

BAB II

SISTEM KEADILAN ELEKTORAL DALAM PEMILIHAN UMUM

2.1 Pemilu Sebagai Kerangka Demokrasi

Menurut **Robert A. Dahl**, demokrasi telah didiskusikan selama kurang lebih dua ribu lima ratus tahun, merupakan waktu yang cukup lama untuk memberikan suatu perangkat gagasan yang jelas tentang demokrasi yang dapat disepakati oleh hampir semua orang.³⁹ Demokrasi tidak muncul begitu saja di suatu negara tanpa sebab, demokrasi muncul dan berkembang melalui pikiran dan perjuangan individu, kelompok-kelompok dan aktor-aktor sosial.⁴⁰ Demokrasi lahir dan berkembang dalam dialektika kekuasaan yang panjang sepanjang sejarah kehidupan politik negara dari waktu ke waktu.⁴¹

Menurut **Rahmat Bagja**, meskipun pelebagaan demokrasi melalui demokrasi konstitusional baru muncul sebagai suatu program dan sistem politik yang konkret pada akhir abad ke-19, namun sebenarnya demokrasi konstitusional sudah berkembang di Eropa Barat pada abad ke-15 dan abad ke-16.⁴² Bahkan jika ingin ditelusuri lebih jauh ke belakang, gagasan tentang demokrasi sudah dapat ditemukan pada abad ke-6 sebelum masehi, yakni dalam bentuk demokrasi langsung (*direct democracy*) yang diterapkan di negara kota (*city state*).⁴³

³⁹ Robert A. Dahl, 2019, *Perihal Demokrasi : Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara singkat*, dalam Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, Sinar Grafika, Jakarta, h.4-5.

⁴⁰ Mahyudin, 2021, *Sengketa Proses Pemilu : Sejarah, Perkembangan, dan Praktek*, Pustaka Ilmu, Yogyakarta, h. 1.

⁴¹ Suparman Marzuki, 2011, *Tragedi Politik Hukum HAM*, Pusham UII, Yogyakarta, h.28

⁴² Bagja, *Op.Cit*, h. 1.

⁴³ Topo Santoso, *Op.Cit*, h.6

Demokrasi konstitusional adalah sebuah gagasan bahwa pemerintahan merupakan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tunduk pada pembatasan konstitusi, agar kekuasaan tidak disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan.⁴⁴ Menurut **Nimatul Huda**, ciri khas dari demokrasi konstitusional, yakni adanya gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.⁴⁵ Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan kekuasaan diperkecil, yakni dengan cara menyerahkan kekuasaan kepada beberapa badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu badan.⁴⁶

Pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut pemerintahan berdasarkan konstitusi (*constitutional government*) atau menurut **Miriam Budiarto** disamakan dengan *limited government*.⁴⁷ Menurut **Lord Acton** dalam bukunya **Miriam Budiarto**, mengatakan bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan manusia itu melekat banyak kelemahan, sebagaimana postulat “*power tends to corrupt but absolute power corrupts absolutely*”, yang bermakna bahwa manusia ketika berkuasa cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas, pasti akan menyalahgunakannya.⁴⁸

⁴⁴ Sunarso, 2015, *Membedah Demokrasi: Sejarah, Konsep, dan Implementasinya di Indonesia*, UNY Press, Yogyakarta, h.25

⁴⁵ Nimatul Huda, 2002, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Jakarta, h. 201

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ Miriam Budiarto, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h.

Pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai perlunya pembatasan mendapatkan perumusan secara yuridis. Ahli hukum Anglo Saxon seperti **Albert Venn Dicey** memakai istilah *rule of law*, sedangkan ahli hukum Eropa Kontinental seperti **Julius Stahl** memakai istilah *rechtstaat*.⁴⁹ Lebih lanjut, **Stahl** menyebutkan bahwa terdapat 4 (empat) unsur-unsur *rechtstaat*, yakni:⁵⁰

- a. Hak-hak manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia (lazimnya disebut *trias politica*);
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*);
- d. Peradilan Administrasi dalam perselisihan.

Sementara itu, **Albert Venn Dicey** dalam *introduction to the law of the constitution*

memberikan ciri *rule of law* sebagai berikut:⁵¹

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum apabila melanggar hukum;
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat;
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Sekalipun menekankan ciri-ciri yang berbeda, gagasan negara hukum baik *rechtstaat* maupun *rule of law* memiliki kesamaan pandangan bahwa negara hukum merupakan produk sebuah legitimasi yang berbasis pada kontrak sosial. **John Locke**, misalnya melihat pembatasan kekuasaan negara sebagai perlindungan terhadap hak asasi manusia.⁵² Sejalan dengan itu, **Abdul Muktie Fadjar**, menyatakan bahwa demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang berdasarkan

⁴⁹ Mahyudin, *Op.Cit*, h. 4.

⁵⁰ Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 27
h.73-74

⁵¹ Nimatul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta,

⁵² Rahmat Bagja, *Op.Cit*, h. 5.

kedaulatan rakyat serta diwujudkan dengan adanya pemerintahan yang bersendikan perwakilan rakyat, yang kekuasaan dan wewenangnya dilaksanakan melalui wakil-wakil rakyat. Oleh karenanya, demokrasi mensyaratkan adanya pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat dan harus diselenggarakan secara berkala dengan bebas, rahasia, jujur dan adil.⁵³

Henry B. Mayo, dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberikan definisi demokrasi sebagai bagian dari sistem politik. Adapun sistem politik yang demokratis adalah sistem yang didalamnya kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan secara berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.⁵⁴

Salah satu aspek dari demokrasi adalah pemilu yang demokratik. Pemilu dalam teori kedaulatan demokrasi adalah penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktik pemerintahan oleh sejumlah kecil pejabat. Warga negara memilih pemimpinnya dan melalui mereka diputuskan isu-isu harian yang substantif.⁵⁵ Pemilu merupakan mekanisme kenegaraan untuk memilih pemimpin negara, adapun di Indonesia pemilu dilakukan untuk memilih eksekutif dan legislatif. Selain itu, pemilu juga dimaknai sebagai bentuk partisipasi politik rakyat.⁵⁶ Hampir semua sarjana politik, baik **Dahl** maupun **Mayo**, sepakat berpandangan bahwa

⁵³ Abdul Muktie Fadjar, 2016, *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang, h. 60.

⁵⁴ Rahmat Bagja, *Op.Cit*, h. 7.

⁵⁵ Liddle R. William, 1992, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, LP3ES, Jakarta, h. 32

⁵⁶ Sodikin, 2014, *Hukum Pemilu Sebagai Praktik Ketatanegaraan*, Gramata, Bekasi, h. 3-

kadar demokrasi sebuah pemerintahan dapat diukur, salah satunya dengan adanya Pemilu yang mengabsahkan pemerintahan itu.⁵⁷

Menurut **Deny Indrayana**, kualitas dan rutinitas penyelenggaraan pemilu akan menentukan tingkat demokrasi suatu negara.⁵⁸ Pemilu dipandang sebagai upaya koreksi pada pemerintahan baik eksekutif maupun legislatif termasuk sistem pemilu, karena lazimnya dalam setiap penyelenggaraan pemilu selalu terjadi perubahan sistem. Perubahan yang terjadi setiap waktu dimaknai sebagai respon atas tuntutan perkembangan maupun penyesuaian dengan situasi agar bersifat adaptif terhadap perubahan yang diinginkan oleh rakyat. Misalnya pemilu harus dilaksanakan secara berkala dalam jangka waktu tertentu atau bersifat *fix term*. Hal demikian berkaitan dengan prinsip demokrasi yang menginginkan pembatasan kekuasaan pemerintah.

Indonesia berpengalaman menyelenggarakan pemilu secara demokratis sejak tahun 2004, 2009, 2014, 2019 dan yang terakhir pada tahun 2024. Selama itu pula terjadi banyak perubahan sistem untuk menata penyelenggaraan pemilu. Saat ini pemilu diselenggarakan dengan metode *one man one vote* yang bersifat mutlak yang tidak dapat digantikan, dihalangi maupun dibatasi dengan alasan apapun. Pemilu secara konstitusional diatur dalam ketentuan Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945, yang dijelaskan bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.

⁵⁷ Syaiful Aris, *Op.Cit*, h.42

⁵⁸ Deny Indrayana, 2019, *Strategi Memenangkan Sengketa Pemilu di Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Kompas, h. 25.

Istilah pemilu merupakan bagian dari proses politik di zaman Romawi dan Yunani kuno, dalam bentuk yang lebih terbatas. Sedangkan istilah *election* berasal dari bahasa latin *eligare* yang berarti *to choose*.⁵⁹ Secara yuridis, UU 7 Tahun 2017 memberikan definisi pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilu merupakan instrumen demokrasi yang secara konstitusional memungkinkan terjadinya pergantian dan/atau pelanjutan kekuasaan, yang memungkinkan perubahan dan/atau pelanjutan visi-misi bernegara. Selain itu, Pemilu merupakan sarana yang paling demokratis untuk membentuk *representative government* dan *the expression of democratic struggle* bagi rakyat untuk menentukan siapa saja yang memerintah, serta apa yang dikehendaki rakyat untuk dilakukan pemerintah.⁶⁰

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, penulis berpendapat bahwa pemilu merupakan sarana demokrasi atau kedaulatan rakyat yang berkaitan dengan penggunaan hak politik rakyat untuk memilih anggota legislatif maupun eksekutif. Pemilu sebagai sarana pelaksana atas asas kedaulatan rakyat, dilaksanakan untuk memproses penggantian pemerintahan secara damai dan teratur.

⁵⁹ Rahmat Bagja, *Op.Cit*, h. 8.

⁶⁰ Refly Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan Kedepan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, h.47

2.2 Penyelenggara Pemilu

2.1.1 Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat 3 UU Pemilu, dijelaskan bahwa KPU dalam menyelenggarakan Pemilu bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. KPU terdiri atas: KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS; dan KPPSLN.

Kedudukan KPU diperkuat dan diperjelas tugas dan fungsinya serta disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam Penyelenggaraan Pemilu. Penguatan kelembagaan dimaksudkan untuk dapat menciptakan Penyelenggaraan pemilu yang lancar, sistematis, dan demokratis. Adapun berdasarkan ketentuan Pasal 12 UU Pemilu, KPU memiliki tugas sebagai berikut:

- a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. menyusun tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- c. menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu;
- d. mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan Pemilu;
- e. menerima daftar Pemilih dari KPU Provinsi;

- f. memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetakannya sebagai daftar Pemilih;
- g. membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu dan Bawaslu;
- h. mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya;
- i. menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu;
- j. menyosialisasikan Penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- k. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu; dan
- l. melaksanakan tugas lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan

Selain itu, berdasarkan ketentuan Pasal 13 UU Pemilu, KPU berwenang untuk:

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

- d. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan untuk Pemilu anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- e. menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil Pemilu dan mengumumkannya;
- f. menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota untuk setiap Partai Politik Peserta Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota;
- g. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- h. membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPLN;
- i. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN;
- j. menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan

- Penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana, Kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu; dan
 - l. melaksanakan wewenang lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

2.1.2 Badan Pengawas Pemilihan Umum

Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu terdiri atas: Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN dan Pengawas TPS.

Keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota terdiri atas individu yang memiliki tugas pengawasan Penyelenggaraan Pemilu. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, Pengawas TPS bersifat hierarkis, termasuk Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota pada satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Sementara itu, dalam konteks fungsinya, terjadi perubahan dari fungsi yang sekedar pengawas pemilu menjadi lembaga yang berfungsi sebagai

pengawas dan peradilan pemilu.⁶¹ Fungsi Bawaslu sebagai lembaga peradilan pemilu didasarkan pada kewenangan secara atribusi oleh UU Pemilu. Adapun Bawaslu bertugas:

- a. menyusun standar tata laksana pengawasan Penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas Pemilu di setiap tingkatan;
- b. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 1. pelanggaran Pemilu; dan
 2. sengketa proses Pemilu;
- c. mengawasi persiapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 1. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
 2. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
 3. sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu; dan
 4. pelaksanaan persiapan lainnya dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
- d. mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu, yang terdiri atas:
 1. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
 2. penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
 3. penetapan Peserta Pemilu;

⁶¹ Bagja, *Op.Cit*, h. 153.

4. pencalonan sampai dengan penetapan Pasangan Calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 5. pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
 6. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
 7. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
 8. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 9. rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU Kabupaten Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
 10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan; dan
 11. penetapan hasil Pemilu;
- e. mencegah terjadinya praktik politik uang;
 - f. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
 - g. mengawasi pelaksanaan putusanfkeputusan, yang terdiri atas:
 1. putusan DKPP;
 2. putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;

3. putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota;
4. keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; dan
5. keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- h. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu kepada DKPP;
- i. menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;
- j. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- k. mengevaluasi pengawasan Pemilu;
- l. mengawasi pelaksanaan Peraturan KPU; dan
- m. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.1.3 DKPP

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Perlunya penegakkan kode etik penyelenggara Pemilu berangkat dari pentingnya sistem keadilan Pemilu (*electoral justice systems*). Dalam konsep keadilan Pemilu, setiap pihak yang terlibat dalam Pemilu, seperti peserta Pemilu, pasangan calon, tim kampanye dan anggota masyarakat,

tidak boleh dirugikan atau diperlakukan tidak adil oleh penyelenggara Pemilu. DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota negara. DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota.

KPU dan BAWASLU sebagai dua lembaga yang memiliki kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan Pemilu terikat oleh kode etik penyelenggara Pemilu. Kode etik tersebut merupakan pedoman perilaku diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam setiap tindakan dan ucapan mereka sebagai satu-kesatuan norma, etis, dan filosofis. Pentingnya kode etik bagi penyelenggara Pemilu tidak terlepas dari besarnya kewenangan yang memiliki potensi disalah gunakan. Terdapat adagium yang terkenal dari **Lord Acton** bahwa memiliki kekuasaan akan cenderung korupsi atau menyalahgunakan kekuasaan, sedangkan kekuasaan yang absolut pasti akan korupsi atau menyalahgunakan kekuasaan.⁶²

Lahirnya DKPP pada 12 Juni 2012 merupakan hasil revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu. DKPP dibentuk paling lama 2 (dua) bulan sejak anggota KPU dan anggota Bawaslu mengucapkan sumpah/janji. DKPP berjumlah 7 (tujuh) orang yang terdiri atas: 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur

⁶² Jejen Fauzi Ridwan, *“Peranan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Dalam Menegakkan Kemandirian, Integritas, dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu Dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2015”*, Universitas Diponegoro, h. 2

KPU, 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur Bawaslu; dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat.

DKPP menyusun dan menetapkan kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota KPU, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, KPPSLN serta anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu KelurahanfDesa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS. Dalam menyusun kode etik, DKPP mengikutsertakan KPU dan Bawaslu. Kode etik sebagaimana dimaksud bersifat mengikat dan wajib dipatuhi.

DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Bawaslu Kabupaten/Kota. DKPP bertugas: menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu; dan melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Selain itu, DKPP berwenang: memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain, memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan memutus pelanggaran kode etik.

2.2 Sistem Keadilan Elektoral

Sistem keadilan elektoral (*electoral justice system*) merupakan instrument penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil dan jujur.⁶³ Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran. Dalam konsep keadilan Pemilu, setiap pihak yang terlibat dalam Pemilu, seperti peserta Pemilu, pasangan calon, tim kampanye dan anggota masyarakat, tidak boleh dirugikan atau diperlakukan tidak adil oleh penyelenggara Pemilu.

Banyak ahli dan lembaga yang bergerak di bidang pemilu yang telah merumuskan konsep keadilan pemilu. Di antara yang paling banyak dirujuk adalah *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA). Lembaga ini berpandangan, keadilan pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk: (1) menjamin setiap tindakan prosedur dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum; (2) melindungi atau memulihkan hak pilih dan (3) memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan dan mendapatkan putusan. Konsep keadilan pemilu tidak hanya terbatas pada penegakan kerangka

⁶³ Orozco-Henriquez, 2010, *Electoral justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm, Stockholm Idea Group, h. 221-234.

hukum, tetapi juga merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan dalam merancang dan menjalankan seluruh proses pemilu.⁶⁴

Keadilan pemilu juga merupakan faktor yang mempengaruhi perilaku para pemangku kepentingan dalam proses tersebut. Mengingat sistem keadilan pemilu sangat dipengaruhi kondisi sosial budaya, konteks sejarah dan politik masing-masing negara, oleh karenanya sistem dan praktiknya dimasing-masing negara berbeda. Meskipun demikian, sistem keadilan pemilu perlu mengikuti sejumlah norma dan nilai tertentu agar proses pemilu lebih kredibel dan memiliki legitimasi yang tinggi. Norma dan nilai dapat bersumber dari budaya dan kerangka hukum yang ada dimasing-masing negara ataupun instrument hukum internasional.

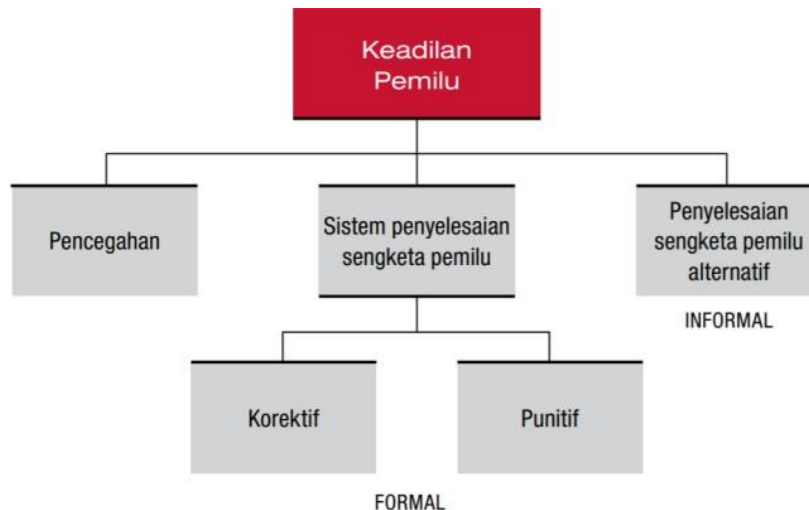
Keadilan pemilu dikonsepsikan sebagai kondisi di mana seluruh prosedur dan tindakan penyelenggara dilakukan sesuai regulasi pemilu. Pada saat yang sama, sistem keadilan pemilu meliputi baik tindakan pencegahan maupun metode formal dan informal dalam upaya penyelesaian pemilu. Instrumen ini juga merupakan konsekuensi atas pilihan Indonesia menjadi negara hukum. Negara hukum menghendaki agar tindakan pemerintah harus didasarkan pada hukum, dengan demikian pelanggaran terhadap hukum, baik dilakukan oleh pemerintah maupun warga negara, harus tersedia pula mekanisme hukum untuk menyelesaikannya.⁶⁵

Mekanisme sistem keadilan pemilu meliputi tindakan pencegahan dan metode penyelesaian sengketa pemilu yang sifatnya formal (institusional) dan informal (alternatif), lebih jelasnya dapat dilihat dalam gambar berikut:

⁶⁴ IDEA, 2010, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Indonesia Printer, Jakarta, h. 5.

⁶⁵ Muhammad Nur Ramadhan, "Evaluasi Penegakan Hukum Pidana Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilu 2019", *Jurnal Adhyasta Pemilu*, , No. 2, Vol. 6, 2019, h. 117.

Gambar 2.1
Sistem Keadilan Elektoral



Sumber : IDEA, 2010, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Indonesia Printer, Jakarta

Menurut IDEA, terdapat tiga jenis mekanisme utama untuk menyelesaikan sengketa pemilu dalam skema Keadilan Pemilu:⁶⁶

- mekanisme formal atau korektif (misalnya mengajukan dan memproses gugatan pemilu): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya ketidakberesan dalam proses pemilu;
- mekanisme penghukuman atau punitif (misalnya dalam kasus pelanggaran pidana): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menjatuhkan sanksi kepada pelanggar, baik badan maupun individu yang bertanggung jawab atas ketidakberesan tersebut, termasuk tanggung jawab (*liability*) pidana atau administratif terkait dengan pemilu;
- Informal meliputi mekanisme alternatif: mekanisme ini dapat dipilih oleh pihak-pihak yang bersengketa.

Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, selanjutnya akan dilihat bagaimana sistem keadilan pemilu dibangun dalam UU Pemilu. Pertama, terkait prosedur pelaksanaan, UU Pemilu telah mengatur seluruh aspek penyelenggaraan 11 tahapan pemilu (Pasal 167 ayat 4 UU Pemilu). Selain itu, UU Pemilu juga telah mengatur

⁶⁶ IDEA, *Op.Cit*, h. 6.

ihwal hak pilih, penyelenggara pemilu yang independen, dan mekanisme penyelesaian pelanggaran dan sengketa. Kedua, terkait mekanisme penyelesaian pelanggaran, UU Pemilu telah mengatur dua kelompok masalah hukum dalam pemilu, yaitu : (1) pelanggaran; dan (2) sengketa. Secara umum, pelanggaran pemilu dipahami sebagai tindakan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait Pemilu.

Kelompok pertama, kategori pelanggaran dibedakan dalam dua bentuk, yaitu pelanggaran kode etik dan pelanggaran administrasi. Pelanggaran kode etik diartikan sebagai pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang telah ditetapkan (Pasal 456 UU Pemilu). Pelanggaran administrasi merupakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu (Pasal 460 UU Pemilu). Penanganan pelanggaran administrasi dilakukan oleh Bawaslu.

Terdapat jenis pelanggaran pidana atau tindak pidana pemilu selain pelanggaran kode etik dan pelanggaran administrasi. Tindak pidana pemilu merupakan perbuatan yang melanggar ketentuan pidana yang diatur dalam UU Pemilu. Penanganan pelanggaran pidana dilakukan melalui proses peradilan pidana yang melibatkan Bawaslu dan jajaran, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan negeri. Adapun peran Bawaslu adalah menetapkan apakah suatu peristiwa hukum yang terjadi dapat diduga sebagai tindak pidana pemilu atau tidak. Hukum acara yang digunakan dalam menangani dugaan tindak pidana pemilu adalah Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), kecuali untuk hal-hal yang sudah ditentukan secara tegas dalam UU Pemilu.

Terdapat dua bentuk sengketa pada kelompok kedua, yaitu sengketa proses dan sengketa hasil. Penyelesaian sengketa hasil pemilu merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi sesuai konstitusi dan UU Pemilu. Adapun penyelesaian sengketa proses pemilu merupakan wewenang Bawaslu dan untuk jenis sengketa tertentu juga menjadi wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Lebih jauh, sengketa proses pemilu dapat dikelompokkan lagi menjadi sengketa antar peserta dan sengketa antara peserta dengan penyelenggara, dalam hal ini KPU, KPU Propinsi, atau KPU Kabupaten/Kota (Pasal 466 UU Pemilu). Adapun lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2.1
Kerangka Penegakan Hukum Pemilu

Penegakan Hukum	Jenis	Kewenangan Memeriksa	Pasal
Pelanggaran	Pelanggaran administrasi	Bawaslu	460
	Pelanggaran Etik	DKPP	456
	Pelanggaran Pidana	1. Bawaslu (Gakkumdu) 2. PN	476 jo 481
Sengketa	Sengketa Proses	1. Bawaslu 2. PTUN (khusus berkaitan dengan ketentuan Pasal 469 ayat 1)	466 jo 469 dan 470
	Sengketa Hasil	Mahkamah Konstitusi	473 jo 474

2.3 Sengketa Proses Pemilu

Dalam pergaulan hukum, sengketa merupakan keadaan atau peristiwa yang dapat terjadi pada siapa saja dan dimana saja. Sengketa dapat terjadi antara individu dengan individu, antara individu dengan kelompok, antara kelompok dengan

kelompok, kelompok dengan negara dan sebagainya. Dengan kata lain, sengketa dapat bersifat publik maupun keperdataan. Pergaulan hukum melibatkan interaksi kepentingan antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum lainnya.⁶⁷ Oleh karenanya, tidak mustahil terjadi konflik atau pertentangan kepentingan diantara subjek hukum yang dapat berujung pada sengketa.

Menurut **Abdulhamid Dipopramono**, sengketa adalah konflik yang bersifat mengemuka. Sedangkan **Rachmadi Usman**, memberikan definisi sengketa sebagai kelanjutan dari konflik.⁶⁸ Sebuah konflik akan berubah menjadi sengketa apabila tidak dapat diselesaikan oleh pihak-pihak yang berkonflik. Lebih lanjut, menurut **Rochmat Soemitro**, sengketa timbul antara dua pihak yang mengganggu serta menimbulkan gangguan dalam tata kehidupan bermasyarakat dan untuk menyelesaikan sengketa perlu ada bantuan dari pihak ketiga yang bersifat imparial dan tidak memihak.⁶⁹ Salah satu interaksi kepentingan yang dapat menimbulkan suatu sengketa adalah perbedaan kepentingan dalam pemilihan umum.

Seperti yang telah diulas sebelumnya, sengketa merupakan hal yang inheren dalam setiap relasi antara pihak yang satu dengan pihak yang lain, apalagi dalam momentum pemilu yang mengandung tingkat kepentingan politik yang tinggi dari para peserta pemilu. Dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia, setidaknya terdapat dua jenis sengketa, yakni sengketa proses pemilu dan sengketa hasil pemilu. Akan

⁶⁷ Sudikno Mertokusumo, 1998, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, h.53.

⁶⁸ Rachmadi Usman, 2017, *Keterbukaan dan Sengketa Informasi Publik*, Renebook, , Jakarta, h. 66

⁶⁹ Rochmat Soemitro, 1998, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Refika Aditama, Bandung, h.4

tetapi, dalam praktiknya sengketa hasil pemilu lebih populer bagi publik, mengingat penyelesaian sengketa hasil dilakukan di Mahkamah Konstitusi dan disiarkan secara langsung setiap tahapannya kepada publik.

Sengketa proses pemilu merupakan sengketa yang terjadi antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU RI, Keputusan KPU Provinsi, serta Keputusan KPU Kab/Kota (Pasal 466 UU Pemilu). Dengan demikian, berdasarkan konstruksi UU Pemilu terdapat dua jenis sengketa proses, yakni : (a) sengketa antar peserta pemilu dan (b) sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu.

Menurut **Rahmat Bagja**, penyelesaian sengketa proses pemilu merupakan wewenang Bawaslu dan untuk jenis sengketa tertentu juga menjadi wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).⁷⁰ Lebih lanjut, UU Pemilu telah mengatur mengenai mekanisme penyelesaian sengketa proses, yakni: pertama, melalui Bawaslu yang diatur dalam Pasal 468 dan Pasal 469 UU Pemilu. Kedua, melalui mekanisme PTUN yang diatur dalam Pasal 470 sampai dengan 472 UU Pemilu.

Menurut **Mahyudin**, putusan sengketa proses pemilu diatur dalam UU Pemilu, yang menyebutkan bahwa putusan sengketa proses pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses tentang: (a) verifikasi partai politik peserta pemilu; (b) penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota dan (c) penetapan pasangan calon.⁷¹ Oleh karenanya, ketiga sengketa tersebut masih ada upaya

⁷⁰ Rahmat Bagja, *Op.Cit*, h. 34

⁷¹ Mahyudin, *Op.Cit*, h. 180

hukum yang dapat dilakukan oleh peserta pemilu apabila permohonan sengketa proses ditolak oleh Bawaslu, yakni melakukan upaya hukum ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Untuk lebih memahami sengketa proses pemilu, perlu diuraikan dalam tabel berikut:

Tabel 2.2
Uraian Sengketa Proses Pemilu

Aspek	Keterangan
Sumber	Permohonan dari pemohon sengketa proses pemilu
Permasalahan Pokok	Adanya kerugian hukum bagi pemohon sengketa proses pemilu baik oleh tindakan peserta pemilu yang lain (sengketa antar peserta) maupun tindakan penyelenggara pemilu (sengketa peserta dengan penyelenggara pemilu) akibat dikeluarkannya Keputusan KPU RI, Keputusan KPU Provinsi, serta Keputusan KPU Kab/Kota dalam proses tahapan penyelenggara pemilu.
Dasar Pengujian	a. Peraturan perundang-undangan; b. Asas-asas penyelenggara pemilu yang layak.
Tujuan	Pemulihan Kerugian Hukum bagi Pemohon

2.4 Penundaan Pemilu dalam Sistem Keadilan Elektoral

Kriteria pengelompokan pemerintahan negara dapat dilihat dari bagaimana tatanan hukum terbentuk. Dalam hal ini apabila terbentuk menurut ketentuan konstitusi, dapat dipastikan bahwa hanya terdapat 2 (dua) tipe pemerintahan negara,

yaitu konstitusi demokrasi dan otokrasi.⁷² Menurut **Laica Marzuki**, kata “konstitusi” memiliki arti permakluman tertinggi yang menetapkan pemegang kedaulatan tertinggi, struktur negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, kekuasaan legislatif, kekuasaan peradilan dan pelbagai lembaga negara serta hak-hak rakyat. Dari pengertian tersebut, konstitusi memiliki sifat yang sangat fundamental bagi kelangsungan hidup bernegara.⁷³

Tanpa konstitusi, negara akan bertindak semaunya dan terjadi kehancuran. Sementara itu, kata “demokrasi” memiliki arti sebagai pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang melibatkan rakyatnya sendiri untuk mencapai keputusan bersama. Demokrasi menghendaki kedaulatan rakyat secara utuh untuk menentukan nasibnya sendiri di dalam sebuah negara.⁷⁴ Kehadiran demokrasi di tengah masyarakat memberi kesempatan untuk memperoleh kehidupan yang sama tanpa melihat golongan mana pun. Perwujudan demokrasi dan konstitusi tersebut dapat dilihat dari konsep Pemilu.

Pemilu merupakan implementasi demokrasi di Indonesia yang memberikan peran bagi rakyat untuk ikut serta secara langsung dalam memilih kepala negara dan wakil rakyat. Sejak berakhirnya rezim Orde Baru, Pemilu menjadi bagian penting dalam agenda kenegaraan dan sekaligus pembatasan kekuasaan

⁷² Alfa Fitri, *“Presidential Threshold Dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?”*, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Jakarta, 2022, h. 14.

⁷³ Rahmat Bijak Setiawan Sapii, dkk, *Realisasi Wacana Penundaan Pemilihan Umum: Manifestasi Kontraindikasi Terhadap Supremasi Konstitusi Dan Demokrasi*, Jurnal APHTN, Jakarta, 2022, h. 191.

⁷⁴ *Ibid*

berdasarkan UUD NRI 1945, terutama pada aspek *limit of power* (pembatasan kekuasaan).⁷⁵

UUD NRI 1945 sebagai dasar hukum tertinggi penyelenggaraan Pemilu secara tegas mengatur mengenai pembatasan masa jabatan eksekutif dan legislatif hanya dalam waktu 5 (lima) tahun. Lebih lanjut, dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945 dijelaskan bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Ketentuan tersebut secara tegas mengamanatkan bahwa Pemilu harus diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali. Dengan demikian, harus dimaknai bahwa Pemilu diselenggarakan setiap lima tahun sekali, tidak lebih dan tidak kurang dari lima tahun.⁷⁶

Dewasa ini praktik Pemilu berkala di Indonesia menghadapi ancaman seiring dengan berkembangnya wacana penundaan pemilu tahun 2024. Dalam mengambil tindakan penundaan pemilu, pemerintah hendaknya menjauhkan kepentingan politik serta lebih mengedepankan keamanan dan keselamatan masyarakat (*salus populi suprema lex esto*). Sebab penundaan Pemilu yang didasarkan oleh kepentingan politik pragmatis dianggap tidak menghormati Hak Asasi Manusia dalam aspek demokrasi yang terlaksana pada kontestasi Pemilu.

Menilik secara yuridis, dalam sistem Pemilu di Indonesia tidak mengatur mengenai penundaan Pemilu, baik itu dalam UUD NRI 1945 maupun UU Pemilu. Namun demikian, dalam UU Pemilu terdapat istilah “Pemilu lanjutan” dan “Pemilu susulan”. Berdasarkan penjelasan Pasal 431 ayat (1) UU Pemilu, yang dimaksud

⁷⁵ Rahmat Bagja, *Op.Cit*, h.9

⁷⁶Abdhy Walid Siagian, dkk, *Op.Cit*, h. 102.

dengan Pemilu lanjutan adalah Pemilu untuk melanjutkan tahapan yang terhenti dan/atau tahapan yang belum dilaksanakan. Pasal 431 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemilu telah menguraikan bahwa dalam hal sebagian atau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan sebagian tahapan Penyelenggaraan Pemilu tidak dapat dilaksanakan, maka dilakukan Pemilu lanjutan. Pelaksanaan Pemilu lanjutan sebagaimana dimaksud dimulai dari tahap Penyelenggaraan Pemilu yang terhenti.

Sedangkan pengertian Pemilu susulan berdasarkan penjelasan Pasal 432 ayat (1) UU Pemilu, adalah Pemilu untuk melaksanakan semua tahapan Pemilu yang tidak dapat dilaksanakan. Pasal 432 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemilu telah menguraikan bahwa dalam hal di sebagian atau seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang mengakibatkan seluruh tahapan Penyelenggaraan Pemilu tidak dapat dilaksanakan, dilakukan Pemilu susulan. Pelaksanaan Pemilu susulan dilakukan untuk seluruh tahapan Penyelenggaraan Pemilu.

Berdasarkan penjelasan diatas, pemilu lanjutan dan pemilu susulan hanya dapat dilaksanakan apabila terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang dinilai mengakibatkan sebagian maupun keseluruhan tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan. Penetapan Pemilu lanjutan dan Pemilu susulan dilakukan oleh KPU sesuai dengan tingkatan, yakni KPU RI, KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota. Sedangkan khusus untuk penetapan

pemilu lanjutan dan pemilu susulan secara nasional dilakukan Presiden atas usul KPU RI.

Berkaitan dengan peluang terjadinya penundaan Pemilu di Indonesia, terdapat beberapa mekanisme yang dapat dilakukan untuk penundaan Pemilu, salah satunya dengan melakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945. Menurut, **Yusril Ihza Mahendra**, dalam rangka penyelesaian problem Pemilu diperlukan penambahan norma baru dengan menambah dua ayat dalam Pasal 22E ayat (7) dan ayat (8) UUD NRI 1945. Misalnya menurut **Yusril Ihza Mahendra**, adalah sebagai berikut:⁷⁷

- a. Pasal 22E ayat (7) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi “Dalam hal pelaksanaan pemilihan umum sekali dalam lima tahun sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (1) tidak dapat dilaksanakan karena terjadinya perang, pemberontakan, gangguan keamanan yang berdampak luas, bencana alam, dan wabah penyakit yang sulit diatasi, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk menunda pelaksanaan Pemilu sampai batas waktu tertentu”;
- b. Selanjutnya, Pasal 22E ayat (8) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Semua jabatan-jabatan kenegaraan yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan umum sebagaimana diatur dalam undang-undang dasar ini, untuk sementara waktu tetap menduduki jabatannya sebagai pejabat sementara sampai dengan dilaksanakannya pemilihan umum”.

Beranjak dari penjelasan sebagaimana tersebut di atas, maka penulis berpendapat bahwa UUD NRI 1945 dan UU Pemilu tidak mengatur mengenai konsep penundaan pemilu, mengingat ketentuan Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945, secara tegas mengatur bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Oleh karenanya, tindakan penundaan seluruh tahapan pemilu dapat dinggap bertentangan dengan konstitusi UUD NRI 1945, kecuali telah dilakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945

⁷⁷ Yusril Ihza Mahendara, “*Hanya ada Tiga Jalan untuk Menunda Pemilu*,” <https://rmol.id>, diakses pada tanggal 20 Juni 2024.

dengan penambahan norma penundaan pemilu. Namun demikian, UU Pemilu mengatur adanya pemilu lanjutan dan pemilu susulan, yang mana secara konseptual berbeda dengan wacana Penundaan Pemilu yang saat ini sedang berkembang di masyarakat. Adapun secara yuridis, makna penundaan dalam UU Pemilu adalah penundaan proses pemungutan suara dan/atau penghitungan suara di daerah/TPS tertentu yang disebabkan oleh adanya kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya.

2.5 Penulis Berpendapat

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, penulis berpendapat bahwa sejak berakhirnya rezim Orde Baru, Pemilu menjadi bagian penting dalam agenda kenegaraan dan sekaligus pembatasan kekuasaan berdasarkan UUD NRI 1945, terutama pada aspek *limit of power* (pembatasan kekuasaan). Selain itu, pemilu juga dimaknai sebagai bentuk partisipasi politik rakyat. Hampir semua sarjana politik, baik **Dahl** maupun **Mayo**, sepakat berpandangan bahawa kadar demokrasi sebuah pemerintahan dapat diukur, salah satunya dengan adanya Pemilu yang mengabsahkan pemerintahan itu.

Pemilu dipandang sebagai upaya koreksi pada pemerintahan baik eksekutif maupun legislatif termasuk sistem pemilu, karena lazimnya dalam setiap penyelenggaraan pemilu selalu terjadi perubahan sistem. Perubahan yang terjadi setiap waktu dimaknai sebagai respon atas tuntutan perkembangan maupun penyesuaian dengan situasi agar bersifat adaptif terhadap perubahan yang diinginkan oleh rakyat. Misalnya pemilu harus dilaksanakan secara berkala dalam jangka waktu tertentu atau bersifat *fix term*.

UUD NRI 1945 sebagai dasar hukum tertinggi penyelenggaraan Pemilu secara tegas mengatur mengenai pembatasan masa jabatan eksekutif dan legislatif hanya dalam waktu 5 (lima) tahun, sebagaimana ketentuan Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945. Hal demikian berkaitan dengan prinsip demokrasi yang menginginkan pembatasan kekuasaan pemerintah. Dengan demikian, harus dimaknai bahwa Pemilu diselenggarakan setiap lima tahun sekali, tidak lebih dan tidak kurang dari lima tahun,

Indonesia berpengalaman menyelenggarakan pemilu secara demokratis sejak tahun 2004, 2009, 2014, 2019 dan yang terakhir pada tahun 2024. Selama itu pula terjadi banyak perubahan sistem untuk menata penyelenggaraan pemilu. Saat ini pemilu diselenggarakan dengan metode *one man one vote* yang bersifat mutlak yang tidak dapat digantikan, dihalangi maupun dibatasi dengan alasan apapun.

Dewasa ini praktik Pemilu berkala di Indonesia menghadapi ancaman seiring dengan berkembangnya wacana penundaan pemilu tahun 2024, salah satunya sebagaimana yang tertuang dalam Putusan Pengadilan Jakarta Pusat Nomor: 757/Pdt.G/2022/PN Jkt.Pst. Dalam mengambil tindakan penundaan pemilu, pemerintah hendaknya menjauhkan kepentingan politik serta lebih mengedepankan keamanan dan keselamatan masyarakat (*salus populi suprema lex esto*). Sebab penundaan Pemilu yang didasarkan oleh kepentingan politik pragmatis dianggap tidak menghormati Hak Asasi Manusia dalam aspek demokrasi yang terlaksana pada kontestasi Pemilu.

Menilik secara yuridis, dalam sistem Pemilu di Indonesia tidak mengatur mengenai penundaan Pemilu, baik itu dalam UUD NRI 1945 maupun UU Pemilu.

Namun demikian, dalam UU Pemilu terdapat istilah “Pemilu lanjutan” dan “Pemilu susulan”. Berdasarkan penjelasan Pasal 431 ayat (1) UU Pemilu, yang dimaksud dengan Pemilu lanjutan adalah Pemilu untuk melanjutkan tahapan yang terhenti dan/atau tahapan yang belum dilaksanakan. Sedangkan pengertian Pemilu susulan berdasarkan penjelasan Pasal 432 ayat (1) UU Pemilu, adalah Pemilu untuk melaksanakan semua tahapan Pemilu yang tidak dapat dilaksanakan. Adapun pemilu lanjutan dan pemilu susulan hanya dapat dilaksanakan apabila terjadi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya yang dinilai mengakibatkan sebagian maupun keseluruhan tahapan penyelenggaraan pemilu tidak dapat dilaksanakan.

Beranjak dari penjelasan sebagaimana tersebut di atas, maka penulis berpendapat bahwa UUD NRI 1945 dan UU Pemilu tidak mengatur mengenai konsep penundaan pemilu, mengingat ketentuan Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945, secara tegas mengatur bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Oleh karenanya, tindakan penundaan seluruh tahapan pemilu dapat dianggap bertentangan dengan konstitusi UUD NRI 1945, kecuali telah dilakukan amandemen terhadap UUD NRI 1945 dengan penambahan norma penundaan pemilu