

**PEMBAHARUAN HUKUM SENGKETA PROSES PEMILIHAN
KEPALA DAERAH
(Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2020)**

(Tesis)

**Oleh:
HENDI GUSTA RIANDA**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

ABSTRAK

PEMBAHARUAN HUKUM SENGKETA PROSES PEMILIHAN KEPALA DAERAH (Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2020)

Oleh:
Hendi Gusta Rianda

Tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis dan menemukan pembaharuan hukum dalam model penyelesaian sengketa proses pemilihan kepala daerah. Metode penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif analisis yaitu mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data yang telah terkumpul. Sehingga dengan demikian pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil pembahasan yang didapatkan adalah *pertama*, Bawaslu Provinsi Lampung membatalkan pasangan calon nomor urut 3 dan ditindaklanjuti oleh KPU Kota Bandar Lampung dengan Keputusan Nomor 007/HK.03.1-Kpt/1871/KPU-Kot/1/2021 karena terbukti melakukan pelanggaran secara Terstruktur, Sistematis, dan Masif, namun Mahkamah Agung membatalkannya melalui putusan nomor: 1 P/PAP/2021. Apabila Mahkamah Agung tidak membatalkan keputusan KPU, akan terjadi kendala untuk menetapkan pemenang atau dilakukan pemungutan suara ulang dalam pilkada Kota Bandar Lampung, karena tidak ada norma dalam Undang-Undang Pilkada yang mengaturnya. *Kedua* Pembaharuan hukum model penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah dilakukan dengan mengubah Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang substansi atau normanya memuat dua pilihan yaitu *pertama* dengan mereduksi kewenangan Bawaslu dalam memutus setiap sengketa proses pada tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sehingga Bawaslu dapat lebih fokus dalam hal pengawasan dalam pemilihan kepala daerah, ketika ada sengketa yang terjadi di dalamnya maka menjadi kewenangan dari PTUN. *Kedua*, dengan memperkuat struktur kelembagaan Bawaslu yang menjadikannya sebagai lembaga tunggal dalam memutus setiap sengketa proses yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah dengan catatan beberapa aspek harus diperbaiki mulai dari kewenangan secara atributif oleh undang-undang dan rekrutmen anggota memiliki latar belakang kepemiluan serta peningkatan kapasitas keilmuan dibidang peradilan bagi anggota Bawaslu.

Kata Kunci: Sengketa Proses, Pemilihan Kepala Daerah, dan Pembaharuan Hukum.

ABSTRACT

LEGAL RENEWAL DISPUTES OF REGIONAL HEAD ELECTION PROCESS

(Case Study of the 2020 Bandar Lampung City Regional Head Election)

By

Hendi Gusta Rianda

The purpose of this study is to analyze and find legal reforms in the regional head election process dispute resolution model. The research method used is descriptive analysis, namely describing or giving an overview of the object under study through the data that has been collected. So that the approach used in this study is a statutory approach, case approach, and conceptual approach. The results of the discussion obtained are First, The Lampung Province Election Supervisory Agency canceled the candidate pair number 3 and was followed up by the Bandar Lampung General Election Commission with Decision Number 007/HK.03.1-Kpt/1871/KPU-Kot/1/2021 because they were proven to have committed a structured, systematic and massive violation, but the Court Agung canceled it through decision number: 1 P/PAP/2021. If the Supreme Court does not annul the Bandar Lampung General Election Commission decision, there will be problems in determining the winner or a re-voting in the Bandar Lampung regional election, because there is no norm in the Regional Head Elections Law that regulates it. Second The legal renewal of the regional head election dispute resolution model is carried out by changing the Regional Head Election Law whose substance or norms contain two options, namely Firstby reducing the authority of Election Supervisory Agency in deciding any process disputes at the stage of implementing regional head elections, so that Bawaslu can focus more on supervision in regional head elections, when there is a dispute that occurs in it then it becomes the authority of the Administrative Court. Second, by strengthening the Election Supervisory Agency institutional structure which makes it the sole institution in deciding any process disputes that occur in regional head elections with a note that several aspects must be improved starting from attributive authority by law and recruitment of members with electoral backgrounds as well as increased scientific capacity in the field of justice for Election Supervisory Agency Members.

Keywords: Dispute Process, Election of Regional Heads, and Legal Reform.

**PEMBAHARUAN HUKUM SENGKETA PROSES PEMILIHAN
KEPALA DAERAH
(Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2020)**

Oleh:

Hendi Gusta Rianda

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM**

Pada

**Bagian Hukum Kenegaraan
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2023**

Judul Tesis : **PEMBAHARUAN HUKUM SENGKETA
PROSES PEMILIHAN KEPALA DAERAH
(Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kota
Bandar Lampung Tahun 2020)**

Nama Mahasiswa : **Hendi Gusta Rianda**

Nomor Pokok Mahasiswa : **2022011012**

Program Kekhususan : **Hukum Kenegaraan**

Program Studi : **Magister Ilmu Hukum**

Fakultas : **Hukum**

Menyetujui
Dosen Pembimbing

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Dr. Budiyo, S.H., M.H., CRA., CRP., CRMP. CFrb
NIP. 197410192005011002


Dr. Muhtadi, S.H., M.H. CRA., CRP.
NIP. 197701242008121002

Mengetahui

Ketua Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung



Prof. Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H.
NIP. 196409121986031003

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : Dr. Budiyo, S.H., M.H., CRA., CRP., CRMP. CFrb

Sekretaris : Dr. Muhtadi, S.H., M.H., CRA., CRP.

Penguji Utama : Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H.

Anggota : Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H.

Anggota : Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H.

2. Dekan Fakultas Hukum



Dr. M. Fakh, S.H., M.S.
NIP. 196412181988031002

3. Direktur Pascasarjana Universitas Lampung



Prof. Dr. I. Muhtadi, M.Si.
NIP. 196403261989021001

4. Tanggal Lulus Ujian Tesis: 10 Agustus 2023

LEMBAR PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Tesis dengan judul PEMBAHARUAN HUKUM SENGKETA PROSES PEMILIHAN KEPALA DAERAH (Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2020) adalah karya tulis ilmiah saya sendiri dan tidak melakukan penjiplakan atau *plagiat* maupun pengutipan atas karya tulis ilmiah penulis lain yang tidak sesuai dengan etika ilmiah yang dalam dunia akademik atau yang disebut *plagiarisme*.
2. Hak intelektual atas karya tulis ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Demikian pernyataan ini buat dengan kesadaran dan tanggungjawab, apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan saya bersedia bertanggungjawab sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, 10 Agustus 2023
Pembuat Pernyataan,



Hendi Gusta Rianda
NPM. 2022011012

RIWAYAT HIDUP



Penulis diahirkan di Pardasuka, Pringsewu 25 Agustus 1994. Merupakan anak ketiga dari tiga bersaudara (bungsu) pasangan Ayahanda Berlian dan Ibunda Nuraida. Penulis menempuh pendidikan di Taman Kanak-Kanak (TK) Aisyiah Busthanul Athfal Pardasuka pada tahun 2000. Sekolah Dasar Negeri (SDN) 06 Pardasuka dan lulus pada tahun 2006, kemudian melanjutkan di Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) 01 Pardasuka dan lulus pada tahun 2009, selanjutnya mengenyam pendidikan di Sekolah Menengah Atas Yayasan Islam Miftahul Huda (SMA YASMIDA) Ambarawa, Pringsewu dan lulus pada tahun 2012. Setahun berikutnya pada tahun 2013 penulis terdaftar sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lampung melalui jalur Seleksi Bersama Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SBMPTN) dan selesai pada tahun 2018, dan terdaftar sebagai mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung pada tahun 2020.

MOTTO

“Hai orang-orang yang beriman, jadikanlah sabar dan shalat sebagai penolongmu, sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar”.

(Al-Qur'an Surah Al-Baqarah ayat 153)

“Mereka yang pernah kalah, belum tentu menyerah”

(Virgiawan Listanto/Twan Fals - Seniman)

“Dalam mencari kebenaran kita hendaknya memusatkan perhatian kepada substansi kebenaran itu, bukan pada siapa yang mengucapkan”

(Nurcholish Madjid – Cendekiawan Muslim Indonesia)

PERSEMBAHAN

*Skripsi ini kupersembahkan untuk keluarga tercinta
Papa (Berlian) dan Mama (Nuraida) serta Abang (Febri Kurniawan dan Ridho
Dinata)
Tak lupa Kakak (Triyana Dewi dan Ayu Alfani) dan Mak Cik (Yusna) juga Pak
Cik (Heri)
serta Sepupu (Zaki) dan Keponakan (Ghazia dan Aka)
Saudara Perjuangan di kampus
Almamater Tercinta*

SANWACANA

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji Syukur penulis kepada Allah SWT karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan Tesis sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Strata Dua Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Lampung yang berjudul **Pembaharuan Hukum Sengketa Proses Pemilihan Kepala Daerah (Studi Kasus Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2020).**

Penulis menyadari banyak pihak yang sudah terlibat dalam proses penyelesaian tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung. Maka pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih dengan niat tulus dan ikhlas yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Ir. Lusmelia Afriani, D.E.A., I.P.M., selaku Rektor Universitas Lampung
2. Bapak Dr. Muhammad Fakhri, S.H., M.S., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
3. Bapak Prof. Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung.
4. Ibu Ria Wierma Putri, S.H., M.Hum., Ph.D., selaku Sekretaris Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung
5. Bapak Dr. Budiyo, S.H., M.H., CRA., CRP, CRMP, CFrb., selaku Pembimbing Utama yang telah atas kesabaran dan kesediaannya dengan ikhlas meluangkan waktu disela-sela kesibukannya memberikan nasehat, bimbingan, serta motivasi yang menjadi cambuk bagi penulis untuk berbuat lebih baik dan segera menyelesaikan tesis ini.
6. Bapak Dr. Muhtadi, S.H., M.H., CRA., CRP. selaku Pembimbing Pendamping atas kesabaran dan ketulusannya yang luar biasa dalam mendengarkan setiap

keluhan penulis, sehingga berkat nasehat dan bimbingannya secara komprehensif menjadi inspirasi agar tesis ini dapat penulis selesaikan.

7. Bapak Dr. Yusdiyanto, S.H., M.H. selaku Penguji Utama yang telah memberikan kritik dan saran yang membangun agar tesis ini selesai dengan baik.
8. Bapak Dr. Zulkarnain Ridlwan, S.H., M.H. selaku Penguji Anggota yang memberikan sumbangsuhnya sehingga tesis ini dapat penulis selesaikan.
9. Dr. Candra Perbawati, S.H., M.H., selaku Penguji Anggota yang telah bersedia memberikan saran dan masukan dalam menyempurnakan penulisan tesis ini.
10. Bapak dan Ibu Pengajar Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Lampung. Terima kasih atas ilmu yang bermanfaat selama perkuliahan serta motivasi dalam penyelesaian tesis ini.
11. Ibu Kasmawati, S.H., M.H. dan tim admin Magister Ilmu Hukum atas arahan, bantuan, dan segala macam keperluan penulis selama menjalani perkuliahan.
12. Seluruh *Civitas Akademica* Fakultas Hukum Universitas Lampung yang penuh dedikasi dalam memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis serta segala bantuan yang diberikan kepada penulis selama menempuh studi.
13. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.

Akhir kata penulis berharap Tesis ini dapat bermanfaat dan berguna bagi kita semua. Aamiin.

Bandar Lampung, Agustus 2023

Hendi Gusta Rianda

DAFTAR ISI

ABSTRAK

ABSTRACT

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PENGESAHAN

LEMBAR PERNYATAAN

RIWAYAT HIDUP

MOTTO

PERSEMBAHAN

SANWACANA

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR GAMBAR

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah-----	1
B. Permasalahan dan Ruang Lingkup-----	10
1. Permasalahan-----	10
2. Ruang Lingkup -----	10
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian-----	10
1. Tujuan Penelitian-----	10
2. Kegunaan Penelitian -----	11
D. Kerangka Pemikiran -----	11
1. Alur Pikir -----	11
2. Kerangka Teoritis -----	12
3. Kerangka Konseptual -----	13
E. Metode Penelitian -----	14
1. Sumber Data -----	14
2. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data-----	15

3. Analisis Data -----	16
------------------------	----

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pembaharuan Hukum -----	17
B. Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah -----	18
C. Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah --	25

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Kepala Daerah -----	34
B. Pembaharuan Hukum Sengketa Proses Pemilihan Kepala Daerah -----	46

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan-----	61
B. Saran -----	63

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel. 1 Pelanggaran TSM Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung Tahun 2020	41
Tabel. 2 Tabel Putusan Bawaslu Provinsi Lampung Nomor: 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/2020.....	42
Tabel. 3 Penindakan Bawaslu Kota Bandar Lampung dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020.....	50
Tabel. 4 Pengaduan ke DKPP Berdasarkan Unsur Teradu	59

DAFTAR GAMBAR

Gambar. 1 Alur Pikir -----	11
Gambar. 2 Sengketa Proses Pemilihan Kepala Daerah-----	38
Gambar. 3 Pembaharuan Sengketa Proses Pada Pemilihan Kepala Daerah oleh PTUN -----	53
Gambar. 4 Kewenangan Bawaslu sebagai lembaga tunggal penyelesaian sengketa proses pemilihan-----	56

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) banyak perubahan sistem ketatanegaraan di Indonesia, salah satunya adalah mengenai konsep pemerintahan daerah dan mekanisme serta pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diikuti dengan kewajiban untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan mengembangkan sumber daya produktif di daerah. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat melalui penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan dasar pelaksanaan otonomi daerah tersebut membawa pengaruh yang sangat besar dalam pelaksanaan tugas pemerintahan bagi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.¹

Otonomi daerah memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat local, sehingga dengan demikian adanya otonomi diharapkan akvitas pemerintah daerah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan baik.² Salah satu aspek yang menjadi salah satu variabel dalam otonomi daerah adalah pemilihan kepala daerah, berbeda dengan pemilihan umum atau dengan kata

¹ Budiyo, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah, *Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum No. 67, Th. XVII (Desember, 2015), hlm. 451

² Yusdianto, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (PJIH), Vol. 2, No. 3. 2015, hlm. 491.

lain bukan termasuk dalam rezim pemilihan umum. Pemilihan umum termuat dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa Pemilu yang dimaksud adalah Pemilu untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Sedangkan terhadap pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai bagian dari rezim pemerintahan daerah.

Model pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dengan cara, yaitu dengan cara perwakilan melalui DPRD maupun dengan cara dipilih secara langsung. Model Pemilihan kepala daerah secara dengan cara perwakilan dilaksanakan dalam masa Orde Baru melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah maupun di awal Reformasi dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Sedangkan Pemilihan kepala daerah secara langsung mulai dilaksanakan pada tahun 2005 atau sejak adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung menggantikan pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara perwakilan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada tahap pelaksanaannya pemilihan kepala daerah melahirkan banyak permasalahan, baik dari segi kerangka pemahaman peraturan hukum, kesiapan lembaga penyelenggara, kesiapan partai politik, dan kesiapan masyarakat.³ Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merupakan aturan induk kerap kali Pasal atau ayatnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada saat *judicial review*. Kemudian pada program legislasi nasional RUU prioritas tahun 2014, DPR memutuskan untuk memisah pengaturan pemilihan kepala daerah dari undang-undang pemerintahan daerah.⁴

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu langkah maju dalam mewujudkan demokrasi di level lokal, dikarenakan dapat dimaknai sebagai pertumbuhan demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh berkembang dengan

³ Nurmayani, Priyan Afandi, HS. Tisnanta, "Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Yang Bersifat Administratif," *LPPM-UNILA* (2017): 1.

⁴ Ibid.

mapan dan dewasa apabila pada tingkatan daerah nilai-nilai demokrasi berakar dengan baik terlebih dahulu.⁵ Hal ini sebagai representasi dari pelaksanaan ciri negara hukum yang lain, yaitu pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia, khususnya hak untuk memilih dan dipilih, serta wujud dari persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan.⁶

Namun demikian dinamika dan perkembangan pemilihan kepala daerah dari tahun ke tahun menjadi isu yang menarik dan selalu dikaji untuk menemukan model dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang efektif guna menghasilkan pemerintahan lokal yang sesuai dengan amanah rakyat dan kepentingan umum. Salah satunya adalah dinamika yang terjadi pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang pada pokoknya berisi mengembalikan model pelaksanaan kepala daerah yang dipilih secara perwakilan melalui DPRD.⁷

Karena banyaknya penolakan dari kalangan masyarakat sipil, sehingga memaksa Presiden pada saat itu Susilo Bambang Yudoyono mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Akhirnya Perppu Nomor 1 Tahun 2014 ini disahkan oleh DPR menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.⁸

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 ternyata masih memiliki banyak kekurangan dan kelemahan sehingga DPR harus kembalinya dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

⁵ Leo Agustino, *Pikada Dan Dinamika Politik Lokal* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 17.

⁶ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Perss, 2013), hlm. 37.

⁷ M. Yasin al Arif, "Politik Hukum Calon Tunggal Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Terhadap Sistem Pilkada Serentak," *Jurnal Yuridis* 3, no. 2 (2017): 98–114, <https://ejournal.upnvj.ac.id/index.php/Yuridis/article/view/182>.

⁸ Ibnu Affan, "Menanti Peradilan Khusus Pilkada," *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 13, no. 2 (2018): 309–320.

Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sehingga dengan demikian ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 juga telah mengatur mengenai pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan secara serentak di seluruh Indonesia di 272 daerah pada 9 Desember 2015.

Perjalanan demokratisasi lokal di Indonesia terus bergulir, pada tahun 2016 dirubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.⁹

Pada pelaksanaannya terdapat berbagai tantangan untuk menjamin penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sesuai dengan prinsip-prinsip pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah yang di mulai dari tahapan demi tahapan-tahapan hingga hasil akhirnya berupa terpilihnya para peserta yang mencalonkan diri dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah diterapkan penegakan hukum pemilihan.

Pada setiap pelaksanaan pemilihan kepala daerah, munculnya suatu sengketa tidak dapat dihindari. Sengketa yang dimaksud dapat terjadi antara peserta dengan penyelenggara maupun antar peserta calon kepala daerah. Selain itu, sengketa juga mungkin muncul pada bagai tahapan pemilihan kepala daerah. Namun kemunculan sengketa atau permasalahan itu janganlah dipandang sebagai kelemahan dari suatu sistem pemilihan kepala daerah melainkan semestunya dipandang sebagai elemen penting yang harus ada. Keberadaan suatu mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif sangat diperlukan untuk menjaga legitimasi dan integritas suatu pilkada.

Ketika suatu proses pemilihan kepala daerah berjalan baik, keberadaan suatu sistem keadilan pilkada sangat penting untuk memastikan hak-hak masyarakat dalam pilkada dapat tetap terjaga dan memastikan kesalahan tidak terjadi. Di sisi lain, ketika suatu kecurangan atau pelanggaran terjadi, maka sistem keadilan

⁹ *Ibid.*

pilkada yang dibangun haruslah mampu menyelesaikan dan memberikan pemulihan atas kerugian yang dialami.

Oleh karena itu, dalam perspektif hak asasi manusia, keberadaan sistem keadilan pemilu tidak hanya sebatas menyelesaikan sengketa-sengketa pilkada, melainkan melindungi hak politik dan hak pilih dari warga negara. Dalam hal ini, sistem keadilan pilkada hanya melindungi hak-hak politik dasar, seperti hak untuk berkumpul, hak pilih, kesetaraan gender, kebebasan berserikat dan berafiliasi, hak atas keamanan, hak untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan publik, melainkan pula hak-hak sipil terkait misalnya kebebasan berpendapat, kebebasan berserikat, hak atas informasi, atau hak untuk menyampaikan keluhan.

Di dalam berbagai literatur, dikenal beberapa istilah yang dapat menjelaskan kebutuhan keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa pilkada. Maka dalam hal ini, IDEA International memperkenalkan istilah sistem keadilan pemilu (*electoral justice system*). Sistem keadilan pemilu adalah suatu cara atau mekanisme yang disediakan oleh negara (dalam beberapa konteks bahkan diatur pula di tingkat lokal, regional, maupun internasional) untuk menjamin dan memastikan bahwa tindakan, tahapan, dan keputusan-keputusan sesuai dengan kerangka hukum yang ada dan bertujuan untuk melindungi dan memulihkan kembali hak pilih. Sistem keadilan pemilu adalah instrumen kunci dari negara hukum (*rule of law*) dan garansi utama dari pelaksanaan prinsip demokrasi untuk menjaga kebebasan dan keadilan pemilu.

Mengenai penegakan hukum pemilihan maka terdapat dua hal yaitu pelanggaran pemilihan dan sengketa pemilihan. Pelanggaran pemilihan terdiri atas pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Sementara sengketa pemilihan dibagi atas sengketa hasil pemilihan dan sengketa proses pemilihan.

Permasalahan penyelesaian sengketa dalam proses pemilihan memang merupakan masalah hukum yang kerap terjadi. Permasalahan ini merupakan suatu sengketa dalam tahapan pemilihan yang seharusnya ada mekanisme yang jelas dan konkrit dalam proses penyelesaian. Banyak kalangan yang menilai bahwa perkembangan pemilihan baik pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah

masih terdapat banyak kekurangan dan pekerjaan rumah baru yang perlu diperbaiki bersama oleh segenap elemen bangsa.¹⁰

Semua regulasi mengenai pemilihan kepala daerah mengatur bentuk-bentuk sanksi yang dapat dijatuhkan kepada setiap orang yang melakukan pelanggaran maupun kecurangan dalam penyelenggaraan kontestasi lokal yang terdapat sanksi berupa pidana dan administrasi.

Salah satu bentuk sanksi berat dalam pelanggaran administrasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah adalah pembatalan sebagai calon oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) terhadap calon yang melakukan pelanggaran politik uang secara terstruktur, sistematis, dan masif. Tentunya harus terlebih dahulu melalui pemeriksaan, dan diputuskan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi yang mendapatkan kewenangan atributif melalui undang-undang pemilihan kepala daerah.

Sanksi pembatalan calon kepala daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada Pasal 73 ayat (1) bahwa “Calon dan/atau tim Kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara Pemilihan dan/atau Pemilih”. Kemudian Pasal 73 ayat (2) bahwa “Calon yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Bawaslu Provinsi dapat dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota”. Ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 135A ayat (1) yang menyatakan “Pelanggaran administrasi Pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (2) merupakan pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif”.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak pada 9 Desember 2020 di Provinsi Lampung terdapat sengketa administrasi karena diduga telah melanggar ketentuan Pasal 73 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang terjadi di Kota Bandar Lampung yaitu pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Eva Dwiana dan Deddy Amrullah yang dilaporkan oleh pasangan Calon

¹⁰ Triono, *Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019*, Jurnal Wacana Politik Program Studi Gubungan Internasional Megou Pak Tulang Bawang, (Vol. 2, No. 2, Oktober 2017), hlm. 157.

Walikota dan Wakil Walikota Yusuf Kohar dan Tulus Purnomo, serta yang terjadi di Kabupaten Lampung Tengah yaitu pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Musa Ahmad dan Ardito yang dilaporkan oleh pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati Nussy Kalviya dan Imam Suhadi.¹¹

Terhadap dua sengketa proses tersebut Bawaslu Provinsi Lampung telah mengeluarkan putusan berbeda dengan dugaan pelanggaran administrasi (terstruktur, sistematis, dan masif) yaitu Putusan Nomor: 01/Reg/L/TSM-PB/08.00/XII/2020 untuk Kabupaten Lampung Tengah dan Putusan Nomor: 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/2020 untuk Kota Bandar Lampung. Putusan Bawaslu Provinsi Lampung untuk pemilihan kepala daerah Kabupaten Lampung Tengah memutuskan menyatakan terlapor (Musa Ahmad dan Ardito) tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi penyelenggara pemilihan dan/atau pemilih yang terjadi secara TSM (pelanggaran administrasi). Sementara untuk pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung Bawaslu Provinsi Lampung yang pada pokoknya memutuskan membatalkan pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Eva Dwiana dan Deddy Amrullah.

Tindak lanjut dari putusan Bawaslu Lampung untuk pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung tidak ada pilihan lain selain wajib ditindak lanjuti oleh KPU Kota Bandar Lampung yang kemudian menerbitkan Keputusan Nomor: 007/HK.03.1-Kpt/1871/KPU-Kot/I/2021 tentang Pembatalan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Bandarlampung tahun 2020 (Pasangan Eva Dwiana dan Deddy Amrullah) atas dasar Putusan Bawaslu Provinsi Lampung.

Tindakan KPU Kota Bandar Lampung sesuai dengan Pasal 135A ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa “KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu Provinsi dengan menerbitkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota dalam

¹¹ Kupas Tuntas, “Bawaslu Lampung Terima Dua Laporan Pelanggaran Administrasi TSM,” *Kupas Tuntas.Co*, last modified 2020, <https://kupastuntas.co/2020/12/15/bawaslu-lampung-terima-dua-laporan-pelanggaran-administrasi-tsm.>, dikutip tanggal 21 Oktober 2021.

jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak diterbitkannya putusan Bawaslu Provinsi”. Lebih lanjut pada Pasal 135A ayat (5) disebutkan bahwa “Keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat berupa sanksi administrasi pembatalan pasangan calon”.

Pembatalan calon kepala daerah karena melakukan pelanggaran administrasi secara terstruktur, sistematis, dan masif yang menimpa pasangan calon Walikota dan Wakil Wali Kota Bandar Lampung (Eva Dwiana dan Deddy Amrullah) merupakan yang pertama kalinya terjadi di Indonesia dan secara hukum telah kehilangan hak-hak kepesertaannya sehingga tidak dapat ditetapkan sebagai pemenang terlebih dilantik sebagai Walikota dan Wakil Walikota Terpilih.

Walaupun begitu pasangan calon Walikota dan Wakil Wali Kota Bandar Lampung (Eva Dwiana dan Deddy Amrullah) mengajukan upaya hukum terhadap Keputusan KPU Bandar Lampung tersebut kepada Mahkamah Agung.¹² Karena berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 135 A ayat (6) bahwa “Pasangan calon yang dikenai sanksi administrasi pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak keputusan KPU provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ditetapkan”. Selanjutnya pada Pasal 135 Ayat (7) menyatakan bahwa “Mahkamah Agung memutus upaya hukum pelanggaran administrasi pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung”. Pasal 135 A ayat (8) “dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6), KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota wajib menetapkan kembali sebagai pasangan calon”. Pasal 135 A ayat (9) “Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat”.

¹² Tempo.co, “Bawaslu Lampung Mendiskualifikasi, Tim Eva-Deddy Menggugat Ke MA,” *Tempo.Co*, last modified 2021, <https://nasional.tempo.co/read/1424226/bawaslu-lampung-mendiskualifikasi-tim-eva-deddy-menggugat-ke-ma/full&view=ok>, dikutip tanggal 21 Oktober 2021

Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa Mahkamah Agung membatalkan keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Bandar Lampung yang mendiskualifikasi calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Bandar Lampung (Eva Dwiana dan Deddy Amarullah) sebagai calon kepala daerah Kota Bandar Lampung 2020 melalui putusan nomor: 1 P/PAP/2021 tertanggal 22 Januari 2021 dan menetapkan kembali sebagai pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung.

Kemudian yang menjadi permasalahan adalah apabila putusan Mahkamah Agung tersebut justru menguatkan Keputusan KPU atau dengan kata lain tetap mendiskualifikasi Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota (Eva Dwiana dan Deddy Amrullah) akan menimbulkan permasalahan baru, karena di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak ada ketentuan yang menegaskan apabila Putusan Mahkamah Agung menguatkan putusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota maka pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak kedua ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih maupun ketentuan yang menetapkan dilaksanakan Pemilihan Suara Ulang (PSU), mengingat bahwa putusan Mahkamah Agung hanya membatalkan atau menguatkan keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Sehingga dengan demikian keputusan untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah selanjutnya diserahkan kepada KPU Bandar Lampung apakah menetapkan pasangan calon dengan suara terbanyak kedua sebagai calon terpilih atau melakukan pemungutan suara ulang.

Berdasarkan hal tersebut maka ada kekosongan hukum (*vacum of wet*) apabila Mahkamah Agung menguatkan keputusan KPU Kota Bandar Lampung karena tidak ada ketentuan yang mengatur lebih jauh lagi mengenai hal tersebut, sehingga konsekuensi yang didapatkan diantaranya adalah:

1. Pemilihan Kepala Daerah Kota Bandar Lampung diikuti oleh tiga pasangan calon, apabila salah satu pasangan calon dibatalkan maka masih tersisa dua pasangan calon sehingga pelanggaran administrasi (TSM) yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon merugikan dua pasangan calon lainnya, maka dari kedua pasangan calon yang tersisa tersebut siapakah

yang ditetapkan sebagai pemenang. Kecuali hanya dua paslon yang ikut ikut kontestasi, maka otomatis satu pasangan calon tersebut ditetapkan sebagai calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota terpilih.

2. Pelanggaran administrasi ini adalah terhadap proses pemilihan bukan hasil penghitungan suara. Sehingga dengan demikian proses pelaksanaan pemilihan kepala daerahnyalah yang menjadi permasalahan.
3. Selanjutnya apabila KPU Bandar Lampung melakukan pemungutan suara ulang tidak ada dasar hukum yang melandasinya sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 112 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016.

Pemilihan kepala daerah Kota Bandar Lampung merupakan percontohan bagi pelaksanaan pemilihan kepala daerah selanjutnya di Indonesia, apabila terdapat lebih dari dua pasangan calon kepala daerah dan terjadi sengketa proses (administratif) yang membatalkan salah satu pasangan calon, hal ini dapat membuat pelaksanaan pemilihan kepala daerah menjadi kontra produktif karena tidak ada norma dan ketentuan lebih lanjut yang mengaturnya.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

- a. Bagaimana penyelesaian sengketa proses dalam pemilihan kepala daerah?
- b. Bagaimana pembaharuan hukum dalam sengketa proses pemilihan kepala daerah?

2. Ruang Lingkup

Penelitian ini berada dalam lingkup ketatanegaraan yang lebih khusus mengkaji mengenai sengketa proses pemilihan kepala daerah dan model pembaharuan hukum dari sengketa proses pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan pada pemilihan kepala daerah pada masa yang akan datang.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Menganalisis penyelesaian sengketa proses pemilihan kepala daerah.
- b. Menemukan pembaharuan hukum sengketa proses pemilihan kepala daerah.

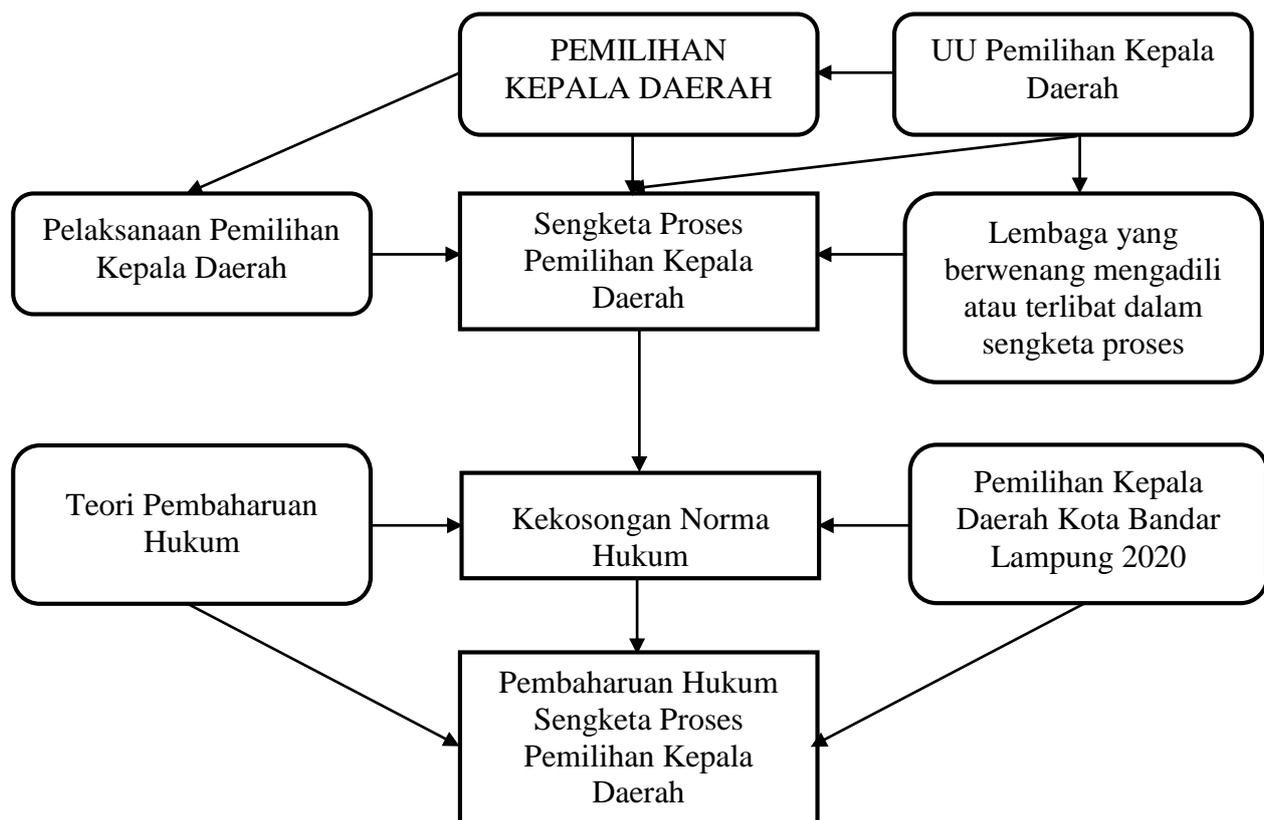
2. Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai usaha untuk mengembangkan keahlian meneliti di bidang ketatanegaraan khusus pemilihan kepala daerah.
- b. Sebagai langkah pengkajian teori hukum kenegaraan dalam melihat adanya kekosongan hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.
- c. Sebagai bahan pertimbangan dan perbandingan rujukan bacaan guna penelitian kedepannya bagi penulis pribadi maupun *civitas akademika* dan praktisi serta masyarakat umum yang berkenaan dengan pemilihan kepala daerah.

D. Kerangka Pemikiran

1. Alur Pikir

Gambar. 1



2. Kerangka Teoritis

a. Teori Pembaharuan Hukum

Teori pembaharuan hukum merujuk pada konsep dan pendekatan dalam ilmu hukum yang bertujuan untuk memperbarui, mengembangkan, dan menyesuaikan hukum dengan perubahan sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang terjadi dalam masyarakat. Prinsip utama dari teori pembaharuan hukum adalah bahwa hukum harus menjadi alat yang dinamis dan adaptif untuk menghadapi tuntutan zaman dan kebutuhan masyarakat. Pembaharuan hukum perlu dilakukan sebagai bagian dari tantangan untuk menjawab hal-hal keadaan seperti aspek sosial, ekonomi, budaya, dan lainnya yang senantiasa berkembang dan meninggalkan hukum, kemudian pembaharuan hukum juga diperlukan untuk mengatur hal-hal yang belum ada aturannya atau dengan kata lain adanya kekosongan hukum. Pembaharuan hukum di Indonesia dapat dilakukan oleh *political will* oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukumnya yang perlu diganti atau yang perlu diubah agar mengarah pada suatu pengaturan hukum yang efektif, di mana dalam penerapannya memerlukan lembaga dan prosedur-prosedur yang diperlukan.¹³

Pembaharuan hukum nasional diarahkan untuk mewujudkan hukum yang berdasarkan kehendak rakyat (demokratis), sehingga dengan demikian seyogianya undang-undang yang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum nasional dalam proses pembentukannya harus mencerminkan nilai-nilai demokrasi yang ditandai dengan melibatkan secara aktif dan menyeluruh lapisan masyarakat agar berpartisipasi di dalamnya.¹⁴

Pada penelitian ini menggunakan pembaharuan yang digunakan adalah konsep *Legal Reforms* atau Reformasi hukum yang upaya untuk mengubah atau memperbarui sistem hukum secara menyeluruh atau pada aspek-aspek tertentu

¹³ Nurul Ma'rifah, "Positivisasi Hukum Keluarga Islam Sebagai Langkah Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesia: Kajian Sejarah Politik Hukum Islam," *Al-Manāhij: Jurnal Kajian Hukum Islam* 13, no. 2 (2019): 243–257.

¹⁴ P. Astomo, "Pembentukan Undang-Undang Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi," *None* 11, no. 3 (2014): 577–599.

yang dianggap kurang efektif atau tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masyarakat. Reformasi hukum bisa mencakup perubahan dalam undang-undang struktur di dalam sistem hukum.

b. Teori Sistem Hukum

Menurut pelopor teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, terdapat 3 (tiga) komponen sistem hukum:¹⁵

1. Struktur hukum (*legal structure*), yaitu bagian-bagian yang bergerak dalam suatu mekanisme kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum, dan mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum, mencakup bentuk dari sistem hukum seperti lembaga-lembaga hukum, dan hubungan birokrasi maupun pembagian kekuasaan antar lembaga hukum. Komponen struktur diibaratkan seperti “tulang belakang” yang menopang jalannya sistem hukum yang sifatnya permanen;
2. Substansi hukum (*legal substance*), yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum berupa norma-norma hukum, baik peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur oleh hukum; dan
3. Budaya hukum (*legal culture*), yaitu berupa ide-ide, sikap, harapan dan pendapat tentang hukum sebagai keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya di masyarakat, dimana orang menerima hukum atau sebaliknya.

4. Kerangka Konseptual

a. Pembaharuan Hukum

Pembaharuan hukum adalah proses dari pelaksanaan untuk memperbaiki, memodernkan, atau mengganti suatu aturan dengan yang baru sebagai bagian dari proses untuk mencapai tujuan dari hukum itu sendiri.¹⁶

b. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan Kepala Daerah adalah Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi

¹⁵ Lawrence M. Friedman, 2009, *Sistem Hukum; Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System; A Social Science Perspective)*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 15.

¹⁶ Mudemar A Rasyidi, “Menuju Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia,” *Jurnal Mitra Manajemen Unsurya* 12, no. 1 (2021) <https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jmm/article/view/627/598>.

dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.¹⁷

c. Sengketa Proses

Sengketa proses dalam pemilihan kepala daerah adalah sengketa pemilihan yang terdiri atas sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.¹⁸

E. Metode Penelitian

Penelitian ini di klasifikasikan menjadi penelitian yang bersifat deskriptif analisis yaitu suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul. Sehingga dengan demikian pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹⁹

1. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari studi pustaka yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri atas peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.²⁰ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah berupa peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini yaitu Putusan Bawaslu Pemilu Provinsi Lampung Nomor 02/Reg/L/TSM/PW-08.00/XII/2020 dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 P/PAP/2022.

¹⁷ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

¹⁸ Pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Surabaya: Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm. 93.

²⁰ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, 5th ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 14.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah berupa buku, tulisan-tulisan ilmiah hukum (jurnal, Skripsi, Tesis, Disertasi) yang berkaitan dengan objek penelitian.²¹ Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primen, dan tersier meliputi kamus umum, kamus hukum, ensiklopedia, surat kabar, majalah, dan sebagainya.²²

2. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

a. Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data dalam penelitian ini, dilakukan dengan menggunakan prosedur Studi Kepustakaan (*Library Research*). Studi kepustakaan merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan penulis dengan maksud untuk memperoleh data sekunder dengan cara membaca, mencatat dan mengutip dari berbagai literatur, Perundang-undangan, buku-buku, media massa dan bahas tertulis lainnya yang ada hubungannya dengan penelitian yang dilakukan.

b. Prosedur Pengolahan Data

Hasil pengumpulan data diproses melalui pengolahan data dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Identifikasi data, yaitu mencari dan meneliti kembali data yang diperoleh untuk disesuaikan dengan pembahasan yang akan dilakukan yaitu dengan menelaah peraturan, buku atau artikel yang berkaitan dengan judul yang akan dibahas.
- 2) Klasifikasi data, yaitu hasil identifikasi data yang selanjutnya diklasifikasikan atau dikelompokkan sehingga diperoleh data yang benar-benar objektif.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

- 3) Sistematisasi data, yaitu menyusun data menurut sistematika yang telah ditetapkan dalam penelitian sehingga memudahkan peneliti dalam menginterpretasikan data.

3. Analisis Data

Analisis terhadap data yang diperoleh dilakukan dengan cara analisis yuridis kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan secara deskriptif yakni pengamatan argumentasi dari data yang diperoleh di dalam penelitian. Kemudian hasil analisis tersebut dilanjutkan dengan menarik kesimpulan secara deduktif yaitu suatu cara berfikir yang didasarkan pada realitas yang bersifat umum yang kemudian disimpulkan secara khusus yang kemudian diperbantukan dengan hasil kepustakaan.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pembaharuan Hukum

Pada setiap kajian tentang hukum dan sistem hukum, maka di dalamnya terdapat tiga komponen yang selalu melingkupinya yaitu struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Komponen hukum tersebut merupakan prasyarat bagi berjalannya penegakan hukum. Sebuah sistem hukum apapun di dunia ini tidaklah dapat berjalan tanpa adanya tiga komponen tersebut. Lawrence M. Friedmen, pencetus dasar tiga komponen sistem hukum ini menjelaskan masing-masing komponen sebagai berikut:²³

- a. *Structure to be sure is one basic and obvious elemen of legal system.*
- b. *The substance is composed of substabtive rules and rules about how institution should behave.*
- c. *Social procces are constantly at work on the law—destroying here, renewing there, invigorating here, deadening there, choosing what*

Ahmad Ali kemudian menjabarkan lebih lanjut mengenai konsep sistem hukum yang diberikan Friedman sebagai berikut:²⁴

- a. Struktur, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakupi antara lain kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, pengadilan dengan para hakimnya dan lain-lain.
- b. Substansi, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.
- c. Budaya hukum, yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan) kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir, dan cara bertinddak, baik

²³ Nasukha, *Pembaharuan Sanksi Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Hukum Pidana Islam Jinayah (Tesis)*, (Yogyakarta: UII, 2018), hlm. 29 disarikan dalam Lawrence Meir Friedman. *The Legal System. A Social Science Perspective*. Russel Sage Foundation. New York. 1975, hlm. 14-15.

²⁴ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence) (Volume 1, Pemahaman Awal)* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 203-205.

dari penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Kultur hukum yang dijelaskan Ahmad Ali pada umumnya dipisahkan menjadi *eksternal legal culture* dan *internal legal culture*. Budaya hukum eksternal adalah nilai-nilai, kebiasaan, harapan terhadap hukum yang ada dalam masyarakat, sementara budaya hukum internal adalah nilai-nilai, cara berpikir dan kebiasaan berhukum yang ada pada aparat penegak hukum.²⁵ Kemudian terhadap pembaharuan memiliki makna ke arah yang lebih baik daripada sebelumnya. Tiga hal yang patut diperhatikan dari penjelasan tersebut adalah *pertama*, pembaharuan dilakukan terhadap sebuah sistem, hal ini berarti pembaharuan tidak dilakukan secara parsial/fragmentaris, tetapi menyeluruh terhadap sebuah sistem (imparsial), *kedua*, pembaharuan dilakukan dengan cara melakukan perubahan-perubahan yang berarti perubahan merupakan syarat dari sebuah pembaharuan. Jika tidak ada perubahan maka tidak ada pembaharuan, *ketiga*, pembaharuan dilakukan dalam rangka menuju sistem yang lebih baik, pada bagian ini merupakan tujuan dari sebuah pembaharuan. Jika dalam sebuah pembaharuan tidak bertujuan untuk lebih baik dengan kata lain tetap atau bahkan mundur, maka pada hakikatnya tidak ada pembaharuan.

B. Pemilihan Umum dan Pemilihan kepala daerah

Bagi negara yang baru menjadi demokratis, tantangannya adalah apakah dan bagaimana praktek lembaga demokratis yang baru itu dapat diperkuat atau sebagaimana yang dikemukakan oleh beberapa pakar politik, dikonsolidasikan, sehingga dapat bertahan terhadap ujian waktu, konflik politik, dan krisis.²⁶ Sebagai negara yang menganut demokrasi menjadi suatu keniscayaan dilakukannya suatu pemilihan umum dalam rangka mewujudkan pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Pemilihan umum menjadi tradisi penting yang hampir digunakan sistem

²⁵ Esmi Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Suryandaru Utama, 2005), hlm. 82.

²⁶ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi-Menjelajah Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, (2021), hlm. 3 dalam Topo Santoso dan Ida Budhiarti, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 1.

demokrasi di dunia. Karena pengaruh demokrasi di dunia begitu kuat maka pemilihan umum menjadi sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya. Menurut Manuel Kaisiepo dalam Bintang R. Saragih²⁷, menjelaskan bahwa pemilihan umum merupakan sesuatu yang penting dalam menjalankan kekuasaan, karena di sanalah penguasa mendapatkan legitimasi atas kekuasaan tersebut. Pemilihan umum menjadi tanda di mana rakyat melaksanakan kedaulatannya secara bebas dan merdeka dalam memilih siapa pun yang mereka inginkan, karena rakyat tidak ingin menjadikan rezim yang ada selaku bercokol mempertahankan *status quo* nya dalam jabatan pemerintahan sehingga kekhawatiran bagi rakyat yang ingin membangun sistem demokrasi kemudian berubah berorientasi menjadi pemerintahan feodal hingga otoriter dengan kekuasaan yang penuh. Maka tidaklah berlebihan apabila Maurice Duverger mengatakan bahwa di mana ada pemilihan yang merdeka dan bebas di situlah ada demokrasi.²⁸

Pada tataran implemementasi atau prakteknya, sering dijumpai bahwa di negara yang jumlah penduduknya sedikit dan ukuran wilayahnya tidak begitu luas saja pun, kedaulatan rakyat itu tidak dapat berjalan secara penuh. Apalagi di negar-negara yang jumlah penduduknya banyak dan dengan wilayah yang sangat luas, dapat dikatakan tidak mungkin untuk menghimpun pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya suatu pemerintahan. Lagi pula, dalam masyarakat modern seperti sekarang ini, tingkat kehidupan berkembang sangat kompleks dan dinamis, dengan tingkat kecerdasan warga yang tidak merata dan dengan tingkat spesialisasi antar sektor pekerjaan yang cenderung berkembang semakin tajam. Akibatnya, kedaulatan rakyat tidak mungkin dilakukan secara murni. Kompleksitas keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui sistem perwakilan (*representation*).²⁹

²⁷ Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1998, hlm. 167.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 168-169.

Kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan dan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*). Dengan demikian, pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis.³⁰ Pemilihan Umum adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.³¹ Pemilihan umum adalah Syarat minimal bagi adanya demokrasi dan diselenggarakan dengan tujuan memilih wakil rakyat, wakil daerah, presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis.³²

Di berbagai negara demokrasi saat ini, pemilihan umum merupakan salah satu pilar demokrasi yang dianggap sebagai lambang dan tolak ukur dari demokrasi itu sendiri. Secara sederhana pemilihan umum adalah mengkonversi suara dari pemilih menjadi kursi yang dimenangkan oleh kandidat. Menurut Refly Harun, bahwa pemilihan umum adalah alat untuk menerjemahkan kehendak umum sebagai pemilih menjadi perwakilan pemerintahan.³³ Melalui pemilihan umum rakyat akan

³⁰ *Ibid*, hlm. 168-169.

³¹ Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilihan Umum*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2009), hlm. 6.

³² Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2005), hlm. 1

³³ Refly Harun, disampaikan dalam seminar nasional dan call for papers "*Pemilu 2019 Momentum Penguatan Demokrasi Indonesia yang Berintegritas*", Fakultas Hukum Muhammadiyah Ponorogo, 31 Maret 2018.

memilih orang yang dipercaya yang akan mengisi jabatan legislatif maupun eksekutif.³⁴

Selain itu, menurut Aurell Croissant, dalam perspektif politik sekurang-kurangnya ada tiga fungsi pemilihan umum, yakni:

1. Fungsi Keterwakilan, yang merupakan urgensi di negara demokrasi baru dalam beberapa pemilu.
2. Fungsi Integrasi, fungsi ini menjadi kebutuhan negara yang mengkonsolidasikan demokrasi.
3. Fungsi mayoritas, fungsi mayoritas merupakan kewajiban bagi negara yang hendak mempertahankan stabilitas dan pemerintahan (*governability*).³⁵

Pemilihan Umum yang berkualitas pada dasarnya dapat dilihat dari dua sisi, yaitu dari sisi proses dan hasilnya. Pemilu dapat dikatakan berkualitas dari sisi prosesnya, apabila pemilu itu berlangsung secara demokratis, aman, tertib, dan lancar, serta jujur dan adil. Sedangkan dilihat dari sisi hasilnya, pemilu itu harus dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat dan pemimpin Negara yang mampu menyejahterakan rakyat, di samping dapat pula mengangkat harkat dan martabat bangsa, di mata dunia internasional. Dengan kata lain dapat disebutkan bahwa pemilu yang berkualitas, apabila dilihat dari sisi hasilnya, adalah pemilu yang menghasilkan wakil-wakil rakyat dan pemimpin Negara, yang mampu mewujudkan cita-cita nasional, sebagaimana tercantum dalam Alinea ke IV Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.³⁶

Dasar hukum pemilihan umum di Indonesia termaktub di dalam Pasal 22E Ayat (1) – Ayat (6) UUD 1945. Hal ini menjadi dasar dibentuknya Undang-Undang organik yang mengatur ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum yang sebelumnya tidak di atur di dalam UUD 1945. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-IX/2013, ketentuan hukum tentang Pemilihan Umum telah di tertuang dalam satu paket aturan hukum melalui Undang-Undang No 7 Tahun 2017

³⁴ Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokus Media, 2015), hlm. 197

³⁵ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem sampai Elemen Teknis*, Cet. I, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 18.

³⁶ Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 3.

tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Legislatif (Anggota DPR, DPD, DPRD), yang diselenggarakan secara serentak. Norma hukum Pemilu Presiden diatur di dalamnya karena Pemilu Presiden termasuk ke dalam Rezim Pemilu.

Pemilihan Kepala Daerah atau seringkali disebut pilkada atau pemilukada, adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat dari tingkatan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Menurut Sartono, ada 4 (empat) tujuan pilkada, antara lain yaitu, *pertama*, Pilkada sebagaimana pemilu merupakan institusi pelebagaan publik. Sehingga dengan adanya pilkada masyarakat lokal mengintegrasikan kepentingannya dalam prosedur yang etis dan damai. Pilkada didesain untuk meredam konflik-konflik apalagi yang berbau kekerasan, guna mencapai tujuan demokrasi dan pengisian jabatan politik daerah, *kedua*, Pilkada sebagai sarana pencerdasan dan penyadaran politik warga. Sikaf partisipatif lambat laun akan mendorong masyarakat untuk dapat berfikir politik secara bijaksana.

Ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemimpin karena omong kosong janji yang bertebaran dimana-mana, memberikan bahan-bahan pemikiran bagi masyarakat untuk bersikap atau tidak bersikap sesuatu politik, *ketiga*, mencari sosok pemimpin yang kompeten dan komunikatif. Idealnya, mereka yang terpilih adalah orang yang profesional, berjiwa kepemimpinan yang membela nasib rakyat, dan *keempat*, menyusun kontrak sosial baru, artinya tidak hanya untuk mendapatkan pemimpin yang baru, melainkan sirkulasi komunikasi yang membuat perjanjian-perjanjian calon pemimpin sebelum menjadi pemenang dituntut untuk merealisasikan secara nyata.³⁷

Selanjutnya secara normatif berdasarkan ukuran-ukuran demokrasi, Pilkada langsung menawarkan sejumlah manfaat dan sekaligus harapan bagi pertumbuhan, pendalaman dan perluasan demokrasi lokal, daripada pelaksanaan pilkada secatra perwakilan sebelum adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

³⁷ Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2011), hlm.15.

Pemerintahan Daerah yang memuat pelaksanaan pilkada yang dilakukan secara langsung, diantaranya adalah:

Pertama, sistem demokrasi langsung melalui pilkada akan membuka ruang partisipasi yang lebih juga bagi warga dalam proses demokrasi dan menentukan kepemimpinan politik di tingkat lokal dibandingkan sistem demokrasi perwakilan yang lebih banyak meletakkan kuasa untuk menentukan rekrutmen politik di tangan segelintir orang (DPRD).

Kedua, dari segi kompetensi politik. Pilkada langsung memungkinkan munculnya secara lebih besar prfensi kandidat-kandidat berkompentensi dalam ruang yang lebih terbuka dibandingkan keterttutupan yang sering terjadi dalam demokrasi perwakilan. Pilkada langsung bisa memberikan sejumlah harapan pada upaya pembalikan “*syndrome*” dalam demokrasi perwakilan yang ditandai dengan model kompetensi yang tidak *fair*, seperti praktik politik uang.

Ketiga, sistem pemilihan langsung akan memberi peluang bagi warga untuk mengaktualisasikan hak-hak politiknya secara lebih baik tanpa harus direduksi oleh kepentingan-kepentingan elite politik seperti yang kasat mata muncul dalam sistem demokrasi perwakilan. Setidaknya, melalui konsep demokrasi langsung, warga lokal akan mendapatkan kesempatan untuk memperoleh semacam pendidikan politik, pengkaderan kepemimpinan politik dan sekaligus mempunyai posisi yang setara untuk terlibat dalam pengambilan keputusan politik.

Keempat, pilkada langsung memperbesar harapan untuk mendapatkan *figure* pimpinan yang aspiratif, kompeten, dan legitimate. Karena melalui pilkada langsung, kepala daerah yang terpilih akan lebih berorientasi pada warga dibandingkan pada segelintir elite di DPRD. Dengan demikian, Pilkada mempunyai sejumlah manfaat, berkaitan dengan peningkatan kualitas tanggung jawab pemerintah daerah pada warganya yang pada akhirnya akan mendekatkan kepala daerah kepada masyarakat.

Kelima, kepala daerah yang terpilih melalui pilkada langsung akan memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga akan terbangun perimbangan kekuatan (*cheks and balances*) di daerah antara kepala daerah dengan DPRD. Perimbangan kekuasaan ini akan meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan seperti yang muncul dalam format yang monolitik.

Selain itu juga terdapat tiga alasan yang menjadi dasar desakan masyarakat mengapa pemilihan kepala daerah secara langsung harus dilakukan:³⁸

1. Masyarakat ingin kepala daerah lebih akuntabel kepada masyarakat bukan kepada partai politik, pejabat, atau pemerintah yang ikut menentukan hasil pemilihan itu.

³⁸ Hani Adhani, *Sengketa Pilkada Penyelesaian Dari Mahkamah Agung Ke Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2019), hlm. 21.

2. Masyarakat ingin berorientasi kepala daerah lebih kepada kepentingan rakyat pemilihnya yang akan menentukan apakah kepala daerah akan dipilih lagi pada pemilihan selanjutnya.
3. Membuat basis tanggungjawab kepala daerah tidak hanya pada interest politik saja.

Sehingga dengan demikian dari beberapa pandangan di atas apapun menjadi mekanisme yang menjadi pilihan rakyat dalam memilih pemimpin di daerahnya maka itulah yang dimaknasi sebagai demokratis, artinya pemaknaan demokratis di dalam pemilihan kepala daerah bukan bertolak ukur pada konsep pemilihan melainkan atas apa yang dikehendaki oleh rakyat itu sendiri. Namun seiring berjalannya waktu kematangan rakyat Indonesia semakin terbangun sehingga memaksa membuka ruang agar proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat daerah demi terjaganya aspirasi dan hubungan antara pemimpin daerah dan masyarakatnya.

Membangun demokrasi Pemilihan Indonesia telah melalui perjalanan yang sudah cukup panjang begitupun dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah telah lama dilakukan di Indonesia dan tentunya telah mengalami dinamika perubahan mekanisme dalam pemilihannya yang berimplikasi pada instrumen hukum pelaksanaannya, mulai dari pemilihan secara tidak langsung yakni diintervensi oleh pemerintah pusat hingga Dewan Perwakilan rakyat daerah hingga sampai pada tahap pemilihan kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat daerah. Adapun dasar hukum pemilihan kepala daerah yakni;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (4) “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”
2. Undang-undang No.15 tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 1 Ayat (4) “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur,

Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pasal 1 Ayat (1) “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Bagaimanapun Indonesia semakin mapan dalam menjalankan demokrasi pemilihan seiring dengan penyempurnaan instrumen hukum, lembaga penyelenggara maupun lembaga pengawas dalam pelaksanaan Pemilihan kepala daerah. Walaupun demikian tak dapat dihindari berbagai dinamika dalam proses demokrasi sehingga untuk meminimalisir hal tersebut dibutuhkan sebuah lembaga pengawas yang diatur kewenangan bersama dengan instrumen Pelaksanaan pemilihan kepala daerah serta untuk selalu mengoreksi kelemahan pemilihan dari waktu ke waktu.

C. Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah

Peran penyelenggara pemilu sangat penting dalam pelaksanaan Pemilu. Dinamika penyelenggara pemilu telah bergulir mulai dari Pemilu 1955 hingga saat ini. Awal pelaksanaan Pemilu hingga masa Orde Baru, penyelenggaranya tidak dapat terlepas dari partai politik dan pemerintah. Tetapi setelah memasuki gerbang

Reformasi penyelenggara pemilu dibentuk sebagai suatu lembaga yang bersifat independen diluar dari pengaruh partai politik dan pemerintah.

Amandemen UUD 1945 sebagai salah satu proyek Reformasi yang berdampak banyak munculnya lembaga negara baru yang dibentuk sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Salah satu lembaga yang dibentuk setelah amandemen tersebut yaitu komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilu di Indonesia. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang luas dengan jumlah penduduk yang besar dan menyebar di seluruh Nusantara serta memiliki kompleksitas nasional menuntut perlu adanya penyelenggara pemilihan umum yang professional dan memiliki kredibilitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Kemudian dalam rangka menyelenggarakan serta mengawal terwujudnya pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil diperlukan adanya suatu lembaga agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundangundangan. Penyelenggara pemilu sendiri dibentuk dengan tujuan untuk:³⁹

- a. memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;
- b. mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas;
- c. menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu;
- d. memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengahrran pemilu; dan
- e. mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.

Lembaga penyelenggara pemilu telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen, dikatakan dalam Pasal 22E ayat (5) tentang pemilu bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dapat disampaikan beberapa hal.⁴⁰

Pertama, bahwa penyelenggaraan pemilu mencakup kewenangan yang luas sebagaimana fungsi manajemen modern yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang bersifat internal-vertikal dan melekat.

³⁹ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁴⁰ Lihat UUD 1945 Pasal 22E Ayat (5)

Kedua, bahwa terminologi “*suatu komisi pemilihan umum*” yang ditulis dengan huruf kecil menunjuk pada suatu fungsi dan bukan suatu nama lembaga (*nomenklatur*).

Ketiga, bersifat nasional dimaksudkan untuk menegaskan lingkup wilayah tugas dan kewenangannya yang meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keempat, bersifat tetap dimaksudkan untuk menegaskan bahwa lembaga penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang bersifat permanen dan bukan bersifat *ad-hoc*.

Kelima, bersifat mandiri dimaksudkan untuk melindungi penyelenggara pemilu dari intervensi berbagai kekuatan politik dan/atau dari pengaruh pemerintah.⁴¹

Namun perlu ditegaskan bahwa bersifat mandiri juga bermakna terbatas dalam hal pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Karena itu kemandirian tersebut mencakup kemandirian kelembagaan, dalam arti bahwa lembaga penyelenggara pemilu bukan merupakan bagian dari suatu lembaga Negara lainnya, dan kemandirian dalam proses penentuan kebijakan/pengambilan keputusan dalam arti bebas intervensi dari pihak manapun.⁴²

Kelembagaan penyelenggara pemilu dipertegas kedudukannya dalam konstitusi khususnya Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*” Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dalam pertimbangannya mengatakan frasa “*suatu komisi pemilihan umum*” dalam UUD NRI 1945 tidak merujuk pada sebuah institusi, akan tetapi merujuk pada fungsi penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sehingga fungsi penyelenggara pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh KPU tetapi juga Bawaslu. Kemudian dalam putusan yang sama Mahkamah Konstitusi juga mengatakan bahwa⁴³ “*Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilihan umum*”.

⁴¹ Indra Pahlevi, *Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia: Berbagai Permasalahannya*, *Politica* Vol. 2, No. 1, Juni 2011, Hlm. 56-57.

⁴² *ibid*

⁴³ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, hlm. 111-112.

Dengan demikian jaminan kemandirian penyelenggara pemilihan umum menjadi nyata dan jelas.

1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

KPU sebagai lembaga Penyelenggara Pemilu memiliki beberapa tingkatan. Di tingkat nasional terdapat KPU pusat atau disebut juga KPU. KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.⁴⁴

KPU jika ditinjau dari tugas dan fungsinya dalam konteks cabang-cabang kekuasaan negara termasuk kategori menjalankan kekuasaan eksekutif, yakni untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia. Oleh karena itu secara fungsional Komisi Pemilihan Umum termasuk organ penunjang (*auxiliary organs*) atas tugas organ utama yakni presiden. Dengan demikian, sesungguhnya organ utamanya (*primary constitutional organs*) dari penyelenggara Pemilu di Indonesia adalah presiden, yang lebih lanjut oleh Undang-Undang Dasar 1945 diatribusikan kepada komisi pemilihan umum.⁴⁵

Namun, KPU bukan merupakan lembaga negara yang kewenangannya diatur langsung dalam UUD 1945. Karena yang diatur dalam UUD 1945 adalah fungsinya, tidak menyangkut pada lembaganya. Maka dari itu dalam UUD 1945 tersebut, perkataan komisi pemilihan umum ditulis dengan huruf kecil karena nama lembaga penyelenggara pemilu itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU).⁴⁶

Selain KPU Pusat, juga terdapat KPU Provinsi yang berada di masing-masing provinsi sebagai penyelenggara pemilu di Provinsi. Sedangkan KPU Kabupaten/Kota ada sebagai penyelenggara pemilu di Kabupaten/Kota. Di tingkat KPU kabupaten/kota membentuk panitia ditingkat kecamatan yang disebut sebagai Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) untuk melaksanakan pemilu di tingkat

⁴⁴ Lihat Pasal 22E ayat (5) UUD 1945

⁴⁵ Ibrahimy Amirudin, *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Laksbang Grafika: Yogyakarta, 2016, hlm. 51.

⁴⁶ Iwan Satriawan, *Masa Depan Pengisian Anggota Badan Pengawas Pemilu* buku Charles Simabura yang berjudul *Pengawas Pemilu di Indonesia dalam Pengisian Jabatan Pempinan Lembaga Negara Independen*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2016), hlm. 303.

kecamatan. Selain PKK, untuk melaksanakan pemilu di tingkat kelurahan/desa, KPU kabupaten/kota juga membentuk Panitia Pemungutan Suara (PPS). Kemudian PPS sendiri membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara. Selain KPPS, PPS juga dalam undang-undang Pemilu juga mempunyai kewenangan untuk membentuk petugas Pemuktahiran Data Pemilih (Pantarlih) yang berfungsi untuk melakukan pendaftaran dan pemuktahiran data pemilih. Dalam pelaksanaan pemilu di luar negeri, KPU membentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) untuk melaksanakan pemungutan suara di luar negeri. Kemudian PPLN membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN) dan Petugas Pemuktahiran Data Pemilih (Pantarlih) untuk melakukan pendaftaran dan pemuktahiran data pemilih di luar negeri. Selanjutnya pemungutan suara di luar negeri dilaksanakan di Tempat Pemungutan Suara Luar Negeri (TPSLN).

Selain itu, Komisi Pemilihan Umum juga menyelenggarakan pemilihan kepala daerah baik Gubernur maupun Bupati/Walikota diseluruh wilayah negara republik Indonesia yang pelaksanaannya juga dilaksanakan oleh masing-masing jajaran Komisi Pemilihan Umum yang ada di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Sehingga proses pemilihan legislatif baik DPR, DPD, DPRD, presiden dan wakil presiden, dan kepala daerah diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum.

2. Bawaslu

Bawaslu juga merupakan bagian lembaga penyelenggara pemilu yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu baik pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden, maupun kepala daerah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lembaga ini dibentuk untuk menjaga terjadinya kecurangan dalam pemilihan umum tersebut sehingga keberadaannya harus independen dan otonom. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu.

Pada era tersebut terbangun trust di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante. Panitia pengawas Pemilu baru dikenal

dalam Pemilu Tahun 1982 masa Orde Baru Pada tahun 1982 dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) yang dibentuk sesuai amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.⁴⁷

Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan kualitas Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Selain adanya Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu pada masa Orde Lama di tahun 1996 pada akhir bulan Januari, gabungan dari sejumlah lembaga swadya masyarakat dan individu-individu yang menginginkan pelaksanaan pemilihan umum yang lebih bebas dan adil pada tahun 1997 membentuk suatu Komisi Independen Pemantau Pemilu (KIPP), namun sangat disayangkan keberadaan lembaga ini tidak terlalu eksis dikarenakan besarkan kontrol pemerintah pada Orde Lama.

KIPP merupakan lembaga yang ikut memantau jalannya pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia. Pada era Reformasi pemerintah membentuk lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU), selain itu era reformasi juga memberikan dampak pada panitia pengawas Pemilu. Lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Selanjutnya perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut undang-undang ini

⁴⁷ Iwan Satriawan, *Masa Depan Pengisian Anggota Badan Pengawas Pemilu*, Loc.Cit.

dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu yang dibentuk oleh KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Berdasarkan amanat undang-undang di atas Panwaslu pertama dibentuk berdasarkan S.K KPU No 88 Tahun 2003 tentang Panwas panitia pengawas dibentuk dan bertanggungjawab sepenuhnya kepada KPU.⁴⁸

Adapun indikator untuk dikatakan pengawas pemilihan umum yang independen, yaitu:⁴⁹

1. dibentuk berdasarkan perintah konstitusi/undang-undang;
2. tidak dipengaruhi oleh kepentingan politik tertentu;
3. bertanggungjawab pada parlemen;
4. menjalankan tugas sesuai dengan tahapan pemilihan umum;
5. memiliki integritas dan moral yang baik;
6. memahami tata cara penyelenggaraan pemilihan umum

Kedudukan Bawaslu terdapat di Pusat sebagai Bawaslu Pusat atau disebut Bawaslu saja, kemudian ada Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota. Keberadaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota bersifat tetap. Bawaslu juga membentuk Panitia Pengawas Pemilu Luar Negeri (Panwaslu LN) yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di luar negeri.

Selain Panwaslu LN juga ada Panwaslu Kecamatan yang dibentuk oleh Bawaslu Kabupaten/Kota yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kecamatan. Kemudian Panwaslu Kecamatan membentuk Panwaslu Kelurahan/Desa yang berfungsi untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di tingkat kelurahan/Desa dan juga Panwaslu Kecamatan membentuk Pengawas Tempat Pemungutan Suara (Pengawas TPS) yang berfungsi untuk membantu Panwaslu Kelurahan/Desa. Panwaslu LN, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS bersifat *ad Hoc*.

⁴⁸ *ibid*

⁴⁹ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 108

3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Pertama kalinya dalam sejarah penyelenggaraan pemilu, pada pemilu 2009 mengenal Kode Etik dan Dewan Kehormatan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Kode Dewan Kehormatan saat itu terdiri atas Dewan Kehormatan KPU dan Dewan Kehormatan Bawaslu. Dewan Kehormatan adalah institusi ethic difungsikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara. Namun, saat itu wewenangnya tidak begitu kuat, lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan bersifat *ad hoc*.

DK KPU 2008-2011 dari sisi kompetensi keanggotaan cukup baik tetapi dari aspek struktural kurang seimbang karena didominasi oleh penyelenggara Pemilu. DK KPU beberapa kali dipimpin oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., dan prestasinya pun tidak mengecewakan publik termasuk pemerintah dan DPR memberikan apresiasi yang positif. Terobosan memberhentikan beberapa anggota KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota termasuk salah satu mantan anggota KPU 2010 memberi harapan baru bagi publik pada perubahan. Dari prestasi yang baik dan dengan menampilkan performa kelembagaan DK KPU yang produktif di mata publik inilah yang kemudian menjadi titik tolak lahirnya institusi DKPP.

Pemerintah, DPR, lembaga yudikatif beserta dengan lembaga-lembaga pemantau Pemilu (LSM dan NGO) sontak mendorong misi mulia ini dengan meningkatkan kapasitas wewenang dan memastikan institusi ini jadi tetap dan tidak hanya menangani kode etik pada KPU tapi juga Bawaslu di tiap tingkatan lewat produk hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Oleh karena itu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang dibentuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 untuk pemilu 2014 merupakan kelanjutan dari Dewan Kehormatan yang berasal dari pemilu 2009 berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.⁵⁰

⁵⁰ Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2014), hlm. 83.

Lembaga ini juga merupakan bagian dari penyelenggara pemilu dan berkedudukan di ibu kota negara yang memiliki fungsi memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU Provinsi, KPU kabupaten/Kota, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota. Lembaga ini dibentuk agar mewujudkan pemilihan umum yang berintegritas dengan didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Integritas para penyelenggara pemilihan umum menjadi hal yang sangat penting dalam mewujudkan pemilihan umum yang demokratis. Untuk dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik, maka integritas harus dijadikan benteng untuk ditanamkan pada setiap anggota penyelenggara pemilihan umum.⁵¹

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. DKPP dibentuk paling lama 2 (dua) bulan sejak anggota KPU dan anggota Bawaslu mengucapkan sumpah/janji. Anggota DKPP berjumlah 7 (tujuh) orang yang terdiri dari 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur KPU; 1 (satu) orang *ex officio* dari unsur Bawaslu; dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat. Anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat diusulkan oleh Presiden sebanyak 2 (dua) orang dan diusulkan oleh DPR sebanyak 3 (tiga) orang. Kemudian usul keanggotaan DKPP dari setiap unsur diajukan kepada Presiden. DKPP hanya melakukan penyelidikan terkait pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. DKPP hanya menyusun dan menetapkan kode etik, memeriksa dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara pemilu dan memberikan sanksi bagi penyelenggara pemilu apabila terbukti melanggar kode etik, mulai dari sanksi pemberhentian secara definitif, bahkan juga dan merehabilitasi anggota. Sehingga, objek perkara yang ditangani DKPP hanya pada masalah perilaku pribadi penyelenggara pemilu, bukan mengurus masalah keputusan yang telah diambil oleh penyelenggara pemilu.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Menegakan Etika Penyelenggara Pemilu*, Sebagaimana dikutip kembali oleh Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu...Ibid*, hlm. 122.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Sengketa proses dalam pemilihan kepala daerah merupakan sengketa yang terjadi selama atau pada tahapan proses pemilihan berlangsung yaitu sengketa antara pasangan calon dan sengketa antara pasangan calon dan penyelenggara pemilihan, selain itu juga ada pelanggaran yang terstruktur, sistematis dan masif (TSM) yang ditangani oleh Bawaslu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Pilkada dan Perbawaslu Nomor 2 Tahun 2020, dan Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2020. Pada pemilihan kepala daerah tahun 2020 di Kota Bandar Lampung terdapat sengketa proses yang pada pokoknya pelanggaran administrasi TSM pada setiap tahapan pelaksanaan pemilihan tersebut, diantaranya adalah dugaan politik uang dalam bentuk pemberian sembako dan uang yang dikemas dalam bentuk pemberian bantuan *Covid-19* yang pembiayaannya menggunakan APBD Kota Bandar Lampung, menggunakan pengaruh (*influence*) sebagai Walikota dalam memenangkan istrinya pasangan calon nomor urut 3 dalam pemilihan kepala daerah secara masif di seluruh kelurahan, menggunakan kewenangannya sebagai Walikota untuk menggerakkan ASN sebagai salah satu “mesin politik” untuk memenangkan istrinya sebagai salah satu calon kepala daerah.

Bawaslu Provinsi Lampung membatalkan pasangan calon nomor urut 3 melalui Putusan Nomor: 02/Reg/L/TSM-PW/08.00/XII/2020 tertanggal 5 Januari 2021 yang menyatakan bahwa Paslon nomor urut 3 dan ditindaklanjuti oleh KPU Kota Bandar Lampung dengan Keputusan Nomor 007/HK.03.1-Kpt/1871/KPU- Kot/1/2021 tentang pembatalan pasangan calon peserta pemilihan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Bandar Lampung tahun 2020 atas

nama pasangan Eva Dwiana dan Deddy Amrullah. Upaya hukum Kasasi kemudian dilakukan ke Mahkamah Agung dan akhirnya membatalkan keputusan KPU Bandar Lampung yang mendiskualifikasi calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota Bandar Lampung (Eva Dwiana dan Deddy Amarullah) sebagai calon kepala daerah Kota Bandar Lampung 2020 melalui putusan nomor: 1 P/PAP/2021 tertanggal 22 Januari 2021 dan menetapkan kembali sebagai pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota Bandar Lampung.

Apabila Mahkamah Agung tidak membatalkan keputusan KPU tersebut, akan menjadi permasalahan baru untuk menetapkan pemenang dalam pilkada Kota Bandar Lampung, karena tidak ada norma dalam Undang-Undang Pilkada yang mengatur mengenai pemilihan suara ulang ataupun menetapkan pasangan calon kepala daerah yang memperoleh hasil suara terbanyak untuk menentukan pemenang pilkada Kota Bandar Lampung.

2. Pembaharuan hukum model penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah dilakukan dengan merubah Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang substansi atau normanya memuat dua pilihan yaitu *pertama* dengan mereduksi kewenangan Bawaslu dalam memutus setiap sengketa proses pada tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sehingga Bawaslu hanya dalam hal pengawasan yang meliputi pencegahan dan dan penindakan dalam setiap tahapan pemilihan kepala daerah, ketika ada sengketa yang terjadi di dalamnya maka menjadi kewenangan dari Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tersebut. *Kedua*, dengan memperkuat struktur kelembagaan Bawaslu yang menjadikannya sebagai lembaga tunggal dalam memutus setiap sengketa proses yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah dengan catatan beberapa aspek harus diperbaiki mulai dari kewenangan secara atributif yang substansinya diberikan langsung oleh undang-undang dan peningkatan kapasitas keilmuan dibidang peradilan bagi anggota Bawaslu serta memiliki latar belakang kepemiluan.

B. Saran

1. Perlu adanya pembaharuan hukum terhadap Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah terkait pasangan calon kepala daerah didiskualifikasi atau dibatalkan dalam kontestasi, sehingga masyarakat yang sudah memberikan suaranya tidak tercederai haknya akibat suaranya tersebut tidak berlaku karena pasangan calon kepala daerah yang dipilih telah dibatalkan sebagaimana yang terjadi pada pemilihan kepala daerah Bandar Lampung.
2. Memperkuat Bawaslu dengan cara:
 - a. Melalui perubahan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah agar sengketa proses kewenangannya dihapus dan diberikan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara sehingga Bawaslu fokus pada peningkatan pengawasan pemilihan kepala daerah atau memberikan kewenangan yang lebih kepada Bawaslu sebagai lembaga yang menyelesaikan sengketa proses pemilihan kepala daerah satu-satunya tanpa adanya lembaga lain.
 - b. Rekrutmen anggota Bawaslu yang mempunyai keilmuan di bidang kepemiluan seperti ilmu hukum, ilmu sosial, dan ilmu politik serta serta mempunyai integritas, profesionalitas dan independensi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdullah, Rozali. *Mewujudkan Pemilu Yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Adhani, Hani, *Sengketa Pilkada Penyelesaian Dari Mahkamah Agung Ke Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: PT Grafindo Persada, 2019.
- Agustino, Leo. *Pikada Dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaja Pelajar, 2009.
- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence) (Volume 1, Pemahaman Awal)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Ali, Zainudin. *Metode Penelitian Hukum*. 5th ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Amirudin, Ibramsyah. *Hukum Kelembagaan Negara Kedudukan KPU Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2016.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Friedman, Lawrence M. 2009, *Sistem Hukum; Perspektif Ilmu Sosial (The Legal System; A Social Science Perspective)*, Bandung: Nusa Media, 2009.
- Gaffar, Janedjri M. *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Perss, 2013.
- Huda, Ni'matul dan M. Imam Nasef. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana, 2017.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Surabaya: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Muhammad, Abdul Kadir. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.
- Nasukha. *Pembaharuan Sanksi Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Hukum Pidana Islam Jinayah (Tesis)*, Yogyakarta: UII, 2018.

- Prihatmoko, Joko J. *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem sampai Elemen Teknis, Cet. I*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Pujirahayu, Esmi Warassih. *Pranata Hukum, Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Suryandaru Utama, 2005.
- Ranadireksa, Hendarmin. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokus Media, 2015.
- Riwanto, Agus dkk. *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta: Bawaslu RI, 2019.
- Santoso, Topo dan Ida Budhiarti, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Saragih, Bintan R. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1998.
- Simabura, Charles, *Pengawas Pemilu di Indonesia dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Lembaga Negara Independen*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2016.
- Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Bekasi: Gramata Publishing, 2014.
- Soedarsono. *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2005.
- Soemitro, Rochmat. *Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung: Refika Aditama, 1998.
- Suharizal, *Pemilukada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2011.
- Surbakti, Ramlan dan Hari Fitrianto. *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015.
- Tricahyo, Ibnu. *Reformasi Pemilihan Umum*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2009.
- Yulikhsan, Eri. *Keputusan Diskresi dalam Dinamika Pemerintahan (Aplikasi dalam PTUN)*, Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2016.

B. Jurnal

- Affan, Ibnu. "Menanti Peradilan Khusus Pilkada." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 13, no. 2 (2018): 309–320.
- Arif, M. Yasin al. "Politik Hukum Calon Tunggal Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Terhadap Sistem Pilkada Serentak." *Jurnal*

Yuridis 3, no. 2 (2017): 98–114.
<https://ejournal.upnvj.ac.id/index.php/Yuridis/article/view/182>.

Astomo, P. “Pembentukan Undang-Undang Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional Di Era Demokrasi.” *None* 11, no. 3 (2014): 577–599.

Budiyono, Muhtadi, Ade Arif Firmansyah, Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam Undang Undang Pemerintahan Daerah, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* No. 67, Th. XVII (Desember, 2015)

Harun, Refly. disampaikan dalam seminar nasional dan call for papers “Pemilu 2019 Momentum Penguatan Demokrasi Indonesia yang Berintegritas”, Fakultas Hukum Muhammadiyah Ponorogo, 31 Maret 2018.

Ma’rifah, Nurul. “Positivisasi Hukum Keluarga Islam Sebagai Langkah Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesia: Kajian Sejarah Politik Hukum Islam.” *Al-Manāhij: Jurnal Kajian Hukum Islam* 13, no. 2 (2019): 243–257.

Pahlevi, Indra. *Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia: Berbagai Permasalahannya*, *Politica* Vol. 2, No. 1, Juni 2011.

Priyan Afandi, HS. Tisnanta, Nurmayani. “Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Sengketa Pemilihan Kepala Daerah Yang Bersifat Administratif.” *LPPM-UNILA* (2017).

Rasyidi, Mudemar A. “Menuju Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia.” *Jurnal Mitra Manajemen Unsurya* 12, no. 1 (2021).
<https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jmm/article/view/627/598>.

Triono, Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019, *Jurnal Wacana Politik Program Studi Gubungan Internasional Megou Pak Tulang Bawang*, (Vol. 2, No. 2, Oktober 2017)

Utami, Nofi Sri, Problematika Pola Penyelesaian Persoalan Pemilu (Pelanggaran dan Sengketa) yang Terpisah-Pisah, *Jurnal Elektoral Research, Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu*, 2020.

Wirdiyaningsih, Pengawas Pemilu: Sanggupkah Sebagai Pengawal Demokrasi Dalam Penegakan Hukum Pemilu? (*Jurnal Pengawasan Pemilu Provinsi DKI Jakarta*), (Jakarta: Bawaslu Provinsi DKI Jakarta, 2019)

Yusdianto, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum (PJIH)*, Vol. 2, No. 3. 2015.

C. Internet

Tempo.co. "Bawaslu Lampung Mendiskualifikasi, Tim Eva-Deddy Menggugat Ke MA." *Tempo.Co.* Last modified 2021. <https://nasional.tempo.co/read/1424226/bawaslu-lampung-mendiskualifikasi-tim-eva-deddy-menggugat-ke-ma/full&view=ok>.

Tuntas, Kupas. "Bawaslu Lampung Terima Dua Laporan Pelanggaran Administrasi TSM." *Kupas Tuntas.Co.* Last modified 2020. <https://kupastuntas.co/2020/12/15/bawaslu-lampung-terima-dua-laporan-pelanggaran-administrasi-tsm>.