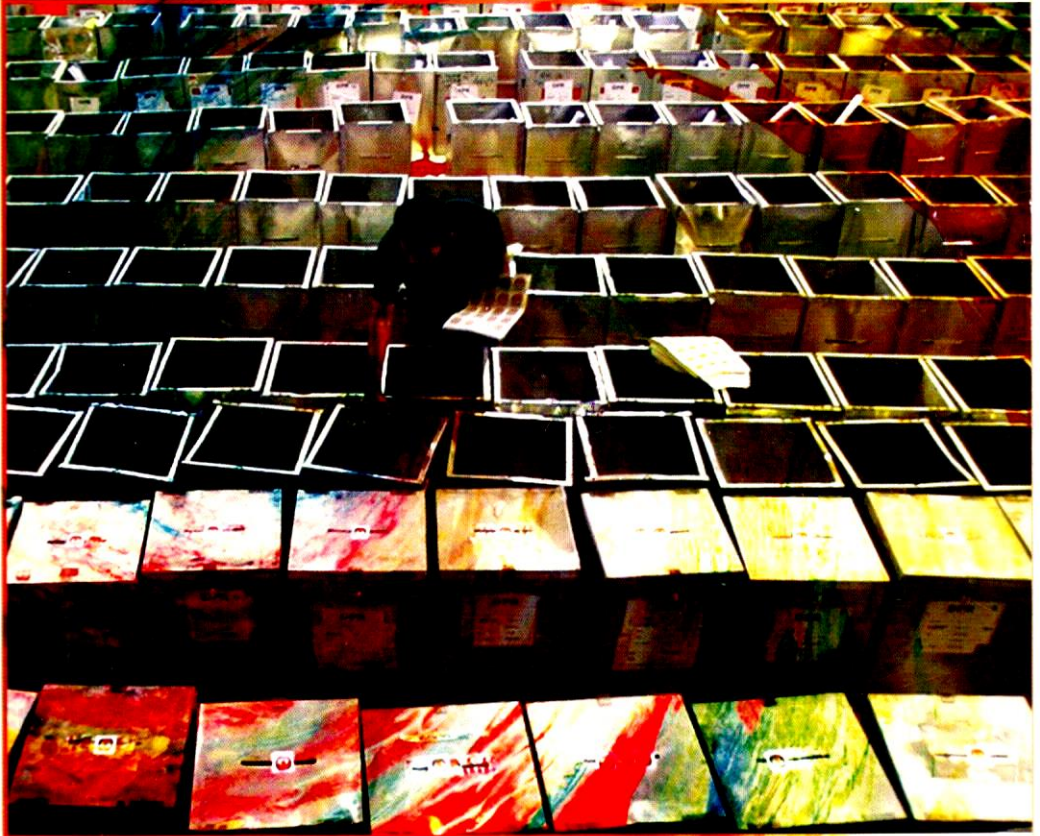




PEMILIHAN UMUM SERENTAK



**Saldi Isra
Jimly Asshiddiqie
Ramlan Surbakti
R. Siti Zuhro
Topo Santoso, dan lain-lain**

Editor

Khairul Fahmi, Charles Simabura, Feri Amsari

PEMILIHAN UMUM SERENTAK

**Saldi Isra
Jimly Asshiddiqie
Ramlan Surbakti
R. Siti Zuhro
Topo Santoso, dan lain-lain**

Editor

Khairul Fahmi, Charles Simabura, Feri Amsari



Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
JAKARTA

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Khairul Fahmi

Pemilihan Umum Serentak/Editor: Khairul Fahmi, Charles Simabura, Feri Amsari.—
Ed. 1,—1.—Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

xxxvi, 924 hlm., 24 cm.
ISBN 978-979-769-853-9

1. Pemilihan Umum
III. Feri Amsari

I. Khairul Fahmi.

II. Charles Simabura.

324

Hak cipta 2014, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2014.1486 RAJ

Editor:

**Khairul Fahmi
Charles Simabura
Feri Amsari**

PEMILIHAN UMUM SERENTAK

Cetakan ke-1, 10 Juni 2014

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

Desain cover oleh octiviena@gmail.com

Dicetak di Kharisma Putra Utama Offset

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112 Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Tel/Fax : (021) 84311162 – (021) 84311163

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-14240 Jl. Pelepah Asri 1 Blok Qj 2 No. 4 Kelapa Gading Permai Jakarta Utara, Telp. (021) 4527823. **Bandung**-40243 Jl. H. Kurdi Timur No. 08 Komplek Kurdi Telp. (022) 5206202. **Yogyakarta**-Pondok Soragan Indah Blok A-1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan Bantul, Telp. (0274) 625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok. A No. 9, Telp. (031) 8700819. **Palembang**-30137, Jl. Kumbang III No. 10/4459 Rt. 78, Kel. Demang Lebar Daun Telp. (0711) 445062. **Pekanbaru**-28294, Perum. De'Diandra Land Blok. C1/01 Jl. Kartama, Marpoyan Damai, Telp. (0761) 65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. (061) 7871546. **Makassar**-90221, Jl. ST. Alauddin Blok A 14/3, Komp. Perum Bumi Permata Hijau, Telp. (0411) 861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt. 17/07, Telp. (0511) 3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg. 100/v No. 5B, Denpasar, Bali, Telp. (0361) 8607995



KATA SAMBUTAN

Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas

Alhamdulillah, buku yang berada pada tangan pembaca ini dapat terbit dan menjadi konsumsi ilmiah secara luas, bermula dari pelaksanaan Konferensi Hukum Tata Negara (KHTN)-Pertama. Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas atas dukungan Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Tahir-Foundation dan Pemerintah Daerah Kota Sawahlunto merasa perlu mendokumentasikan hasil konferensi tersebut menjadi sebuah buku.

KHTN itu digagas sebagai wadah pertemuan para akademisi, pegiat lembaga swadaya masyarakat, dan mahasiswa, yang menggeluti kajian dan praktik demokrasi dan hukum tata negara. Pertemuan yang pertama kali diselenggarakan di Sawahlunto, 29 Mei-1 Juni 2014 itu, sengaja menyigi hukum pemilu dan praktik penyelenggaraannya karena pelaksanaan pemilu akan segera dilaksanakan. Hasil kajian berupa bahan teoritik dan data empirik berupa ulasan dan kritik terhadap sistem pemilu yang kompleks dan praktik yang menyimpang dari teori dan norma menjadi landasan penting untuk mencegah terjadinya kealpaan dalam penyelenggaraan pemilu.

Buku ini hadir dengan dua tujuan: *pertama*, dokumentasi ilmiah agar dapat dinikmati para peminat demokrasi pemilu. Dengan mendokumentasikan hasil KHTN menjadi buku, PUSaKO berharap dapat mengkapitalisasi penyampaian isu demokrasi pemilu pada konferensi tersebut dengan menjadikannya bahan bacaan. *Kedua*, kewajiban administratif PUSaKO agar seluruh kajian ilmiah tidak hanya tersimpan di “bank data” komputer semata, tetapi juga dapat menjadi

dokumen *hardcopy* yang dapat dinikmati pengunjung perpustakaan lembaga kajian konstitusi tersebut.

Meskipun diharapkan memiliki kemanfaatan luas bagi dunia akademik dan praktik demokrasi pemilu, namun tentu saja sebagai sebuah karya manusia, kelemahan tidak dapat dilupakan dari pembuatan buku ini. Akan tetapi, sebagai pimpinan, saya menyambut amat baik buku yang diterbitkan ini sebagai bentuk pengabdian ilmiah PUSaKO FH Universitas Andalas. Semoga KHTN berikutnya akan terus menjadi ajang pembenahan demokrasi Tanah Air dan dapat menerbitkan buku-buku berkualitas. Selamat menikmati bacaan berkualitas ini. Tabik!

Padang,

Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.



KATA PENGANTAR EDITOR

Di tengah hiruk-pikuk pelaksanaan tahapan Pemilu 2014, terseruak gagasan agar pemilu nasional dilaksanakan secara serentak. Bahkan, ide pemilu serentak pun menjadi pemicu diajukannya pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Di mana, norma terkait pelaksanaan pemilu presiden setelah pemilu anggota legislatif dalam undang-undang tersebut dimohonkan untuk dinyatakan inkonstitusional karena dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Atas permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 memutuskan bahwa pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang mengatur penyelenggara pemilu presiden setelah pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan putusan itu, pemilu presiden dan wakil presiden harus dilaksanakan bersamaan atau serentak (*concurrent*) dengan pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Walaupun putusan tersebut diucapkan pada Maret 2013, lebih kurang satu tahun menjelang hari pemungutan suara Pemilu 2014, namun pemilu serentak belum akan dilaksanakan pada tahun itu juga. Mahkamah Konstitusi menanggukkan pelaksanaan pemilu serentak hingga tahun 2019 dengan alasan perlunya waktu untuk menyiapkan budaya hukum dan kesadaran politik dalam melaksanakan pemilu nasional secara serentak.

Jauh sebelum putusan tersebut dikeluarkan MK, kira-kira pada pertengahan 2012, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas sesungguhnya telah merancang sebuah jamuan ilmiah berupa Konferensi Hukum Tata Negara yang akan diselenggarakan pada pertengahan 2014. Di mana, tema pemilu serentak merupakan isu yang dipilih untuk dibahas dalam forum tersebut. Ketika persiapan Konferensi HTN tengah berlangsung, MK pun mengeluarkan putusan pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008 dengan mengabulkan gagasan pemilu serentak. Sehingga, putusan ini pun menjadi bagian yang semakin memperkuat keinginan agar gagasan pemilu serentak dibahas secara lebih mendalam dalam konferensi yang akan dihelat.

Dalam jamuan ilmiah tersebut, sejumlah pakar/penggiat hukum tata negara dan pemilu bertemu, mempresentasikan makalah dan membahas gagasan penyelenggaraan pemilu serentak dengan berbagai aspek yang mengitarinya. Mulai dari pemilu nasional serentak, pemilihan kepala daerah serentak, proses penyelenggaraannya sampai masalah keuangan pemilu dibahas secara mendalam. Dengan pertimbangan agar berbagai gagasan yang muncul dalam konferensi tersebut tidak hanya terhenti sampai di sana atau hanya tersimpan dalam arsip laporan, PUSaKO pun berinisiasi agar sejumlah makalah terpilih dihimpun menjadi buku yang dapat dikonsumsi secara luas oleh masyarakat, khususnya yang berminat pada isu hukum tata negara pemilu.

Buku ini terdiri lima bagian utama dengan diawali prolog Jimly Asshiddiqie dan diakhiri epilog Saldi Isra. Pada bagian pertama, dibahas tentang pemilihan umum serentak, diawali dengan bahasan yang dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf. Sebagai Wakil Ketua PAH I BP MPR 1999-2004, ia mengingatkan, istilah atau kata "serentak" dalam penyelenggaraan pemilu telah muncul dan menjadi pemahaman bersama pimpinan dan anggota PAH I BP MPR. Pengertian dan pemahaman bersama yang disepakati pimpinan dan anggota PAH I BP MPR adalah penyelenggaraan pemilu dilakukan secara serentak untuk memilih lima peserta: anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, dan pasangan presiden dan wakil presiden.

Ramlan Surbakti menilai, pemilihan umum untuk sekaligus memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagai pemilu borongan tidaklah menguntungkan rakyat, malah merugikan. Sebab, (1) cara tersebut akan membingungkan rakyat dalam memilih, (2) penggabungan pemilu nasional dan lokal akan merugikan otonomi daerah karena didominasi isu nasional, dan (3) dengan menggabungkan pemilu nasional dengan pemilu lokal, pemerintahan daerah tidak akan mempunyai mekanisme mengakomodasi tuntutan berbagai kelompok masyarakat untuk

melakukan perubahan. Sehingga yang mesti dilakukan adalah memisahkan pemilu nasional serentak (*concurrent*) dengan pemilu lokal serentak. Itulah desain yang ditawarkan Guru Besar Ilmu Politik Universitas Airlangga tersebut.

Dian Agung Wicaksono dan Syarif Fatahillah menyampaikan pandangan tentang pelaksanaan pemilu serentak (*concurrent election*) sebagai sebuah pilihan kebijakan yang relevan dengan kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Sebab, pilihan tersebut akan berkontribusi positif terhadap efektivitas sistem pemerintahan presidensial. Senada dengan itu, Lutu Dwi Prastanta dan Wira Atma Hajri juga berpandangan bahwa pemilu serentak merupakan salah satu cara untuk memperkuat sistem presidensial. Lebih jauh dari itu, Muhammad Fauzan Azim menegaskan, pemilu serentak merupakan cara untuk mendorong terciptanya pemerintahan yang kuat. Di mana, dengan pemilu serentak, tidak relevan lagi menerapkan *presidential threshold*. Sebab, hal itu akan mereduksi nilai-nilai kebebasan rakyat dalam melaksanakan kedaulatannya.

Sama dengan pandangan Fauzan, Januari Sihotang dan Dri Utari Christina Rachmawati juga mengemukakan, dalam penyelenggaraan pemilu serentak *presidential threshold* tidak diperlukan atau tidak relevan untuk diterapkan lagi. Tidak hanya sekadar itu, Masduri bahkan menilai penerapan *presidential threshold* merupakan bentuk pengingkaran terhadap norma UUD 1945. Selain itu, Januari menambahkan, sistem pemilu serentak akan memberi peluang lebih besar untuk terbangunnya koalisi yang ideal dan kokoh. Pandangan mana juga disampaikan oleh Ryan Muthiara Wasti. Ia menilai penyelenggara pemilu nasional serentak akan dapat mewujudkan stabilitas pemerintahan karena kecenderungan kongruen antara perolehan suara pemilu presiden dengan perolehan suara pemilu legislatif.

Bahkan menurut M. Nurul Fajri, sistem tersebut juga akan berdampak baik terhadap upaya penyederhanaan partai politik dan peningkatan kesadaran politik masyarakat. Hampir senada dengan itu, Hayat menilai penyelenggaraan pemilu serentak harus ditopang dengan sistem multipartai sederhana. Di mana, kombinasi keduanya akan menghasilkan kepemimpinan yang akuntabel, berkualitas dan kompatibel dalam menjalankan pemerintahan presidensial.

Sementara Ilhamdi Taufik memberikan sejumlah catatan terhadap penyelenggaraan pemilu serentak yang akan diterapkan. Menurutnya, perubahan terhadap sejumlah ketentuan peraturan perundang-undangan terkait pemilu perlu dilakukan secara hati-hati dan menyeluruh. Di mana, hal yang sama juga dikemukakan Wiwin Suwandi. Dalam pandangannya, mendesain ulang undang-undang pemilu untuk mewujudkan presidensial efektif mutlak diperlukan untuk membangun sebuah pemerintahan yang efektif.

Pada bagian kedua yang membahas ihwal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, pendapat pakar dan pegiat pemilu terbelah soal sistem penyelenggaraan pilkada. Dalam makalahnya, Djohermansyah Djohan mengemukakan, pilkada harus diposisikan sebagai suatu proses yang akan mentransformasikan pengimplementasian demokrasi secara substansial, tidak hanya secara prosedural semata, dan diterapkan di daerah dalam rangka mendukung terwujudnya *good local governance*. Dalam konteks itu, menurut Asrinaldi, pemilihan kepala daerah mesti tetap dilaksanakan secara langsung. Sebab, dengan mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD akan menghilangkan substansi konsolidasi demokrasi di tingkat lokal.

Sedangkan Siti Zuhro berpandangan, sekalipun masih banyak pekerjaan rumah yang mengitari penyelenggaraan pilkada, namun pilkada serentak merupakan harapan baru untuk mengurangi kebosanan masyarakat dalam menghadapi pilkada. Menyambung gagasan pilkada serentak tersebut, Didik Supriyanto merekomendasikan agar penyelenggaraan pilkada digabungkan dengan pemilu anggota DPRD. Selain itu, juga perlu diatur keadaan/masa transisi atau peralihan, guna menuju jadwal tetap pemilu nasional dan pemilu daerah dalam kurun lima tahunan.

Sementara bagi Agus Adhari, pemilihan kepala daerah tidak mesti dilaksanakan secara langsung, melainkan juga dapat dilakukan melalui DPRD. Menurutnyanya, gagasan pilkada asimetris perlu diterapkan. Di mana, dengan cara itulah daerah diberi keleluasaan untuk menentukan mekanisme pemilihan kepala daerah sesuai dengan kearifan lokal yang ada. Senada dengan Agus, Inna Junaenah mengemukakan, oleh karena titik berat otonomi ada di kabupaten/kota, di mana gubernur hanyalah wakil pemerintah pusat di daerah, maka gubernur tidak perlu dipilih secara langsung.

Hal senada juga disampaikan oleh Aryono Putra. Baginya, sistem pilkada ditentukan secara berbeda, di mana gubernur dipilih oleh DPRD sedangkan bupati/walikota dipilih secara langsung. Tidak jauh berbeda dengan itu, Fatkhul Muin pun menilai, untuk memperkuat otonomi di tingkat kabupaten/kota, pilkada secara langsung pun harus diterapkan di level kabupaten/kota. Membantah pandangan tersebut, Dian Bakti Setiawan dengan berbagai argumentasinya justru berkesimpulan bahwa fokus otonomi haruslah diletakkan di provinsi. Sehingga, Gubernur yang harus dipilih secara langsung karena dialah yang membutuhkan legitimasi kuat dari rakyat. Sementara bupati dan walikota cukup dipilih secara tidak langsung.

Menengahi perbedaan pandangan soal pilkada langsung, Jamaludin Gafur berpandangan, untuk menentukan mekanisme pemilukada secara demokratis harus mempertimbangkan tiga hal yaitu aspek pencalonan, mekanisme

pengejawantahan kedaulatan rakyat, dan adanya mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilu yang fair, adil, dan transparan. Dengan ketiga aspek tersebut, pelaksanaan pemilu secara langsung merupakan sebuah keniscayaan. Sebab, hanya dengan pemilihan secara langsung itulah ketiga aspek di atas dapat terpenuhi.

Sementara Bilal Dewansyah memfokuskan bahasannya tentang kampanye pemilu deliberatif. Menurutnya kampanye harus dijadikan momen yang lebih dari hanya sekadar instrumen memobilisasi dukungan pemilih untuk membangun pencitraan. Sedangkan Yusdiyanto lebih fokus membahas pengalaman penyelenggaraan pemilu serentak dengan pemilu anggota legislatif di Provinsi Lampung. Ia menilai, walaupun penyelenggaraan pemilu dan pemilu legislatif di Lampung berjalan dengan lancar, namun pelaksanaannya cukup kompleks. Sehingga, untuk menerapkan pemilu serentak dengan pemilu anggota legislatif perlu dipertimbangkan lebih matang lagi.

Di bagian ujung bagian ini, dibahas masalah model penyelenggara pemilu yang efektif dan efisien. Rahmat Muhajir Nugroho berpendapat, untuk efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu, yang harus diterapkan adalah model pemilihan gubernur secara langsung yang dilakukan secara serentak dengan pemilihan bupati/walikota di masing-masing provinsi. Hal senada juga dikemukakan Nur Rohim, di mana dengan menyelenggarakan pemilu secara serentak, akan terjadi efisiensi anggaran penyelenggaraannya.

Bahasan mengenai pemilu dan pemilu serentak kemudian diiringi dengan nukilan tentang penyelenggara dan penyelenggaraan pemilu pada bagian ketiga. Bagian ini diawali pandangan yang disampaikan Husni Kamil Manik. Dalam konteks lembaga penyelenggara, ia menilai model tiga lembaga penyelenggara pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu telah meningkatkan sistem *check and balance* antar penyelenggara pemilu. Terkait penyelenggaraan pemilu serentak ia menilai, cara tersebut akan lebih mudah dikelola, sebab berbagai tahapan pemilu yang berbeda dapat digabungkan menjadi satu. Sementara untuk pengawasan pemilu, Muhammad memberi catatan bahwa pengawasan pemilu memegang peranan penting untuk menghasilkan pemilu yang berintegritas.

Adapun Fathoni memberikan sejumlah catatan kritis atas institusi penyelenggara pemilu. Salah satunya dilema netralitas yang dialami penyelenggara pemilu. Menurutnya, tantangan terbesar penyelenggara adalah melepaskan diri dari pengaruh partai politik. Sedangkan Jamin Ginting dan Dwi Putra Nugraha menekankan masalah harmonisasi peran lembaga penyelenggara pemilu dalam penyelesaian sengketa pemilu. Lebih spesifik keduanya berpandangan, aturan tenggat waktu antara setiap lembaga harus harmonis

dan kompatibel dengan tenggat waktu pengajuan sengketa hasil ke Mahkamah Konstitusi. Sementara Muhammad Imam Nasef berpandangan, pola hubungan antar penyelenggara harus dibangun berbasis *electoral integrity*. Terkait hal itu, DKPP memegang peranan penting. Hanya saja, DKPP dalam menjalankan kewenangannya harus membatasi diri agar tidak *overlapping* dengan kewenangan lembaga lainnya. Melengkapi apa yang disampaikan sejumlah pemakalah terkait hubungan antar penyelenggara pemilu, Rachmani Puspitadewi mengulas tentang pentingnya hubungan antara penyelenggara pemilu dengan lembaga penyelenggara komunikasi informasi dalam memaksimalkan penyelenggaraan pemilu serentak. Bagaimanapun, kekuatan media kominfo sangat diperlukan untuk mendukung penyelenggaraan pemilu yang lebih berkualitas. Oleh karena itu, perlu suatu sinergitas kerja — kerja penyelenggaraan pemilu oleh KPU dan Bawaslu dengan lembaga seperti Dewan Pers dan Komisi Penyiaran Indonesia.

Selanjutnya pada bagian keempat dibahas tentang dana pemilu dan dana kampanye peserta pemilu. W. Riawan Tjandra dan Mery Christian Putri menegaskan, prinsip-prinsip *good financial governance* perlu diterapkan secara konsisten dalam sistem pendanaan politik. Tanpa itu, korupsi politik dan politik korupsi akan selalu menghantui pemilu sebagai perhelatan demokrasi. Sementara Hifzil Alim memberikan tawaran tentang bagaimana semestinya desain pendanaan partai dan kampanye pemilu. Di mana, iuran anggota menjadi salah satu alternatif untuk memutus pengaruh dan intervensi buruk ke dalam partai politik. Selain itu, partai politik juga harus didorong agar mencari sumber dana yang tidak melawan hukum. Dalam konteks itu, diperlukan adanya aturan tegas terkait pendanaan partai dan kampanye pemilu. Sedangkan Donal Fariz memberi catatan atas praktik manipulasi dana kampanye yang terjadi dalam pemilu. Menurutnya manipulasi dana politik terjadi pada relasi antara penyumbang dengan parpol dan kandidat, sementara *money politics* terjadi pada relasi antara parpol dan kandidat dengan penyelenggara dan juga dengan pemilih (*voters*).

Untuk mengantisipasi manipulasi dana kampanye, Reza Syawawi menegaskan pentingnya memperkuat akuntabilitas pendanaan politik. Ia berpandangan, penerapan prinsip-prinsip transparansi dalam pendanaan politik menjadi sebuah keharusan agar publik bisa ikut mengawasi. Hanya saja, penguatan akuntabilitas pendanaan politik jangan terjebak pada akuntabilitas di atas kertas semata, melainkan harus hadir secara faktual di hadapan publik.

Untuk mendukung pengawasan dana kampanye yang lebih akuntabel, Indrawati menegaskan perlunya konstruksi hukum pengawasan dana kampanye dengan menggunakan perspektif penegakan hukum administrasi negara. Dalam perspektif itu, beberapa lembaga terkait: KPU dan Bawaslu harus

diberi kewenangan untuk menegakkan hukum administrasi dalam rangka mewujudkan pemilu yang jujur dan adil. Sementara Rifki Saputra memandang bahwa pengawasan dana kampanye juga perlu dilakukan dengan menggunakan pendekatan anti-pencucian uang. Bagaimanapun, peluang aktivitas pencucian uang dalam pemilu sangat besar sehingga perlu diikuti dengan instrumen hukum yang dapat meminimalisir atau mempersempit ruang gerak pelakunya.

Terkait anggaran penyelenggaraan pemilu, Viktor Imanuel W. Nalle dan Ryna Fransiska menyampaikan pandangannya tentang efisiensi anggaran pemilu melalui *small multi-member district*. Dengan sistem ini, daerah pemilihan akan dipecah menjadi lebih kecil lagi dengan jumlah kursi yang juga makin sedikit untuk setiap daerah pemilihan. Menurut mereka, berkurangnya alokasi kursi akan berimplikasi pada desain ukuran surat suara yang berpengaruh pada anggaran penyelenggaraan pemilu.

Pada bagian kelima, dimuat pandangan sejumlah pegiat hukum tata negara pemilu tentang masalah hukum pemilu. Topo Santoso memberi penekanan pada penegakan hukum pidana pemilu. Instrumen hukum pidana pemilu diperlukan guna melindungi proses politik dari berbagai tindak pidana yang akan terjadi di dalamnya. Dalam konteks yang sama, Dwi Haryadi berpandangan, politik kriminal diperlukan guna menanggulangi tindak pidana pemilu. Pendekatan politik kriminal dengan keterpaduan kebijakan penal yang bersifat represif dengan sanksi yang tegas untuk efek jera, dan di sisi lain ada kebijakan non-penal yang bersifat preventif dan memiliki efek jangka panjang untuk mewujudkan pemilu/pemilukada yang jujur dan adil.

Adapun Sudi Prayitno menyampaikan pandangan terkait pengadilan khusus perselisihan pemilu. Pengadilan khusus diperlukan karena mekanisme penyelesaian perselisihan yang ada saat ini dinilai belum memberikan rasa keadilan bagi pihak-pihak yang berselisih. Selain pengadilan khusus, Laila Sungkar memandang perlu adanya *electoral justice system*. Di mana, dalam sistem tersebut kepastian tindakan, keputusan penyelenggara di satu sisi dan perlindungan terhadap hak-hak setiap orang dalam pemilu di sisi lain dapat dilindungi secara hukum.

Terkait penyelesaian sengketa pemilukada, Ardiansyah menyampaikan tiga ranah penyelesaian sengketa mesti ada, yaitu penyelesaian oleh KPU, oleh Bawaslu dan oleh lembaga penegak hukum: polisi, jaksa dan hakim. Khusus untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilukada, Nunuk Nuswardani mengulas tentang problem konstitusional terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa hasil pilkada. Menurutnya, penyelesaian sengketa hasil pilkada oleh MK dengan putusan yang bersifat terakhir dan final sangat riskan. Sebab, dengan singkatnya waktu dan banyaknya beban perkara

akan menyulitkan MK untuk dapat memeriksa bukti-bukti secara lebih baik. Menanggapi persoalan tersebut Wengki Purwanto mengemukakan, untuk alasan efektivitas dan menjaga kualitas putusan penyelesaian sengketa hasil pilkada, kewenangan penyelesaian sengketa pilkada lebih tepat diserahkan kembali kepada Mahkamah Agung, khususnya badan peradilan administrasi negara. Pemikiran yang sama juga dikemukakan Erik Sepria. Ia menilai, dikembalikannya kewenangan penyelesaian sengketa pilkada kepada Mahkamah Agung akan berdampak pada fokusnya MK untuk menangani perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, sengketa hasil pemilu, sengketa kewenangan lembaga negara dan pembubaran partai politik.

Sejumlah gagasan yang dibentangkan selama penyelenggaraan konferensi bertema penyelenggaraan pemilu serentak sebagaimana diulas secara singkat di atas mungkin masih jauh untuk dapat dikatakan komprehensif. Namun, tidak dapat dipungkiri, berbagai gagasan tersebut tentu bisa menjadi pemicu dilakukannya kajian lebih mendalam dan menyeluruh terkait desain detail penyelenggaraan pemilu serentak yang akan diintrodusir ke dalam Undang-Undang Pemilu yang akan menjadi dasar penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 mendatang.

Mengakhiri hantaran ini, terlepas dari berbagai sisi lemah yang ada, sebagai *janang* atau tuan rumah penyelenggara konferensi hukum tata negara, dengan segala kerendahan hati kami persembahkan karya sederhana ini ke hadapan sidang pembaca semua. Semoga, sekecil apa pun sumbangan pemikiran yang ada, ia tetap mampu menjaga asa akan makin membaiknya perhelatan demokrasi di masa yang akan datang. Selamat membaca!

Limau Manih, Juni 2014

Salam,

Editor

DAFTAR ISI

Kata Sambutan Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas	v
Kata Pengantar Editor	vii
Daftar Isi	xv
Prolog: Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.	xxi
BAGIAN I PEMILIHAN UMUM SERENTAK	1
1. Pemilihan Umum Nasional Serentak Slamet Effendy Yusuf	3
2. Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak: <i>Concurrent Election</i> dan <i>Coattail Effect</i> Ramlan Surbakti	13
3. <i>Concurrent Election</i> : Diskursus <i>Constitutional Necessity</i> dan Implikasinya Terhadap Sistem Presidensial Dian Agung Wicaksono dan Syarif Fatahillah	26
4. <i>Quo Vadis</i> Desain Pemilu Nasional Muhammad Fauzan Azim	49
5. Model Pemilu Nasional Serentak Riris Ardhanariswari	80
6. Pemilu Serentak dan Konsekuensinya Ilhamdi Taufik	97

7.	Politik Hukum Pemilu Terhadap Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia Lutu Dwi Prastanta	118
8.	Mendesain Pemilu Nasional Serentak dalam Rangka Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia Januari Sihotang	138
9.	Pelaksanaan Pemilu Nasional Serentak Sebagai Solusi untuk Memperkuat Sistem Presidensial di Indonesia Ryan Muthiara Wasti	156
10.	Pemilu Nasional Serentak: Suatu Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia Wira Atma Hajri	169
11.	Presidensial Progresif dalam Sistem Pemilu Nasional Serentak M. Nurul Fajri	185
12.	Korelasi Sistem Pemilu Serentak dengan Multipartai Sederhana Sebagai Penguatan dalam Sistem Presidensial Hayat	202
13.	Legitimasi Calon Presiden Purnawirawan Tahun 2014 dalam Mekanisme <i>Presidential Threshold</i> Dri Utari Christina Rachmawati	223
14.	Mengakhiri Polemik <i>Presidential Threshold</i> Masduri	246
15.	<i>Presidential Threshold</i> Sebagai Instrumen Proteksi M. Husnu Abadi	263
16.	Penyatuan Undang-Undang Pemilihan Umum Wiwin Suwandi	274
	BAGIAN II PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH	295
17.	Pemilihan Kepala Daerah di Era Otonomi Daerah: Sebuah Tinjauan Kritis Atas Agenda Demokrasi Indonesia Djohermansyah Djohan	297
18.	Rivalitas Legitimasi Kepala Daerah Dengan Badan Legislatif dan Dampaknya Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Asrinaldi A	306
19.	Kedudukan DPRD Sebagai Representasi Pemilih Kepala Daerah Agus Adhari	321

20. Penujukan Gubernur dan Titik Berat Otonomi di Kabupaten/Kota Inna Junaenah	336
21. Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Serentak R. Siti Zuhro	352
22. Bukan Pilkada Serentak, tapi Pemilu Daerah Didik Supriyanto	370
23. Perubahan Sistem Pemilukada: Pemilihan Langsung vs Pemilihan oleh DPRD Aryono Putra	396
24. Menafsir Ulang Pemilihan Kepala Daerah yang Demokratis Jamaludin Ghafur	417
25. Esensi Pemilukada Sebagai Upaya Penguatan Otonomi Daerah pada Tingkat Kabupaten/Kota Fatkhul Muin	436
26. Pemilihan Serentak Gubernur Sebagai Kepala Daerah Provinsi Dian Bakti Setiawan	452
27. Model Kampanye Deliberatif dalam Desain Pilkada Serentak Bilal Dewansyah	465
28. Telaah Hukum Prototipe Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Pemilihan Legislatif Serentak di Provinsi Lampung Yusdiyanto	489
29. Mendesain Model Pemilihan Umum Kepala Daerah yang Efektif dan Efisien Rahmat Muhajir Nugroho	508
30. Gagasan Pemilukada Serentak dan Implikasinya Terhadap Pesta Demokrasi yang Efektif dan Efisien Nur Rohim	524
BAGIAN III PENYELENGGARA DAN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM	539
31. Penyelenggaraan Pemilu dan Pemilukada Husni Kamil Manik	541
32. Pengawasan Pemilu untuk Pemilu yang Lebih Baik Muhammad	547
33. Kabut Asap Panitia Pesta Demokrasi Fathoni	555

34. Harmonisasi Peran Lembaga Penyelenggara Pemilu dalam Penyelesaian Sengketa Pemilu di Indonesia Jamin Ginting dan Dwi Putra Nugraha	573
35. <i>Pola Hubungan Antarpenyelenggara Pemilu Berbasis Electoral Integrity</i> , Studi Kritis Terhadap Kewenangan DKPP Muhammad Imam Nasef	584
36. <i>Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu Dengan Lembaga Penyelenggara Media Komunikasi Informasi Menghadapi Pemilu Serentak 2019</i> Rachmani Puspitadewi	600
BAGIAN IV DANA PEMILU DAN DANA KAMPANYE PESERTA PEMILU	615
37. Pendanaan Kampanye: Antara Demokrasi dan Kriminalisasi W. Riawan Tjandra dan Mery Christian Putri	617
38. Redesain Dana Partai dan Kampanye Hifzil Alim	634
39. Efisiensi Anggaran Pemilu Melalui <i>Small Multi-Member District</i> Victor Imanuel W. Nalle dan Ryna Frensiska	651
40. Manipulasi Dana Kampanye dalam Pemilu Donal Fariz	675
41. Memperkuat Akuntabilitas Pendanaan Politik Reza Syawawi	692
42. Konstruksi Hukum Pengawasan Dana Kampanye Pemilu dalam Perspektif Penegakan Hukum Administrasi Indrawati	707
43. Pengawasan Dana Kampanye Pemilihan Umum Melalui Pendekatan Anti-Pencucian Uang di Indonesia Refki Saputra	727
BAGIAN V MASALAH HUKUM PEMILIHAN UMUM	741
44. Penegakan dan Penyelesaian Masalah Hukum Topo Santoso	743
45. Pengadilan Khusus Perselisihan Pemilu Sudi Prayitno	756

46. Menelisik Jenis Sengketa Pemilu dan Model Penyelesaiannya Berdasarkan <i>Electoral Justice System</i> Lailani Sungkar	773
47. Politik Kriminal Penanggulangan Tindak Pidana Pemilu dan Pemilukada Dwi Haryadi	792
48. Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah di Indonesia Ardiansyah	807
49. Problem Konstitusional Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah oleh Mahkamah Konstitusi Nunuk Nuswardani	822
50. Menyoal Penyelesaian Sengketa Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi Wengki Purwanto	835
51. Kritik Terhadap Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada Erik Sepria	847
52. Menata Ulang Penegakan Hukum Pemilu dan Pemilukada Tjantje Tjiptabudy	857
Epilog: Prof. Dr. Saldi Isra, S.H.	873
Para Editor	903
Para Kontributor	905

Telaah Hukum Prototipe Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Pemilihan Legislatif Serentak di Provinsi Lampung

Yusdiyanto²⁸⁹

A. Pendahuluan

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia, baik pemerintahan provinsi/kabupaten/kota mengalami pasang-surut seiring dengan perkembangan sistem pemerintahan daerah dan dinamika ketatanegaraan Indonesia. Hal ini terlihat dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan sampai dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah mengikuti rezim pemerintahan yang sedang berkuasa. Di era rezim Orde Lama menggunakan pola penunjukan langsung oleh presiden, rezim Orde Baru menggunakan pola pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Rezim Orde Reformasi menggunakan pola pemilihan langsung oleh rakyat.

Bentuk tersebut terlihat dari aturan perundang-undangan yang pernah berlaku. Lihat disaat Orde Lama berkuasa: melalui UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah,²⁹⁰ bertolak belakang dengan UU Nomor 1 Tahun 1957. Hal ini dikarenakan perubahan format pemerintahan negara sebagai implikasi perubahan konstitusi (semula Republik Indonesia Serikat menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang memuat ketentuan bahwa kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau menteri dalam negeri melalui calon-calon yang diajukan oleh DPRD sebagaimana Pasal 11, yang menegaskan bahwa: "Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan

²⁸⁹Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung

²⁹⁰Lembaran Negara RI Nomor 80 Tahun 1965, TLN RI Nomor 2777.

oleh: a. Presiden bagi Daerah Tingkat I, b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah Tingkat II, dan c. Kepala Daerah Tingkat III dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat III yang ada dalam Daerah Tingkat I”.

Lalu di saat rezim Orde Baru, melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.²⁹¹ Dalam Pasal 15 dan 16 ketentuan tersebut, kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan disepakati bersama Menteri Dalam Negeri.²⁹² Pemilihan kepala daerah oleh DPRD masih berlangsung dengan ketentuan yang kemudian dimuat dalam Pasal 18 ayat (1) huruf (a) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.²⁹³

Kemudian rezim Orde Reformasi, dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,²⁹⁴ dan terakhir diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004,²⁹⁵ menyebabkan perubahan secara gradual mekanisme pemilihan kepala daerah yang kemudian dilaksanakan pemilihan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.²⁹⁶

Kemudian dalam perjalanan rezim penyelenggaraan pemerintahan daerah sampai saat ini, waktu pergantian dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (baca: provinsi/kota/kabupaten) mengikuti masa jabatan berakhirnya kepala daerah di tiap-tiap daerah di wilayah Indonesia.

Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ternyata tidak semulus yang dibayangkan oleh semua masyarakat di Indonesia. Selama ada cara dalam menghalang-halangi atau menghambat pelaksanaan pemilukada.

²⁹¹Lembaran Negara RI Nomor 38 Tahun 1974, TLN RI Nomor 3037.

²⁹²Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1974 berisikan “Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi depan Menteri Dalam Negeri”, selanjutnya dalam Pasal 16 ayat (1) UU tersebut menyatakan “(1) Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah, dan ayat (2) UU tersebut menegaskan bahwa “Hasil pemilihan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang di antaranya”.

²⁹³Lembaran Negara RI Nomor 60 Tahun 1999, TLN RI Nomor 3839.

²⁹⁴Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 125, TLN RI Nomor 4437

²⁹⁵Lembaran Negara RI Nomor 59 Tahun 2008, TLN RI Nomor 4844.

²⁹⁶Lihat Pasal 24 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Tampaknya meletakkan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi ternyata sulit dilakukan, masing-masing memiliki fatsun, dalil dan prinsip dalam menyelenggarakan negara.²⁹⁷

Pandangan ini, berangkat dari peristiwa sensasional penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Lampung kapan digelar. Di mana masa jabatan Gubernur Drs. Sjahroedin ZP saat ini berakhir tepat tanggal 2 Juni 2014. Perdebatan tersebut terjadi mulai pertengahan Juni tahun 2012 sampai dengan Februari 2014, waktu yang cukup panjang, sangat melelahkan dan menyita energi semua pihak. Semua pihak terlibat dalam konflik ini, mulai unsur pemerintah pusat, daerah, akademisi dan masyarakat yang turut serta menyelesaikan tarik-ulur waktu pelaksanaan Pilgub. Di konteks ini terjadi saling pendapat, ada pihak yang beranggapan pilgub dilaksanakan di tahun 2013 dan ada pula yang dilaksanakan setelah Pemilu 2014 (baca: Pileg dan Pilpres) yaitu tahun 2015.

Beberapa problematika tersebut mulai dari: Keberadaan Pasal 233 UU No. 32 tahun 2004,²⁹⁸ Legalitas Komisioner KPU Provinsi/Kota/Kabupaten karena jabatan komisioner berakhir di tahun 2013, disharmonisasi antarlembaga daerah (baca: Pemerintah Provinsi, DPRD, dan KPU Lampung), tahapan pilgub dan tidak dianggarkan dalam APBD 2013. Lalu ada peristiwa yang di luar dugaan dan sangat mengejutkan adalah ketika KPU Lampung somasi Sdr. Yusdiyanto selaku Ketua Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui surat bernomor: 346/KPU-Prov-008/XII/2013 tertanggal 10 Desember 2013. Atas pernyataan pada Surat Kabar Harian Lampost tertanggal 9 Desember 2013, dengan judul berita "BPK diminta audit dana pilgub".

Dari pelbagai permasalahan tersebut yang kemudian oleh KPU Pusat dan KPU Daerah menetapkan pelaksanaan pilgub diputuskan dilaksanakan serempak dengan pemilihan legislatif tepat tanggal 9 April 2014. Dengan alasan pelaksanaan pilkada serempak pileg tidak ada ketentuan hukum yang melarangnya. Mengutip pernyataan Ketua Komisi Pemilihan Umum Pusat Husni Kamil Manik bahwa Pilgub Lampung merupakan prototype pemilu serentak.²⁹⁹

Atas keputusan tersebut, Provinsi Lampung mencatatkan sebagai laboratorium politik di Indonesia—sejak konsepsi pemilukada diluncurkan melalui UU No. 32 Tahun 2004, mulai calon *incumbent* yang wajib

²⁹⁷Yusdiyanto, 2013. "Disharmonisasi Pelaksanaan Jadwal Pemilihan Gubernur Lampung", Jurnal Konstitusi PKKD-FH Universitas Muhammadiyah Magelang, Volume I No. 1, September 2013, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi), hlm. 86

²⁹⁸Yusdiyanto, "Jadwal Pilgub Lampung di Ujung Tanduk", Opini Lampung Post 17 Mei 2013.

²⁹⁹Baca Tribun Lampung, 22 Februari 2014.

mengundurkan diri, keikutsertaan calon independen, sampai kini sebagai prototipe pemilu serentak.

B. Pemilu dan Pemilukada

Konstitusi menempati kedudukan tertinggi dalam negara Indonesia dan melalui konstitusilah yang mengatur berbagai aspek ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara, termasuk pelaksanaan kedaulatan rakyat.³⁰⁰

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah meletakkan dasar-dasar negara hukum modern yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) yang diartikan sebagai negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*).³⁰¹ Sebagaimana tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD yaitu: Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Alinea tersebut memberikan ketegasan bahwa demokrasi dianut bersama dengan prinsip negara konstitusional.³⁰² Demokrasi dipilih berlandaskan pada martabat dan kesederajatan manusia.³⁰³

Pemahaman ini memberikan justifikasi bahwa demokrasi di republik ini dijalankan melalui mekanisme pemilu. Dan pemilu sebagai sarana mewujudkan demokrasi dalam sebuah negara.³⁰⁴

Meriam Budiardjo,³⁰⁵ mengatakan, pemilu dianggap lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat.³⁰⁶

Pada konteks Indonesia, demokrasi mengandung tiga arti: pertama, demokrasi dikaitkan dengan sistem pemerintahan. kedua, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi oleh perjalanan historis Bangsa Indonesia. ketiga, demokrasi sebagai solusi tentatif untuk menyelesaikan beberapa persoalan yang dihadapi dalam rangka penyelenggaraan negara sehingga lahir istilah

³⁰⁰Jimly Asshididqie, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, (Jakarta: PT Elex Media Komputera, 2009) hlm 298.

³⁰¹Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum, (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2007) hlm 36.

³⁰²Janedjri M. Gaffar, Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm 38

³⁰³*Ibid*, hlm 11

³⁰⁴Janedjri M. Gaffar, Politik Hukum Pemilu, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm 5.

³⁰⁵Meriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm 461

³⁰⁶*Ibid*, hlm 461

musyawarah mufakat.³⁰⁷ Pelaksanaan pemerintahan diaplikasikan dengan nilai-nilai demokrasi sebagai langkah untuk mewujudkan prinsip desentralisasi di mana demokrasi di tataran nasional dilakukan bersamaan dengan demokratisasi di tataran lokal (daerah).³⁰⁸ Pemilu merupakan mekanisme utama yang harus ada dalam tahapan penyelenggaraan negara dan pembentukan pemerintahan.³⁰⁹

Ketentuan pemilu diatur dan dirumuskan dalam Pasal 22E UUD yang berisi: a) Asas pemilu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, b) Periodisasi pemilihan setiap lima tahun sekali. c) Tujuan pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. d) Peserta pemilu untuk memilih anggota DPRD dan anggota DPRD adalah partai politik. e) Peserta pemilu untuk memilih anggota Dewan DPRD adalah perseorangan. f) Pemilu diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Kemudian dikuatkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009.

Kemudian menurut Pasal 1 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012, Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.³¹⁰

Sedangkan di level *local government*, pemilu diaktualisasikan ke dalam bentuk pilukada langsung. Meminjam istilah Muhammad Asfar, demokrasi lokal memosisikan esensi pendistribusian dan pembangunan demokrasi dilaksanakan di tiap-tiap daerah melalui instrumen pemilihan kepala daerah secara langsung, implikasinya yang tidak lain adalah untuk mencerdaskan secara politik masyarakat daerah dan meningkatkan peran partisipasinya.³¹¹

Pandangan hukum demokrasi lokal bersumber dari konsideran menimbang

a) UU No. 32 Tahun 2004 yaitu:

Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-UUD1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan

³⁰⁷Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hlm 69.

³⁰⁸Gamawan Fauzi, Sengketa Pilukada, Putusan MK, dan Pelaksanaan Putusan MK dalam Demokrasi Lokal "Evaluasi Pilukada di Indonesia, (Jakarta: Konsitusi Press, 2012), hlm 31.

³⁰⁹Janedri M. Gaffar, *Politik.... op.cit.*, hlm 36.

³¹⁰Lembaran Negara RI Tahun 2012 Nomor 117. Tambahan LN-RI No. Nomor 5316.

³¹¹Muhammad Asfar, *Mendesain Pilkada Panduan Bagi Stakeholder*, (Surabaya: Pustaka Eureka dan PusDeHAM, Surabaya, 2006), hlm 7.

peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memerhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian Pasal 56 ayat (1), mengatakan: kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasal ini menghendaki ke depan pemerintah daerah yang dianggap mampu mengekspresikan dan melembagakan kehendak rakyat yang berdasarkan pengakuan atas kedaulatan berada di tangan rakyat untuk memilih figur kepala pemerintah daerah yang menentukan perkembangan dan pembangunan daerah.

Kemudian Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008,³¹² mengatakan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang selanjutnya disebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Konsepsi pemilukada langsung sesungguhnya sudah diintrodusir dalam produk hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah, sebagaimana tertuang dalam Pasal 23 UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.³¹³

Sehingga tidak salah bila berbagai pihak menyampaikan praktik pemilukada langsung sangat dekat makna Pasal 18 UUD 1945. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Terkait pasal ini Prof. Jimly Asshiddiqie³¹⁴ menerangkan bahwa:

“Di setiap unit pemerintahan daerah itu, ada pejabat yang disebut Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis. Ada dua hal yang penting di sini. Pertama, Pasal 18 ayat (4) ini hanya menyebut adanya Gubernur, Bupati, dan Walikota, tidak menyebut adanya Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota. Diadakan tidaknya jabatan wakil ini diserahkan kepada

³¹²Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4865

³¹³Suharizal, *Pemilukada Regulasi, Dinamika dan Konsepsi Mendatang*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm 4.

³¹⁴Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 58-59.

pertimbangan kebutuhan yang penting harus diatur dalam undang-undang. *Kedua*, ketentuan pemilihan secara demokratis dalam ayat (4) ini dapat dilaksanakan, baik melalui cara langsung oleh rakyat atau dengan cara tidak langsung melalui DPRD. Dewasa ini, ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam undang-undang, yaitu bahwa dalam pemilihan itu dilakukan melalui pemilihan umum kepala daerah atau disingkat pemilukada”.

Pada hakikatnya, instrumen pemilihan langsung mengandung nilai-nilai kebebasan, persamaan dan kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip demokrasi.³¹⁵ Melalui pilkada, demokrasi nasional di daerah dapat dibentuk. Artinya, pembangunan demokrasi tidak hanya dilakukan di pusat pemerintahan dan dalam skala nasional saja.³¹⁶

Janedri M. Gaffar,³¹⁷ Pemilukada memiliki tiga fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah: *Pertama*, Kepala daerah terpilih sesuai kehendak bersama rakyat, *Kedua*, berdasarkan visi, misi, program, kualitas dan integritas calon. *Ketiga*, sebagai sarana sekaligus pertanggungjawaban, evaluasi, kontrol dan kekuatan politik.

Pada prinsipnya penyelenggaraan pemilukada sebagai agenda yang *continue* pemerintah pusat dan daerah, demi mewujudkan keberhasilan demokrasi di daerah.

Di samping itu, ketika Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada melalui Putusan No. 41/PHPU.D-VI/2008. Dengan inti petitum yaitu kewenangan penyelesaian sengketa pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah dialihkan menjadi kewenangan MK yang sebelumnya merupakan kewenangan Mahkamah Agung. Maka sampai saat ini Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang pertama dan terakhir yang menjaga dan mengawal demokrasi di daerah.

Saldi Isra,³¹⁸ dalam *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator* dengan tegas menyatakan bahwa “Karena kepercayaan kepada Mahkamah Konstitusi, pembentuk undang-undang mengambil pilihan kebijakan menempatkan pemilihan umum kepala daerah sebagai bagian dari rezim pemilu”.

Langkah ini dilanjutkan dengan penetapan Pasal 236C UU Pemda yang menyatakan secara jelas “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan

³¹⁵Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar*, Yogyakarta: Thafa Media, 2012) hlm. 71.

³¹⁶*Ibid.* hlm. 73.

³¹⁷Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum...*, *op.cit.*, hlm 85

³¹⁸Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, (Jakarta:Themis Book, 2013). hlm. viii.

sejak Undang-undang ini diundangkan". Hal tersebut juga dinyatakan dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Istilah "pemilihan umum" digunakan untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara resmi dituangkan dalam Pasal 1 angka 4 UU ini.³¹⁹

Dapat diperhatikan setiap amar putusan MK mengenai pelanggaran pemilukada tidak saja terbatas hanya pada penghitungan suara hasil pilkada yang telah berlangsung, akan tetapi melingkupi semua proses dari persiapan pemilihan, pemilihan hingga pada akhirnya menetapkan salah satu pasangan calon peserta pemilukada yang terpilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.

C. Polemik Pilgub Lampung

Perlu diketahui, jabatan Gubernur Lampung berakhir 2 Juli 2014, di saat itu masih dalam suasana Pemilu Legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten) dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Atas alasan itu tidak dimungkinkan KPUD melaksanakan pilgub bersamaan dikarenakan akan mengganggu konsentrasi KPUD dan mengurangi khidmat serta sakralnya pesta demokrasi daerah (pilkada) itu.

Polemik kapan Pilgub Lampung di gelar berawal dari: *Pertama*, menghendaki pilgub dipercepat dengan analogi pilgub dilaksanakan sesuai Pasal 233 UU No. 32 tahun 2004 sebagaimana yang dikehendaki KPUD Lampung. Keberadaan jadwal pilgub yang kian di ujung tanduk. Pihak yang menganalogi Pasal 233 UU No. 32/2004 tersebut sangatlah keliru karena pasal tersebut telah kedaluwarsa, namun dalam rangka perumusan dan pembentukan hukum formal *tidak salah* bila suasana materiil yang diperintahkan dan terkandung dalam Pasal 233 dilaksanakan, sehingga sebagai semangat perumusan hukum formal kapan jadwal pilgub dapat digelar.

Kedua, pilgub menanti alas hukum dari pemerintah pusat, melalui pengesahan atau Perubahan UU No.32/2004. Pandangan akademisi, birokrat dan politikus sebagian besar mengerucut pada opsi sebaiknya Pilgub Lampung di gelar menanti disahkannya RUU Pilkada, artinya dimungkinkan pilgub digelar tahun 2015, maka akan ada kerawanan berupa polemik baru yang bakal terjadi, dari segi ketatanegaraan perpanjangan jabatan gubener oleh pemerintah pusat menjadi *inkonstitusional*.³²⁰

³¹⁹Pasal 1 angka 4 UU Pemilu menyatakan "pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

³²⁰Yusdiyanto, Opini Pilgub Lampung di Ujung Tanduk, Radar Lampung 17 Mei 2013.

Dari hasil catatan hukum dan politik yang dilakukan terhadap peristiwa polemik Pilgub Lampung, mulai pertengahan Juni 2012 sampai pilgub digelar 9 April 2014. Sebagaimana berikut ini:

1. KPU Lampung melalui Surat Keputusan KPU Lampung Nomor 75/Kpts/KPU-Prov-008/2012 tanggal 11 September 2012 menetapkan hari pemungutan suara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung tepat pada tanggal 2 Oktober 2013. Penetapan tanggal tersebut didasarkan surat KPU-RI No. 203/KPU/VI/2012 tanggal 12 Juni 2012 yang memerintahkan agar KPU Provinsi menggunakan Pasal 233 Ayat 2 dan ketentuan Pasal 86 ayat 1 UU No. 32 Tahun 2004 Jo. UU No. 12 Tahun 2008, serta UU No. 15 Tahun 2011.

Berdasarkan aturan tersebut KPU Lampung memutuskan bahwa Pilgub Lampung harus dimajukan dari waktu yang semestinya pada tahun 2014 saat habisnya masa jabatan Gubernur – Wakil Gubernur Lampung Periode 2009 – 2014 dengan pertimbangan penyelenggaraan pilgub dalam tahun yang sama akan digelar Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang kemudian akan mengganggu kelancaran kekhusuan pelaksanaan pileg dan pilpres.

Di sini penyelenggara pemilu beserta otoritasnya memulai tahapan tertanggal 2 Februari 2013, yakni Penyusunan Juklak/Juknis Penyelenggaraan Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur.

2. Pada bagian lain, Pemerintah Provinsi Lampung dalam hal ini Gubernur Lampung Drs. Sjahroedin ZP, memandang bahwa penetapan Pilgub 2 Oktober 2013 cacat hukum tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat 4 PP Nomor 6 Tahun 2005 Jo. PP No. 49 Tahun 2008, dan Keppres Nomor 42/P Tahun 2009 yang mengatur pemberitahuan DPRD kepada Kepala Daerah dan KPU disampaikan 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan sebagai awal dimulainya tahapan pemilukada, sementara masa jabatan Gubernur Lampung – Wakil Gubernur Lampung berakhir tepat pada 2 Juni 2014.

Di samping itu, KPU Lampung dinilai tidak mengindahkan Surat Menteri Dalam Negeri kepada KPU Lampung Nomor 121.18/2498/OTDA tanggal 23 April 2012 yang intinya menyatakan bahwa Pasal 233 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2008 tidak dapat dianalogikan untuk digunakan sebagai dasar hukum guna memajukan/mempercepat pelaksanaan pemilukada seperti situasi tahun 2008. Kemudian disusul surat Menteri Dalam Negeri No. 270/5674/OTDA tanggal 2 Oktober 2012 yang menyatakan bahwa “Pasal 233 Ayat 2 UU No. 12 Tahun 2008 hanya berlaku sekali (*einmalig*) sehingga tidak dapat dijadikan dasar rujukan untuk menyelenggarakan pemilukada

pada tahun yang lain. (artinya hanya berlaku pada tahun 2008 saja atau sekali selesai).

Tidak tercapainya pemahaman/kesepakatan bersama mengenai kapan pelaksanaan pilgub digelar terutama antara KPU Lampung dan Gubernur Lampung memicu peningkatan dinamika sosial politik di tingkat kelompok kepentingan, elite sosial politik, dan akademisi yang ditanda mengemukanya wacana, maupun aksi pro-kontra terhadap pelaksanaan Pilgub Lampung.

3. Paska terbitnya SK KPU Lampung Nomor 87/Kpts/KPU-Prov-008/2012 KPU Lampung tetap melaksanakan program dan jadwal yang telah disusun, meskipun Pemerintah Provinsi Lampung belum menganggarkan pembiayaan pelaksanaan Pilgub dalam APBD Lampung. Pemprov Lampung memandang bahwa alasan KPU Lampung memajukan waktu pilgub pada 2 Oktober 2013 tidak tepat dan tidak mempunyai landasan hukum yang kuat, terlebih di saat yang sama pemerintah sedang membahas perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah perihal Pemilihan.
4. Menyikapi polemik jadwal pelaksanaan Pilgub Lampung, Kementerian Dalam Negeri melalui Dirjen OTDA dan Dirjen Kesbangpol menginisias dan memfasilitasi pertemuan antarpihak terkait antara lain: Gubernur Lampung, KPU Lampung, Bawaslu Lampung, DPRD Lampung, KPU RI, dan Bawaslu RI. Pertemuan yang dilaksanakan pada 3 Desember 2012 di Hotel Sheraton Bandar Lampung menghasilkan kesepakatan yang intinya tidak ada pelaksanaan pemilihan gubernur (Pilgub) Lampung pada tahun 2013. Kesepakatan tersebut ditandatangani oleh semua pihak yang hadir dalam pertemuan.
5. Berdasarkan hal tersebut, dalam Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 18 Tahun 2012 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Lampung Tahun 2013 tidak dialokasikan anggaran untuk pemilukada. (sesuai mekanisme pengesahan anggaran perlu diketahui sebelum perda tersebut disahkan telah melalui proses evaluasi oleh Kementerian Dalam Negeri).
6. Setelah adanya Kesepakatan Sheraton, polemik mengenai pelaksanaan Pilgub Lampung tetap ada dan berlangsung sengit, terutama masalah anggaran yang digunakan membiayai pelaksanaan pilgub. Wacana bermunculan dari berbagai pihak, mulai dari pinjaman pihak ketiga, meminta pembiayaan dari pemerintah pusat, iuran dari bakal calon gubernur-wakil gubernur hingga aksi pengumpulan koin Pilgub Lampung oleh kelompok masyarakat.

Di sisi lain KPU Lampung beserta jajarannya (baca: KPU Kota/Kabupaten) tetap melanjutkan tahapan dan jadwal Pilgub yang telah mereka tetapkan, sementara Pemerintah Provinsi Lampung tetap tidak mengganggu pembiayaan Pilgub dan tidak mengajukan APBD Perubahan 2013.

Pada tanggal 6 Mei 2013 Mendagri menerbitkan Surat Edaran (SE) Nomor: 270/2303/S.J perihal himbauan pelaksanaan pemilukada pada tahun 2013, yang isinya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang masa jabatannya berakhir di tahun 2014 agar memfasilitasi penyelenggaraan pemilukada untuk dilaksanakan di tahun 2013. Kemudian disusul Surat Nomor 910/3378/Sj perihal Penyediaan Anggaran Pemilihan Gubernur Lampung, bagi daerah yang telah siap melaksanakan pemilihan kepala daerah – wakil kepala daerah pada tahun yang sama dengan penyelenggaraan pileg dan pilpres agar dapat melaksanakannya.

Atas surat tersebut, Pemerintah Provinsi Lampung menjawab melalui surat Nomor 900/2121/II.02/2013 tertanggal 31 Juli 2013, menyampaikan kepada Menteri Dalam Negeri bahwa mengingat target penerimaan daerah yang direncanakan diperkirakan tidak dapat terealisasi, maka pembiayaan untuk keperluan Pemilihan Gubernur Tahun 2013 tidak dimungkinkan dianggarkan dalam APBD Perubahan Tahun 2013.

Dilain pihak, pada perkembangan selanjutnya KPU Lampung tetap melanjutkan tahapan yang telah disusun, mulai dari: Pembentukan Perangkat Penyelenggara, Sosialisasi Informasi/Pendidikan Pemilih kepada Masyarakat, Rapat kerja Perangkat Penyelenggara Pemilu (baca: Provinsi, Kabupaten dan PPK). Pemantau pemilu, pemutakhiran data dan daftar pemilih, pencalonan.

Kemudian KPU Lampung membuka pendaftaran bakal calon gubernur – wakil gubernur Lampung pada tanggal 22 – 28 Juni 2013. Dan sebanyak 5 (lima) pasangan bakal calon gubernur – wakil gubernur mendaftar ke KPU Lampung, yakni: a) Berlian Tihang – Mukhlis Basri, b) Ridho Ficardo – Bachtiar Basri, c) Alzier DT – Lukman Hakim, d) Herman HN – Zainuddin Hasan, e) Amalsyah Tarmizi – Gunadi Ibrahim (Calon Independen).

Terkait dengan masalah anggaran, pada tanggal 19 Agustus 2013 Tim Kementerian Dalam Negeri turun ke Pemerintah Provinsi Lampung memeriksa kesiapan anggaran Pemprov Lampung terkait kemungkinan digunakannya sebagian anggaran tersebut untuk pembiayaan Pilgub Lampung. Hasil visitasi dan asistensi tim kemendagri menyimpulkan bahwa anggaran Provinsi Lampung tidak memungkinkan untuk membiayai Pilgub Lampung.

12. Pada September 2013, KPU Lampung melakukan penundaan sebagian tahapan, program, dan jadwal Pilgub Lampung melalui SK No: 47/Kpts/KPU-Prov-008/2013 tanggal 9 September 2013 di mana jadwal Pilgub Lampung yang semula 2 Oktober 2013 diundur menjadi 2 Desember 2013. KPU beralasan penundaan dilakukan karena adanya tahapan yang tidak dapat terlaksana yakni tahapan pemeriksaan kesehatan bakal calon yang kemudian berdampak pada tahapan-tahapan selanjutnya. KPU menyatakan tahapan pemeriksaan kesehatan tidak terlaksana karena ketiadaan anggaran.
13. Sementara proses berjalan, kemudian KPU RI menerbitkan Surat Keputusan No: 707/Kpts/KPU/2013 tanggal 12 September 2013 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Komisioner KPU Lampung sampai dengan dilantiknya Gubernur Lampung Terpilih periode 2014 - 2019. Perpanjangan masa jabatan tersebut terkait dengan berakhirnya masa jabatan Komisioner KPU Lampung pada 23 September 2013. KPU RI menyatakan perpanjangan masa jabatan Komisioner dilakukan karena KPU Lampung sedang melaksanakan tahapan Pilgub sebagaimana diatur dalam Pasal 130 UU No. 15 Tahun 2011.
14. Analisis penulis terhadap permasalahan ini, terhadap silang sengkaret pilgub bersumber dari: a) Penetapan jadwal pilgub tahun 2013, dijadikan alat oleh lembaga KPU provinsi untuk memperpanjang jabatan yang berakhir 23 September 2013. Sehingga keluarlah SK KPU Pusat No. 707/Kpts/KPU/Tahun 2013 tentang Perpanjangan KPU Provinsi, yang isinya jabatan komisioner diperpanjang sampai dua bulan setelah gubernur terpilih. Sebagaimana dasar perpanjangan SK tersebut yang menggunakan Pasal 130 ayat (2) UU No. 15/2011 mengatakan "Keanggotaan KPU Provinsi yang berakhir masa tugasnya pada saat berlangsungnya tahapan penyelenggaraan pemilihan gubernur, masa keanggotaannya diperpanjang sampai dengan pelantikan gubernur terpilih dan pembentukan tim seleksinya dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah pelantikan gubernur terpilih."³²¹
15. Padahal faktanya tahapan penyelenggaraan Pilgub saat itu, *Berhenti/Tidak Berjalan*. Semua tahapan tidak berjalan akibat tidak ada anggaran. Hal ini sangat bertentangan asas hukum administrasi seperti yuridikitas, legalitas, diskresi dan asas penyelenggaraan negara dalam pembuatan surat keputusan tersebut.³²²

³²¹Yusdiyanto, Opini Karpas Hitam (gagal) Pilgub Lampung, Lampung Post, 4 Desember 2013

³²²*Ibid.*

16. Perpanjangan masa jabatan Komisioner KPU Lampung juga diikuti dengan perpanjangan masa jabatan Komisioner KPU kabupaten/kota se-Lampung yang seharusnya berakhir pada 22 Desember 2013. KPU Lampung menerbitkan SK No: 57/Kpts/KPU-Prov.08/2013 tanggal 11 Desember 2013 tentang Perpanjangan Masa Jabatan Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum Empat Belas Kabupaten/Kota se-Provinsi Lampung. Perpanjangan masa jabatan Komisioner KPU kabupaten/kota dilakukan sampai dengan pelantikan Gubernur Lampung terpilih periode 2014 – 2019.
17. Implikasi dari semua tindakan KPU Provinsi dan Kota/Kabupaten dalam melaksanakan pemilu (pilgub, pileg dan pilpres) tidak lagi memenuhi asas penyelenggaraan pemilu yaitu: mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas (Pasal 2 UU No. 15 Tahun 2011). Artinya Tindakan KPU Prov/Kota/Kab Saat Ini TIDAK memiliki Legitimasi/kekuatan hukum yang mengikat.³²³
18. Pengunduran waktu pilgub menjadi 2 Desember 2013 oleh KPU Lampung tidak diikuti oleh pelaksanaan tahapan dan jadwal yang mereka tetapkan sebagaimana SK No: 47/KPU-Prov-008/2013, sehingga pelaksanaan pemungutan suara pada 2 Desember 2013 kembali tidak terlaksana. KPU Lampung kembali menyatakan bahwa tahapan tidak terlaksana karena ketiadaan anggaran, sehingga KPU kembali melakukan penundaan sebagian tahapan, program dan jadwal Pilgub Lampung melalui SK No: 56/Kpts/KPU-Prov-008/2013 tanggal 2 Desember 2013 yang menetapkan pelaksanaan pemungutan suara Pilgub Lampung pada 27 Februari 2014.
19. Lalu tepat pada 23 Januari 2014, Bakal Calon Gubernur dari jalur independen, pasangan Amalsyah Tarmizi dan Gunadi Ibrahim secara resmi mengajukan pengunduran diri sebagai Bacalon Gubernur kepada KPU Lampung, alasan pengunduran tersebut adalah karena kekecewaan terhadap dua (2) kali terjadinya penundaan pilgub oleh KPU Lampung dan pesimis terhadap rencana Pilgub 27 Februari 2014.
20. Di saat yang sama, Pemerintah Provinsi Lampung bersama DPRD Provinsi Lampung pada Desember 2013 mulai membahas RAPBD Lampung 2014 termasuk di dalamnya penganggaran untuk Pilgub Lampung. Pada 27 Desember 2013 Komisioner KPU Lampung telah bertemu dengan Gubernur Lampung membahas Pilgub Lampung, di mana dalam pertemuan tersebut Gubernur Lampung mendukung sepenuhnya Pilgub

³²³*Ibid.*

Lampung dari sisi anggaran sementara waktu pelaksanaan diserahkan sepenuhnya kepada KPU Lampung.

21. Kegagalan pelaksanaan Pilgub Lampung pada 2 Oktober, 2 Desember 2013 dan 27 Februari 2014, disebabkan oleh tidak adanya penganggaran pada APBD/APBD Perubahan Lampung. Tidak dianggarkannya pembiayaan Pilgub Lampung pada APBD/APBD Perubahan Lampung tahun 2013 disebabkan oleh tidak terpenuhinya kesepakatan dan ketemuan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dan pedoman penyelenggaraan pemilihan di Lampung.

Dari catatan tersebut dapat diketahui: melalui *power* (kekuasaan) dan *competence* (kewenangan), terlihat masing-masing pihak ada yang *ngotot* dan ada pula yang *membiarkan*. Gubernur memiliki kepentingan agar tugas, fungsi dan kewenangannya tidak terganggu oleh gubernur terpilih (melalui pilgub) sampai jabatannya berakhir.³²⁴

Pemintah provinsi dengan begitu terlatih memainkan *pedang pora* supaya pilgub tidak terselenggara. KPU sangat berkepentingan memperpanjang jabatan yang telah berakhir bulan Oktober 2013 supaya dapat melaksanakan pilgub dan pilpres. Walaupun sumber anggaran tidak ada dalam APBD.³²⁵ Demi jabatan, Pilgub Lampung digarap oleh KPU Lampung sejak Februari 2013 sampai Februari 2014. Lalu DPRD kepentingannya menikmati konflik yang terjadi. DPRD sebagai representasi wakil rakyat terkesan diam (*wait and see*) seolah tidak peduli apakah pilgub digelar atau tidak. Buktinya suara DPRD yang hendak membentuk pansus anggaran pilgub sampai kini tidak terealisasi.³²⁶

Secara garis besar ada dua titik krusial Pilgub Lampung adalah: 1) Legitimasi KPU Provinsi dan KPU Kota/Kabupaten. 2) Sumber Anggaran yang digunakan KPU Lampung dalam biaya sebagian tahapan pilgub yang sudah dijalankan karena tidak dianggarkan. Bandingkan dengan Pilkada Lampung Utara, walaupun telah dijalankan sesuai dengan prosedur hukum baik formal dan materiil masih saja menjadi polemik seperti eksaminasi Putusan Mahkamah Konstitusi sampai Peninjauan Kembali Putusan MK-RI. Artinya para kompetitor dalam pilkada tidak siap kalah semuanya siap menang. Itulah akibatnya bila demokrasi dijalankan berdasarkan kepentingan bukan kehendak konstitusi.³²⁷

³²⁴Yusdiyanto, Opini Implikasi Politik dan Hukum Gagal Pilgub. Lampung Post, 26 Februari 2014

³²⁵*Ibid*

³²⁶*Ibid*

³²⁷*Ibid*

Pada akhirnya melihat pada persoalan tersebut, ada lima potensi gugatan yang bakal menggugurkan hasil pemilihan gubernur 9 April 2014 lalu yaitu pelanggaran: Sistematis, Terstruktur, Sistematis, Substansi dan Administrasi.³²⁸

D. Pilkada Serempak Pileg

Suksesnya penyelenggaraan demokrasi harus meliputi semua hal, mulai persiapan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Satjipto Rahardjo mengatakan antara hukum yang substantif dan prosedural harus sesuai.³²⁹

Mengutip pendapat Lawrence M. Friedman, permasalahan yang perlu direkonstruksi seperti substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.³³⁰ Artinya baik dan buruknya hasil pilgub, sebelumnya perlu dilakukan melalui perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Di sini hal yang lebih penting adalah perencanaan. Dalam perspektif hukum administrasi negara berwujud sesuatu atau keseluruhan peraturan yang bersangkutan paut dengan usaha-usaha terciptanya keadaan tertentu yang teratur.³³¹

Rencana menunjukkan kebijaksanaan apa yang akan dijalankan oleh tata usaha negara pada suatu lapangan tertentu.³³² Bagir Manan, bentuk hukum perencanaan terdapat empat yaitu: 1) Perencanaan merupakan ketetapan (*beschikking*), 2) Penetapan sebagian merupakan ketetapan (*beschikking*) dan sebagian merupakan peraturan (*regeling*), 3) Perencanaan merupakan bentuk hukum tersendiri (*een recht' figuur sui generis*), dan 4) Perencanaan adalah suatu bentuk peraturan (*regeling*).³³³

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, yang isi petitum adalah penggabungan pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Penggabungan tersebut berasal dari tafsir *original intent* dan penafsiran sistematis Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang dimaksud dengan pemilihan umum agar berada dalam satu tarikan napas, yakni pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan

³²⁸Yusdiyanto, Setidaknya Jebakan itu Ada Lima Potensi Gugatan, Lampost, 5 Maret 2014

³²⁹Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm 77-78

³³⁰Lawrence M. Friedman. *Sistem Hukum dalam Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm 33 - 57

³³¹Sirojuddin dkk, *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. (Jakarta: YAPPIKA, 2007) hlm 29.

³³²Pilipus M Hadjon, dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2005) hlm 156.

³³³Bagir Manan. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. (Bandung: Alumni, 1993) hlm 137.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penggabungan pemilu ini pun baru dilaksanakan tahun 2019.

Di samping alasan hukum, alasan politik penggabungan pemilu dan pilkada berupa efisiensi dan efektivitas berupa: anggaran, pelaksanaan pemilihan, konsentrasi pemerintah, terjaganya stabilitas ekonomi, pembangunan, keamanan dan ketertiban, dan partisipasi masyarakat. Pendapat pemilu serempak ini selaras dengan yang disampaikan oleh Janedri M. Gaffar,³³⁴ adalah:

Pertama: tidak sesuai dengan tujuan konsolidasi demokrasi karena menghasilkan kekuatan politik yang terfragmentasi dan berpengaruh pada stabilitas penyelenggaraan negara. *Kedua,* pelaksanaan beberapa kali pemilu membutuhkan biaya yang besar dan dipandang sebagai pemborosan. *Ketiga,* empat kali pemilu dalam lima tahun, di satu sisi sangat menyita energi pemerintah, dan di sisi lain mendatangkan kejenuhan masyarakat akibat partisipasi masyarakat dalam setiap pelaksanaan pemilu semakin menurun.

Pandangan tersebut menjadi berbanding terbalik, ketika memerhatikan pelaksanaan Pilgub Lampung. Berangkat dari pandangan tersebut, dan resto KPU Pusat kepada KPU Lampung untuk diselenggarakan Pilgub Lampung bersamaan dengan Pileg 9 April 2014. KPU langsung tancap gas, menggunakan kacamata kuda (anjing menggonggong kafilah berlalu), terus melaju kencang tanpa henti, tidak peduli kiri-kanan dan belakang sampai Pilgub Lampung terlaksana.³³⁵

Ketika Naskah Perjanjian Hibah Daerah ditandatangani dan dilanjutkan ke tahapan tes kesehatan. Ibarat bermain bola, Komisi KPU Provinsi Lampung menggunakan strategi *tiki-taka*—strategi dalam sepak bola yang dipopulerkan oleh klub Barcelona.³³⁶ Melalui UU Nomor 15 Tahun 2011, menggunakan otoritas kewenangan menjalankan pileg, pilres, dan pilgub sepenuhnya. Keberadaan DPRD, Bawaslu, Pemprov, dan Polda Lampung hanya sebagai lembaga pelengkap “pertandingan”. Terlebih masyarakat, hanya sebagai penonton pertandingan (*tugasnya nyoblos*).³³⁷

Penyelenggaraan pilgub serentak pileg di Lampung yang disebut sebagai prototype pemilu di Indonesia dilakukan secara tiba-tiba tanpa ada telaah yang komprehensif, cermat, jeli dan sangat terburu-buru. Sehingga banyak permasalahan dan pelanggaran yang terjadi dan diabaikan oleh KPU Lampung sebagai penyelenggara pemilu. Alasan ini berangkat dari waktu yang tersedia

³³⁴Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum...*, *op.cit*, hlm 70.

³³⁵Yusdiyanto, Catatan Hitam KPU Lampung, Asatunews dan Lampost, 3 Maret 2014

³³⁶*Ibid*

³³⁷*Ibid*

tanggal 43 (empat puluh tiga) hari. Dari waktu pengumuman dan penetapan pasangan calon yang dilakukan tanggal 25 Februari 2014.

Makna tepat waktu sebagaimana yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan, tampaknya menjadi persoalan krusial dan menjadi beban penyelenggara pemilu sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 09 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pekerjaan rumah KPU terkait Pilgub Lampung yang dilakukan seperti pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan dan penghitungan suara berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan. Itu minimal memakan waktu 45 hari sebagaimana Perpres Nomor 70 Tahun 2012 jo. Perubahan Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010.

Terlepas dari kesemua persoalan substansi, administrasi dan teknis pelaksanaan yang telah terjadi tepat 9 April 2014 yang lalu. Provinsi Lampung sukses melaksanakan prototype pemilu (baca: Pilgub serentak Pileg) secara bersama-sama. Berbagai potensi yang diprediksi seperti ketertiban, keamanan, dan partisipasi masyarakat rendah di waktu pemilu tidak terjadi.

Sebagaimana data yang diperoleh dari Research Center (SMRC), partisipasi masyarakat melalui hasil akhir perhitungan cepat atau quick count (QC) Pilgub Lampung 2014, Kamis (10/4/2014).³³⁸ M. Ridho Ficardo-Bakhtiar Basri (41,66%). Herman HN-Zainudin Hasan, (32,94%). Berlian Tihang-Mukhlis Basri (15,7%). M Alzier Dianis Thabrani-Lukman Hakim (7,7%).

Sedangkan hasil QC Pemilu Legislatif, di Lampung berdasarkan hasil QC dari Rakata Institute, untuk daerah pemilihan (dapil) I Lampung, PDIP (22,25%), PAN (13,14 %), dan Partai Demokrat (11,50%). Untuk dapil II Lampung, Partai Gerindra 17,79 %, PDIP (17,62 %) dan Partai Golkar (12,50%).³³⁹

E Penutup

Mencermati jalannya pilgub serempak pileg sebagai prototype pemilu, banyak polemik yang terjadi dan diketahui, yaitu: *Pertama*: Legalitas, profesionalitas dan kemandirian KPU sebagai penyelenggara, *Kedua*: Penataan substansi hukum dan prosedural terkait dua rezim undang-undang yang berbeda, *Ketiga*: kecerdasan, kepedulian dan partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pemilu dan pilkada.

³³⁸<http://lampung.tribunnews.com/2014/04/10/hasil-akhir-quick-count-smrc-ridho-bakhtiar-tetap-teratas>

³³⁹<http://www.radarlampung.co.id/Kamis, 10 April 2014>

Perubahan pelaksanaan pilkada serentak bersama pileg di Lampung terdapat permasalahan yang cukup kompleks. Atas hal tersebut perlu dievaluasi dan direncanakan secara matang dan dipersiapkan secara menyeluruh mulai aturan hukum secara norma, hukum secara administrasi dan hukum secara teknis.

Penyelenggaraan Pilgub Lampung serentak pileg itu telah berjalan dengan lancar, aman, terkendali dan tidak ada konflik antarpendingungan serta belum dijumpai persoalan krusial di dalamnya. Akhirnya, efisiensi, efektivitas dan keterlibatan masyarakat cukup besar dalam penyelenggaraan satu hajatan demokrasi dapat terealisasi sesuai dengan semangat konstitusi.

Daftar Pustaka

- Andi Gadjong, Agussalim, 2007. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Asfar, Muhammad, 2006. *Mendesain Pilkada Panduan Bagi Stakeholder*, Surabaya: Pustaka Euroka dan PusDeHAM.
- Asshiddiqie, Jimly, 2009. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer Kelompok Gramedia.
- , 2009. *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiardjo, Meriam, 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Fauzi, Gamawan, 2012. (Sengketa Pemilukada, Putusan MK, dan Pelaksanaan Putusan MK dalam Demokrasi Lokal “Evaluasi Pemilukada di Indonesia” Jakarta: Konsitusi Press.
- Hazairin, 1985. *Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Bina Aksara.
- Junaidi, Veri, 2013. *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Jakarta: Themis Book.
- M. Friedman, Lawrence, 2009. *Sistem Hukum dalam Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusamedia.
- M. Gaffar, Janedjri, 2013. *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press.
- , 2013. *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press.
- M. Hadjon, Plilipus dkk, 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Manan, Bagir. 1993. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.

- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Sahlan, Sartono dkk, 2012. *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar*, Yogyakarta: Thafa Media.
- Suharizal, 2011. *Pemilukada Regulasi*, Dinamika dan Konsepsi Mendatang. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sirojuddin dkk, 2007. *Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: YAPPIKA.
- Musdiyanto, 2013. "Disharmonisasi Pelaksanaan Jadwal Pemilihan Gubernur Lampung", *Jurnal Konstitusi PKKD-FH Universitas Muhammadiyah Magelang*, Volume II No. 1, September 2013, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- _____, *Opini Pilgub Lampung Di Ujung Tanduk*, Radar Lampung 17 Mei 2013.
- _____, *Opini Karpas Hitam (gagal) Pilgub Lampung*, Lampung Post, 4 Desember 2013
- _____, *Opini Implikasi Politik dan Hukum Gagal Pilgub*. Lampung Post, 19 Februari 2014
- _____, *Setidaknya jebakan itu ada lima potensi gugatan*, Lampost, 5 Maret 2014
- _____, *Catatan Hitam KPU Lampung*, Asatunews dan Lampost, 3 Maret 2014
- _____, *"Jadwal Pilgub Lampung di Ujung Tanduk"*, Opini Lampung Post 17 Mei 2013.