

**KETERANGAN AHLI  
PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017  
TENTANG PEMILIHAN UMUM**

*Oleh : Khairul Fahmi*

*“Konstitusionalitas Desain Keserentakan Pemilihan Umum”*

*Assalamualaikum Wr. Wb.*

*Alhamdulillah rabbil'alamin...,*

*Allahumma shalli'ala saiyyidina muhammad wa'ala alihi waashabihi ajma'in...*

*Yang Saya Muliakan, Ketua dan Hakim Konstitusi...*

*Yang saya hormati, Pemohon atau Kuasa Pemohon, Pemerintah dan DPR, dan hadirin sekalian.*

Pemohon dalam pengujian UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) ini mempersoalkan pengaturan pemilu serentak sebagaimana dimuat dalam Pasal 167 ayat (3) sepanjang frasa *“pemungutan suara dilaksanakan secara serentak”* dan Pasal 347 ayat (1) sepanjang frasa *“pemungutan suara pemilu diselenggarakan secara serentak”*; dan pemilihan gubernur, bupati dan walikota (Pilkada) serentak dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 (UU Pilkada), khususnya rumusan Pasal 3 ayat (1), Pasal 201 ayat (7) dan Pasal 201 ayat (9). Pemohon menilai, desain keserentakan pemilu dan pilkada sebagaimana diatur dalam dua UU tersebut bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 4 ayat (1), Pasal 22E ayat (1), Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Terkait pokok permohonan tersebut, ahli hendak menyampaikan keterangan yang pada pokoknya berkenaan dengan konstitusionalitas desain keserentakan pemilu.

*Ketua dan Hakim Konstitusi yang Mulia serta hadirin sekalian...*

Setelah menyelenggarakan Pemilu 2019 yang dilaksanakan secara serentak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota, dapat diketahui bahwa pemilu secara serentak dengan lima kota memiliki berbagai persoalan yang cukup serius, sehingga membutuhkan evaluasi. Persoalan tersebut tidak saja terkait manajemen dan teknis pelaksanaan, melainkan juga berhubungan dengan substansi pemilu, yaitu kemurnian hak pilih warga negara sebagai wujud konkrit kedaulatan rakyat yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Jika dirunut ke belakang, desain pelaksanaan pemilu serentak 2019 merupakan tindak lanjut Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013. Dalam putusan pengujian UU

No. 42 Tahun 2008 tersebut, MK menegaskan bahwa penyelenggaraan Pilpres yang tidak bersamaan dengan penyelenggaraan anggota legislatif adalah bertentangan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Putusan itu didasarkan atas tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* pembentukan UUD 1945, efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu, serta hak memilih warga negara secara cerdas.

Ketika putusan tersebut dibacakan pada Januari 2014, pada umumnya para pemikir hukum tata negara dan pakar ilmu politik mendukung putusan dimaksud. Kuatnya dukungan bahkan ditandai dengan adanya pihak yang menyayangkan kenapa putusan tersebut agak terlambat dibacakan, di mana apabila diputuskan lebih awal, pemilu serentak pertama tentu akan dapat dilaksanakan pada tahun 2014. Dari pengalaman tersebut, ahli hendak menegaskan adalah pendirian MK mengenai pemilu serentak ketika itu sesungguhnya mendapatkan dukungan luas dari kalangan pemikir hukum tata negara, pakar politik, bahkan juga publik.

Dari tiga alasan pokok yang dipertimbangkan dalam putusan tersebut, argumentasi MK yang paling mendapatkan dukungan adalah alasan keterkaitan desain sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial. Di mana, desain keserentakan Pilpres dengan pemilu legislatif akan berkontribusi untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang dikehendaki oleh konstitusi sendiri.

Adapun pertimbangan terkait *original intent* Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 justru mendapat kritikan dari sebagian pemikir hukum tata negara dan ilmu politik kala itu. Alasannya, menyerentakkan Pilpres dengan pemilu seluruh anggota legislatif, baik pusat maupun daerah akan menyebabkan beratnya beban penyelenggaraan dan juga akan menyebabkan pemilih tidak dapat memberikan hak suaranya secara rasional. Kritikan ini ternyata memang menjadi kenyataan dalam Pemilu serentak 2019, di mana penyelenggara menanggung beban manajemen penyelenggaraan yang berat, sehingga muncul persoalan seperti tidak begitu siapnya logistik pemilu, banyaknya surat suara yang tidak sah, dan yang lebih berat adalah meninggalnya lebih dari 550 orang penyelenggara pemilu di tingkat bawah. Terlepas adanya laporan dari Kementerian Kesehatan bahwa faktor yang menyebabkan banyaknya petugas yang meninggal adalah karena stroke, gagal jantung dan alasan kesehatan lainnya, namun beban kerja penyelenggaraan pemilu ikut berkontribusi terhadap munculnya masalah tersebut.

*Ketua dan Hakim Konstitusi yang Mulia serta hadirin semua...*

Apabila dua pertimbangan pokok Mahkamah ketika mengabulkan pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tersebut dianalisa lebih jauh, tentunya kita bisa memahami bahwa putusan menyerentakkan Pilpres dengan Pemilu legislatif merupakan putusan yang sudah tepat dari aspek bagaimana MK mengawal pemurnian dan penguatan sistem presidensial. Hanya saja, dari aspek manajemen

penyelenggaraan dan upaya menjaga kemurnian hak pilih dalam pemilu, desain keserentakan yang ditafsirkan MK memang memiliki masalah tersendiri. Ketika desain keserentakan pemilu 2019 harus dievaluasi, maka desain waktu penyelenggaraan pemilu tetap harus berada dalam kerangka memperkuat sistem presidensial. Pada saat yang sama, juga harus mempertimbangkan aspek manajemen penyelenggaraan dan kemudahan pemilih dalam menentukan pilihannya secara rasional. Dengan demikian, evaluasi keserentakan pemilu tidak harus dijawab dengan kembali pada desain waktu penyelenggaraan yang diterapkan sebelumnya. Sebab, desain tersebut jelas tidak memiliki kontribusi lebih untuk penguatan sistem presidensial.

Berdasarkan kerangka pikir demikian, maka keserentakan Pilpres dengan pemilu anggota DPR dan DPD seharusnya tetap dipertahankan. Sebab, keserentakan itulah yang secara nyata berdampak terhadap penguatan sistem presidensial sebagaimana dimaksud MK dalam Putusan No. 14/PUU-XI/2013. Lagi pula, mekanisme *check and balances* yang diharapkan terjadi adalah antara kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang Presiden dengan kekuasaan legislatif yang dipegang DPR. Adapun keserentakan Pilpres dengan pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota hampir tidak memiliki dampak terhadap perimbangan kekuasaan presiden dengan lembaga legislatif. Sebab, hubungan kekuasaan Presiden dengan kekuasaan DPRD bukanlah hubungan yang bersifat horizontal, melainkan vertikal. Oleh karena itu, alasan penguatan sistem presidensial dengan menyerentakkan Pilpres dengan pemilu anggota DPRD sesungguhnya tidaklah relevan. Hal ini secara jelas juga dapat dibaca dalam pertimbangan MK dalam Putusan No. 14/PUU-XI/2013, di mana penguatan sistem pemerintahan yang dimaksud MK adalah hubungan kekuasaan Presiden dengan DPR, dan sama sekali tidak membahas DPRD.

Apabila desain keserentakan yang akan berdampak terhadap rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945 hanyalah keserentakan antara Pilpres dan pemilu anggota DPR dan DPD, maka sudah seyogianya Pilpres tidak diserentakkan dengan pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

*Bapak Ketua dan Bapak/Ibu Hakim Konstitusi yang saya Mulia...*

Pendirian yang demikian tentunya akan berdampak terhadap pokok pertimbangan kedua yang dikemukakan MK dalam Putusan 14/PUU-XI/2013, yaitu mengenai *original intent* Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Terlepas dari pilihan metode penafsiran yang digunakan MK ketika itu, yang pasti desain keserentakan pemilu yang menyerentakkan Pilpres dengan pemilu seluruh anggota legislatif (pusat dan daerah dan sistem proporsional terbuka) ternyata memiliki masalah. Masalah tersebut tidak saja terkait manajemen penyelenggaraan, melainkan juga relevansinya dengan sistem pemerintahan, dan kemurnian hak pilih sebagai bagian dari hak konstitusional warga negara yang mesti dilindungi. Ketika desain keserentakan yang ada berdampak terhadap tidak optimalnya pelaksanaan hak pilih dan tidak terjaminnya proses

penyelenggaraan pemilu sesuai asas jujur dan adil, maka realitas tersebut tentunya patut menjadi dasar bagi mahkamah untuk memperbaiki dan/atau mungkin menyempurnakan pendiriannya terkait desain keserentakan pemilu, khususnya pendirian yang didasarkan pada *original intent* Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Pertimbangan agar hak pilih dapat dilaksanakan sesuai prinsip pemilu yang jujur dan adil (Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 tentunya harus lebih diutamakan dibandingkan pertimbangan *original intent* norma Pasal 22E ayat (2) dimaksud.

Pemenuhan standar penyelenggaraan pemilu yang mampu menjamin hak pilih warga negara diberikan secara rasional dalam pemilu yang jujur dan adil tersebut secara tidak langsung juga akan memperkuat sistem presidensial. Hal mana, kesempatan warga negara untuk mengenal kandidat secara baik dan menentukan pilihan secara logis akan turun menentukan kualitas kekuatan politik yang mengisi kekuasaan eksekutif dan legislatif pusat sesuai yang dikehendaki konstitusi.

Oleh karena itu, koreksi atas desain keserentakan pemilu memang perlu dilakukan, namun sebaiknya cukup dengan merevisi penafsiran atas Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 sembari tetap mempertahankan dan memperkuat argumen MK bahwa desain keserentakan Pilpres dan pemilu anggota legislatif adalah untuk memperkuat sistem presidensial yang ada.

#### *Majelis Hakim Konstitusi yang mulia...*

Jika Pilpres hanya diserentakkan dengan pemilu anggota DPR dan DPD, lalu bagaimana dengan pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota?

Sebanding dengan desain penyelenggaraan pemilu tingkat nasional yang disandarkan pada kerangka penguatan sistem presidensial, kerangka berpikir desain pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota seharusnya juga disesuaikan dengan keberadaan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam Pasal 18 UUD 1945 ditegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota menjalankan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 UUD 1945 merupakan kerangka konstitusional dalam mendesain sistem penyelenggaraan pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Dalam kerangka otonomi daerah dimaksud, desain waktu penyelenggaraan pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang diserentakkan dengan pemilu anggota DPR, apalagi Pilpres justru menyebabkan isu daerah kehilangan tempat dalam pemilu. Isu-isu pembangunan daerah berbasis prinsip otonomi tidak muncul karena tertutupi oleh agenda nasional yang dibawa dalam Pilpres dan pemilu legislatif tingkat nasional. Oleh karena itu, jika Pasal 18 UUD 1945 telah menempatkan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah yang melaksanakan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah, maka desain pemilu anggota DPRD haruslah pula dalam kerangka memperkuat peran DPRD

dalam menjalankan otonomi daerah. Salah satu cara memperkuat DPRD adalah dengan mendesain penyelenggaraan pemilu anggotanya terpisah dari pemilu legislatif dan eksekutif nasional.

Penguatan otonomi daerah melalui desain ulang penyelenggaraan pemilu anggota DPRD tersebut setidaknya akan terjadi dalam pada empat hal penting. *Pertama*, parpol sebagai infrastruktur politik baik di tingkat daerah akan memiliki ruang dan kesempatan lebih dalam mengeksplorasi agenda-agenda politiknya berbasis daerah otonomi dalam NKRI; *Kedua*, warga negara pemegang hak pilih akan mempunyai kesempatan lebih luas dalam mengenali dan memilih berdasarkan agenda politik yang diusung parpol peserta pemilu, baik ketika pemilu nasional maupun pada saat pemilu DPRD; *Ketiga*, sistem akuntabilitas politik partai politik akan terbangun berbasis agenda yang diusung di setiap level pemilu yang dilaksanakan, termasuk daerah; *Keempat*, penerapan asas pemilu yang jujur dan adil akan lebih mudah dikontrol dibanding jika diserentakkan seperti desain saat ini.

Di samping untuk memperkuat otonomi daerah, pemisahan pemilu anggota DPRD dari pemilu anggota DPR, DPD, dan Pilpres juga akan dapat difungsikan sebagai mekanisme evaluasi terhadap kinerja parpol. Dalam arti, jika selisih waktu penyelenggaraan pemilu nasional dengan pemilu DPRD terpaut paling tidak 2 tahun, maka pemilu anggota DPRD akan menjadi ajang evaluasi terhadap parpol-parpol yang terpilih dalam pemilu nasional dan begitu juga sebaliknya. Hal tersebut setidaknya akan dapat pula memicu peningkatan kinerja parpol sebagai infrastruktur politik dengan segala peran strategisnya dalam kehidupan demokrasi konstitusional Indonesia.

*Ketua dan Hakim Konstitusi yang saya muliakan serta hadirin sekalian yang saya hormati...*

Dengan konsep pemisahan demikian, apakah pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota akan diserentakkan atau dipisah satu sama lain? Jawaban atas pertanyaan ini akan sangat bergantung pada desain dan fokus otonomi daerah yang dikehendaki. Dalam Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 dinyatakan, *susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang*. Berdasarkan ketentuan tersebut, desain otonomi daerah merupakan wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukannya. Oleh karena itu, secara linear, desain waktu penyelenggaraan pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota juga menjadi bagian dari wewenang pembentuk undang-undang untuk merancangnya. Hanya saja, desain tersebut harus diletakkan dalam kerangka memperkuat daerah otonom di mana fokus otonomi daerah tersebut diletakkan oleh pembentuk undang-undang. Pada saat yang sama, juga dengan mempertimbangkan kekhususan yang dimiliki tiap-tiap daerah.

Lebih jauh, pemisahan pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dari pemilu nasional juga menimbulkan pertanyaan terkait pemilihan kepala daerah. Apakah pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD

kabupaten/kota dilaksanakan serentak dengan pemilu gubernur, bupati dan walikota? Jawaban atas pertanyaan tersebut akan berkaitan langsung dengan sistem pilkada yang akan diterapkan, apakah langsung atau tidak langsung.

Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dinyatakan, *Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis*. Frasa “secara demokratis” dalam ketentuan tersebut memberi ruang bagi pembentuk undang-undang untuk menentukan sistem pilkada yang akan digunakan, apakah dipilih secara langsung atau tidak langsung. Terkait adanya dua pilihan sistem pilkada, MK bahkan pernah juga menegaskan bahwa pilkada tidak termasuk pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, namun ketika ia dilaksanakan langsung, maka secara materil pilkada adalah pemilihan umum.

Berdasarkan norma konstitusi tersebut dan juga pendirian MK dalam sejumlah putusannya, penyelenggaraan pilkada dapat saja dilakukan secara langsung dan dapat pula dilakukan secara tidak langsung. Hal ini akan sangat bergantung pada kebijakan hukum pembentuk undang-undang. Ketika pembentuk undang-undang menentukan pilkada dilaksanakan secara langsung, maka untuk memperkuat otonomi daerah, penyelenggaraannya lebih baik diserentakkan dengan pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Lebih jauh, desain yang demikian juga dapat menjadi cara untuk mengefisienkan penyelenggaraan pemilu di tingkat daerah.

Sejalan dengan itu, jika pilkada dilaksanakan secara langsung dan diserentakkan dengan pemilu anggota DPRD, maka mekanisme penyelesaian masalah hukum terkait proses dan hasil pemilu anggota juga berlaku untuk pilkada. Dalam hal ini, ketika wewenang penyelesaian sengketa hasil pemilu anggota DPRD ada pada MK, maka penyelesaian sengketa pilkada pun juga menjadi wewenang MK. Oleh karena itu, pendirian MK sebelumnya yang menyatakan bahwa Mahkamah tidak berwenang menyelesaikan sengketa hasil pilkada tentunya juga perlu ditinjau kembali sesuai dengan kebutuhan hukum dan perkembangan desain kepemiluan yang ada. Langkah tersebut sangat diperlukan agar kerangka konstitusional penyelenggaraan pemilu dan pilkada berada dalam ruang yang sebangun.

*Majelis Hakim konstitusi dan hadirin yang saya hormati...*

Sebelum mengakhiri keterangan ini, dari uraian di atas ahli berkesimpulan sebagai berikut :

1. Desain keserentakan Pilpres dengan pemilu anggota legislatif merupakan masalah konstitusional yang menjadi wewenang MK untuk memutuskan. Sebab, desain tersebut berkenaan dengan penguatan sistem presidensial yang diatur UUD 1945; penguatan otonomi daerah; dan penjaminan negara terhadap kemurnian hak pilih sebagai hak fundamental warga negara. Dalam kerangka pikir konstitusional yang demikian, penafsiran *original intent* Pasal 22E ayat (2) haruslah ditinjau ulang dan diiringi dengan penegasan perlunya pemisahan Pilpres dan pemilu anggota

legislatif tingkat nasional dengan pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

2. Sistem pilkada dan desain penyelenggaraan pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota merupakan wewenang pembentuk undang-undang untuk menentukannya. Hal mana wewenang tersebut harus didasarkan atas agenda penguatan otonomi daerah yang dikehendaki Pasal 18 UUD 1945. Hanya saja, ketika pembentuk undang-undang menentukan pilkada dilaksanakan secara langsung, maka asas pemilu, desain penyelenggaraan dan lembaga penyelenggaranya pun mesti tunduk pada ketentuan pemilu dalam Pasal 22E UUD 1945.

Demikian keterangan ini saya sampaikan, semoga dapat membantu Mahkamah dalam mengadili permohonan ini dengan seadil-adilnya sesuai dengan kepentingan penguatan negara kesatuan, sistem presidensial Indonesia, otonomi daerah dan penghormatan terhadap hak pilih sebagai hak konstitusional warga negara yang bersifat fundamental. *Wallahu a'lam bissawab..*

Terima Kasih,  
Wassalamualaikum Wr. Wb.

Padang, 13 Januari 2020



**Khairul Fahmi**