

LAPORAN PENELITIAN

PENATAAN SISTEM PEMILU

**MELALUI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
SEBAGAI WUJUD KEDAULATAN RAKYAT**

TIM PENELITI:
PUSAT STUDI KONSTITUSI (PUSaKO)
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS

HASIL PENELITIAN

**PENATAAN SISTEM PEMILU MELALUI PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI SEBAGAI WUJUD PENGHORMATAN KEDAULATAN RAKYAT**

MITRA BESTARI

Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH.

Prof. Dr. Zainul Daulay, SH, MH.

TIM PENELITI PUSAT STUDI KONSTITUSI:

Feri Amsari, SH., MH., LLM.

Khairul Fahmi, SH., MH.

Charles Simabura, SH., MH.

Muhammad Ichsan Kabullah, S.IP, MAP

M Nurul Fajri, SH., MH.

Ari Wirya Dinata, SH., MH.

Beni Kurnia Illahi, SH., MH.

Afrizal, SH.

Muhammad Ikhsan Alia, SH.

Wenny Purnama Yantje, SH.

Sumitra Abdi Negara, SH.

Tikatul Chair Nesy, SH.

Hemi Lavour Febrinandez, SH.

Maulana Fajri Adrian

Ifziwarti

Nova Aryanti

Yovan Adhyaksa

Alfariz Maulana Reza

Haykal

DESAIN COVER DAN LAYOUT:

Alfariz Maulana Reza

**PUSAT STUDI KONSTITUSI (PUSaKO)
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS**

BEKERJA SAMA DENGAN

TAHIR FOUNDATION

TAHUN 2018

DAFTAR ISI

1. BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Metode Penelitian.....	7
E. Sistematika Penelitian.....	7
2. BAB II : TINJAUAN TEORITIK	
A. Kedaulatan Rakyat.....	10
B. Sistem Pemerintahan Presidensial.....	23
3. BAB III : ANALISIS SISTEM PEMILIHAN UMUM	
A. Pengertian Sistem Pemilihan Umum.....	48
B. Sistem Proporsional.....	57
C. Sistem Campuran.....	61
D. Sistem Lain.....	62
E. Pilihan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia.....	64
F. Metode Pemberian Suara pada Pemilihan Umum.....	81
4. BAB IV : PESERTA PEMILU	
A. Partai Politik Peserta Pemilu.....	89
B. Syarat Calon Anggota DPR, DPD, DPRD.....	100
C. Syarat Calon dan Verifikasi Calon Presiden dan	
D. Wakil Presiden serta Calon Kepala Daerah dan	
Wakil Kepala Daerah.....	112
5. BAB V : AMBANG BATAS (<i>TRESHOLD</i>) DALAM PEMILIHAN UMUM	
A. Tinjauan Umum Tentang Ambang Batas	
(<i>Threshold</i>) dalam Pemilu.....	160
B. Pengaturan Ambang Batas (<i>Threshold</i>).....	163
C. Problema Pemberlakuan Ambang Batas (<i>Threshold</i>)	
di Indonesia.....	176
D. Arah Pengaturan Ambang Batas Dalam Pemilu.....	205
6. BAB VI : DAERAH PEMILIHAN	
A. Konsep Daerah Pemilihan.....	209
B. Pembagian dan Besaran Daerah Pemilihan.....	214
C. Dinamika Pengaturan Daerah Pemilihan Sebelum dan	
Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.....	224
D. Dinamika Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian	
Undang-Undang Terkait Daerah Pemilihan.....	247
7. BAB VII KONVERSI SUARA	
A. Macam-Macam Formula Konversi Suara.....	255
B. Konversi Suara dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia.....	256
C. Perbandingan Metode Konversi di 8 Negara Eropa.....	262
D. Dinamika Pengaturan Konversi Suara dalam UU Pemilu	
di Indonesia.....	265

8. BAB VIII : ANALISIS WAKTU PENYELENGGARAAN PEMILU BESERTA IMPLIKASINYA	
A. Penyelenggaraan Pemilu	273
B. Durasi Waktu Penyelesaian Sengketa Proses Hasil Pemilu.....	291
C. Durasi Waktu Penyelesaian Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif	295
D. Dinamika Putusan Mahkamah Konstitusi.....	311
E. Efisiensi Penyelesaian Sengketa dan Pelanggaran dalam Pemilu.....	313
9. PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	316
B. Saran.....	316
10. DAFTAR PUSTAKA	

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Diskursus mengenai sistem Pemilu di Indonesia telah banyak dilakukan pakar dari berbagai sudut disiplin keilmuan seperti hukum, ilmu politik, administrasi publik, dan lain-lain. Secara umum terdapat kesepakatan diantara pakar bahwa Pemilu adalah sendi kehidupan berdemokrasi. Hal ini berangkat dari gagasan Pemilu sebagai sarana penyerahan kekuasaan dari rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana yang diistilahkan C.F. Strong *democratic representation*.¹ Pemilu adalah wujud pelaksanaan demokrasi oleh rakyat dimana setiap individu dapat mengekspresikan pilihannya secara bebas tanpa takut diintervensi. Hasil Pemilu yang demokratis mencerminkan aspirasi rakyat itu sendiri. Oleh karena itu, tanpa adanya Pemilu yang demokratis maka suatu negara tidak dapat mengklaim sebagai negara yang demokratis.

Pemilu dapat pula dimaknai sebagai manifestasi perwakilan politik. Dalam diskusi teoritik yang ada, perwakilan politik dapat dimaknai seseorang atau suatu kelompok yang memiliki kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar yaitu rakyat.² Dengan demikian, Pemilu merupakan mekanisme dimana setiap warga negara memilih orang-orang atau kelompok untuk mewakili kepentingan mereka. Pilihan terhadap perwakilan politik adalah sebuah keniscayaan karena rakyat tidak mungkin memerintah secara langsung dalam sistem politik dewasa ini. Hal ini berangkat dari luasnya wilayah negara, bertambahnya populasi penduduk dan semakin rumitnya penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Pemilu bisa juga berarti pelaksanaan mandat. Pendelegasian kekuasaan oleh rakyat berdampak pada kewajiban dari wakil-wakil rakyat atau kelompok terpilih untuk menjaga kepercayaan melalui pelaksanaan aspirasi dan kepentingan rakyat. Mereka yang duduk dipemerintahan dituntut untuk bersikap terbuka dalam bekerja karena disaat itulah rakyat bisa menilai kinerja dalam memenuhi mandat rakyat. Tanpa adanya upaya serius untuk melaksanakan mandat rakyat, kekuasaan dari setiap wakil atau kelompok yang berkuasa menjadi lemah. Kegagalan dalam melaksanakan mandat rakyat bisa berujung pada “teguran” termasuk menganulir dan mengalihkan mandat kepada wakil atau kelompok lain pada Pemilu berikutnya³. Mengingat besarnya mandat yang diberikan dari rakyat, orang-orang atau kelompok yang terpilih nantinya tidak boleh mengabaikan keberadaan rakyat atau masyarakat yang diwakilinya.

¹ Refly Harun, (2016), *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 34.

² Miriam Budiardjo, (1982), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia: Jakarta, hlm. 175.

³ Saldi Isra, (2017), *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Themis Publishing: Jakarta, hlm. 106.

Pemilu sangat erat pula dengan pemberian legitimasi terhadap pemerintahan. Legitimasi tidak hanya semata penyerahan kedaulatan kepada seseorang atau kelompok untuk memerintah secara formal, tetapi lebih dari itu yakni penyerahan kepercayaan publik secara sosial. Kepercayaan publik adalah kebutuhan mutlak untuk mewujudkan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Apabila kepercayaan publik hilang, penyelenggaraan pemerintahan akan cenderung mengarah pada praktik koruptif yang ditandai penyalahgunaan kekuasaan, tidak kompetennya aparat pemerintahan, maraknya pelanggaran aturan, dan lemahnya pelayanan publik.⁴ Oleh sebab itu, Pemilu merupakan sarana efektif mengevaluasi sejauh mana legitimasi yang diberikan rakyat kepada wakil atau kelompok terpilih dapat digunakan semaksimal mungkin untuk menjaga kepercayaan publik.

Pemilu juga menjadi wujud tegaknya kedaulatan rakyat. Patut diakui bahwa Pemilu tidak hanya dan telah menjadi kebutuhan mutlak dalam berdemokrasi, tetapi juga sarana konstitusional untuk meminta pertanggungjawaban wakil yang duduk di pemerintahan. Pertanggungjawaban kepada rakyat selaku pemilih adalah hal yang wajar untuk dilakukan karena rakyatlah pemilik kedaulatan. Kedaulatan adalah hal yang tidak dapat dipisah atau “*inalienable*” dan tidak terpisahkan atau “*indivisible*” dari rakyat karena hanya rakyat yang berhak mengatur dan menentukan arah kehidupan mereka.⁵ Dengan demikian, siapapun yang mendapatkan kekuasaan dari Pemilu harus memiliki komitmen yang kuat untuk memenuhi tuntutan rakyat. Apabila rakyat menilai tidak ada komitmen serius pada wakilnya yang duduk dipemerintahan untuk memenuhi tuntutan mereka, Pemilu adalah mekanisme yang tepat untuk melakukan pergantian pemerintahan dengan aman dan tertib.

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

Jika dirunut kebelakang, banyaknya regulasi tentang Pemilu yang telah dibuat pemerintah tidak terlepas dari transformasi politik dari rezim otoritarian kepada rezim demokratis pada tahun 1998. Reformasi politik di Indonesia tidak

⁴ Pan Suk Kim, (2010), *Building trust by improving governance: searching for a feasible way for developing countries*. Public Administration Quarterly Vol. 34 No. 3, hlm. 271.

⁵ Jean Jacques Rosseau dalam J. Charles King & James A. McGilvray, (1973), *Political and Social Philosophy Traditional and Contemporary Readings*, McGraw-Hill: New York, hlm. 132.

hanya dipandang sebagai upaya meminimalisir pemerintahan otoritarian seperti yang telah dipraktikkan rezim Soeharto selama 32 tahun, tetapi juga sebagai penguatan demokrasi bagi masyarakat. Reformasi politik dijalankan pada berbagai aspek sistem politik seperti partai politik melalui pembentukan UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dan Pemilu melalui UU 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Keberadaan regulasi-regulasi ini patut diapresiasi sebagai upaya pemangku kebijakan untuk mewujudkan Pemilu yang baik.

Akan tetapi, dalam praktiknya penyelenggaraan Pemilu berjalan secara inkonsisten yang ditandai tidak bakunya sistem Pemilu yang dijalankan mulai dari Pemilu 1999 sampai dengan sekarang. Berdasarkan studi yang dilakukan Khairul Fahmi,⁶ sistem Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kerap berubah dari sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar di Pemilu 1999, sistem proporsional daftar calon terbuka di Pemilu 2004, sistem proporsional terbuka murni di Pemilu 2009. Tidak hanya memilih anggota DPR, Pemilu di Indonesia juga membuka kesempatan secara luas kepada setiap warga negara untuk memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sejak tahun 2004 dan kepala daerah (Gubernur/ Bupati/ Walikota) sejak tahun 2005.⁷ Pada Pemilu 2019 yang akan datang, sistem Pemilu kembali berubah dengan menggunakan sistem proposional terbuka *sainte league* dengan melakukan pemilihan serentak DPR, DPRD, DPD, Presiden dan Wakil Presiden pada satu waktu yang bersamaan.

Perubahan sistem Pemilu yang acapkali terjadi ini diklaim pemangku kebijakan dan politisi sebagai upaya menemukan sistem Pemilu yang lebih baik.⁸ Akan tetapi disaat yang bersamaan, perubahan sistem Pemilu juga mengindikasikan inkonsistensi praktik Pemilu oleh para pemangku kebijakan yang cenderung melakukan eksperimentasi yang tidak terukur dibanding memperkuat sistem Pemilu itu sendiri. Hal ini berimplikasi pada munculnya kebingungan penyelenggara dan peserta Pemilu dalam menjalankan Pemilu. Meskipun perubahan aturan main pada sistem Pemilu telah melalui proses politik dan hukum yang sifatnya konstitusional, pemangku kebijakan lambat melakukan konsolidasi politik ditataran praktis. Modifikasi pada sistem Pemilu lebih diwarnai kepentingan politik kekuasaan yang sifatnya pragmatis ketimbang kebutuhan yang sifatnya lebih substantif seperti memperkuat sistem presidensial, penyederhanaan partai politik, dan membuat sistem politik yang efektif dengan mengakomodir kearifan lokal dan keragaman masyarakat baik agama, etnik, budaya, dan geografi.

⁶ Khairul Fahmi, (2010), *Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Wacana Hukum dan Konstitusi Vol. 7 No. 3, hlm. 121-122.

⁷ Ramlan Surbakti dkk, (2011), *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Kemitraan: Jakarta, hlm. vi.

⁸ Ramlan Surbakti dkk, (2011), *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Kemitraan: Jakarta, hlm. vi.

Akibatnya, semangat perubahan pada sistem Pemilu yang pada awalnya ingin menumbuhkan demokrasi dalam bernegara justru melahirkan kondisi destruktif yang disebut paradox demokrasi dengan ciri antara lain menjadikan Pemilu sebagai *bisnis as usual*, munculnya *big man*, *neopratinomial*, *clientelist*, *informalised* dan *disordered politics*.⁹ Implikasi lain dari kondisi destruktif Pemilu dapat pula berupa rendahnya kualitas Pemilu yang ditandai dengan berkurangnya pencapaian kualitas perwakilan, rendahnya kualitas demokrasi dalam suatu pemerintahan yang lambat laun membahayakan legitimasi rezim yang berkuasa, maraknya korupsi, menimbulkan praktik ilegal sehingga berdampak pada munculnya biaya baik langsung maupun tidak langsung kepada negara dan masyarakat, dan lahirnya kekerasan dan perang sipil.¹⁰ Oleh karena itu, berbagai implikasi negatif akibat karut marut dalam menjalankan Pemilu perlu dicegah dengan upaya maksimal.

Dengan telah banyaknya pengalaman dalam melakukan penyelenggaraan Pemilu baik ditingkatan pemilihan legislatif, Presiden Wakil Presiden, dan kepala daerah, seharusnya sistem Pemilu di Indonesia semakin mapan. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah sistem Pemilu di Indonesia yang diterapkan saat ini telah ideal? Tentunya sangat sulit untuk menjawab pertanyaan ini mengingat kompleksitas isu yang ada dalam permasalahan sistem Pemilu. Oleh karena itu, kajian ini memfokuskan analisis Pemilu dari sudut pandang kedaulatan rakyat.

Pemilu dari sudut pandang kedaulatan rakyat berangkat dari filosofi pemikiran tentang kedaulatan yang dikemukakan Jean Jaques Rousseau dalam buku *The Social Contract* yang diterbitkan pada tahun 1762.¹¹ Kedaulatan rakyat menurut Rousseau adalah kekuasaan tertinggi diatas individu yang sifatnya tidak dapat dipisahkan dan tidak terpisahkan.¹² Pemahaman Rousseau yang menempatkan kedaulatan rakyat sebagai puncak kekuasaan berangkat dari pengalaman yang dialami langsung olehnya dimana raja Perancis ketika itu yakni Louis XVI cenderung menjadi penguasa yang tiran dalam pemerintahan monarki. Kekuasaannya yang koruptif membuat pemerintahan yang berjalan cenderung mengabaikan kepentingan umum. Pengabaian kepentingan umum adalah bentuk penghianatan kedaulatan rakyat. Menurut Rousseau, kedaulatan rakyat hanya bisa diterapkan melalui *volunte generale* yakni kehendak sebagian besar rakyat yang diwujudkan pada setiap pengambilan keputusan melalui suara terbanyak dalam penyelenggaraan negara.¹³ Dalam perkembangannya, pemahaman terhadap *volunte generale* diinterpretasikan Rousseau secara konkrit melalui penghitungan suara yakni Pemilu. Rousseau membahasakannya sebagai berikut:

⁹ Chusnul Mar'iyah, (2017), *Pemilihan Umum, Partai Politik, dan Demokrasi: Antara Tafsir Konstitusi dan Praktik Politik*, Jurnal Ketatanegaraan Vol. 4, hlm. 106.

¹⁰ Sarah Birch, (2013), *Electoral Malpractice*, Oxford University Press: Oxford, hlm. 3.

¹¹ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajagrafindo Persada: Jakarta, hlm. 45.

¹² Bertrand Russel, (2004), *Sejarah Filsafat Barat Kaitannya dengan Kondisi Sosial Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, h. 909.

¹³ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajagrafindo Persada: Jakarta, hlm. 48.

... When a law proposed in the assembly of the people, the individual members are not, by any means, asked whether they approve or disapprove of the proposal, but rather this: Does it or does it not conform to the general will, which is their own? This is the question on which the individual express his opinion when he votes, and it is from the totalling of such votes that a declaration of the general will emerges...¹⁴

Penjelasan Rousseau ini menegaskan Pemilu adalah wujud implementasi kontrak sosial dalam upaya mengukuhkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Sebagai bentuk penerapan kontrak sosial, setiap orang dapat mengutarakan setuju atau tidak kesetujuan pada pilihan politiknya. Hal ini sebenarnya menegaskan kekuasaan pemerintah bersifat temporer.

Dalam studi kontemporer, filosofi Pemilu sebagai representasi pemenuhan kedaulatan rakyat juga didasari atas beberapa prinsip. Pertama, Pemilu memuat kebebasan berekspresi individu atau dibahasakan Refly Harun sebagai *the expression of democratic struggle*.¹⁵ Artinya, Pemilu adalah sarana bagi setiap individu untuk memberikan hak politiknya baik siapa yang memerintah dan apa yang dikehendaki rakyat pada pemerintah. Kebebasan beraspirasi dalam politik ini turut mencerminkan terpenuhinya hak berpolitik sebagai salah satu bagian dari hak asasi manusia yang tidak dapat ditawar. Kedua, Pemilu mengedepankan kesetaraan dari setiap warga negara dalam pengambilan keputusan politik baik untuk memilih dan dipilih. Kesetaraan ini berarti setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk mengambil keputusan menurut pandangan dan keyakinan mereka.¹⁶ Ketiga, Pemilu dipandang sebagai mekanisme yang paling efektif dan terukur mendapatkan kehendak umum berdasarkan suara terbanyak. Terlepas perdebatan suara mayoritas apakah akan mengakomodir kepentingan minoritas nantinya, tercapainya suara mayoritas dalam Pemilu memiliki keabsahan yang kuat secara politis.¹⁷ Keempat, pertanggungjawaban wakil atau kelompok yang berkuasa dalam pemerintahan hanya bisa dilakukan melalui Pemilu. Patut diakui, rakyat sulit melakukan kontrol terhadap upaya pencapaian pemenuhan tuntutan mereka oleh pemerintah yang berkuasa. Realitas yang berkembang saat ini justru seringkali menemukan banyak wakil atau kelompok yang duduk di pemerintahan dari hasil Pemilu berlaku koruptif dan mendahulukan kepentingan mereka sendiri dibandingkan kepentingan rakyat.¹⁸ Oleh karena itu, Pemilu adalah momentum yang tepat untuk mengevaluasi wakil-wakil yang

¹⁴ Jean Jacques Rosseau dalam J. Charles King & James A. McGilvray, (1973), *Political and Social Philosophy Traditional and Contemporary Readings*, McGraw-Hill: New York, hlm. 136-137.

¹⁵ Refly Harun, (2016), *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 37.

¹⁶ Robert A. Dahl, (2001), *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, hlm. 52.

¹⁷ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajagrafindo Persada: Jakarta, hlm. 41.

¹⁸ Refly Harun, (2016), *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 49.

duduk dipemerintah dalam upaya memastikan tegaknya kedaulatan rakyat. Keempat prinsip ini menegaskan bahwa Pemilu adalah manifestasi pelaksanaan kedaulatan rakyat yang berlaku mutlak. Akan tetapi, diperlukan kajian akademis yang lebih dalam untuk mencermati perubahan-perubahan yang terjadi dalam sistem Pemilu ini apakah sejalan dengan upaya memperkuat kedaulatan rakyat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan yang hendak diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah penerapan sistem pemilu di Indonesia sebagai wujud pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu?
2. Bagaimanakah penataan ketentuan persyaratan subjek dalam pemilu sebagai wujud pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu?
3. Bagaimanakah penerapan *presidential threshold*, *parliamentary threshold* dan *electoral threshold* sebagai wujud pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu?
4. Bagaimanakah penataan daerah pemilihan sebagai wujud pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu?
5. Bagaimanakah penerapan metode konversi suara sebagai wujud pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu?
6. Bagaimanakah penataan waktu penyelenggaraan pemilu dan penyelesaian sengketa pemilu sebagai wujud pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menata sistem pemilu melalui putusan Mahkamah Konstitusi sebagai wujud penghormatan kedaulatan rakyat. Adapun tujuan khususnya adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menemukan bagaimanakah penerapan sistem pemilu di Indonesia yang dapat mewujudkan pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu.
2. Untuk mengetahui dan merekomendasikan penataan terhadap ketentuan persyaratan subjek dalam pemilu sebagai wujud pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu.
3. Untuk mengetahui dan memberikan rekomendasi terhadap penerapan *presidential threshold*, *parliamentary threshold* dan *electoral threshold* sebagai wujud pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu.
4. Untuk mengetahui dan memberikan rekomendasi terhadap penataan daerah pemilihan sebagai wujud pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu.

5. Untuk mengetahui dan memberikan rekomendasi terhadap penerapan metode konversi suara sebagai wujud pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu.
6. Untuk mengetahui dan memberikan rekomendasi terhadap penataan waktu penyelenggaraan pemilu dan penyelesaian sengketa pemilu sebagai wujud pemenuhan dan penghormatan terhadap kedaulatan rakyat dalam pemilu.

D. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, tim penulis menggunakan metode penelitian normatif dengan menitikberatkan pendekatan studi kasus putusan-putusan Mahkamah Konstitusi khususnya terkait Pemilu. Pilihan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi sebagai sumber data didasari atas argumen bahwa peran Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan pertama dan terakhir yang berwenang untuk menafsirkan secara final dan mengikat terhadap pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Di samping putusan Mahkamah Konstitusi, kajian ini juga menitikberatkan pada ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu. Adapun analisis sistem Pemilu yang didiskusikan pada buku ini, dititikberatkan pada tujuh bab pembahasan.

E. Sistematika Penelitian

Pertama, adalah bab pendahuluan yang memuat latar belakang penelitian, rumusan masalah yang diangkat, tujuan penelitian, metode penelitian serta sistematika dalam penelitian ini.

Pada bab dua kajian teoritis tentang kedaulatan rakyat dan sistem pemerintahan presidensial sebagai landasan teori. Pada bab ini, pembahasan difokuskan pada definisi kedaulatan rakyat, prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, dan keterkaitan Pemilu dan kedaulatan rakyat. Diskusi teoritis yang dipaparkan banyak menguraikan dialektika pemikiran tentang teori kedaulatan rakyat antar pakar mulai dari lahirnya konsepsi itu sendiri yang banyak dipengaruhi teori kontrak sosial dari Jean Jacques Rousseau, John Locke, Thomas Hobbes, prinsip-prinsip kedaulatan rakyat seperti yang diuraikan C.F. Strong, Michael Lessnoff dan Jean Bodin sampai dengan pengejawantahan kedaulatan rakyat melalui saluran demokrasi yakni Pemilu sebagaimana yang dipaparkan oleh Alexis de Tocqueville dan Patrick Riley.

Pada tulisan di bab ketiga memuat perdebatan sistem Pemilu. Pembahasan diawali dengan diskusi terkait konseptualisasi sistem Pemilu mulai dari definisi dan model-model sistem Pemilu yang ada di dunia, informasi singkat terkait sistem Pemilu yang pernah diterapkan di Indonesia mulai dari Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2014, hingga analisis terhadap sistem proposional terbuka dalam Pemilu serentak tahun 2019. Bab ini juga menyinggung permasalahan seperti metode pemilihan mulai dari mencoblos, mencotreng dan voting elektronik, implikasi sistem proporsional terbuka sampai dengan peluang hadirnya

Pemilu asimetris sebagai wujud pengakuan negara terhadap kearifan lokal dan kultur masyarakat setempat.

Di bab empat, tim penulis memaparkan analisis subjek peserta Pemilu di tiga tingkatan yakni Partai Politik (Parpol), calon anggota DPD, DPR, DPRD, dan calon Presiden/ Wakil Presiden. Pada poin Parpol sebagai peserta Pemilu, bahasan yang diuraikan berfokus pada permasalahan syarat dan verifikasi Parpol sebagai kontestan Pemilu. Adapun di poin calon anggota DPD, DPR, DPRD, pembahasan dikerucutkan pada persoalan afiliasi, status hukum, domisili. Sedangkan di poin calon Presiden/ Wakil Presiden, uraian diskusi akan diawali perdebatan atas kriteria individu bagi calon Presiden/ Wakil Presiden seperti tidak dicantumnya persyaratan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasar keputusan hukum tetap sebagai secara eksplisit, umur, penghitungan perodesasi jabatan sampai dengan mekanisme pencalonan Presiden/ Wakil Presiden yang mesti mendapat dukungan Parpol atau gabungan Parpol.

Adapun pada bab lima pembahasan difokuskan pada persoalan ambang batas/ *threshold* dalam Pemilu. Pada bab ini, diskusi akan berangkat dari konsepsi dan urgensi ambang batas terhadap kedaulatan rakyat serta permasalahan ditingkatkan praktis baik pada *Parliamentary Threshold*, *Presidential Threshold* dan *Electoral Threshold*. Pada kajian ini juga dibahas implikasi ambang batas terhadap penyederhanaan parpol, pemerintahan koalisi, penguatan sistem Presidensial dan *turn out* pemilih yakni suara yang tidak terwakili dari parpol yang tidak lolos Pemilu.

Pada bab enam pembahasan akan dibahas pula metode konversi suara. Bab ini menguraikan konsep dan metode konversi suara, implementasinya di Indonesia, dan komparasi metode konversi suara diberbagai negara. Penekanan pada bab ini akan mencari pilihan metode konversi suara yang lebih *fair* dan proporsional mewakili rakyat selaku pemilih dengan mengambil kasus hasil Pemilu legislatif 2014.

Pada bab tujuh pembahasan memuat isu daerah pemilihan. Diskusi diawali dengan uraian filosofi Daerah Pemilihan (Dapil) sebagai konsekuensi dari perwakilan, definisi, serta prinsip-prinsip pembagian dan besaran Dapil. Adapun permasalahan krusial yang dibahas pada bab ini adalah fenomena penambahan jumlah kursi di lembaga legislatif pada Pemilu tanpa disertai batasan jumlah kursi ideal, ketidakjelasan kriteria dari pembuat kebijakan dalam menentukan pembagian dan besaran Dapil.

Pada bab delapan pembahasan, diskusi akan diawali penjelasan filosofis terkait penyederhanaan jadwal Pemilu dengan menggabungkan Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden dan Kepala Daerah. Setelah itu dilanjutkan analisis implikasi yang ditimbulkan dari Pemilu serentak seperti persoalan keharusan pemerintah selaku penyelenggara mengalokasikan peningkatan anggaran secara drastis pada pos anggaran Pemilu di tahun Pemilu, rumitnya penyelenggaraan yang menyebabkan kerawanan gugatan dari peserta Pemilu, terbatasnya waktu

penyelesaian sengketa proses dan hasil Pemilu, hingga meningkatnya konflik antar individu baik diinternal Parpol maupun masyarakat

Dari paparan delapan bab tadi, pada bab sembilan merupakan bab penutup yang memuat kesimpulan dan saran. Pada bab tersebut diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemangku kepentingan untuk melakukan penataan sistem Pemilu di Indonesia. Dengan demikian, menemukan sistem Pemilu yang terbaik untuk diterapkan di Indonesia bukanlah hal yang utopis dilakukan.

BAB II TINJAUAN TEORITIK

A. Kedaulatan Rakyat

A.1. Istilah dan Pengertian

Dalam pandangan C.F. Strong sifat khusus pada suatu negara yang membedakannya dengan semua unit perkumpulan lainnya adalah negara memiliki kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara maupun paksaan yang diperlukan. Kekuasaan seperti ini disebut kedaulatan.¹⁹ Berkaitan dengan kekuasaan tersebut, munculnya teori kedaulatan tidak terlepas dari masalah dan pertanyaan yang muncul terkait:

- 1) Dari manakah sumber kekuasaan yang ada dalam negara itu?
- 2) Siapakah yang memiliki dan memegang kedaulatan tersebut dalam sebuah negara?

Menurut Robert Jackson yang mengacu pemahaman atas negara konvensional menyatakan kedaulatan adalah: *a distinctive configuration of state authority. By 'state' I refer to the conventional meaning: a defined and delimited territory, with a permanent population, under the authority of a government. A 'state' could be a colonial state in an empire or a 'state' of the United States. Neither of those states, however, are 'sovereign' states. Governmental supremacy and independence is that distinctive configuration of state authority that we refer to as 'sovereignty' . It is vested in the highest offices and institutions of states as defined by constitutional law: kings, presidents, parliaments, supreme courts, etc.*²⁰ Apa yang disampaikan oleh Jackson tersebut memang merupakan definisi yang mungkin cocok dengan situasi negara modern hari ini. Karena sejatinya perkembangan teori kedaulatan memiliki sejarah yang panjang sejak lahir hingga yang ada saat ini.

Istilah kedaulatan mulai populer digunakan para sarjana Perancis dalam kegiatan politik pada abad ke-15, Beaumanoir dan Loyseau merupakan sarjana Perancis yang termasuk mempopulerkan istilah kedaulatan tersebut. Kedaulatan memiliki istilah masing-masing oleh berbagai negara diantaranya *sovereignty* (Inggris), *souverainete* (Perancis), dan *sovranus* (Italia).²¹ Istilah dari berbagai negara tersebut merupakan turunan dari istilah Latin yaitu *supreme* yang berarti tertinggi dan para sarjana pada abad menengah menggunakan istilah berbeda namun tetap dengan makna yang sama yaitu *superanus*, *summa potestas*, atau *plenitudo*

¹⁹ C.F.Strong, (2004), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian*, Bandung : Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. hlm. 8.

²⁰ Robert Jackson, (2007) *Sovereignty: Evolution an Idea*, Cambridge: Polity Press, hlm. 5.

²¹ Ni'matul Huda, (2010), *Ilmu Negara* , Jakarta :PT RajaGrafindo Persada hlm. 168.

potestatis yang memiliki arti wewenang tertinggi dari sesuatu kesatuan politik.²²

Jean Bodin (1530-1595) merupakan merupakan ahli negara berkebangsaan Perancis yang dianggap sebagai orang pertama yang membahas kedaulatan.²³ Jean Bodin juga dianggap sebagai ahli yang menanamkan konsep dasar filosofis dari pengertian kedaulatan yang bersifat absolut.²⁴ Ketika menulis bukunya yang berjudul "*Six Livres de la Republique*" yang ditulis pada tahun 1576, mengenai kedaulatan (*souverainete*) ia menjelaskan bahwa dalam suatu kelompok (organisasi) manusia yang merdeka harus ada suatu otoritas (seorang atau beberapa orang) yang menjadi sumber hukum, tetapi di atas (jadi tidak tunduk) hukum.²⁵ Jean Bodin menjelaskan bahwa kedaulatan itu memiliki 3 (sifat) penting, antara lain :²⁶

1. *Absolute* yang maksudnya adalah kedaulatan merupakan sesuatu yang tidak terbatas dan apabila terbatas maka sifat tertingginya akan lenyap
2. *Indivisible* yang maksudnya adalah kedaulatan tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi dan hanya satu-satunya yang tertinggi.
3. *Permanent* yang maksudnya adalah kedaulatan tetap ada selama negara itu berdiri.

Secara etimologi, kata "kedaulatan" memiliki makna superioritas belaka. Namun ketika dilekatkan pada negara, kata tersebut memiliki arti superioritas dalam arti khusus, yaitu superioritas yang mengisyaratkan adanya kekuasaan untuk membentuk hukum (*law making power*).²⁷

Jean Jacques Rousseau menjelaskan bahwa kedaulatan sebagai pelaksana kehendak umum yang tidak pernah dapat memindahkan haknya sendiri dan penguasa yang hanya berbentuk sebagai badan kolektif tidak dapat diwakilkan oleh diri sendiri sehingga kekuasaan (power) dapat

²² F.Isjwara, (1992), *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kesembilan, Jakarta : BinaCipta, hlm. 108. Lihat juga Ni'matul Huda, (2010), *Ilmu Negara*, PT RajaGrafindo: Persada Jakarta, hlm. 169.

²³ Samidjo, (1986), *Ilmu Negara*, Bandung : CV Armico, hlm. 137.

²⁴ Eddy Purnama, (2007), *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Malang : Nusa Media, hlm. 29. Dalam Khairul Fahmi, (2012), *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT.RajaGrafindo Persada: Jakarta, h. 23.

²⁵ Samidjo, (1986), *Ilmu Negara*, Bandung : CV Armico, hlm. 137 - 138.

²⁶ Scott Gordon, (2002), *Controlling the State : Constitutionalism from ancient Athens to today*, Harvard : University Press. hlm. 22. Lihat juga Rudy, *Mencari Bentuk Kedaulatan dalam UUD Tahun 1945*. Fiat Justitia Ilmu Hukum Volume 7 Nomor 3, hlm. 254.)

²⁷ C.F.Strong, (2004), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung : Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. hlm. 9.

diserahkan tetapi tidak pada kemauan (*will*).²⁸ Menurut Jack H. Nagel kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi di dalam negara. kedaulatan memiliki arti penting dalam ruang lingkup kekuasaan dan jangkauan kekuasaan. Lingkup kekuasaan berkenaan dengan kegiatan dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkenaan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan.²⁹ Lain halnya dengan Grotius, ia berpendapat bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi untuk memerintah sehingga kedaulatan dipegang oleh orang yang tidak tunduk pada kekuasaan orang lain dan tidak dapat diganggu gugat oleh kemauan manusia lainnya.³⁰

Perkembangan atau sejarah kedaulatan melalui proses yang panjang. Sehingga dalam definisinya, kedaulatan tidak sekedar bermakna kekuasaan negara semata ke dalam. Namun juga berkaitan dengan hubungan antar negara. Sebagaimana dinyatakan oleh Strong, kedaulatan dibagi dalam dua bentuk, yaitu kedaulatan internal dan kedaulatan eksternal. Secara internal, istilah ini bermakna supremasi seseorang atau sekumpulan orang di dalam negara atas individu-individu atau perkumpulan individu dalam wilayah yurisdiksinya. Secara eksternal berarti independensi mutlak suatu negara sebagai suatu keseluruhan dalam hubungannya dengan negara-negara lainnya.³¹

Istilah kedaulatan yang dipergunakan di negara-negara dunia dapat dibedakan dalam tiga cara penerapannya: (1) kepala negara hanya sebagai lambang saja, misalnya Ratu dalam Parlemen di Inggris; (2) kedaulatan hukum, yaitu seorang atau orang-orang yang menurut hukum di wilayah itu mengatur dan menjalankan pemerintahan, misalnya kedudukan Ratu dalam Parlemen di Inggris; (3) kedaulatan politik atau kedaulatan konstitusional, yaitu sekelompok orang dengan kekuasaan tertinggi, terkadang disebut sebagai kedaulatan kolektif dan di negara konstitusional modern ditemukan pada *electorate* (orang-orang yang berhak memilih pada saat pemilihan umum) atau proses pemilihan umum.³²

A.2. Kedaulatan Rakyat dan Pemilu

²⁸ C.F.Strong, (2004), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung : Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. hlm. 9.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, (1994), *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta : PT Ichtiar baru Van Hoeve. h. 9. Lihat juga Khairul Fahmi, (2012), *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT.RajaGrafindo Persada : Jakarta, hlm. 19.

³⁰ Arief Budiman, (2002), *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi* , Jakarta : PT Gramedia Pustaka Umum. hlm. 12. dalam Khairul Fahmi, (2012), *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT.RajaGrafindo Persada: Jakarta, hlm. 18.

³¹ C.F. Strong, (2004), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian*, Bandung : Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. hlm. 8.

³² C.F.Strong, (2004), *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian*, Bandung : Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. hlm. 9.

Dalam pandangan Rousseau kedaulatan hadir karena adanya sebuah proses pemindahan hak dari setiap individu kepada negara untuk dinikmati secara bersama dengan pemimpin yang sama untuk mengatur hubungan antar individu dan antar individu dengan negara.³³ Lebih lanjut menurut Rousseau bahwa setiap kita menempatkan diri dalam kebersamaan, semua daya kekuatan ditempatkan di bawah tujuan utama dari kehendak umum, dan sebagai satu kelompok kita semua menerima karena setiap anggota merupakan suatu bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan.³⁴

Sebagaimana juga telah dijelaskan sebelumnya, kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti dinyatakan oleh Jack H. Nagel, ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain power*). Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).³⁵ Oleh Rousseau hal ini juga disebut sebagai pribadi umum (*public person*), yang dibentuk dalam persatuan semua orang, dahulu disebut “kota” dan sekarang disebut “republik” atau “negara hukum”, yakni kumpulan manusia dalam suatu negara. Hal ini oleh para anggotanya disebut “negara” bila sifatnya pasif, dan disebut “penguasa” bila sifatnya aktif.³⁶

Ikatan antara setiap individu terkait dengan pemindahan hak tersebut kepada sebuah badan bernama negara merupakan kesepakatan atau diistilahkan dengan kontrak sosial. Dalam pandangan Hobbes gagasan kontrak sosialnya itu sangat tidak biasa di mana digunakan teori kontrak sosial untuk membela dan menegakkan otoritas penguasa, memang (hampir) otoritas mutlak.³⁷ Sementara itu Locke berkebalikan dengan Hobbes, teori kontrak sosial adalah untuk membatasi otoritas politik melalui ide hak alamiah yang tidak dapat dicabut. Konspesi ini sangatlah individualis yang secara signifikan diwariskan oleh Locke ke abad 18 dan sesudahnya.³⁸ Secara historis dasar pijakan paham tentang kontrak sosial memang upaya untuk

³³ Lihat Jean Jacques Rousseau, (1986) *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, Erlangga: Jakarta, hlm. 15.

³⁴ Jean Jacques Rousseau, (1986) *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, Erlangga: Jakarta, hlm. 15.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, (1994) *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 9. Lihat juga Khairul Fahmi, (2012), *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT.RajaGrafindo Persada: Jakarta, hlm. 19

³⁶ Jean Jacques Rousseau, (1986) *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, Erlangga: Jakarta, hlm. 15.

³⁷ David Boucher dan Paul Kelly et.al, (1994) *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, Routledge: London, hlm. 46.

³⁸ David Boucher dan Paul Kelly et.al, (1994) *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, Routledge: London, hlm. 60.

menentang kekuasaan monarki absolut seperti Romawi atau pemerintahan yang bersifat despotik seperti Perancis sebelum revolusi. Pada masa Kerajaan Romawi misalnya, Michael Lessnoff menyebutkan bahwa: *their bitterest enemies, naturally, were the extreme Catholics, and it should not be particularly surprising to find the latter, in their turn, resorting to contractarian arguments.*³⁹

Teori kontrak sosial secara umum terdapat tiga kategori besar yang berkaitan dengan kontraktarianisme, yaitu: moral, sipil/masyarakat dan konstitusional.⁴⁰ Aspek moral dalam pemahaman kontrak menjadi hal yang paling esensial dalam kontrak sosial adalah bagaimana menemukan sebuah bentuk dari kesatuan untuk dapat mempertahankan dan melindungi hak individu dan hak individu ketika bersama menyatukan diri serta mungkin akan tetap patuh terhadap dirinya sendiri dan tetap bebas sama seperti sebelumnya serta menghargai kesepakatan yang telah dibentuk.

Rousseau ingin menunjukkan adanya persamaan hak antara individu baik ketika sendiri maupun ketika mengadakan kontrak sosial (bersama). Salah satu asas dari gagasan kontrak sosial ialah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia, apakah ia raja, bangsawan, atau rakyat jelata.⁴¹

Teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Kontrak sosial menentukan di satu pihak bahwa raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana di mana rakyat dapat menikmati hak-hak alamnya (*natural rights*) dengan aman. Di pihak lain rakyat akan menaati perintah raja asal alam itu terjamin. Pada hakikatnya teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat.⁴²

Dalam perkembangannya, pemikiran kontrak sosial atau kedaulatan rakyat Rousseau memang mendapatkan tempat utama dalam perkembangan politik di dunia bahkan hingga saat ini. Hal ini juga dikarenakan paham Rousseau menginspirasi praktek pemilihan umum atas dasar perlindungan hak-hak politik setiap individu berkaca pada praktek di Roma yang dapat membawa perubahan lebih baik ketika pemilihan umum dilaksanakan (*one*

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

⁴⁰ Lihat David Boucher dan Paul Kelly et.al, (1994) *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, Routledge: London, hlm. 1.

⁴¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (2008), PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 111.

⁴² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (2008), PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 111.

man one vote) pada saat itu.⁴³ Meskipun juga diakui oleh Rousseau sendiri bahwa pemilihan umum seperti ini juga tidak luput dari kekurangan. Dalam pemikiran Rousseau tentang kontrak sosial sangat disadari dilegitimasi oleh pandangan Locke. Oleh Lessnoff dijelaskan bahwa: *it looks as if Rousseau is here trying to avoid the kind of resistance to authority, and consequent civil turbulence, that is legitimated by Locke's theory of natural rights. This is understandable, in view of the fact that the constitution prescribed by Rousseau in The Social Contract is that of an ideal state, where, it might be hoped, such resistance would have no place. But it remains questionable whether any constitution can be so ideal as to ensure this.*⁴⁴

Pandangan Lessnoff tersebut juga menyimpan kritik, bahwa pandangan Rousseau begitu ideal dan bagaimana konstitusi mana yang dapat memberikan jaminan atas kondisi ideal yang digambarkan oleh Rousseau tersebut. Bila kemudian yang dimaksud adalah serupa pemilihan umum seperti yang kita pahami saat ini, meskipun tidak ideal akan tetapi tidak dapat dibantah bahwa pemikiran Rousseau sangat mempengaruhi seluruh negara demokratis di dunia yang bersandar pada proses pemilihan umum yang dalam bahasa Rousseau dalam memilih pemegang kedaulatan (kepala pemerintahan atau yang sejenisnya). Hal ini memang diamini oleh banyak ahli lainnya. Seperti yang dinyatakan oleh Immanuel Kant, *by this he means, roughly, that, although political institutions have certainly not derived from such a contract in fact, the idea of a social contract can and should be used to test their rightness; they should be such that they could have been agreed to by all subject to them, 'could have been produced by the united will of a whole nation'.*⁴⁵

Dalam bahasa demokrasi, Alexis de Tocqueville juga menyatakan bahwa: *Democracy does not confer the most skilful kind of government upon the people, but it produces that which the most skilful governments are frequently unable to awaken, namely, an all-pervading and restless activity, a superabundant force, and an energy which is inseparable from it, and which may, under favorable circumstances, beget the most amazing benefits. These are the true advantages of democracy.*⁴⁶ Dengan sejarah perkembangan dan pergulatan pemikiran yang cukup panjang tentang kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana uraian di atas, menjadi sangat beralasan sampai hari

⁴³ Jean Jacques Rousseau, (1986) *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, Erlangga: Jakarta, hlm. 96-106.

⁴⁴ Michael Lessnoff, *Social Contract*, (1986) Macmillan Education, London, hlm. 80.

⁴⁵ Michael Lessnoff, *Social Contract*, (1986) Macmillan Education, London, hlm. 91.

⁴⁶ Alexis de Tocqueville, (1961), *Democracy in America*, Oxford Universty Press: London, hlm. 180.

ini, konsep inilah yang mendominasi sistem politik di dunia⁴⁷ yang terlembagakan atau terinstrumentalisasi melalui pemilihan umum.

Meskipun demikian, praktek demokrasi hari ini sebagai penjelmaan terhadap kedaulatan rakyat yang disebut semakin liberal secara perlahan dikatakan mereduksi akar filosofis dari kontrak sosial atau kedaulatan rakyat. Seperti yang diungkapkan oleh David Held, *since Thomas Hobbes is the history of arguments to balance might and right, power and law, duties and rights. On the one hand, states must have a monopoly of coercive power in order to provide a secure basis on which trade, commerce, religion and family life can prosper. On the other hand, by granting the state a regulatory and coercive capability, political theorists were aware that they had accepted a force that could, and frequently did, deprive citizens of political and social freedoms.*⁴⁸

A.3. Prinsip Kedaulatan Rakyat

Dalam kesimpulan yang diambil oleh Patrick Riley, menyatakan bahwa setidaknya Rousseau telah mengatakan 10 hal dalam *Social Contract*, yaitu:

*(1) a perfect state-that is, a perfectly socialized, united, and communal state-would have perfectly general laws-that is, laws reinforcing Rousseau's vision of a common good; (2) but in order to be obligatory laws, especially the most general laws, must be willed by everyone subject to those laws, and they must be made obligatory, for society is merely conventional; (3) therefore, will must take the form of general laws; (4) but will ends to the particular, and law, though the creation of will, must somehow be general; (5) moreover, for particular wills to appreciate the necessity of general laws, effect would have to become cause; (6) therefore, a great legislator is needed whose instruction can supply the defect of a morality of the common good, the only morality that would naturally produce general laws; (7) but this legislator is impossibly rare, and furthermore he cannot create laws, however general and good, for sovereignty is inalienable; (8) thus, the legislator must have recourse to religion and use it to gain the consent of individuals to the general will; (9) but now consent is something less than real consent, since it is based on an irrational device; (10) finally, the whole system is saved for individual will by the fact that "a people always has a right to change its laws, even the best, " that legislative will rather than law itself is supreme, and that the entire social system can be abolished by will, for "there is not, and cannot be, any sort of fundamental law binding on the body of the people, not even the social contract.*⁴⁹

⁴⁷ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm. 32.

⁴⁸ David Held, (1994), *Prospects For Democracy*, Polity Press: Cambridge, hlm. 15.

⁴⁹ Patrick Riley, (1982), *Will and Political Legitimacy*, Harvard University Press: Massachusetts, hlm. 117.

Selain apa yang disampaikan di atas, Riley juga menyebutkan bahwa, kontrarianisme Rousseau pada akhirnya mereduksi dirinya sendiri menjadi dua elemen utama: kebutuhan akan seorang legislator yang hebat untuk menciptakan kehendak umum dan pembatasan secara ekstrim harus diberikan pada legislator oleh fakta bahwa kehendak umum ini dan masih harus menjadi kehendak. Elemen kedua adalah konsekuensi dari usahanya untuk menyatukan semua persyaratan kesukarelaan dengan semua keuntungan dari sosialisasi yang sempurna.⁵⁰ Apa yang disampaikan oleh Riley tersebut hendak mengungkapkan beberapa kelemahan pandangan kontrak sosial Rousseau terkait dengan menentukan bagaimana menemukan legislator yang tepat dan bagaimana partisipasi serta pengetahuan dalam memilih. Sedikit dari sebagian permasalahan yang sampai hari ini masih terus dibenahi berkaitan dengan sistem pemilu.

Meskipun demikian, pemilu tetap bersandar pada prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang telah disampaikan oleh berbagai ahli, khususnya Hobbes, Locke dan Rousseau. Menurut Khairul Fahmi, terdapat empat prinsip kedaulatan atau demokrasi, yaitu:⁵¹

1) Kebebasan

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

2) Kesamaan atau Kesetaraan

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

3) Suara Mayoritas

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

4) Pertanggungjawaban

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

⁵⁰ Patrick Riley, (1982), *Will and Political Legitimacy*, Harvard University Press: Massachusetts, hlm. 117.

⁵¹ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm. 32-42.

Dua prinsip pertama lebih sebagai esensi kedaulatan rakyat (prinsip esensial) dan dua prinsip kedua merupakan prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat (prinsip prosedural).⁵² Terkait dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi memang memiliki beberapa sandaran pijakan serta tafsir yang beragam dari berbagai pakar. Dalam pandangan Hans Kelsen misalnya, demokrasi disandarkan dalam beberapa aspek.⁵³

1) Ide Kebebasan

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

2) Prinsip Mayoritas

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

3) Sistem Pemilihan

Dalam demokrasi perwakilan di mana prinsip demokrasi direduksi menjadi pemilihan organ-organ pembuatan hukum, sistem pemilihan adalah menentukan derajat perwujudan ide demokrasi. Pemungutan suara adalah suatu prosedur pembentukan organ-organ. Individu-individu tertentu, para pemberi suara atau para pemilih, mencalonkan seorang individu atau lebih untuk suatu fungsi.

4) Hak Pilih

⁵² Khairul Fahmi, (2011), *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*, PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm. 37.

⁵³ Hans Kelsen, (2011) *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, terjemahan dari *The General Theory Law and State*, Terjemahan: Raisul Muttaqien, Nusa Media: Bandung, h. 403-414.

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

Bahkan dari prinsip-prinsip tersebut juga telah diturunkan menjadi standar penyusunan kerangka hukum pemilu seperti yang dibuat oleh IDEA dengan tujuan mengidentifikasi standar-standar pemilu yang penting bagi keseragaman, keandalan, konsistensi, ketepatan, dan profesionalisme secara menyeluruh dalam pemilu.⁵⁴ Adapun standar penyusunan kerangka hukum pemilu sebagaimana disusun oleh IDEA tersebut adalah sebagai berikut:⁵⁵

1) Menyusun Kerangka Hukum

Kerangka hukum harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis.

2) Sistem Pemilihan Umum

Pilihan sistem pemilu seharusnya memastikan bahwa standard-standar internasional untuk pemilu yang demokratis dipatuhi dalam kaitannya dengan lembaga yang dipilih, frekuensi pemilu, dan organisasi unit pemilu.

3) Penetapan Batasan, Distrik, dan Definisi Batasan Unit

Kerangka hukum bagi pemilu harus memastikan bahwa batasan unit-unit pemilu dibuat sedemikian rupa sehingga mencapai tujuan sesuai dengan beban yang setara untuk setiap suara hingga ke derajat setinggi mungkin untuk mencapai keterwakilan yang efektif.

4) Hak Untuk Memilih dan Dipilih

Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin berhak memberikan suara secara universal dan adil serta berhak ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi.

5) Badan Pelaksana Pemilu

Kerangka hukum harus mewajibkan badan pelaksana pemilu dibentuk dan berfungsi dalam suatu cara yang menjamin penyelenggaraan pemilu secara independen dan adil.

⁵⁴ IDEA, (2002), *Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum*, IDEA:Stockholm, hlm. 5

⁵⁵ IDEA, (2002), *Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum*, IDEA:Stockholm, hlm. 13-97.

- 6) Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih
Kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran atau pencoretan orang secara tidak sah atau curang.
- 7) Akses Kertas Suara Bagi Partai Politik dan Para Kandidat
Kerangka hukum seharusnya menjamin semua partai politik dan kandidat dapat bersaing dalam pemilu atas dasar perlakuan yang adil.
- 8) Kampanye Pemilu Yang Demokratis
Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati hak atas kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul dan memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (*stakeholder*) dalam proses pemilihan memiliki peluang keberhasilan yang sama.
- 9) Akses ke Media dan Kebebasan Berekspresi
Kerangka hukum harus menjamin semua partai politik dan kandidat memiliki akses ke media dan mereka diperlakukan secara adil oleh media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara. Juga tidak ada pembatasan kebebasan dan hak berekspresi partai politik dan para kandidat selama kampanye berlangsung.
- 10) Pembiayaan dan Pengeluaran Kampanye
Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye
- 11) Pemungutan Suara
Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses, terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara, dan kerahasiaan kertas suara terjaga.
- 12) Perhitungan dan Pentabulasian Suara
Kerangka hukum harus memastikan agar semua suara dihitung dan ditabulasikan dengan akurat, merata, adil, dan terbuka.
- 13) Peranan Perwakilan Partai dan Kandidat
Guna melindungi integritas dan keterbukaan pemilu, kerangka hukum harus memuat ketentuan yang menyatakan bahwa perwakilan yang ditunjuk oleh partai dan kandidat peserta pemilu harus mengamati semua proses pemungutan suara. Hak dan tanggung jawab perwakilan kandidat dan partai di tempat pemungutan suara juga harus dijelaskan dalam kerangka hukum.

14) Pemantauan Pemilu

Untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa para pemantau pemilu dapat memantau semua tahapan dari proses pemilu.

15) Kepatuhan dan Penegakan Undang-Undang Pemilu

Kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk kepatuhan kepada undang-undang dan penegakan hak pilih. Juga harus dijelaskan hukuman-hukuman untuk pelanggaranpelanggaran pemilu tertentu.

Upaya untuk menentukan prinsip-prinsip dan standar tersebut jelas dimaksudkan agar pemilu dapat mendekati cita-cita idealnya. Namun demikian disamping itu proses pemilu juga merupakan proses pemberian legitimasi kekuasaan atau dikenal juga dengan istilah legitimasi demokrasi. Menurut Andrew Heywood demokrasi dapat dianggap mendukung legitimasi paling tidak dalam tiga cara:

Pertama melalui persetujuan. Meskipun warga tidak secara eksplisit memberikan persetujuan mereka untuk diperintah, yang memberikan otoritas politik sebuah 'hak memerintah' yang formal, mereka melakukannya secara implisit tiap kali mereka berpartisipasi dalam proses politik.... *Kedua*, esensi dari pemerintahan demokratis adalah sebuah proses kompromi, konsolidasi dan negosiasi, melalui mana berbagai kepentingan dan kelompok mendapatkan cara untuk hidup bersama dalam keadaan relatif damai, daripada saling bersaing dengan menggunakan kekuatan senjata.... *Ketiga*, demokrasi berfungsi sebagai sistem umpan-balik yang cenderung mendukung stabilitas politik jangka-panjang, karena ia membuat 'output' dari pemerintah selaras dengan 'input' atau tekanan atau tuntutan yang dikenakan kepadanya. Karena demokrasi menyediakan sebuah mekanisme melalui mana pemerintahan-pemerintahan dapat diganti dan kebijakan publik dapat diubah, ia cenderung meminimalkan ketidakseimbangan dalam sistem politik....⁵⁶

Pandangan Andrew Heywood tersebut memberikan maksud bahwa legitimasi dari proses demokrasi selain bermaksud pengisian jabatan melalui proses pemilu juga bermaksud sebagai mekanisme kontrol serta korektif terhadap pemerintahan dan kebijakan pemerintahan. Akan tetapi Heywood juga memberikan catatan, *a further factor is that democratic societies tend to be liberal as well as democratic, liberal democracy being the dominant form of democracy worldwide. Liberal societies offer wide opportunities for personal freedom, self-expression and social mobility, and these may be as important, or perhaps more important, in maintaining legitimacy than the opportunities that democracy offers for political participation.*⁵⁷

⁵⁶ Andrew Heywood, (2013) *Politics*, Palgrave Macmillan: New York, hlm. 86.

⁵⁷ Andrew Heywood, (2013) *Politics*, Palgrave Macmillan: New York, hlm. 87.

Apa yang dikatakan Heywood tersebut sejalan dengan dasar pijakan tentang kedaulatan rakyat yang disampaikan oleh Locke dan Rousseau terkait kebebasan serta kritiknya yang sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Riley terkait dengan partisipasi dalam pemilu sebagai penjelmaan dari teori kedaulatan rakyat. Lebih lanjut hal itu disebabkan oleh kekecewaan rakyat terhadap politik dan ketidakpuasan terhadap kebijakan pemerintah. Menurut Heywood, *even if democracy is accepted as the principal mechanism through which legitimacy is promoted, there are reasons for thinking that its effectiveness in this respect may be faltering. In particular, mature democratic societies appear to be afflicted by growing political disenchantment or disaffection. This has been most evident in declining electoral turnouts and in the falling membership of mainstream political parties.*⁵⁸

Terkait dengan apa yang dikemukakan oleh Riley maupun Heywood dalam hal keterlibatan atau partisipasi setiap individu sehingga kehendak umum dalam pemilu tersebut dapat tercapai secara utuh, maka penentuan sistem pemilu menjadi sangat menentukan. Oleh IDEA hal ini disebutkan bahwa pilihan sistem pemilu harus memastikan bahwa pembagian politik dari suatu masyarakat diperhatikan secara layak oleh kerangka hukum pemilu sehingga pertentangan dan perbedaan utama antara dan di antara kelompok-kelompok sosial dapat diakomodasikan melalui sistem perwakilan politik.⁵⁹ Oleh IDEA disebutkan untuk menjamin penyertaan dan keterwakilan politik. Dengan demikian pilihan sistem pemilu sebaiknya dilihat sebagai suatu latihan di mana tujuan-tujuan tertentu (seperti hasil pemilu proporsional, keterwakilan distrik setempat yang kuat) lebih dulu dihitung, sebelum beralih untuk mempertimbangkan sistem pemilu mana yang paling dapat memenuhi tujuan itu dalam hal keadaan sosial, politik, geografis, dan sejarah negara tertentu.⁶⁰

Persoalan jaminan penyertaan dan keterwakilan politik sebagaimana dirumuskan oleh IDEA, memegang peranan penting praktek kedaulatan rakyat dalam pemilu. Sebab secara filosofis dan teoritis cikal bakal lahirnya teori kontrak sosial atau kedaulatan diawali keinginan untuk adanya perwakilan dalam bentuk pemerintahan yang berdaulat dengan adanya jaminan penyertaan setiap individu. Akan tetapi pertanyaannya, apakah implementasi terhadap prinsip-prinsip kedaulatan rakyat harus diterjemahkan dalam model demokrasi langsung (*one man one vote*) seperti banyak dipraktikkan pada negara demokrasi hari ini? Seperti halnya model pemilihan secara perwakilan dengan pertimbangan kearifan lokal atau sosio-kultural.

⁵⁸ Andrew Heywood, (2013) *Politics*, Palgrave Macmillan: New York, hlm. 87.

⁵⁹ IDEA, (2002), *Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum*, IDEA:Stockholm, hlm. 23.

⁶⁰ IDEA, (2002), *Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum*, IDEA:Stockholm, hlm. 23.

Jika melihat akar filosofis dan historis, model pemilihan secara perwakilan dengan pertimbangan sosio-kultural merupakan bentuk yang serupa atas penerjemahan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang berkembang, namun diterapkan dalam lingkup pemerintahan (seperti masyarakat hukum adat) yang lebih kecil daripada negara. Apabila kemudian model demokrasi langsung diterapkan dalam negara sebagai pemerintahan yang lebih luas atau lebih tinggi apakah harus mengubah model demokrasi yang telah diterapkan pada lingkup pemerintahan yang lebih kecil? Jawaban atas pertanyaan ini semestinya tidak terlalu sulit. Sebab baik sistem demokrasi perwakilan pada lingkup pemerintahan yang lebih kecil berdasarkan pertimbangan kearifan lokal atau sosio-kultural maupun demokrasi langsung pada negara sama-sama diterapkan berdasarkan akar filosofis kontrak sosial dan penerjemahan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Sehingga praktek demokrasi langsung tidak harus mengubah praktek demokrasi perwakilan pada lingkup pemerintahan yang lebih kecil berdasarkan pertimbangan kearifan lokal atau sosio-kultural.

B. Sistem Pemerintahan Presidensial

B.1. Sistem Pemerintahan: Relasi Cabang Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif

Berbagai ahli yang melakukan studi terhadap sistem pemerintahan di berbagai negara, rata-rata menyatakan bahwa sistem pemerintahan pada prinsipnya merupakan hubungan antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara. Pola relasi kekuasaan pemerintahan dikenal dengan istilah sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial.⁶¹

Setidaknya hal itu diutarakan oleh Arend Lijphart⁶² Jose Antonio Cheibub⁶³, Matthew Soberg Shugart dan John M. Carey,⁶⁴ Gina Misiroglu⁶⁵, dsb. Menurut Hanta Yuda, sistem pemerintahan pada hakikatnya merupakan relasi antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif.⁶⁶ Hal senada juga diutarakan oleh Saldi Isra yang mengatakan bahwa cara paling mudah untuk menentukan sistem pemerintahan pada sebuah negara adalah dengan

⁶¹ Hanta Yuda, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 10.

⁶² Arend Lijphart, (2002), *Pattern of Democracy*, Yale University Press: New Heaven&London, hlm. 105-129.

⁶³ Lihat Jose Antonio Cheibub, (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press: Cambridge, hlm. 26.

⁶⁴ Lihat Matthew Soberg Shugart dan John M. Carey, (1997), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press: Cambridge, hlm. 2.

⁶⁵ Lihat Gina Misiroglu, (2003), *The Handy Politics Answer Book*, Visible Ink: Detroit, hlm. 20.

⁶⁶ Hanta Yuda, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 10.

memerhatikan dimana letak objek utama yang diperebutkan.⁶⁷ Pandangan Saldi Isra ini juga turut memberikan petunjuk dalam mengidentifikasi sistem pemerintahan di suatu negara berdasarkan objek utama perebutan kekuasaan melalui pemilu.

Sejalan dengan pandangan Hanta Yuda dan Saldi Isra di atas, Jimly Asshiddiqie juga menyatakan bahwa sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.⁶⁸ Seturut dengan pandangan di atas, Djayadi Hanan yang memang memfokuskan studinya kepada praktek sistem presidensial di Indonesia juga menjelaskan prinsip utama sistem pemerintahan serta memberikan beberapa cara bagaimana mengidentifikasi sistem pemerintahan. Sebagaimana dijelaskan oleh Djayadi Hanan, perkembangan studi kepustakaan tentang relasi legislatif dan eksekutif dalam sistem-sistem presidensial setidaknya bisa dipetakan dalam dua cara. Cara pertama ditempuh dengan menyelidik fokus analisisnya. Analisis- analisis di sini ada yang dipusatkan pada pihak eksekutif (Presiden) dan ada pula yang diarahkan pada pihak legislatif (lembaga legislasi atau dewan).⁶⁹ Salain itu ada juga yang mengatakan perdebatan atau bergesernya analisis dari soal risiko konstitusional ke koalisi presidensial.⁷⁰

Sementara itu pandangan yang lebih luas diutarakan oleh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. Sistem pemerintahan dapat dibagi menurut pembagian kekuasaannya ke dalam garis yang bersifat vertikal dan horizontal. Secara horizontal, bagan organisasi negara itu dapat dibagi ke dalam fungsi-fungsi yang didasarkan atas perbedaan sifat pekerjaan atau tugasnya, sehingga menghajatkan bentuk organisasi yang berbeda-beda. Sedangkan, pembagian organisasi secara vertikal melahirkan hubungan antara pusat dan daerah ataupun negara bagian yang menggunakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi.⁷¹ Serupa namun lebih ringkas dinyatakan oleh Mahfud MD yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan juga diartikan sebagai sistem yang mengatur hubungan dan tata kerja antara lembaga negara.⁷² Berbagai pendapat para ahli di atas hampir kesemuanya

⁶⁷ Saldi Isra, (2010), *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada: Jakarta, hlm. 28.

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, (2007), *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu: Jakarta, hlm. 311.

⁶⁹ Djayadi Hanan, (2014), *Menakar Presidensialisme Multi Partai di Indonesia*, Al Mizan: Bandung, hlm. 45.

⁷⁰ Djayadi Hanan, (2014), *Menakar Presidensialisme Multi Partai di Indonesia*, Al Mizan: Bandung, hlm. 45.

⁷¹ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, (1978), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, hlm. 177.

⁷² Moh Mahfud MD, (2001), *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* Rineka Cipta: Jakarta, hlm. 74.

serupa. Dan hal itu berlaku pada semua jenis sistem pemerintahan yang berlaku.

Akan tetapi, apabila ditarik lebih jauh analisis hubungan eksekutif dan legislatif dalam sistem pemerintahan tidak dapat dilepaskan dengan teori pemisahan kekuasaan yang pada masa awal dikembangkan oleh John Locke dan Montesquieu hingga yang paling populer dalam studi ketatanegaraan modern disampaikan oleh Bruce Ackerman. Ide pemisahan kekuasaan sangat terkait dengan keinginan melakukan pembatasan kekuasaan negara melalui pengelolaan kekuasaan dalam internal negara.⁷³ Namun dalam arti lain adanya pemisahan kekuasaan juga menimbulkan adanya interaksi antara cabang-cabang kekuasaan yang ada. Khususnya cabang kekuasaan legislatif yang secara filosofis dan historis memang dibebankan tanggung jawab untuk membentuk undang-undang (kebijakan) dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang dibebankan tanggung jawab untuk melaksanakan undang-undang (kebijakan) yang telah dibentuk oleh cabang kekuasaan legislatif. Singkatnya sejarah pemisahan kekuasaan tersebut melahirkan sistem pemerintahan yang berkembang dan diterapkan oleh negara-negara di dunia saat ini.

Jika sistem pemerintahan parlementer terkait dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Inggris, kehadiran sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari desain atau model ketatanegaraan Amerika Serikat. Dalam literatur dinyatakan Amerika Serikat tidak hanya merupakan tanah kelahiran, tetapi juga contoh utuh karena memenuhi hampir semua kriteria dalam sistem presidensial.⁷⁴ Adapun proses kelahiran sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat tersebut dilatarbelakangi oleh kebencian rakyat terhadap Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara *monarchie* dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam Trias Politica itu terdapat sistem *check and balance*.⁷⁵ Adalah ide dari James Madison yang menginginkan adanya kombinasi antara prinsip pemisahan kekuasaan dengan *check and balance*.⁷⁶

Dalam perkembangannya pada praktek ketatanegaraan di dunia, sistem pemerintahan berkembang ke dalam tiga bentuk, yaitu: 1) sistem pemerintahan parlementer; 2) sistem pemerintahan presidensial; dan 3)

⁷³ Jimly Asshiddiqie, (2007), *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu: Jakarta, hlm. 15.

⁷⁴ Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Pers: Depok, hlm. 22.

⁷⁵ Lihat Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, (1978), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta

⁷⁶ Lihat, Peter M. Shane, (2009), *Madison's Nightmare : How Executive Power Threatens American Democracy*, The University of Chicago Press: Chicago, hlm. 6.

sistem pemerintahan campuran atau yang disebutkan lain seperti, semi presidensial atau kuasi presidensial. Dalam pandangannya Sri Soemantri yang menyoroti pendapat Shepard L. Witman dan John J. Wuest menyatakan ciri-ciri sistem pemerintahan tersebut sebagai berikut:

Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer:

1. Sistem pemerintahan tersebut adalah berdasarkan pada asas percampuran kekuasaan. Seperti yang kita ketahui, sistem pemerintahan parlementer untuk pertama kali dikembangkan di kerajaan Inggris. Dalam konvensi ketatanegaraan di Inggris Raja (baca: Ratu) Inggris akan menetapkan Ketua Partai Politik pemenang Pemilu menjadi Perdana Menteri sekaligus pembentuk kabinet. Yang akan diangkat menjadi setingkat menteri inti adalah para anggota parlemen yang berasal dari partai politik pemenang Pemilu. Walaupun telah diangkat menjadi menteri, mereka tetap menjadi anggota parlemen.
2. Terdapat pertanggungjawaban bersama antara kepala eksekutif (Perdana Menteri) dengan para menteri. Berdasarkan ciri ini Perdana Menteri bertanggung jawab kepada Parlemen, sedangkan para Menteri selain bertanggung jawab kepada Perdana Menteri, juga bertanggung jawab kepada Parlemen.
3. Kepala eksekutif (Perdana Menteri) harus mengundurkan diri (berhenti) jika tidak memperoleh dukungan mayoritas dari legislatif (parlemen). Sebaliknya kepala eksekutif dapat meminta Kepala Negara untuk membubarkan legislatif dan segera memerintahkan penyelenggaraan Pemilu.
4. Kepala eksekutif (Perdana Menteri) dipilih dan ditetapkan kepala negara berdasarkan dukungan mayoritas anggota badan legislatif (parlemen).

Sementara itu ciri-ciri sistem presidensial adalah sebagai berikut:

1. Sistem pemerintahan ini berdasarkan asas pemisahan kekuasaan.
2. Tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Kepala Eksekutif (Presiden) dengan anggota kabinetnya (para menteri). Para menteri bertanggung jawab sepenuhnya kepada kepala eksekutif.
3. Kepala eksekutif tidak dapat membubarkan badan legislatif (parlemen, *Congress*) dan sebaliknya kepala eksekutif tidak harus mengundurkan diri (berhenti) jika tidak memperoleh dukungan mayoritas dari legislatif (parlemen, *Congress*).
4. Kepala eksekutif (Presiden) dipilih oleh Dewan Pemilih (*Electoral College*) atau dipilih langsung rakyat secara langsung dalam satu Pemilu. Oleh karena Presiden dipilih oleh Dewan Pemilih atau dipilih langsung oleh rakyat secara langsung sebagai konsekuensinya Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan mana pun, kecuali melalui *impeachment*.

Sistem pemerintahan campuran adalah sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur, baik yang terdapat sistem pemerintahan parlementer maupun yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial.

Terhadap sistem ketiga ini ada yang menamakannya *semi presidential government*.⁷⁷

Sementara itu, terkait dengan ciri-ciri masing-masing sistem pemerintahan tersebut, Lijphart menjelaskan tiga perbedaan antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem parlementer. Sebagaimana dinyatakan sebagai berikut:

First, in a parliamentary system, the head of government—who may have such different official titles as prime minister, premier, chancellor, minister-president, taoiseach (in Ireland), or, rather confusingly, even “president” (in Botswana) but whom I generically term the prime minister—and his or her cabinet are responsible to the legislature in the sense that they are dependent on the legislature’s confidence and can be dismissed from office by a legislative vote of no confidence or censure. In a presidential system, the head of government—always called president—is elected for a constitutionally prescribed period and in normal circumstances cannot be forced to resign by a legislative vote of no confidence (although it may be possible to remove a president for criminal wrongdoing by the process of impeachment).

The second difference between presidential and parliamentary governments is that presidents are popularly elected, either directly or via a popularly elected presidential electoral college, and that prime ministers are selected by legislatures. The process of selection may take a variety of forms. The third fundamental difference is that parliamentary systems have collective or collegial executives whereas presidential systems have one-person, noncollegial executives. As I indicated at the end of the previous chapter, the prime minister’s position in the cabinet can vary from preeminence to virtual equality with the other ministers, but there is always a relatively high degree of collegiality in decision-making; in contrast, the members of presidential cabinets are mere advisers and subordinates of the president. The most important decisions in parliamentary systems have to be made by the cabinet as a whole, not just by the prime minister; the most important decisions in presidential systems can be made by the president with or without, and even against, the advice of the cabinet.⁷⁸

Tidak hanya itu, Lijphart juga memberikan penjelasan lebih lanjut terkait dengan perbedaan paling mencolok antara sistem pemerintahan presidensial dengan sistem pemerintahan parlementer.

First, separation of powers in presidential systems is usually taken to mean not only the mutual independence of the executive and legislative branches but also the rule that the same person cannot simultaneously serve in both. In contrast, the nonseparation of powers in parliamentary systems means not only that the

⁷⁷ Sri Soemantri, (2014), *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, PT Remaja Rosdakarya: Bandung, h. 161-166.

⁷⁸ Arend Lijphart, (2002), *Pattern of Democracy*, Yale University Press: New Heaven & London, h. 106-107.

executive is dependent on the legislature's confidence but also that the same persons can be members of both parliament and the cabinet. With regard to the latter, however, there is a great deal of variation within the parliamentary type of government. Second, it is often claimed that a key difference between presidential and parliamentarism is that presidents do not have the right to dissolve the legislature whereas prime ministers and their cabinets do have this right. Third, parliamentary systems usually have dual executives: a symbolic and ceremonial head of state (a monarch or president) who has little power and a prime minister who is the head of the government and who, together with the cabinet, exercises most executive power. The normal rule in presidential systems is that the president is simultaneously the head of state and the head of the government. However, there are major exceptions on both sides.⁷⁹

Menambahkan tiga karakteristik yang disampaikan oleh Lijphart di atas, dalam bukunya *Thinking About Democracy* Lijphart memberikan penjelasan enam karakteristik tambahan yang telah dirumuskan oleh para ahli yang merupakan pengamatannya dari praktik sistem presidensial di Amerika Serikat dan berbagai negara, khususnya di negara-negara Amerika Latin dan Prancis. Adapun enam karakteristik menurut Lijphart tersebut adalah sebagai berikut:⁸⁰

- 1. The president does not have the power to dissolve the legislature.*
- 2. The president has a veto power over legislation, and the presidential veto can be overridden only by extraordinary legislative majorities.*
- 3. The president can appoint the members of the cabinet without legislative interference.*
- 4. The president is not only the head of government but also the head of state.*
- 5. The president can serve no more than two elected terms of office*
- 6. The president cannot simultaneously be a member of the legislature.*

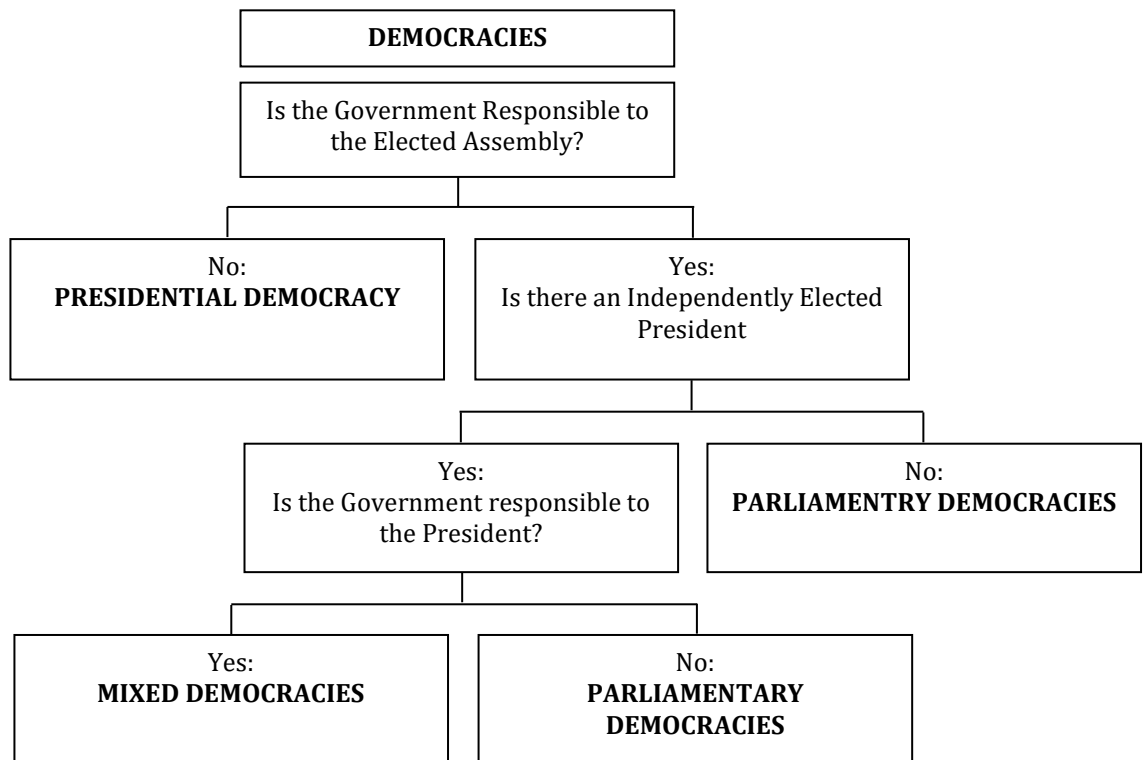
Sementara itu, terkait dengan karakteristik sistem pemerintahan, Jose Antonio Cheibub memberikan gambaran lebih sederhana. Dalam pandangannya Cheibub menyatakan sebagai berikut:

Conceptually, the form of government in a democracy depends on the relationship between the government, the assembly, and (where they exist) elected presidents. The main issue is whether the government can be removed by the assembly in the course of its constitutional term in office. Systems in which governments cannot be removed by the assembly are presidential. Systems in which they can be so removed are either parliamentary (when only the assembly

⁷⁹ Arend Lijphart, (2002), *Pattern of Democracy*, Yale University Press: New Heaven & London, h. 113-114.

⁸⁰ Arend Lijphart, (2008), *Thinking About Democracy : Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, New York, h. 149-151.

is allowed to remove the government) or mixed (when either the assembly or the directly elected president can remove the government).⁸¹



Bagan.....: *Classifying Forms of Democratic Government*⁸²

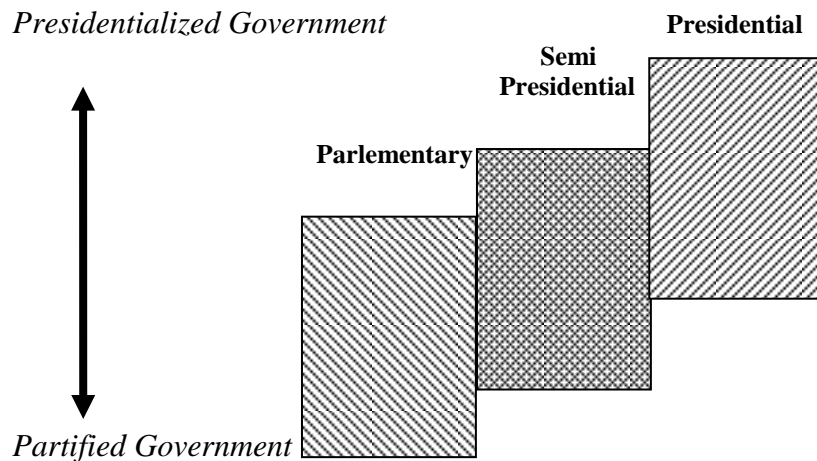
Selain itu, Thomas Poguntke dan Paul Webb menjelaskan sistem pemerintahan dalam polarisasi sebagai berikut:⁸³

⁸¹ Jose Antonio Cheibub, (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press: Cambridge, hlm. 34.

⁸² Jose Antonio Cheibub, (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press: Cambridge, hlm. 35.

⁸³ Thomas Poguntke dan Paul Webb, (2005), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press: New York, hlm. 6. Lihat juga dalam makalah Feri Amsari, *Lembaga Kepresidenan di Indonesia.*, disampaikan dalam acara diskusi publik dengan tema: Lembaga Kepresidenan yang diselenggarakan oleh Sekretariat Kabinet Republik Indonesia bekerja sama dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas di Padang, 11 April 2013.

Gambar



Bidang yang digambarkan oleh Thomas Poguntke dan Paul Webb menunjukkan ciri dari sistem pemerintahan. Jika bidang mendekati arah pemerintahan presidensial, maka sistem pemerintahannya adalah presidensial. Apabila bidang gambar dekat ke arah pemerintahan partai-partai, maka sistem yang dianut adalah parlementer. Sementara sistem semi presidensial merupakan gabungan dari keduanya. Menurut Fitra Arsil, ciri utama sistem parlementer dan sistem presidensial maka perbedaannya terletak keterkaitan dan keterpisahan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Fitur-fitur lain dari kedua sistem ini merupakan turunan dari ciri utama ini.⁸⁴ Lebih lanjut Arsil menjelaskan sebagaimana berikut:

Keberadaan pemilihan presiden langsung adalah implementasi dari keterpisahan antara eksekutif dengan legislatif di sistem presidensial. Kedua lembaga tersebut tidak menjadi sumber legitimasi bagi lainnya. Sumber legitimasi kekuasaan eksekutif berasal langsung dari rakyat bukan dari lembaga legislatif seperti sistem parlementer. Sistem ini dikenal dengan sistem pemisahan kekuasaan (*separated powers system*) karena terdapat *dual democratic legitimacy*, kekuasaan legislatif sumber legitimasinya dari rakyat. Akibatnya, secara prinsip, kedua lembaga tersebut bisa saling mengganggu legitimasi. Sebaliknya, di sistem parlementer kekuasaan eksekutif sumber legitimasinya bukan dari rakyat melainkan dari kekuasaan legislatif. Bahkan ada ungkapan dalam sistem parlementer *voters don't elect government* karena belum tentu yang tampil memerintah adalah partai pemenang pemilu.⁸⁵

B.2. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Sistem Pemerintahan Presidensial

Gambaran tentang karakteristik sistem pemerintahan presidensial setidaknya telah memperlihatkan berbagai aspek yang menjadi faktor

⁸⁴ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan*, Rajawali Pers: Depok, hlm. 16.

⁸⁵ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan*, Rajawali Pers: Depok, hlm. 17.

penentu berjalannya sistem pemerintahan presidensial. Berbagai studi terkait dengan kelahiran serta perkembangan sistem pemerintahan presidensial telah menemukan banyak hal yang mampu memengaruhi jalannya sistem pemerintahan presidensial. Sebagai bentuk penolakan terhadap Inggris, pembentuk konstitusi (*framers of the constitution*) Amerika Serikat berupaya membentuk sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem yang dipraktikkan Inggris, yaitu dengan cara memisahkan antara eksekutif dan legislatif yang mana kemudian tertuang dalam *Articel I* dan *Article II* Konstitusi Amerika Serikat.⁸⁶

Meskipun sejarah awal sistem pemerintahan presidensial merupakan sebuah penolakan terhadap Inggris, persoalannya, tidak semua ciri dan prinsip demokrasi presidensial tersebut berlaku sama pada setiap negara yang menganut skema presidensial.⁸⁷ Dalam penjelasannya, Syamsuddin Haris menerangkan bahwa secara praktik, tidak semua skema presidensial dengan ciri dan prinsip yang sama dapat menghasilkan pemerintahan yang demokratis, stabil dan efektif. Tidak mengherankan jika dalam realitasnya tidak ada satu pun desain institusi sistem presidensial yang persis sama satu sama lain, begitu pula praktiknya.⁸⁸ Sehingga sistem pemerintahan presidensial dikenal dengan keterpisahan antara lembaga eksekutif dan legislatif oleh karena itu dapat dilihat fitur utama sistem ini dalam mendukung sistem tersebut.⁸⁹

Di luar faktor desain institusi sebagaimana tertulis di dalam konstitusi, praktik sistem demokrasi presidensial turut dipengaruhi pula oleh banyak faktor lain, di antaranya struktur dan peta politik yang berlaku, aktor politik yang dominan dalam struktur politik dalam kurun waktu tertentu, format relasi Presiden-DPR, sistem pemilu pada umumnya serta sistem pemilihan presiden pada khususnya dan gaya kepemimpinan presiden-presiden.⁹⁰ Selain itu juga berbagai variasi institusi dan praktik presidensial itu di antaranya ditentukan oleh format presidensialisme, cakupan

⁸⁶ Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Pers: Depok, hlm. 23.

⁸⁷ Syamsuddin Haris, (2018), *Sistem Presidensial Indonesia*, dalam Sarag Nuraini Siregar (ed), *Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, hlm. 6.

⁸⁸ Syamsuddin Haris, (2018), *Sistem Presidensial Indonesia*, dalam Sarag Nuraini Siregar (ed), *Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, hlm. 6.

⁸⁹ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan*, Rajawali Pers: Depok, hlm. 69.

⁹⁰ Syamsuddin Haris, (2018), *Sistem Presidensial Indonesia*, dalam Sarag Nuraini Siregar (ed), *Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, hlm. 4.

kekuasaan legislatif yang dimiliki presiden, sistem kepartaian dan fragmentasinya, serta disiplin partai di parlemen.⁹¹

Prinsip *mutual independence* dalam sistem presidensial bersumber keberadaan dua pemilu (*dual democratic legitimacy*) dalam siklus pemerintahannya. Seperti telah dijelaskan oleh Stepan and Skach, prinsip saling mandiri dalam sistem presidensial terlihat dari kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif yang memiliki sumber legitimasi langsung dari rakyat melalui pemilihan umum.⁹² Sumber legitimasi yang terpisah inilah kemudian menyebabkan pemilu dinilai sebagai faktor yang paling menentukan dalam berjalannya sistem pemerintahan presidensial tanpa bermaksud mengenyampingkan faktor-faktor lainnya.

Seperti yang digambarkan oleh Juan J. Linz efek legitimasi yang terpisah ini menimbulkan dampak yang bahkan dramatis.

*But what is most striking is that in a presidential system, the legislators, especially when they represent cohesive, disciplined parties that offer clear ideological and political alternatives, can also claim democratic legitimacy. This claim is thrown into high relief when a majority of the legislature represents a political option opposed to the one the president represents. Under such circumstances, who has the stronger claim to speak on behalf of the people: the president or the legislative majority that opposes his policies? Since both derive their power from the votes of the people in a free competition among well-defined alternatives, a conflict is always possible and at times may erupt dramatically.*⁹³

Apa yang disampaikan oleh Linz tersebut serta berbagai ahli lainnya disengaja atau tidak, faktor *dual democratic legitimacy* mesti diperhatikan sebagai faktor utama yang menentukan dalam berjalannya sistem pemerintahan presidensial. Sebab, berbagai faktor yang disebutkan sebelumnya besar ditentukan oleh pemilu. Apalagi pilihan terhadap sistem pemilu juga tidak bisa dipungkiri bertujuan untuk menopang dan memperkuat berjalannya sistem pemerintahan presidensial.

B.3. Sistem Presidensial di Indonesia

Keberadaan atau berjalannya sistem presidensial di Indonesia mengalami keunikan tersendiri. Sepanjang sejarahnya, konstitusi negara republik Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan, baik

⁹¹ Syamsuddin Haris, (2018), *Sistem Presidensial Indonesia*, dalam Sarag Nuraini Siregar (ed), *Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, hlm. 6

⁹² Ben Syed dalam Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan*, Rajawali Pers: Depok, hlm. 17.

⁹³ Juan J. Linz, (1990), *The Perils of Presidentialism*, Journal of Democracy, Volume 1, Number 1, Winter 1990, John Hopkins University Press: hlm. 53.

perubahan secara sebagian maupun secara keseluruhan. Setidaknya semenjak deklarasi kemerdekaan, Indonesia telah mengenal empat bentuk konstitusi yang pernah berlaku, UUD 1945 sebelum perubahan, konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 dan terakhir UUD 1945 perubahan. Pada setiap pemberlakuan konstitusi tersebut, memiliki corak sistem ketatanegaraan, khususnya terkait dengan sistem pemerintahan.⁹⁴

Desain konstitusi Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menghendaki adanya penguatan terhadap sistem pemerintahan presidensial.⁹⁵ Ide penguatan sistem pemerintahan presidensial tersebut dinyatakan secara tegas sebagai kesepakatan awal Panitia *Ad Hoc* III MPR ketika masa pembahasan awal perubahan UUD 1945:

Dari proses perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat, MPR memiliki kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan yang mengemuka sejak Panitia Ad Hoc III (PAH III) Badan Pekerja MPR dan ditegaskan kembali dalam PAH I BP MPR. Lima kesepakatan dasar tersebut yaitu: tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; mempertegas sistem pemerintahan presidensial; hal-hal normatif dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); Selain itu juga disepakati dan melakukan perubahan dengan cara adendum. Selain itu, juga pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas dengan prinsip *checks and balances*.⁹⁶

Pilihan untuk memperkuat sistem pemerintahan ini menjadi sangat wajar menjadi kesepakatan dasar para pengubah UUD 1945. Sebab sebagaimana dinyatakan oleh K.C. Wheare bahwa konstitusi adalah dokumen tertulis yang menjelaskan keseluruhan sistem pemerintahan sebuah negara, kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan.⁹⁷ Apabila diikuti pandangan K.C. Wheare di atas, konstitusi merupakan wadah untuk menggambarkan rancang bangun sistem ketatanegaraan yang memberikan pemahaman dasar mengenai masalah fundamental dalam sebuah negara. Meski tidak mungkin dibuat secara rinci, selain menentukan lembaga negara, hubungan antarlembaga negara dan mengatur hak asasi manusia, konstitusi

⁹⁴ M Nurul Fajri, (2016), *Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Pada Era Pemilihan Presiden Secara Langsung di Indonesia*, Tesis Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas: Padang, hlm. 55.

⁹⁵ M Nurul Fajri, (2016), *Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Pada Era Pemilihan Presiden Secara Langsung di Indonesia*, Tesis Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas: Padang, hlm. 1.

⁹⁶ Mahkamah Konstitusi, (2010), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku I*, Jakarta: Sekretariat dan Kapaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 4.

⁹⁷ K.C Wheare, (2003), *Konstitusi-Konstitusi Moder*, terjemahan dari *Modern Constitutions*, terjemahan: Muhammad Hardani, Surabaya: Pustaka Eureka, hlm. 1.

harus mampu memberikan gambaran umum mengenai sistem pemerintahan, bentuk negara dan hubungan pusat dan daerah.⁹⁸

Jika ditarik lebih jauh lagi, perdebatan bentuk pemerintahan Indonesia tidak bisa dipisahkan dari BPUPK⁹⁹ (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan) atau dalam bahasa Jepang dinamakan *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai* yang dibentuk oleh pemerintah pendudukan balantentara Jepang melalui Maklumat Gunseikan Nomor 23 tanggal 29 April 1945.¹⁰⁰ Badan ini dibentuk sebagai upaya mendapatkan dukungan bangsa Indonesia dengan janji bahwa Jepang akan membantu proses kemerdekaan Indonesia. BPUPK beranggotakan 63 orang yang diketuai oleh Rajdiman Wedyodiningrat dengan wakil ketua Hibangse Yosio (orang Jepang) dan R.P. Soeroso.¹⁰¹ Janji untuk memberikan kemerdekaan itu tidak terlepas dari kondisi Jepang yang kian terdesak setelah kekalahan dalam Perang Asia Timur Raya.¹⁰²

Dalam perjalanan sejarah BPUPK mengadakan dua kali masa sidang, yaitu pada tanggal 29 Mei-01 Juni 1945 dan tanggal 10-17 Juli 1945.¹⁰³ Dalam sidang pertama, BPUPK memusatkan pembahasan seputar dasar negara Indonesia Merdeka. Sedangkan perencanaan yang sesungguhnya terhadap konstitusi atau undang-undang dasar dibahas dalam sidang kedua. Untuk membahas rancangan undang-undang dasar dibentuk Panitia Hukum Dasar dengan 19 orang anggota yang diketuai oleh Soekarno. Kemudian, Panitia Hukum Dasar membentuk Panitia Kecil yang diketuai oleh Soepomo dengan tugas merencanakan undang-undang dasar dengan memperhatikan pendapat-pendapat di sidang-sidang BPUPK serta rapat-rapat Panitia Hukum Dasar. Kemudian, Panitia Kecil menyelesaikan pekerjaannya dan menyampaikan laporan tentang rancangan undang-undang dasar kepada Panitia Hukum Dasar pada tanggal 13 Juli 1945. Setelah beberapa kali sidang,

⁹⁸ Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Pers: Depok, hlm. 1.

⁹⁹ BPUPK dengan tidak mencantumkan Indonesia sebagaimana tercantum dalam buku "Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945" disusun oleh RM.A.B Kusuma, (2004), *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, h. 1. (dikutip dari buku Nurliah Nurdin (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 51.

¹⁰⁰ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 47.

¹⁰¹ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 51.

¹⁰² Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 48.

¹⁰³ Joeniarto, (1996), *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara. Cetakan Keempat, hlm. 24. dalam Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 48.

pada tanggal 16 Juli 1945 BPUPK menerima dan menyetujui hasil kerja Panitia Hukum Dasar.¹⁰⁴

Sesuai dengan tugas pokoknya menyusun rancangan undang-undang dasar,¹⁰⁵ begitu hasil kerja Panitia Hukum Dasar diterima, tugas BPUPK dianggap selesai.¹⁰⁶ Pada tanggal 7 Agustus 1945, Jepang membubarkan BPUPK yang digantikan dengan PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) yang beranggotakan 21 orang dari berbagai etnis di Indonesia.¹⁰⁷ Salah satu tugas pokok PPKI adalah membahas ulang naskah undang-undang dasar yang dihasilkan oleh BPUPK. Kemudian, pada tanggal 18 Agustus 1945, setelah melakukan beberapa perubahan, naskah hasil BPUPK ditetapkan menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.¹⁰⁸ Merujuk sejarah persiapan Konstitusi Indonesia merdeka, sistem pemerintahan menjadi salah satu isu penting yang dibahas BPUPK dan PPKI disamping isu lain. Diskusi dan perdebatan sistem negara yang terjadi di BPUPK dan PPKI tampak menghindari untuk meniru sistem Barat, baik sistem presidensial maupun parlementer. Hal ini dikemukakan oleh Koichi Kawamura, yang menyatakan latar belakang penolakan institusi politik Barat seperti sistem presidensial atau parlementer dan pembagian kekuasaan oleh para pemimpin kemerdekaan Indonesia dapat ditemukan bahwa telah hadir pengaruh anti Barat dan anti Modernisasi di antara intelektual Jawa sejak 1910.¹⁰⁹

Dalam pertemuan BPUPK, Soepomo sebagai Bapak Filosofi Indonesia pada masa itu menolak Demokrasi Barat dan Individualisme. Oleh karena itu Soepomo tidak mengadopsi sistem parlementer dan sistem kabinet karena dianggap telah menyebabkan imperialisme dan perang kepada semua negara.¹¹⁰ Selain Soepomo, Soekarno juga dengan tegas menolak paham

¹⁰⁴ Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 48.

¹⁰⁵ Sri Soemantri Martosuwignya, (1978), *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, h. 24 dalam Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 48.

¹⁰⁶ Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 48.

¹⁰⁷ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 52.

¹⁰⁸ A.S.S. Tambunan, (2002), *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Jakarta: Puporis Publihers, h.134. dalam Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 49-50.

¹⁰⁹ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 54.

¹¹⁰ Risalah BPUPK dan PPKI. Sekretariat Negara, (1992), h. 255. dalam Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan*

individualisme di dalam Rancangan Undang-Undang.¹¹¹ Sikap individualisme Barat dan liberalisme yang telah melahirkan kapitalisme telah menimbulkan kekhawatiran baik pada Soekarno maupun Soepomo. Oleh karena itu Soepomo menyatakan Indonesia harus memiliki sistem sendiri yang disebutnya sebagai sistem kekeluargaan, dimana kepala negara diberikan konsentrasi kekuasaan dan tanggungjawab yang lebih dominan.¹¹² Pada pemikiran ini, kepala negara dianggap sebagai kepala keluarga besar yang melindungi semua rakyat. Soepomo juga menyebutkan bahwa rakyat yang percaya kepada kepala negara juga harus dibarengi dengan semangat kebangsaan. Sebagai pengimbang kekuasaan kepala negara, maka Soepomo menyebutkan perlunya suatu badan perwakilan rakyat, sebagaimana diungkapkan dalam pidatonya pada tanggal 31 Mei 1945 dalam rapat BPUPK tentang dasar negara.¹¹³

Untuk menghindari kekuasaan kepala negara yang tanpa batas yang dapat mengarah pada totalitarisme, Muhammad Yamin mengajukan pembagian kekuasaan ke dalam enam bagian yaitu kekuasaan presiden, DPR, MPR, BPK, MA, dan DPA.¹¹⁴ Selain pembagian kekuasaan tersebut, Yamin juga mengajukan pilihan bentuk negara kesatuan dibandingkan dengan negara federasi. Kelebihan negara kesatuan menurut Yamin antara lain Indonesia yang ingin dibangun tidak ingin “bermuka dua”, maksudnya negara yang bersifat unitarisme dan negara bawahan yang bersifat federalisme sehingga terdapat dua jenis kepemimpinan dan pemerintahan dalam satu negara. Selain itu, Yamin mengaggap tidak cukup tenaga ahli atau orang terdidik pada tiap provinsi untuk mengurus daerahnya masing-masing.¹¹⁵ Akan tetapi Soepomo tidak setuju dengan pemikiran Yamin mengenai pembagian kekuasaan ke dalam lembaga-lembaga negara dengan alasan bahwa pemerintahan hanya berpusat pada eksekutif karena praktek institusi

Antara Presiden & Legislatif, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 54.

¹¹¹ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 54.

¹¹² Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 54

¹¹³ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 55.

¹¹⁴ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 55. Lebih jauh baca Risalah BPUPK dan PPKI, Sekretariat Negara, (1992), hlm. 187.

¹¹⁵ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 55-56. Lebih jauh baca Risalah BPUPK dan PPKI, Sekretariat Negara, (1992), hlm. 221-222.

pembuat kebijakan dan hukum pada akhirnya diserahkan kepada pemerintah, pengadilan memberikan kekuasaan kepada pemerintah untuk bekerja dan pemerintah diberikan otoritas untuk membuat peraturan.¹¹⁶

Dalam argumennya, Soepomo tidak seluruhnya menolak argumen Muhammad Yamin tersebut, namun mengajukan suatu institusi perwakilan yang memiliki kekuasaan tertinggi untuk memilih seorang kepala negara. Kepala negara yang ditunjuk oleh sebuah institusi yang diberi nama MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat). MPR ini mengidentifikasi dengan pengetahuan yang dimiliki untuk memilih kepala negara yang dianggap mampu membawa bangsa menyelesaikan urusan pemerintahan. MPR melakukan kontrol terhadap kepala negara dan melakukan pemilihan setiap lima tahun sekali. Hampir semua anggota PPKI yang hadir dalam pertemuan menyetujui ide ini.¹¹⁷

Setelah menolak sistem demokrasi liberal dan individualisme yang berdasarkan Demokrasi Barat, para pendiri bangsa ini mengadopsi sistem kekeluargaan sebagai dasar filosofi dalam konstruksi institusi politik Indonesia.¹¹⁸ Prinsip negara kekeluargaan yang diajukan oleh Soepomo cenderung berakar dari budaya Jawa, dengan mengusulkan kepemimpinan tunggal yang dipatuhi oleh rakyatnya ibarat satu kerajaan yang dipimpin oleh seorang raja yang adil dan tidak mungkin mengkhianati rakyatnya.¹¹⁹ Kenyataannya, pada pertemuan PPKI pada tanggal 31 Mei 1945, Soepomo menjelaskan doktrin totalitarian atau ideologi integralistik yang menekankan pada kesatuan seorang pemimpin dengan pengikutnya, diyakini paling sesuai dengan tradisi masyarakat Indonesia.¹²⁰

Dalam rapat besar BPUPK pada tanggal 15 Juli 1945 dengan acara Penyusunan Hukum Dasar Dr. Soekiman adalah orang yang menyatakan¹²¹

¹¹⁶ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 56.

¹¹⁷ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 56.

¹¹⁸ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 56.

¹¹⁹ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 57.

¹²⁰ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 57-58.

¹²¹ <http://www.asianinfo.org/asianinfo/indonesia/pro-history.htm> dalam Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 59.

bahwa RUU yang disusun Panitia Kecil dibawah pimpinan Ir. Soekarno mempunyai "Sistem Sendiri" yang berbeda dari sistem pemerintahan negara lain.¹²²Pernyataan Soekarno ini kemudian diterjemahkan dalam bentuk sistem pemerintahan presidensial namun presiden tidak dipilih langsung melainkan melalui suatu badan perwakilan rakyat yang menunjuk dan memberhentikan presiden.¹²³ Dalam pembukaan UUD 1945 terungkap bagaimana perbedaan sistem presidensial di Indonesia dengan negara lain. Perbedaan itu adalah meskipun presiden kuat karena tidak dapat dibubarkan oleh DPR dan tidak bertanggungjawab kepada DPR, Presiden adalah penyelenggara pemerintahan tertinggi. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintah negara, tanggungjawab penuh ada di tangan presiden. Presiden bertugas dan bertanggungjawab untuk melaksanakan GBHN ataupun ketetapan MPR lainnya. Kedudukan presiden dan DPR adalah sejajar. Dalam pembentukan UU dan menetapkan APBN, presiden harus mendapatkan persetujuan DPR. Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan DPR pun tidak dapat menjatuhkan presiden. Presiden selain bertanggungjawab kepada MPR, harus memperhatikan suara DPR, karena DPR berhak mengadakan pengawasan terhadap presiden, DPR juga berhak memberikan usulan kepada MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa meminta pertanggungjawaban presiden. Oleh karena itu, tugas kepala negara bersifat terbatas.¹²⁴

Sistem pemerintahan menjadi landasan bagi setiap negara untuk mengatur hubungan antar lembaga-lembaga negaranya yang diharapkan dapat menghasilkan pemerintahan yang stabil. Setiap negara membuat pilihan terhadap sistem pemerintahan yang diikutinya dengan berbagai pertimbangan, khususnya dengan memperhatikan karakter negaranya dan hubungannya dengan sistem-sistem ketatanegaraan lain yang berlaku di suatu negara.¹²⁵ Sepintas sejarah sistem pemerintahan Indonesia mengalami beberapa kali perubahan sistem pemerintah yang diterapkan dalam konstitusi diantaranya sebagai berikut :

1. Praktek Sistem Pemerintahan Menurut UUD 1945

¹²² Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 59.

¹²³ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 59.

¹²⁴ Nurliah Nurdin, (2012), *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Jakarta Selatan: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), hlm. 59-60.

¹²⁵ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. xi.

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, UUD sebagai konstitusi tertinggi yang kemudian dikenal dengan UUD 1945 disahkan dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Sejak 18 Agustus 1945, sistem presidensial secara resmi dilembagakan melalui konstitusi.¹²⁶ Konstitusi ini kemudian dikenal sebagai UUD 1945 yang merupakan sebuah dokumen singkat berisi 37 pasal, 2 pasal ketentuan peralihan, dan 2 ketentuan tambahan. Dokumen ini juga dilengkapi dengan mukadimah (preambul) dan penjelasan setiap pasal.¹²⁷ UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Sistem ini menetapkan presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Negara didasarkan pada kedaulatan rakyat yang termanifestasi dalam badan tertinggi negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR memiliki tiga kekuasaan utama, yaitu membentuk dan mengamandemen konstitusi, memilih presiden dan wakil presiden, dan menentukan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).¹²⁸

Saat itu sistem presidensial belum dapat dikatakan murni dan utuh. Namun, beberapa karakteristik dan prinsip sistem presidensial telah dirumuskan dalam UUD 1945. Sistem pemerintahan Indonesia saat itu dapat disebut sebagai sistem semipresidensial atau cikal bakal menuju purifikasi sistem presidensial.¹²⁹ *Pertama*, kedudukan presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (*single chief executive*).¹³⁰ *Kedua*, penerapan prinsip pembagian kekuasaan (*separation of power*). DPR dan lembaga kepresidenan merupakan lembaga yang mandiri.¹³¹ *Ketiga*, presiden memiliki hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan menteri dalam kabinet.¹³² Ketiga ciri utama sistem presidensial itu telah dirumuskan dalam UUD 1945 sejak disahkan sebagai konstitusi tertinggi negara.¹³³

¹²⁶ Hanta Yuda AR, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 78.

¹²⁷ Djayadi Hanan, (2014), *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*, Bandung: Mizan Media Utama, hlm. 89.

¹²⁸ Djayadi Hanan, (2014), *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*, Bandung: Mizan Media Utama, hlm. 90.

¹²⁹ Hanta Yuda AR, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 79.

¹³⁰ Hanta Yuda AR, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 79.

¹³¹ Hanta Yuda AR, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 79.

¹³² Hanta Yuda AR, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 79.

¹³³ Hanta Yuda AR, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 80.

Berikut momentum-momentum perubahan ketatanegaraan terkait sistem pemerintahan yang terjadi dan berakibat kepada kabinet pemerintahan pada masa itu:

- a. Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945, Maklumat 3 November 1945 dan Maklumat 14 November 1945

Perubahan praktik ketatanegaraan yang menyangkut sistem pemerintahan diawali dengan diberlakukannya Maklumat Wakil Presiden No.X. tanggal 16 Oktober 1945. Maklumat ini mengubah ketentuan dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 terkait kedudukan dan kewenangan Presiden dan Komite Nasional Pusat. Berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan ditentukan bahwa “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.” Namun, berdasar Maklumat 16 Oktober 1945 kedudukan dan kewenangan KNIP diubah menjadi badan legislatif dan juga berwenang menetapkan garis-garis besar haluan negara.¹³⁴

Sebulan kemudian pemerintah mengeluarkan lagi sebuah maklumat yang secara lebih jelas mengubah sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Pemerintah mengeluarkan Maklumat 14 November 1945 yang mengubah pengaturan mengenai pertanggungjawaban kabinet. Kalau sebelumnya kabinet adalah di bawah presiden, melalui maklumat ini kabinet diketui oleh seorang perdana menteri.¹³⁵ Menurut Mahfud MD dikeluarkannya Maklumat Pemerintah 14 November 1945 secara tegas membuat terjadinya perubahan sistem pemerintahan ketika itu menjadi sistem parlementer. Joeniarto merinci bahwa sejak dikeluarkannya maklumat ini sejak itu (1) dikenal adanya perdana menteri; (2) terdapatnya pertanggungjawaban kabinet kepada Badan Perwakilan yang dalam hal ini ialah Komite Nasional Indonesia Pusat; (3) Presiden tidak lagi berfungsi sebagai kepala pemerintahan; dan (4) Presiden berfungsi sebagai kepala negara.¹³⁶

¹³⁴ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 200.

¹³⁵ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 202.

¹³⁶ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 203.

b. Maklumat Presiden No. 1 Tahun 1946

Karena alasan kondisi negara yang sedang dalam masa segala sesuatunya sulit dikendalikan, baik karena adanya masalah internal maupun masalah eksternal.¹³⁷ Presiden saat itu mengeluarkan Maklumat No. 1 tanggal 29 Juni 1946 yang menyatakan bahwa kekuasaan pemerintahan negara untuk sementara waktu sepenuhnya berada dan dipusatkan di tangan presiden. Maklumat No. 1 Tahun 1946 ini kemudian disusul oleh lahirnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 4 tahun 1946 yang menghapuskan kedudukan perdana menteri. Dengan demikian sistem parlementer dihapuskan sementara dan presiden memegang kekuasaan sebagai kepala pemerintahan.¹³⁸

c. Maklumat Presiden No. 6 Tahun 1947

Melalui maklumat ini Soekarno memberlakukan pergeseran kekuasaan dengan memusatkan penyelenggaraan pemerintahan di bawah kendali presiden. Maklumat ini segera di respon oleh BP KNIP yang mengambil putusan pada tanggal 28 Juni 1947, sehari setelah dikeluarkannya maklumat, yang menyatakan menerima dan menguatkan maklumat tersebut.¹³⁹ Kondisi pengambilan kekuasaan ini hanya berlangsung dalam waktu singkat, pada tanggal 3 Juli 1947 bersamaan dengan terbentuknya kabinet baru yang dipimpin Amir Sjarifudin, pertanggungjawaban kabinet dikembalikan kepada perdana menteri.¹⁴⁰

2. Praktek Sistem Pemerintahan Dibawah KRIS

Setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Indonesia belum aman dari gangguan Belanda. Belum setahun kemerdekaan, Belanda datang kembali ke Indonesia untuk melanjutkan kolonialismenya.¹⁴¹ Tindakan

¹³⁷ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 205.

¹³⁸ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 206.

¹³⁹ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 208.

¹⁴⁰ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 208-209.

¹⁴¹ Moh. Mahfud MD, (1998), *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, hlm. 37 dalam Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 91.

Belanda, peperangan yang terjadi sebagai bentuk perlawanan atas upaya Belanda menduduki kembali Indonesia dan penahanan para pemimpin Indonesia menarik perhatian Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk campur tangan menyelesaikan masalah yang terjadi dengan mendorong suatu konferensi antara Indonesia dan Belanda dan dengan menyertakan *Byekomst voor FederalOverleg* (BFO), yaitu gabungan negara-negara bagian yang dibentuk Belanda, sebagai pihak dalam konferensi tersebut, yang kemudian dikenal dengan Konferensi Meja Bundar (KMB) yang diselenggarakan pada tanggal 2 November 1945.¹⁴²

Berkaitan dengan sistem pemerintahan dan bentuk negara yang diberlakukan di Indonesia pasca berlangsung KMB disetujui bahwa akan dibentuk Undang-Undang Dasar baru yang berkarakter federalisme Indonesia. Undang-undang dasar negara Indonesia baru yang kelak dirancang merumuskan suatu sistem pemerintahan yang akan membuat kaum federalis dan negara bagian akan memperoleh kekuatan politik yang besar.¹⁴³ Secara lengkap KMB yang berakhir pada tanggal 2 November 1949 melahirkan beberapa kesepakatan, yaitu didirikannya Negara Republik Indonesia Serikat dan penyerahan kedaulatan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda kepada Pemerintah Negara RIS yang terdiri dari tiga persetujuan induk antara lain, *pertama*, piagam pengakuan kedaulatan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda kepada Pemerintah Negara RIS; *kedua*, Statuta UNI mengenai persetujuan perpindahan; *Ketiga*, didirikannya UNI antara Negara RIS dengan Kerajaan Belanda.¹⁴⁴

Setelah penyerahan kedaulatan dalam KMB, konsep UUD federasi atau lebih dikenal UUD RIS ditandatangani oleh Presiden RIS Soekarno pada tanggal 31 Januari 1950. Konstitusi RIS diundangkan melalui Keputusan Presiden RIS Nomor 48 Tahun 1950 (Lembaran Negara Nomor 3). Penamaan Undang-Undang Dasar ini berbeda dengan undang-undang dasar lainnya di Indonesia, Konstitusi RIS tidak disebut dengan istilah UUD.¹⁴⁵ Rumusan sistem pemerintahan yang diterapkan pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat adalah sistem parlementer, menurut Hamid Attamimi

¹⁴² Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 92.

¹⁴³ Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 215.

¹⁴⁴ Soehino, (1992), *Hukum Tata Negara: Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 45 dalam Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 215.

¹⁴⁵ Fatmawati, (2010). *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, hlm. 46 dalam Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 216.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat memuat ketentuan-ketentuan yang jelas terkait sistem pemerintahan parlementer yang dianutnya. Ketentuan tersebut secara jelas diatur dalam Pasal 118 ayat (2) dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Pada Pasal tersebut dijelaskan bahwa “Menteri-menteri bertanggungjawab terhadap segala kebijaksanaan pemerintah baik secara bersama-sama semuanya ataupun masing-masing bagi dirinya sendiri”. Ketentuan tersebut, seperti halnya sistem pemerintahan parlementer, menunjukkan bahwa yang melakukan dan bertanggung jawab untuk tugas-tugas pemerintahan ialah menteri-menteri.¹⁴⁶

3. Praktek Sistem Pemerintahan Menurut UUDS 1950

Pada pertengahan 1950, Indonesia kembali menjadi negara kesatuan setelah meninggalkan bentuk federasi/serikat.¹⁴⁷ Anggota DPR dan Senat RIS mengusulkan perubahan konstitusi guna mendukung perubahan bentuk negara tersebut, kemudian pada sidang DPR dan Senat RIS 14 Agustus 1950, Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) diterima dan disahkan sebagai konstitusi sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹⁴⁸ Pada tanggal 12 Agustus 1950 Badan Pekerja Komite Nasional Pusat mengesahkan Rancangan UUDS 1950, selanjutnya pada tanggal 14 Agustus 1950 Rancangan UUDS 1950 disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat. Pada tanggal 17 Agustus 1950, naskah UUD 1950 diresmikan untuk diterapkan dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 7 Tahun 1950.¹⁴⁹ Sistem pemerintahan yang diterapkan pada saat diberlakukannya UUDS 1950 masih bercorak parlementer. DPR pada saat itu dapat memaksa menteri untuk melepaskan masa jabatannya di kabinet dan sebagai imbangannya presiden dapat membubarkan DPR.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Hamid Attamimi, (1990), *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia) dalam Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 217.

¹⁴⁷ Noer, hlm. 275 dalam Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 219.

¹⁴⁸ Tolchah Mansoer, (1977), *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 54 dalam Fitra Arsil (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 219.

¹⁴⁹ Kahin, Nasionalisme, hlm. 592 dalam Fitra Arsil, (2017), *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada. hlm. 219.

¹⁵⁰ Naskah UUD Sementara (UUDS) RI Pasal 84 dalam Hanta Yuda R, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 85.

4. Praktek Sistem Pemerintahan Setelah Dekrit Presiden

Aulia A. Rachman menggambarkan pelaksanaan sistem pemerintahan periode ini sebagai berikut: *Pertama*, kecendrungan penyelenggaraan pemerintah kearah yang lebih otoriter. Dalam menghadapi krisis politik, Presiden Soekarno menggunakan kekuasaan politik seperti membubarkan DPR, serta membubarkan Masyumi dan PSI. *Kedua*, berkembangnya manuver ekstra-konstitusional seperti pengangkatan Soekarno sebagai presiden seumur hidup. *Ketiga*, konsentrasi kekuasaan berada ditangan Presiden Soekarno. *Keempat*, penolakan atas prinsip pemisahan kekuasaan, kesetaraan lembaga negara, dan *checks and balances*. Dalam hal ini, Presiden Soekarno selalu menempatkan pimpinan lembaga negara menjadi anggota kabinet.¹⁵¹

5. Praktek Sistem Pemerintahan Masa Orde Baru

Dimulai dengan peristiwa Supersemar 11 Maret 1966 sampai Soeharto diangkat MPRS menjadi presiden 27 Maret 1968, dua tahun lebih penyelenggaraan pemerintahan berada dalam masa transisi.¹⁵² Berikut penjelasan yang menggambarkan praktik sistem pemerintahan selama Soeharto memegang tampuk kekuasaan. *Pertama*, pemilihan umum diselenggarakan reguler, setiap lima tahun pertama sejak pemilihan 1977.¹⁵³ *Kedua*, adanya setting pemilihan umum salah satu strategi pemerintahan Soeharto mempertahankan kekuasaan.¹⁵⁴ *Ketiga*, memanfaatkan MPR untuk membangun legitimasi politik.¹⁵⁵ *Keempat*, UUD 1945 termasuk konstitusi yang menganut prinsip fixed-term untuk masa jabatan presiden, yaitu lima tahun. Namun demikian UUD 1945 tidak eksplisit mengatur pembatasan perodesasi masa jabatan presiden.¹⁵⁶ Karena tidak terdapat pembatasan eksplisit, dengan menggunakan dukungan politik MPR, Soeharto bisa menjadi presiden berkali-kali, yaitu terpilih sampai tujuh kali.¹⁵⁷

¹⁵¹ Aulia A. Rachman, (2007), *Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945*, Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, (Disertasi Program Doktor Pascasarjana F.H. Universitas Indonesia: Jakarta), hlm. 234-243 dalam Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 114.

¹⁵² Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 115.

¹⁵³ Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 118.

¹⁵⁴ Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 119.

¹⁵⁵ Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 123.

¹⁵⁶ Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 125.

¹⁵⁷ Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 125.

Akan tetapi menurut Padmo Wahyono mengklasifikasikan sistem pemerintahan Indonesia pada saat berlakunya UUD 1945 sebelum perubahan sebagai sistem pemerintahan MPR,¹⁵⁸ sebagaimana yang diungkapkan Sri Soemantri yang terpetik dalam risalah sidang perubahan UUD 1945. Pendapat Padmo Wahyono tersebut sangat didasari oleh apa yang tercermin dalam sistem Pemerintahan Negara sebagaimana dirumuskan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar yang meliputi:

- i. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*);
- ii. Sistem konstitusional;
- iii. Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- iv. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah majelis;
- v. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
- vi. Menteri Negara ialah pembantu Presiden; Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
- vii. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.¹⁵⁹

6. Praktek Sistem Pemerintahan Era Reformasi

Kegagalan dalam menangani krisis moneter dan ekonomi yang terjadi sejak pertengahan Juli 1997 membuat Soeharto dan rezim Orde Baru menyerah pada tuntutan reformasi.¹⁶⁰ Pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden Soeharto berhenti sebagai presiden dan digantikan B.J. Habibie. Institusionalisasi sistem presidensial pada era pemerintahan Habibie belum menyentuh aspek implementasi sepenuhnya. Namun, cikal bakal proses pemurnian sistem presidensial sudah mulai muncul. Pemilu 1999 yang diselenggarakan pada masa pemerintahan Habibie merupakan salah satu tonggak proses purifikasi sistem presidensial di Indonesia¹⁶¹ yang kemudian juga diikuti dengan perubahan terhadap UUD 1945.

Amandemen konstitusi tidak hanya terjadi pada tataran nilai, tetapi juga dilengkapi dengan prosedur/mekanisme serta institusi baru sebagai

¹⁵⁸ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku I* (Sekretraiat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi: Jakarta, 2010), hlm. 307.

¹⁵⁹ Padmo Wahyono, (1983), *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia: Jakarta, hlm. 73.

¹⁶⁰ Akbar Tandjung, (2007), *The Golkar Way...* hlm. 7-8 dalam Saldi Isra, (2018), *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 125.

¹⁶¹ Hanta Yuda AR, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 87-88.

pelaksananya.¹⁶² Tidak hanya itu, menurut Mahfud MD ada fakta sejarah bahwa ternyata selama menggunakan UUD 1945 negeri ini tidak menampilkan sistem politik yang demokratis. Jadi pernyataan bahwa UUD 1945 tidak pernah melahirkan pemerintahan yang konstitusional dan demokratis secara substantif diperkuat oleh fakta sejarah berlakunya UUD 1945. Itulah alasan lain dan mendasar dari keniscayaan dilakukannya amandemen UUD 1945.¹⁶³

Berdasarkan hasil pemilu 1999, MPR mengangkat K.H. Abdurahman Wahid sebagai Presiden RI pada tanggal 19 Oktober 1999, kemudian tanggal 23 Juli 2001 MPR menetapkan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden RI menggantikan K.H. Abdurahman Wahid. Pengokohan prinsip sistem presidensial di desain konstitusi dilakukan bersamaan pada era pemerintahan kedua presiden itu, melalui amandemen UUD 1945.¹⁶⁴ Terkait dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan, ada yang menyebutkan presidensial, tetapi ada juga yang menyebut kuasi presidensial. Hal itu terjadi karena memuat unsur parlementer maupun presidensial.¹⁶⁵

Jika dilihat ketentuan Pasal 4 (1) dan Pasal 17, maka sistem yang dianut UUD adalah presidensial. Sebab kedua pasal itu mengatur pola hubungan yang ada pada sistem presidensial, yaitu *pertama*, Presiden menjadi kepala pemerintahan yang tidak bertanggung jawab kepada DPR. *Kedua*, menteri diangkat, diberhentikan dan bertanggung jawab kepada presiden, bukan kepada DPR. Tetapi jika dilihat dari ketentuan Pasal 6 bahwa Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan Penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara, kunci pokok ketiga (bahwa Presiden bertanggung jawab dan tunduk kepada MPR serta wajib menjalankan putusan-putusan MPR), maka dapat dikatakan UUD 1945 menganut sistem parlementer. Sebab MPR merupakan “penjelmaan seluruh rakyat Indonesia”, yang secara esensial merupakan lembaga perwakilan rakyat, apalagi semua anggota DPR menjadi MPR juga kualifikasi yang cukup relevan tentang pola hubungan ini, adalah sistem kuasi parlementer atau sistem kuasi presidensial. Artinya sistem presidensial tidak murni atau parlementer semu.¹⁶⁶

Perubahan UUD 1945 memang ditujukan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial sebagaimana juga telah disebutkan sebelumnya.

¹⁶² Boedhy Wijardjo, Wahyudi Djafar, dan Yulianto, (2008), *Assessment Transparansi dan Akuntabilitas Pada Pelaksanaan Pemilu 2004, Sebuah Refleksi Untuk Perbaikan Penyelenggaraan Pemilu*, Konsorsium Reformasi Hukum Indonesia (KRHN) bekerja sama dengan Yayasan TIFA: Jakarta, hlm. 1.

¹⁶³ Moh. Mahfud MD, (2010), *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers: Jakarta, 2010, hlm. 24.

¹⁶⁴ Hanta Yuda AR, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT. Gramedia, hlm. 88.

¹⁶⁵ Moh. Mahfud MD, (2010), *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 38.

¹⁶⁶ Moh. Mahfud MD, (2010), *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 39.

Purifikasi sistem presidensial pada periode itu ditandai dua perubahan mendasar. *Pertama*, penguatan fungsi *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif.¹⁶⁷*Kedua*, adanya pembatasan masa jabatan presiden. Sebelum amandemen konstitusi, Pasal 7 UUD 1945 menyatakan: "Presiden dan wakil presiden memegang masa jabatan lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali". MPR berhasil melakukan perubahan terhadap Pasal 7 melalui amandemen pertama UUD 1945. Perubahan UUD 1945 menegaskan: "Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan".¹⁶⁸

Setidaknya terdapat empat substansi perubahan yang memperkuat pelembagaan sekaligus pemurnian sistem pemerintahan presidensial di Indonesia dalam konstitusi, sebagai berikut :¹⁶⁹

- 1) Pembatasan masa jabatan presiden, sehingga masa jabatan presiden lebih tetap;
- 2) Revitalisasi kemandirian lembaga parlemen melalui penguatan fungsi *checks and balances*;
- 3) Pelembagaan sistem pemilihan presiden secara langsung;
- 4) Proses pencalonan presiden dan wakil presiden dalam satu paket;
- 5) Presiden tidak bisa lagi dijatuhkan karena alasan politik;

¹⁶⁷ Hanta Yuda AR, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT. Gramedia. hlm. 88.

¹⁶⁸ Hanta Yuda AR, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT. Gramedia. hlm. 88.

¹⁶⁹ Hanta Yuda AR, (2010), *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta: PT. Gramedia. hlm. 90.

BAB III

ANALISIS SISTEM PEMILIHAN UMUM

A. Pengertian Sistem Pemilihan Umum

Secara gramatikal dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, sistem diartikan sebagai perangkat unsur yang teratur yang saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Sedangkan pemilihan umum diartikan sebagai proses, cara perbuatan memilih yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara. Dengan demikian sistem pemilihan umum dapat diartikan sebagai perangkat unsur yang saling berkaitan satu sama lain dalam proses pemilihan yang dilakukan oleh seluruh rakyat suatu negara. Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri.¹⁷⁰ Sehingga apabila sistem pemilihan umum di suatu negara berjalan dengan baik, maka berbanding lurus dengan kondisi demokrasi di negara tersebut. Sistem pemilu yang merupakan seperangkat ketentuan dan prosedur yang menentukan bagaimana suara pemilih diberikan dan bagaimana mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara dalam lembaga legislatif dan lembaga eksekutif baik pada tingkat nasional maupun tingkat lokal¹⁷¹ Senada dengan yang disampaikan Benjuino Theodore dalam Refly Harun bahwa sistem pemilu adalah rangkaian aturan yang menurutnya pemilih mengekspresikan preferensi politik mereka, dan suara dari para pemilih diterjemahkan menjadi kursi.¹⁷² Sehingga ada dua unsur yang dapat disimpulkan dari yang diungkapkan Benjuino Theodore bahwa sistem pemilu mencakup aturan mengenai bagaimana pengaturan mengenai cara pemilih untuk memilih wakil nya di pemerintahan dan bagaimana penerjemahan perolehan suara pemilih menjadi kursi.

Menurut Internasional IDEA, sistem pemilu sebagai aturan dan prosedur yang memungkinkan suara yang telah dipungut dalam suatu pemilihan diterjemahkan menjadi kursi yang dimenangkan dalam badan legislatif atau instansi lain.¹⁷³ Sejalan dengan itu International IDEA juga mengemukakan bahwa pemilu adalah alat untuk menerjemahkan kehendak

¹⁷⁰ Miriam Budiarto, (2012), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Utama: Jakarta. hlm. 461.

¹⁷¹ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Hasyim 'Asyari, (2011), *Merancang Sistem Politik Demokratis* Buku 1, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan: Jakarta, hlm. 42-43.

¹⁷² Refly Harun, (2006), *Pemilu Konstitusional*, Rajawali Press: Jakarta, hlm.53.

¹⁷³ International IDEA, (2002), *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Seri Buku Panduan, hlm. 24

umum para pemilih menjadi pemerintah perwakilan.¹⁷⁴ Sebagai sarana untuk menerjemahkan kedaulatan rakyat yang telah diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang*. Kemudian beberapa pendapat ahli mengenai defenisi pemilihan umum dari sudut pandang teknis pelaksanaan disampaikan oleh Umaruddin Masdar (1999) bahwa pemilihan umum adalah pemberian suara oleh rakyat melalui pencoblosan tanda gambar untuk memilih wakil-wakil rakyat. Rumidan Rabi'ah (2009) juga mendefenisikan pemilihan Umum sebagai suatu proses di mana pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Ada tiga hal yang harus dipenuhi oleh sistem pemilu menurut Ben Reily (1999) yang dikutip Joko J. Prihatmoko yang tidak terpisahkan satu sama lain. Tiga hal tersebut adalah :

1. menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilihan umum menjadi kursi di badan-badan legislatif.
2. Sistem pemilihan bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggungjawab atau janji wakil-wakil-wakil yang telah mereka pilih
3. Memberikan insentif kepada mereka mereka yang memperebutkan kekuasaan untuk menyusun imbauan kepada para pemilih dengan cara berbeda-beda.

Dari uraian diatas, terdapat tiga kunci utama yang berhubungan dengan pilihan sistem pemilihan umum, yaitu :

1. Menyangkut konversi suara menjadi kursi lembaga perwakilan
2. Menyangkut masalah pemetaan kepentingan masyarakat; dan
3. Menyangkut keberadaan partai politik.¹⁷⁵

A.1. Tujuan Sistem Pemilihan Umum

Adapun yang menjadi tujuan dari sistem pemilihan umum menurut Dieter Roth dalam Khairul Fahmi, terlepas dari apapun sistem pemilu yang digunakan oleh negara tertentu, namun harus mencapai tujuan sebagai berikut: (1) Untuk menentukan mayoritas yang layak memerintah dan (2) untuk sedapat mungkin mewujudkan dalam lembaga perwakilan sebagaimana yang ada dalam partai.¹⁷⁶ Sejalan dengan tujuan Pemilihan

¹⁷⁴ International IDEA, (2002), *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum, Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Seri Buku Panduan, hlm. 61.

¹⁷⁵ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm. 54.

¹⁷⁶ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta. hlm.54.

Umum di Indonesia seperti yang dikemukakan oleh Harmaily Ibrahim dikutip oleh Abdul Bari Azed (1981) :¹⁷⁷

- a. Memungkin terjadinya pergantian pemerintahan secara damai
- b. Kemungkinan lembaga negara berfungsi sesuai dengan undang-undang dasar negara 1945
- c. Untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara.

A.2 Model Sistem Pemilihan Umum

Tentang model sistem pemilihan umum, menurut Jimly Asshiddiqie (2006) mengelompokkannya menjadi dua macam yaitu:¹⁷⁸

- 1) Sistem pemilihan mekanis, di mana rakyat dilihat dan dipandang sebagai massa individu-individu yang memiliki hak yaitu memiliki satu suara dalam setiap pemilihan.
- 2) Sistem pemilihan organis, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis, lapisan sosial dan lembaga-lembaga sosial, sehingga persekutuan hidup itulah yang menjadi pengendali hak pilih.

Mengenai model sistem pemilihan umum terdapat tiga elemen penting sebagai berikut¹⁷⁹. *Pertama*, besar distrik. Distrik merupakan wilayah geografis suatu negara yang batas-batasnya dihasilkan melalui suatu pembagian untuk tujuan pemilu. Mengenai unsur yang pertama yaitu cakupan distrik dalam model sistem pemilihan umum memiliki dua prinsip yaitu:¹⁸⁰

- a. *Single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil biasanya disebut Sistem Distrik).
- b. *Multi-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil biasanya disebut Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional).

Sistem-sistem pemilu sering dikelompokkan berdasarkan seberapa proporsional sistem-sistem itu menerjemahkan suara yang diberikan oleh para pemilih menjadi kursi yang dimenangkan partai-partai¹⁸¹. Selain dua sistem diatas, juga dikenal Sistem Campuran dan Sistem lain diluar ketiga

¹⁷⁷ Abdul Bari Azed, *Sistem Pemilihan Umum Indonesia*. Makalah diskusi internal Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 6 Desember 1986.

¹⁷⁸ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta. hlm. 55.

¹⁷⁹ Refly Harun, (2016), *Pemilu Konstitusional*, Rajawali Press: Jakarta, hlm.55.

¹⁸⁰ Miriam Budiarjo, (2012), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Utama: Jakarta, hlm. 461-462.

¹⁸¹ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum*, hlm. 31.

sistem (Sistem Distrik, Sistem Proporsional dan Sistem Campuran). Berikut akan dibahas ke empat model sistem pemilu beserta varian dari masing-masing model sistem pemilu tersebut.

a. Sistem Distrik/ Sistem Mayoritas Plural

Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis memperoleh satu kursi dalam parlemen atas dasar suara terbanyak. Wilayah negara dibagi menjadi berdasarkan daerah-daerah pemilihan. Pembagian daerah pemilihan disesuaikan dengan berapa jumlah kursi yang akan diperebutkan. Dalam sistem ini, calon dalam satu distrik yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pemenang. Setelah suara diberikan dan dihitung jumlah seluruhnya, para kandidat atau partai-partai dengan suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang¹⁸², sekalipun bukan peraih suara mayoritas. Sedangkan suara-suara yang diberikan kepada calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimanapun kecil selisih kekalahannya.¹⁸³ Sehingga setiap daerah pemilihan diwakilkan satu wakil yang terpilih berdasarkan suara terbanyak.

b. Varian Sistem Distrik/ Sistem Mayoritas Plural

Terdapat lima varian dari sistem distrik/Sistem Mayoritas Plural yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

i. *First Past the Post (FPTP)*

First Past The Post adalah bentuk paling sederhana sistem pluralitas/mayoritas, menggunakan daerah pemilihan berwakil tunggal dan pemungutan suara berorientasi pada kandidat. Pemilih disodori nama-nama kandidat yang diusulkan dan memberi suara dengan memilih satu dari nama-nama tersebut. Kandidat yang menang adalah orang yang meraih suara terbanyak.¹⁸⁴ Suara calon lain yang kalah dianggap hilang dan tidak dapat membantu partainya untuk menambah jumlah suara partai di distrik lain.¹⁸⁵ Dicontohkan dalam satu distrik ada 10 partai, masing-masing partai mengajukan satu orang calon di distrik tersebut. Pemilih akan memilih satu dari 10 calon yang diberikan. Dan satu diantara 10 orang tersebut yang memperoleh suara terbanyak, maka dialah yang akan menjadi wakil dari distrik tersebut di parlemen. Negara yang menggunakan sistem ini seperti Inggris, dan negara-negara yang secara historis dipengaruhi oleh Inggris

¹⁸² Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 31.

¹⁸³ Rumidan Rabi'ah dalam Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm. 56-57.

¹⁸⁴ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*. hlm. 39.

¹⁸⁵ Miriam Budiarjo, (2012), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Utama: Jakarta, hlm. 462-463.

seperti: India, Amerika Serikat, Kanada dan di Asia seperti: Burma, Malaysia dan Nepal.¹⁸⁶

Adapun kelebihan dari sistem *First Past the Post* (FPTP) yaitu:¹⁸⁷ *Pertama*, sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu sehingga mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerjasama menjelang pemilihan umum. *Kedua*, sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alami tanpa paksaan dikarenakan dapat membendung munculnya partai baru, sebagaimana di negara Inggris dan Amerika yang menurut Maurice Duverger dalam Miriam Budiarjo bahwa salah satu faktor penunjang bertahannya sistem dwi-partai di kedua negara tersebut. *Ketiga*, hubungan antara wakil yang terpilih dengan pemilih di distriknya lebih erat dan cenderung akan memperjuangkan kepentingan distriknya dikarenakan faktor kepribadian dari wakil yang terpilih menjadi faktor kemenangannya dan kemenangan partai yang mendukung dan memfasilitasinya. *Keempat*, lebih mudah bagi partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen dan mewujudkan stabilitas nasional dan *kelima*, sistem ini sangat sederhana dan mudah diselenggarakan.

Sistem *First Past the Post* (FPTP) tentu juga memiliki kekurangan berupa: *Pertama*, sistem ini kurang memperhatikan kepentingan-kepentingan partai-partai kecil dan golongan minoritas. *Kedua*, sistem ini kurang representatif dikarenakan calon yang dari partai yang kalah kehilangan suara dan terbuang sia-sia. Terutama apabila jika banyak partai mengadu kekuatan yang akan menyebabkan jumlah suara yang sia-sia mencapai jumlah yang besar. *Ketiga*, sistem ini dianggap kurang efektif dalam masyarakat yang plural yang terbagi dalam berbagai kelompok, etnis dan lain-lain, yang tentunya tidak dapat mewakilkan dari berbagai kelompok, etnis tersebut. *Keempat*, besar kemungkinan wakil yang terpilih lebih mementingkan kepentingan distrik dan warga distriknya daripada kepentingan nasional.

ii. **Block Vote (BV)**

Block Vote (BV) merupakan sebuah sistem mayoritas pluralitas yang digunakan di daerah pemilihan berwakil majemuk.¹⁸⁸ Para pemilih memiliki suara sebanyak kursi yang harus diisi oleh daerah pemilihan tersebut, dan biasanya bebas memilih kandidat-kandidat perorangan tanpa memandang

¹⁸⁶ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 39.

¹⁸⁷ Miriam Budiarjo, (2012), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Utama: Jakarta, hlm. 466-467

¹⁸⁸ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 49-50.

afiliasi partai. Adapun ciri-ciri sistem Block Vote (BV) yaitu:¹⁸⁹ *pertama*, berwakil majemuk (*multi-member distrik*) dimana satu distrik dapat memiliki beberapa anggota perwakilan. *Kedua*, pemilih akan memberikan pilihan sebanyak kursi yang harus diisi. *Ketiga*, kandidat yang memiliki suara terbanyaklah yang mejadi pemenang.

Adapun kelebihan dari sistem Block Vote (BV) ini adalah sistem ini mempertahankan kemampuan pemilih untuk memberikan suara bagi kandidat-kandidat perorangan, meningkatkan peran partai politik yang lebih besar dibandingkan dengan sistem *First Past the Post* (FPTP). Disamping kelebihan tersebut, sistem Block Vote (BV) Block Vote bisa memberi dampak tidak terduga dan sering tidak diinginkan bagi hasil-hasil pemilihan. Misalnya, ketika para pemilih memberikan suara mereka bagi kandidat-kandidat suatu partai. Ketika partai-partai mengusulkan seorang kandidat untuk setiap tempat yang tersedia dalam sebuah sistem Block Vote dan mendorong para pemilih untuk mendukung setiap anggota dalam daftar mereka, disproporsionalitas semacam itu sangat mungkin terjadi. Di Mauritius pada 1982 dan 1995, misalnya, partai yang berposisi sebelum pemilihan meraih setiap kursi legislatif hanya dengan suara, dalam masing-masing pemilihan, 64 persen dan 65 persen suara. Hal ini menimbulkan kesulitan serius bagi efektivitas fungsi sebuah sistem parlementer yang didasarkan pada konsep pemerintah dan oposisi.¹⁹⁰ Negara yang menggunakan sistem Block Vote (BV) yaitu Palestina, Kuwait, Bermuda dan Philipina.

iii. *Party Block Vote (PBV)*

Dalam sistem *Party Block Vote* (PBV), Pemilih mempunyai satu suara, dan memilih daftar kandidat dari partai, bukan memilih perorangan. Artinya pemilih bukan memilih dari kandidat-kandidat yang diajukan namun harus memilih partai. Partai yang mendapat suara terbanyak ditetapkan sebagai pemenang di distrik tersebut dan meraih semua kursi di daerah pemilihan (distrik) tersebut.¹⁹¹ Apabila di satu distrik ada 10 partai yang menjadi peserta pemilu, maka pemilih akan memilih 2 dari 10 partai. Kemudian partai yang ditetapkan sebagai pemenang adalah partai yang memiliki suara terbanyak pertama dan kedua. Sistem ini juga mengenal adanya daerah pemilihan berwakil majemuk. Kelebihan dari sistem *Party Block Vote* (PBV) yaitu: mendorong partai-partai menjadi kuat dengan mengajukan calon-calon yang terdiri dari berbagai kelompok, etnis yang beragam, sehingga keterwakilan etnis dan kelompok pun berimbang. Di Djibouti, Tunisia dan Senegal menggunakan sistem ini. Sama halnya dengan kekurangan dari

¹⁸⁹ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm. 59.

¹⁹⁰ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 49-50.

¹⁹¹ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 53.

sistem *First Past the Post* (FPTP), salah satu nya memberikan hasil pemilu yang sangat tidak proposional, ketika suatu partai meraup hampir semua kursi dengan mayoritas kecil suara. Dalam pemilu di Djibouti pada tahun 1997, koalisi Union for the Presidential Majority merebut setiap kursi yang menyebabkan dua partai oposisi tidak memiliki wakil di parlemen.¹⁹²

iv. *Alternative Vote* (AV)

Alternative Vote (AV) merupakan sistem pluralisme yang dipakai di daerah pemilihan dengan satu wakil (sistem distrik).¹⁹³ Serupa dengan yang disampaikan Miriam Budiardjo (2008) bahwa *Alternative Vote* merupakan salah satu varian dari sistem distrik. Kemudian Sigit Pamungkas (2009) dalam buku *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat* karangan Khairul Fahmi, menjelaskan bahwa sistem *Alternative Vote* (AV) mempunyai ciri umum yaitu pemilih memiliki preferensi untuk merangking sejumlah kandidat yang mereka sukai. Para pemilih menggunakan angka untuk menandai preferensi mereka di surat suara. Seorang kandidat yang terpilih adalah kandidat yang memperoleh mayoritas suara mutlak (50 persen plus satu). Namun apabila tidak seorang kandidat pun yang memperoleh suara lebih dari 50%, maka kandidat yang berada pada urutan paling bawah dengan jumlah suara yang paling rendah akan dihapus dan suara mereka akan dibagikan kembali kepada calon-calon lainnya. Mekanisme sistem ini adalah :

- 1) Distrik berwakil tunggal;
- 2) Pemilih diminta merangking kandidat dalam jumlah tertentu sesuai dengan preferensinya;
- 3) Kandidat pemenang adalah yang mendapat suara mayoritas absolut (50%+ 1);
- 4) Jika tidak ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas absolut, maka kandidat dengan jumlah suara paling sedikit akan dihapuskan dari daftar, dan kertas suara kandidat tersebut akan dilihat lagi untuk preferensi kedua. Kemudian preferensi kedua tersebut diberikan kepada kandidat yang tersisa berdasarkan tanda yang tertera pada kertas suara. Mekanisme ini diulangi sampai seorang kandidat memperoleh suara mayoritas absolut.¹⁹⁴

Kelebihan dari sistem *Alternative Vote* (AV) adalah mendorong politisi untuk saling mencari dukungan dari kelompok lain dan tidak hanya menggantungkan diri pada dukungan kelompok sendiri, mempererat hubungan pemilih dan wakil serta memungkinkan pemilih untuk mendapat

¹⁹² Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*. hlm. 53.

¹⁹³ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*. hlm. 54.

¹⁹⁴ Sigit Pamungkas dalam Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm. 60-61.

lebih dari satu kesempatan untuk menentukan siapa yang menjadi wakil.¹⁹⁵ Sistem ini memiliki beberapa kekurangan yaitu: mengisyaratkan tingkat melek huruf dan angka yang cukup tinggi agar bisa digunakan secara efektif, memberikan hasil yang tidak proposional dikarenakan sistem ini beroperasi pada di daerah pemilihan dengan sistem satu wakil.¹⁹⁶ Kemudian Sigit Pamungkas (2009) menambahkan bahwa untuk terlaksananya sistem ini membutuhkan program pendidikan pemilih yang lebih rumit, kerumitan penghitungan suara yang dapat dipengaruhi manipulasi batas-batas daerah pemilihan.

v. Two Round System (TRS)

Sistem *Two Round System* (TRS) merupakan sistem pluralitas yang melaksanakan pemilihan putaran kedua jika tidak ada kandidat atau partai yang mencapai tingkat suara tertentu dalam putaran pertama. Bentuk yang digunakan sistem ini adalah bentuk mayoritas-pluralitas yang lebih dari dua kandidat bertanding dalam putaran kedua dan yang kandidat yang meraih jumlah suara terbanyak dalam putaran kedua yang akan menjadi pemenang tanpa melihat apakah kandidat tersebut memperoleh jumlah suara yang mayoritas absolut (*Majority Run-Off*).¹⁹⁷ Hanya kandidat yang teratas yang boleh mengikuti pemilihan putaran kedua. Negara yang menganut sistem ini yaitu Afrika Tengah, Uni Soviet, Ukraina dan Uzbekistan. Adapun kelebihan dari sistem *Two Round System* (TRS) yaitu: *Pertama*, memungkinkan pemilih memiliki kesempatan kedua untuk memilih kandidat yang diinginkan. *Kedua*, mendorong kepentingan yang beragam untuk bersatu dibelakang kandidat-kandidat yang memiliki jumlah suara terbanyak pada putaran pertama.¹⁹⁸ Disamping kelebihan dari sistem *Two Round System* (TRS) adapun kekurangan dari sistem ini yaitu: memiliki biaya operasional yang tinggi dibandingkan sistem-sistem lain dan bagi pemilih adanya penambahan beban sehingga kemungkinan bahwa jumlah partisipan putaran kedua merosot dibandingkan putaran pertama.

c. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Distrik/Sistem Mayoritas Pluralitas.

Adapun kelebihan dan kekurangan dari Sistem Distrik/Sistem Mayoritas Pluralitas merupakan dampak secara umum dari sistem ini, tidak berlaku bagi semua varian-varian sistem distrik/sistem mayoritas pluralitas. Variabel yang mejadi penentunya adalah: (1) tingkat proposionalitas

¹⁹⁵ Sigit Pamungkas dalam Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm. 61.

¹⁹⁶ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 56.

¹⁹⁷ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm.60.

¹⁹⁸ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm.61-62.

perwakilan; (2) sistem kepartaian; (3) lembaga perwakilan; (4) hubungan wakil terpilih dan konstituen; (5) penyelenggaraan.¹⁹⁹

d. Kelebihan Sistem Distrik/ Sistem Mayoritas Pluralitas

- 1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan
Dikarenakan yang menjadi kelemahan utama dari sistem ini adalah disproportionalitas perwakilan dari perolehan suara menjadi kursi di lembaga perwakilan, sehingga tidak ditemukan kelebihan dari sistem distrik/sistem mayoritas pluralitas ini.
- 2) Sistem Kepartaian
 - a. Hubungan sistem ini dengan sistem kepartaian mengarah kepada fungsinya sebagai pendorong (akselerator) yang mencegah munculnya partai baru dan kecenderungan untuk menghapus partai yang lemah, sehingga tercipta sistem dwi partai.
 - b. Mendorong ke arah integrasi partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam sistem distrik pemilihan hanya satu, sehingga partai-partai banyak mengadakan kerjasama.
 - c. Menyulitkan kelompok elit untuk membentuk partai baru karena sangat sulit untuk mendapatkan kursi bagi partai baru.
 - d. Mendorong penyederhanaan partai politik tanpa paksaan.
 - e. Bagi partai besar dapat memperoleh kedudukan yang mayoritas di parlemen.
- 3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan
 - a. Lebih mudah bagi partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu diadakan koalisi dengan partai lain.
 - b. Cenderung menghasilkan lembaga perwakilan yang dikuasai satu partai sehingga mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan peningkatan stabilitas nasional dikarenakan kerjasama antar partai.
- 4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen
Aspek ini merupakan kelebihan utama dari sistem distrik/ sistem mayoritas pluralitas. Akuntabilitas wakil rakyat terpilih terhadap rakyat lebih terjamin dibanding sistem lainnya.
- 5) Penyelenggaraan
Teknis penyelenggara sistem ini lebih sederhana dan mudah.

e. Kelemahan Sistem Distrik/ Sistem Mayoritas Pluralitas

¹⁹⁹ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm.62-63.

- 1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan
 - a. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas sehingga mengalami disproporsionalitas yang tinggi.
 - b. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa kandidat yang kalah dalam suatu distrik kehilangan suara-suara yang telah mendukung kandidat tersebut.
 - c. Sistem ini kurang efektif dalam masyarakat plural karena terbagi dalam kelompok, etnis dan lain-lain sehingga muncul anggapan bahwa suatu kebudayaan nasional terpadu secara ideologis dan etnis mungkin dapat menjadi syarat bagi sukses nya sistem ini
 - d. Sistem ini menimbulkan kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dengan jumlah kursi yang diperoleh di parlemen.

- 2) Sistem Kepartaian
 - a. Sistem ini beresiko menyingkirkan partai-partai kecil, kelompok minoritas, kaum perempuan dan lain-lain.
 - b. Memicu konflik dikarenakan pertumbuhan partai-partai politik berdasarkan kelompok, etnis, suku, agama yang memperbesar perbedaan satu sama lain.

- 3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan
Kemungkinan adanya kecenderungan wakil dari distrik tertentu mengutamakan kepentingan warga dan distriknya daripada kepentingan nasional.

- 4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen
Dalam aspek ini sistem distrik/sistem mayoritas pluralitas hubungan wakil terpilih dan konstituen menjadi kelebihan utama bagi sistem ini.

- 5) Penyelenggaraan
Dalam teknis penyelenggaraan peluang manipulasi dalam pembagian distrik terbuka sangat lebar.

B. Sistem Proporsional

Sistem Proporsional merupakan proses mengkonversi proporsi suara partai menjadi proporsi suara kursi di lembaga legislatif.²⁰⁰ Sejalan dengan yang disampaikan Sigit Pamungkas (2009) bahwa gagasan pokok dari sistem proporsional adalah proporsi kursi yang dimenangkan oleh suatu partai dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan

²⁰⁰ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 67.

proporsi suara yang diperoleh partai tersebut dalam pemilihannya.²⁰¹ Dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem proporsional menggunakan mekanisme persentasi kursi di badan perwakilan rakyat yang akan dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, namun disesuaikan dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Sehingga proporsi kursi yang diperoleh partai sama banyaknya dengan suara yang diperoleh, dan tidak ada suara yang dibuang.

1. Varian Sistem Proporsional

Ada dua tipe utama dari sistem proporsional yaitu: (1) *Proporsional Representation*(PR); (2) *Single Transferable Vote*. Kedua varian Sistem Proporsional akan dijelaskan sebagai berikut:

a) *Proporsional Representation* (PR)

Dalam sistem Proporsional Representasi setiap partai atau kelompok mengajukan daftar kandidat untuk daerah pemilihan berwakil majemuk, para pemilih memilih partai, dan partai-partai memperoleh kursi sesuai proporsi keseluruhan porsi mereka dalam perolehan suara.²⁰² Sistem proporsional memiliki ciri-ciri: *pertama*, setiap distrik berwakil majemuk. *Kedua*, setiap partai menyajikan daftar kandidat dengan jumlah yang lebih banyak dibandingkan jumlah kursi yang dialokasikan untuk satu daerah pemilihan. *Ketiga*, pemilih memilih salah satu kandidat. *Keempat*, partai memperoleh kursi sesuai dengan perolehan suara yang diperoleh. *Kelima*, kandidat yang dapat mewakili adalah kandidat yang melampaui ambang batas suara.²⁰³ Berdasarkan pemilihan kandidat yang terpilih dalam mengisi kursi yang dimenangkan partai politik, sistem proporsional representasi dapat dibedakan menjadi: (1) daftar tertutup; (2) daftar terbuka dan (3) daftar bebas. Jenis sistem proporsional tertutup, kursi yang dimenangkan partai politik diisi oleh kandidat berdasarkan daftar kandidat yang ditentukan partai. Dalam sistem proporsional terbuka, pemilih memilih partai politik sekaligus kandidat yang mereka suka dan inginkan untuk mengisi kursi yang dimenangkan partai peserta pemilu. Sedangkan sistem proporsional daftar bebas, tiap-tiap partai menentukan daftar kandidatnya

²⁰¹ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm. 69.

²⁰² Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*.hlm.78.

²⁰³ Sigit Pamungkas dalam Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta.hlm.68.

dan partai-partai beserta tiap-tiap kandidat ditampilkan secara terpisah dalam satu suara.²⁰⁴

Sistem Proporsional Representasi (PR) menggunakan dua mekanisme yang menentukan perolehan kursi dari partai politik, yaitu; (1) teknik kuota merupakan teknik yang menggunakan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) yang sifatnya tidak tetap tergantung pada jumlah pemilih atau dikenal dengan teknik sisa suara terbesar dan (2) teknik divisor yang menggunakan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) tetap dan tidak tergantung kepada jumlah pemilih atau perolehan suara.²⁰⁵ Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa dalam sistem proporsional representasi memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Adapun kelebihan dari sistem proporsional representasi sebagai berikut: (1) memungkinkan lembaga perwakilan terdiri dari wakil rakyat yang berbagai macam kekuatan politik, bahkan Daftar PR memberi kemungkinan lebih besar perempuan akan terpilih. Sistem pemilu PR hampir selalu lebih ramah pada pemilihan perempuan daripada sistem pluralitas/mayoritas. Pada intinya, partai-partai bisa menggunakan daftar tersebut untuk mempromosikan kemajuan politisi perempuan dan memberi para pemilih ruang untuk memilih kandidat-kandidat perempuan namun tetap mendasarkan pilihan mereka pada pertimbangan-pertimbangan politis selain gender. Seperti yang sudah disampaikan diatas, di daerah-daerah pemilihan dengan satu wakil sebagian besar partai didorong untuk mengajukan kandidat yang “paling bisa diterima kalangan luas”.²⁰⁶ (2) kemampuan menerjemahkan proporsi suara cukup akurat; (3) dan dapat menghasilkan keragaman dalam multi partai. Kekurangan dari sistem proporsional representasi yang dapat ditemukan yaitu: hubungan yang lemah antara para anggota legislatif terpilih dengan konstituen, dikarenakan pemilih tidak memiliki pengaruh dalam menentukan wakilnya dan dampak hal tersebut berimplikasi pada kinerja dan tanggung jawab dalam melaksanakan tugas sebagai wakil rakyat.

b) Single Transferable Vote (STV)

Single Transferable Vote (STV) merupakan sistem preferensial dimana pemilih menyusun peringkat para kandidat di daerah pemilihan berwakil majemuk dan para kandidat yang melebihi kuota suara preferensi pertama yang ditentukan langsung dinyatakan terpilih dalam penghitungan suara selanjutnya, suara di distribusikan dari kandidat yang memperoleh suara paling sedikit dan tersingkir. Kemudian surplus suara dari kuota yang di distribusikan kembali kepada kandidat yang lolos hingga kandidat-kandidat

²⁰⁴ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm.69.

²⁰⁵ Sigit Pamungkas dalam Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm. 69.

²⁰⁶ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 72.

yang memadai terpilih.²⁰⁷ Maka dari itu dapat ditandai sistem *Single Transferable Vote* (STV) dengan; (1) menggunakan distrik-distrik bersuara banyak;(2) pemilih melakukan rangking kandidat secara preferensial;(3)kandidat yang perolehan suaranya melebihi kuota suara dinyatakan sebagai wakil terpilih;(4)kandidat yang memiliki preferensi paling sedikit akan tersingkir. Dan negara yang menggunakan sistem ini adalah Republik Irlandia.

2. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Proporsional

2.1. Kelebihan Sistem Proporsional yaitu:²⁰⁸

- 1) Aspek Tingkat Proporsionalitas Perwakilan
 - a. Lebih cenderung menghasilkan suatu parlemen yang mencerminkan komposisi para pemilihnya dan lebih representatif dikarenakan tidak ada suara yang hilang.
 - b. Jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilu.
 - c. Mendorong partai-partai untuk mengajukan daftar calon yang inklusif dan secara komunal berbeda-beda.
 - d. Lebih memberikan kemungkinan terpilihnya wakil dari budaya/kelompok minoritas.
 - e. Membuat pembagian kekuasaan antar mayoritas dan minoritas serta kelompok-kelompok kepentingan yang kuat semakin nyata.

- 2) Sistem Kepartaian

Sistem ini memudahkan partai-partai minoritas untuk memperoleh kesempatan untuk mengisi kursi parlementer.

- 3) Lembaga Perwakilan

Sekecil apapun golongan-golongan dapat menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan.

- 4) Hubungan wakil terpilih dan konstituen

Aspek ini menjadi kelemahan dari sistem proposional.

- 5) Teknis Penyelenggaraan

Teknis penyelenggaraan sistem proporsional lebih rumit dan sulit, sehingga aspek ini menjadi salah satu kelemahan dari sistem ini.

2.2. Kekurangan Sistem Proporsional²⁰⁹

- 1) Aspek Tingkat Proporsional Perwakilan

²⁰⁷ Internasional IDEA,Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 86.

²⁰⁸ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm. 72.

²⁰⁹ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm. 72-74.

Dalam hal tingkat proporsionalitas perolehan suara dan perolehan kursi peserta pemilu dalam sistem ini paling baik dibandingkan sistem pemilu lainnya. Sehingga bukan menjadi kelemahan dari sistem ini.

2) Sistem Kepartaian

- a. Sistem ini cenderung membentuk sistem multi partai.
- b. Sistem ini menghambat dan memperlambat dihapusnya partai-partai yang sudah lama ada yang sedianya dapat hilang karena perubahan dalam suasana politik maupun sosial.
- c. Sistem proporsional mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru.
- d. Sistem ini memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai politik melalui sistem daftar calon akhir. Sehingga memberi peluang untuk nepotisme dan *cronyism*.
- e. Perpecahan dalam sistem partai ini dapat dianggap destabilisasi.
- f. Mengakui struktur partai, sebab para peilih diharapkan untuk memberikan suara kepada partai dan bukan individu-individu atau kelompok-kelompok individu.

3) Lembaga Perwakilan dan Efektivitas Pemerintahan

- a. Sulit bagi partai untuk memperoleh suara mayoritas dalam lembaga perwakilan.
- b. Pemerintahan kurang stabil, dikarenakan lembaga perwakilan dikuasai oleh beberapa partai politik tanpa ada partai mayoritas absolut, sehingga mendorong terbentuknya koalisi.
- c. Sulit menyingkirkan partai yang cukup besar dari kekuasaan
- d. Memungkinkan partai-partai minoritas kecil untuk menyandera partai-partai yang lebih besar dalam perundingan koalisi.

4) Hubungan Wakil Terpilih dan Konstituen

Wakil terpilih besar kemungkinan tidak dikenal oleh warga yang telah memilihnya. Sehingga hubungan antara wakil dan warga yang memilihnya renggang. Dikarenakan wilayah pemilihanya lebih besa dan peranan partai dalam meraih kemenangan lebih besar daripada kepribadian kandidat.

5) Teknik Penyelenggaraan

Sistem Proporsional lebih sulit untuk dimengerti dan dilaksanakan dibandingkan sistem pemilu lainnya.

C. Sistem Campuran

Sistem campuran ini berusaha untuk menggabungkan sisi-sisi positif dari sistem pluralisme/distrik dan sistem proporsional, sehingga dapat dikatakan sistem campuran merupakan sistem pemilihan semi

proporsional.²¹⁰ Walaupun demikian sistem ini dapat menggunakan dua sistem pemilu yang saling beriringan dengan metode nya masing-masing. Dalam sistem ini suara dikonversi menjadi kursi dengan hasil yang berada diantara sistem pluralitas dan sistem proporsional.

1. Varian Sistem Campuran

Terdapat dua varian dari sistem ini yaitu:(1) Sistem Paralel; dan (2) Sistem *Mixed Member Proportional* (MMP). Berikut akan diuraikan kedua jenis sistem campuran.

1) Sistem Paralel

Merupakan sistem yang menggunakan dua perangkat sistem pemilihan yang satu sama lain tidak saling bergantung dan memiliki perbedaan masing-masing.²¹¹ Sebagian memakai sistem distrik dan sebagian lain menggunakan sistem proporsional representatif. Adapun teknis operasional sistem campuran ini yaitu;(1) menggunakan dua kotak suara (*ballots*). (2) pemilih memilih ballot pertama untuk pilihan distrik, ballot kedua untuk pilihan partai (proporsional). (3) setiap pemilih akan menerima dua surat suara terpisah, satu untuk kursi distrik dan satu untuk kursi proporsional. (4) komponen proporsional tidak mengkompensasikan sisa suara bagi daerah pemilihan yang menggunakan sistem distrik.²¹² Negara yang menggunakan sistem ini yaitu Korea Selatan, Jepang, Timur Leste, Rusia dan lain-lain.

2) Sistem *Mixed Member Proportional* (MMP)

Merupakan sistem campuran dimana hasil dari dua jenis pemilihan berkaitan dengan alokasi kursi di tingkat proporsional representasi bergantung pada apa yang terjadi di dalam kursi-kursi daerah pemilihan pluralitas-mayoritas dan mengimbangi setiap disproporsionalitas yang muncul.²¹³ Sistem ini sebagian menggunakan sistem distrik (FPTP) dan sebagian lain menggunakan sistem proporsional. Dalam sistem MMP, kursi-kursi proporsional diberikan sebagai kompensasi bagi setiap disproporsionalitas yang disebabkan oleh hasil kursi daerah pemilihan. Misalnya jika satu partai meraih 10 persen suara nasional tetapi tidak memperoleh suara kursi daerah pemilihan, maka akan diberikan cukup kursi dari daftar proporsional agar representasinya menjadi 10 % kursi di lembaga legislatif.²¹⁴ Disamping itu, sistem MMP memiliki kelemahan yaitu akan

²¹⁰ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm. 76.

²¹¹ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm.76-77.

²¹² Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm.77.

²¹³ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*.hlm.102.

²¹⁴ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*.hlm.103.

terjadi kategorisasi wakil rakyat di lembaga perwakilan, sebagian wakil rakyat merupakan wakil distrik dan sebagian lain wakil partai politik. Negara yang menggunakan sistem ini yaitu: Almania, Bolivia, Hungaria dan lain-lain.

D. Sistem Lain

Disamping sistem distrik/mayoritas pluralitas, sistem proporsional dan sistem campuran, terdapat sistem-sistem lain yang tidak sesuai dengan kategori yang telah di jelaskan. Adapun sistem lain yang dimaksud yaitu:(1)*Single Non-Transferable Vote*;(2)*Limited Vote*;(3)*Borda Count* yang mengkonversi suara menjadi kursi dalam dalam cara yang berkisar antara sistem pluralitas-mayoritas, proporsional dan campuran.²¹⁵

1) Sistem *Single Non-Transferable Vote* (SNTV)

Prinsip dari sistem *Single Non-Transferable Vote* yaitu distrik berwakil banyak dan dalam sistem ini tidak ada redistribusi suara preferensi seperti yang terdapat dalam sistem *Single Transferable Vote* (STV).²¹⁶ Untuk masing-masing distrik terdapat beberapa kursi yang diperebutkan, setiap pemilih memiliki satu suara bagi tiap kandidat. Dan kandidat yang terpilih adalah kandidat yang memperoleh suara terbanyak sesuai dengan ketersediaan kursi di satu distrik. Sistem ini lah yang digunakan dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia. Kelebihan dari sistem SNTV ini adalah; dalam memfasilitasi representasi partai-partai minoritas dan kandidat independen dan Sistem ini sangat mudah dilaksanakan.²¹⁷ Yang menjadi kekurangannya adalah menimbulkan suara terbuang.

2) Sistem *Limited Vote* (LV)

Merupakan sistem yang digunakan di daerah-daerah perwakilan majemuk, berbeda dengan sistem SNVT, pemilih memiliki suara yang lebih dari satu namun suara yang ada lebih sedikit dari para kandidat yang akan dipilih. Perhitungannya sama dengan mekanisme SNVT, dimana kandidat-kandidat yang mendapatkan total suara terbanyak yang menjadi wakil terpilih.²¹⁸

3) Sistem *Borda Count* (BC)

Merupakan sistem preferensial berorientasi kandidat yang digunakan di daerah pemilihan dengan satu wakil atau di daerah dengan perwakilan majemuk dimana para pemilih menggunakan angka untuk menandai preferensi mereka pada surat suara dan setiap preferensi yang

²¹⁵ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*. hlm.125.

²¹⁶ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Press: Jakarta, hlm.78.

²¹⁷ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 126.

²¹⁸ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 130.

ditandai kemudian diberi nilai dengan menggunakan langkah-langkah yang sama. Kemudian angka-angka itu dijumlahkan dan kandidat-kandidat yang memiliki total suara terbanyak yang terpilih. Preferensi pertama bernilai 1, preferensi kedua diberi nilai $\frac{1}{2}$ dan preferensi ketiga diberi nilai $\frac{1}{3}$.²¹⁹

Tabel Keuntungan dan Kekurangan Sistem Distrik dan Sistem Proporsional

Keuntungan dan Kekurangan Sistem Distrik		Keuntungan dan Kekurangan Sistem Proporsional	
Keuntungan	Kekurangan	Keuntungan	Kekurangan
<ol style="list-style-type: none"> 1. partai-partai mendorong untuk berintegrasi dan bekerja sama. 2. fragmentasi dan kecenderungan mendirikan partai baru dapat dibendung, dikarenakan sistem ini mengusahakan penyederhanaan partai secara alami. 3. hubungan wakil rakyat dengan konstituen nya lebih erat, dikarenakan satu daerah pemilihan hanya boleh diwakilkan oleh satu orang, serta faktor kepribadian kandidat berperan besar dalam kemenangannya. 4. lebih mudah bagi partai untuk mencapai kedudukan mayoritas di parlemen. 5. terbatasnya jumlah partai dan meningkatnya kerjasama partai mempermudah tercapainya stabilitas politik. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. terjadi kesenjangan antara persentase suara yang diperoleh dengan jumlah kursi di parlemen. 2. distorsi merugikan partai kecil dan golongan minoritas, sehingga sistem ini kurang representatif karena sistem ini banyak menghilangkan suara. 3. sistem ini kurang mengakomodasi kepentingan berbagai kelompok dalam masyarakat heterogen dan pluralis. 4. wakil rakyat yang dipilih cenderung lebih memperhatikan daerah pemilihannya daripada kepentingan nasional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. dianggap lebih representasi, dikarenakan persentase perolehan suara setiap partai sesuai dengan persentase perolehan kursinya di parlemen. 2. setiap suara dihitung dan tidak ada yang hilang. Partai kecil dan minoritas diberi kesempatan untuk menempatkan wakilnya di parlemen. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi dan bekerja sama. 2. wakil rakyat kurang erat hubungannya dengan konstituenya, namun lebih erat dengan partainya. Dikarenakan peranan partai untuk memenangkan lebih menonjol daripada kepribadian seorang wakil. 3. banyaknya partai yang bersaing, mempersulit satu partai untuk memperoleh kedudukan mayoritas di parlemen dan berdampak pada pemerintahan yang kurang stabil.

E. Pilihan Sistem Proporsional Terbuka dalam Pemilu Serentak Tahun 2019

1. Pilihan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

Kebanyakan negara demokrasi, menjadikan pemilihan umum sebagai lambang sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu.²²⁰ Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat

²¹⁹ Internasional IDEA, Seri Buku Panduan: *Desain Sistem Pemilihan Umum*, hlm. 131.

²²⁰ Miriam Budiarto, (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 461.

dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan partisipasi serta aspirasi masyarakat. Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:²²¹

- a. *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik)
- b. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya disebut Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional)

Sistem pemilu merupakan seperangkat ketentuan dan prosedur yang menentukan bagaimana suara pemilih diberikan dan bagaimana mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara dalam lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun lokal.²²² Empat dari enam unsur sistem pemilu merupakan unsur mutlak (*constitutive parts of electoral system*) karena keempat unsur ini sangat esensial dalam menentukan pemberian suara dan konversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara. Pemberian suara dan konversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara tidak akan dapat dilakukan tanpa keempat unsur ini:²²³

Pertama, besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) mencakup tiga hal, yaitu lingkup daerah pemilihan (dapil), prinsip yang mendasari alokasi kursi, dan jumlah kursi yang diperebutkan di setiap dapil. Lingkup dapil dapat berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan (wilayah kabupaten/kota, wilayah provinsi, ataupun wilayah nasional), berdasarkan jumlah penduduk, atau campuran keduanya. Prinsip yang mendasari alokasi kursi DPR kepada provinsi, kursi DPRD Provinsi kepada kabupaten/kota, dan kursi DPRD Kabupaten/Kota kepada kecamatan adalah kesetaraan keterwakilan (*equal representation*) di antara warga negara karena segala warga negara mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan.

Berdasarkan prinsip ini, jumlah penduduk untuk satu kursi DPR sama atau relatif sama di seluruh provinsi. Jumlah kursi untuk setiap dapil dapat dipilah menjadi beberapa model:

²²¹ Miriam Budiarjo, (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 461.

²²² Ramlan Surbakti dkk, (2011), *Seri Demokrasi Elektoral buku 1: Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan: Jakarta, hlm. 42.

²²³ Ramlan Surbakti dkk, (2011), *Seri Demokrasi Elektoral buku 1: Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan: Jakarta, hlm. 42

- a. Satu atau dua kursi untuk setiap dapil (*single-member constituency*);
- b. Banyak kursi setiap dapil (*multi-member constituency*), yang dapat dipilah lagi menjadi tiga: *district magnitude* kecil (3-6), sedang (7-10), atau besar (11 atau lebih); dan
- c. Sebagian anggota dipilih dengan pola (a) dan sebagian anggota lainnya dipilih dengan besaran dapil yang besar.

Setiap pilihan model besaran daerah pemilihan akan mempunyai konsekuensi politik pada sistem kepartaian, perilaku parpol, perilaku calon terpilih, perilaku pemilih, dan perilaku penyelenggara pemilu.

Kedua, peserta pemilu dan pola pencalonan. Untuk kategori peserta, yang perlu ditentukan tidak saja siapa yang menjadi peserta (parpol saja, atau calon perseorangan saja, atau keduanya), tetapi juga persyaratan dan mekanisme penetapan peserta Pemilu. Sistem kompetisi peserta pemilu seperti ini juga mempunyai konsekuensi pada sistem kepartaian, sistem perwakilan politik, serta perilaku politikus dan pemilih.

Untuk pola pencalonan, yang perlu ditentukan tidak saja apakah berdasarkan sistem daftar tertutup (*closed-list system*) ataukah sistem daftar terbuka (*opened-list system*), tetapi juga apakah akan diadopsi kebijakan khusus pencalonan yang bertujuan meningkatkan keterwakilan kelompok minoritas (kelompok masyarakat yang kurang terwakili dalam lembaga legislatif), seperti perempuan atau kelompok suku kecil di suatu daerah. Kebijakan khusus dapat berupa jumlah minimal calon dari kelompok minoritas untuk setiap dapil, nomor urut tertentu untuk calon dari kelompok khusus, atau keduanya.

Ketiga, model penyuaaraan yang mencakup tiga hal, yaitu kepada siapa suara diberikan oleh pemilih, kepada berapa pihak suara diberikan, dan bagaimana memberikan suara. Pertama, tersedia dua kemungkinan, yaitu suara diberikan kepada parpol atau suara diberikan kepada nama calon.²²⁴ Tiga alternatif tersedia untuk pertanyaan kedua, yaitu (a) kepada salah satu parpol atau salah satu calon (memberikan suara secara kategorik antara ini atau itu), (b) kepada lebih dari satu calon atau lebih dari satu parpol, atau satu kepada calon dan satu lagi pada parpol, tetapi keduanya tanpa preferensi atau setingkat (*dividual*), dan (c) kepada banyak calon dengan urutan preferensi tertentu (memberikan suara secara ordinal atau

²²⁴ Pada Pemilu Anggota DPR dan DPRD Tahun 2004, pemilih dimungkinkan memberikan suara kepada parpol dan nama calon atau kepada parpol saja. Memberikan suara kepada parpol dan nama calon mungkin tiada duanya di dunia ini karena memberikan suara kepada nama calon semestinya sudah otomatis memberikan suara kepada parpol yang mencalonkannya. Hal itu kemudian diperbaiki pada Pemilu 2009.

meranking pilihan calon dari nomor 1 sebagai preferensi pertama sampai nomor terakhir sesuai dengan jumlah calon sebagai preferensi terendah).²²⁵

Keempat, formula pemilihan dan penetapan calon terpilih. Negara demokrasi di dunia menerapkan salah satu dari dua formula pemilihan berikut, yaitu mayoritas/pluralitas, dan proporsional (perwakilan berimbang). Yang dimaksud dengan formula pemilihan adalah rumus yang digunakan untuk menentukan siapa di antara kontestan yang berhasil mendapatkan kursi. Kalau formula mayoritas yang digunakan, suatu kontestan akan dinyatakan sebagai pemenang apabila kontestan ini berhasil mencapai jumlah suara sah yang melebihi gabungan jumlah suara yang diperoleh oleh kontestan lain. Kalau formula pluralitas yang digunakan, suatu kontestan akan dinyatakan sebagai pemenang apabila kontestan ini berhasil mencapai jumlah suara sah yang melebihi jumlah suara yang diperoleh masing-masing kontestan lain. (Bahas perbedaan mayoritas/pluralitas dengan distrik

Secara sederhana, sistem pemilu berarti instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Adapun variabel-variabel dasar yang sering dipakai mencakup formula pemilihan (*electoral formula*), struktur penyuaan (*ballot structure*), dan besaran distrik (*district magnitude*).²²⁶

Sistem pemilu yang digunakan di Indonesia adalah Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional. Dalam Sistem Proporsional, satu wilayah dianggap sebagai satu kesatuan dan dalam wilayah itu jumlah kursi dibagi sesuai jumlah suara yang diperoleh oleh para kontestan secara nasional, tanpa menghiraukan distribusi suara itu.²²⁷ Sistem Proporsional dianggap lebih representatif, karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilihan umum. Kemudian Sistem Proporsional dianggap lebih demokratis dalam arti lebih *egalitarian* karena praktis tanpa ada distorsi, yaitu kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi dalam parlemen, tanpa ada suara yang hilang atau *wasted*. Karena semua orang yang menjadi pemilih dalam pemilu memperoleh peluang yang sama untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen.

²²⁵ *Dividual* diterapkan pada sistem pemilu campuran seperti *Mix Member Proportional* (MMP). Istilah untuk alternatif kedua ini dikemukakan oleh Michael Gallagher dan Paul Mitchell dalam buku yang mereka sunting, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2009, hlm. 9-10. Pemberian suara secara ordinal digunakan dalam sistem pemilu preferensial atau *alternative vote* seperti yang diterapkan di Australia dan Irlandia Utara.

²²⁶ Kacung Marijan, (2012), *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Kencana: Jakarta, hlm. 91.

²²⁷ Miriam Budiarjo, (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 461.

Sistem pemilu proporsional sering juga disebut sebagai sistem pemilu *multi member constituency* atau sistem perwakilan berimbang. Sistem pemilihan proporsional adalah sistem pemilu di mana kursi yang terisi di Lembaga Legislatif Pusat untuk diperebutkan dalam suatu pemilu, dibagikan pada partai-partai politik yang turut dalam pemilu tersebut sesuai dengan imbang suara yang diperolehnya dalam pemilihan. Sistem ini merupakan sistem pemilihan dimana jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya. Negara dianggap sebagai suatu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan teknis-administratif dibagi ke dalam beberapa daerah pemilihan yang besar, dimana setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil penduduk dalam daerah pemilihan itu. Sistem ini di sebut juga sebagai sistem pemilihan multi-member constituency atau sistem perwakilan berimbang, dengan menggunakan distrik wakil majemuk, jumlah wakil majemuk, jumlah wakil yang terpilih untuk suatu distrik ditentukan oleh presentase suara sah yang diraih oleh partai politik.²²⁸

Karena luasnya wilayah suatu negara atau banyaknya jumlah penduduk yang turut dalam suatu pemilihan dewasa ini, dalam sistem proporsional sering dibentuk daerah pemilihan (bukan distrik pemilihan) dimana wilayah negara dibagi atas daerah pemilihan. Tetapi sama dengan aslinya dengan memperhitungkan wilayah, jumlah penduduk dan faktor-faktor politik. Lainnya, kursi yang tersedia di parlemen pusat yang akan diperebutkan dalam suatu daerah pemilihan umum harus lebih dahulu dibagikan kedaerah-daerah pemilihan umum, tetapi jumlah kursi yang diperebutkan ini tidak boleh satu untuk daerah pemilihan, harus lebih dari satu sesuai dengan namanya yaitu *multi-member constituency*. Pemenang dari satu daerah pemilihan harus lebih dari satu orang.²²⁹

Terdapat beberapa keuntungan dari penerapan sistem proporsional di Indonesia, Miriam Budiarjo menyatakan bahwa terdapat tiga keuntungan dari penerapan sistem proporsional, yaitu:²³⁰

Pertama, sistem proporsional dianggap lebih representatif karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilihan umum. Hal tersebut dapat mencegah suara yang terbuang dalam proses pemilihan umum.

Kedua, sistem proporsional dianggap lebih demokratis dalam arti lebih *egalitarian* karena praktis tanpa ada distorsi, yaitu kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi dalam parlemen, tanpa suara yang hilang

²²⁸ Toni Adrianus, (2006), Teori-Teori Politik, Nuansa Cendikia: Jakarta, hlm. 15.

²²⁹ Toni Adrianus, (2006), Teori-Teori Politik, Nuansa Cendikia: Jakarta, hlm. 15.

²³⁰ Miriam Budiarjo, (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 467.

atau *wasted*. Akibatnya, semua golongan dalam masyarakat, termasuk yang kecil pun memperoleh peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen. Rasa keadilan (*sense of justice*) masyarakat sedikit banyak akan terpengaruhi.

Ketiga, sebagai contohnya adalah pemilihan umum pada tahun 1992 di Inggris (dengan distorsi) dengan di Indonesia (tanpa distorsi). Partai Konservatif dengan 41,9% suara memperoleh 51% kursi, Partai Buruh memperoleh 34,3% suara, dan 41,6% kursi, sedangkan Partai Liberal Demokrat memperoleh 17,8% suara, tetapi hanya 3% kursi. Di Indonesia persentase perolehan kursi kira-kira sama dengan perolehan suara secara nasional.

Dalam sejarah ketatanegaraan sejak kemerdekaan hingga pada Pemilu pada tahun 2014 serta pilihan sistem pada pemilu tahun 2019, Indonesia telah beberapa kali menyelenggarakan pemilihan umum, yaitu pemilu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, dan 2014. Semua pemilihan umum tersebut tidak diselenggarakan dalam dalam situasi yang *vacuum*, melainkan berlangsung di dalam lingkungan yang turut menentukan hasil pemilihan umum itu sendiri. Terdapat upaya untuk menemukan sistem pemilu yang benar-benar cocok diterapkan di Indonesia.

1.1. Zaman Demokrasi Parlementer (1945-1959)

Pelaksanaan Pemilu yang bertamam kali diselenggarakan pada tahun 1955 yang dilaksanakan sebanyak dua kali proses pemungutan suara, yaitu untuk memilih anggota DPR yang dilaksanakan pada bulan September, dan untuk memilih anggota Konstituante pada bulan Desember. Pada pemilu tahun 1955, sistem pemilihan umum yang digunakan adalah sistem proporsional.²³¹

Pemilihan umum menghasilkan 27 partai dan satu perorangan, dengan jumlah total 257 kursi. Sekalipun jumlah partai bertambah dibandingkan jumlah partai diselenggarakannya pemilihan umum, namun ada empat partai yang perolehan suaranya sangat menonjol, yaitu Masyumi, PNI, NU, dan PKI. Bersama-sama mereka meraih 77% dari kursi di DPR. Pemilihan umum yang diselenggarakan tidak terdapat pembatasan terhadap partai-partai yang akan mengikuti pemilu, dan tidak terdapat usaha dari pemerintah untuk melakukan intervensi terhadap partai-partai peserta pemilu.²³²

1.2. Zaman Demokrasi Pancasila (1965-1998)

²³¹ Miriam Budiarjo, (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 474.

²³² Miriam Budiarjo, (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 474.

Pada masa ini dipertimbangkan untuk menggunakan sistem distrik pada pemilihan umum di Indonesia. Sistem distrik dianggap dapat mengurangi jumlah partai politik secara alamiah. Diharapkan agar partai-partai kecil akan merasa berkepentingan untuk bekerjasama dalam usaha meraih kursi dalam suatu distrik. Namun usulan untuk menggunakan sistem distrik ditolak oleh DPR pada tahun 1967.²³³

Hal tersebut dilakukan karena dikhawatirkan sistem distrik akan merugikan eksistensi dari partai politik, dan karena terdapat ide untuk memberikan jatah kursi di DPR kepada ABRI. Dengan ditolaknya sistem distrik maka semua pemilihan umum berikutnya tetap dilaksanakan dengan memakai sistem proporsional.²³⁴

1.3. Zaman Reformasi (1998-1999)

Kembali muncul usulan untuk menggunakan sistem distrik (*single member constituency*) dengan alasan untuk penguatan control rakyat, akuntabilitas pemerintah, otonomi daerah, dan penyebaran pembangunan yang merata di Jawa dan Luar Jawa, serta di barat dan timur. Akhirnya yang dilakukan adalah perbaikan dan penyempurnaan terhadap sistem proporsional, yaitu:²³⁵

- 1) Menyediakan dua alternatif memilih bagi pemilih. Bagi pemilih yang menginginkan cara sederhana dapat mencoblos tanda gambar seperti yang berlaku hingga sekarang; sementara pemilih yang memberi preferensi kepada calon tertentu dapat mencoblos nama tertentu dalam daftar calon yang dicantumkan di bawah tanda gambar. Suara yang diberikan kepada calon tertentu itu otomatis diberikan kepada partainya.
- 2) Untuk mengurangi unsur mobilisasi dan intimidasi oleh aparatur pemerintah, sehingga dibutuhkan pengaturan tentang netralitas dan ketidakberpihakan aparatur pemerintah.
- 3) Meningkatkan pengawasan pemerintah dan partisipasi aktif semua pihak dalam proses perhitungan suara di setiap tahapan dengan mengikutsertakan saksi dari semua partai agar tidak ada suara yang diselewengkan.

Sistem proporsional memiliki beberapa varian, misalnya sistem pemilu proporsional menggunakan daftar tertutup, terbuka, daftar bebas. Kata

²³³ Miriam Budiarjo, (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 475.

²³⁴ Miriam Budiarjo, (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 476.

²³⁵ Miriam Budiarjo, (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 482.

daftar terbuka dan tertutup dapat diartikan adanya kebebasan pemilih untuk memilih wakil calon anggota legislatif yang menjadi pilihan masyarakat.²³⁶

- 1) *Daftar tertutup*, kursi yang dimenangkan ppolitik diisi dengan kandidat-kandidat sesuai dengan ranking mereka dalam daftar kandidat, yang ditentukan oleh partai. Biasanya hanya nama partai yang dimunculkan dalam surat suara dalam sebuah distrik jamak, meskipun urutan kandidat-kandidat dalam daftar partai biasanya diumumkan dan biasanya tidak diubah setelah tanggal nominasi ditentukan. Oleh karena itu, partai politik memiliki kekuasaan yang cukup besar dalam penentuan kandidat partai yang terpilih untuk mengisi kursi-kursi yang tersedia. Dalam hal ini para kandidat memiliki keterikatan tertentu dengan partai dan pemimpinnya atau pada pra-pemilihan terikat pada pimpinan sayap partai yang bersangkutan
- 2) *Daftar terbuka*, pemilih memilih partai politik yang mereka sukai dan dalam partai tersebut, juga memilih kandidat yang mereka inginkan untuk mengisi kursi yang dimenangkan oleh partai tersebut. Biasanya, jumlah kandidat dalam daftar partai yang ditampilkan dalam surat suara adalah dua kali jumlah kursi yang tersedia. Dengan sistem ini ada kemungkinan untuk mengubah urutan kandidat di dalam daftar calon. Para pemilih secara umum dapat memilih kandidat-kandidat dalam daftar kandidat suatu partai sebanyak kursi yang tersedia
- 3) *Daftar bebas*, setiap partai menentukan daftar kandidatnya, dengan partai dan kandidat ditampilkan terpisah dalam surat suara. Pemilih dapat memilih dari daftar partai sebagaimana adanya atau mencoret atau mengulangi nama, membagi pilihan mereka di antara daftar-daftar partai atau memilih nama dari daftar manapun dengan membuat daftar mereka sendiri dalam sebuah surat suara kosong.

Kebanyakan sistem proporsional di Eropa Barat menggunakan daftar terbuka, di mana para pemilih bisa menunjukkan tidak hanya partai unggulan mereka tetapi juga kandidat unggulan mereka dalam partai tersebut.²³⁷ Sehingga dalam kertas suara pada proses pemungutan suara akan terdapat nama partai politik dan nama kandidat yang menjadi calon anggota legislatif. Masyarakat diberikan akses yang lebih luas untuk menentukan individu yang menjadi pilihannya untuk menjadi anggota legislatif.

Dalam sebagian kasus sistem tersebut, suara untuk kandidat maupun partai bersifat opsional dan karena kebanyakan pemilih hanya memilih

²³⁶ Toni Adrianus, (2006), *Teori-Teori Politik*, Nuansa Cendikia: Jakarta, hlm. 19.

²³⁷ Andrew Reynolds dkk, (2016), *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru Internasional IDEA*, Perludem: Jakarta, hlm. 96.

partai dan bukan kandidat, opsi pilihan kandidat surat suara sering kali terbatas efeknya. Kendati demikian, di Swedia lebih dari 25 persen pemilih secara teratur memilih seorang kandidat sekaligus partai, dan sejumlah individu yang terpilih pasti tidak akan terpilih jika daftarnya tertutup.²³⁸ Sehingga setiap calon anggota legislatif memiliki kesempatan yang sama untuk dapat terpilih pada pemilu. Indonesia merupakan salah satu negara yang menggunakan sistem proporsional terbuka sebagai pilihan sistem pemilunya.

Selain hal tersebut, sistem proporsional terbuka juga memperkuat kedaulatan rakyat. Hal tersebut dapat muncul karena: *“open list systems empower voters by allowing them to choose individual candidates of the party of their choice by voting directly for them rather than for the party list of candidates as a whole. This can reduce the power of party leaders to impose their preselected candidates on the electorate.”*²³⁹. Selain memberikan pemilih hak yang lebih luas untuk memilih individu yang menjadi calon anggota legislatif, sistem proporsional terbuka memperkuat posisi calon anggota legislatif karena suara yang diberikan oleh pemilih akan langsung diberikan kepada mereka. Sehingga kekuasaan bagi ketua partai untuk melakukan seleksi untuk penentuan nomor urut seperti pada sistem proporsional tertutup dapat dikurangi.

2. Sistem Pemilihan Umum Paska Reformasi

Pemilihan umum yang dilaksanakan pada tahun 1999 berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagai dasar penyelenggaraan. Pada ketentuan umum yang terdapat pada Pasal 1 ayat (7) undang-undang *a quo* dijelaskan bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel pemilih. Pada proses pelaksanaannya, tersedia dua alternatif memilih bagi pemilih. Bagi pemilih yang menginginkan cara sederhana dapat mencoblos tanda gambar; sementara pemilih yang memberi preferensi kepada calon tertentu dapat mencoblos nama tertentu dalam daftar calon yang dicantumkan di bawah tanda gambar. Suara yang diberikan kepada calon tertentu itu otomatis diberikan kepada partainya.²⁴⁰

Pemilu selanjutnya dilaksanakan pada tahun 2004 dengan berdasar kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah. Ketentuan tentang pilihan sistem pemilu yang

²³⁸ Andrew Reynolds dkk, (2016), *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru Internasional IDEA*, Perludem: Jakarta, hlm. 96.

²³⁹ <https://www.ifes.org/publications/proportional-representation-open-list-electoral-systems-europe> diakses pada Rabu 5 Desember Tahun 2018 Pukul 01.23 WIB.

²⁴⁰ Miriam Budiarjo, (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 482.

digunakan pada pemilu tahun 2004 terdapat pada Pasal 6 undang-undang *a quo*, yang berbunyi:

“Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.”

Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk didalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) pada tahun 2004 dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut.²⁴¹

Penyelenggaraan pemilu pada tahun 2009 dilaksanakan berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal tersebut terdapat pada Pasal 5 undang-undang *a quo* yang berbunyi:

“Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.”

Pada bagian penjelasan undang-undang *a quo* dinyatakan bahwa terdapat beberapa perubahan yang dilakukan tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, khususnya yang berkaitan dengan penguatan persyaratan peserta pemilu, kriteria penyusunan daerah pemilihan, sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas, dan penetapan calon terpilih, serta penyelesaian sengketa pemilu. Perubahan-perubahan ini dilakukan untuk memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui langkah mewujudkan sistem multipartai sederhana yang selanjutnya akan menguatkan pula sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilu selanjutnya yang digelar pada tahun 2014 yang kembali menggunakan sistem proporsional terbuka sebagai pilihan sistem pemilu. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan bahwa:

²⁴¹ Lihat <https://kpu.go.id/pemilu-tahun-2004/> diakses pada Kamis 13 Desember 2018 Pukul 12.11 WIB.

“Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.”

Penjelasan yang terdapat dalam undang-undang *a quo* terdapat beberapa perubahan pokok tentang pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, khususnya yang berkaitan dengan penyempurnaan tahapan penyelenggaraan pemilu, persyaratan partai politik menjadi peserta pemilu, pendaftaran partai politik menjadi peserta pemilu, batas waktu verifikasi partai politik calon Peserta pemilu, mekanisme penggunaan hak memilih Warga Negara Indonesia, sistem informasi data pemilih, penyusunan daftar pemilih, kampanye pemilu, pemungutan suara, kriteria penyusunan daerah pemilihan, penentuan ambang batas, sistem pemilu proporsional, penetapan calon terpilih, dan penanganan laporan pelanggaran pemilu. Kemudian juga mengatur tentang pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa pemilu, tindak pidana pemilu, sengketa tata usaha negara pemilu, dan perselisihan hasil pemilu.

Penyempurnaan tahapan penyelenggaraan pemilu dilakukan dengan mengatur bahwa tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai sekurang-kurangnya 22 (dua puluh dua) bulan sebelum hari pemungutan suara dan tahapan tersebut dimulai sejak penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu. Penguatan persyaratan partai politik menjadi peserta pemilu diatur dengan memperketat persyaratan kepengurusan partai politik di tingkat provinsi, kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan dan jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan.

Melalui undang-undang *a quo* dibentuk sistem informasi data pemilih yang berisi data pemilih secara nasional yang wajib dipelihara dan dimutakhirkan oleh komisi pemilihan umum kabupaten/kota agar dapat digunakan dalam pemilu selanjutnya. Mekanisme pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos satu kali pada nomor atau nama calon pada surat suara. Kriteria penyusunan daerah pemilihan, ambang batas parlemen (*parliamentary treshold*), sistem pemilu proporsional, konversi suara menjadi kursi, penetapan calon terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dari partai politik peserta pemilu ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.

Intinya adalah pemilu yang dilaksanakan di Indonesia pada tahun 2004, 2009, dan 2014 menggunakan sistem proporsional terbuka.²⁴² Sistem

²⁴² Lihat Pasal Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Untuk Pelaksanaan Pemilu Pada Tahun 2004; Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan

proporsional terbuka terbatas yang dianut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yakni sistem yang ditandai dengan penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut tersebut tidak dapat lagi dilaksanakan, karena MK telah mencabut sistem proporsional daftar calon terbuka terbatas dan menggantikannya dengan sistem proporsional terbuka murni.²⁴³

Pada pemilu serentak yang dilaksanakan pada tahun 2019, Indonesia kembali menggunakan sistem proporsional terbuka, hal tersebut sesuai dengan ketentuan yang terdapat pada Pasal 168 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa:

“Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.”

3. Sistem Proporsional Terbuka Murni Paska Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Sejak pemilu tahun 1955 Indonesia menganut sistem pemilu proporsional. Di dalam sistem ini, alokasi jumlah kursi di lembaga perwakilan didasarkan pada perolehan suara masing-masing peserta pemilu secara proporsional. Alokasi dan distribusi kursi didasarkan pada jumlah penduduk. Tetapi, untuk luar Jawa tidak sepenuhnya berdasarkan jumlah penduduk. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk membuat keseimbangan antara wakil dari Jawa yang sempit namun besar penduduknya berbeda dengan luar Jawa yang luas wilayahnya tetapi lebih sedikit jumlah penduduknya. Sedangkan metode pembagian kursinya lebih banyak menggunakan metode *the largest remainder* dan Kuota Hare.²⁴⁴

Lahirnya sistem proporsional terbuka murni berawal dari dikabulkannya gugatan *judicial review*²⁴⁵ oleh Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal tersebut dinilai inkonstitusional karena bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁴³ Khairul Fahmi, (2011), *Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat*, PT RajaGrafindo Persada: Jakarta, hlm. 266.

²⁴⁴ Kacung Marijan, (2012), *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Kencana, Jakarta, hlm. 91.

²⁴⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinilai inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pemohon pada permohonan *a quo* adalah Muhammad Saleh, S.H. Pemohon Perkara Nomor 22/PUU-VI/2008 dan Sutjipto, S.H., M.Kn; Septi Notariana, S.H., M.Kn; dan Jose Dima Satria, S.H., M.Kn untuk Perkara Nomor 24/PUU-VI/2008.

Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berbunyi:

“Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;*
- b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak dari pada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;*
- c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf d dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;*
- d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;*
- e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.”*

Mahkamah Konstitusi pada pertimbangan hukum dalam Putusan MK *a quo*, ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e undang-undang *a quo* yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu adalah inkonstitusional. Karena bertentangan dengan makna substantif

kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil.

Sistem proporsioanal daftar terbuka merupakan sistem pemilu yang memberikan akses ke masyarakat untuk memilih sendiri calon anggota legislatif yang didukungnya. Mempunyai derajat keterwakilan yang tinggi serta memiliki tingkat keadilan yang tinggi untuk calon anggota legislatif peserta pemilu. Ada kelebihan dan ada kelemahan sistem pemilu proporsional daftar terbuka yang dapat mempengaruhi perilaku memilih masyarakat, kelebihan dari sistem proporsional daftar terbuka dengan suara terbanyak memiliki kelebihan yang membuat masyarakat untuk dapat melihat serta menyeleksi calon anggota legislatif yang tampil untuk dipilih oleh masyarakat sehingga dampaknya masyarakat dapat lebih selektif dan rasional didalam memilih calon anggota legislatif yang didukung.²⁴⁶ Dengan memberikan kepada rakyat untuk menentukan sendiri siapakah orang yang akan menjadi wakilnya yang akan duduk menjadi anggota di DPR dan DPRD. Karena sistem proporsioanal terbukan telah memenuhi prinsip kebebasan dan persamaan merupakan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945. Dianutnya prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 diiringi dengan pengaturan tentang hak asasi manusia yang memberi jaminan terhadap kebebasan dan kesamaan yang menjadi prinsip esensial kedaulatan rakyat itu sendiri.²⁴⁷

Ketentuan tentang sistem proporsional terbuka murni yang telah dinyatakan konstitusional berdasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 kembali dilakukan *judicial review* terhadap ketentuan yang terdapat pada Pasal 5 dan Pasal 215 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemohon dalam Permohonan *a quo* adalah Partai Kebangkitan Bangsa yang diwakili oleh Drs. Muhaimin Iskandar, M.Si yang menjabat sebagai Ketua Dewan Pengurus Pusat Partai Kebangkitan Bangsa dan H. Imam Nahrawi yang menjabat sebagai Sekretaris Jenderal Dewan Pengurus Pusat Partai Kebangkitan Bangsa.

²⁴⁶ Dhurorudin Mashad, (1998), *Reformasi Sistem Pemilu Dan Peran Sospol*, Gramedia Widiaswara, Jakarta, hlm. 23.

²⁴⁷ Khairul Fahmi, (2012), *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, hlm. 143.

Pada bagian pokok permohonan *a quo*, pemohon mengajukan permohonan pengujian terhadap Pasal 5 dan Pasal 215 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada Pasal 5 Ayat (1) menyatakan *Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka*. Selanjutnya pada Pasal 215 menyatakan bahwa *Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan sebagai berikut:*

- a. *Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.*
- b. *Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.*
- c. *Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu, kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan perolehan suara terbanyak berikutnya.*

Pemohon menyatakan bahwa sistem proporsional terbuka yang terdapat pada Pasal 5 dan Pasal 215 undang-undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 22E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik*", hal ini mencerminkan bahwa sebagai peserta pemilu, partai politik adalah ujung tombak pesta demokrasi, sehingga seharusnya partai politik dalam pemilihan umum seharusnya mewakili anggota partainya yang turut serta dalam Pemilu. Namun sebaliknya terjadi dengan adanya 5 dan Pasal 215 undang-undang *a quo* membuat setiap anggota partai lah yang mewakili partai politik pengusungnya, sehingga dengan bermodalkan suara terbanyak, secara tidak langsung seorang anggota partai politik bisa menjadi wakil partai politik pada Pemilu, tidak diwakili oleh partai politik sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan uraian yang terdapat pada permohonan *a qu*, maka pemohon memohon kepada Mahkamah Kontitusi untuk menyatakan bahwa Pasal 5 dan Pasal 215 undang-undang *a quo* bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Namun Mahkamah dalam pertimbangan hukum menyatakan bahwa pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*. Karena Mahkamah pada Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014, dan Putusan Nomor 85/PUU-XII/2014 telah mempertimbangkan yang pada pokoknya menyatakan bahwa partai politik yang telah ambil bagian dan

turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan secara institusional melalui perwakilannya di DPR atas pengesahan suatu undang-undang maka partai politik tersebut tidak dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang tersebut.

Karena Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) selaku pemohon pada permohonan *a quo* memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat pada periode 2009-2014. Maka menurut Mahkamah, pemohon telah memiliki kesempatan yang luas dalam proses pembahasan lahirnya undang-undang yang dimohonkan pengujian, *in casu* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui perwakilan fraksinya di DPR. Dengan demikian, pemohon tidak memiliki kepentingan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang *a quo* kepada Mahkamah Konstitusi.

4. Permasalahan Sistem Proporsional Terbuka dalam Praktik Pemilu di Indonesia

Selain memiliki kelebihan, juga terdapat beberapa kekurangan dari Sistem Proporsional. *Pertama*, Sistem Proporsional kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau bekerjasama satu sama lain dan memanfaatkan persamaan-persamaan yang ada, tetapi sebaliknya, cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan. Sistem ini umumnya dianggap berakibat menambah jumlah partai.²⁴⁸ Kemudian setelah pemilu diselenggarakan, muncul kemungkinan hubungan antara wakil yang terpilih dan pemilih dalam pemilu menjadi renggang. Hal tersebut dapat terjadi karena *pertama*, karena wilayahnya yang lebih besar (bisa hingga sebesar provinsi) sehingga sukar untuk dikenal oleh semua pemilih. *Kedua*, karena peran partai dalam meraih kemenangan lebih besar ketimbang kepribadian seseorang. Dengan demikian si wakil akan lebih terdorong untuk memperhatikan kepentingan partai serta masalah-masalah umum ketimbang kepentingan daerah dan masyarakatnya.²⁴⁹ Penyelenggaraan pemilu yang dengan tujuan memilih pemimpin yang dikehendaki oleh rakyat dan bekerja demi kesejahteraan masyarakat merupakan salah satu bentuk dari demokrasi konstitusional.

Terdapat beberapa konsekuensi politik yang akan dihadapi oleh negara yang memilih desain sistem pemilu proporsional terbuka seperti Indonesia, berikut dikemukakan beberapa pola hubungan dalam sistem

²⁴⁸ Rod Hogue et al., (1998), *Comparative Government and Politics*, edisi ke-4, MacMillan Press: London, hlm. 105.

²⁴⁹ Miriam Budiarjo, *Op. Cit.* hlm. 469.

pemilu proporsional terbuka terhadap subsistem politik demokrasi yang telah teruji di berbagai negara:²⁵⁰

Pertama, sistem pemilu proporsional dengan besaran dapil yang besar (*large district magnitude*) menimbulkan sistem kepartaian pluralisme ekstrem karena semakin besar jumlah kursi yang diperebutkan di setiap Dapil berarti semakin mudah bagi parpol kecil untuk mendapatkan kursi. Sebaliknya sistem pemilu mayoritarian (*single-member constituency*) melahirkan sistem kepartaian pluralisme sederhana karena hanya parpol besar saja yang memiliki kesempatan mendapatkan kursi.

Kedua, sistem pemilu dengan formula pemilihan proporsional lebih mampu menjamin keterwakilan berbagai kelompok masyarakat (lebih inklusif), tetapi kurang menjamin akuntabilitas wakil rakyat kepada konstituen. Sebaliknya, sistem pemilu dengan formula mayoritarian lebih mampu menjamin wakil rakyat dengan akuntabilitas yang jelas kepada konstituen, tetapi menimbulkan banyak suara yang tak terwakili (*wasted votes*).

Ketiga, sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka memerlukan dana kampanye yang jauh lebih besar, bahkan lebih memungkinkan praktik *money politics* daripada sistem pemilu proporsional dengan daftar calon tertutup. Hal ini terjadi karena individu calonlah yang harus melakukan kampanye pada sistem pemilu yang menggunakan formula mayoritarian ataupun yang menggunakan tata cara penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak. Sebaliknya, sistem pemilu proporsional dengan daftar calon tertutup tidak memerlukan dana kampanye yang besar karena parpol-lah yang melakukan kampanye.

Seperti data pada pemilu tahun 2009, terjadi pendekatan-pendekatan finansial yang dilakukan oleh calon anggota legislatif yang akan mengikuti pemilihan umum.²⁵¹ hal tersebut mengakibatkan biaya politik yang menjadi mahal, karena untuk mendapatkan kursi di parlemen, calon anggota legislatif harus mengeluarkan biaya yang besar untuk kampanye kepada masyarakat. Saat calon anggota legislatif tersebut mengeluarkan banyak dana untuk kampanye, maka mereka akan cenderung berpikir agar dana yang telah mereka keluarkan dapat kembali.²⁵²

²⁵⁰ Ramlan Surbakti dkk, (2011), *Seri Demokrasi Elektoral buku 1: Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan: Jakarta, hlm. 48

²⁵¹ Lihat http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=8522&Itemid=499 diakses pada Sabtu 8 Desember 2018 Pukul 02.32 WIB.

²⁵² Muhammad Doni Ramdani dan Fahmi Arisandi, (2014), Pengaruh Penggunaan Sistem Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Proporsional Daftar Terbuka, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 3 Nomor 1, Badan Pembinaan Hukum Nasional: Jakarta, hlm. 109.

Selain tiga permasalahan tersebut, sistem proporsional terbuka juga membuat persaingan untuk memperebutkan kursi di parlemen sangat kompetitif, hal ini dikarenakan sistem perhitungan suara terbanyak yang digunakan. Persoalan yang akan timbul tentunya melahirkan persaingan antar calon peserta pemilu, bukan hanya para calon yang berbeda partai politik, tetapi juga para calon yang tergabung dalam satu partai politik yang sama untuk memperebutkan suara terbanyak. Calon mempunyai peluang yang sama untuk memenangkan kursi di parlemen.²⁵³

Sehingga setiap calon yang menjadi peserta pemilu selain harus menghadapi calon yang berasal dari partai yang berbeda, mereka juga harus menghadapi calon yang berasal dari partai yang sama. Persaingan dalam pemilu pun akan menjadi lebih berkonsentrasi pada individu. Hal tersebut membuat peran sentral partai politik sebagai sarana sosialisasi politik kepada masyarakat, termasuk pada masa kampanye untuk pemilu menjadi berkurang karena peran tersebut telah dijalankan secara mandiri oleh masing-masing calon yang akan mengikuti kontestasi pemilu.

F. Metode Pemberian Suara pada Pemilihan Umum

1. Mencoblos Kertas Suara

Pengaturan ketentuan tentang mekanisme pemberian suara dengan cara mencoblos surat suara di Indonesia pasca reformasi pertama kali terdapat pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal tersebut terdapat dalam Pasal 84 ayat (1) undang-undang *a quo* yang menyatakan bahwa:

“Pemberian suara untuk pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar partai politik peserta pemilu dan mencoblos satu calon dibawah tanda gambar partai politik peserta pemilu dalam surat suara.”

Sehingga suara untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dinyatakan sah apabila tanda coblos pada tanda gambar partai politik dan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota berada pada kolom yang disediakan atau tanda coblos pada tanda gambar partai politik berada pada kolom yang disediakan.²⁵⁴ Hal ini juga merupakan salah satu bentuk implementasi dari penerapan pilihan sistem proporsional terbuka yang digunakan pada pemilu tahun 2004.

²⁵³ Muhammad Doni Ramdani dan Fahmi Arisandi, (2014), Pengaruh Penggunaan Sistem Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Proporsional Daftar Terbuka, Jurnal Rechtsvinding, Volume 3 Nomor 1, Badan Pembinaan Hukum Nasional: Jakarta, hlm. 108.

²⁵⁴ Lihat Pasal 93 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penggunaan mekanisme pemberian suara dengan cara mencoblos surat suara kembali diterapkan pada pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2014. Dalam pemilu tersebut pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan cara mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik dan/atau nama calon pada surat suara.²⁵⁵ Secara spesifik suara untuk pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dinyatakan sah apabila:²⁵⁶

- a. surat suara ditandatangani oleh ketua KPPS; dan
- b. tanda coblos pada nomor atau tanda gambar partai politik dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota berada pada kolom yang disediakan; atau
- c. tanda coblos pada tanda gambar partai politik berada pada kolom yang disediakan.

Pada bagian umum dalam penjelasan atas undang-undang *a quo* menjelaskan bahwa mekanisme pemberian suara dilakukan dengan cara mencoblos satu kali pada nomor atau nama calon pada surat suara. Kriteria penyusunan daerah pemilihan, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), sistem pemilu proporsional, konversi suara menjadi kursi, penetapan calon terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dari Partai politik peserta pemilu ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang dijadikan sebagai regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan pemilu pada tahun 2017 juga menggunakan cara mencoblos surat suara sebagai mekanisme untuk memberikan suara. Hal tersebut diatur dalam Pasal 353 huruf b undang-undang *a quo* yang menjelaskan tentang pemberian suara unhrk Pemilu dilakukan dengan cara:

“mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik, dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota untuk pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.”

Surat suara dinyatakan sah apabila tanda coblos pada nomor atau tanda gambar partai politik dan/atau nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota berada pada kolom yang disediakan.²⁵⁷

²⁵⁵ Lihat Pasal 154 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁵⁶ Lihat Pasal 178 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁵⁷ Lihat Pasal 386 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pasal 32 huruf o Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota

“pemberian suara Pemilihan 1 (satu) Pasangan Calon dilakukan dengan cara mencoblos 1 (satu) kali pada:

- 1. kolom yang memuat foto dan nama Pasangan Calon; atau*
- 2. kolom kosong yang tidak bergambar.”*

Metode pemberian suara pada pemilihan umum telah beberapa kali dilakukan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi. Seperti yang terdapat pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XII/2014 yang merupakan pengujian terhadap ketentuan tentang metode pemberian suara dengan cara mencoblos surat suara yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemohon dalam permohonan *a quo* menyatakan bahwa terdapat dualisme pandangan tentang keabsahan pemberian suara pada pemilihan umum legislatif dengan *“sistem noken”* berpotensi menimbulkan kerugian bagi pemohon yang berasal dari Kabupaten Jayawijaya, dimana masih mempraktekkan pemberian suara dengan *“sistem noken”*, baik dalam pemilihan umum kepala daerah maupun pemilihan umum legislatif, dan pemilihan umum presiden sejak tahun 1971. Pemohon meminta kepada mahkamah agar menyatakan frasa *“mencoblos”* pada Pasal 154 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 secara bersyarat, yaitu konstitusional sepanjang dimaknai *“pemberian suara dilakukan dengan menggunakan “sistem noken” dengan syarat:*

- a. Tidak berlaku secara umum di Papua;
- b. Bersifat lokal dan konkret;
- c. Tidak melanggar prinsip pemilu yang jujur dan adil.

Kemudian juga menyatakan bahwa frasa *“mencoblos”* pada Pasal 154 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *“pemberian suara dilakukan dengan menggunakan sistem noken.”* Karena metode pemberian suara dengan cara mencoblos akan berpotensi menghalangi pemohon untuk dapat dipilih dengan metode lainnya, yakni sistem noken. Padahal pemilih ditempatkan asal pemohon, yakni Kabupaten Jayawijaya dan lima belas kabupaten wilayah tengah Papua, tidak

menggunakan sistem mencoblos, melainkan menggunakan sistem noken yang merupakan sistem “ikat suara” atau “aklamasi” dalam pemilu.

Dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, pemilihan umum tahun 2009 yang dilakukan di Kabupaten Yahukimo tidak diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tidak dengan cara pencontrengan surat suara, melainkan dengan “keepakatan warga” atau “aklamasi” dan hasilnya tetap dimasukkan ke dalam rekapitulasi hasil penghitungan suara yang dilaksanakan pada tanggal 6 Mei Tahun 2009 di KPU Provinsi Papua.²⁵⁸ Hal tersebut dilakukan karena Mahkamah memahami dan menghargai budaya yang hidup di kalangan masyarakat Papua yang khas dalam menyelenggarakan pemilihan umum dengan cara atau sistem “keepakatan warga” atau “aklamasi”. Mahkamah menerima cara pemilihan kolektif yang telah diterima masyarakat Kabupaten Yahukimo tersebut, karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat.²⁵⁹

Terhadap petitum permohonan terhadap frasa “mencoblos” dalam permohonan *a quo* yang terdapat dalam Pasal 154 undang-undang *a quo* dinyatakan tidak bertentangan dengan Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 secara bersyarat yaitu konstitusional sepanjang dimaknai “*pemberian suara dilakukan dengan menggunakan sistem noken*” dengan syarat: “*a. Tidak berlaku secara umum di Papua; b. Bersifat lokal dan konkret; dan c. Tidak melanggar prinsip pemilu yang jujur dan adil.*” Terhadap hal tersebut menurut Mahkamah pemohon tidak menjelaskan secara detail daerah mana saja yang menurut pemohon dapat diberlakukan sistem “noken”. Lagipula Mahkamah tidak memiliki kewenangan untuk menentukan daerah mana saja yang dapat menggunakan sistem noken dalam pemilu. Sehingga berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan diatas, Mahkamah berkesimpulan bahwa pokok permohonan pemohon tidak beralasan menurut hukum.²⁶⁰

Dengan diakuinya sistem noken (aklamasi) dalam pelaksanaan pemilu masyarakat tradisional Yahukimo, hal tersebut telah menghidupkan asa cita demokrasi permusyawaratan yang diamanatkan oleh sila keempat Pancasila. Dari sudut *dass sein*, demokrasi permusyawaratan memiliki prinsip dan visi kebangsaan yang kuat. Selain dapat mempertemukan kemajemukan masyarakat dan kebaruan komunitas bersama, akan tetapi juga memberikan

²⁵⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009.

²⁵⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009.

²⁶⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XII/2014.

kemungkinan bagi keberagaman komunitas untuk tidak tercerabut akar dan tradisi kesejarahan masing-masing.²⁶¹

Visi demokrasi permusyawaratan memperoleh kesejatiannya dalam daulat rakyat, ketika kebebasan ekonomi yang mehidupkan semangat persaudaraan dalam kerangka musyawarah mufakat. Keputusan tidak didikte oleh golongan mayoritas atau minoritas elit politik, melainkan oleh hikmat/kebijaksanaan yang memuliakan daya-daya rasionalitas deliberatif dan kearifan setiap warga tanpa pandang bulu.²⁶² Pemberian suara dalam pemilu dengan menggunakan sistem noken di Kabupaten Yahukimo memberikan hal yang berbeda dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia.

Metode pemberian suara yang dilakukan di Kabupaten Yahukimo melalui sistem noken yang berbeda dengan ketentuan pemberian suara dengan metode mencoblos surat suara yang terdapat dalam undang-undang tentang pemilihan umum merupakan salah satu bentuk toleransi dan penghormatan terhadap kekayaan tradisi masyarakat di Indonesia, sehingga bentuk pemilihan umum yang ideal diterapkan di Indonesia adalah Pemilu Asimetris dengan memperhatikan tradisi dan kebiasaan masyarakat yang berada di Indonesia.

2. Mencontreng Kertas Suara

Pemberian suara untuk pemilu dengan memberikan tanda pada surat pertama kali digunakan di Indonesia digunakan dalam pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2009. Ketentuan tentang mekanisme pemberian suara diatur dalam Pasal 153 yang menyatakan bahwa:

- (1) *Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan memberikan tanda satu kali pada surat suara.*
- (2) *Memberikan tanda satu kali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip memudahkan pemilih, akurasi dalam penghitungan suara, dan efisien dalam penyelenggaraan Pemilu.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara memberikan tanda diatur dengan peraturan KPU.*

Untuk tanda yang digunakan dalam mekanisme pemberian suara seperti yang terdapat dalam Pasal 153 ayat (1) undang-undang *a quo* dijelaskan pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 03 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan Dan Penghitungan Suara

²⁶¹ Muhammad Fauzan Azim, (2012), *Konstitusionalitas Sistem Noken dalam Pemilihan Umum bagi Masyarakat Kabupaten Yahukimo*, Tesis Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas: Padang, hlm. 452.

²⁶² Yudi Latif, (2001), *Negara Paripurna: Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, hlm. 44-45.

Di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009. Pada Pasal 40 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum *a quo* menjelaskan bahwa surat suara dalam pemilihan umum dinyatakan sah apabila:

Suara pada surat suara Pemilu anggota DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota, dinyatakan sah apabila :

- a. surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS;*
- b. bentuk pemberian tanda adalah tanda centang (√) atau sebutan lainnya;*
- c. pemberian tanda sebagaimana dimaksud pada huruf b, dilakukan hanya satu kali pada kolom nama partai termasuk tanda gambar dan nomor urut partai politik atau kolom nomor urut calon atau kolom nama calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.*
- d. sudut tanda centang (√) atau sebutan lainnya terdapat di dalam kolom nama partai politik, walaupun ujung garis tanda centang (√) melewati garis kolom nama partai politik; atau*
- e. sudut tanda centang (√) atau sebutan lainnya terdapat pada kolom nomor urut calon atau kolom nama calon, tetapi bagian akhir garis tanda centang (√) atau sebutan lainnya melampaui kolom nomor urut calon atau kolom nama calon.*

3. Electronic Voting

Electronic voting (e-Voting) merupakan salah satu varian metode pemberian suara yang digunakan dalam pemilihan umum di berbagai negara. Seperti di Jerman yang telah melegalkan mesin voting (*voting machine*) untuk digunakan dalam pemilu selama lebih dari empat puluh tahun.²⁶³ Sejak tahun 1956, *the Federal Electoral Act (FEA)* Jerman telah melegalkan penggunaan mesin penghitung suara yang teregistrasi dan dikeluarkan secara resmi untuk menggantikan cara pemungutan suara secara manual yang tidak praktis jika dibandingkan dengan pemungutan dan penghitungan suara dengan menggunakan *machines count*.²⁶⁴

Dalam proses pemilu yang menggunakan *E-Voting* sebagai pilihan mekanisme dalam pemberian suara, juga terdapat istilah *Electronic Counting (E-Counting)*. Ben Goldsmith dan Holly Rutharauff dalam *Making a Decisions*

²⁶³ Sebastian Seedorf, (2015), *Germany: The Public Nature of Election and its Consequences for E-Voting*, dalam Ardita Driza Maurer dan Jordi Barrar, (2015), *E-Voting Case Law*, Ashgate Publishing Limited: Burlington, hlm. 23.

²⁶⁴ Sebastian Seedorf, (2015), *Germany: The Public Nature of Election and its Consequences for E-Voting*, dalam Ardita Driza Maurer dan Jordi Barrar, (2015), *E-Voting Case Law*, Ashgate Publishing Limited: Burlington, hlm. 23.

on *E-Voting or E-Counting* menyatakan bahwa *The first step in implementing electronic voting or counting technologies is the decision-making process concerning the of the technologies. This process has varied considerably in the countries that have used electronic voting or counting technologies.*²⁶⁵ Terdapat perbedaan yang mendasar antara penggunaan *Electronic Voting* dan *Electronic Counting* dalam penerapannya dalam pemilihan umum. Walaupun sebenarnya bagi negara yang memilih menggunakan *E-Voting* maka secara *mutatis mutandis* akan menerapkan sistem *E-Counting*.

E-Voting secara sederhana merupakan proses untuk memberikan suara dalam pemilu dengan menggunakan mesin *voting* resmi yang telah disediakan oleh penyelenggara pemilu. Meskipun telah menggunakan *E-Voting*, namun keberadaan Tempat Pemungutan Suara (TPS) masih akan digunakan karena akan menjadi lokasi ditematkannya mesin untuk melakukan pemungutan suara tersebut. Kemudian setelah dilakukan pemungutan suara dengan menggunakan mesin *voting*, maka selanjutnya suara yang telah terkumpul akan dihitung secara oleh pemerintah secara resmi. Dengan menggunakan *E-Counting* maka akan mengefesienkan waktu yang digunakan untuk menghitung suara pada pemilu.

E-Voting pernah dilakukan dalam pemilihan kepala desa seperti yang dilakukab di Kabupaten Jembrana, Provinsi Bali, yaitu Pemilihan Kepala Dusun (Kelihan Banjar Dinas) di Desa Yehembang, dan di Desa Pohsanten, Kecamatan Mendoyo, dan di Desa Perancak, Kecamatan Jembrana. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 147/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa :

Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah konstitusional bersyarat terhadap Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga kata, "mencoblos" dalam Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diartikan pula menggunakan metode e-voting dengan syarat kumulatif sebagai berikut:

- a. *tidak melanggar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;*
- b. *daerah yang menerapkan metode e-voting sudah siap dari sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia maupun perangkat lunaknya, kesiapan masyarakat di daerah yang bersangkutan, serta persyaratan lain yang diperlukan;*

Sehingga penggunaan cara pemberian suara dengan menggunakan *E-Voting* telah dinyatakan konstitusional dan tidak bertentangan dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945. Namun terdapat beberapa tantangan yang akan dihadapi oleh Indonesia apabila akan menerapkan *E-Voting* sebagai metode sistem pemberian suara di Indonesia dalam skala

²⁶⁵ Ben Goldsmith dan Holly Rutharauff, (2011), *Making a Decisions on E-Voting or E-Counting*, *Internasional Foundation for Electoral Systems (IFES)*: Washington D.C., hlm. 75.

nasional. Seperti dalam kajian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.

Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi melakukan survey yang dilakukan pada tahun 2014 terhadap pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) dengan *E-Voting* di berbagai daerah, survey tersebut menghasilkan data 97% masyarakat setuju dan mengatakan bahwa *E-Voting* itu mudah dan efisien,²⁶⁶ Kemudian dalam kajian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, dapat dilakukan efisiensi anggaran yang signifikan, contohnya pada pelaksanaan Pilkades. Di Indonesia terdapat 76.665 desa, apabila sekali Pilkades anggarannya sejumlah 25 juta rupiah, maka total biaya pilkades nasional bisa mencapai hampir 2 triliun. Dengan *E-Voting* pemerintah daerah hanya butuh menginvestasikan beberapa perangkat dan bisa dipakai berulang-ulang, contohnya di Boyolali, setiap Kabupaten praktis hanya tinggal membeli minimal lima perangkat *E-Voting* dan dapat digunakan di tiap penyelenggaraan Pilkades.²⁶⁷ Namun kajian dan survey yang dilakukan oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi hanya mencakup Pemilihan Kepala Desa dalam wilayah yang kecil, bukan penerapan *E-Voting* dalam skala nasional.

²⁶⁶ <https://www.bppt.go.id/teknologi-informasi-energi-dan-material/1869-e-voting-demokrasi-di-ujung-jari-i> diakses pada Senin 17 Desember Tahun 2018 Pukul 11.21 WIB.

²⁶⁷ <https://www.bppt.go.id/teknologi-informasi-energi-dan-material/1869-e-voting-demokrasi-di-ujung-jari-i> diakses pada Senin 17 Desember Tahun 2018 Pukul 11.23 WIB.

BAB IV

PESERTA PEMILU

A. Partai Politik Peserta Pemilu

Keberadaan partai politik dalam sistem demokrasi perwakilan merupakan sebuah keniscayaan. Sistem politik demokrasi tidak akan berjalan tanpa adanya sistem kepartaian. Namun sistem kepartaian saja tidak cukup untuk menghasilkan demokrasi (*party system is necessary but not sufficient for democracy*).²⁶⁸ Sistem politik demokrasi yang kuat sejatinya menghendaki partai politik yang fungsional dan demokratis. Selain itu, partai politik juga harus terlembaga dengan baik dan kompetitif. Partai politik tidak hanya menjadi saluran partisipasi politik warga negara. Mereka juga berperan mengintegrasikan individu dan kelompok yang ada di masyarakat ke dalam sistem politik. Partai memiliki kewajiban untuk mempersiapkan kader pemimpin bangsa untuk dicalonkan menduduki berbagai jabatan dalam lembaga legislatif dan eksekutif melalui pemilu.²⁶⁹

Giovanni Sartori menasbihkan bahwa partai politik ialah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilu dan melalui pemilu itu mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik (*a party is any political group that present at elections, and is capable of placing through elections candidates for public office*).²⁷⁰ Senada dengan Sartori, Ramlan Surbakti menyebutkan salah satu fungsi utama partai politik ialah

²⁶⁸ Koiruddin, (2004). *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 145

²⁶⁹ Ramlan Surbakti, (2011). *Pengendalian Keuangan Partai Politik*, Jakarta, Kemitraan, hlm. 45

²⁷⁰ Miriam Budiarjo, (2012). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 404-405

mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasarkan ideologi tertentu.²⁷¹ Cara yang digunakan oleh suatu partai politik dalam sistem politik demokrasi dalam kaitannya mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan ialah ikut serta dalam pemilu.²⁷²

Dalam rangka menjamin terselenggaranya pemilu secara demokratis dan berkeadilan, partai politik harus melewati sebuah tahapan pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu. Tahapan ini merupakan salah satu tahapan yang krusial dalam siklus pemilu. Sebab, lolos tidaknya menjadi peserta pemilu ditentukan oleh hasil verifikasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu (baca: Komisi Pemilihan Umum). Verifikasi merupakan proses pemeriksaan yang terkait dengan keterpenuhan syarat sebuah partai politik untuk mengikuti pemilu.²⁷³ Saldi Isra menambahkan bahwa verifikasi merupakan metode untuk membuktikan kebenaran dan keterpenuhan berbagai syarat dalam kepesertaan pada pemilu. Proses tersebut dimaksudkan untuk mendorong partai politik membuktikan kemampuannya menjadi peserta pemilu.²⁷⁴

Ditelisik dari napak tilas penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia, maka dapat diketahui ihwal syarat keikutsertaan dan verifikasi partai politik dalam pemilu pertamakali diberlakukan dalam pemilu tahun 1999. Sebagaimana termaktub dalam Bab VII Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu pasal 39 jo. Pasal 82 terdapat persyaratan keikutsertaan dalam pemilu bagi partai politik yang menyangkut: syarat kepengurusan, kepemilikan kantor tetap, jumlah minimum anggota, persyaratan ambang batas, dan syarat-syarat lainnya.

Pasal 39

(1) Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilihan Umum apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang tentang Partai Politik;*
- b. memiliki pengurus di lebih dari ½ (setengah) jumlah propinsi di Indonesia;*
- c. memiliki pengurus di lebih dari ½ (setengah) jumlah kabupaten kotamadya di propinsi sebagaimanadimaksud pada huruf b;*
- d. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik.*

²⁷¹ *Ibid.*, hlm. 407

²⁷² Ramlan Surbakti, *Op.Cit.*, Hlm. 55

²⁷³ Syamsuddin Haris (2014). *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, cetakan pertama. Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia. hlm. 44-45

²⁷⁴ Saldi Isra, *Keharusan Verifikasi Partai Politik*, Kolom Pakar, Media Indonesia, 27 Agustus 2012, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/26-mediaindonesia/172-keh-arusan-verifikasi-partai-politik.html>, diakses pada tanggal 31 November 2018. Lihat juga dalam Saldi Isra, 2017, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Jakarta, Penerbit Themis, hlm. 84

- (2) Partai Politik yang telah terdaftar, tetapi tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud ayat (1). tidak dapat menjadi Peserta Pemilihan Umum, namun keberadaannya tetap diakui selama partai tersebut melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Partai Politik.
- (3) Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2 % (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah propinsi dan di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum.
- (4) Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (3), tidak boleh ikut dalam Pemilihan Umum berikutnya, kecuali bergabung dengan partai politik lain.
- (5) Pendaftaran Partai Politik untuk menjadi peserta Pemilihan Umum, diatur lebih lanjut dengan keputusan KPU.

Persyaratan keikutsertaan dan proses verifikasi partai politik dalam pemilu menjadi klausula yang terus dipertahankan dalam paket regulasi pada periode pemilu berikutnya, antara lain UU Nomor 12 Tahun 2003, UU No. 10 Tahun 2008, UU Nomor 8 Tahun 2012, serta berakhir pada UU No. 7 Tahun 2017.

**Tabel Kajian Normatif
Persyaratan dan Verifikasi Partai Politik**

Syarat Peserta Pemilu	UU 3/1999	UU 12/2003	UU 10/2008	UU 8/2012	UU 7/2017
	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
Kepengurusan	Lebih dari ½ jumlah provinsi di Indonesia; di lebih dari ½ jumlah kabupaten/kotamadya di provinsi yang bersangkutan	Minimal 2/3 dari seluruh jumlah provinsi; minimal 2/3 dari jumlah kabupaten/kotamadya di provinsi yang bersangkutan	Minimal 2/3 dari seluruh jumlah provinsi; di 2/3 jumlah kabupaten/kotamadya di provinsi yang bersangkutan	Di seluruh provinsi, minimal, di 75% jumlah kabupaten/kotamadya di provinsi yang bersangkutan; minimal di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kotamadya yang bersangkutan	Di seluruh provinsi; di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan
30% keterwakilan perempuan	-	-	Ya	Ya	Ya
Minimum anggota	-	1.000 orang atau minimum 1/1.000 dari jumlah penduduk	1.000 orang atau minimum 1/1.000 dari jumlah penduduk	1.000 orang atau minimum 1/1.000 dari jumlah penduduk	1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada setiap

		pada setiap kepengurusan parpol	pada setiap kepengurusan parpol	pada setiap kepengurusan parpol	kepengurusan parpol
Nama dan tanda gambar	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya
Kantor tetap	-	Ya	Ya	Ya	Ya
Rekening dana kampanye pemilu	-	-	-	Ya	Ya
<i>Electoral Threshold</i> (ambang batas)	2% dari jumlah kursi DPR atau 3% jumlah kursi DPRD I atau DPRD II di ½ jumlah provinsi dan di ½ jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia	<i>Electoral threshold</i> 3% jumlah kursi DPR; 4% jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar di ½ jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau 4% jumlah kursi DPRD kabupaten/kotamadya yang tersebar di ½ jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia	<i>Parliamentary threshold</i> (2,5% dari jumlah suara sah secara nasional)	<i>Parliamentary threshold</i> (3,5% dari jumlah suara secara nasional)	<i>Parliamentary threshold</i> (4% dari jumlah suara secara nasional)

Perbandingan terhadap syarat verifikasi partai politik sebagai peserta pemilu akan memperlihatkan bahwa perkembangan syarat keikutsertaan dan verifikasi partai politik sebagai peserta pemilu menjadi semakin sulit. Oleh karenanya, klausul syarat dan verifikasi partai politik mengalami perubahan melalui jalur *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Berikut beberapa putusan MK yang memberikan dampak konstruktif terhadap perubahan regulasi pemilu mengenai syarat keikutsertaan dan verifikasi partai politik peserta pemilu.

Tabel Putusan MK
Syarat dan Verifikasi Partai Politik

Pemilu	Dasar Hukum	Permohonan dan Putusan MK	Keterangan/ Jumlah Parpol
1999	- UU 2/1999 ttg Parpol Ps. 4: Proses menjadi badan hukum di Departemen Kehakiman	-	48 parpol yang lulus verifikasi (dari 141 pendaftar)

	<ul style="list-style-type: none"> - UU 3/1999 ttg Pemilu Ps. 39 dan Ps. 82: memberikan syarat parpol untuk ikut pemilu - UU 4 /1999 ttg Susduk MPR, DPR, dan DPRD Ps. 11 ayat (1), Ps. 18 ayat (1), Ps. 25 ayat (1): pengisian anggota DPR, DPRD I, DPRD II melalui pemilu dan pengangkatan 		
2004	<ul style="list-style-type: none"> - UU 31/2002 ttg Parpol Ps. 2 dan Ps. 3: Pembentukan dan pendaftaran parpol di Departemen Kehakiman - UU 12/2003 ttg Pemilu DPR, DPD, dan DPRD Ps. 7, Ps. 9, dan Ps. 143: persyaratan parpol untuk ikut pemilu dan pemilu berikutnya (2009) - UU 23/2003 ttg Pemilu Presiden dan Wapres Ps. 5: syarat parpol atau gabungan parpol untuk ikut pemilu 	-	24 parpol
2009	<ul style="list-style-type: none"> - UU 2/2008 ttg Parpol Ps. 2, Ps. 3, Ps. 4: syarat pembentukan parpol, pendaftaran parpol di Departemen Hukum dan HAM, serta pengesahan Menteri - UU 22/2007 ttg Penyelenggara Pemilu - UU 10/2008 ttg Pemilu DPR, DPD, dan DPRD Ps. 8, Ps. 15, Ps. 16 dan Ps. 315: persyaratan parpol untuk ikut pemilu dan pemilu berikutnya (2014) - UU 42/2008 ttg Pemilu Presiden dan Wapres 	Putusan No. 12/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Pasal 316 huruf d UU 10/2008	<p>Pengecualian terhadap Parpol peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 UU 10/2008 (mengatur tentang <i>electoral threshold</i>).</p> <p>Pasal 316 huruf d menyebutkan bahwa ketentuan Pasal 315 dapat dikecualikan terhadap partai politik yang memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004.</p> <p>Keberadaan Ps. 316 huruf d menyebabkan partai peserta Pemilihan Umum 2004 yang tidak memenuhi <i>electoral threshold</i>, namun mempunyai kursi di DPR tidak mempunyai kewajiban mengikuti verifikasi oleh KPU.</p> <p>Artinya, tanpa adanya ketentuan Ps. 316 huruf d maka semua partai politik yang tidak memenuhi 3% jumlah</p>

	Ps. 8, Ps. 9		kursi di DPR mesti menjalani verifikasi oleh KPU. Menyatakan Pasal 316 huruf d UU 10/2008 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. 44 parpol, 38 parpol nasional dan 6 parpol adalah parpol lokal Aceh
2014	<ul style="list-style-type: none"> - UU 2/2011 ttg Parpol <p>Ps. 2, Ps. 3, Ps. 4: syarat pembentukan parpol, pendaftaran parpol di Departemen Hukum dan HAM, serta pengesahan Menteri</p> <ul style="list-style-type: none"> - UU 15/2011 ttg Penyelenggara Pemilu - UU 8 th 2012 ttg Pemilu DPR, DPD, DPRD <p>Ps. 8, Ps. 15 dan Ps. 16: persyaratan parpol untuk ikut pemilu dan pemilu berikutnya (2019)</p> <ul style="list-style-type: none"> - UU 42/2008 ttg Pemilu Presiden dan Wapres <p>Ps. 8, Ps. 9</p>	Putusan No. 52/PUU-X/2012 tentang pengujian Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 8/2012	Terbagi atas 2 kelompok pendapat: <i>pertama</i> , tidak perlu verifikasi parpol sebab telah lolos <i>parliamentary threshold</i> di tahun 2009. <i>Kedua</i> , parpol yang dapat menjadi peserta pemilu 2014 adalah parpol yang telah memenuhi sembilan persyaratan yang diatur Pasal 8 ayat (2) UU No. 8/2012. Parpol yang masuk kategori tersebut ialah parpol yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara parlemen pada Pemilu 2009 dan parpol baru. Terhadap dua kelompok parpol itu, kelengkapan persyaratan mereka sebagai peserta pemilu harus diverifikasi. Ambang batas sebagai 'jalan pintas' parpol lama untuk dapat langsung ikut pemilu. Ketentuan baru dianggap diskriminatif sebab memberikan syarat yg lebih berat daripada syarat verifikasi di tahun 2009. 12 parpol dan 3 parpol lokal
2019	Ps. 173 UU 7 th 2017 ttg PEMILU	<p>Putusan No. 53/PUU-XV/2017 antara lain tentang pengujian Pasal 173 ayat (1) dan (3) UU No. 7 th 2017</p> <p>Putusan No. 60/PUU-XV/2017 antara lain tentang pengujian Pasal 173 ayat (1) dan (3) UU No. 7 th 2017</p>	<p>Pasal 173 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 7/2017 memberikan 2 (dua) opsi bagi parpol untuk dapat ikut berkompetisi dalam pemilu 2019, yaitu melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Papol yang telah mengikuti pemilu tahun 2014, otomatis ditetapkan sebagai peserta pemilu 2019 (tanpa proses verifikasi KPU lagi); b. Papol baru yang berbadan hukum, belum mengikuti

			<p>pemilu tahun 2014 namun telah lolos verifikasi KPU</p> <p>Dua putusan MK tersebut setidaknya mendalilkan pasal-pasal yang dianggap sama yaitu mengurangi rasa keadilan bagi parpol baru, khususnya yang akan mulai ikut berkompetisi di pemilu tahun 2019.</p> <p>12 parpol lama, 4 parpol baru (total 16 parpol), dan 4 parpol local Aceh</p>
--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sejauh yang bias diamati, *judicial review* terhadap pasal-pasal verifikasi adalah merupakan parpol yang tidak dapat mendudukkan wakilnya di kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebab tidak lolos *parliamentary threshold*, atau bahkan parpol yang bukan merupakan peserta pemilu. Dalam Putusan MK, merujuk pendapat Pemerintah dan DPR, dapat disimpulkan jika *ratio legis* pemberlakuan perbedaan verifikasi parpol merupakan: *pertama*, upaya penyederhanaan parpol, sehingga pemberlakuan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* dalam setiap persiapan pemilu bukan merupakan pelanggaran hak asasi manusia sebuah parpol. *Kedua*, perbedaan syarat verifikasi parpol lama dan baru merupakan “reward” atas perolehan suara dalam pemilu, sebab parpol yang memiliki wakil di DPR adalah parpol yang terbukti lolos verifikasi KPU sebelumnya dan mendapat dukungan rakyat. Verifikasi juga bertujuan menghindari munculnya parpol yang nyatanya tidak mempunyai dukungan struktural dan infrastruktur di daerah.

Ketiga, seturut dengan alasan pertama, syarat *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* telah diatur dalam sebuah legislasi, sebagaimana syarat pembatasan hak asasi manusia (parpol) menurut Pasal 28 ayat (2) UUD NRI 1945. Masyarakat juga tidak dilarang membentuk parpol dan ikut serta dalam kompetisi pemilu, namun harus menyesuaikan legislasi yang mengatur tentang parpol dan pemilu. *Keempat*, pengaturan syarat bagi parpol untuk ikut pemilu adalah merupakan *open legal policy* dari pembentuk legislasi tentang pemilu.

Kelima, pemilu adalah wujud kedaulatan rakyat dan merupakan salah satu pilar demokrasi, yang berazaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dimana verifikasi parpol berdasarkan kualifikasi dan kompetensi adalah sebagai sarana meningkatkan mutu, efisiensi, efektifitas terselenggaranya pemilu, sehingga perbedaan verifikasi antara parpol lama dan baru merupakan wujud proporsionalitas keadilan bagi setiap parpol yang ingin berkompetisi. *Keenam*, bagi parpol lama yang telah ikut pemilu dan lolos verifikasi pemilu sebelumnya tetap harus lolos penelitian administrasi yaitu dengan memasukkan data parpol ke dalam “Sipol” (Sistem

Informasi Partai Politik) untuk melihat kebenaran dan keabsahan parpol sehingga dapat menghemat anggaran pemilu.

Ratio legis pengaturan verifikasi parpol sebagai peserta pemilu juga tercantum dalam Penjelasan umum UU 10/2008 dan UU No. 8/2012. Secara tersurat menyatakan bahwa perubahan yang dilakukan oleh UU 10/2008 dan UU No. 8/2012, khususnya bagi parpol peserta pemilu adalah bertujuan untuk memperkuat DPR melalui sistem multipartai yang sederhana, dan sekaligus memperkuat sistem presidensiil. Sementara dalam UU 7/2017 secara tersirat menyatakan bahwa keinginan untuk menyederhanaan parpol dilakukan melalui mekanisme *parliamentary threshold* dan *presidential threshold*. Lebih lanjut, pandangan MK terkait mekanisme verifikasi parpol nampak dalam *ratio decidendi* yang disusun dalam Putusannya. Penekanan *Ratio decidendi* Putusan MK No. 12/PUU-VI/2008 nampak sedikit berbeda dengan Putusan MK No. 52/PUU-X/2012, dan Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 (serta Putusan MK No. 60/PUU-XV/2017).

Putusan MK No. 12/PUU-VI/2008 pada awalnya menitikberatkan pada perubahan mekanisme *electoral threshold* yang diakomodir dalam UU 12/2003 menjadi mekanisme *parliamentary threshold* dalam UU 10/2008. Transisi yang dilakukan oleh UU 10/2008 akibat pergantian mekanisme ini disiasati dengan membuat ketentuan di Pasal 315 dan 316. Parpol yang berhak menjadi peserta pemilu tahun 2009 adalah: *pertama*, merupakan parpol peserta pemilu tahun 2004, artinya telah memenuhi syarat *electoral threshold* yang ditentukan Pasal 9 ayat (1) UU 12/2003 (tertera dalam Pasal 315 UU 10/2008).

Kedua, dalam Pasal 316 UU 10/2008 menyatakan bahwa parpol yang tidak memenuhi syarat *electoral threshold* dalam pemilu 2009, tetap dapat mengikuti pemilu di tahun 2009 dengan syarat: *a)* calon parpol bergabung dengan parpol peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315; *b)* calon parpol bergabung dengan parpol yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu parpol yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; *c)* calon parpol bergabung dengan parpol yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; *d)* calon parpol memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau *e)* calon parpol memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi parpol peserta pemilu sebagaimana ditentukan dalam UU 10/2008.

Patut dipertanyakan adalah *ratio legis* yang ingin dibangun oleh Pasal 316 huruf d di atas tidak sejalan dengan peralihan mekanisme *electoral threshold* ke *parliamentary threshold*. MK berpendapat ketentuan huruf d tersebut multitafsir, sebab tidak jelas pihak mana yang akan diuntungkan

dan diberikan kemudahan dalam pemilu 2009. Apakah bagi semua parpol peserta pemilu tahun 2004, termasuk yang tidak lolos *electoral threshold* (yang berakibat tidak memiliki kursi di DPR) ataukah terbatas bagi parpol yang telah memiliki kursi di DPR berdasarkan pemilu 2004, sebab UU 28/2010 menganut mekanisme *parliamentary threshold* (bukan lagi *electoral threshold*).

Hal yang multitafsir tersebut semakin menunjukkan perlakuan yang tidak sama dan adil terhadap sesama parpol peserta pemilu tahun 2004 yang tidak memenuhi *electoral threshold* (tidak memiliki kursi di DPR dan DPRD). Hal tersebut dibuktikan dengan ada parpol yang hanya memperoleh satu kursi di DPR, kendati perolehan suaranya lebih sedikit dari pada parpol yang tidak memiliki kursi di DPR, secara langsung dapat menjadi peserta pemilu 2009. Sedangkan parpol yang perolehan suaranya lebih banyak, tetapi tidak memperoleh kursi di DPR, justru harus melalui proses panjang untuk dapat mengikuti Pemilu 2009, yaitu melalui tahap verifikasi administrasi dan verifikasi faktual oleh KPU.

Pada akhirnya MK menyimpulkan jika Pasal 316 huruf d UU 10/2008, yang memberikan perlakuan yang tidak sama kepada mereka yang kedudukannya sama, dalam hal ini parpol yang memiliki wakil di DPR dan yang tidak memiliki wakil di DPR, pada hakikatnya kedudukannya sama, yakni tidak memenuhi *electoral threshold* baik menurut Pasal 9 ayat (1) UU 12/2003 maupun menurut Pasal 315 UU 10/2008, sehingga dinyatakan bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945. Artinya Pasal 316 huruf d UU 10/2008 justru menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) terhadap sesama parpol peserta pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan *electoral threshold* sebagaimana ditentukan oleh Pasal 9 ayat (1) UU 12/2003 maupun Pasal 315 UU 10/2008. Dalam hal ini, upaya verifikasi justru memberikan peluang yang tidak adil bagi parpol-parpol yang telah dinyatakan lulus sebagai peserta pemilu, namun (hanya) tidak memiliki kursi di DPR.

Ratio decidendi Putusan MK No. 52/PUU-X/2012 menitikberatkan pada upaya pembentuk undang-undang untuk melakukan penyederhanaan parpol, yang dilakukan dengan cara: *pertama*, melakukan pengaturan pendirian parpol dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 2 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik. Cara *kedua*, dengan melakukan persyaratan bagi parpol yang akan mendaftar sebagai peserta pemilu tahun 2014 dalam UU 8/2012. Cara *ketiga*, parpol peserta pemilu 2009 dapat secara langsung ditetapkan sebagai peserta pemilu 2014, asalkan telah memenuhi *parliamentary threshold* (dinyatakan dalam UU 10/2008), sebagaimana ditentukan oleh Pasal 8 ayat (1) UU 8/2012. Cara *keempat*, bagi parpol lama peserta pemilu 2009 yang

tidak mampu memperoleh *parliamentary threshold* dan parpol baru yang ingin menjadi peserta pemilu harus memenuhi beberapa syarat yang ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2) UU 8/2012.

Ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU 8/2012 sama-sama dianggap tidak memberikan keadilan bagi parpol lama yang telah dinyatakan sebagai peserta pemilu 2009. Pasal 8 ayat (1) UU 8/2012 mensyaratkan perolehan *parliamentary threshold* bagi parpol untuk dapat menjadi peserta pemilu 2014, sementara Pasal 8 ayat (2) UU 8/2012 memberikan beberapa syarat bagi parpol yang tidak mampu memperoleh *parliamentary threshold* dalam pemilu 2009 dan parpol baru. Bahwasannya walaupun parpol lama ini tidak memenuhi *parliamentary threshold* di pemilu 2009, namun hakekatnya telah lolos verifikasi menjadi parpol peserta pemilu, sehingga sangat tidak adil bila parpol tersebut bila ingin berperan sebagai peserta pemilu 2014 disyaratkan harus lulus *parliamentary threshold* atau jika tidak mampu wajib memenuhi syarat yang berbeda dengan syarat yang ditetapkan pada tahun 2009.

Apabila dibandingkan antara persyaratan sebagai peserta pemilu yang ditentukan Pasal 8 UU 10/2008 (pemilu 2009) dengan Pasal 8 UU 8/2012 (pemilu 2014), dapat disimpulkan selain memuat syarat yang berbeda, juga mengatur syarat yang lebih berat untuk menjadi peserta pemilu 2014. Hal tersebut tentu saja menimbulkan rasa ketidakadilan bagi parpol peserta pemilu di tahun 2009, khususnya yang tidak memperoleh *parliamentary threshold*. Artinya tidak ada keadilan bagi sesama parpol yang akan ikut pemilu, masing-masing (parpol lama peserta pemilu 2009 dan parpol baru) diberikan syarat yang berbeda, walaupun akan berkompetisi dalam pemilu yang sama yaitu pemilu 2014.

Sebagai upaya mendukung proses penyederhanaan parpol, maka verifikasi dalam pemilu 2014 yang ditawarkan MK ada 2 (dua) solusi, yaitu *pertama*, menyamakan persyaratan kepesertaan pemilu antara parpol peserta pemilu tahun 2009 dan parpol peserta pemilu tahun 2014, atau *kedua*, mewajibkan seluruh parpol yang akan mengikuti pemilu tahun 2014 dengan persyaratan baru yang ditentukan dalam Undang-Undang *a quo*.

Pokok permasalahan yang menjadi fokus dalam Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 pada dasarnya sama dengan Putusan MK No. 52/PUU-X/2012, yaitu terdapat perbedaan syarat kepesertaan parpol antara parpol lama yang telah mengikuti pemilu sebelumnya dengan parpol baru yang akan bergabung menjadi peserta pemilu di tahun berikutnya. Ketidakharian verifikasi ulang bagi parpol lama dan persyaratan yang lebih berat bagi parpol baru menimbulkan ketidakadilan diantara sesama parpol peserta pemilu. Artinya dalam menyusun ratio legis mekanisme penyederhanaan parpol dalam Pasal 173 ayat (1) jo Pasal 173 ayat (3) sama sekali tidak merujuk pada Putusan MK No. 52/PUU-X/2012.

UUD NRI 1945 memperbolehkan pemberlakuan yang berbeda, namun dalam lingkup kepesertaan dalam kontestasi politik seperti pemilu hal tersebut bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945, selain itu perlakuan yang berbeda menyebabkan terjadinya ketidakadilan pemilu itu sendiri. Artinya *ratio decidendi* dalam Putusan MK No. 52/PUU-X/2012 harusnya tetap relevan diberlakukan bagi setiap parpol calon peserta pemilu 2019 dan pemilu di tahun-tahun berikutnya. Hal tersebut seturut dengan desain konstitusional UUD NRI 1945 yang mengharapkan penyederhanaan parpol dengan memperketat persyaratan peserta pemilu tanpa harus mengurangi hak konstitusional parpol itu sendiri.

Terdapat 4 (empat) *ratio decidendi* yang secara eksplisit dicantumkan dalam Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017, yaitu: *pertama*, perlunya rasa adil bagi calon peserta pemilu. Terpenuhinya syarat menjadi peserta parpol dan perolehan suara di DPR adalah 2 (dua) hal yang berbeda. Terpenuhinya syarat menjadi calon peserta pemilu merupakan indikator bahwa parpol tersebut masih layak untuk terlibat dalam kontestasi memperebutkan kepercayaan rakyat dalam pemilu, sementara perolehan suara dalam pemilu dan terpenuhinya kursi di DPR merupakan indikator kepercayaan rakyat terhadap parpol dalam sebuah pemilu. Penulis berpendapat, walaupun kedua hal tersebut di atas berbeda lingkup, namun keduanya saling berhubungan, status sebagai peserta parpol merupakan syarat mutlak untuk dapat memperoleh suara dalam pemilu dan selanjutnya dimungkinkan memperoleh kursi di DPR. Artinya ketidakadilan persyaratan bagi parpol calon peserta pemilu berimbas pada berkurangnya hak konstitusional parpol untuk ikut berkompetisi dalam pemilu dan berusaha memperoleh suara sebanyak-banyaknya sehingga bisa mendudukkan wakil parpol di DPR.

Kedua, Pemekaran daerah dan perkembangan demografi. Persyaratan peserta pemilu dalam legislasi mendasarkan pada jumlah daerah maupun jumlah penduduk (demografi). Keduanya memiliki potensi untuk mengalami dinamika dalam perkembangan jumlah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dan perkembangan jumlah penduduk. Bagi parpol yang telah memenuhi syarat kepengurusan dan syarat keanggotaan dalam jumlah tertentu di pemilu yang sebelumnya, bisa jadi berubah dalam pemilu berikutnya. Hal tersebut menjadikan verifikasi ulang bagi parpol lama adalah sebuah keniscayaan, sebab dengan verifikasi, pemutakhiran terpenuhinya syarat sebagai calon peserta pemilu dapat terkontrol.

Ketiga, parpol adalah badan hukum yang dinamis. Sebagai badan hukum, parpol bukanlah benda mati yang bersifat statis, para pengurus sekaligus kantor tetapnya bisa saja mengalami pergantian, penambahan, dan bahkan pengurangan di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota dan juga kecamatan. *Keempat*, syarat kepesertaan pemilu merupakan upaya memperketat persyaratan parpol menjadi peserta pemilu. Berkurangnya parpol akibat persyaratan tersebut berbanding lurus dengan efektifnya

sistem pemerintahan presidensiil yang dianut dalam UUD NRI 1945. Verifikasi faktual terpenuhinya Pasal 173 ayat (2) UU 7/2017 di tingkat provinsi, kabupaten/kota, sekaligus kecamatan terhadap seluruh calon parpol mengurangi timbulnya persoalan legitimasi parpol peserta pemilu yang pada akhirnya berpotensi dapat dipertanyakan pula hasil pemilu itu sendiri di kemudian hari. *Ratio decidendi* Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 juga dinyatakan dalam Putusan MK No. 60/PUU-XV/2017, sebab memiliki fokus yang (hampir) sama yaitu konstusionalitas Pasal 173 ayat (1) jo Pasal 173 ayat (3) UU 7/2017.

Merujuk pada *ratio decidendi* keempat Putusan MK tersebut diatas terkait syarat verifikasi parpol, bahwasannya MK secara konsisten menyatakan jika syarat verifikasi yang diterapkan secara tidak sama terhadap parpol lama yang telah mengikuti pemilu sebelumnya, bahkan mendapatkan kursi di DPR dan parpol baru yang tidak memenuhi verifikasi pada pemilu sebelumnya atau bahkan parpol yang baru berdiri adalah inkonstitusional sebab bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Patut dipertanyakan upaya pembentuk UU yang selalu 'memaksakan' penerapan perbedaan verifikasi terhadap calon peserta pemilu sebagai upaya menyederhanakan parpol sebagaimana desain pemurnian sistem presidensiil murni.

B. Syarat Calon Anggota DPR, DPD, DPRD

Dalam dinamika ketatanegaraan di Indonesia khususnya dalam pemilihan umum perodesasi ketatanegaraan dengan keadaan normal atau kondisi tertentu akan dilakukan pengisian jabatan. Seluruh aspek dalam pengkualifikasian dan verifikasi calon peserta pemilu dirumuskan dalam Undang-Undang dan peraturan lain dibawahnya

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD

Dalam rezim pemilu undang-undang ini memberikan kualifikasi yang harus dipenuhi untuk mengikuti kontestasi politik tepatnya dalam Pasal 60: Calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota harus memenuhi syarat:

- a. warga negara Republik Indonesia yang berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat;

- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya;
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- i. tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- j. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten; dan
- k. terdaftar sebagai pemilih.

Seiring diberlakukannya undang-undang ini, terdapat poin-poin yang dinilai tidak adil dan inkonstitusional karena dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sehingga hal ini dikhawatirkan akan menciderai hak konstitusional karena hak konstitusional adalah semua hak yang disuratkan dalam undangundang dasar. Hak-hak konstitusional itu mencakup baik hak asasi manusia maupun hak-hak lainnya, oleh karena itu agar terjaminnya hak konstitusional warga negara Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakan keadilan konstitusional ditengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab.

Dan dalam berjalannya waktu Undang-undang ini diberlakukan ternyata menjadi batu sandungan bagi warga negara yang ingin mencalonkan diri dan memajukan masyarakat bangsa dan negara. Salah satu cara agar warga negara tetap mendapatkan keadilan konstitusional adalah dengan cara melakukan *Judicial Review* (uji materi) ke mahkamah konstitusi, adapun uji materi yang pernah dilakukan terhadap pasal *a quo* adalah;

1.1. Bukan Bagian dari Organisasi Terlarang (Poin G)

Menilik kembali sejarah Indonesia, pernah terjadi pemberontakan-pemberontakan yang didalangi oleh organisasi terlarang yang berupaya merubah arah bagaimana kehidupan bernegara dengan faham-faham organisasi itu sendiri dan menimbulkan kekacauan pada masa itu. Sehingga pasca organisasi tersebut mati pemerintah dengan tegas membuat regulasi untuk mencegah dan membatasi gerakan-gerakan dari organisasi yang sudah dilarang itu salah satu contohnya yaitu Ketetapan MPRS Nomor

XXV/MPRS/1966 Tahun 1966 tentang Pembubaran dan Larangan-larangan Aktivitas Partai Komunis Indonesia. Bahkan batasan-batasan hak untuk berpolitik bukan hanya diperuntukkan untuk orang yang terlibat langsung dalam organisasi terlarang melainkan orang yang tidak langsung terlibat dalam organisasi tersebut seperti yang terlampir dalam Pasal 60 huruf g Undang-Undang No. 12 Tahun 2003. Definisi tidak langsung terlibat dalam organisasi terlarang menurut undang-undang tidak terlalu jelas karena tidak ada penjelasan lebih lanjut dalam Undang-Undang *a quo*. sehingga hal ini menimbulkan ketidakpastian yang dapat menimbulkan kerugian konstitusional terutama dalam kebebasan untuk berpartisipasi dalam membangun masyarakat, bangsa dan negara.

Bebas dan umum menjadi salah satu asas dalam pelaksanaan pemilu, dalam masyarakat yang demokratis partisipasi politik menjadi suatu hak asasi manusia oleh karena itu hal ini tak boleh dilanggar, argumen ini diperkuat dengan Pasal 21 Pernyataan Umum Hak Asasi Manusia PBB tahun 1948:

- a. *Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.*
- b. *The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.*

Pasal *a quo* dianggap bertentangan dengan beberapa pasal di dalam Konstitusi, yaitu;

- Pasal 28 C ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945: *"Setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya"*
- Pasal 28 D ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945: *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum"*
- Pasal 28 D ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945: *"Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan"*
- Pasal 28 I ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 *"Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang diskriminatif itu"*

Berlakunya pasal *a quo* dianggap cacat berat secara etis sehingga dari segi moral mencemarkan keseluruhan Undang-undang Pemilihan Umum itu sendiri, dan merupakan diskriminasi berdasarkan keyakinan politik. Oleh karena itu, pasal dimaksud melanggar hak asasi manusia yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang bila diteruskan dan dilaksanakan (*enforced*) akan melestarikan stigmatisasi kepada sekelompok orang, berarti juga menghentikan secara resmi upaya untuk mereintegrasikan dan rekonsiliasi sebagian warga bangsa ini ke dalam

tubuh bangsa yang adalah kewajiban moral dari era yang disebut "reformasi" ini. Dengan demikian jelas kiranya bahwa dalam suatu masyarakat yang demokratis, yang telah diterima secara universal oleh bangsa-bangsa beradab, hak atas partisipasi politik adalah suatu hak asasi manusia, yang dilakukan melalui pemilihan umum yang jujur.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *a quo* dengan pertimbangan-pertimbangan yang benar-benar matang²⁷⁵ sehingga poin g dalam pasal *a quo* dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

1.2. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi

Pasal 60 huruf g undang-undang *a quo* dicabut atau dibatalkan keberlakuannya sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 dan menjadi dasar dalam pembentukan undang-undang selanjutnya tepatnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (LN-RI Tahun 2008 Nomor 51) tidak lagi mencantumkan persyaratan sebagaimana dimaksud Pasal 60 huruf g UU No. 12 Tahun 2003 (Pasal 12 UU No.10 Tahun 2008).

Melalui putusan ini perwujudan salah satu ciri negara hukum yang sejalan dengan *Rechtsstaat* sudah terpenuhi dimana memiliki beberapa prinsip meliputi: 1) Perlindungan hak asasi manusia (*grondrechten*); 2) Pembagian kekuasaan (*Scheiding van machten*); 3) Pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*); dan 4) Adanya peradilan administrasi Tata Usaha Negara (*administratieve rechtspraak*).²⁷⁶ Penekanan tidak adanya diskriminasi bagi setiap warga negara dan mempunyai kedudukan sama di dalam hukum dan pemerintahan yang sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 sudah terpenuhi dan menjadi landasan bagi peraturan perundang-undangan lainnya ke depan.

1.3. Afiliasi Profesi

Di bawah rezim Soeharto, angkatan bersenjata Republik Indonesia, atau Tentara Nasional Indonesia (TNI), mendominasi semua tingkatan kenegaraan dan kemasyarakatan dengan menempatkan diri sebagai "pengawal bangsa". Kini mereka menemukan diri mereka dalam situasi yang sulit, berhadapan dengan lingkungan politik yang baru dengan citra yang tercoreng, karena telah menjadi pemain utama yang mempertahankan rezim Soeharto. Dalam beberapa hal, mereka lebih dianggap sebagai penyebab ketimbang solusi atas persoalan disintegrasi nasional.²⁷⁷ Berbagai cara dilakukan untuk membatasi peran TNI dalam lembaga kebijakan strategis

²⁷⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003

²⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, 1994, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, hlm. 79.

²⁷⁷ International IDEA (2000), Penilaian Demokratisasi di Indonesia, hlm. 4.

pemerintahan dan parlemen terutama dalam perannya di proses pemilu yang tujuan utamanya adalah mengembalikan tentara ke barak. Beberapa cara dapat ditempuh agar tujuan ini dapat tercapai. Termasuk di antaranya menyingkirkan basis konstitusional dan hukum yang memungkinkan keterlibatan TNI dalam setiap cabang pemerintahan; menegakkan kontrol sipil sepenuhnya atas fungsi-fungsi angkatan bersenjata, termasuk promosi jabatan, pengumpulan data intelijen dan pembuatan kebijakan pertahanan; mengurangi atau menghapuskan struktur teritorial TNI; dan menarik militer dari bisnis swasta.²⁷⁸

Pemilihan Umum di Indonesia memiliki asas dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan amanah Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Oleh karena salahsatu asas pemilu itu adalah bersifat umum dan hal ini dapat diterjemahkan bahwa siapa saja boleh berpartisipasi dalam kontestasi pemilu tanpa ada diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status sosial. Berdasarkan penjelasan itu semangat untuk berpartisipasi dalam pemilu muncul dari berbagai golongan, tetapi semangat untuk berkontestasi dalam pemilu bagi sebagian pekerjaan dibatasi haknya dalam berdemokrasi oleh undang-undang contohnya adalah profesi TNI dan Polri.

Pasal-pasal yang membatasi hak pilih dalam pemilu adalah: Pasal 145 UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD; Pasal 102 UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; Pasal 230 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Pasal 28 Angka 2 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia; Pasal 39 Angka 4 UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang inti dari pasal-pasal *a quo* adalah "*Anggota Kepolisian Republik Indonesia dan TNI tidak menggunakan hak memilih dan dipilih*". Hal ini dianggap profesi TNI dan Polri tidak mempunyai kedudukan yang sama dalam hal hukum dan pemerintahan.

Tentunya ini dianggap inkonstitusional karena persamaan ini secara tegas diatur dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*". Selanjutnya anggapan bahwa larangan untuk memberikan hak memilih dan dipilih dalam Pemilu merupakan salah satu bentuk diskriminasi terhadap setiap warga negara karena perbedaan pekerjaan dan status sosial yaitu sebagai Anggota TNI-Polri. Padahal negara wajib memberikan perlakuan yang sama dan adil tanpa ada diskriminasi terhadap semua anggota warga negara karena perbedaan pekerjaan dan status sosial sebagaimana tercantum dalam Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945 berbunyi,

²⁷⁸ *Ibid.*

“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan diskriminatif.”

Oleh karena pasal tersebut menimbulkan kerugian konstitusional maka pasal-pasal *a quo* diuji ke Mahkamah Konstitusi dan memohonkan agar pasal-pasal yang dianggap akan merugikan konstitusional itu tidak mempunyai kekuatan hukum tetap sehingga hak memilih dan dipilih dalam pemilu tetap ada pada seluruh warga negara Indonesia.

Mahkamah Konstitusi memutus permohonan terkait pasal-pasal yang dianggap bertentangan dengan konstitusi tersebut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 024/PUU-IV/2006. Mahkamah berpendapat bahwa pemohon tidak memiliki *legal standing* sehingga permohonan pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) karena Pemohon adalah pensiunan Anggota Polri, Menurut sistem hukum yang berlaku di Indonesia, yang juga telah merupakan norma yang berlaku secara universal, pensiunan tentara atau polisi tidaklah sama statusnya dengan tentara atau polisi aktif. Oleh karena itu, dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, Pemohon tidaklah dapat bertindak seakan-akan Anggota Polri aktif. Sebagai pensiunan (mantan) Anggota Polri, Pemohon juga tidak dapat mengatasnamakan Anggota Polri yang masih aktif, karena kata “nya” dalam frasa “hak dan/atau kewenangan konstitusional “nya” sebagaimana tercantum dalam Pasal 51 Ayat (1) UU MK mempersyaratkan bahwa kerugian itu haruslah kerugian yang dialami (diderita) – nya sendiri, bukan kerugian yang diderita oleh pihak lain, dan oleh karena itu mengenai pokok perkara tidak akan dipertimbangkan lebih lanjut.

1.4. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 024/PUU-IV/2006 terkait pembatasan-pembatasan hak memilih dan dipilih bagi TNI dan Polri makin diperkuat oleh keluarnya putusan ini, tetapi terkait substansi alasan mengapa regulasi terkait hak politik ini dibatasi belumlah jelas karena pokok-pokok putusan ini belum jauh dipertimbangkan. Dan juga menegaskan kembali bahwa tingkat kontrol sipil atas militer merupakan sebuah indikasi dari daya tahan dan stabilitas struktur politik baru dan kedalaman proses demokratisasi walaupun harus mengenyampingkan hak-hak konstitusional anggota TNI dan Polri

2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD

Di dalam regulasi pemilu ini sudah dilakukan perubahan *mutatis mutandis* dari regulasi sebelumnya terutama mengenai syarat-syarat perseorangan untuk mengikuti kontestasi pemilu. Dalam undang-undang

pemilu sebelumnya²⁷⁹ memuat 10 syarat mengenai kualifikasi untuk bisa mengikuti kontestasi pemilu²⁸⁰, persyaratan yang ada dalam undang-undang ini tidak jauh berbeda dengan undang-undang pemilu sebelumnya, dalam undang-undang ini syarat bukan bagian yang terlibat secara langsung dan tidak langsung dalam organisasi terlarang sudah dicabut sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 dan huruf h dalam Undang-undang sebelumnya²⁸¹ juga tidak dicantumkan dalam persyaratan undang-undang ini. Adapun syarat untuk menjadi calon anggota legislatif dalam Pasal 12 adalah sebagai berikut:

- a) Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c) bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e) berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;
- f) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h) sehat jasmani dan rohani;
- i) terdaftar sebagai pemilih;
- j) bersedia bekerja penuh waktu;
- k) mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali.

Adanya beberapa perubahan terkait syarat-syarat untuk menjadi calon anggota legislatif yang tidak signifikan tentunya juga rawan akan ketidakmampuan untuk mengakomodir kebutuhan dan keadaan masyarakat yang terus berkembang dan ini terbukti dengan adanya uji materi terkait syarat-syarat untuk menjadi calon anggota legislatif ini, adapun permohonan uji materi undang-undang *a quo* adalah;

²⁷⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD

²⁸⁰ Lihat pasal 60 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD

²⁸¹ Pasal 60 huruf h: tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

2.1. Bukan Mantan Narapidana (Huruf g) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-VI/2008

Sebagai orang yang akan mewakili masyarakat di dalam parlemen maka secara kepribadian haruslah orang yang mempunyai standar moral. Dan dalam regulasi hal itu sudah diatur dalam syarat menjadi anggota legislatif yaitu dalam Pasal 50 ayat (1) huruf g Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 dimana calon anggota legislatif tidak pernah dijatuhi hukuman pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih karena orang yang berada di parlemen merupakan representasi masyarakat yang memilih dan bertanggungjawab untuk meyarakan aspirasi rakyat dan hal ini dipertegas dalam regulasi tepatnya dalam. Dan hal ini dianggap bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 yang menjelsakan bahwa "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum*". Hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan ketidakadilan jika ada calon dengan status sama yaitu "mantan narapidana" tetapi hanya dijatuhi hukuman kurang dari 5 (lima) tahun dan ada pengecualian bagaimana kualifikasi mantan narapidana yang mempunyai hak pilih dan mana yang tidak. Maka hal inilah yang dianggap timbulnya ketidakpastian terhadap hukum dan perlakuan yang tidak sama di depan hukum. Orang yang sudah menjalani masa pidananya dianggap sudah dididik dan diperbaiki untuk menjadi anggota masyarakat yang baik dan berguna, sesuai dengan harkat dan martabatnya.²⁸²Oleh karena itu pasal ini diuji materil ke Mahkamah Konstitusi dengan Nomor Permohonan 15/PUU-VI/2008.

Standar moral bagi orang yang dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana 5 (lima) tahun atau lebih dalam Undang-undang *a quo* dianggap jelas sehingga dikhawatirkan dapat menciderai hak konstitusional warga negara yang ingin berpartisipasi dalam kontestasi pemilu. Dan jika merujuk kepada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007²⁸³ Pasal *a quo* masih tetap dinyatakan konstitusional dengan pengecualian yaitu sepanjang tidak mencakup pidana yang timbul karena kealpaan ringan (*culpa levis*) meskipun ancaman pidananya 5 (lima) tahun atau lebih dan tindak pidana karena alasan politik. Karena Tentang dalil Pemohon bahwa persyaratan sebagaimana tertuang dalam Pasal 50 ayat (1) huruf g UU 10/2008 tersebut, menurut Pemohon, membuat kriteria yang membedakan bekas pelaku tindak pidana berdasarkan beratringannya ancaman pidana untuk dapat dipilih dalam pemilihan umum. Pemohon membenarkan bahwa secara umum salah satu standar moral yang dipersyaratkan bagi orang yang akan

²⁸² Muladi dan Barda Nawawi Arief(2005), Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, hlm. 18.

²⁸³ Uji materil Pasal 58f Undang-Undang Pemda Nomor 32 Tahun 2004 yang secara substansial dalil-dalil permohonan tidak berbeda dan permohonan ditolak.

memangku jabatan publik adalah orang tersebut tidak pernah dipidana. Di mata masyarakat, tidaklah ada perbedaan antara “dosa besar” dan “dosa kecil” karena keduanya adalah sama-sama dosa.

Terhadap dalil Pemohon ini Mahkamah berpendapat, seandainya pun anggapan Pemohon benar, *quod non*, bahwa masyarakat tidak membedakan antara “dosa besar” dan “dosa kecil” dalam menentukan standar moral tertentu, hal itu tidaklah berarti bahwa persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang untuk mengisi suatu jabatan publik tertentu serta-merta bertentangan dengan UUD 1945 hanya karena (secara hipotetis) ia memuat standar moral yang berbeda dengan apa yang oleh masyarakat dipahami dan diyakini sebagai “dosa”, namun persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang tersebut sudah pasti akan bertentangan dengan UUD 1945 jika, di antaranya, memuat ketentuan yang bersifat diskriminatif, yaitu jika di dalamnya terkandung sifat membedakan orang yang didasarkan atas agama, ras, suku, bahasa, jenis kelamin, keyakinan politik, atau status sosial tertentu lainnya. Sifat demikian tidak terdapat dalam ketentuan undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo*.

Mahkamah menegaskan kembali bahwa dikecualikannya seseorang yang pernah melakukan kealpaan ringan (*culpa levis*) dan mereka yang pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana politik dalam pengertian *politieke overtuiging* sebagai syarat untuk menduduki jabatan publik bukanlah dikarenakan pertimbangan ancaman pidananya, yaitu di bawah lima tahun, melainkan karena tidak terdapatnya sifat jahat atau moralitas kriminal dalam kedua perbuatan dimaksud. Adapun terhadap dalil Pemohon bahwa seseorang yang telah selesai menjalani pidana, haknya untuk memilih dan dipilih pulih kembali, Mahkamah telah menegaskan dalam Putusan Nomor 14-17/PUU-V/2007²⁸⁴. Terkait dengan alasan-alasan tersebut Mahkamah Konstitusi tetap konsisten dengan putusan 14-17/PUU-V/2007 yang substansinya sama dengan permohonan *a quo* yaitu menolak permohonan dan menyatakan bahwa Pasal 50 ayat (1) huruf g dinyatakan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang tidak mencakup tindak pidana yang timbul karena kealpaan ringan (*culpa levis*) dan kejahatan politik dalam pengertian perbuatan yang sesungguhnya merupakan ekspresi pandangan atau sikap politik (*politieke overtuiging*)

²⁸⁴ “Benar bahwa menurut salah satu ajaran pidanaan dikatakan, seseorang yang telah menjalani pidananya, orang yang bersangkutan telah kembali menjadi manusia bebas. Namun harus pula diakui bahwa, secara umum, ukuran yang paling nyata untuk menilai kualitas moral seseorang adalah berdasarkan pernah-tidaknya orang itu melakukan suatu tindak pidana sebagaimana terbukti dari adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, meskipun benar bahwa tidak semua tindak pidana dapat dikatakan suatu perbuatan tercela, sebagaimana dialami Bung Karno (Presiden pertama Republik Indonesia) atau A.M. Fatwa (kini Wakil Ketua MPR) yang dijadikan rujukan oleh Pemohon I, hal mana akan dipertimbangkan secara tersendiri pada bagian lain dari *putusan ini (merujuk pada tindak pidana politik yang sebenarnya bukanlah merupakan kejahatan sebab)*”.

yang dijamin dalam negara hukum yang demokratis namun oleh hukum positif yang berlaku pada saat itu dirumuskan sebagai tindak pidana semata-mata karena berbeda dengan pandangan politik yang dianut oleh rezim yang sedang berkuasa.

2.2. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-VI/2008

Mahkamah masih konsisten dengan sikapnya yang tetap menyatakan bahwa pasal *a quo* masih konstitusional sepanjang tidak mencakup tindak pidana yang timbul karena kealpaan ringan (*culpa levis*) dan kejahatan politik dalam pengertian perbuatan yang sesungguhnya merupakan ekspresi pandangan atau sikap politik (*politieke overtuiging*) yang dijamin dalam negara hukum yang demokratis namun oleh hukum. Dan syarat untuk menjadi pemangku jabatan publik haruslah tidak pernah dijatuhi ancaman pidana penjara lima tahun atau lebih, dan moral ini tetap ada dalam syarat-syarat untuk menjadi kontestan pemilu di rezim-rezim pemilu selanjutnya.

2.3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009

Minat partisipasi dalam kontestasi pemilu rakyat Indonesia masih sangat tinggi, masih banyak orang yang berhasrat untuk memajukan masyarakat, bangsa dan negara. Tetapi semangat itu masih terbentur oleh regulasi yang ada, banyak regulasi yang dianggap malah membelenggu partisipasi pemilu, mulai dari Undang-Undang sampai dengan Peraturan KPU dan diperkuat dengan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi salah satunya adalah mantan narapidana yang dijatuhi ancaman pidana penjara lima tahun atau lebih tidak membunyai hak untuk maju dalam pemilu. Mengenai masalah pemilihan calon anggota legislatif dan calon kepala daerah, memang sangat santer dibicarakan dalam pemilihan tahun 2009. Karena calon anggota legislatif dan calon Kepala Daerah disinyalir telah banyak melakukan pelanggaran-pelanggaran dalam pemilu.

Pemohon melakukan uji materil terhadap undang-undang yang membatasi hak-hak konstitusionalnya dalam hak untuk dipilih dan belum puas dengan putusan uji materi Mahkamah konstitusi sebelumnya terkait syarat untuk menjadi calon legislatif atau kepala daerah bukanlah narapidana yang dijatuhi ancaman pidana penjara lima tahun atau lebih. Dalam penjelasan permohonan, pemohon dalam perkara NO.4/ PUU-VII/ 2009 mengatakan kepada Majelis Hakim Konstitusi dengan menyatakan. Pertama, pasal 12 huruf g dan pasal 50 ayat (1) huruf g UU NO.10 Tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD serta pasal 58 huruf f UU No.12 Tahun 2008 Tentang Pemda yang kesemuanya mensyaratkan: "*tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun/ lebih.*" Pasal-pasal *a quo*

bertentangan dengan UUD 1945 khususnya pasal 1 ayat (2), pasal 27 ayat (1), pasal 28 C ayat (2), pasal 28 D ayat (1) dan ayat (3), dan pasal 28 D ayat (5).

UU pemilu (pasal 12 huruf g dan pasal 50 ayat (1) huruf g) dan UU pemda (pasal 58 huruf f) dianggap secara nyata masih membedakan perlakuan terhadap warga negara yang pernah menjalani hukuman dengan warga negara yang tidak pernah dihukum berdasarkan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Sehingga nampak dengan jelas dan terang di satu sisi pembentuk Undang-Undang menganggap bahwa mantan narapidana adalah orang yang bebas dan bertanggungjawab, dapat aktif dalam pembangunan sebagai warga yang baik dan lain sebagainya namun di sisi lain masih juga menganggap bahwa mantan terpidana adalah orang yang harus dicurigai, tercela, cacat moralnya dan tidak pantas untuk menduduki jabatan publik yang dipilih seperti anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ataupun kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian negara dianggap tidak memberikan ruang kepada warga negaranya untuk berperan aktif dalam memajukan masyarakat, bangsa dan negara dengan membunuh hak untuk dipilih yang melekat kepada setiap orang sejak lahir padahal di satu sisi ia telah membayar lunas semua akibat yang pernah dilakukannya di masa lampau, sehingga mantan narapidana tidak harus dianggap sebagai seorang pendosa seumur hidupnya. Dan adanya pasal *a quo* dianggap merupakan sebagai suatu pengkekangan terhadap hak politik dan inkonstitusional, terlebih lagi jika pasal *a quo* tetap berlaku secara langsung sudah memberikan stigma negatif mantan narapidana dan dianggap berbeda dengan individu lainnya.

Dalam memberikan argumen hukum Mahkamah Konstitusi menjelaskan yang intinya bahwa syarat tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih sebagai salah satu syarat untuk menduduki jabatan publik yakni menuntut syarat kepercayaan masyarakat yang dinilai telah merupakan praktik yang diterima umum. Ada standar moral tertentu yang disyaratkan bagi setiap orang yang akan memangku jabatan-jabatan dalam pemerintahan yaitu tidak pernah dipidana.²⁸⁵ Dan dalam mengeluarkan putusan mahkamah memberikan pertimbangan yang benar-benar matang terkait perkara ini dan memutuskan untuk membatalkan pasal 12 huruf g dan pasal 50 ayat (1) huruf g UU No. 10 Tahun 2008 dan pasal 58 huruf f UU No. 12 Tahun 2008, yakni norma hukum yang berbunyi: “tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih.” Bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*), serta pasal-pasal *a quo* tidak

²⁸⁵ Putusan MK No.4/PUU-VII/2009 h.32-34

mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat.

2.4. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009

Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009 berimplikasi pada posisi yuridis pasal *a quo*. Pasal *a quo* mensyaratkan ada pertentangan dengan UUD sebab norma hukum yang dicantumkan dalam pasal-pasal *a quo* telah berbuat tidak adil, yakni telah mendiskriminasi antara warga negara yang mantan narapidana dengan warga yang bukan mantan narapidana serta tidak memberikan kedudukan hukum yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Dan inkonsisten dalam menetapkan persyaratan-persyaratan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Dengan kewenangan tersebut MK berhak membatalkan pasal-pasal *a quo* sebab bertentangan dengan UUD 1945 dan karena tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat lagi. Jadi Mahkamah memperbolehkan mantan narapidana mencalonkan diri untuk menduduki jabatan publik yang dipilih (DPR, DPD, DPRD, dan Kepala Daerah).

Jadi putusan No. 4/ PUU-VII/ 2009 merupakan penemuan hukum dalam yudisial review oleh hakim Mahkamah Konstitusi. Yang keputusan tersebut berakibat pada posisi yuridis pasal 12 huruf g dan pasal 50 ayat (1) huruf g UU pemilu dan pasal 50 huruf f UU pemda, yakni tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sebab pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*inconstitucional bersyarat*) pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat tertentu.

3. Domisili Calon Anggota DPD (Huruf c) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/

DPD merupakan representasi daerah (*territorial representation*) yang membawa dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam kerangka "*checks and balances*" terhadap DPR yang merupakan representasi politik (*political representation*) dari aspirasi dan kepentingan politik partai-partai politik dalam kerangka kepentingan nasional, hal ini mencerminkan bagaimana keterwakilan politik teritorial/daerah di tingkat pusat. Pada tingkat yang sederhana, para wakil bertindak demi kelompok yang mereka wakili.²⁸⁶Permasalahan yang timbul dalam regulasi yang terdapat dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD yang kemudian diuji ke Mahkamah Konstitusi adalah terkait domisili calon anggota DPD, dalam Pasal 12 huruf c Undang-Undang *a quo* menjelaskan bahwa salah satu syarat untuk menjadi calon

²⁸⁶ J.H.A Logeman, *Theory of a Positive Constitutional Law, (Over De Theorie Van Een Stelling Staatsrecht)*, terj, (Perancis: Universitaire Pers Leiden, 1948), hlm. 135.

anggota DPD harus bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan juga dalam Pasal 67 yang memuat bahwa syarat untuk menjadi calon anggota DPD bukan anggota dari parpol. hal ini dianggap konstitusional karena bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945;

- Pasal 22C ayat (1): “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum’
- Pasal 22E ayat (4): “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah Perseorangan”.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008 tanggal 1 Juli 2008 atas Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini mahkamah mengabulkan permohonan Pemohonan untuk sebagian dan menyatakan Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD tetap konstitusional, mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakili (*conditionally constitutional*). Dengan pertimbangan hukum bahwa syarat “domisili di provinsi” untuk calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, sehingga seharusnya dimuat sebagai rumusan norma eksplisit dalam Pasal *a quo*.

Kemudian untuk permohonan pasal 67 Undang-Undang *a quo*, syarat “bukan pengurus dan/atau anggota partai politik” untuk calon anggota DPD bukan merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, sehingga tidak merupakan syarat untuk menjadi anggota DPD yang harus dicantumkan dalam Pasal 67 UU 10/2008.

3.2. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008 tanggal 1 Juli 2008 atas Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini tidak memberikan perubahan yang signifikan, karena dalam praktiknya hanya domisili calon anggota DPD yang harus dimaknai berasal dari tempat dari mana ia berasal atau wilayah mana yang akan ia representasikan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat wilayahnya di tingkat pusat. Untuk menghindari pemaknaan bahwa calon DPD yang membawa aspirasi daerahnya ke pusat bukanlah orang yang hanya mengatasnamakan wilayahnya, tetapi benar-benar orang yang paham akan kebutuhan wilayahnya.

C. Syarat Calon dan Verifikasi Calon Presiden

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia di bawah UUD 1945, periode 17 Agustus 1945 sampai 29 Desember 1949 dan periode 5 Juli 1959 sampai 19 Oktober 1999, tidak pernah dilakukan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden. Sebagaimana ketentuan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945. Proses pemilihan presiden di Indonesia yang diawali dengan Presiden RI Pertama tahun 1945 yaitu Soekarno yang ditetapkan melalui proses penetapan aklamasi dalam sidang PPKI, Soeharto yang menjadi presiden RI kedua dengan proses “peralihan kekuasaan” dari Presiden Soekarno kepada Soeharto, dan selanjutnya B.J. Habibie menjadi Presiden ketiga RI tahun 1998 setelah Soeharto menyatakan berhenti sebagai Presiden RI dimana sesuai dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945 B.J. Habibie sebagai wakil dari Presiden Soeharto menggantikan posisi Soeharto menjadi Presiden.

Menilik kembali sejak Orde Baru terutama sejak tahun 1971 pemilihan umum dilaksanakan secara berkala, pemilihan presiden sebagaimana ditentukan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak, pemilihan tidak pernah terjadi. Bahkan sepanjang Orde Baru, presiden hanya ditetapkan oleh MPR. Penyebabnya, “kaidah yang hidup” dalam pengisian jabatan presiden adalah “tradisi calon tunggal”²⁸⁷ yang selalu memunculkan Soeharto sebagai calon satu-satunya. Begitu juga dengan wakil presiden, sekali setiap lima tahun selalu muncul wakil presiden baru namun calonnya selalu tunggal. Tradisi calon tunggal tersebutlah yang menyebabkan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 mengalami “mati suri”²⁸⁸ dalam waktu panjang. Ketentuan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 baru “siuman” dalam pemilihan presiden tahun 1999 ketika Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri diajukan sebagai calon Presiden Periode 1999-2004. Karena calon lebih dari satu, Presiden RI Periode 1999-2004 dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak sesuai dengan ketentuan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945.²⁸⁹

Pelaksanaan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 dalam memilih Presiden Periode 1999-2004 tidak serta-merta menghentikan perdebatan sekitar tata cara pemilihan presiden. Momentum perdebatan ini ketika MPR sepakat untuk memurnikan sistem presidensial dan pengisian jabatan presiden dilakukan dengan sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Artinya dengan adanya kesepakatan memurnikan sistem pemerintahan presidensial, model pemilihan presiden dalam Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 harus diubah total. Dalam sistem pemerintahan presidensial, makna pemilihan langsung

²⁸⁷ Harun Alrasyid,(1997) *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*, (Jakarta: YLBHI), hlm. 36-37

²⁸⁸ Saldi Isra, 1998, *Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden: Beberapa Pemikiran ke Arah Perbaikan*, dalam Jurnal Tingkap, vol.1 No.1, April, PKSBE FP IPS, IKIP, Padang.

²⁸⁹ Saldi Isra, 2018, *Sistem Pemerintahan Indonesia; Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, RajaGrafindo Persada, Depok, Hlm. 151

lebih dari sekadar memberi kesempatan kepada rakyat menentukan pilihannya, tetapi menjadi bukti mandat secara langsung (*direct mandat*) dari rakyat. Dengan pemilihan langsung dapat menciptakan *checks and balances* antara presiden dengan lembaga perwakilan yang juga mandat langsung rakyat.²⁹⁰

Dalam Preambule (Pembukaan) UUD 1945 ditegaskan bahwa " ... Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan ... Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan ... ". Hal ini jelas memberikan penegasan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan dan dalam Pasal 1 ayat (2) Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat". Dari dua dasar konstitusional dan fundamental tersebut, dapat disimpulkan bahwa Indonesia merupakan negara demokrasi yang tidak dapat dibantah. Kata "Kerakyatan" dan "Kedaulatan di tangan rakyat" itulah yang menunjukkan asas demokrasi, artinya kekuasaan sepenuhnya ada pada rakyat. Sehingga hal ini mendorong reformasi sistem pemilihan umum calon presiden dan wakil presiden ini membawa semangat demokrasi yang tinggi.

Demokrasi bisa diartikan dengan suatu keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.²⁹¹ Dan demokrasi merupakan suatu sistem untuk menciptakan kedaulatan suatu negara yang sudah diamankan di dalam konstitusi dan juga suatu hal yang paling penting bahwa Indonesia adalah negara yang secara tegas menyatakan sebagai negara hukum dalam pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 sehingga demokrasi akan selalu ada dalam suatu negara hukum. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Franz Magnis Suseno, "demokrasi yang bukan negara hukum bukanlah demokrasi dalam arti sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara

²⁹⁰ Saldi Isra, 2001, Pemilihan Presiden Langsung, dalam *Harian Kompas*, 24 September, Jakarta, hlm.4.

²⁹¹ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, (2006), *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm.131.

hukum”.²⁹² Dan pemilihan umum rakyat merupakan bagian dari pelaksanaan prinsip demokrasi.²⁹³

Demi mengimplementasikan prinsip demokrasi dalam kehidupan bernegara maka dilakukanlah pemilihan umum langsung untuk pemilihan Calon Presiden dan Wakil Presiden, karena itu untuk jalan untuk menjadi seorang Calon Presiden atau Wakil Presiden dibuka selebar-lebarnya secara garis besar syarat dan sistem pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden sudah termaktub dalam konstitusi tepatnya dalam pasal 6A yang menyatakan;

Pasal 6A

1. *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*
2. *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*
3. *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.*
4. *Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.*

dan penentuan kualifikasi dan verifikasi Calon Presiden atau Wakil Presiden lebih lanjut untuk pertama kalinya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, adapun pasal tersebut menyatakan;

Pasal 6

Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus memenuhi syarat:

- a. *bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;*
- b. *warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri;*
- c. *tidak pernah mengkhianati negara;*
- d. *mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden;*
- e. *bertempat tinggal dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- f. *telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;*

²⁹² Franz Magnis Suseno, (2001), *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah filosofis*. Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Cetakan ke-enam* (Raja Rajawali Pers, Jakarta), hlm, 8.

²⁹³ Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (2011) , Prenada Media, Jakarta, hlm. 155.

- g. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- h. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
- i. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- j. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- k. terdaftar sebagai pemilih;
- l. memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi;
- m. memiliki daftar riwayat hidup;
- n. belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- o. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- p. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana makar berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- q. berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun;
- r. berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau yang sederajat;
- s. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI;
- t. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih

Akan tetapi di dalam perjalanan berlakunya undang-undang ini ada banyak dinamika yang terjadi terkait substansinya, termasuk tentang persyaratan untuk menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden di dalam Pasal 6 Undang-Undang *a quo*. Beberapa syarat dianggap tidak sejalan dengan norma konstitusi dan dikhawatirkan dapat menciderai hak konstitusi warga negara, adapun langkah yang ditempuh untuk meluruskan norma tersebut dengan cara menguji materi pasal *a quo* ke Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang	Pasal	Masalah	Syarat	Putusan
008/PUU-II/2004 (dalam putusan ini juga diuraikan DIM pembahasan RUU)	Pasal 6 huruf d dan s	Syarat Calon	Huruf d → mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden Huruf s → bukan bekas	Permohonan ditolak.

			anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI.	
054/PUU-II/2004	Pasal 5 ayat 1,2,3,4 Pasal 6 L Pasal 1 ayat 6	Syarat calon	Pasal 6 huruf l, → memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi	Permohonan rancu dan kabur → Tidak dapat diterima.

Alasan mengajukan uji materi ini dikarenakan syarat-syarat dalam pasal untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden dirasakan dapat merugikan hak konstitusionalnya, diawali dengan perkara Nomor 008/PUU-II/2004 tentang kemampuan secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden dan bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI.

Pemohon mengaitkan syarat ini bertentangan dengan hak asasi manusia yang terdapat dalam konvensi-konvensi internasional tentang hak asasi manusia dan konstitusi bahwasannya dengan adanya syarat ini maka ia tak akan bisa menjadi Calon Presiden atau Calon Wakil Presiden namun Mahkamah menimbang bahwa menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3), sehingga dengan sendirinya melarang diskriminasi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 C ayat (2), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 D ayat (3) dan Pasal 28 ayat (2). Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai penjabaran Pasal 27 dan 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak membenarkan diskriminasi berdasarkan perbedaan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa dan keyakinan politik. Dengan demikian, dalil Pemohon yang menggunakan Pasal 25 International Covenant on Civil and Political Rights sebagai landasannya adalah tidak tepat. Oleh karena yang dilarang oleh Pasal 25 tersebut adalah diskriminasi yang disebut dalam Pasal 2 Covenant yaitu diskriminasi yang didasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa dan keyakinan politik serta perbedaan-perbedaan yang tak masuk

akal.²⁹⁴ Dan pencantuman persyaratan kemampuan secara rohani dan jasmani bagi calon Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dipandang diskriminatif karena seseorang warga negara yang terpilih sebagai Presiden atau Wakil Presiden harus memenuhi persyaratan agar kelak mampu secara rohani dan jasmani melaksanakan tugas dan kewajiban kenegaraan dimaksud.²⁹⁵ Sehingga Mahkamah menyatakan bahwa permohonan *quo* ditolak.

Selanjutnya terkait dengan perkara 054/PUU-II/2004 mahkamah menimbang bahwa, Para Pemohon dalam petitum permohonannya ternyata memohon agar Mahkamah menyatakan “Pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia” tanpa menjelaskan prosedur atau tata cara pembentukan undang-undang yang dilanggar atau tidak memenuhi ketentuan UUD 1945, sebagaimana dipersyaratkan oleh pasal 51 ayat (3) huruf a Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan meskipun hal ini sudah dinasihatkan oleh Mahkamah pada persidangan tanggal 28 Juni 2004 agar Para Pemohon memperbaiki permohonannya, namun ternyata Para Pemohon tidak sepakat dengan nasihat dimaksud sebagaimana tampak dalam perbaikan permohonan Para Pemohon yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 6 dan 7 Juli 2004 serta pernyataan Para Pemohon pada persidangan Mahkamah tanggal 12 Agustus 2004, oleh karena mana permohonan Para Pemohon menjadi rancu dan kabur atau tidak jelas; Menimbang bahwa dengan pertimbangan-pertimbangan sebagaimana terurai di atas, Mahkamah berpendapat permohonan Para Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*), sehingga pokok permohonan tidak perlu dipertimbangkan lebih lanjut.²⁹⁶

Dalam napak tilas persyaratan individu Calon Presiden dan Wakil Presiden tidak menemui banyak rintangan dan disangsikan oleh warga negara sehingga tidak banyak perubahan-perubahan yang signifikan dalam perkembangannya, dan untuk rezim-rezim pemilu presiden selanjutnya persyaratan individu untuk menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). PKPU juga dikategorikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang. Lebih lanjut, PKPU jelas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat karena diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan Undang-undang kepada KPU.

²⁹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-II/2004

²⁹⁵ *Ibid*

²⁹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 054 /PUU-II/2004

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008	PKPU Nomor 15 Tahun 2014	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017
<p>a. <i>bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;</i></p> <p>b. <i>warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri;</i></p> <p>c. <i>tidak pernah mengkhianati negara;</i></p> <p>d. <i>mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden;</i></p> <p>e. <i>bertempat tinggal dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;</i></p> <p>f. <i>telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;</i></p> <p>g. <i>tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan</i></p>	<p>a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;</p> <p>b. Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri;</p> <p>c. tidak pernah mengkhianati negara, serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;</p> <p>d. mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden;</p> <p>e. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;</p> <p>f. telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan</p>	<p>a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;</p> <p>b. Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri;</p> <p>c. tidak pernah mengkhianati negara, serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;</p> <p>d. mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden;</p> <p>e. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;</p> <p>f. telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan</p>	<p>a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;</p> <p>b. Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri;</p> <p>c. suami atau istri calon Presiden dan suami atau istri calon Wakil Presiden adalah Warga Negara Indonesia;</p> <p>d. tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;</p> <p>e. mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden serta bebas dari penyalahgunaan narkotika;</p> <p>f. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan</p>

<p><i>dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;</i></p> <p><i>h. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;</i></p> <p><i>i. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;</i></p> <p><i>j. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;</i></p> <p><i>k. terdaftar sebagai pemilih;</i></p> <p><i>l. memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi;</i></p> <p><i>m. memiliki daftar riwayat hidup;</i></p> <p><i>n. belum pernah menjabat sebagai Presiden</i></p>	<p>kekayaan penyelenggara negara;</p> <p>g. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;</p> <p>h. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;</p> <p>i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;</p> <p>j. terdaftar sebagai Pemilih;</p> <p>k. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi;</p> <p>l. belum pernah</p>	<p>kekayaan penyelenggara negara;</p> <p>g. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;</p> <p>h. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;</p> <p>i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;</p> <p>j. terdaftar sebagai Pemilih;</p> <p>k. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi;</p> <p>l. belum pernah</p>	<p>Republik Indonesia;</p> <p>g. telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;</p> <p>h. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;</p> <p>i. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;</p> <p>j. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;</p> <p>k. tidak sedang dicalonkan sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD;</p> <p>l. terdaftar sebagai Pemilih;</p> <p>m. memiliki nomor pokok wajib pajak dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><i>atau Wakil Presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;</i></p> <p><i>o. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;</i></p> <p><i>p. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana makar berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;</i></p> <p><i>q. berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun;</i></p> <p><i>r. berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau yang sederajat;</i></p> <p><i>s. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat</i></p>	<p>menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;</p> <p>m. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945;</p> <p>n. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;</p> <p>o. berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun;</p> <p>p. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah</p>	<p>menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;</p> <p>m. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945;</p> <p>n. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;</p> <p>o. berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun;</p> <p>p. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah</p>	<p>selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi;</p> <p>n. belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;</p> <p>o. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;</p> <p>p. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;</p> <p>q. berusia paling rendah 40 (empat puluh)</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><i>langsung dalam G.30.S/PKI;</i> <i>t. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih</i></p>	<p>Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat; q. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI; dan r. memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan Negara Republik Indonesia</p>	<p>Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat; q. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI; dan r. memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan Negara Republik Indonesia</p>	<p>tahun; r. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat; s. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI; dan t. memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

1. Dinamika Norma dalam Rezim Pemilu Presiden

Dilihat dari tabel di atas, tidak terlihat perubahan yang signifikan terkait syarat terkait pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, dinamika yang terjadi dalam transisi rezim UU No. 23 Tahun 2003 ke UU No. 42 Tahun 2008, dalam UU No. 23 Tahun 2003 melampirkan salah satu persyaratan untuk menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, namun syarat ini tidak lagi dilampirkan di syarat-syarat selanjutnya, karena dalam hakikatnya hak dipilih selalu melekat dalam hidup manusia.

Secara materil hal ini dapat saja dimaklumi karena pencantuman syarat secara eksplisit dalam peraturan undang-undang ini dianggap sia-sia karena, hal tersebut merupakan suatu hal yang sangat substansial dan jabatan yang diisi merupakan posisi tertinggi yang didapat dengan cara yang demokratis, oleh karena itu seluruh warga negara yang ingin menjadi Calon Presiden ataupun Calon Wakil Presiden dianggap tau tentang hal ini dan beberapa syarat lain yang berubah dalam dinamika rezim Pemilihan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden.

Namun secara formil hal ini dapat saja dianggap suatu kemunduran karena itu dapat menimbulkan celah-celah secara formil atau secara administratif, karena jika kita telaah lebih lanjut mengenai putusan pengadilan ini menurut Hans Kelsen mengatakan bahwa Putusan pengadilan dapat juga melahirkan suatu norma umum. Putusan pengadilan bisa memiliki kekuatan hukum mengikat bukan hanya bagi kasus tertentu yang ditanganinya saja melainkan juga bagi kasus-kasus serupa yang mungkin harus diputus oleh pengadilan. Suatu Putusan pengadilan bisa memiliki karakter sebagai yurisprudensi, yaitu putusan yang mengikat bagi putusan mendatang dari semua kasus yang sama. Namun demikian, suatu putusan dapat memiliki karakter sebagai yurisprudensi hanya jika putusan itu bukan merupakan penerapan suatu norma umum dari hukum substantif yang telah ada sebelumnya, hanya jika pengadilan bertindak sebagai pembuat peraturan.²⁹⁷

Selanjutnya terkait perubahan syarat mengenai umur minimal untuk menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden yang berubah dari umur minimal 35 tahun menjadi umur 40 tahun dalam UU Nomor 17 Tahun 2017 juga membuktikan bahwa kematangan usia dianggap pula mempengaruhi kinerja sebagai seorang Kepala Negara, disamping itu masyarakat juga menilai diperlukannya usia calon Presiden dan Wakil Presiden yaitu umur 40 tahun juga sudah dianggap ideal berdasarkan data hasil survey Founding Father House .di mana 26,3 % responden menganggap usia 40 tahun menjadi usia minimal ideal seorang Capres-Cawapres. Dibawahnya 20,6% menilai usia 50 tahun. 11,3% responden menilai 30 tahun. 9,4% menilai 45 tahun. Usia 35 tahun sebagai syarat minimal menjadi capres-cawapres seperti dalam UU 42 tahun 2008 tentang pemilihan umum presiden dan wakil presiden hanya dijawab 5,6 persen responden.²⁹⁸

Namun secara umum norma-norma yang ada dalam persyaratan menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden tidak berubah secara signifikan. Selain syarat yang melekat pada individu Calon Presiden dan Wakil Presiden,

²⁹⁷ Hans Kelsen, (2006), *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara (General Theory of Law and State)* diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, hlm.194

²⁹⁸ <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/01/05/masyarakat-inginkan-pembatasan-usia-capres> diakses tanggal 5 Desember 2018, Pukul 17.15 WIB

terdapat pula syarat yang harus dipenuhi oleh pasangan calon dalam mengikuti kontestasi pemilu yaitu harus terpenuhinya ambang batas pencalonan presiden (*Presidential Treshold*) yang berfungsi sebagai kendaraan untuk bisa maju menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang selanjutnya disebut UU Pilpres ini, terdapat beberapa hal teknis yang diatur untuk menyelenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, salah satunya ialah mengenai teknis pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.

Terdapat ketentuan di dalam Pasal 1 ayat (4), Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (1) UU Pilpres yang apabila dibaca secara bersamaan dapat memberikan pemahaman bahwa satu-satunya mekanisme atau jalur untuk menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden adalah melalui usulan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu. Dengan kata lain, hak untuk mengajukan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden adalah hak eksklusif partai peserta pemilu dan tidak diperkenankan atau tidak ada kemungkinan sama sekali bagi Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan atau independen di luar dari yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik tersebut, dan yang diusulkan oleh organisasi non-partai.²⁹⁹

Syarat Peserta Pemilu	UU 23 Tahun 2003	UU 42 Tahun 2008	UU 17 Tahun 2017
	Pasal 9	Pasal 9	Pasal 222
Jumlah suara untuk mengesung	Untuk dapat mengusulkan, partai politik atau gabungan partai politik harus memperoleh sekurang-kurangnya 5% suara suara secara nasional atau 3% kursi Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk dapat dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden maka Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilihan umum	Untuk dapat mengusulkan, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pasangan calon terpilih adalah pasangan calon yang memperoleh suara	Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya. Pasangan Calon terpilih adalah Pasangan Calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara

²⁹⁹ Hanta Yuda A. R., (2010), *Presidensialisme Setengah Hati: dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 94

	dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari 50% jumlah provinsi di Indonesia.	lebih dari 50% dari jumlah suara dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari 50% jumlah provinsi di Indonesia.	dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia 1945 menyebutkan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Maka berdasarkan ketentuan ini, semua partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.³⁰⁰ Namun tidak semua partai politik peserta pemilu dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, melainkan hanya partai politik tertentu yang sudah terverifikasi dan memiliki persentase kursi tertentu dari jumlah kursi DPR-RI, atau memperoleh persentase yang telah ditetapkan dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR-RI sesuai dengan ketentuan *Presidential Treshold*.

Partai politik dalam norma Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 dapat disebut sebagai “peserta pemilihan umum” apabila telah memenuhi beberapa tahapan, yakni:³⁰¹

2. Mendaftarkan diri ke KPU dengan disertai surat permohonan dan dokumen persyaratan umum dan khusus.
3. Melewati tahap verifikasi administrasi dan faktual di lapangan untuk memastikan persyaratan menjadi peserta pemilihan umum sebagaimana diatur oleh undang-undang.
4. Mendapatkan keputusan dari KPU sebagai partai politik peserta pemilihan umum.

2. Verifikasi Calon Presiden dan Wakil Presiden

KPU melakukan verifikasi tentang kebenaran berkas Calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 8 PKPU Nomor 20 Tahun 2018 paling lama 4 (empat) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan, verifikasi yang dilakukan oleh KPU adalah:

- i. Cap basah dan tanda tangan Pimpinan Partai Politik atau para Pimpinan Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Bakal Pasangan Calon;
- ii. Tanda tangan Bakal Pasangan Calon;
- iii. materai; dan

³⁰⁰ Ign Ismanto, dkk, *Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004: Dokumentasi, Analisis, dan Kritik*, (2004), Galang Press Group, Yogyakarta, hlm. 46

³⁰¹ Pasal 6A ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945

- iv. kesesuaian dan kebenaran isi dokumen dengan ketentuan dalam Peraturan Komisi ini.

Dalam pelaksanaan verifikasi, KPU dapat melakukan klarifikasi kepada instansi yang berwenang dan menerima masukan dan tanggapan masyarakat terhadap syarat Bakal Pasangan Calon. Dan apabila terdapat kekurangan formil Pimpinan Partai Politik atau para Pimpinan Gabungan Partai Politik dan Bakal Pasangan Calon diberi kesempatan untuk memperbaiki dan/atau melengkapi pemenuhan persyaratan dalam waktu paling lama 3 (tiga) Hari sejak diterimanya berita acara hasil verifikasi dan Pimpinan Partai Politik atau para Pimpinan Gabungan Partai Politik dan Bakal Pasangan Calon menyerahkan hasil perbaikan dan/atau kelengkapan persyaratan administrasi Bakal Pasangan Calon kepada KPU paling lambat 4 (empat) Hari sejak diterimanya berita acara hasil verifikasi lalu akan diverifikasi ulang oleh KPU paling lama 3 (tiga) hari sejak diterimanya dokumen hasil perbaikan, dan apabila dalam hal berdasarkan hasil verifikasi dokumen perbaikan 23 Bakal Pasangan Calon dinyatakan tidak memenuhi syarat, KPU meminta kepada Partai Politik atau Gabungan Partai Politik pengusul untuk mengusulkan Bakal Pasangan Calon baru sebagai pengganti.

Dalam hal persyaratan administrasi Bakal Pasangan Calon pengganti dinyatakan tidak memenuhi syarat, Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang bersangkutan tidak dapat mengajukan Bakal Pasangan Calon pengganti. Terdapat perbedaan norma dalam PKPU 2018 dan PKPU 2015 terkait dengan Partai Politik memiliki 2 (dua) atau lebih kepengurusan yang masing-masing mengajukan Bakal Pasangan Calon, dalam PKPU 2015 KPU hanya melakukan penelitian mengenai keabsahan kepengurusan Partai Politik tersebut sedangkan dalam PKPU 2018 Calon merupakan kepengurusan Partai Politik tingkat pusat yang telah memperoleh putusan Mahkamah Partai atau nama lain dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia. Dalam PKPU 2015 tata cara penyelesaian masalah ini dengan melakukan penelitian mengenai keabsahan kepengurusan Partai Politik tersebut sedangkan dalam PKPU 2018 penyelesaian permasalahan ini sudah diatur jauh lebih kompleks dijelaskan bagaimana tata cara penyelesaiannya. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 19 PKPU 2018

Selanjutnya apabila setelah perbaikan verifikasi berkas dari Partai politik atau gabungan partai politik masih juga belum memenuhi persyaratan maka Partai politik atau gabungan partai politik mengusung calon baru. Perbedaan mendasar terkait pencalonan calon baru ini dalam PKPU 2015 PKPU 2018 terdapat pada maksimal waktu pengajuan bakal calon baru, dalam PKPU 2015 Pasal 20 ayat (2) yang menyatakan *batas waktu pengajuan dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari sejak surat permintaan dari KPU diterima oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik* dan penyampaian hasil verifikasi paling lama 4 (empat) hari, sedangkan dalam PKPU 2018 terdapat dalam Pasal 24 ayat (2) yang menyatakan

Pengusulan Bakal Pasangan Calon pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 14 (empat belas) Hari sejak surat permintaan dari KPU diterima oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Dan penyampaian hasil verifikasi paling lama 5 (lima) hari.

Proses verifikasi yang dilakukan oleh KPU tidak jauh berbeda dengan proses pemeriksaan pendahuluan di pengadilan, hal ini dilakukan agar verifikasi dapat dilakukan dengan cepat dan efektif, melihat bahwa dalam setiap tahap mempunyai durasi waktu tertentu yang sudah diperhitungkan dan agar KPU dapat menyesuaikan waktu dengan kalender penyelenggaraan pemilu. verifikasi kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 10 paling lama 4 (empat) Hari sejak diterimanya dokumen persyaratan.

Fakta pemilihan kepala daerah lewat DPRD di bawah UU No. 22 Tahun 1999 hanya menghasilkan praktek-praktek pemilihan gubernur/bupati/walikota yang semakin memburuk, baik proses maupun hasilnya, seperti terindikasi dari adanya politik uang dan rendahnya kualitas dan kapabilitas kepala daerah terpilih.³⁰² Pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung tentunya akan sangat menghadirkan nilai demokrasi sehingga terciptanya tatanan pemerintahan yang berdaulat. Pemilihan kepala daerah harus dilaksanakan secara demokratik yang memberi peluang bagi calon kepala daerah berkompetisi secara fair dan jujur. Pemilihan kepala daerah harus bebas dari segala bentuk *fraud* yang melibatkan penyelenggaraan pemilu mulai dari proses pencalonan, kampanye sampai dengan pemungutan dan perhitungan suara. Sistem pemilihan harus dirancang sedemikian rupa agar dapat memperkecil kemungkinan terjadinya distorsi dalam pemilihan. Rekayasa dan manipulasi dalam praktek pemilihan kepala daerah pada masa lampau tidak boleh terulang kembali karena tidak sesuai dengan semangat demokrasi dan semangat reformasi.³⁰³

Dalam demokrasi ada aturan main (*rules of game*) yang harus dipatuhi, dan salah satu *rule of the game* dalam pemilihan kepala daerah adalah prasyarat untuk ikut dalam pemilihan, yaitu bahwa pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau koalisi partai politik yang memperoleh kursi di DPRD dengan menetapkan kursi minimum tertentu. Pembatasan terhadap pencalonan perlu dilakukan agar pemilihan menjadi lebih sederhana dengan hanya memberi peluang bagi partai-partai yang memperoleh dukungan suara tertentu di DPRD. Untuk menghindari proses penetapan bakal yang tidak demokratik pada partai politik atau koalisi partai

³⁰² Andy Ramses, Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dan Perlunya Revisi Terbatas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 19 Tahun 2003, hlm. 59

³⁰³ *Ibid*, hlm. 62

politik, maka penetapan pasangan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tidak ditetapkan secara sepihak oleh pimpinan partai, tetapi dilakukan dalam musyawarah daerah pengurus partai politik atau musyawarah daerah koalisi partai politik.³⁰⁴

3. Syarat Calon dan Verifikasi Kepala Daerah

Regulasi yang mengatur mengenai persyaratan yang harus dipenuhi oleh calon kepala daerah terdapat dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adapun Pasal 58 tersebut menyatakan;

Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
 - c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
 - d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
 - e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
 - f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;
 - g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
 - i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
 - j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara.
 - k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - l. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
 - m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
 - n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
 - o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- dan

³⁰⁴ Ibid, hlm. 64

p. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah.

UU No. 32 Tahun 2004	UU No,12 Tahun 2008	UU No. 1 Tahun 2015	UU No. 10 Tahun 2016
<p>a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;</p> <p>b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;</p> <p>c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;</p> <p>d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;</p> <p>e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;</p> <p>f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang</p>	<p>a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;</p> <p>b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;</p> <p>c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;</p> <p>d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;</p> <p>e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;</p> <p>f. tidak pernah</p>	<p>a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;</p> <p>b. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;</p> <p>c. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;</p> <p>d. telah mengikuti Uji Publik;</p> <p>e. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Walikota;</p> <p>f. mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;</p> <p>g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena</p>	<p>a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;</p> <p>b. setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;</p> <p>c. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;</p> <p>d. dihapus;</p> <p>e. berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;</p> <p>f. mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim;</p> <p>g. tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan</p>

<p>diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih;</p> <p>g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;</p> <p>h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;</p> <p>i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;</p> <p>j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara.</p> <p>k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;</p> <p>l. tidak pernah melakukan perbuatan tercela</p>	<p>dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;</p> <p>g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;</p> <p>h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;</p> <p>i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;</p> <p>j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;</p> <p>k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;</p>	<p>melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;</p> <p>h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap</p> <p>i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela;</p> <p>j. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;</p> <p>k. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;</p> <p>l. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;</p> <p>m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;</p> <p>n. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;</p>	<p>pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;</p> <p>h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;</p> <p>i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;</p> <p>j. menyerahkan daftar kekayaan pribadi</p> <p>k. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;</p> <p>l. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;</p> <p>m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;</p> <p>n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;</p> <p>o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan</p> <p>p. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah.</p>	<p>l. dihapus;</p> <p>m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;</p> <p>n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;</p> <p>o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;</p> <p>p. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah; dan</p> <p>q. mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya</p>	<p>o. berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain;</p> <p>p. tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati dan penjabat Walikota;</p> <p>q. tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana;</p> <p>r. memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan DPRD bagi anggota DPRD;</p> <p>s. mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon; dan</p> <p>t. berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah.</p>	<p>laporan pajak pribadi;</p> <p>n. belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota;</p> <p>o. belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota untuk Calon Wakil Bupati/Calon Wakil Walikota pada daerah yang sam</p> <p>p. berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;</p> <p>q. tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota;</p> <p>r. dihapus;</p> <p>s. menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			<p>Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan;</p> <p>t. menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan; dan</p> <p>u. berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon</p>
--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Persyaratan pencalonan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah seperti yang terlihat dalam diatas mengalami beberapa perubahan dalam poin-poin persyaratannya, perubahan yang terjadi dalam dinamika rezim pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah diakibatkan oleh politik hukum yang berbeda dalam tiap masa pembentukannya maupun berubah karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi. Yang mengharuskan untuk menghapus persyaratan yang ada sebelumnya.

Dalam ketentuan pasal 58 UU No 32 Tahun 2004, pasangan calon kepala daerah harus memenuhi enam belas persyaratan. Dari semua syarat itu, mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya (pasal 58 huruf h) menimbulkan penafsiran beragam, yang jadi masalah adalah kriteria apa yang digunakan untuk memenuhi persyaratan tersebut, dan dalam penjelasan Pasal 58 huruf h UU No 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa syarat itu tidak dimaksudkan harus dengan memiliki kartu tanda penduduk daerah

yang bersangkutan, dengan demikian sangat mungkin syarat mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya tidak mempunyai nilai strategis bagi perkembangan politik di tingkat lokal.³⁰⁵

Di samping itu, syarat tidak pernah melakukan perbuatan tercela (pasal 58 huruf l) juga potensial menimbulkan kontroversi. Sesuai dengan Penjelasan Pasal 58 huruf l UU No 32/2004 bahwa yang dimaksud dengan “tidak pernah melakukan perbuatan tercela” adalah tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan dan norma adat antara lain seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina. Rasanya, untuk membuktikan bahwa seseorang pernah melanggar ketiga norma itu tidak cukup hanya dibuktikan dengan hasil tes narkoba dan surat keterangan polisi.³⁰⁶

Guna mempermudah proses penetapan calon, bagi KPUD kejelasan kriteria pemenuhan persyaratan calon kepala menjadi amat penting. Kalau tidak, KPUD akan kesulitan menentukan apakah nama-nama yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik mampu memenuhi persyaratan yang ditentukan.³⁰⁷

a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

Adapun Putusan Mahkamah Konstitusi terkait persyaratan pencalonan ini adalah;

UU Nomor 12 Tahun 2008		
Putusan	Masalah	Syarat

³⁰⁵ Saldi Isra(2006) , *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*, hlm284-285

³⁰⁶ Ibid hlm.285

³⁰⁷ Ibid hlm.285

<p>17/PUU-VI/2008</p> <p>Pasal 58 huruf q Pasal 59 ayat (5) huruf f Pasal 110 ayat (3) UU 32/2004 Pasal 233 ayat (2) UU 32/2004</p> <p>Permohon pasal 58 huruf q beralasan hukum → dikabulkan.</p> <p>Permohonan selebihnya tidak dapat diterima.</p> <p>14 Agustus 2008.</p>	<p>Syarat calon Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri. Masa jabatan 5 tahun. Berakhirnya masa jabatan.</p>	<p>mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya</p>
<p>120/PUU-VII/2009</p> <p>Pasal 58 huruf f Pasal 58 huruf h</p> <p>Pasal 58 f telah pernah diputus dalam 4/PUU- VII/2009. Pasal 58 h tidak beralasan hukum. →permohonan tidak dapat diterima dan ditolak untuk selebihnya.</p>	<p>Syarat Calon</p>	<p>Huruf f → tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih [1] Huruf h → mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya [1]</p>
<p>18/PUU-VIII/2010</p> <p>Pasal 58 huruf f</p> <p>Pemohon tidak memiliki legal standing → permohonan tidak dapat diterima.</p>	<p>Syarat Calon</p>	<p>Huruf f → tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih</p>

<p>76/PUU-VIII/2010</p> <p>Pasal 58 huruf o</p> <p>Sebagian nebis in idem dan sebagian tidak beralasan hukum → tidak dapat diterima dan selebihnya ditolak.</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama</p>
<p>67/PUU-X/2012</p> <p>Pasal 59 ayat (5) huruf g</p> <p>Tidak beralasan hukum → ditolak untuk seluruhnya.</p>	<p>Syarat pencalonan</p>	<p>Parpol atau gabungan parpol wajib menyerahkan → surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia</p>
<p>29/PUU-XII/2014</p> <p>Pasal 58 huruf f</p> <p>Pasal 51 ayat (1) huruf f UU 8/2012</p> <p>Permohonan tidak jelas/kabur → permohonan tidak dapat diterima.</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>Pasal 58 Huruf f → tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih</p>
<p>Ketetapan No 44/PUU-VII/2010</p> <p>Pasal 58 huruf e dan huruf f</p> <p>Dikabulkan untuk ditarik kembali.</p>	<p>Syarat Calon</p>	<p>Huruf e → sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;</p> <p>Huruf f → tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;</p>

Beberapa permohonan uji materi yang diuji ke Mahkamah Konstitusi tidak seluruhnya dikabulkan oleh Mahkamah, tetapi ada beberapa permohonan yang dikabulkan dan berimplikasi terhadap peraturan terkait selanjutnya. Contohnya dalam;

1. Putusan Nomor 17/PUU-VI/2008

Berlakunya Pasal 58 huruf q dianggap akan menciderai hak konstitusional warga negara karena dalam Penjelasan Pasal 58 huruf q tersebut, antara lain disebutkan;

“Pengunduran diri Gubernur dan wakil Gubernur dibuktikan dengan menyerahkan surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali disertai dengan surat persetujuan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, sedangkan keputusan Presiden tentang pemberhentian yang bersangkutan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah disampaikan kepada KPU Propinsi selambat-lambatnya pada saat ditetapkan sebagai calon Gubernur dan wakil Gubernur...”

Rumusan penjelasan Pasal 58 huruf q tersebut terutama anak kalimat *“yang tidak dapat ditarik kembali”* telah menimbulkan norma baru yang mempertegas Pasal 58 huruf q, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan menghilangkan hak konstitusional Pemohon selaku Gubernur, dengan demikian bertentangan dengan Pasal 27 ayat 1 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Karena berlakunya pasal ini maka calon Kepala Daerah *incumbent* tidak memegang masa jabatan dalam waktu penuh yaitu 5 (lima) tahun sebagaimana yang sudah ditentukan dalam UU 32/2004, dan alasan bertentangan dengan konstitusi lainnya karena berlakunya pasal ini akan mengakibatkan perlakuan yang tidak sama antara pejabat negara karena jika ditelaah antara calon *incumbent* dengan calon yang berasal dari DPRD yakni seorang anggota DPRD hanya wajib memberitahukan kepada pimpinannya perihal pencalonan dan seorang sebagai Pimpinan DPRD hanya diwajibkan membuat surat pernyataan tidak aktif jika dinyatakan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah artinya jika tidak terpilih sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah yang bersangkutan tidak akan kehilangan jabatannya. Jelas ini telah membuat perlakuan tidak sama terhadap pemohon sebagai pejabat negara dan menghambat hak konstitusional Pemohon secara pribadi warga negara Indonesia.

Syarat pengunduran diri bagi calon yang sedang menjabat (*incumbent*) sebagaimana diatur Pasal 58 huruf q UU 12/2008 menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) atas masa jabatan kepala daerah yaitu lima tahun [vide Pasal 110 ayat (3) UU 32/2004] dan sekaligus perlakuan yang tidak sama (unequal treatment) antar-sesama pejabat negara [vide Pasal 59 ayat (5) huruf i UU 32/2004], sehingga bertentangan dengan

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945; Bahwa selain itu, Pasal 58 huruf q UU 12/2008 juga mengandung ketentuan yang tidak proporsional dan rancu, baik dari segi formulasi maupun substansi, karena menimbulkan perlakuan yang tidak sama antar-sesama pejabat negara dan mengakibatkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) sehingga permohonan Pemohon dalam pengujian konstitusionalitas Pasal 58 huruf q undang-undang *a quo* beralasan menurut hukum untuk dikabulkan.³⁰⁸

Mahkamah memutuskan bahwa Pasal 58 huruf q UU 12/2008 juga mengandung ketentuan yang tidak proporsional dan rancu, baik dari segi formulasi maupun substansi, karena menimbulkan perlakuan yang tidak sama antar-sesama pejabat negara dan mengakibatkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty, rechtsonzekerheid*) sehingga permohonan Pemohon dalam pengujian konstitusionalitas Pasal 58 huruf q undang-undang *a quo* beralasan menurut hukum untuk dikabulkan. Dan pasal *a quo* dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

2. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi

Sehubungan dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008 maka Kementerian Dalam Negeri melakukan tindak lanjut dengan mengeluarkan Surat Mendagri Nomor 188.2/2302/Sj yang menyatakan bahwa Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah *Incumbent* yang mendaftarkan diri sebagai Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah sejak tanggal 4 Agustus 2008 tidak perlu untuk mengundurkan diri dari jabatannya, dan mengingat bahwa undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁰⁹ Ketentuan Pasal 58 q UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 masih berlaku bagi Kepala Daerah/Wakil Kepala daerah yang mendaftar sebelum tanggal 4 Agustus 2008. Dan perubahan norma yang sudah diputus oleh Mahkamah Konstitusi harus tetap diperhatikan dalam politik hukum rezim pemilukada selanjutnya.

b. UU Nomor 1 dan 8 Tahun 2015

Mahkamah Konstitusi (MK) berkomitmen mempercepat proses sidang uji materi Undang-Undang (UU) No 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan

³⁰⁸ Putusan Nomor 17/PUU-VI/2008

³⁰⁹ Lihat Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Gubernur, Wali Kota, dan Bupati khususnya terkait syarat pencalonan. Beberapa pasal dalam UU Pilkada yang akan diputuskan MK antara lain Pasal 1 angka 6, Pasal 7 huruf g, Pasal 7 huruf o, Pasal 7 huruf p, Pasal 7 huruf r, Pasal 7 huruf s, Pasal 7 huruf t, Pasal 41 ayat (1) dan (1), Pasal 45 ayat (2) huruf k, serta Pasal 158 ayat (1) dan ayat (2). Secara garis besar, kebanyakan pemohon meminta MK untuk membatalkan syarat pencalonan yang dikatakan tidak boleh memiliki konflik kepentingan dengan petahana dan pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, kepolisian, dan PNS sejak mendaftarkan diri sebagai calon. Selain itu, syarat pencalonan bagi mantan narapidana pun diminta kelonggaran agar bisa mencalonkan kembali sebagai kepala daerah. Bukan itu saja, beberapa pemohon pun mempermasalahkan sejumlah pasal terkait syarat pencalonan dalam UU 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yakni Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) yang mengharuskan PNS dan pimpinan tinggi madya mundur jika ingin maju sebagai calon kepala daerah.³¹⁰

UU Nomor 1 dan 8 Tahun 2015		
Putusan	Masalah	Syarat
<p>33/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 huruf r dan penjelasan. Pasal 7 huruf s</p> <p>Permohonan untuk pasal 7 huruf r beralasan hukum. Permohonan untuk pasal 7 s beralasan hukum sebagian → dikabulkan sebagian.</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>Huruf r → Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.</p> <p>Huruf s → memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;</p>
<p>34/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 huruf r</p> <p>Telah diputusn dalam 33/PUU-XIII/2015 → tidak dapat diterima</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>Huruf r → Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.</p>

³¹⁰ <https://nasional.sindonews.com/read/1021473/149/mk-kebut-putusan-uji-materi-uu-pilkada-1436326068> diakses pada Tanggal 11/12/2018 Pukul 23.13 WIB

<p>37/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 huruf r dan penjelasannya</p> <p>Telah diputusn dalam 33/PUU-XIII/2015 → tidak dapat diterima.</p>	<p>Syarat Calon</p>	<p>Huruf r → Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.</p>
<p>38/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 huruf s</p> <p>Telah diputusn dalam 33/PUU-XIII/2015 → tidak dapat diterima.</p>	<p>Syarat Calon</p>	<p>Huruf s → memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;</p>
<p>42/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 huruf g Pasal 45 ayat (2) huruf f</p> <p>Permohonan beralasan hukum → dikabulkan sebagian. Disenting : Maria Farida</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>Huruf g → Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih</p> <p>Surat keterangan tidak pernah dijauhi pidana penjara.</p>
<p>46/PUU-XIII/2015</p> <p>Pengujian formil. Materiil : Pasal 7 huruf s, t, u</p> <p>Untuk 7 s Telah diputusn dalam 33/PUU-XIII/2015 ---> tidak dapat diterima. Untuk pasal 7 huruf t dan u beralasan menurut hukum → dikabulkan sebagian.</p>	<p>Syarat Calon</p>	<p>Huruf s → memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;</p> <p>Huruf t → mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon.</p> <p>Huruf u → berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.</p>

<p>49/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 t</p> <p>Tidak dapat diterima</p>	<p>Syarat Calon</p>	<p>Huruf t → mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon.</p>
<p>51/PUU-XIII/2015 (dalam putusan ini juga disinggung pasal 7 huruf r)</p> <p>Uji formil : Uji materil : Pasal 47 ayat (2), ayat (5), Pasal 58 ayat (7), Pasal 98 ayat (1) Pasal 7 huruf r Pasal 158</p> <p>Untuk 7 huruf r Telah diputusn dalam 33/PUU-XIII/2015 → tidak dapat diterima.</p>	<p>Syarat Calon</p>	<p>Huruf r → Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.</p>
<p>Ketetapan 54/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 t</p> <p>Ditarik kembali</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>Huruf t → mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon</p>
<p>55/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 r</p> <p>Ditarik kembali</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>Huruf r → Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.</p>
<p>70/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 huruf t</p> <p>Telah dipertimbangkan dalam 46/PUU-XIII/2015 → permohonan tidak dapat diterima.</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>Huruf t → mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon</p>

<p>71/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 huruf s</p> <p>Telah diputusn dalam 33/PUU-XIII/2015 → tidak dapat diterima.</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>Huruf s → memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;</p>
<p>79/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 huruf q dan penjelasan (UU No 1/2015 atau Pasal 7 huruf r UU No 8/2015</p> <p>Untuk 7 huruf r Telah diputusn dalam 33/PUU-XIII/2015 → tidak dapat diterima.</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>Huruf r → Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana. Huruf q → tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota</p>
<p>80/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 huruf g dan huruf o UU 8/2015</p> <p>Dalil pemohon tidak beralasan hukum → tidak dapat diterima.</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>Huruf g → Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;</p> <p>Huruf o → belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota</p>
<p>83/PUU-XIII/2015</p> <p>Pasal 7 huruf o dan huruf p</p> <p>Permohonan tidak beralasan hukum → ditolak untuk seluruhnya.</p>	<p>Syarat calon</p>	<p>Huruf o → belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota</p> <p>Huruf p → berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon</p>

105/ PUU-XIII/2015 Pasal 7 huruf o, Pasal 40 ayat (1) dan (4). Pasal 157 ayat (8) makna "hari" Dikabulkan sebagian. (permohonan pasal 7 huruf o tidak dapat diterima)	Syarat calon	Huruf o → belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk Calon Wakil Gubernur, Calon Wakil Bupati, dan Calon Wakil Walikota
Ketetapan No 54/PUU-XIII/2015 Pasal 7 huruf t Ditarik kembali	Syarat calon	Huruf t → mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon.
Ketetapan No 55/PUU-XIII/2015 Pasal 7 huruf r Ditarik kembali	Syarat calon	Huruf r → tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana
22/PUU-XIV/2016 Pasal 7 huruf p Tidak dapat diterima	Syarat calon	Huruf p → berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon

c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 terhadap UU No.8 Tahun 2015 Pasal 7 huruf s terhadap calon yang berlatarbelakang dari anggota DPR, DPD dan DPRD berdasarkan pasal 7 huruf s yang berbunyi : "memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Hal ini dianggap tidak adil karena hanya calon yang berlatarbelakang dari anggota legislatif saja yang tidak diharuskan mundur dari jabatannya berbeda dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berasal dari latarbelakang anggota TNI, Polri, PNS, berlatarbelakang petahana (incumbent) dan pejabat BUMN/BUMD mengundurkan diri sejak ditetapkan sebagai calon (Pasal 7 huruf p dan huruf

u).wajib mengundurkan diri pada saat mendaftarkan diri sebagai calon dalam pemilihan kepala atau wakil kepala daerah (pasal 7 huruf t).

Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 terkait UU No. 8 Tahun 2015 Pasal 7huruf s juga merujuk pada Pasal 7 huruf t dan huruf u. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 7 huruf s UU 8/2015 **inkonstitusional bersyarat** (*conditionally unconstitutional*) sepanjang frasa “*memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*” dalam Pasal tersebut tidak diartikan “*mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”.

Berdasarkan putusan MK yang menyatakan bagi setiap calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah : Prosedur yang berlaku terhadap PNS, anggota TNI, anggota Polri, pejabat/pegawai BUMN/BUMD, **mutatis mutandis** berlaku bagi anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah. Untuk mendapat kepastian hukum dari unsur calon tersebut di atas oleh oleh penyelenggara pemilihan kepala daerah (KPU/KIP), dipersyaratkan untuk membuat pernyataan yang menyatakan bahwa apabila telah ditetapkan secara resmi oleh penyelenggara pemilihan sebagai calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah maka yang bersangkutan membuat surat pernyataan pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali, yaitu pada saat mendaftarkan diri dan berlaku sejak ditetapkan secara resmi sebagai calon.

d. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi

Setelah diputusnya permohonan *a quo* oleh Mahkamah Kosntitusi maka calon yang berstatus sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil wajib menyampaikan keputusan pejabat yang berwenang tentang pemberhentian sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak ditetapkan

sebagai calon. Hal itu tercantum dalam Pasal 68 Ayat (1) PKPU No. 12 Tahun 2015

e. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan agar pasal 7 huruf g Undang-undang nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah dibatalkan. Pasal tersebut memuat ketentuan bahwa mantan narapidana dilarang ikut pilkada. Dalam putusannya MK menyatakan bahwa pasal 7 huruf g UU Pilkada tersebut bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Mahkamah Konstitusi juga menilai bahwa pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pasal 7 huruf g 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.

Jadi tidak ada lagi pembatasan bahwa mantan narapidana walaupun dia sudah dijatuhi ancaman pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih tidak berhak mengikuti kontestasi pemilukada, karena jika ia sudah mengakui secara jujur di hadapan publik bahwa ia adalah seorang mantan narapidana

f. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan MK No. 46/PUU-XIII/2015 ini sangat berpotensi mempengaruhi persyaratan bagi pengisian berbagai jabatan publik lainnya. Hal ini dikarenakan syarat keterbukaan kepada publik akan status sebelumnya sebagai mantan terpidana ini adalah syarat yang sebenarnya umum berlaku, dan Putusan MKRI Nomor 42/PUU-XIII/2015 telah membuka kesempatan kepada mantan narapidana dengan mengembalikan hak-hak politiknya yang dulunya dirampas karena menyanggah status narapidana. Dengan pengembalian hak-hak politik bagi narapidana yang telah menjalani masa hukumannya, kiranya Mahkamah Konstitusi telah berbuat menjalankan UUD 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*living constitution*) yang di dalamnya menjamin setiap orang untuk mendapatkan haknya. Tak terkecuali hak politik. Dalam hal putusan MK yang memperbolehkan mantan narapidana untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah.

g. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-XIII/2015

Dalam permohonannya pemohon memohonkan untuk melakukan uji materi pasal 7 huruf s,t, dan u, namun untuk pasal 7 huruf s sudah diputus dalam putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa permohonan tersebut tidak dapat diterima, namun dalam pengujian huruf t dan u Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyatakan bahwa permohonan *a quo* beralasan menurut hukum dan permohonannya dikabulkan sebagian. Pemohon berpendapat bahwa Pasal I angka 6 Pasal 7 huruf t UU PGBW telah menyebabkan ketidakadilan bagi calon gubernur, bupati dan walikota yang berlatar belakang PNS dan bertentangan Pasal 28 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 karena menempatkan PNS bersama dengan anggota TNI dan POLRI dalam satu poin yakni Pasal I angka 6 Pasal 7 huruf t UU Nomor 8 Tahun 2015 yakni mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon; telah melanggar hak PNS atas pekerjaan dan mendapat imbalan dan perlakuan yang adil sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 bahwa Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. PNS memiliki hak dipilih dan memilih, sementara anggota TNI dan POLRI tidak memiliki hak memilih dan dipilih. Hal ini dijelaskan Pasal 121 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) Pegawai ASN dapat menjadi pejabat negara. Sementara anggota TNI diatur dalam Pasal 47 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Sedangkan anggota POLRI Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Kepolisian) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Oleh karena itu PNS masih tetap memiliki hak dipilih dan memilih walaupun masih aktif sebagai PNS dan untuk netralitas dapat diberlakukan opsi berhenti sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 88 UU ASN. Berbeda halnya dengan Anggota TNI dan POLRI yang harus melepaskan kedinasannya untuk dapat memiliki hak memilih dan dipilih. Hak memilih dan dipilih ini merupakan hak asasi sebagai warga negara.

Mahkamah memutuskan bahwa permohonan Pemohon sepanjang mengenai pengujian konstitusionalitas Pasal 7 huruf t dan huruf u UU 8/2015 beralasan menurut hukum, dan permohonan Pemohon sepanjang mengenai pengujian konstitusionalitas Pasal 1 angka 1, angka 3, dan angka 4, Pasal 39 huruf a, dan Pasal 41 UU 8/2015 tidak beralasan menurut hukum; sementara pengujian Pasal 7 huruf u UU 8/2015 Mahkamah telah mempertimbangkannya dalam Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015, bertanggal 8 Juli 2015, paragraf [3.22], paragraf [3.23], dan paragraf [3.24], sehingga pertimbangan tersebut *mutatis mutandis* menjadi pertimbangan pula dalam permohonan *a quo*. Dengan demikian permohonan Pemohon

terkait Pasal 7 huruf u UU 8/2015 beralasan menurut hukum, sehingga Pasal 7 huruf u UU 8/2015 harus dimaknai "*Mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota*";

Pasal 7 huruf t dan huruf u 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai "*Mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota*";

h. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi

Tidak ada perubahan yang signifikan terkait dikeluarkannya putusan ini terhadap persyaratan calon kepala daerah yang mempunyai latar belakang PNS karena Pokok permohonan Pemohon sepanjang mengenai pengujian formil UU 8/2015 tidak beralasan menurut hukum, Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015 sepanjang mengenai pengujian konstusionalitas Pasal 7 huruf s UU 8/2015 mutatis mutandis berlaku terhadap permohonan a quo, Pokok permohonan Pemohon sepanjang mengenai pengujian konstusionalitas Pasal 7 huruf t dan huruf u UU 8/2015 beralasan menurut hukum.

4. Syarat Pencalonan dan Verifikasi Calon Kepala Daerah

Pilkada langsung menjadi ajang bagi daerah untuk menemukan calon-calon pemimpin daerah yang berintegritas dan bisa mengemban amanat rakyat. Pilkada langsung berpeluang mendorong majunya calon kepala daerah yang kredibel dan akseptabel di mata masyarakat daerah sekaligus menguatkan derajat legitimasinya. Dengan demikian, pilkada langsung dapat memperluas akses masyarakat lokal untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka. Artinya, masyarakat berkesempatan untuk terlibat mempengaruhi pembuatan kebijakan publik yang dilakukan kepala daerah sebagaimana janjinya saat kampanye dan ikut pula mengawasi kepala daerah jika menyalahgunakan kekuasaan sehingga proses ini dapat memaksa kepala daerah untuk tetap

memperhatikan aspirasi rakyat.³¹¹ Pilkada langsung merupakan daulat rakyat sebagai salah satu realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan, khususnya dalam hak politik.³¹²

a. Pencalonan Kepala Daerah melalui Partai Politik

Salah satu pintu masuk untuk dapat menjadi calon kepala daerah adalah melalui partai politik atau gabungan partai politik. Partai politik sebagaimana yang tersebut dalam UU No. 32 Tahun 2004 kemudian direvisi menjadi UU No 12 Tahun 2008 merupakan salah satu institusi yang bisa mengajukan calon kepala daerah dalam pilkada langsung. Dalam konteks ini, proses politik yang terjadi di internal partai politik ikut mempengaruhi bagaimana kualitas calon kepala daerah. Dengan demikian, partai politik memiliki posisi dan peran yang signifikan dalam menghadirkan individu-individu berintegritas untuk memimpin sebuah daerah. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tertuang sejumlah ayat yang menyatakan bahwa partai politik merupakan satu-satunya institusi yang bisa mengajukan pasangan calon peserta pemilihan kepala daerah. Tepatnya dalam pasal 56 ayat (1) dan Pasal 59 UU No.32 Tahun 2004 yang menyatakan Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon³¹³.

Adapun persyaratan terkait berapa jumlah perolehan suara minimal agar partai politik atau gabungan partai politik bisa mendaftarkan calon sudah diatur dalam isi rezim pemilu masing-masing.

UU 32 2004	UU 8 2015	UU 10 2016
Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari	Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum	Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara

³¹¹ Djohermansyah Djohan, (2005) "Masalah Krusial Pilkada", dalam dalam Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (Ed), Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan, IIP Press, Jakarta, hlm. 36-37.

³¹² R. Siti Zuhro, dkk, (2011) *Model Demokrasi Lokal*, PT. THC Mandiri, Jakarta, hlm. 23-24

³¹³ Pasangan calon sebagaimana dimaksud diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan	anggota DPRD di daerah yang bersangkutan	sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan.
---------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------

Terdapat perbedaan antara UU 32 2004 dengan UU 8 2015 terkait persentase minimal perolehan kursi di DPRD yang awalnya 15% dari jumlah kursi DPRD dan 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum di daerah yang bersangkutan menjadi 20% dari jumlah kursi DPRD dan 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum di daerah yang bersangkutan, tentu bertambahnya jumlah persentase ini juga memperberat calon untuk mencari suara agar bisa maju menjadi Calon Kepala Daerah, namun di sisi lain besarnya persentase ini dianggap bisa mendapatkan calon yang benar-benar berkualitas karena orang yang menduduki kursi DPR dianggap sebagai penyalur kehendak rakyat. Dan perubahan ini dirumuskan oleh pembentuk undang-undang dimaksudkan bahwa akumulasi perolehan suara 25% atau 20% dari jumlah kursi DPRD untuk mengusung pasangan calon adalah politik hukum pembentuk Undang-Undang dalam rangka menuju penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang efisien sebagaimana amanat Undang-Undang Pilkada, dan terkait dengan penguatan legitimasi dari pasangan calon yang memperoleh dukungan suara 25% atau 20% dari jumlah kursi DPRD, dan penentuan batas akumulasi perolehan suara 25% atau 20% dari jumlah kursi DPRD pun diterapkan dengan latar belakang pemikiran yang sama, hal ini dikarenakan tidak jarang juga dalam praktik pelaksanaan Pilkada selama kurang lebih satu dekade ini dukungan dari masyarakat yang didapat untuk maju sebagai calon diragukan keasliannya, sehingga syarat yang tadinya diharapkan menjadi dasar legitimasi dukungan bagi seseorang yang berniat untuk maju justru berdampak sebaliknya.

Dan dalam UU Pilkada terbaru yaitu UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada memberikan kekhususan pada wilayah Papua, Perhitungan persentase dari jumlah kursi dengan angka 25% dan 20% dikecualikan bagi kursi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Barat yang diangkat." Dalam rezim pilkada sebelumnya hal mengenai kekhususan bagi wilayah Papua belum diatur.

b. Pencalonan Kepala Daerah Independen

Pemilukada selalu di dominasi oleh calon yang berasal dari partai politik. Hal ini membuat banyak pihak memberikan tuntutan terhadap lahirnya peraturan bagi calon independen. Salah satu wujud demokrasi adalah dengan adanya calon independen. Pencalonan melalui jalur independen merupakan salah satu alternatif dari proses pencalonan melalui

partai politik, calon kepala daerah yang berangkat dari jalur independen sudah mulai muncul sejak tahun 2006 sebelum peraturan dari pemerintah ada. Hal ini menunjukkan adanya demokrasi di tingkat lokal terutama dalam pemilihan kepala daerah Dukungan dari Undang-Undang menjadikan calon independen sebagai alternatif pilihan dalam pemilukada. Hal tersebut meningkatkan eksistensi dari calon independen.³¹⁴

Dalam rezim pertama pengaturan mengenai syarat pencalonan kepala daerah jalur independen Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pun tidak memberikan ruang bagi calon perseorangan untuk ikut bersaing dalam Pemilukada karena masih menganut sistem pencalonan terbatas yang berpegang pada paradigma hanya partai politik yang memiliki sumber daya manusia yang mumpuni dalam memimpin pemerintahan. Dalam perjalanan berlakunya regulasi ini, pengaturan terkait pencalonan yang hanya bisa maju jika difasilitasi oleh partai politik itu diuji materi ke Mahkamah Konstitusi karena regulasi terkait pencalonan sebagai kepala daerah itu dapat melanggar hak dan/atau kewenangan, karena ketentuan-ketentuan *a quo* dianggap hanya memberikan peluang dan kepada calon-calon atau pasangan calon Kepala Daerah yang hanya memiliki kendaraan politik (partai politik atau gabungan partai politik) dan hanya untuk yang berduit saja, dengan kata lain ketentuan *a quo* telah mematikan hak calon independen (tidak memiliki atau melalui partai politik) dan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 menjadi *raison d'etre* atau *legal reason* bagi terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Implikasi yuridis setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 menjadi pedoman dalam politik hukum tentang pencalonan kepala daerah, hal ini dapat dilihat dalam huruf c konsiderans Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan;

bahwa dalam penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah terjadi perubahan, terutama setelah putusan Mahkamah Konstitusi tentang calon perseorangan;

Dalam regulasi pertama yang mengatur bagaimana rincian persyaratan agar bisa maju menjadi Calon Kepala Daerah secara independen terdapat dalam pasal 59 Ayat (2) UU 12 2008;

³¹⁴ Agus Budi Santoso, "Eksistensi dan Problematika Calon Independen dalam PEMILUKADA Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015", Jurnal Refleksi Hukum Vol 1 No 2 (2017), hlm.147

Calon Gubernur	Calon Bupati/Walikota
provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);	kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);	kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan	kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).	kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

Keterangan: Bentuk dukungan yang dimaksud dalam tabel diatas adalah dukungan dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduksesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam dinamika pengaturan mengenai persyaratan menjadi Calon Kepala Daerah melalui jalur independen persentase minimal terkait dukungan untuk maju berubah menyesuaikan dengan politik hukum dari masa ke masa.

Calon Gubernur	
UU 12 2008	UU 8 2015
provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);	Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima	Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan

persen);	setengah persen);
provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan	Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).	Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen); dan

Calon Bupati/Walikota	
UU 12 2008	UU 8 2015
kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);	Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);
kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);	Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);
kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan	Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);
kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).	Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen)

Eksistensi calon independen dalam Pemilukada melalui pengaturan dan mekanisme pencalonan Kepala Daerah secara independen ditinjau dari perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak meniadakan calon perseorangan namun juga tidak memberikan implikasi terhadap ketentuan bagi calon perseorangan. Tidak adanya perubahan mengenai persyaratan bagi calon perseorangan terutama syarat persentase jumlah dukungan minimal calon kepala daerah dan dasar acuan persentase jumlah dukungan antara calon perseorangan dan calon partai politik yang cenderung

membebani calon perseorangan, menunjukkan pembentuk Undang-Undang belum secara total dan utuh memenuhi hak warga negara untuk ikut serta dalam pemerintahan. Ketentuan mengenai persyaratan calon kepala daerah hendaknya lebih mengedepankan perspektif HAM dengan memberikan ruang dan kesempatan yang sama kepada masyarakat, salah satunya dengan menghilangkan perbedaan dasar acuan persentase jumlah dukungan, yaitu dengan mengganti variabel jumlah penduduk dengan jumlah penduduk yang memiliki hak pilih, sebagaimana telah diatur dalam pasal 41 Undang-Undang No. 10 Tahun 2016.³¹⁵

c. Verifikasi Calon Kepala Daerah

Dalam Pasal 48 UU Pilkada terdapat dua jenis verifikasi yang diatur, adapun cara melakukan verifikasinya adalah; *Pertama* verifikasi yang dilakukan oleh KPU tingkat provinsi/kabupaten/kota dibantu oleh Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). *Kedua* verifikasi faktual dengan metode sensus dengan menemui langsung setiap pendukung yang menyerahkan KTP, jika pendukung calon tak bisa ditemui, maka pasangan calon diberi kesempatan untuk menghadirkan pendukung tersebut di Kantor PPS. Namun, jika pasangan calon tak bisa menghadirkan pendukung mereka ke kantor PPS, maka dukungan calon dinyatakan tidak memenuhi syarat.

Verifikasi sebagaimana dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari sejak dokumen syarat dukungan pasangan calon perseorangan diserahkan ke PPS. Hasil verifikasi dokumen syarat dukungan pasangan calon perseorangan dituangkan dalam berita acara yang selanjutnya diteruskan kepada PPK dan salinan hasil verifikasi disampaikan kepada pasangan calon. PPK melakukan verifikasi dan rekapitulasi jumlah dukungan pasangan calon untuk menghindari adanya seseorang yang memberikan dukungan kepada lebih dari 1 (satu) pasangan calon dan adanya informasi manipulasi dukungan yang dilaksanakan paling lama 7 (tujuh) hari. Hasil verifikasi dukungan pasangan calon perseorangan dituangkan dalam berita acara yang selanjutnya diteruskan kepada KPU Kabupaten/Kota dan salinan hasil verifikasi dan rekapitulasi disampaikan kepada pasangan calon.

Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati, dan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota, salinan hasil verifikasi dan rekapitulasi dipergunakan oleh pasangan calon perseorangan sebagai bukti pemenuhan persyaratan dukungan pencalonan. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi dan rekapitulasi jumlah dukungan pasangan calon untuk menghindari adanya seseorang yang memberikan dukungan kepada lebih dari 1 (satu) pasangan calon dan adanya

³¹⁵ Agus Budi Santoso, "Eksistensi dan Problematika Calon Independen dalam PEMILUKADA Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015", Jurnal Refleksi Hukum Vol 1 No 2 (2017), hlm.158

informasi manipulasi dukungan yang dilaksanakan paling lama 7 (tujuh) hari. Mekanisme dan tata cara verifikasi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

5. Kedaulatan dalam Rezim Pemilu dan Pilkada

Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan amanat Pasal 22E Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Pelaksanaan pemilu wajib memperhatikan nilai-nilai demokrasi. Secara internal hadirnya demokrasi menjadi alat untuk tetap menyimak dan memperhatikan setiap suara yang ada. Namun tidak setiap suara yang ada itu dianggap sebagai perwakilan dari kerakyatan, merujuk kepada penjelasan Bung Hatta, dalam sila keempat pancasila yang hadir untuk menegaskan, kerakyatan yang hendak diimplementasikan bukan;ah kerakyatan yang semata-mata berdasarkan suara terbanyak, melainkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Penjelasan tersebut setidaknya memberi titik terang tentang ciri demokrasi Indonesia, yaitu: kerakyatan atau daulat rakyat, dan permusyawaratan. Cita kerakyatan terwujud dalam bentuk penghormatan terhadap peran suara rakyat dalam proses politik bernegara. Adapun citra permusyawaratan menghendaki agar semangat kekeluargaan dalam negara kesatuan dapat mengatasi paham perseorangan atau golongan dalam pengambilan setiap keputusan.³¹⁶

Norma-norma yang terkandung dalam persyaratan Calon Presiden/Wakil Presiden dan Calon Kepala Daerah/Wakil kepala daerah tidak jauh berbeda. Sebab secara teoretis kedua jabatan ini adalah jabatan yang mengisi jabatan publik secara politis di bidang eksekutif, dan mengatur apa persyaratan pribadi calon pemimpin baik secara formal ataupun informal dan dalam pencalonan keduanya juga menggunakan ambang batas yang bergantung pada partai politik dengan persentase kursi tertentu di legislatif walaupun pencalonan sebagai kepala daerah mempunyai pilihan lain untuk maju yaitu dengan jalur independen, tetap saja namun jika dipandang dari segi yuridis keduanya ini tidak dapat disamakan karena pemilihan presiden masuk dalam rezim pemilu sedangkan pemilihan kepala daerah masuk dalam rezim pilkada. Oleh karena itu analisa yang akan dilakukan adalah analisa secara teoretis bagaimana norma umum yang ada dalam kontestasi pemilu dan pilkada jika dilihat dengan teori kedaulatan.

a. Tingkat Pendidikan

Dalam setiap rezim yang mengatur mengenai pendidikan minimal Calon Kepala Daerah ataupun Kepala Negara (Presiden) pendidikan minimal tingkat menengah masih menjadi syarat minimal. banyak kalangan yang

³¹⁶ Khairul Fahmi, (2016), *Pemilihan Umum; Dalam Transisi Demokrasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm.70-71

menilai bahwa jenjang pendidikan menjadi tolak ukur kualitas kemampuan seseorang dalam mengorganisasikan sesuatu, apalagi seorang presiden yang memimpin sebuah negara, dalam memimpin sebuah negara memiliki kemampuan dan intelektual yang tinggi dipandang menjadi sebuah keharusan karena ini terkait bagaimana mengatur sebuah negara dalam hubungan internal maupun eksternal dengan negara-negara lain. Pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan juga menuntut standar minimum untuk pendidikan minimal yang ditempuh bagi Calon Presiden/Wakil Presiden, di sisi lain ada sebagian pihak yang menganggap bahwa dalam menjadi Calon Presiden ataupun Wakil Presiden tidak harus dibatasi strata pendidikan apa yang sudah ditempuh oleh Calon Presiden atau Calon Wakil Presiden karena dalam melaksanakan tugasnya Presiden dan Wakil Presiden dibantu oleh para Menteri di kabinetnya dan juga lembaga-lembaga lain yang akan memberikan rekomendasi dan saran dalam masa kepemimpinannya, dan Presiden dipilih karena amanat dan pilihan rakyat oleh karena itu syarat minimal pendidikan ini dianggap tidak perlu dilakukan pembatasan.

Hal yang wajib dimiliki oleh pemimpin dalam menjaga agar proses pemerintahan dapat dikatakan demokratis menurut Robert A. Dahl (2001) haruslah dapat menciptakan;

1. Partisipasi yang efektif
2. Persamaan suara
3. Pemahaman yang cerah
4. Pengawasan Agenda
5. Pencakupan orang dewasa

Tingginya jenjang pendidikan tidak menjamin seorang pemimpin dapat menciptakan iklim demokrasi seperti di atas, karena; *Pertama* setiap warga negara harus diberikan kebebasan untuk terlibat dalam membuat mengambil keputusan. Dan kebebasan juga menjadi salah satu prinsip yang ada dalam teori kedaulatan. *Kedua* dalam pelaksanaan demokrasi, pengawasan menjadi salah satu kriteria demokrasi yang tidak terpisahkan menjadi tiang demokrasi, orang-orang yang diberi mandat haruslah mempertanggungjawabkan mandat yang diberikan padanya. Ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Miriam Budiarjo (1997) yang menyatakan bahwa salah satu unsur terpenting dari semua definisi demokrasi ialah *accountability*, yaitu pertanggungjawaban dari pihak yang diberi mandat untuk memerintah.³¹⁷

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

³¹⁷ Hendra Nurtjahjo, dalam Khairul Fahmi (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 35

kepada rakyat.³¹⁸ Pertanggungjawaban atau akuntabilitas secara sederhana dapat dipahami sebagai pertanggungjawaban pejabat publik terhadap rakyat yang telah memberinya mandat untuk mengurus kepentingan mereka.³¹⁹

Hal ini membuktikan bahwa ditetapkan syarat minimal tertentu dalam jenjang pendidikan yang sudah ditempuh bagi Calon Presiden dan Wakil Presiden ataupun Calon Kepala Daerah atau Wakil Kepala Daerah malah dapat mempersempit makna dari kedaulatan rakyat yang ada.

b. Bukan Mantan Narapidana

Salah satu syarat mutlak yang terdapat dalam rezim pemilu dalam mengajukan syarat-syarat menjadi Calon Presiden ataupun Wakil Presiden adalah tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, syarat ini menjadi mutlak karena di setiap rezim pemilu syarat ini tetap ada. Dan dalam perjalanannya pasal ini dimuat dalam undang-undang sampai sekarang pasal ini masih menjadi penyaring bagi orang yang ingin maju menjadi Calon Presiden ataupun Wakil Presiden.

Berlakunya pasal yang menyuratkan bahwa Calon Presiden/Wakil Presiden adalah orang yang tidak pernah diancam pidana 5 (lima) tahun atau lebih adalah syarat yang mutlak karena sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan presiden harus mempunyai standar moral yang tinggi. Dan jika ditelaah dari sisi kedaulatan dan demokrasi, berlakunya pasal ini tidaklah menciderai prinsip kedaulatan dan demokrasi, prinsip kedaulatan Menurut Held yaitu; kebebasan dan kesetaraan. Dan keduanya merupakan prinsip dasar tegaknya otonomi demokrasi (*democracy otonomi*)³²⁰ karena; pertama kebebasan disini tidaklah dapat diartikan sebagaimana konsep awal lahirnya ide kebebasan yang bermakna ketiadaan ikatan apa-apa. Melainkan kebebasan dalam hubungannya dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum.³²¹ Dalam konstitusi tepatnya Pasal 28J Ayat (2) menyatakan bahwa:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud

³¹⁸ Khairul Fahmi (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 42

³¹⁹ Juanda Nawawi, *Demokrasi dan Clean Governance*, http://www.resepKita.com/forum/pop_printer_friendly-.asp?TOPIC_ID=1380, diakses tanggal 1 Januari 2010 dalam Khairul Fahmi (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 42

³²⁰ Khairul Fahmi (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 33

³²¹ Khairul Fahmi (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 33

semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Dalam undang-undang yang menyatakan bahwa syarat menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden adalah orang yang tidak pernah diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih hal ini sudah dipertimbangkan dengan matang terbukti dari setiap politik hukum rezim-rezim pemilu yang ada syarat ini masih tetap dipertahankan demi adanya *filter* standar moral calon kepala negara dan kepala pemerintahan.

Kedua selain prinsip kebebasan, prinsip kesetaraan yang menjadi bagian dari prinsip kedaulatan tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Dengan prinsip kebebasan, berarti setiap manusia merdeka untuk mengapresiasi kebebasannya. Dengan demikian, semua individu tentunya mempunyai nilai politik yang sama dan bahwa setiap orang mempunyai tuntutan yang sama atas kebebasannya.³²² Terkait dengan syarat menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden adalah orang yang tidak pernah diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih ini dapat dikesampingkan oleh Putusan MK³²³ dengan seseorang yang karena kealpaan ringan dijatuhi pidana maupun seseorang yang dipidana hanya karena sikap politiknya. Selain dua alasan yang dikecualikan itu seseorang tidak bisa mencalonkan diri menjadi Calon Presiden atau Wakil Presiden dan hal ini juga bukanlah upaya dalam menciderai prinsip kesetaraan dan keadilan karena Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa keadilan bukanlah selalu berarti memperlakukan sama terhadap setiap orang. Keadilan dapat berarti memperlakukan sama terhadap hal-hal yang memang sama dan memperlakukan berbeda terhadap hal-hal yang memang berbeda. Sehingga, justru menjadi tidak adil apabila terhadap hal-hal yang berbeda diperlakukan sama.³²⁴

Ketiga jika dipandang dari sisi demokrasi adanya prinsip kebebasan dan kesetaraan menimbulkan konsekuensi yaitu timbulnya prinsip suara mayoritas. Prinsip suara mayoritas merupakan tindak lanjut atau aktualisasi dari prinsip kebebasan dan kesetaraan. Di mana pun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik akhirnya dimanifestasikan ke dalam pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (*majority principle*) dan aktualisasinya melalui voting.³²⁵ Dan mengukuhkan pendapat tersebut, Kelsen (2007) mengatakan bahwa karena

³²² Hans Kelsen dalam Khairul Fahmi (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 40

³²³ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007

³²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-VI/2008

³²⁵ Hendra Nurtjahjo dalam Khairul Fahmi (2011), *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 41

kebebasan politik berarti kesesuaian antara kehendak individu dengan kehendak kelompok (umum) yang dinyatakan dalam tatanan sosial, maka prinsip mayoritaslah yang menjamin derajat kebebasan politik tertinggi yang mungkin diperoleh di tengah masyarakat.³²⁶ Tetap adanya syarat menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden adalah orang yang tidak pernah diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih masih tetap diterima dan dicantumkan dalam politik hukum rezim pemilu, seperti yang diketahui bahwa dalam pembentukan undang-undang melibatkan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat merupakan perpanjangan lidah rakyat dalam proses ketatanegaraan, oleh karena itu hal ini dianggap Dewan Perwakilan Rakyat sudah dianggap membawa suara rakyat dalam pembentukan syarat ini, hal ini juga dipertegas dengan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak untuk membatalkan pasal ini dan menganggap pasal ini tetap konstitusional. Oleh karena itu norma yang terkandung dalam syarat menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden adalah orang yang tidak pernah diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih hal ini menjadi norma yang sudah diterima oleh masyarakat.

Di negara paling liberal sekalipun – di mana norma agama, moral dan kesusilaan dianggap sebagai urusan pribadi semata-, standar moral tinggi calon pemimpin tetap diletakkan pada urutan wahid, apalagi di negara dengan ideologi Ketuhanan, Kemanusiaan dan Keadilan Sosial, tentunya tuntutan agar seorang calon pemimpin tidak memiliki catatan buruk soal moral akan jauh lebih tinggi.³²⁷

c. Batasan Periode Jabatan

Salah satu syarat mutlak lain yang terdapat dalam rezim pemilu dalam mengajukan syarat-syarat menjadi Calon Presiden ataupun Wakil Presiden adalah belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama, syarat ini menjadi mutlak karena di setiap rezim pemilu syarat ini tetap ada dan menjadi keharusan karena adanya aturan ini tentu tidak lepas dari faktor sejarah ketatanegaraan di era orde baru. Pembatasan periode jabatan sebagai presiden adalah dua kali masa jabatan, hal ini dipertegas dalam konstitusi tepatnya dalam Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan:

“Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”

³²⁶ Hans Kelsen dalam Khairul Fahmi (2011), Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 41

³²⁷ Khairul Fahmi (2016), Pemilihan Umum Dalam Transisi Demokrasi, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 57

Dan kemudian norma dalam konstitusi ini diturunkan ke peraturan yang ada di bawahnya yaitu di dalam Undang-Undang, dalam rezim pemilu langsung pertama sampai sekarang yaitu Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilu masih tetap mempertahankan norma ini, artinya 10 (sepuluh) tahun adalah maksimal waktu menjabat sebagai Presiden ataupun Wakil Presiden. Namun dalam proses perjalanannya pemaknaan pasal ini terdapat kerancuan jika ditelaah secara gramatikal, hal ini dibuktikan dengan adanya uji materi ke Mahkamah Konstitusi yang terdaftar dengan nomor perkara 36/PUU-XVI/2018 dan 40/PUU-XVI/2018 yang intinya jabatan presiden dan wakil presiden hanya dua kali tidak ditafsirkan secara berturut-turut. Namun belum sempat Mahkamah Konstitusi memeriksa permohonan tersebut, permohonan tidak dapat diterima karena para pemohon tidak mempunyai *legal standing*.

Kemudian untuk memperjelas terkait bagaimana pemaknaan lama waktu satu kali masa jabatan adalah satu kali masa jabatan presiden dan wakil Presiden berlangsung selama lima tahun, seperti diatur UUD 1945. Dalam Putusan MK Nomor 22/PUU-VII/2009, aturan mengenai lamanya satu masa jabatan kembali dipertegas. "Orang dikatakan menjabat satu kali periode itu hitungannya jika sudah menjabat setengah atau lebih dari masa jabatan." Artinya, presiden atau wakil presiden yang sudah menjabat selama 2,5 tahun atau lebih sudah dihitung menjabat selama satu periode. Dan dalam hal pembatasan periode jabatan, penjabaran lebih rinci dijabarkan dalam Putusan Mahkamah Nomor 8/PUU-VI/2008. Pembatasan dimaksud dapat diimplementasikan oleh Undang-Undang:

1. pembatasan dua kali berturut-turut dalam jabatan yang sama; atau
2. pembatasan dua kali jabatan yang sama tidak berturut-turut;
3. pembatasan dua kali dalam jabatan yang sama di tempat yang berbeda;

Aturan itu berlaku bagi pejabat dengan masa jabatan yang diemban secara berturut-turut ataupun dengan jeda. Selama sudah dua kali menjabat, kesempatan untuk maju kembali sudah tertutup oleh karena itu hal ini dianggap relevan dalam pengaturan Calon Presiden/Wakil Presiden dan Calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.

Jika dilihat dari sisi kedaulatan dan demokrasi; *pertama* pembatasan periode jabatan ini sangat penting karena jika menilik kembali sejarah dan dibandingkan lagi dengan negara yang tidak menganut pembatasan periode jabatan ini tentu akan mengakibatkan lunturnya demokrasi seperti teori yang dikatakan Rousseau *if people are sovereign, this is democracy. If only one is sovereign, then this is monarchy and so on. In contrast, for Rousseau only one form of the state was conceivable: the state in which people are sovereign.*³²⁸ Jika seseorang terus berkuasa dan berdaulat maka ini adalah bentuk

³²⁸ Dusan Pavlovic, (1997), Rousseau's Theory of Sovereignty, Budhapest, hlm. 43

monarki, dan negara dimana rakyatnya yang berdaulat maka ini adalah demokrasi.

Kedua dibatasinya periode jabatan ini tidaklah bisa dianggap sebagai pelanggaran hak seseorang untuk menduduki jabatan sampai ia tak lagi dipercaya atau kalah dalam kontestasi pemilihan umum, tetapi ini semata-mata untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan karena masa jabatan yang diemban tidak jelas dan pasti kapan akan berakhir dan ini perlu dibatasi seperti yang dikatakan John Rawls (2006), seseorang yang mempunyai kemerdekaan untuk melakukan sesuatu ketika mereka bebas dari batasan-batasan tertentu baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, yang dapat dilakukan atau tidak dilakukan tersebut dilindungi dari campur tangan orang lain.³²⁹ sehingga mengakibatkan seorang pemangku jabatan ini tidak bertindak otoriter dan bahkan melanggar banyak hak-hak rakyatnya. Bahkan menjadi antitesis dari prinsip hukum menurut Jeremy Bentham "*The greatest happiness of the greatest number*" yang harus mendasari kehidupan politik.³³⁰

Ketiga adanya pembatasan periode jabatan ini akan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemilu, karena adanya batasan waktu ini menciptakan kepastian dan mendorong partisipasi politik masyarakat, dan partai politik dalam berkontestasi di pemilu dengan menghadirkan orang-orang baru yang kompeten, dan calon kontestan pemilu tentu akan berlomba-lomba akan visi misi yang lebih baik, dan juga menjadi ajang koreksi dari periode pemerintahan sebelumnya.

Kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Tujuan negara itu untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari pada warga negaranya. Dalam pengertian kebebasan disini adalah kebebasan dari pada warga negaranya. Dalam pengertian kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Dengan demikian undang-undang merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.³³¹

³²⁹ John Rawls, (2006), Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 254

³³⁰ Franz Magnis-Suseno, (1997), 13 Tokoh Etika (Sejak Zaman Yunani sampai Abad ke-19), Kanisius, Yogyakarta, hlm. 180.

³³¹ Jimly Asshiddiqie, (2011) *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 5-6.*

BAB V

AMBANG BATAS (*THRESHOLD*) DALAM PEMILIHAN UMUM

A. Tinjauan Umum Tentang Ambang Batas (*Threshold*) dalam Pemilu

Konsep ambang batas atau *Threshold* awalnya digunakan untuk melihat tingkat kompetisi partai politik dalam memperebutkan kursi di daerah pemilihan dalam sistem proporsional. Konsep itu menghubungkan jumlah kursi daerah pemilihan atau besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dengan formula alokasi kursi.³³²

Dalam sistem pemilu proporsional, besaran daerah pemilihan dan formula alokasi kursi punya kaitan erat dengan tingkat kompetisi partai politik dalam memperebutkan kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan. Rumus umum menyatakan, bahwa semakin kecil besaran daerah pemilihan maka semakin rendah tingkat persaingan, demikian juga sebaliknya. Pada titik inilah dikenal *threshold* atau angka ambang batas mendapatkan kursi, yaitu jumlah suara minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan kursi di daerah pemilihan tersebut.³³³

Pada dasarnya, *threshold* merupakan metode penyederhanaan partai politik secara konstitusional dalam rangka memperkuat sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai yang biasanya cenderung terfragmentasi tinggi. Dalam sistem presidensial, pola pembangunan

³³² Didik Supriyanto dan August Mellaz, (2011), *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian Dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Perludem : Jakarta, hlm. 11.

³³³ Didik Supriyanto dan August Mellaz, (2011), *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian Dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Perludem : Jakarta, hlm. 11.

hubungan antara eksekutif dan legislatif dapat menjadi tidak mudah dilakukan, akibat banyaknya partai di lembaga perwakilan rakyat. Hubungan itu menjadi masalah ketika mayoritas kekuatan partai di legislatif menentukan pilihan politik berbeda dengan presiden. Jika hal demikian terjadi, praktik sistem presidensial akan mudah terjebak dalam kondisi *divided government*, yang mengancam stabilitas penyelenggaraan pemerintahan dan apabila berlangsung secara berkepanjangan, dapat menimbulkan akibat buruk terhadap stabilitas demokrasi. Dengan demikian, pilihan membatasi peserta pemilu menjadi sulit dielakkan.³³⁴

Penerapan ambang batas ini memang mempersempit peluang partai-partai kecil atau partai-partai baru untuk meraih kursi parlemen. Namun fungsinya dibutuhkan guna menyingkirkan partai-partai yang gagal mendapatkan dukungan pemilih. Sebab, banyaknya partai politik peserta pemilu, tidak hanya membingungkan pemilih dalam memberikan suara, tetapi juga menelan banyak dana. sementara itu, berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan dapat mengurangi fragmentasi politik sehingga berdampak positif terhadap pengambilan keputusan di parlemen.³³⁵

Threshold bisa juga dipahami sebagai sistem perwakilan proporsional, angka dan proporsi minimum, dari jumlah pemilih untuk menjadi perwakilan/utusan di parlemen. Istilah *threshold* juga diistilahkan dengan *minimum barrier* (batas minimum). Istilah ini sering digunakan untuk mengatur persentase perolehan suara tertentu sebagai prasyarat untuk ikut pemilu yang akan datang (*electoral threshold*), ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), dan ambang batas calon presiden dan wakil presiden untuk bisa mengikuti pemilu (*Presidential Threshold*).³³⁶

Dalam *Electoral System Design : The New International IDEA Handbook*, dinyatakan bahwa:³³⁷

"All electoral system have thresholds of representation: that is the minimum level of support which a party needs to gain representation. Threshold can be legally imposed (formal threshold) or exist as a mathematical property of the electoral sistem (effective or natural threshold)"

³³⁴ Saldi Isra, (2017), *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Themis Publishing : Jakarta, hlm. 63-64.

³³⁵ Didik Supriyanto dan August Mellaz, , (2011), *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian Dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Perludem : Jakarta, hlm.17-18.

³³⁶ Matthew Justin Streb, *Law and Election Politics: The Rules of the Game*, (New York: Routledge, 2013), dalam Muhammad Siddiq Armia dkk, *Penghapusan Presidential Threshold Sebagai Upaya Pemulihan Hak-hak Konstitusional*, *Petita*, Volume 1 Nomor 2, (Oktober 2016), hlm. 135.

³³⁷ Andrews Reynlods, dkk, (2008), *Electoral System Design : The New International IDEA Handbook*, International IDEA : Stockholm, hlm. 83.

Ambang batas (*threshold*) umumnya dibagi ke dalam dua klasifikasi, yaitu ambang batas efektif (*effective threshold*) dan ambang batas formal (*formal threshold*). Andrew Reynolds menjelaskan bahwa jika besaran ambang batas itu diatur dengan undang-undang maka disebut ambang batas formil. Sedangkan, ambang batas efektif merupakan pengaturan yang lahir dari perhitungan matematis di dalam sistem Pemilihan Umum (*mathematical by product of features of electoral systems*). Ambang batas efektif diterjemahkan pula sebagai ambang batas terselubung (*hidden threshold*) atau ambang batas alami (*natural threshold*) dikarenakan Undang-Undang tidak mencantumkan secara tegas persentase suara minimal yang harus dipenuhi.³³⁸

Indonesia dengan sistem hukum *europaean continental*-nya, memilih menggunakan ambang batas formal (*formal threshold*) dengan mengaturnya dalam undang-undang perihal pelaksanaan Pemilu. Setidaknya, ketiga model ambang batas sudah pernah diatur dan diterapkan di Indonesia, yakni *electoral threshold*, *parliamentary threshold* dan *presidential threshold*. Pengaturan terbaru adalah tentang *parliamentary threshold* dan *presidential threshold* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan *electoral threshold* terakhir kali diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dan digunakan dalam Pemilu tahun 2004.

Secara sederhana, *electoral threshold* dipahami sebagai ambang batas perolehan suara atau kursi suatu partai politik agar dapat mengikuti pemilu berikutnya. Ambang batas ini adalah bentuk *indirect* dari penyederhanaan partai politik karena dampaknya baru akan terasa pada pemilu berikutnya, Sehingga dengan pemberlakuan *threshold* ini, ada harapan bahwa pada pemilu berikutnya terjadi penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilu.

Parliamentary threshold atau ketentuan ambang batas perwakilan dapat dipahami sebagai hambatan legal terhadap partai politik peserta pemilu untuk mendapatkan kursi di parlemen karena tidak mendapat dukungan signifikan dari pemilih. Tujuan penerapan ambang batas ini adalah untuk mengurangi jumlah partai politik di parlemen dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian. Selain itu, ambang batas juga bisa digunakan sebagai instrumen menyaring peserta pemilu berikutnya.³³⁹

Sedangkan *presidential threshold*, dipahami sebagai *minimum barrier* yang digunakan untuk menentukan partai politik atau gabungan partai

³³⁸ Andrews Reynolds, dkk, (2008), *Electoral System Design : The New International IDEA Handbook*, International IDEA : Stockholm, hlm. 83.

³³⁹ Didik Supriyanto dan August Mellaz, (2011), *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian Dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Perludem : Jakarta, hlm. 51.

politik yang berhak mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam pemilu. Pemahaman *presidential threshold* sebagaimana diatas terjadi karena memang sejak awal pengaturannya, pembentuk undang-undang menempatkan *presidential threshold* sebagai ambang batas bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden (*threshold of candidacy*).³⁴⁰Di sisi lain, juga berkembang pemahaman bahwa seharusnya *presidential threshold* yang dimaksud bukanlah *presidential threshold* yang membatasi pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden, melainkan *presidential threshold* yang membatasi keterpilihan pasangan calon presiden dan wakil presiden itu (*threshold of electability*). Hal ini disebabkan oleh perbedaan waktu pemberlakuan *presidential threshold* apabila dibandingkan dengan *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold*. *Electoral threshold* dan *parliamentary threshold*, diberlakukan ketika hasil pemilu sudah didapatkan. Sedangkan *presidential threshold*, justru diberlakukan sebelum hasil pemilu didapatkan. Dengan demikian, perbedaan waktu pelaksanaan tersebut juga menimbulkan implikasi yang berbeda. *Electoral threshold* dan *parliamentary threshold* akan berimplikasi kepada perolehan kursi peserta pemilu atau keterpilihan peserta pemilu, sedangkan *presidential threshold* berimplikasi kepada keikutsertaan untuk menjadi peserta pemilu dalam pemilihan presiden dan wakil presiden.

B. Pengaturan Ambang Batas (*Threshold*)

a. *Electoral Threshold*

Electoral threshold pernah diberlakukan di Indonesia dimulai pada Pemilu tahun 1999 melalui Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, yang diatur dalam Pasal 39, disebutkan bahwa Partai Politik dapat mengikuti pemilu berikutnya jika memiliki 2% dari jumlah kursi DPR atau sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi dan setengah jumlah Kabupaten/Kotamadya. Lalu pada Pemilu tahun 2004 melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum, soal *electoral threshold* diatur kembali dalam Pasal 9 yang menyebutkan bahwa partai politik dapat mengikuti pemilu berikutnya jika memperoleh minimal 3% jumlah kursi DPR, 4% jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar di setengah jumlah provinsi di Indonesia serta 4% jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di setengah jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia. Paradigma penyederhanaan partai politik kemudian digeser dengan menggunakan metode *parliamentary threshold* pada Pemilu tahun 2009.

³⁴⁰ Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4311). Undang-undang ini merupakan undang-undang pertama yang memuat aturan tentang ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden.

b. Parliamentary Threshold

Aturan soal *parliamentary threshold* pertama kali diimplementasikan di Indonesia pada Pemilu Tahun 2009 dan diatur untuk pertama kalinya dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum. *Parliamentary threshold* adalah metode baru yang dikenalkan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum sebagai pengganti metode *electoral threshold* yang dianggap memberikan pembatasan (*restriction*) terhadap pelaksanaan hak konstitusional partai politik untuk mengikuti pemilu.

Putusan MK Nomor 12/PUU-VI/2008 juga memperkuat pilihan transisi dari metode *electoral threshold* ke *parliamentary threshold* dengan menyatakan bahwa Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, dengan dalil bahwa pasal tersebut tidak jelas *ratio legis* dan konsistensinya sebagai pengaturan masa transisi dari prinsip *electoral threshold* ke prinsip *parliamentary threshold* yang ingin diwujudkan melalui Pasal 202 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008, serta dianggap ketentuan yang memberikan perlakuan yang tidak sama dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*).³⁴¹ Tujuan dari pengaturan soal *parliamentary threshold* dengan *electoral threshold* hakikatnya sama, yaitu untuk menyederhanakan partai politik di parlemen agar sistem presidensial dapat berjalan efektif.

Basis aturan konstitusi yang kemudian menjadi pijakan para pembentuk undang-undang baik pemerintah maupun DPR dapat secara konstitusional membentuk aturan soal *parliamentary threshold* adalah Pasal 22E Ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, yakni berbunyi:

Pasal 22E

- (1) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pasal diatas kemudian ditafsirkan oleh MK sebagai pasal yang mengisyaratkan adanya kewenangan konstitusional para pembentuk undang-undang untuk mengatur soal-soal Pemilu (*open legal policy*) yang kemudian salah satu aturan tersebut adalah soal *parliamentary threshold*. *Parliamentary threshold* dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum diatur di Pasal 202 Ayat (10) dan (2), dan Pasal 203 Ayat (1). Pasal 202 Ayat (10) dan (2) mengatur tentang persentase *parliamentary threshold* yang harus dipenuhi partai politik peserta pemilu dan pengecualian keberlakuan aturan, dan Pasal 203 Ayat (1) mengatur tentang konsekuensi

³⁴¹ Lihat Putusan MK Nomor 12/PUU-VI/2008, hlm. 129-130.

jika persentase *threshold* tidak tercapai. Berikut bunyi Pasal 202 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum:

Pasal 202

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Pasal 203

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1), tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di masing-masing daerah pemilihan.

Dengan aturan yang demikian, hanya ada 9 partai politik yang lolos *parliamentary threshold* pada Pemilu Tahun 2009 dari 38 partai peserta pemilu (diluar partai lokal Aceh).

Parliamentary threshold kemudian pada tahun 2012 kembali diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum. Yang menarik adalah persentase *parliamentary threshold* dinaikkan ke angka 3,5%. Hal ini dianggap sebagian kalangan berkaitan dengan belum efektifnya angka persentase *parliamentary threshold* yang 2,5% menyederhanakan jumlah partai politik di parlemen. Akibat dari partai politik yang terfragmentasi cukup tinggi di parlemen, pola interaksi antar partai politik/fraksi di DPR cenderung lebih bersifat kolusif daripada kompetitif ataupun moderat, sehingga para pembentuk undang-undang merasa perlu menaikkan persentase *parliamentary threshold*.³⁴² Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum, *parliamentary threshold* diatur dalam Pasal 208 dan Pasal 209 Ayat (1). Pasal 208 mengatur tentang persentase *parliamentary threshold* yang harus dipenuhi partai politik peserta pemilu, dan Pasal 209 Ayat (1) mengatur tentang konsekuensi jika persentase *threshold* tidak tercapai. Berikut bunyi Pasal 208 dan Pasal 209 Ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum:

Pasal 208

Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

³⁴² Ramlan Surbakti, Dkk., (2011) *Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat: Menyederhanakan Jumlah Partai Politik*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan: Jakarta, hlm. 34.

Pasal 209

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208, tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di setiap daerah pemilihan.

Namun, berdasarkan Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 diputuskan bahwa ketentuan Pasal 208 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum hanya berlaku bagi Pemilu Legislatif DPR, tidak bagi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Anomali yang kemudian terjadi pada Pemilu Tahun 2014 adalah hasil dari pemilu legislatif yang disahkan KPU menyatakan bahwa ada 10 partai politik yang lolos *parliamentary threshold* dan mendapat kursi di DPR dari 12 partai politik peserta pemilu. Naiknya persentase *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum ternyata sama sekali tidak sampai pada tujuannya, yaitu menyederhanakan jumlah partai politik di parlemen. Sebaliknya, naiknya persentase *parliamentary threshold* malah linear dengan naiknya jumlah partai politik yang mendapat kursi di parlemen.

Terakhir, *parliamentary threshold* diatur kembali dalam Undang-Undang Pemilu terbaru yakni Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Kembali terjadi peningkatan persentase *parliamentary threshold* ke angka 4%. Hal ini diatur dalam Pasal 414 Ayat (1) dan (2), dan Pasal 415 Ayat (1) yang mengatur mengenai konsekuensi jika persentase *threshold* tidak tercapai. Berikut bunyi Pasal 414 Ayat (1) dan (2), dan Pasal 415 Ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum:

Pasal 414

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi anggota DPR.
- (2) Seluruh Partai Politik Peserta Pemilu diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pasal 415

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di setiap daerah pemilihan.

Pada dasarnya, pasca digunakan pertama kali pada Pemilu Tahun 2009, *parliamentary threshold* konsisten digunakan sebagai metode penyederhanaan partai dalam rangka mewujudkan sistem presidensial multipartai yang efektif. Hal ini dibuktikan dari tiga Undang-Undang Pemilu terakhir, selalu memaktubkan aturan mengenai *parliamentary threshold* yang

juga konsisten persentasenya naik di tiap pemilu dengan maksud mengakali fragmentasi partai politik yang tinggi di parlemen sebagai akibat dari sistem multipartai yang dianut Indonesia. Selengkapnya dapat dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel
Perbandingan Pengaturan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) Pada Beberapa Rezim Undang-Undang

No.	Rezim Undang-Undang	Angka <i>Threshold</i>	Jumlah Partai Politik Yang Lolos <i>Threshold</i>	Keterangan
1	Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum.	Sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.	9 partai politik dari 38 partai politik peserta pemilu (diluar partai lokal Aceh).	Diberlakukan pada Pemilu Tahun 2009
2	Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum.	Sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.	10 partai politik dari 12 partai politik peserta pemilu.	Berdasarkan Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 diputuskan bahwa ketentuan Pasal 208 hanya berlaku bagi Pemilu Legislatif DPR, tidak bagi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
3	Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum	Paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi anggota DPR.	Pemilu belum terlaksana.	Baru akan diberlakukan pada Pemilu Tahun 2019.

c. Presidential Threshold

Apabila dibaca secara komprehensif, pengaturan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden dalam UUD 1945 dapat dikelompokkan menjadi dua bagian. Pertama, terkait dengan “persyaratan untuk dapat menjadi calon

presiden dan wakil presiden” yang diatur dalam Pasal 6 UUD 1945³⁴³, dengan rumusan sebagai berikut :

Pasal 6

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Sedangkan bagian yang kedua, terkait dengan “pengisian jabatan presiden dan wakil presiden” diatur di dalam Pasal 6A UUD 1945, dengan rumusan sebagai berikut :

Pasal 6A

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Diskursus mengenai ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*), sesungguhnya muncul pada Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 6A ayat (5) UUD 1945. Ketentuan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden yang diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, secara eksplisit tidak mengenal adanya prinsip ambang batas pencalonan itu. Dalam norma ini, pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik

³⁴³ Ketentuan ini disepakati pada Perubahan Ketiga UUD 1945. Lihat Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2010), *Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi : Jakarta, hlm. 218-219.

atau gabungan partai politik, sepanjang partai politik tersebut menjadi peserta pemilu. Akan tetapi, oleh pembentuk undang-undang ketentuan ambang batas tersebut akhirnya diberlakukan dengan merujuk kepada Pasal 6A ayat (5) UUD 1945, yang memberi ruang untuk mengatur lebih lanjut dalam undang-undang perihal tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden.

Ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) pertama kali dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pembatasan tersebut dirumuskan dalam Bab II tentang Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, tepatnya pada Pasal 5 ayat (4), yang menyatakan bahwa, "*Pasangan calon sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR*".

Pembahasan RUU Pilpres pada saat itu dimulai dengan Penyampaian Penjelasan Pemerintah terhadap RUU Pilpres yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri, Harisabarno. Penjelasan tersebut disampaikan pada Rapat Kerja Ke-2 Pansus RUU Pilpres dengan Pemerintah pada tanggal 24 Maret 2003 yang dipimpin oleh A. Teras Narang. Dari penjelasan tersebut, yang menjadi dasar bagi pemerintah untuk mengusulkan penerapan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden dalam RUU Pilpres adalah adanya pemaknaan psikologis bahwa dukungan kepada calon presiden dan wakil presiden seyogyanya adalah dukungan yang signifikan dan berindikasikan basis kekuatan rakyat yaitu pada partai-partai yang memang dipilih atau yang diinginkan oleh rakyat itu. Oleh karenanya, proyeksi dukungan dengan angka 20% basis kekuatan merupakan hal yang cukup wajar sehingga dengan demikian diproyeksikan akan terdapat sekitar 5 calon yang akan bertarung dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu juga mengingat syarat yang begitu ketat untuk terpilih sebagai presiden dan wakil presiden sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945, maka menurut pemerintah akan sangat sulit dan tidak efisien apabila tidak dilakukan sama sekali persyaratan dukungan calon.³⁴⁴

Penjelasan RUU Pilpres tersebut kemudian ditanggapi oleh fraksi-fraksi pada Rapat Kerja Ke-3 Pansus RUU Pilpres dengan Pemerintah pada tanggal 26 Maret 2003, dengan Ketua Rapat Ferry Mursyidan Baldan.F-PDU yang diwakili oleh Sayuti Rahawarin mendapatkan kesempatan pertama untuk menyampaikan tanggapan. Mengenai Pengajuan Calon Presiden dan

³⁴⁴ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2003), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (Bagian Rancangan Undang-Undang Nomor....Tahun....Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 128-129.

Wakil Presiden, F-PDU menyampaikannya kedalam 5 (lima) poin sebagai berikut:³⁴⁵

- (1) Bahwa yang berhak mengajukan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik peserta pemilu atau gabungan partai politik peserta pemilu.
- (2) Calon yang memenuhi syarat sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden berhak untuk dipilih dalam Pemilu 2004.
- (3) Tidak ada alasan hanya bagi partai politik peserta pemilu yang memperoleh suara dalam pemilu secara kumulatif, nasional, sekurang-kurangnya 20% untuk DPR ditetapkan calonnya untuk dipilih dalam Pemilu 2004.
- (4) Bahwa paket calon yang diajukan oleh partai politik peserta pemilu atau gabungan partai politik peserta pemilu adalah untuk dipilih langsung oleh rakyat, bukan direpresentasikan melalui pemilihan anggota DPR atau DPRD.
- (5) Posisi partai politik hanya mengajukan calon. Jadi atau tidaknya calon ditentukan oleh pemilih.

Tanggapan kedua disampaikan oleh F-KKI yang diwakili oleh Anthonius Rahail. Dalam kesempatan itu, ia menyampaikan pentingnya kesetaraan hak partai politik dan gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Hal ini didasarkan oleh Anthonius Rahail pada ketentuan Pasal 6A UUD 1945, khususnya pada ayat (2).³⁴⁶

Selanjutnya, Hamdan Zoelva dari F-PBB, juga menyampaikan tidak perlu adanya pembatasan dalam pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Selengkapny, Hamdan Zoelva menyampaikan sebagai berikut:³⁴⁷

“Kami ingin mendapatkan penjelasan dari Pemerintah tentang syarat penunjukkan calon oleh parpol atau gabungan parpol yang memperoleh suara dalam Pemilu sekurang-kurangnya 20%. Kami berpandangan bahwa

³⁴⁵ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2003), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (Bagian Rancangan Undang-Undang Nomor....Tahun....Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 148-149.

³⁴⁶ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2003), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (Bagian Rancangan Undang-Undang Nomor....Tahun....Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 153-154.

³⁴⁷ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2003), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (Bagian Rancangan Undang-Undang Nomor....Tahun....Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 155-156.

persyaratan ini dapat mengebiri jiwa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa “Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”. Pembatasan seperti ini tidak selayaknya dilakukan karena hal ini bertentangan dengan maksud dan jiwa Undang-Undang Dasar 1945. Pembatasan ini juga mengurangi hak dari partai politik yang sah untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden-nya sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945. Disamping itu, pembatasan seperti itu juga bisa menimbulkan problem dikemudian ahri, manakala tidak ada satu partai politik pun yang memperoleh 20%, dan bisa menimbulkan masalah ketatanegaran yang rumit dan dilematis. Oleh karena itu menurut pandangan kami tidak perlu ada pembatasan yang menyulitkan seperti itu, kecuali secara tegas telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang berhak ikut Pemilu berapapun perolehan suara dari partai politik yang bersangkutan.”

Selanjutnya, F-Reformasi yang diwakili oleh Patrialis Akbar, menyampaikan bahwa UUD 1945 tidaklah memberikan batasan perolehan suara di parlemen dalam mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Lebih lanjut, menurutnya pembatasan jumlah kursi di parlemen merupakan sikap yang diskriminatif dan merupakan penghianatan terhadap aspirasi rakyat. Semua partai politik yang bisa ikut pemilu seyogyanya diberikan hak untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden.³⁴⁸ Sedangkan F-PG yang diwakili oleh Akil Mochtar, selain mempertanyakan lebih lanjut mengenai dasar apa yang digunakan untuk menentukan angka persentase tersebut, juga menawarkan alternatif ranking perolehan suara untuk digunakan sebagai cara untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.³⁴⁹

Tanggapan fraksi-fraksi tersebut kemudian dijawab oleh Pemerintah pada Rapat Kerja Ke-4, 31 Maret 2003 yang diketuai oleh A. Teras Narang. Adapun tanggapan dari pihak pemerintah adalah sebagai berikut:

“.....Mekanisme syarat dukungan calon pada dasarnya diangkat dari pengetahuan dan kearifan lokal yang selama ini kita miliki. Hal seperti ini hampir selalu dilakukan organisasi politik ataupun organisasi kemasyarakatan pada saat kongres, munas dan lain-lain yang prinsipnya

³⁴⁸ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2003), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (Bagian Rancangan Undang-Undang Nomor....Tahun....Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 161-162.

³⁴⁹ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2003), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (Bagian Rancangan Undang-Undang Nomor....Tahun....Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 179.

adalah proses seleksi dari banyak calon menjadi sejumlah calon, yang betuk-betul mendapat dukungan. Prinsipnya ialah pengerucutan calon atau kristalisasi aspirasi..... Disisi lain sekaligus juga memberi peluang bagi semua partai politik yang mempunyai hak untuk menyatukan kepentingannya, yang berarti menjadi kepentingan agregat. Dan itulah makna politik bangsa yang paling nyata bagi rakyat yakni keinginan bersama, kepentingan bersama, dijalankan bersama dan memberikan manfaat bersama."³⁵⁰

Selanjutnya, Pansus RUU mengadakan pula RDPU dengan LIPI, KPU dan perguruan tinggi (yang diwakili oleh Universitas Indonesia dan Universitas Gadjah Mada) guna mendengarkan pandangan terkait substansi RUU, termasuk mengenai syarat minimal dukungan untuk mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Pandangan yang diberikan oleh LIPI terkait syarat minimal dukungan calon adalah sebagai berikut:³⁵¹

- 1) Pengaitan pencalonan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam hasil Pemilu DPR tidaklah beralasan dan tidak relevan. Hal ini karena Pemilu bagi Anggota DPR tidak terkait secara langsung dengan Pemilu bagi Presiden dan Wakil Presiden. Yang menjadi peserta Pemilu bagi Anggota DPR adalah partai politik, sedangkan yang menjadi peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah perseorangan Pasangan Calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- 2) Kelangsungan kekuasaan presiden dan wakil presiden tidak tergantung pada dukungan parlemen, sehingga presiden dan wakil presiden tidak mesti berasal dari dukungan mayoritas di parlemen.
- 3) Jika presiden dan wakil presiden harus berasal dari kekuatan mayoritas atau gabungan mayoritas di DPR, maka kita sesungguhnya mempraktikkan Sistem Parlementer dan Konstitusi yang menganut Sistem Presidensial.

Sedangkan dari Universitas Indonesia yang disampaikan oleh rektornya, Dr. Usman Chatib Warsa, menyarankan agar syarat-syarat partai politik untuk dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden dalam RUU tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden seyogyanya dikembalikan kepada mekanisme yang diatur di dalam UUD 1945, mengingat dalam UUD 1945 sendiri tidak mengatur pembatasan perolehan suara bagi

³⁵⁰ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2003), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (Bagian Rancangan Undang-Undang Nomor....Tahun....Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 201-202.

³⁵¹ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2003), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (Bagian Rancangan Undang-Undang Nomor....Tahun....Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 213-214. Disampaikan pada RDP I pada tanggal 1 April 2003.

partai politik dalam mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden.³⁵²

Lebih jauh, Universitas Gadjah Mada, melalui rektornya Prof. Dr. Sofian Efendi, juga menyampaikan pandangan sebagai berikut:

“.....Suatu sistem pemilihan langsung harus bersifat inklusif. Di dalam sifat inklusifitas jangan pagi-pagi RUU yang kita susun ini menutup kemungkinan adanya kandidat atau calon presiden dan wapres secara beragam. Setidaknya-tidaknya kepada semua partai politik yang ikut harus diberikan kesempatan yang sama. Jadi isunya disini adalah kriteria tentang legitimasi partai untuk mencalonkan kandidat pasangan presiden dan wakil presiden seharusnya bukanlah didasarkan atas persentase perolehan suara di dalam Pemilu. Karena dengan demikian menutup kemungkinan untuk munculnya kandidat-kandidat yang lain yang tidak mendapat dukungan politik yang besar. Atau dengan kata lain ini justru bertentangan dengan prinsip pemilihan langsung yang harusnya bersifat terbuka.”³⁵³

Namun, melalui perdebatan yang panjang dalam pembahasan RUU ini, kompromi politik yang disepakati oleh fraksi-fraksi akhirnya tetap memilih memberlakukan ambang batas perolehan suara bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden dengan rumusan sebagai berikut:

Pasal 5

- (4) Pasangan calon sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR.

Namun, apabila membaca penjelasan undang-undang ini, ketentuan ambang batas sebenarnya ditempatkan oleh para perumus sebagai sebuah persyaratan bagi partai politik atau gabungan partai politik. Penjelasannya adalah sebagai berikut:

“Pasangan Calon yang dapat mengikuti Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan. Partai politik atau

³⁵² Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2003), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (Bagian Rancangan Undang-Undang Nomor....Tahun....Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 320. Disampaikan pada RDPU III pada tanggal 7 April 2003.

³⁵³ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, (2003), *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (Bagian Rancangan Undang-Undang Nomor....Tahun....Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 325. Disampaikan pada RDPU III pada tanggal 7 April 2003.

gabungan partai politik hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon yang memenuhi persyaratan sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPR atau sekurang-kurangnya 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR. Pengaturan seperti ini dimaksudkan agar partai politik sebagai sarana partisipasi politik rakyat di dalam mengusulkan calon telah seleksi awal bagi calon presiden dan wakil presiden. Selain persyaratan untuk partai politik atau gabungan partai politik, calon presiden dan calon wakil presiden harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam UUD 1945.....”³⁵⁴

Dengan kata lain, ambang batas tersebut dijadikan persyaratan tambahan untuk mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, meskipun partai politik pada saat itu sudah ditetapkan sebagai peserta pemilu. Padahal Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, tidak memberikan persyaratan tambahan. Setiap partai politik atau gabungan partai politik berhak mengusulkan pasangan calon sepanjang menjadi peserta pemilu.

Akan tetapi, penerapan ambang batas ini tidak sepenuhnya berlaku pada Pilpres tahun 2004. Dalam Pasal 101 mengenai Ketentuan Peralihan, disebutkan bahwa, *“Khusus untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR pada tahun 2004 dapat mengusulkan Pasangan Calon”*. Dengan demikian, dalam Pilpres tahun 2004, cukup dengan memperoleh sekurang-kurangnya 3% kursi DPR atau 5% suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR tahun 2004, partai politik sudah dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Dalam Pilpres tahun 2004, akhirnya muncullah lima pasangan yang menjadi pasangan calon presiden dan wakil presiden, yaitu ; 1) Wiranto-Salahuddin Wahid; 2) Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi; 3) Amien Rais-Siswono Yudo Husodo; 4) Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla; dan 5) Hamzah Haz-Agum Gumelar.

Pada Pilpres tahun 2009, pengaturan mengenai pelaksanaan Pilpres kembali berganti, yakni dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 (UU 42/2008) tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang sekaligus mencabut dan menyatakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tidak berlaku

³⁵⁴ Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4311), hlm. 2.

lagi.³⁵⁵ Salah satu ketentuan yang diubah adalah mengenai angka *presidential threshold*. Syarat bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden dinaikkan sebesar 5%. Kenaikan tersebut diatur di dalam Pasal 9 UU 42/2008) sebagai berikut:

Pasal 9

Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima) persen dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Dari angka *presidential threshold* yang semakin ketat tersebut, muncul tiga pasangan calon presiden dan wakil presiden yaitu ; 1) Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono; 2) Megawati Soekarnoputri-Prabowo Subianto; dan 3) Muhammad Jusuf Kalla-Wiranto. Pada Pilpres tahun 2014, ketentuan Pasal 9 UU 42/2008 masih digunakan, dimana hanya ada dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yaitu Joko Widodo-Muhammad Jusuf Kalla dan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa.

Pada pemilu 2019 yang akan datang, pelaksanaan pemilu akan sedikit berbeda dari pemilu tahun-tahun sebelumnya. Sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan pelaksanaan pilpres yang dilaksanakan setelah pileg adalah inkonstitusional karena bertentangan dengan prinsip keserentakan pemilu sebagaimana diatur Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, sehingga selanjutnya baik pileg maupun pilpres harus dilaksanakan dalam waktu yang bersamaan. Perubahan tersebut juga mengakibatkan terjadinya perubahan mengenai aturan dalam pelaksanaan pemilu, termasuk mengenai ketentuan *presidential threshold* yang diatur dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7/2017). Secara angka-angka, *presidential threshold* yang diatur di dalam Pasal 222 UU No. 7/2017 sama dengan yang diatur oleh Pasal 9 U No. 42/2008. Perbedaannya adalah dari segi cara mendapatkan angka *presidential threshold*. Dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017, angka *presidential threshold* nya diperoleh dari hasil Pemilu anggota DPR sebelumnya. Misalnya pada Pemilu 2019, maka angka *presidential threshold* nya ditentukan dari hasil Pemilu Anggota DPR tahun 2014. Ketentuan ini pada akhirnya juga menuai banyak polemik yang akan dibahas pada sub pembahasan berikutnya.

³⁵⁵ Lihat Pasal 261 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924).

Selengkapanya, pengaturan mengenai *presidential threshold* dalam beberapa rezim undang-undang, dapat dipahami melalui tabel berikut.

Tabel
Perbandingan Pengaturan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) Pada Beberapa Rezim Undang-Undang

No	Rezim Undang-Undang	Angka <i>Threshold</i>	Keterangan
1.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	Sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kusi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu Anggota DPR.	Pada Pilpres 2004, <i>threshold</i> ini tidak sepenuhnya diberlakukan mengingat ketentuan peralihan pada Pasal 101 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan pada Pilpres 2009, <i>threshold</i> ini juga tidak dipakai karena Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tidak berlaku lagi dan diganti dengan undang-undang yang baru.
2.	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	Memenuhi perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kusi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh persen) dari suara sah secara nasional dalam Pemilu Anggota DPR sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.	Diberlakukan pada Pilpres 2009 dan Pilpres 2014.
3.	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	Memenuhi perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kusi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.	Mulai diberlakukan untuk Pemilu Serentak 2019 (pelaksanaan Pemilu untuk legislatif dan Pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dilaksanakan secara terpisah seperti pada Pileg dan Pilpres tahun 2004, 2009 dan 2014).

C. Problematika Pemberlakuan Ambang Batas (*Threshold*) di Indonesia

Dalam perjalanannya, pemberlakuan ambang batas (*threshold*) menimbulkan berbagai problematika. Problematika tersebut, salah satunya ditunjukkan dengan banyaknya *judicial review* yang dimohonkan ke MK terhadap norma ambang batas tersebut. Putusan-putusan tersebut, secara lebih mendalam akan dibahas dalam pembahasan dibawah ini.

a. *Parliamentary Threshold*

Pasca *parliamentary threshold* diatur dan diimplementasikan di Indonesia sebagai metode untuk menyederhanakan partai politik di parlemen, banyak pihak yang mempermasalahkan aturan soal hambatan legal terhadap partai politik peserta pemilu untuk mendapatkan kursi di parlemen dalam hal partai politik tidak mendapat suara signifikan sesuai aturan dalam Undang-Undang Pemilu. Dalil bahwa *parliamentary threshold* bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 karena dianggap tidak proporsional dengan prinsip kedaulatan rakyat selalu jadi argumentasi dasarpihak-pihak yang menentang keberadaan *parliamentary threshold*. Walaupun juga banyak pihak yang hadir dengan pemahaman bahwa aturan soal *parliamentary threshold* amatlah dibutuhkan sebagai politik penyederhanaan partai politik dalam sistem presidensial multipartai yang cenderung mudah terfragmentasi tinggi. Jalan tengah perdebatan dua kutub dan satu-satunya cara konstitusional untuk menguji konstitusionalitas *parliamentary threshold* adalah melalui *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi sebagai "*the final interpreter of the constitution*". Aturan mengenai *parliamentary threshold* sudah beberapa kali di dalam tiga Undang-Undang Pemilu terakhir di-*judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009

a) Pemohon dan Ketentuan yang Diuji

Aturan mengenai *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum yakni pada Pasal 202 Ayat (1) dan (2), dan Pasal 203 Ayat (1) pernah beberapa kali diuji. Pada tahun 2008, MK mengeluarkan Putusan MK Nomor 3/PUU-VII/2009 dimana pemohon dalam *judicial review* ini adalah:³⁵⁶

1. Partai Demokrasi Pembaruan (PDP);
2. Partai Patriot (PP);
3. Partai Persatuan Daerah (PPD);
4. Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN);
5. Partai Indonesia Sejahtera (PIS);
6. Partai Nasional Banteng Kerakyatan (PNBK) Indonesia,

³⁵⁶

Lihat Putusan MK Putusan MK Nomor 3/PUU-VII/2009, hlm. 1.

7. Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB);
8. Partai Karya Perjuangan (Pakar Pangan);
9. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura);
10. Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI); dan
11. Partai Merdeka.

Dalam permohonannya, Pemohon menguji ketentuan Pasal 202 Ayat (1) tentang *parliamentary threshold* dan beberapa ketentuan pasal lainnya. Dalam permohonannya, pemohon memberikan dalil bahwa Bahwa Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 pada prinsipnya jelas bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Menurut pemohon, Ketentuan ambang batas perolehan suara (*parliamentary threshold*) yang dirumuskan dalam Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan UUD 1945, karena:³⁵⁷

- Telah terjadi kesewenang-wenangan (*willekeur*) oleh pembentuk undang-undang. Pembentuk Undang-Undang merumuskan pasal tersebut dengan tidak berdasarkan pada prinsip-prinsip negara hukum dan konstitusi;
- Ketentuan ambang batas perolehan suara bertentangan dengan asas pemilu proporsionalitas, keterwakilan dan derajat keterwakilan yang lebih tinggi sebagaimana tersirat dalam Penjelasan UU 10/2008 Tentang Pemilu;
- Adanya suara rakyat yang hilang. Hilangnya suara rakyat sama dengan hilangnya aspirasi pemilih. Hal itu bertentangan dengan jaminan hak asasi manusia sebagaimana dinyatakan dalam konstitusi;
- Hilangnya kesempatan seorang calon legislatif untuk duduk di DPR RI karena diusulkan oleh partai politik yang tidak memenuhi persyaratan ambang batas perolehan suara untuk diikutkan dalam penentuan kursi legislatif;
- Persyaratan ambang batas perolehan suara menyebabkan partai politik tidak diikutkan dalam penentuan kursi dan pembagian sisa kursi legislatif, sehingga bertentangan dengan prinsip representasi dan legitimasi anggota legislatif berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 22 dan 24/PUU-VI/2008 tanggal 23 Desember 2008.

b) Pendapat dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa dalil-dalil para Pemohon tentang inkonstitusionalitas Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang 10 Tahun 2008 tidaklah cukup beralasan. MK berpendapat kebijakan *parliamentary threshold* yang tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor

³⁵⁷

Lihat Putusan MK Putusan MK Nomor 3/PUU-VII/2009, hlm. 62-63.

10 Tahun 2008 justru lebih menjamin eksistensi Parpol Peserta Pemilu serta keikutsertaannya dalam Pemilu berikutnya dan kebijakan seperti ini diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian karena pada hakikatnya adanya Undang-Undang tentang Sistem Kepartaian atau Undang-Undang Politik yang terkait memang dimaksudkan untuk membuat pembatasan-pembatasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi. Maka, dalam Putusannya MK Menyatakan menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya.³⁵⁸

Namun, ada dua hakim konstitusi yang menyatakan *dissenting opinion*. Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan berpendapat bahwa:

*"Pasal 202 UU 10/2008, yang berhubungan erat dengan Pasal 203, Pasal 205, Pasal 206, Pasal 207, Pasal 208, dan Pasal 209 UU 10/2008, yang pada dasarnya menentukan threshold 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikuti dalam penentuan perolehan kursi DPR, **sungguh-sungguh mengesampingkan prinsip kedaulatan rakyat** yang dilaksanakan oleh rakyat pemilih untuk memilih wakilnya di DPR, akan tetapi tidak dijadikan tolok ukur untuk DPRD. Hal demikian dilakukan dengan dalih untuk melakukan penyederhanaan partai politik yang berada di DPR sebagai salah satu strategi penguatan sistem presidensiil. Masalah penyederhanaan partai politik di parlemen sebagai strategi penguatan sistem presidensiil adalah merupakan instrumen yang tidak proporsional dibandingkan dengan bobot kedaulatan rakyat dan hak asasi dalam konstitusi, yang seharusnya menjadi sumber legitimasi strategi tersebut. Prinsip keterwakilan yang telah dinyatakan dalam bentuk suara yang diberikan, sebagai kedaulatan rakyat, harus dipisahkan dengan masalah kepartaian sebagai determinant factor, yang sesungguhnya telah selesai bagi rakyat ketika calon yang direkrutnya telah ditawarkan dan dipilih secara final. Keterwakilan rakyat pemilih untuk turut serta dalam kebijakan negara dan bangsa secara nasional, yang telah dijamin oleh UUD 1945, tidak dapat dikesampingkan hanya karena ada strategi yang dipilih melalui threshold tertentu. Pilihan metode yang dilakukan harus sedemikian rupa, bahwa ukuran threshold hanya berkenaan dengan partai politik yang bersangkutan, bukan berkaitan dengan keterwakilan (representedness) yang telah menjadi pilihan pemegang kedaulatan rakyat. Hal demikian jelas bertentangan secara diametral dengan kedaulatan rakyat dan hak-hak asasi manusia yang disebut dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945."³⁵⁹*

Sejalan dengan pernyataan di atas, Hakim Konstitusi Akil Mochtar berpendapat bahwa:

"Demikian juga jika dicermati Pasal 202 UU 10/2008 tidak jelas ratio legis dan konsistensinya. Hal ini sekaligus menunjukkan tidak ada relevansinya dengan keinginan membangun Sistem Kepartaian Sederhana serta penguatan lembaga legislatif dalam sistem presidensiil yang kuat. Hal tersebut, telah memberikan

³⁵⁸ Lihat Putusan MK Nomor 3/PUU-VII/2009 hlm. 129-130.

³⁵⁹ Lihat Putusan MK Nomor 3/PUU-VII/2009 hlm. 134-135.

perlakuan yang tidak sama serta menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945; Oleh karena itu, prinsip yang terkandung di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 agar pelaksanaan pemilihan umum berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas dasar prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil harus menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pemilihan umum untuk dikembangkan dan diimplementasikan oleh Undang-Undang Pemilihan Umum secara singkat dan sederhana yang dipergunakan untuk memberi landasan bagi seluruh tahapan pemilihan umum agar dapat dipertanggungjawabkan di mana rakyat sebagai "subjek utama" dalam "prinsip kedaulatan rakyat" tidak hanya ditempatkan sebagai "objek" oleh pemangku kepentingan dengan mewujudkan prinsip kemenangan semata, sebab membangun sistem presidensiil yang kuat dengan model penyederhanaan partai serta parlemen yang kuat tidak dibangun seperti membalik telapak tangan tetapi dibutuhkan konsistensi dan waktu yang cukup secara gradual oleh semua komponen bangsa demi tetap utuh dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kita cintai. Oleh sebab itu, saya berpendapat Pasal 202 UU 10/2008 tentang *parliamentary threshold* bertentangan dengan UUD 1945 dan seharusnya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat."³⁶⁰

2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 107/PUU-VII/2009

a) Pemohon dan Ketentuan yang Diuji

Pemohon dalam *judicial review* ini adalah Dr. H. Andi Jamaro Dulung, M.Si, Prof. Dr. H. Hamka Haq, M.A., dan Edward Tanari selaku pemohon I, II dan III. Para Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang menjadi calon anggota legislatif untuk Pemilu Anggota DPR Tahun 2009 dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Pemohon I dan Pemohon II adalah caleg dari Daerah Pemilihan Sulawesi Selatan II serta Pemohon III adalah caleg dari Daerah Pemilihan Sulawesi Selatan III.³⁶¹

Dalam permohonannya, pemohon menguji ketentuan Pasal 205 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum yang berbunyi, "Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan atas hasil penghitungan seluruh suara sah dari setiap Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan Pasal 202 di daerah pemilihan yang bersangkutan." Bahwa pada dasarnya para Pemohon sepenuhnya setuju dengan kebijakan penerapan *parliamentary threshold*, yang telah pula dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah. Namun, para Pemohon berkeberatan terhadap tidak diikutsertakannya suara dari Parpol-parpol yang tidak mencapai *parliamentary threshold* dalam penghitungan perolehan kursi, terutama dalam hal penetapan Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP), sebagaimana

³⁶⁰ Lihat Putusan MK Nomor 3/PUU-VII/2009, hlm. 140-141.

³⁶¹ Lihat Putusan MK Nomor 07/PUU-VII/2009, hlm. 1-2.

tercantum dalam Pasal 205 ayat (1) Undang-Undang Pemilu. Kebijakan PT memang dimaksudkan untuk menyederhanakan (mengurangi) jumlah partai politik di parlemen, tetapi seharusnya tidak dimaksudkan untuk menihilkan atau mendiskriminasikan suara rakyat yang telah diberikan kepada Parpol-parpol yang akhirnya tidak mencapai *parliamentary threshold*.³⁶²

Pemohon berpegang pada dalil bahwa penihilan dan pendiskriminasian suara rakyat tersebut bertentangan setidaknya dengan dua ketentuan dalam UUD 1945, yaitu Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berbunyi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" dan Pasal 28I ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu".

Dengan tidak diikutsertakannya suara rakyat bagi Parpol-parpol yang tidak mencapai *parliamentary threshold* telah melanggar prinsip kedaulatan rakyat yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. Salah satu wujud dari prinsip kedaulatan rakyat adalah pemilu yang dimaksudkan untuk memilih wakil-wakil rakyat. Dalam pemilu tersebut, rakyat yang telah memenuhi syarat untuk memilih (*eligible voter*) memberikan suaranya sesuai dengan prinsip *one person one vote and one value* (OPOVOV). Suara yang telah diberikan tersebut harus dihitung sesuai dengan prinsip setiap suara harus dihitung (*every vote is counted*). Tidak menyertakan suara pemilih dari Parpol-parpol yang tidak mencapai PT sungguh-sungguh telah mencederai prinsip-prinsip pemilu tersebut, padahal Pemilu itu sendiri adalah wujud dari kedaulatan rakyat, sebuah prinsip yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. Dengan demikian, ketentuan Pasal 205 ayat (1) Undang-Undang Pemilu yang melabrak prinsip OPOVOV dan *every vote is counted* nyata-nyata telah bertentangan dengan UUD 1945.

Selanjutnya, pemohon berpendapat bahwa dapat dikatakan pula ketentuan Pasal 205 ayat (1) Undang-Undang Pemilu telah melanggar prinsip nondiskriminasi yang tercantum dalam Pasal 28I ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Salah satu larangan diskriminasi adalah terhadap keyakinan politik (*political belief*). Memilih Parpol-parpol yang akhirnya tidak mencapai *parliamentary threshold* adalah keyakinan politik para pemilih yang telah memberikan suara kepada Parpol-parpol tersebut. Tidak seharusnya keyakinan politik tersebut didiskriminasi dengan tidak mengikutkan suara-suara tersebut dalam penentuan perolehan kursi berupa penetapan BPP. Bila

³⁶² Lihat Putusan MK Nomor 07/PUU-VII/2009, hlm. 5-7.

diskriminasi dilakukan maka jelaslah hal tersebut bertentangan dengan UUD 1945.³⁶³

b) Pendapat dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa pemohon dalam hal ini tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, maka pokok permohonan tidak dipertimbangkan dan dinilai oleh para hakim konstitusi menurut hukum. MK kemudian menyatakan bahwa permohonan para pemohon tidak dapat diterima.

3) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-X/2012

a) Pemohon dan Ketentuan yang Diuji

Pemohon dalam *judicial review* ini adalah dua badan hukum privat, yakni: (i) Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (PERLUDEM) sebagai Pemohon I; dan (ii) Yayasan Soegeng Sarjadi sebagai Pemohon II, serta 8 orang Pemohon Perorangan Warga Negara Indonesia.³⁶⁴ Ketentuan yang diuji materilkan adalah Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang berbunyi: "Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah **secara nasional** untuk diikuti dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota". Secara spesifik, frasa dalam Pasal tersebut yang dipertentangkan dengan UUD NRI Tahun 1945 adalah frasa "... secara nasional...".³⁶⁵

Dalil yang dikemukakan pemohon adalah bahwa berlakunya ambang batas (*parliamentary threshold*) secara nasional tidak konsisten dengan semangat ketentuan penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Penetapan dengan suara terbanyak menghendaki dan menghargai kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan secara langsung. Namun berlakunya ambang batas nasional jelas tidak mengindahkan daulat rakyat melalui penetapan suara terbanyak khususnya terhadap anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Tentu tidak bisa dinalar ketika penetapan calon anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota harus didasarkan pada perolehan suara anggota DPR di tingkat nasional.

Selanjutnya pemohon menyatakan dengan berlakunya ambang batas (*parliamentary threshold*) secara nasional dalam Pasal 208 dan Penjelasan Pasal 208 dapat mengakibatkan teranulirnya pilihan rakyat khususnya di daerah. Alat ukur yang digunakan (ambang batas) justru perolehan suara keseluruhan di tingkat nasional. Padahal pilihan pemilih untuk diwakili

³⁶³ Lihat Putusan MK Nomor 07/PUU-VII/2009, hlm. 5-7.

³⁶⁴ Lihat Putusan MK Nomor 51/PUU-X/2012, hlm. 1-3.

³⁶⁵ Lihat Putusan MK Nomor 51/PUU-X/2012, hlm. 25.

dalam lembaga perwakilan (baik DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota) tidak selamanya sama dengan pilihan di tingkat pusat (DPR). Karena itu, pemberlakuan ambang batas secara nasional nyata-nyata telah menganulir kedaulatan rakyat. Pilihan rakyat dalam suara terbanyak dianulir oleh aturan yang diberlakukan secara diskriminatif.

Selain itu, menurut pemohon, ketentuan ambang batas yang berlaku secara nasional dalam Pasal 208 dan Penjelasan Pasal 208 Undang-Undang *a quo* telah mengabaikan ketentuan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 berbunyi, "*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*". Keberlakuan ambang batas nasional telah mengakibatkan perlakuan yang diskriminatif terhadap partai-partai yang tidak memiliki kursi di DPR. Ambang batas nasional secara otomatis akan meningkatkan perolehan kursi partai-partai yang lolos ambang batas nasional, sedangkan partai kecil tentunya kehilangan kursi yang diperoleh berdasarkan suara terbanyak di daerah. Pemohon juga beranggapan bahwa frasa "secara nasional", telah bertentangan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Undang-Undang *a quo* yang didominasi oleh partai politik pemilik kursi di DPR menyimpan agenda tersembunyi (*hidden agenda*) untuk meningkatkan perolehan kursi di daerah dengan memberangus partai-partai kecil, yang justru pada praktiknya telah menyumbat kedaulatan rakyat sebagai salah satu prinsip tertinggi konstitusi.³⁶⁶

b) Pendapat dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa:
"Para Pemohon pada pokoknya mempersoalkan konstitusionalitas Pasal 208 UU 8/2012 beserta Penjelasan dan memohon dalam petitumnya yang berbeda dengan Perkara Nomor 52/PUU-X/2012 yang juga menguji konstitusionalitas Pasal 208 UU 8/2012, namun menurut Mahkamah, secara esensi, permohonan para Pemohon yang pada pokoknya mengenai konstitusionalitas ambang batas perolehan suara Partai Politik Peserta Pemilihan Umum adalah sama dengan Permohonan Perkara Nomor 52/PUU-X/2012 yang telah diputus oleh Mahkamah dalam Putusan Perkara Nomor 52/PUU-X/2012 bertanggal 29 Agustus 2012. Permohonan para Pemohon yang telah diperiksa dalam satu persidangan secara bersama-sama dengan permohonan Nomor 52/PUU-X/2012, 54/PUU-X/2012, dan 55/PUU-X/2012, ternyata tidak didasarkan pada syarat-syarat konstitusionalitas alasan yang berbeda. Selain itu, alasan-alasan permohonan para Pemohon telah pula dipertimbangkan dalam Putusan Perkara Nomor 52/PUU-X/2012 bertanggal 29 Agustus 2012, sehingga permohonan para Pemohon ne bis in idem."

³⁶⁶

Lihat Putusan MK Nomor 51/PUU-X/2012, hlm. 12-25.

Maka dalam amar putusan, MK menyatakan bahwa menolak permohonan pemohon tidak dapat diterima .

4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012

a) Pemohon dan Ketentuan yang Diuji

Putusan ini diucapkan pada waktu sidang pleno yang sama dengan putusan diatas oleh MK yaitu tanggal 29 Agustus 2012. Pemohon dalam *judicial review* ini adalah:³⁶⁷

1. Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU)
2. Partai Bulan Bintang (PBB)
3. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)
4. Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)
5. Partai Persatuan Nasional (PPN)
6. Partai Merdeka
7. Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (PNBK Indonesia)
8. Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK)
9. Partai Sarikat Indonesia (PSI)
10. Partai Kedaulatan
11. Partai Indonesia Sejahtera (PIS)
12. Partai Kesatuan Demokrasi Indonesia (PKDI)
13. Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI)
14. Partai Damai Sejahtera (PDS)
15. Partai Demokrasi Pembaruan (PDP)
16. Partai Republika Nusantara
17. Partai Pemuda Indonesia (PPI)

Substansi yang diujimaterilkan oleh para pemohon adalah Pasal 8 ayat (1) UU Pemilu sepanjang frasa “*yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional*” dan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Pemilu sepanjang frasa “*Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau*” serta Pasal 208 UU Pemilu atau setidaknya Pasal 208 UU Pemilu sepanjang frasa: “*DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota*” Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.³⁶⁸

Pemohon berpendapat bahwa ketentuan *a quo* menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil (*fair legal uncertainty*). Karena para Pemohon dari sebelumnya sudah mendapatkan jaminan untuk menjadi peserta Pemilu berikutnya (Pemilu 2014) sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2008. Namun

³⁶⁷ Lihat Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, hlm. 1-3.

³⁶⁸ Lihat Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, hlm. 52-53.

demikian, karena sebagai akibat adanya perubahan ataupun penggantian menjadi ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UUPemilu Tahun 2012, maka para Pemohon tidak mendapatkan jaminan kepastian hukum yang adil (*fair legal uncertainty*) dalam kepesertaan pemilu berikutnya (Pemilu 2014). Dengan demikian, para pemohon beranggapan bahwa ketentuan *a quo* bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Selain itu, pemohon juga mendalilkan dalam permohonannya bahwa ketentuan Pasal 208 Undang-Undang Pemilu menurut hemat para pemohon bertentangan dengan Pembukaan alinea ke-4 UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945. Hal ini dikarenakan ketentuan *a quo* menghilangkan kedaulatan rakyat dan keterwakilan politik rakyat. Kenaikan angka ambang batas parlemen dan pemberlakuannya secara *flat* nasional menurut para pemohon jelas akan menghilangkan prinsip kedaulatan rakyat, oleh karena akan menghilangkan suara rakyat sebagai pemilih dalam pemilu dan melahirkan para anggota DPR, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota yang tidak dipilih berdasarkan pilihan rakyat. Dengan demikian, keterwakilan politik rakyat politik (*political representativeness*) yang sesungguhnya menjadi tujuan Pemilu menjadi tidak ada, sebab ada keterputusan antara pilihan rakyat dengan yang mewakili rakyat (DPR, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/ kota). Ditambah lagi efek lain yaitu merusak kemajemukan atau *ke-bhineka tunggal ika*-an dan persatuan serta akan berakibat banyaknya entitas dan komunitas lokal tidak terwadahi dan tidak terwakili dalam DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.³⁶⁹

b) Pendapat dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Terkait Pasal yang mengatur soal *parliamentary threshold*, pada pokoknya Mahkamah memberikan pertimbangan bahwa:³⁷⁰

- "*ketentuan Pasal 208 UU 8/2012 dan Penjelasannya bertujuan untuk penyederhanaan kepartaian secara alamiah. Namun demikian, dari sudut substansi, ketentuan tersebut tidak mengakomodasi semangat persatuan dalam keberagaman. Ketentuan tersebut berpotensi menghalang-halangi aspirasi politik di tingkat daerah, padahal terdapat kemungkinan adanya partai politik yang tidak mencapai PT secara nasional sehingga tidak mendapatkan kursi di DPR, namun di daerah-daerah, baik di tingkat provinsi atau kabupaten/kota, partai politik tersebut memperoleh suara signifikan yang mengakibatkan diperolehnya kursi di lembaga perwakilan masing-masing daerah tersebut. Bahkan secara ekstrim dimungkinkan adanya partai politik yang secara nasional tidak memenuhi PT 3,5%, namun menang*

³⁶⁹ Lihat Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, hlm. 50-52.

³⁷⁰ Lihat Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, hlm. 98-100.

mutlak di daerah tertentu. Hal demikian akan menyebabkan calon anggota DPRD yang akhirnya duduk di DPRD bukanlah calon anggota DPRD yang seharusnya jika merunut pada perolehan suaranya, atau dengan kata lain, calon anggota DPRD yang akhirnya menjadi anggota DPRD tersebut tidak merepresentasikan suara pemilih di daerahnya. Politik hukum sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 208 UU 8/2012 dan Penjelasannya tersebut justru bertentangan dengan kebhinnekaan dan kekhasan aspirasi politik yang beragam di setiap daerah."

- *"Pemberlakuan parliamentary threshold secara nasional yang mempunyai akibat hukum pada hilangnya kursi-kursi partai politik yang tidak memiliki kursi di DPR namun partai politik bersangkutan memenuhi ketentuan bilangan pembagi pemilih di daerah dan menjadikan kursi-kursi tersebut dimiliki partai politik lain yang sebenarnya tidak memenuhi bilangan pembagi pemilih namun memiliki kursi di DPR, justru bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas, sehingga bertentangan pula dengan tujuan pemilihan umum itu sendiri yaitu untuk memilih wakil rakyat mulai dari tingkat pusat hingga daerah."*
- *Mahkamah juga menilai sekiranya PT 3,5% diberlakukan secara bertingkat, masing-masing 3,5% untuk DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, dapat menimbulkan kemungkinan tidak ada satu pun partai politik peserta Pemilu di suatu daerah (provinsi atau kabupaten/kota) yang memenuhi PT 3,5% sehingga tidak ada satupun anggota partai politik yang dapat menduduki kursi DPRD. Hal ini mungkin terjadi jika diasumsikan partai politik peserta Pemilu berjumlah 30 partai politik dan suara terbagi rata sehingga maksimal tiap-tiap partai politik peserta Pemilu hanya memperoleh maksimal 3,3% suara. Selain itu, terdapat pula kemungkinan di suatu daerah hanya ada satu partai politik yang memenuhi PT 3,5% sehingga hanya ada satu partai politik yang menduduki seluruh kursi di DPRD atau sekurang-kurangnya banyak kursi yang tidak terisi. Hal itu justru bertentangan dengan ketentuan konstitusi yang menghendaki Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD, yang ternyata tidak tercapai karena kursi tidak terbagi habis, atau akan terjadi hanya satu partai politik yang duduk di DPRD yang dengan demikian tidak sejalan dengan konstitusi.*

Dalam konklusi Putusan kemudian Mahkamah menyatakan permohonan pemohon beralasan hukum untuk sebagian. Kemudian dalam amar putusan Mahkamah mengabulkan sebagian permohonan pengujian materil pasal-pasal, termasuk di antaranya Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sepanjang frasa "*DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota*" yang dinyatakan oleh MK

bertentangan dengan UUD 1945 dan juga Pasal 209 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sepanjang frasa "*DPRD provinsi, dan DPRDkabupaten/kota*".³⁷¹

Implikasi dari dikeluarkan Putusan yang di atas adalah ketentuan Pasal 208 dan 209 Undang-Undang 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang hakikatnya mengatur soal *parliamentary threshold* hanya berlaku bagi Pemilu Legislatif DPR, tidak bagi Pemilu Legislatif DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Namun, Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar menyatakan *dissenting opinion* dengan berpendapat bahwa:

"Menimbang bahwa penerapan model parliamentary threshold dalam sistem Pemilu Indonesia tidak sejalan dengan tujuan penyederhanaan sistem kepartaian dalam rangka efektifitas sistem presidensiil melalui penguatan kelembagaan parlemen. Selain itu, penerapan model parliamentary threshold mengakibatkan terhambatnya saluran aspirasi dari kelompok minoritas dalam sistem bangunan kenegaraan Indonesia yang demokratis dan dijamin oleh UUD 1945. Atas dasar inilah, saya menyatakan pendapat berbeda."

5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XI/2013

a) Pemohon dan Ketentuan yang Diuji

Pemohon dalam *judicial review* ini adalah perseorangan Warga Negara Indonesia yakni Mayor Jenderal TNI (Purnawirawan) Saurip Kad. Pemohon menguji materilkan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:³⁷²

- i. Pasal 208 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD;
- ii. Pasal 12 huruf e, huruf g, dan huruf h UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik;
- iii. Pasal 80 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD - Pasal 3 ayat (5); dan
- iv. Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, namun sah secara yuridis formal.

Terkait Pasal 208 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang mengatur soal *parliamentary threshold*, pemohon mendalilkan:

³⁷¹ Lihat Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, hlm. 100-103.

³⁷² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XI/2013, hlm. 31-35.

"Dimanapun Parliamentary Threshold hanya dikenal dalam sistem demokrasi parlementer. Hal ini terkait dengan bagaimana Pemilu sebagai kontrak sosial yang dilaksanakan, dan bagaimana pemerintahan dibentuk, dan keberadaan lembaga perwakilan (DPR), serta keberadaan partai itu sendiri. Maka pada demokrasi sistem presidensial murni (Pemilu Presiden dan DPR dengan model Pemilu langsung) dimanapun tidak dikenal ketentuan Parliamentary Threshold. Memang betul di sejumlah negara penganut sistem presidensial mengenal Parliamentary Threshold, salah satunya adalah Perancis. Namun, sistem presidensial yang dilaksanakan adalah sistem presidensial campuran, dimana kedudukan presiden sebagai kepala negara dipilih melalui Pemilu langsung model presidensial, sedang kepala pemerintahan dijabat oleh Perdana Menteri yang diangkat parlemen yang dibentuk melalui Pemilu tidak langsung model parlementer, sama sekali bukan pada model sistem presidensial murni sebagaimana yang kita laksanakan. Lebih dari itu ketentuan Parliamentary Threshold dalam demokrasi sistem presidensial murni yang kita laksanakan nyata-nyata tidak hanya bisa menghilangkan hak konstitusional rakyat, yaitu hak kedaulatan rakyat itu sendiri, tapi kemudian suara rakyat yang dapat diraih caleg yang gagal jadi anggota DPR karena partainya tidak lolos ke DPR dibagikan kepada partai lain yang lolos, seolah tidak ada kaitan antara jumlah suara hasil Pemilu dengan makna kedaulatan rakyat dan realita di lapangan, ketentuan Parliamentary Threshold justru melahirkan peluang untuk jual beli suara antara caleg yang perolehannya kecil (yang pasti akan kalah) kepada Caleg yang perolehannya besar dengan mengubah rekap suara di tingkat kecamatan (Formulir C-1) menjadi besar. Jual beli ini menjadi sangat masuk akal karena kedua belah pihak diuntungkan dan kecurangan yang nyata-nyata terjadi tidak mungkin berlanjut jadi perkara karena pihak yang kalah justru mendapat kompensasi uang, sehingga tidak mungkin menggugat. Munculnya ketentuan tidak bisa lepas dari belenggu nilai lama (orde baru). Agar di DPR tidak terlalu banyak partai maka dibatasi 3 saja. Ketika bangsa ini sudah bersepakat untuk reformasi, mengganti dari otoriter menjadi demokrasi maka tidak sepatutnya dalam UU ada ketentuan yang membatasi hak warga negara, sehingga membuat aturan tanpa dibarengi landasan mulai dari landasan filsafat, politik, sampai teknis manajemen yang mendasari munculnya aturan dan apalagi angka. Adanya ketentuan Parliamentary Threshold dalam sistem parlementer dibuat justru untuk melindungi hak-hak dasar warga negara. Sama sekali bukan sebaliknya, untuk membatasi apalagi menghilangkan hak-hak dasar warga negara. Besarnya angka minimal perolehan kursi DPR juga ada alasan rasional yang kebenarannya bisa diuji secara keilmuan dan empirik. Sebaliknya, penggunaan ketentuan "Parlementary Threshold" dalam sistem presidensial murni, jelas-jelas aturan yang tidak didasarkan pada akal sehat, apalagi munculnya angka 3,5%. Dengan logika politik yang bagaimana, dan bahkan "out come" (manfaat) apa yang bakal diperoleh bagi rakyat, bangsa dan negara kalau dalam sistem presidensial murni ada "Parlementary Threshold". Bukankah sebaliknya, ketentuan ini adalah akal-akalan pihak-pihak tertentu untuk melanggengkan kekuasaan dengan melakukan oligarkhi, sebuah kejahatan terhadap hak konstitusional rakyat melalui Undang-Undang. Ketentuan Parliamentary Threshold ini nyata-nyata mengganjal, mendistorsi, menghilangkan dan bahkan memberangus amanat yang tertuang dalam Pembukaan maupun pasal-pasal UUD 1945

sebagaimana penjelasan angka 1 butir d di atas tentang alasan dari sisi hierarki perundang-undangan dan perlindungan HAM. Bila alasan yang digunakan dasar oleh pembuat UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pileg adalah Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR(D) adalah partai politik, sehingga partai politik jumlahnya perlu dibatasi dengan ketentuan *Parliamentary Threshold* (filter) maka sikap dan pandangan pembuat Undang-Undang tersebut nyata-nyata bertentangan dengan semangat reformasi yang melahirkan Amandemen UUD 1945, tekad untuk mengubah dari negara otoriter menjadi demokrasi dengan sistem presidensial murni. "

b) Pendapat dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Terkait Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, MK memberikan pertimbangan bahwa Putusan Nomor 51/PUU-X/2012, tanggal 29 Agustus 2012 dan Putusan Nomor 52/PUU-X/2012, tanggal 29 Agustus 2012 memiliki isu hukum yang sama dengan permohonan a quo, yaitu mengenai pemberlakuan PT 3,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Adapun dasar pengujian yang digunakan dalam Putusan Nomor 51/PUU-X/2012, tanggal 29 Agustus 2012 adalah Pasal 1 ayat (2), Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Putusan Nomor 52/PUU-X/2012, tanggal 29 Agustus 2012 menggunakan dasar pengujian Pasal 22E ayat (1) dan ayat (3), Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Mahkamah juga berpendapat bahwa Ketentuan *parliamentary threshold* 3,5% merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang sebagai politik penyederhanaan kepartaian yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 sehingga Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 tentang persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, karena pasal a quo hanya memuat persyaratan objektif bagi semua parpol tanpa kecuali untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, dalil permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Dalam amar putusannya, Mahkamah menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.³⁷³

b. Presidential Threshold

1) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001/PUU-II/2004

a) Pemohon dan Ketentuan yang Diuji

³⁷³

Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XI/2013, hlm. 70-79.

Perkara ini merupakan perkara pertama tentang pengujian ketentuan *presidential threshold* di MK. Yang menjadi pemohon dalam perkara ini adalah Fatkhul Hadie (pekerjaan Direktur LSM SERGAP Abnormal Constitution Control/Suara Etis Rakyat Menggugat Ambivalensi dan Abnormalisasi Peraturan dan Perundang-undangan, Dra. Mursyidah Thohir, MA (pekerjaan Dosen), Swandoko Soewano (pekerjaan wiraswasta), Dra. Hamdanah, M.Hum (pekerjaan dosen), Drs. Thohir Afandi, MPA (pekerjaan pegawai negeri), Drs. Abd. Halim Soebahar, MA (pekerjaan dosen). Salah satu pasal yang dimohonkan pengujiannya adalah Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 101 terhadap Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 tentang syarat calon presiden dan wakil presiden, Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28H ayat (2) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 tentang hak asasi manusia.

Menurut pemohon, dengan diberlakukannya ambang batas sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 101 UU Nomor 23/2003, maka hak konstitusional seseorang warga negara Indonesia telang dilanggar terutama dalam hak seseorang untuk mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden yang seharusnya menjadi hak setiap warga negara yang diajukan oleh partai politik atagabungan partai politik peserta pemilu yang harus diberi kesempatan, kemudahan, dan perlakuan secara adil tanpa diskriminasi. Selain itu, menurut pemohon, ketentuan ambang batas berpotensi merugikan partai kecil, yang kemungkinan memiliki calon yang lebih berkualitas, dan dapat terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Lebih mengkhawatirkan jika dalam Pemilu DPR, ada partai yang menjadi mayoritas tunggal, kemungkinan besar bisa terjadi calon tunggal yang cenderung diktator dan otoriter.³⁷⁴

b) Pendapat dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Terkait dengan pokok permohonan yang diajukan pemohon dalam perkara ini, pada dasarnya MK belum mempertimbangkannya karena putusan MK menyatakan bahwa perkara ini tidak dapat diterima. Dalam putusan ini, MK mempermasalahkan *legal standing* pemohon. Dalam permohonannya, pemohon menyatakan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang berkepentingan dengan diterbitkannya UU Nomor 23/2003. Sesuai dengan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU Nomor 24/2003), pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang. Dalam perkara ini, menurut MK tidak terbukti bahwa hak konstitusional pemohon dirugikan dengan berlakunya ketentuan ambang batas dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 101 UU Nomor 23/2003, karena pemohon hanyalah calon pemilih, bukan pimpinan partai politik ataupun calon presiden dan wakil presiden dalam

³⁷⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001/PUU-II/2004, hlm. 8-10.

pemilihan umum tahun 2004. Dengan kata lain, tidak kerugian konstitusional yang langsung dirasakan oleh pemohon.

Yang perlu menjadi catatan adalah, meskipun permohonannya oleh MK dinyatakan tidak dapat diterima, setidaknya permohonan ini menunjukkan bahwa ketentuan ambang batas yang diatur di dalam Pasal 5 ayat (4) UU 23/2003 mendapat respon penolakan sejak 158 hari undang-undang ini diundangkan, terutama persoalan tentang prinsip kesetaraan bagi warga negara maupun partai politik dalam pemilihan presiden dan wakil presiden. Terdapat tuntutan untuk memurnikan ketentuan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden dalam UUD 1945, yakni dengan tidak memberlakukan *presidential threshold* sebagai persyaratan tambahan untuk menjadi calon presiden dan wakil presiden, serta memberikan kesempatan yang sama kepada setiap partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden sepanjang partai politik yang bersangkutan menjadi peserta pemilu.

2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008

a) Pemohon dan Ketentuan yang Diuji

Pemohon adalah M. Fadjroel Rachman (pekerjaan swasta), Mariana (pekerjaan karyawan), dan Bob Febrian (pekerjaan wiraswasta). Salah satu ketentuan yang diuji adalah Pasal 9 UU Nomor 42/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Menurut pemohon, dengan menempatkan partai politik menjadi satu-satunya jalur untuk menentukan calon presiden dan wakil presiden berarti telah menghalangi dan menutup hak warga negara untuk memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam pemerintahan secara demokratis dan merampas kedaulatan rakyat melalui dominasi partai politik. Dengan kata lain, hak untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden menjadi hak eksklusif partai dan tidak ada kemungkinan sama sekali bagi pasangan calon perseorangan atau independen di luar dari yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Lebih jauh ketentuan tersebut menurut pemohon merupakan penyimpangan dari perwujudan kedaulatan rakyat, yaitu hak-hak warga negara berupa persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat (1)), hak untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum (Pasal 28D ayat (1)), dan hak untuk hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat (3)), serta hak untuk bebas dari segala bentuk diskriminasi (Pasal 28I ayat (2)).

Menurut pemohon UUD 1945 tidak melarang Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden independen atau melalui jalur non-Parpol. Artinya, keberadaan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan atau independen tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Dengan membaca UUD 1945 secara holistik dan mengkaitkan pasal demi pasal satu sama lain, maka keberadaan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 bukan penghalang bagi Calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan atau independen; Sementara itu, telah terdapat keadaan hukum baru yang dibentuk oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan putusan tersebut menyatakan “memang senyatanya pencalonan secara perseorangan tidak bertentangan dengan UUD 1945” (calon independen, non-partai). Artinya, sebagai norma, calon perseorangan atau calon independen telah diakui dan diterima. Ketika norma ini berlaku untuk pemilihan kepala daerah dan tidak berlaku untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, maka hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum.

b) Pendapat dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam pertimbangan hukumnya, sebenarnya ada dua hal penting yang menjadi dasar bagi MK untuk menyatakan bahwa permohonan pemohon ditolak seluruhnya. *Pertama*, MK mencoba menarik secara *original intent*, maksud dari Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, dan menerjemahkan pemberlakuan ambang batas (*presidential threshold*) sebagai kebijakan hukum terbuka melalui ketentuan Pasal 6A ayat (5) UUD 1945. Perimbangan tersebut, selengkapnya adalah sebagai berikut.³⁷⁵

- (1) Bahwa dalil Pemohon terhadap Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 di atas adalah tidak adanya kata “hanya” atau “harus” diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, sehingga calon perseorangan dapat diajukan tanpamelalui partai politik dan atau gabungan partai politik. Menurut Mahkamah, meskipun tidak ada kata “hanya” atau “harus”, namun keharusan tersebut dengan sendirinya menjadi niscaya sesuai dengan kehendak awal (*original intent*) pembentuk UUD 1945. Jika alasan tidak adanya kata “hanya” atau “harus” kemudian diartikan Pasangan Calon Presiden/Wakil Presiden boleh diajukan tanpa melalui partai politik atau gabungan partai politik, maka Pasal 4 ayat (2) yang menyatakan “...Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”, tanpa ada kata “hanya” atau “harus” dapat diartikan juga bahwa Presiden dapat dibantu oleh beberapa orang Wakil Presiden. Padahal, dari sudut apa pun penafsiran yang demikian tidaklah dapat diterima;
- (2) Bahwa frasa “partai politik atau gabungan partai politik”, dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 secara tegas bermakna bahwa hanya partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, frasa dimaksud tidak memberi peluang adanya interpretasi lain,

³⁷⁵

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008, h. 120-121.

seperti menafsirkannya dengan kata-kata diusulkan oleh perseorangan(*independen*) apalagi pada saat pembicaraannya di MPR telah muncul wacana adanya Calon Presiden secara independen atau calon yang tidak diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, tetapi tidak disetujui oleh MPR. Kehendak awal (*original intent*) dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 jelas menggambarkan bahwa hanya partai politik atau gabungan partai politik sajalah yang dapat mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden (*vide Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IV "Kekuasaan Pemerintahan Negara" Jilid 1, halaman 165 –360*);

- (3) Bahwa atas dasar Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 pembentuk undang-undang sesuai dengan kewenangannya dalam Pasal 20 UUD 1945 kemudian membentuk UU 42/2008, yang memuat pasal-pasal di antaranya yang 122 dimohonkan pengujian oleh para Pemohon yaitu Pasal 1 angka 4, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (1). Pasal-pasal tersebut menggunakan frasa "*partai politik atau gabungan partai politik*" untuk mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden sebagai turunan langsung dari bunyi UUD 1945;

Dalam putusannya, MK menyatakan menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya, Namun terdapat *dissenting opinion*, dari tiga orang hakim, yakni Hakim Konstitusi Abdul Mukhtie Fajar, Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan, dan Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar. Secara ringkas, pendapat dari hakim tersebut adalah sebagai berikut.

Hakim Konstitusi Abdul Mukhtie Fajar³⁷⁶

- (1) Pasal 6A UUD 1945 bukanlah ketentuan yang mengatur mengenai persyaratan(*requirement*), melainkan mengenai cara atau prosedur pencalonan yang seharusnya tidak menafikan siapa pun yang memenuhi persyaratan untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden, baik yang bersangkutan mencalonkan diri sendiri maupun dicalonkan/diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ibaratnya seseorang bermaksud masuk universitas, yang penting dipenuhi persyaratannya, bukan karena ia membiayai diri sendiri atau dibiayai orang tua atau orang lain. Oleh karena itu, prosedur semestinya tidak mengalahkan persyaratan. Partai politik atau gabungan partai politik hanyalah "kendaraan" atau "tempat pemberangkatan" (embarkasi) bagi calon yang seharusnya tidak mutlak harus dipakai atau dilalui.
- (2) Tambahan pula, kalau terjadi perselisihan hasil Pemilu (PHPU) Presiden dan Wakil Presiden, yang menjadi "*subjectum litis*"

³⁷⁶

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008, hlm. 128-130.

bukanlah partai politik atau gabungan partai politik yang mengusungnya, melainkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan, jadi bersifat individual, bukan kolektif partai pengusungnya. Simak ketentuan Pasal 74 ayat (1) huruf b UUMK, bahwa pemohon dalam PHPU Presiden dan Wakil Presiden adalah pasangan calon, bukan partai politik pengusungnya. Demikian pula Pasal 201 UU 42/2008 menyatakan, "*Terhadap penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dapat diajukan keberatan hanya oleh Pasangan Calon kepada Mahkamah Konstitusi ...*

- (3) Dengan demikian, seharusnya perseorangan diberi ruang untuk mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden, selain yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Aspirasi yang demikian juga pernah diusulkan oleh Komisi Konstitusi bentukan MPR dalam rekomendasinya tentang Perubahan UUD 1945 sbb.: "*Komisi Konstitusi juga mengajukan usul revisi substansial terhadap Pasal 6A ayat (2) dengan menambah calon independen bagi calon Presiden, sehingga tidak dibatasi pada aspirasi partai politik (termasuk gabungan partai politik) melainkan juga calon-calon di luar partai politik. Dengan merumuskan pasal ini diharapkan perjuangan demokrasi partisipatorik dapat lebih terwujud dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia*" (vide Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, halaman 126). Memang Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 seolah-olah telah menafikan calon perseorangan yang kemudian diderivasi dalam UU 42/2008, namun seharusnya aspirasi yang hidup perlu mendapatkan saluran, baik dengan maupun tanpa perubahan UUD 1945, khususnya Pasal 6A ayat (2) UUD 1945
- (4) Meskipun calon perseorangan perlu mendapatkan ruang dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, namun secara realistis tidak mungkin untuk Pemilu 2009 yang sudah sangat dekat waktunya. Barangkali pada Pemilu tahun 2014 atau 2019 dapat diwujudkan, sehingga menurut pendapat saya Pasal-pasal UU 42/2008 yang dimohonkan pengujian bersifat "*conditionally constitutional*" atau "*conditionally unconstitutional*", dalam arti konstitusional atau tidak konstitusionalnya bersyarat, yaitu "konstitusional apabila memberi ruang bagi calon perseorangan" atau "tidak konstitusional apabila tidak memberi ruang bagi calon perseorangan".

Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan³⁷⁷

- (1) Pasal 6A ayat (2) yang berbunyi, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai*

³⁷⁷

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008, hlm. 134-138.

politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”, yang diadopsi dalam perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, harus dibaca dalam satu sistem dengan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi, “*Kedaulatan rakyat berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”, dan pasal-pasal dalam Bab XA tentang hak-hak dasar yang diadopsi pada perubahan kedua pada tahun 2000, yang dapat menjadi jaminan bagi kedaulatan yang dimiliki rakyat melalui hak dasar yang disebutkan antara lain hak memilih dan dipilih dalam rangka keikutsertaan dalam pemerintahan untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif dalam membangun masyarakat, bangsa dan negara dalam perlakuan yang sama atau *non-diskriminatif*. Negara demokrasi yang konstitusional menjamin kesempatan yang sama bagi **setiap orang** warga negara dalam partisipasi untuk turut menentukan arah kebijakan pemerintahan dan mewujudkan tujuan bernegara yang digariskan, dengan hak memilih dan dipilih untuk jabatan publik seperti Presiden/Wakil Presiden;

- (2) Terlepas dari bunyi Pasal 6A secara harfiah yang dimaksudkan untuk memberi hak konstitusional pada Partai Politik untuk mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum, dilihat secara sistematis dalam konstitusi yang utuh dimana hak perorangan dijamin dan dilindungi oleh konstitusi yang sama, maka hak konstitusional Partai Politik yang disebut Pemerintah di kandung oleh Pasal 6A ayat (2) tidaklah bermaksud untuk meniadakan hak-hak dasar yang disebut dalam Bab XA disebutkan dimiliki dan dijamin terhadap setiap orang untuk turut serta dalam pemerintahan, dan diperlakukan secara sama, baik mereka yang berpartai politik dan diusulkan oleh Partai Politik maupun yang tidak berpartai politik [Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945]. Kalaupun benar Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 merupakan hak konstitusional partai politik, maka hak yang demikian hanyalah merupakan derivasi dari hak-hak dasar warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan, yang diorganisir melalui partai politik, yang merupakan perwujudan hak untuk berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapat dan memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya [Pasal 28, 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2)]. Tafsir Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang mengesampingkan pasal-pasal UUD yang disebut di atas, pasti menggambarkan kerancuan berpikir yang tidak logis dalam paham konstitusionalisme dalam kehidupan bernegara;
- (3) Berdasarkan penafsiran atas Pasal 6A ayat (2) sebagai norma konstitusi yang menjadi sumber legitimasi pengaturan Pasal 8 dan

pasal-pasal lain berkenaan dengan pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang tidak hanya oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagaimana diutarakan di atas, maka Pasal 1 angka 4, Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, seyogianya oleh Mahkamah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, jika ditafsirkan menutup jalur pengusulan secara perseorangan atau independen, di luar jalur pengusulan partai politik atau gabungan partai politik (*conditionally unconstitutional*). Pengesampingan hak-hak dasar warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dengan menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden secara perseorangan atau independen, dengan pembatasan yang menjadi substansi Pasal 8 dan pasal-pasal terkait dalam UU 42/2008, tidak dapat dibenarkan karena tidak memenuhi asas proporsionalitas, yang menuntut keseimbangan tujuan dengan bobot hak dasar yang dilindungi dan dijamin dalam UUD 1945;

Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar³⁷⁸

- (1) Pasal 6A UUD 1945 adalah pasal yang mengatur mengenai cara dan prosedur untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden yang tidak dapat mendiskriminasikan seseorang warga negara untuk menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden, oleh karena prinsip tersebut telah melanggar hak setiap warga negara yang mempunyai kedudukan, hak, dan kesempatan yang sama di dalam pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian setiap warga negara yang memenuhi Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 harus mendapat kesempatan yang sama untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden, baik melalui partai politik maupun calon perseorangan;
- (2) Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, saya berpendapat bahwa Pasal 1 angka 4, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang dimohonkan pengujian adalah *conditionally constitutional* atau konstitusional bersyarat yaitu dengan mempertimbangkan agenda nasional pelaksanaan Pilpres tahun 2009 yang sudah sangat dekat, maka pemberian ruang bagi Calon Presiden perseorangan harus diakomodir dalam UU 42/2008 dan dilaksanakan pada Pilpres tahun 2014. Jika dilihat dari sisi norma yang diuji, pada prinsipnya permohonan ini hampir sama dengan perkara sebelumnya dalam Putusan Nomor 001/PUU-II/2004 tentang pengujian ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) dalam UU Nomor 23/2003. Pada prinsipnya, permohonan ini

³⁷⁸

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008, hlm. 139-140.

kembali mempersoalkan tentang prinsip kesetaraan warga negara untuk dapat ikut berpartisipasi dalam pemerintahan melalui pemilihan presiden dan wakil presiden. Akan tetapi, permohonan ini lebih menekankan pada permohonan untuk membuka jalur perseorangan atau independen bagi calon presiden dan wakil presiden. Meskipun permohonannya ditolak, setidaknya ada tiga orang hakim konstitusi yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang pada prinsipnya berpendapat bahwa mekanisme pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden tidak boleh menutup hak bagi warga negara lain untuk mencalonkan diri sebagai presiden dan wakil presiden. Dengan kata lain, pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden tanpa melalui partai politik atau gabungan partai politik mestinya juga diakomodir sebagai bagian dari pemenuhan aspirasi masyarakat.

3) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008

a) Pemohon dan Ketentuan yang Diuji

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 merupakan gabungan tiga perkara, yakni Perkara Nomor 51/PUU-VI/2008 yang dimohonkan oleh Saurip Kardi (warga negara Indonesia, purnawirawan TNI-AD) sebagai Pemohon I, Perkara Nomor 52/PUU-VI/2008 yang dimohonkan oleh Partai Bulan Bintang sebagai Pemohon II, dan Perkara Nomor 59/PUU-VI/2008 yang dimohonkan oleh DPP Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Pimpinan Kolektif Nasional Partai Demokrasi Pembaruan (PKN PDP), DPP Partai Indonesia Sejahtera (PIS), DPP Partai Buruh, DPP Partai Peduli Rakyat Nasional, dan Dewan Presidium Pusat Partai Republika Nusantara sebagai Pemohon III.

Pemohon I, mengajukan pengujian materiil Pasal 9 UU 42/2008, yang didalilkan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 6A ayat (1), Pasal 6A ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28I ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945. Pasal 9 UU 42/2008 telah mensyaratkan hanya partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 20% kursi di DPR atau memperoleh 25% suara sah dalam Pemilu yang berhak mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Ketentuan ini menurut pemohon adalah rumusan pasal yang bersifat diskriminatif dan mematikan kesempatan dirinya untuk diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan penerapannya menimbulkan ketidakadilan.³⁷⁹ Lebih jauh menurut Pemohon I, mekanisme seleksi calon presiden yang menghilangkan makna demokrasi karena mengganjal, mengurangi, mendistorsi dan menghilangkan hak rakyat dalam memilih anak negeri terbaik untuk dijadikan Presiden melalui pemilu. Melalui Pasal 9 Undang-

³⁷⁹

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, hlm. 159.

Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, rakyat dipaksa oleh partai-partai besar untuk memilih figur-figur tertentu dari partai-partai politik yang memenuhi ambang batas yang ditentukan dalam pasal tersebut.

Pemohon II, memohonkan uji materiil Pasal 9 UU 42/2008 terhadap Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Pemohon II menjelaskan bahwa ketentuan ambang batas dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sangat berpotensi mengurangi haknya dalam mengusulkan calon presiden dan wakil presiden karena terikat oleh ketentuan ambang batas yang ada. Padahal menurut pemohon, dalam hal mengusulkan pasangan calon presiden, Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, hanya memberikan dua limitasi, *pertama*, calon presiden harus diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, dan yang *kedua*, waktu pengusulannya harus dilakukan sebelum pemilu. Tidak diberikan ruang limitasi yang lain, di luar itu. Dengan demikian, menurut pemohon dengan diberlakukannya ketentuan Pasal 9 UU 42/2008, pemohon harus memenuhi persyaratan tambahan lain meskipun sudah menjadi peserta Pemilu.³⁸⁰

Sedangkan Pemohon III, selain terhadap Pasal 6A ayat (2), Pemohon III juga memohonkan uji materiil Pasal 9 UU 42/2008 terhadap Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2) dan ayat (4) dan Pasal 28J ayat (1) UUD 1945. Menurut Pemohon III, selain bersifat diskriminatif, ketentuan tersebut tidak memberikan perlakuan yang sama dan sederajat terhadap sesama partai politik karena dibedakan antara partai politik yang memiliki kursi di DPR dan yang tidak memiliki kursi di DPR.³⁸¹

b) Pendapat dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam putusannya, MK menyatakan bahwa Pasal 9 UU 42/2008 tidak bertentangan dengan UUD 1945.³⁸² Pendapat MK terkait dengan putusan tersebut adalah sebagai berikut :

“Setelah adanya perubahan UUD 1945 terjadi perubahan paradigma pemerintahan dari sentralistis otoriter menjadi desentralistis demokratis. Perubahan paradigma tersebut juga diikuti dengan perubahan hukum yang harus memperhitungkan tingkat kemampuan rakyat untuk beradaptasi dengan perubahan yang dimaksud. Untuk itu perlu memperhitungkan seberapa lama hukum baru itu sudah dapat diterima dan dijalankan oleh secara maksimal sebagai proses pelebagaan hukum serta kendala apa saja yang akan dialami oleh adanya hukum yang baru tersebut. Tanpa memperhitungkan faktor-faktor di luar hukum tersebut, maka hukum yang baru itu berpotensi menimbulkan

³⁸⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, h. 160.

³⁸¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, h. 164-165.

³⁸² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, h. 187.

ketidakpasian yang risikonya mungkin tidak mampu dipikul oleh rakyat. Bahwa hukum dalam memenuhi fungsinya sebagai sarana adaptasi atas perubahan-perubahan yang terjadi yang tidak ditentukan begitu saja tanpa memperhitungkan kemampuan adaptasi masyarakat sebagai addressat ketentuan hukum tersebut. Jika tidak demikian, maka akan berlaku seleksi alamiah (*survival of the fittest*), yang akan merugikan mereka yang tidak atau kurang mampu beradaptasi oleh perubahan hukum.

Selanjutnya menimbang bahwa dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pembentuk undang-undang juga telah menerapkan kebijakan ambang batas untuk pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan paling sedikit 15% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 20% dari suara sah nasional dalam Pemilu Anggota DPR sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kebijakan threshold semacam itu juga sudah diterapkan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) dalam *electoral threshold (ET)* dengan tujuan untuk mencapai sistem multipartai yang sederhana, kebijakan mana dalam Putusan Nomor 16/PUU-V/2007 bertanggal 23 Oktober 2007, serta kebijakan *Parliamentary Threshold (PT)* tentang syarat perolehan suara sebesar 2,5% dari suara sah nasional untuk ikut memperebutkan kursi di DPR, dengan Putusan Nomor 3/PUU-VII/2009 oleh Mahkamah telah dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945, karena merupakan kebijakan yang diamanatkan oleh UUD 1945 yang sifatnya terbuka³⁸³

4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

a) Pemohon dan Ketentuan yang Diuji

Yang menjadi pemohon dalam perkara ini adalah Effendi Gazali (seniman/aktivis) yang mengajukan *judicial review* terhadap Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU 42/2008. Pada dasarnya, norma yang dimohonkan pengujiannya oleh Pemohon adalah mengenai waktu pelaksanaan Pilpres yang dilaksanakan setelah Pileg yang diatur di dalam Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008. Namun, karena ketentuan Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU 42/2008 merupakan ketentuan yang timbul akibat pemisahan jadwal Pileg dan Pilpres tersebut, maka Pemohon juga memohonkan pengujian konstiusionalitas terhadap norma-norma yang bersangkutan.

Dalam dasar permohonannya, pemohon menjelaskan faktor-faktor yang menghambat kemajuan negara Indonesia berdasarkan hasil advokasi publik dan penelitiannya. Dimulai dari adanya politik transaksional yang umumnya terjadi antara partai politik dengan individu yang berniat menjadi pejabat publik serta antara partai politik untuk pengisian posisi pejabat publik tertentu. Salah satunya terjadi pada saat mengajukan calon presiden dan calon wakil presiden karena adanya ketentuan *presidential threshold*.

³⁸³

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, hlm. 180-182.

Selain akibat politik transaksional tersebut, biaya politik yang tinggi juga mengakibatkan munculnya korupsi politik karena tingginya biaya yang mesti dikeluarkan oleh peserta pemilu untuk mendapatkan kursi pada saat kontestasi pemilu.

Disisi lain, Pemohon menjelaskan faktor lain yang menghambat kemajuan Indonesia adalah tidak dilakukannya penguatan sistem presidensial secara sungguh-sungguh, terutama mengenai relasi kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif. Di dalam ciri sistem presidensial, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif berada pada posisi yang sama kuat karena sama-sama memperoleh legitimasi politik langsung dari rakyat. Menurut pemohon, hal ini justru seringkali disalahmakhnakan menjadi suatu kebutuhan nyata bahwa presiden dan wakil presiden dalam sistem presidensial, sebelum dipilih oleh rakyat, sudah membutuhkan basis dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka mewujudkan efektifitas pemerintahan. Padahal mestinya menurut hasil penelitian pemohon, dalam sistem presidensial, presiden dan wakil presiden harus mengutamakan kepentingan warga negara yang memilihnya secara langsung meskipun akumulasi anggota parlemen tidak mendukung program dan tindakan presiden yang mengutamakan kepentingan warga negara.³⁸⁴

Dengan demikian menurut Pemohon, permasalahan-permasalahan tersebut hanya bisa dijawab dengan mengembalikan makna waktu penyelenggaraan Pemilu secara serentak sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Apabila makna tersebut telah dikembalikan, maka menurut Pemohon, norma-norma lain yang juga diuji, secara *mutatis muntandis* juga bertentangan dengan UUD 1945 karena bertentangan dengan spirit pelaksanaan pemilihan umum serentak, termasuk ketentuan *ambang batas* pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) yang diatur di dalam Pasal 9 UU 42/2008.³⁸⁵

b) Pendapat dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam putusannya, MK mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian, yaitu terhadap Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU 42/2008. Sedangkan untuk Pasal 9 UU 42/2008, MK menolak permohonan Pemohon dengan pendapat bahwa ketentuan pasal persyaratan perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik sebagai syarat untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden merupakan kewenangan pembentuk undang-undang dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945.³⁸⁶

³⁸⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 6-8.

³⁸⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 74.

³⁸⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 85.

5) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/2013

a) Pemohon dan Ketentuan yang Diuji

Yang menjadi pemohon dalam perkara ini adalah Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra. Norma yang dimohonkan untuk dilakukan pengujian konstitusionalitasnya adalah Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU 42/2008. Dasar-dasar permohonan yang dijelaskan oleh Pemohon, khususnya yang berkaitan dengan Pasal 9 UU 42/2008 adalah sebagai berikut :³⁸⁷

“Pemohon merupakan anggota Partai Politik Bulan Bintang, yang oleh partai politiknya sudah diputuskan menjadi calon presiden pada Pilpres Tahun 2014. Pemohon telah memenuhi persyaratan untuk menjadi calon presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUD 1945. Pemohon selanjutnya mengikuti prosedur pencalonan sebagaimana diatur di dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Namun, dalam tahap tersebut, pemohon terganjal karena adanya ketentuan pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji ke MK, khususnya Pasal 9 UU 42/2008, bahwa dalam pencalonannya pemohon hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh paling sedikit 20% jumlah kursi di DPR atau 25% dari jumlah suara sah nasional dalam Pileg. Dengan demikian menurut Pemohon ketentuan Pasal 9 telah bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945.

Bahwa pengaturan adanya presidential threshold dalam Pasal 9 UU 42/2008 tidak dapat dianggap sebagai legal policy yang merupakan kewenangan pembentuk undang-undang dengan dalil ketentuan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang mengatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum diatur dengan undang-undang. Menurut pemohon, pengaturan lebih lanjut di dalam undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang tidaklah tepat menyimpang dari maksud yang nyata dari sebuah norma yang sudah tegas diatur dalam UUD 1945. Apalagi Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 membatasi pengaturan pada tingkat undang-undang hanya sejauh tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden.

Bahwa MK, yang berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh UUD untuk menguji undang-undang terhadap UUD, dalam berbagai pertimbangan hukum putusannya telah menyebut dirinya sebagai the sole interpreter of the constitution atau penafsir tunggal konstitusi. Terkait hal ini pemohon memohon agar MK menafsirkan apa sesungguhnya maksud teks norma dalam Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dikaitkan dengan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana diatur oleh norma Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 7C UUD 1945.”

³⁸⁷ Lebih jauh, lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/ 2013, hlm. 2-15.

b) Pendapat dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam putusannya, MK menyatakan permohonan yang diajukan oleh Pemohon tidak dapat diterima dengan pendapat bahwa dasar pengujian yang digunakan oleh pemohon *a quo*, yakni Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (2), Pasal 7C, Pasal 22E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 sudah pernah diputus oleh MK yakni melalui Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 dan Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013.³⁸⁸ Dengan demikian dasar pengujian yang diajukan oleh pemohon sudah pernah diperiksa oleh MK.

6) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017

a) Pemohon dan Ketentuan yang Diuji

Yang menjadi pemohon dalam perkara ini adalah Partai Islam Damai Aman (IDAMAN) yang diwakili oleh Rhoma Irama dan Ramdansyah, masing-masing sebagai Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal Partai Islam Damain Aman (IDAMAN). Norma yang dimohonkan untuk diuji adalah Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (juga mengatur tentang ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden) terhadap Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Dasar-dasar permohonan yang diuraikan oleh Pemohon pada pokoknya adalah sebagai berikut :³⁸⁹

“Bahwa Pasal 222 UU 7/2017 adalah manipulasi dan tarik-menarik kepentingan politik partai-partai pendukung pemerintah, partai-oartai oposisi dan pemerintah.

Bahwa ketentuan presidential threshold dalam Pasal 222 UU 7/2017 telah digunakan dalam Pemilu 2014 sehingga tidak relevan dan kadaluwarsa untuk digunakan dalam Pemilu Serentak 2019.

Bahwa ketentuan presidential threshold dalam Pasal 222 UU 7/2017 bertentangan dengan logika keserentakan Pemilu 2019 sebagaimana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

Bahwa ketentuan presidential threshold dalam Pasal 222 UU 7/2017 bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) dan Psal 22E ayat (2) UUD 1945.

Bahwa ketentuan presidential threshold dalam Pasal 222 UU 7/2017 merusak sistem presidensial dan mengeliminasi fungsi evaluasi penyelenggara pemilu.

Bahwa ketentuan presidential threshold dalam Pasal 222 UU 7/2017 bertentangan dengan prinsip one person,one vote, one value dari Pemilu 2014 karena suara pemilih menjadi kursi dalam Pemilu 2014 telah digunakan untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden tahun 2014.”

³⁸⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/ 2013,hlm. 26.

³⁸⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017, hlm. 106-107.

b) Pendapat dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam putusannya, sepanjang berkenaan dengan Pasal 222 UU 7/2017 MK menyatakan permohonan pemohon tidak beralasan menurut hukum. MK memberikan pendapatnya sebagai berikut :³⁹⁰

“Penerapan sistem presidensial oleh suatu negara idealnya disertai dengan penyederhanaan dalam sistem kepartaiannya. Pengertian ideal disini mengacu pada efektivitas jalannya pemerintahan. Efektivitas tersebut lazimnya diikuti oleh penyederhanaan sistem kepartaian. Dengan demikian, Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai dengan semanga constitutional engineering, yakni konsitusi mendorong agar partai-partai yang memiliki platform, visi atau ideologi yang sama aau serupa berkoalisi untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden yang merupakan jabatan eksekutif puncak dalam sistem presidensial. Menurut MK, dengan diberlakukannya Pasal 222 UU 7/2017, maka sejak awal pula dua kondisi bagi hadirnya penguatan sistem presidensial diharapkan terpenuhi, yaitu pertama upaya pemenuhan kecukupan dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon presiden dan wakil presiden di DPR, dan kedua penyederhanaan jumlah partai politik”

Terkait dengan pertimbangan tersebut, dua hakim konstitusi, yaitu Saldi Isra dan Suhartoyo memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Pertama, menurut Saldi Isra dan Suhartoyo, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang member legitimasi terhadap penyelenggaraan Pemilu secara serentak telah menegaskan bahwa norma yang mengaturambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden yang sebelumnya diatur di dalam Pasal 9 UU 42/2008, merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), akan tetapi diikuti dengan frasa “tetap mendasarkan pada ketentuan UD 1945. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang dalam membua norma Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum harus berpegang kepada semangat/roh konstitusi terutama Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, menyatakan bahwa “Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diuslkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Berdasarkan ketentuan tersebut, seluruh partai politik yang telah dinyatakan atau ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu dalam suatu periode pemilu memiliki hak untuk mengajukan atau mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Dalam posisi norma konstitusi yang secara tegas menentukan subjek yang berhak mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, maka ketentuan lebih lanjut (undang-undang) yang mengatur mengenai pencalonan tidak boleh mengurangi hak dari subjek-subjek yang ditentukan oleh konstitusi tersebut.

³⁹⁰

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017hlm. 124-128.

Kedua, dengan membaca formulasi Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menurut Saldi Isra dan Suhartoyo, menjadi sulit dibantah bahwa pesan “tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945” yang terdapat dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 terang-terangan diabaikan oleh pembentuk undang-undang. Pada titik itu, MK mestinya menjalankan fungsi konstitusionalnya mengoreksi atau melakukan *review* terhadap substansi undang-undang. Meskipun dilandasi semangat menyederhanakan partai politik demi menopang sistem pemerintahan presidensial, MK seharusnya menempatkan atau lebih memprioritaskan pada pemenuhan hak konstitusional (*constituonal rights*) dari partai politik peserta pemilu dibandingkan dengan pemenuhan atas penilaian bahwa desain konstitusi menghendaki penyederhanaan jumlah partai politik.³⁹¹

D. Arah Pengaturan Ambang Batas Dalam Pemilu

a. Parliamentary Threshold

1) Ambang Batas Fraksi

Dari perspektif kualitatif, yaitu dengan tidak berasumsi negatif terhadap persoalan banyaknya jumlah partai politik, yang dapat dianggap paling memenuhi syarat untuk dikembangkan di antara kebijakan *threshold* yang ada adalah kebijakan ambang batas fraksi. Istilah fraksi itu sendiri terkait dengan fungsi sebagai instrument partai politik yang ada di parlemen atau DPR. Karena itu, partai politik dalam hal ini boleh terfragmentasi tinggi dan *parliamentarythreshold* yang dianggap dapat menghilangkan suara pemilih dan juga menghilangkan kesempatan seorang calon legislatif untuk duduk di DPR RI karena diusulkan oleh partai politik yang tidak memenuhi persyaratan ambang batas perolehan suara untuk diikutkan dalam penentuan kursi legislatif tidak lagi dibutuhkan. Misalnya, jumlah fraksi di DPR dapat dirancang sebanyak 2 atau 3 fraksi saja, yaitu dengan cara menentukan ambang batas yang tinggi. Jika ambang batas yang ditentukan misalnya harus 30 persen, maka niscaya dapat terbentuk 2 sampai 3 fraksi saja di DPR. Dengan demikian, persoalan mekanisme pengambilan keputusan yang selama ini relatif sulit menjadi lebih mudah, dan kesulitan-kesulitan koordinasi antar anggota koalisi di luar parlemen, dipindahkan menjadi masalah koordinasi di dalam parlemen.³⁹²

Namun demikian, dalam pengalaman praktik koalisi fraksi di DPR selama periode awal reformasi (pada Tahun 1999), ada beberapa kendala dan kesulitan-kesulitan praktis yang dihadapi oleh para pimpinan partai politik yang berkoalisi dalam fraksi. Itulah yang kemudian menyebabkan

³⁹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017, hlm. 137-147.

³⁹² Jimly Asshiddiqie, *Makalah (dalam pdf): Institut Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan*, hlm. 15.

kebijakan koalisi fraksi ditinggalkan ketika Undang-Undang Pemilu diperbarui. Dari kebijakan ambang batas fraksi pada Pemilu 1999 diubah menjadi ambang batas electoral yang dikenal dengan '*Electioral Threshold*' dalam Pemilu 2004. Tetapi, kebijakan ini kemudian diganti lagi dengan kebijakan '*Parliamentary Threshold*' dalam Pemilu 2009 sampai sekarang. Dari pengalaman-pengalaman praktik tersebut, semua bentuk kebijakan ambang batas tersebut ternyata mengandung kelebihan dan kelemahannya masing-masing, termasuk kebijakan ambang batas fraksi. Karena pengalaman pahit *elite* politik di parlemen dalam menerapkan sistem ambang batas fraksi di masa awal reformasi serta sulitnya merobohkan oligarki kepentingan partai-partai besar yang berkuasa di parlemen, tidak mudah memang memperkenalkan kembali sistem ambang batas fraksi ini di masa depan terutama.³⁹³

Namun demikian, jika kita banding-bandingkan kelebihan dan kelemahan masing-masing, kelemahan yang terdapat dalam sistem ambang batas fraksi itu hanya bersifat internal, yaitu kesulitan dalam koordinasi antar anggota yang berasal dari partai politik yang berbeda. Apalagi jika persekutuan antar partai politik itu tidak didasarkan atas dasar ikatan ideologis atau kesamaan ide, persekutuan itu menjadi sangat pragmatis, dan ini tidak baik untuk membangun pelembagaan partai politik dalam jangka panjang. Namun, sifat kelemahan ini terdapat pada semua varian kebijakan ambang batas, bukan terletak hanya pada kebijakan ambang batas fraksi.³⁹⁴

Selain itu, implikasi paling esensial dari penerapan ambang batas fraksi adalah tidak adanya suara terbuang dalam Pemilu (sesuai dengan prinsip *every vote is counted*) sehingga Pemilu benar-benar terlaksana secara proporsional, dan tidak ada lagi kebijakan diskriminatif yang menyebabkan hilangnya kesempatan seorang calon legislatif untuk duduk di DPR RI hanya karena diusulkan oleh partai politik yang tidak memenuhi persyaratan ambang batas perolehan suara untuk diikutkan dalam penentuan kursi legislatif serta menghindari kebijakan yang mengakibatkan kondisi *fair legal uncertainty*.

Oleh karena itu, pilihan sistem ambang batas fraksi ini jauh lebih kompatibel dengan semangat memperkuat sistem presidensial daripada kebijakan ambang batas yang lain. Pilihan sistem multipartai yang menyebabkan kondisi *crowded* di parlemen sebenarnya bisa disederhanakan polarisasi kekuatan politiknya dengan mengatur soal ambang batas fraksi di dalam Undang-undang agar sistem presidensial dapat berjalan secara efektif.

³⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Makalah (dalam pdf): Institut Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan*, hlm. 15.

³⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Makalah (dalam pdf): Institut Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan*, hlm. 15.

2) *Stembus Accord*

Parliamentary threshold pada dasarnya tidak kompatibel dengan sistem pemilu yang proporsional karena *Parliamentary threshold* justru mengakibatkan terbukanya ruang disproportionalitas dalam Pemilu karena dengan digunakannya kebijakan tersebut mengakibatkan terjadinya kondisi suara hilang yang bertentangan dengan prinsip *every vote is counted*. Keberadaan *parliamentary threshold* juga bersifat diskriminatif karena berpotensi menghilangkan kesempatan seorang calon legislatif untuk duduk di DPR RI hanya karena diusulkan oleh partai politik yang tidak memenuhi persyaratan ambang batas perolehan suara untuk diikutkan dalam penentuan kursi legislatif.

Maka dari itu, untuk mengatasi disproportionalitas dan kebijakan *parliamentary threshold* yang diskriminatif, relevan rasanya pada pemilu kedepan Indonesia kembali menggunakan metode *stembus accord*. *Stembus accord* adalah jalan tengah diantara rasa enggan partai-partai besar dan mapan yang berkuasa di DPR untuk mengganti paradigma *parliamentary threshold*, dengan keinginan para penggiat pemilu untuk benar-benar mewujudkan Pemilu yang proporsional, adil, dan tidak diskriminatif.

Metode *stembus accord*, dipahami sebagai penggabungan suara partai-partai kecil (yang suaranya tidak memadai untuk mendapatkan kursi) sehingga mereka secara bersama dapat mendapatkan 1 kursi. NDI and Carter Center memahami *stembus accord* sebagai: "*Voluntary agreements among parties to combine their remainders in order to improve their chances of obtaining seats.*"³⁹⁵

Bahwa *stembus accord* pada dasarnya pernah digunakan pada Pemilu pada Tahun 1999. Namun Menurut NDI and Carter Center dalam penelitiannya:

"The Election Commission (Komisi Pemilihan Umum or KPU) was late in establishing the ground rules for the formation of such accords and has amended these rules several times in the months following the elections. These uncertainties have caused confusion and controversy in the months following the elections, and the KPU continues to debate these issues."

Keterlambatan KPU untuk menetapkan aturan dasar terkait formasi dari *accords* dan bahkan mengubah aturan tersebut beberapa kali yang mengakibatkan ketidakpastian menyebabkan munculnya anggapan bahwa penggunaan *stembus accord* di Indonesia kala itu adalah sebuah kegagalan. Padahal, *stembus accord* adalah salah satu metode selain ambang batas fraksi yang mampu menjadi sarana untuk mewujudkan pemilu yang proporsional dan tidak diskriminatif sesuai dengan pilihan sistem pemilu proporsional di Indonesia.

³⁹⁵ NDI and Carter Center, (1999), *Post-election Statement Number 4, Post-election Developments in Indonesia, the Formation of the DPR and the MPR*, hlm. 1.

b. *Presidential Threshold*

Sebagaimana yang sudah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya, problematika mengenai ketentuan *presidential threshold* ditunjukkan melalui beberapa pengujian undang-undang ke MK. Bahkan dari tiga rezim undang-undang yang memuat ketentuan *presidential threshold*, (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum), ketiganya justru selalu diuji ke Mahkamah Konstitusi. Salah satu prinsip yang selalu dipersoalkan adalah tentang bagaimana pemenuhan terhadap hak bagi warga negara maupun partai politik untuk memperoleh kesempatan dan perlakuan yang sama dalam pemerintahan.

Jika membaca bagaimana perdebatan perumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, maka dapat disimpulkan beberapa hal. *Pertama*, alasan pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden melalui partai politik adalah untuk memaksimalkan kembali fungsi partai politik, terutama sebagai penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat. Hal ini tidak lepas dari kondisi demografis dan sosiologis masyarakat Indonesia yang tidak sama, sehingga partai politik adalah sarana yang diharapkan untuk menjembatani berbagai perbedaan tersebut. Dalam konteks yang demikian, seharusnya pencalonan presiden dan wakil presiden tidak boleh menjadi hak eksklusif bagi satu, dua atau beberapa partai tertentu saja. Hal ini karena partai politik harus menjadi jembatan bagi aspirasi masyarakat yang ada. Dengan kata lain, sepanjang suatu partai menjadi peserta pemilu, maka partai tersebut memiliki hak untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden. Ketika hal tersebut dibatasi, maka disanalah sesungguhnya terjadi pengingkaran terhadap prinsip kedaulatan rakyat itu. Terdapat potensi menutup aspirasi masyarakat untuk memunculkan calon alternatif, di luar partai-partai yang memiliki hak untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden. Disisi lain, pemberlakuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden juga mengingkari Pasal 12 huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 jo Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, bahwa diantara hak-hak partai politik adalah “memperoleh perlakuan yang sama, sederajat dan adil dari negara”. Pada titik ini, prinsip kesetaraan bagi warga negara maupun partai politik untuk mendapatkan perlakuan yang adil dan sama dalam pemerintahan telah dilanggar.

Kedua, alasan membuka ruang koalisi bagi partai politik dalam pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden dimaksudkan agar pasangan calon tersebut dapat dengan mudah memenuhi syarat keterpilihan sebagai presiden sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 6A ayat (3) UUD

1945³⁹⁶, sehingga tidak perlu adanya pemilu putaran kedua. Selain menghemat biaya, dalam jangka panjang diharapkan akan terjadi penyederhanaan partai politik secara alamiah. Jika ada partai yang merasa sanggup memenuhi syarat keterpilihan sebagai presiden dan wakil presiden dengan kekuatan sendiri, maka dipersilahkan saja, jika tidak, maka dimungkinkan partai yang bersangkutan untuk berkoalisi. Dengan kata lain, koalisi yang didorong oleh konstitusi adalah koalisi yang terjadi secara alamiah, yakni koalisi yang dibentuk sesuai dengan kesamaan visi, misi, platform dan juga ideologi partai, dimana setiap partai memiliki posisi tawar yang setara dengan partai yang lainnya. Dengan menerapkan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden, maka koalisi yang dibentuk akan sangat mungkin dengan tujuan memenuhi persyaratan untuk mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, bukan lagi dengan kesamaan visi dari partai politik.

Dari pemaparan diatas, penulis berkesimpulan bahwa ketentuan *presidential threshold* (ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden) mestinya ditiadakan karena ketentuan tersebut membatasi hak dan partisipasi politik warga negara maupun partai politik kecil untuk dapat mengajukan diri ataupun mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Secara sederhana, yang boleh dibatasi hanyalah keterpilihan peserta pemilu, bukan keikutsertaan untuk menjadi peserta pemilu. Hal inilah yang sesungguhnya dilakukan oleh *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold*. Kalaupun tetap ingin menerapkan, *presidential threshold*, ketentuan tersebut harus dipahami sebagai ambang batas keterpilihan menjadi presiden dan wakil presiden, yang sebenarnya juga telah diatur di dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Dalam pemahaman seperti ini, penyelenggaraan pemilu menjadi lebih *fair* dan tidak ada prinsip kedaulatan rakyat yang diciderai.

³⁹⁶ Lihat juga Pataniari Siahaan, (2017), *Partai Politik dan Pemilihan Umum Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jurnal Ketatanegaraan. Volume 005, hlm. 154.

BAB VI DAERAH PEMILIHAN

A. Konsep Daerah Pemilihan

Kondisi terhadap jumlah penduduk, luas wilayah, dinamika politik yang terjadi dalam masyarakat berimplikasi langsung terhadap sistem pemilu. Salah satu perangkat teknis yang seringkali menimbulkan persoalan dalam pemilu adalah daerah pemilihan atau disebut dengan dapil. Hal ini tentu saja merupakan perwujudan dari demokrasi perwakilan atau representasi politik. Mengutip pendapat Ramlan Surbakti, artinya yang memerintah bukan lagi rakyat pemilik pemerintahan secara langsung, melainkan mereka yang dipilih rakyat melalui pemilihan umum, baik yang berasal dari partai politik maupun perseorangan³⁹⁷ sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945.

Di samping itu, demokrasi perwakilan dan representasi politik justru memungkinkan demokrasi modern menyingkirkan rakyat pemilik kekuasaan pemerintahan dari institusi yang memerintah mereka.³⁹⁸ Mereka yang dipilih mewakili rakyat mengambil keputusan atas nama rakyat tanpa mendengarkan atau berkonsultasi sama sekali dengan rakyat.³⁹⁹ Bahkan Ramlan Surbakti memperjelas dalam opininya bahwa untuk mencegah rakyat pemilik kekuasaan pemerintahan tersingkir dari pejabat publik yang mereka pilih untuk memerintah, maka dibentuklah daerah pemilihan dalam pemilihan umum, tidak saja sebagai wilayah tempat penjabat publik dipilih,

³⁹⁷ Ramlan Surbakti, "Demokrasi Dan Pembentukan Daerah Pemilihan", Kolom Opini Kompas, Senin, 23 Maret 2013.

³⁹⁸ Janedjri M. Gaffar, 2013. *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*, Konstitusi Press : Jakarta, hlm. 76.

³⁹⁹ Janedjri M. Gaffar, 2013. *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*, Konstitusi Press : Jakarta, hlm. 76.

tetapi juga sebagai lingkup pemilih yang akan menentukan siapa yang terpilih mewakili rakyat di wilayah tersebut.⁴⁰⁰

Sebetulnya perihal daerah pemilihan, Khairul Fahmi mengutip pendapat Ramlan Surbakti juga mengulas bahwa totalitas sistem pemilihan umum dibentuk setidaknya ditentukan oleh tiga variable pokok sebagai unsur-unsurnya yaitu : (1) penyuaaran (*balloting*); (2) daerah pemilihan (*election district*); dan (3) formula pemilihan (*electoral formula*).⁴⁰¹ Sementara Sigit Pamungkas dengan alasan adanya konsekuensi terhadap proporsionalitas hasil pemilihan dan sistem kepartaian, ia menjelaskan bahwa terdapat enam unsur sistem pemilu yang salah satunya juga menyangkut soal besaran daerah pemilihan (*district magnitude*).⁴⁰²

Berdasarkan beberapa pandangan para ahli di atas, maka dapat dinyatakan bahwa untuk menjamin agar demokrasi perwakilan dapat diwujudkan dan calon representatif yang dicalonkan tidak mengebiri amanat konstituen, maka didesainlah suatu sistem yang disebut dengan daerah pemilihan, yang tentu saja hal ini didasari berdasarkan jumlah kursi/wakil yang jelas. Dengan begitu, rakyat sebagai pemilih suarab tunggal akan lebih mengenal dan mengetahui siapa yang mewakili mereka dan kepada siapa mereka menuntut aspirasi serta akuntabilitas yang sudah dimandatkan.

Sebaliknya, representasi politik atau calon wakil rakyat juga akan mengetahui dengan jelas konstituen yang diwakili dan kepada siapa dia harus mempertanggungjawabkan kekuasaannya. Dengan susunan daerah pemilihan yang adil dan proporsional, masyarakat pemilik kedaulatan akan mengetahui kepada siapa mereka menyampaikan aspirasi dan tuntutan, serta juga dapat memengaruhi apa yang akan diputuskan oleh wakil rakyat tersebut.⁴⁰³

Sebetulnya mengenai definisi daerah pemilihan, hingga saat ini belum ada pengertian yang baku baik secara norma maupun kesepahaman dari para ahli yang menjelaskan apa itu dapil. Namun, jika diulas kembali norma yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, di dalam Pasal 46 menjelaskan bahwa daerah pemilihan adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi untuk DPR-RI,

⁴⁰⁰ Ramlan Surbakti, "Demokrasi Dan Pembentukan Daerah Pemilihan", Kolom Opini Kompas, Senin, 23 Maret 2013.

⁴⁰¹ Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo : Jakarta, Hlm. 177., dalam Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers : Jakarta, hlm. 80.

⁴⁰² Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada : Yogyakarta, hlm. 14.

⁴⁰³ Ramlan Surbakti, "Demokrasi Dan Pembentukan Daerah Pemilihan", Kolom Opini Kompas, Senin, 23 Maret 2013.

Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota untuk DPRD-Provinsi dan Kecamatan atau gabungan Kecamatan untuk DPRD Kabupaten/Kota dalam pemilihan umum.⁴⁰⁴

Sementara jika dikomparasi dengan UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, perbedaan itu terletak pada proses penetapan daerah pemilihan. Di mana menurut UU Nomor 12 Tahun 2003, penentuan dan penetapan daerah pemilihan dimandatkan kepada KPU untuk melaksanakannya.⁴⁰⁵ Sedangkan penentuan daerah pemilihan untuk Pemilu 2009 diatur langsung dalam UU Nomor 10 Tahun 2008, di mana daerah pemilihan untuk DPR RI dijadikan lampiran tidak terpisah dari undang-undang ini.⁴⁰⁶

Di samping itu, definisi daerah pemilihan ini juga sempat diulas pada saat Pembahasan Rapat Kerja Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu yang menjelaskan bahwa Pemerintah mendefinisikan daerah pemilihan sebagai suatu wilayah yang ditetapkan berdasarkan jumlah kuota kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan.⁴⁰⁷ Adapun pertimbangan yang harus digunakan dalam menetapkan daerah pemilihan ini adalah prinsip keadilan yang ditinjau dari aspek jumlah penduduk, sehingga nilai kursi yang tidak memenuhi persyaratan keterwakilan rakyat dapat diminimalisasi.⁴⁰⁸

Itu sebabnya, dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai *ius constitutum* saat ini, juga mengadopsi definisi daerah pemilihan sebagaimana yang pernah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan UU Nomor 10 Tahun 2008. Artinya menurut hemat penulis, definisi daerah pemilihan yang dinukilkan dalam setiap undang-undang yang berlaku hingga saat ini tidak mengatur secara jelas bagaimana parameter yang jelas terkait definisi daerah pemilihan ini.

Namun sebetulnya jika disandingkan dengan beberapa pakar sistem pemilu misalnya seperti Dieter Nohlen menjelaskan bahwa daerah pemilihan dapat diartikan sebagai “wilayah kompetisi” bagi seluruh kontestan pemilu untuk meraih suara. Dengan begitu, pada akhirnya nanti setiap wakil rakyat yang duduk di parlemen memiliki basis daerah pemilihan di mana di

⁴⁰⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 46 ayat (1).

⁴⁰⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 46 ayat (2).

⁴⁰⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 22 ayat (4).

⁴⁰⁷ Risalah Rapat Kerja (ke-1) Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, tanggal 26 Agustus 2002, hlm. 7.

⁴⁰⁸ Risalah Rapat Kerja (ke-1) Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, tanggal 26 Agustus 2002, hlm. 7.

konstituen di daerah itu diwakilinya.⁴⁰⁹ Lain halnya menurut Donald L. Horowitz yang mendefinisikan daerah pemilihan itu merupakan batas wilayah dan/atau jumlah penduduk yang menjadi dasar penentuan jumlah kursi yang diperebutkan, dan karena itu menjadi dasar penentuan jumlah suara untuk menentukan calon terpilih.⁴¹⁰

Dari seluruh penjelasan terkait dengan definisi daerah pemilihan baik menurut undang-undang maupun doktrin-doktrin yang pernah dikemukakan secara viral, setidaknya penulis dapat mendefinisikan bahwa definisi daerah pemilihan pemilihan itu sebagai berikut :

“Daerah Pemilihan adalah suatu batas geografis wilayah dan berbasis jumlah penduduk yang berfungsi sebagai landasan untuk menentukan jumlah kursi dalam pemilihan umum berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan (nasional, provinsi atau kabupaten/kota), jumlah penduduk, dan kombinasi antara keduanya”.

Tentu saja dari definisi di atas menggambarkan bahwa menentukan kontestan dalam pemilihan umum dalam rangka memperebutkan kursi kekuasaan bukanlah suatu hal yang mudah dan cenderung dipersoalkan. Sebab, menurut Heroik M. Pratama soal penetapan daerah pemilihan berpengaruh langsung terhadap satu sistem pemilihan, hubungan antara suara dengan kursi atau seberapa banyak jumlah wakil rakyat yang pantas mewakili satu daerah pemilihan, dan peluang suatu partai politik untuk meraih kursi.⁴¹¹ Lewat dapil sesungguhnya dapat pula diarahkan dan dikendalikan pembagian representasi politik atau sistem kepartaian.

Dalam beberapa sistem pemilu di dunia, dasar penetapan dan lingkup daerah pemilihan ini diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) bentuk yang meliputi yaitu :

Pertama, Konsep Gerrymandering, di mana konsep ini lebih menitikberatkan pada penetapan perbatasan wilayah daerah pemilihan yang berbeda dengan perbatasan daerah administratif kenegaraan. Konsep Gerrymandering ini pertama kali digagas oleh Elbridge Gerry, Gubernur

⁴⁰⁹ Sebagian berpendapat bahwa semakin kecil daerah pemilihan, semakin kuat legitimasi calon wakil rakyat. Dengan daerah pemilihan yang lebih kecil, komunikasi dan mobilitas vertikal-horizontal untuk menyerap aspirasi konstituen yang diwakilinya akan semakin mudah.

⁴¹⁰ Donald L. Horowitz, 2006. *Electoral System and International Design*. dalam Larry Diamond dan Marc F. Plattner. 2006. (ed). *Electoral System and Democracy*. John Hopkins University Press, Baltimore, hlm. 132.

⁴¹¹ Fadli Ramadhanil dan Heroik M. Pratama, 2016, *Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, Pembaruan Hukum Pemilu Menuju Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Daerah*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) Nomor 9, Tahun 2016 : Jakarta, hlm. 265.

Massachusset pada tahun 1815 yang mengakali untuk melakukan suatu tipuan wilayah administrative melalui jurus sistem distrik. Gerry pada saat itu menetapkan perbatasan-perbatasan daerah pemilihan di Boston sedemikian rupa sehingga dia sajalah yang mendapatkan keuntungan. Perbatasan daerah pemilihan dicampur aduk tidak keruan hanya untuk “menggembosi” partai politik yang dominan di perkotaan.⁴¹²

Kedua, Konsep Malaapportionment, yaitu pembagian daerah pemilihan berdasarkan perbedaan regional atau wilayah (*malapportionment*).⁴¹³ Pada kebanyakan negara, perbedaan wilayah umumnya dianggap sebagai hal lumrah. Akibatnya, sulit untuk menerapkan asas pemilihan yang adil dan sama, sehingga satu suara tidak mungkin bernilai sama. Biasanya daerah pemilihan dipilah ke dalam daerah pemilihan kota-desa atau daerah pemilihan antarwilayah. Pembagian daerah pemilihan juga bisa diklasifikasikan ke dalam perwakilan berproporsi sama, dan perwakilan berproporsi berbeda (*malapportionment*).⁴¹⁴ Hal ini diartikan sebagai perwakilan kekuatan politik di daerah perkotaan dideskreditkan, sementara di pedalaman diprioritaskan. Demikian juga, wilayah yang dianggap dominan dianaktirikan, sementara yang dianggap telantar mesti dianakemaskan.

Cara yang dilakukan adalah dengan membagi daerah pemilihan perkotaan dan pedalaman atau pedesaan. Kursi yang lebih banyak di daerah perkotaan akan terbagi lebih proporsional dibandingkan daerah pemilihan wilayah pinggiran yang kursinya lebih sedikit. Partai politik dengan basis massa di pedalaman akan meraih keuntungan dengan pembagian daerah pemilihan seperti itu selain kuat di pedalaman, partai masih bisa berharap mendapatkan kursi di daerah perkotaan. Yang merana justru partai politik kelas kecil dan menengah yang sama sekali tidak berpeluang untuk menjadi peraih kursi di daerah pemilihan pinggiran.

Tujuan pemilahan daerah pemilihan model di atas adalah untuk memberi besaran lebih tinggi kepada penduduk pedalaman (pedesaan) atau daerah yang dianggap telantar ataupun daerah yang secara kesukuan dianggap berada dalam posisi minoritas. Dengan memberikan porsi lebih tinggi, diharapkan suara “pinggiran” ini lebih bergaung. Hanya saja menurut studi Dieter Nohlen, alasan tersebut tidak mengena. Model itu hanya

⁴¹² Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 9.

⁴¹³ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 11.

⁴¹⁴ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 12.

merupakan cara mereka-reka untuk mendapatkan keuntungan kubu politik tertentu. Argumen pembelaan daerah “pinggiran” terpatahkan karena kenyataannya wakil daerah pemilihan “telantar” itu pada umumnya berasal dari kubu pembela status *quo* dan pembendung arus reformasi.

Ketiga, daerah pemilihan berdasarkan kekompakan, persamaan kepentingan, latar belakang sejarah, ikatan pertetangaan, atau identitas komunitas. Untuk membentuk daerah pemilihan yang merupakan gabungan beberapa daerah administratif, hal yang menyangkut kondisi geografis atau sosiokultural tersiratkan dalam undang-undang.⁴¹⁵ Di Italia bahkan penentuan daerah pemilihan harus menyertakan faktor kekompakan, latar belakang historis, ikatan ketetangaan, dan identitas komunitas. Karenanya itu di Italia pula ada lingkup daerah pemilihan yang melanggar batas administratif negara lantaran ada persamaan identitas penduduk.⁴¹⁶

Sebagaimana disinggung sebelumnya daerah pemilihan berfungsi membatasi jumlah anggota legislatif yang berasal dari daerah pemilihan tersebut, sehingga pemilih bisa mengenali dan berhubungan dengan mereka secara lebih baik. Selain itu, fungsi lingkup daerah pemilihan dalam pemilihan umum anggota lembaga legislatif meliputi :

- a. menjadi batas geografis penentu jumlah suara yang diperhitungkan untuk menentukan calon terpilih; dan
- b. menentukan siapa yang diwakili oleh anggota lembaga legislatif dan karena itu juga menunjukkan siapa saja yang dapat meminta pertanggungjawaban kepada anggota lembaga legislatif yang mana.

Dengan kata lain demokrasi keterwakilan di Indonesia menghendaki seseorang atau lebih untuk bertindak mewakili rakyat dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat lokal.

B. Pembagian dan Besaran Daerah Pemilihan

Penentuan kebijakan terkait daerah pemilihan memiliki implikasi yang sangat luas terhadap sistem pemilu di Indonesia sebagai perwujudan dari demokrasi perwakilan. Hal tersebut dapat dibuktikan melalui perubahan-perubahan pengaturan dalam penetapan jumlah dan alokasi kursi di DPR, pengabaian prinsip kesetaraan suara dalam pemilu-pemilu orde baru, dinamik Pemilu 1999, dan lain-lain. Perubahan-perubahan itulah

⁴¹⁵ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 13.

⁴¹⁶ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, Hlm. 14.

kemudian yang mempengaruhi pengaturan dan sistem pemilu sehingga prinsip kesetaraan suara betul-betul diperhatikan.

Itu sebabnya, dikarenakan luasnya implikasi dari daerah pemilihan tersebut, maka setelah diidentifikasi terdapat 4 (empat) komponen utama dalam menentukan sebuah kebijakan terkait daerah pemilihan tersebut yang meliputi :

1. Besaran daerah pemilihan (*district magnitude*);
2. Lingkup dan dasar pembagian daerah pemilihan;
3. Pembagian daerah pemilihan berlapis; dan
4. Prinsip penyusunan daerah pemilihan.

Agar keempat komponen tersebut dapat diidentifikasi secara jelas, maka penulis ingin mengulas setiap komponen yaitu :

1. Besaran Daerah Pemilihan (*District Magnitude*)

Penerapan daerah pemilihan tidak terlepas dari pengaruh sistem pemilu yang digunakan dalam suatu negara. Sistem pemilu adalah seperangkat ketentuan dan prosedur yang menentukan bagaimana suara pemilih diberikan dan bagaimana mengkonversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara dalam lembaga legislatif dan eksekutif, baik tingkat nasional maupun lokal. Terdapat kesepakatan nyaris universal di kalangan ahli sistem pemilu bahwa hal krusial yang menentukan kemampuan sistem pemilu dalam mengkonversi suara menjadi kursi yang diraih secara proporsional adalah besaran daerah pemilihan, yakni jumlah wakil yang dipilih di tiap-tiap daerah pemilihan.⁴¹⁷

Empat dari enam unsur sistem pemilu merupakan unsur mutlak (*constitutive parts of electoral system*) karena keempat unsur ini sangat esensial dalam menentukan pemberian suara dan konversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara. Pemberian suara dan konversi suara pemilih menjadi kursi penyelenggara negara tidak akan dapat dilakukan tanpa keempat unsur ini. Sementara dua dari enam unsur merupakan unsur yang tidak mutlak karena hanya digunakan apabila dipandang perlu untuk mencapai tujuan tertentu.

Salah satu unsurnya yaitu besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) mencakup tiga hal, yaitu lingkup daerah pemilihan (dapil), prinsip yang mendasari alokasi kursi, dan jumlah kursi yang diperebutkan di setiap dapil. Lingkup dapil dapat berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan (wilayah kabupaten/kota, wilayah provinsi, ataupun wilayah

⁴¹⁷ International IDEA, 2005, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*, 2005, International IDEA : Jakarta, hlm. 88.

nasional), berdasarkan jumlah penduduk, atau campuran keduanya. Prinsip yang mendasari alokasi kursi DPR kepada provinsi, kursi DPRD Provinsi kepada kabupaten/kota, dan kursi DPRD Kabupaten/Kota kepada kecamatan adalah kesetaraan keterwakilan (*equal representation*) di antara warga negara karena segala warga negara mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan.

Berdasarkan prinsip ini, jumlah penduduk untuk satu kursi DPR sama atau relatif sama di seluruh provinsi. Jumlah kursi untuk setiap dapil dapat dipilih menjadi beberapa model, diantaranya yaitu:

- a. Satu atau dua kursi untuk setiap dapil (*single-member constituency*);
- b. Banyak kursi setiap dapil (*multi-member constituency*), yang dapat dipilih lagi menjadi tiga: *district magnitude* kecil (3-6), sedang (7-10), atau besar (11 atau lebih);
- c. Sebagian anggota dipilih dengan pola (a) dan sebagian anggota lainnya dipilih dengan besaran dapil yang besar.

Setiap pilihan model besaran daerah pemilihan akan mempunyai konsekuensi politik pada sistem kepartaian, perilaku parpol, perilaku calon terpilih, perilaku pemilih, dan perilaku penyelenggara pemilu. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa Daerah Pemilihan terbagi kedalam dua sistem, yaitu sistem pemilu *Single-Member Constituency* yaitu Dapil wakil tunggal dan *Multi-Member Constituencies*, yaitu dapil dengan wakil ganda.

1. *Single Member Constituency* disebut juga dengan sistem distrik. Wilayah negara dibagi berdasarkan daerah-daerah pemilihan (distrik pemilihan). pembagian daerah pemilihan disesuaikan dengan berapa jumlah kursi legislatif yang akan diperebutkan. Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil memilih satu wakil tunggal atas dasar pluralitas atau suara terbanyak. Sehingga setiap daerah pemilihan akan diwakili oleh satu orang wakil rakyat terpilih.⁴¹⁸ Sistem ini terbagi 5 yaitu:
 - a. *Firts Pas The Post* (FPTP)
 - b. *Block Vote* (BV)
 - c. *Party Block Vote* (PBV)
 - d. *Alternative Vote* (AV)
 - e. *Two Round System* (TRS)
2. *Multi Member Constituency* atau yang juga dikenal dengan sistem proporsional adalah wilayah negara tidak dibagi sesuai banyak jumlah kursi yang diperebutkan, tetapi dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan besar, dimana dimasing-masing wilayah pemilihan akan dipilih beberapa orang wakil. Dengan demikian, maka satu daerah pemilihan diwakili oleh beberapa orang wakil rakyat. Dalam sistem ini

⁴¹⁸ Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers : Jakarta, hlm. 55

- pembagian kursi didasarkan pada faktor imbangan jumlah penduduk.⁴¹⁹ Sistem ini terbagi atas 2 (dua) yaitu :
- a. *Proporsional Representation* (PR)
 - b. *Single Transferable Vote* (STV)
3. Sistem Campuran yang terdiri dari Sistem Campuran dan Sistem Mixed Member Proportional (MMP)
- a. *Sistem Non Transferable Vote* (SNTV)
 - b. *Sistem Limited Vote* (LV)
 - c. *Sistem Borda Count* (BC)
4. Sistem Lain

Berdasarkan konsep dan sistem yang dijelaskan di atas, setidaknya dapat digambarkan bahwa yang dimaksud dengan besaran daerah pemilihan adalah jumlah kursi atau mandat yang disediakan untuk sebuah daerah pemilihan. Jadi bukan luas daerah yang menjadi penentu. Di samping itu, besaran daerah pemilihan juga berimplikasi pada jumlah kursi untuk setiap daerah pemilihan, yaitu apakah satu kursi atau berwakil-tunggal (*single-member constituency*) ataukah lebih dari satu kursi atau berwakil-banyak (*multi-member constituencies*).⁴²⁰

Dikarenakan salah satu unsur yang membedakan sistem pemilihan umum adalah lingkungan daerah pemilihan (*district magnitude*) tersebut. Partai politik dan/atau perseorangan bersaing dalam pemilihan umum untuk memenangkan kursi mewakili daerah pemilihan tersebut. Namun, pemilih yang terdaftar di daerah pemilihan tersebut sajalah yang berhak menentukan siapa pemenang di daerah pemilihan tersebut melalui pemilihan umum.

Sementara menurut Pipit R. Kartaawijaya besaran daerah pemilihan adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu daerah pemilihan.⁴²¹ Sedangkan menurut Ramlan Surbakti daerah pemilihan merupakan ketentuan yang mengatur berapa jumlah kursi wakil rakyat untuk setiap daerah pemilihan apakah satu kursi untuk satu daerah pemilihan atau lebih.⁴²² Menurut jenisnya, besar daerah pemilihan terbagi ke dalam:

1. Besar daerah pemilihan kelas kecil (2-5 kursi)

⁴¹⁹ Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers : Jakarta, hlm. 56

⁴²⁰ Ramlan Surbakti, Didik Supriyono, dan Hasyim Asyhari, 2011, *Menyetarakan Nilai Suara : Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi, Seri Demokrasi Elektoral, Buku 4*, Seri Buku Kemitraan Partnership : Jakarta, hlm. 67.

⁴²¹ Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers : Jakarta, hlm. 82

⁴²² Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo : Jakarta, Hlm. 177., dalam Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Rajawali Pers : Jakarta, Hlm. 83.

2. Besar daerah pemilihan kelas sedang (6-10 kursi)
3. Besar daerah pemilihan kelas akbar (diatas 10 kursi)

Khairul Fahmi dalam bukunya juga mengulas bahwa agar penentuan daerah pemilihan dapat memenuhi atau setidaknya mendekati prinsip keadilan sebagai salah satu asas pemilu, maka penentuan daerah pemilihan mesti memiliki rasionalisasi. Besar daerah pemilihan selalu mengandung “ambang” (*threshold*) alamiah.⁴²³ Ambang alamiah masing-masing daerah pemilihan tergantung jumlah kuota kursi dan jumlah penduduk. Semakin banyak kursi dialokasikan di suatu daerah pemilihan semakin rendah ambang alamiahnya.⁴²⁴ Dengan demikian, antara besar daerah pemilihan dengan ketinggian ambang mempunyai relasi yang kuat.

Semakin banyak kursi yang dibagikan dalam satu daerah pemilihan, semakin rendah pula ambang alamiahnya atau semakin banyak kursi dalam satu daerah pemilihan, kian besar pula peluang partai politik gurem untuk masuk ke parlemen.⁴²⁵ Ambang alamiah tersebut akan memunculkan “ambang bawah” dan “ambang atas”. Ambang bawah merupakan batas minimal perolehan suara sehingga suatu partai politik berpeluang memperoleh kursi. Sedangkan ambang atas adalah batas aman suatu partai politik untuk mendapatkan kursi.

Dengan demikian, semakin banyak alokasi kursi satu daerah pemilihan, maka semakin kecil ambang bawah perolehan suara. Hal ini membuka peluang partai kecil dan baru memperoleh kursi. Sebaliknya, semakin sedikit alokasi kursi untuk satu daerah pemilihan, maka semakin besar ambang bawah perolehan suara untuk mendapatkan kursi. Hal ini tentunya akan memperkecil peluang partai-partai kecil dan partai baru untuk memperoleh kursi di lembaga perwakilan.

Di antara ambang bawah dan ambang atas tersebut, Taagepera dan Shugart menurutkan dalil ambang efektif yang kemudian disederhanakan oleh Lijphart.⁴²⁶ Ambang efektif adalah ambang batas minimal bagi partai politik untuk memperoleh kursi di lembaga perwakilan yang tercipta dari besaran daerah pemilihan itu sendiri.⁴²⁷ Ambang batas efektif dirumuskan

⁴²³ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2003, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, ELSAM : Jakarta, hlm. 19.

⁴²⁴ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2003, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, ELSAM : Jakarta, hlm. 19.

⁴²⁵ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2003, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, ELSAM : Jakarta, hlm. 20.

⁴²⁶ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2003, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, ELSAM : Jakarta, hlm. 21.

⁴²⁷ Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada : Yogyakarta, hlm. 16.

Arent Lijphart sebagai berikut :⁴²⁸

$$T = \frac{75\%}{M+1}$$

Keterangan :

T = ambang batas (*threshold*)

M = batas daerah pemilihan

Sebagai contoh, apabila sebuah daerah pemilihan terdapat empat kursi yang diperebutkan maka ambang efektif di daerah pemilihan itu adalah 15% suara.⁴²⁹ Apabila di satu daerah pemilihan terdapat 10 kursi, maka ambang efektifnya adalah 12,5% suara.

Berdasarkan relasi antara ambang efektif dan besar daerah pemilihan tersebut, maka dapat dipastikan bahwa daerah pemilihan berpengaruh terhadap tingkat kompetisi peserta pemilu dalam memperebutkan kursi. Semakin besar *magnitude* sebuah daerah pemilihan, maka kompetisi peserta pemilu dalam memperebutkan kursi akan semakin rendah. Sebaliknya semakin kecil daerah pemilihan, maka kompetisi memperebutkan kursi akan semakin tinggi. Tidak hanya sekadar mempengaruhi tingkat kompetisi, tetapi daerah pemilihan juga dapat digunakan untuk mengarahkan dan mengendalikan pembagian representasi politik, bahkan mempengaruhi sistem pemilihan umum yang digunakan.

Tidak jarang penentuan besaran daerah pemilihan ini digunakan sebagai instrument untuk menggusur partai-partai kecil. Sehingga penentuan daerah pemilihan menjadi sangat penting dalam memengaruhi sistem pemilu dan sistem kepartaian di sebuah Negara. Uraian di atas memperkuat rumusan detail tentang daerah pemilihan sebagaimana yang dikemukakan oleh pakar sistem pemilu dari Jerman, Dieter Nohlen berdasarkan studi perbandingannya atas sistem pemilihan di dunia merumuskan dua dalil :⁴³⁰

- a. Semakin rendah besaran daerah pemilihan, semakin sedikit jumlah kursi yang diperebutkan dalam satu daerah pemilihan, pada umumnya semakin kecil pula peluang bagi partai politik kecil untuk

⁴²⁸ Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada : Yogyakarta, hlm. 16.

⁴²⁹ Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada : Yogyakarta, hlm. 16.

⁴³⁰ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 7-8.

mendapatkan kursi.

- b. apabila besaran daerah pemilihan kecil dan bilangan kursi berangka genap (2, 4, 6, dan seterusnya...), kecenderungannya partai politik yang perolehan suaranya pada peringkat kedua yang akan mendapatkan keuntungan Sebaliknya, bila besaran daerah pemilihan rendah dan bilangan kursi berangka ganjil (1, 3, 5, dan seterusnya...), kecenderungannya adalah partai politik peraup suara terbanyak akan mendapatkan kemanfaatan lebih besar.

Pilihan ini akan semakin menyusut kalau besaran daerah pemilihan semakin tinggi. Dalil ini hanya berlaku apabila hanya ada dua kontestan yang bersaing dan jarak antara pemenang pertama dan yang kalah tidak berbeda jauh. Sekalipun bukan dalil baku, namun dalil tersebut sangat bermanfaat dalam pengamatan pemilu. Sebab, jika dilihat dari besaran daerah pemilihan rata-rata, Ceko paling royal membagikan kursi untuk satu daerah pemilihan. Seusai tumbangnya rezim komunis, terlihat ada kebutuhan untuk mengikutsertakan seluruh kekuatan politik ke dalam kehidupan bernegara. Seperti juga yang terjadi di Indonesia, di sana partai politik dan kekuatan sosial lainnya tumbuh berjamuran.

Untuk memberi gambaran tentang konsekuensi politik desain sistem pemilu, terdapat beberapa pola hubungan antara desain sistem pemilu dengan berbagai subsistem politik demokrasi yang sudah teruji di berbagai negara, Salah satunya yaitu sistem pemilu proporsional dengan besaran dapil yang besar (*large district magnitude*) menimbulkan sistem kepartaian pluralisme ekstrem karena semakin besar jumlah kursi yang diperebutkan di setiap Dapil berarti semakin mudah bagi parpol kecil untuk mendapatkan kursi.

Sebaliknya sistem pemilu mayoritarian (*single-member constituency*) melahirkan sistem kepartaian pluralisme sederhana karena hanya parpol besar saja yang memiliki kesempatan mendapatkan kursi.⁴³¹ Pemilu yang diselenggarakan dengan besaran dapil tunggal (*single member district*) dengan formula mayoritarian ataupun pluritarian dan sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka tetapi dengan besaran dapil yang besar, lebih dapat menjadi obyek praktik penyimpangan (*malpractice*) daripada pemilu yang diselenggarakan dengan besaran dapil besar dengan formula pemilihan proporsional dengan daftar calon tertutup (*PR dengan closed list*)⁴³²

Sebagai prinsip dasar dalam tegaknya otonomi demokrasi (*democracy*

⁴³¹ Ramlan Surbakti dkk, 2011, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jakarta, Kemitraan bagi pembaruan tata pemerintahan, hm.48

⁴³² Ramlan Surbakti dkk, 2011, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Jakarta, Kemitraan bagi pembaruan tata pemerintahan, hm.49

autonomy) sebagaimana diungkapkan David Held kebebasan dan kesetaraan menjadi gerbang utama untuk memberikan kesempatan yang sama berpartisipasi dalam agenda politik.⁴³³ Proses transfer aspirasi melalui konversi suara menjadi kursi melahirkan *accountability* atau pertanggungjawaban dari yang dipilih kepada pemilihnya. Sehingga dengan adanya penetapan dapil, melahirkan keterikatan antara pemilih dengan yang dipilih memiliki hubungan kedaerahan yang lebih kuat dan lebih dekat secara emosional. Sehingga pertanggungjawaban tersebut memiliki hubungan timbal balik antara yang mengawasi dan yang diawasi yang merupakan cerminan tonggak pelaksanaan dari demokrasi.

Sistem pemilu menurut Matias Iaryczower dan Andrea Mattozzi dari California *Institute of Technology*, merupakan menerjemahkan suara yang diberikan saat pemilu menjadi sejumlah kursi yang dimenangkan oleh setiap partai di dewan legislatif nasional. Dengan memastikan bagaimana pilihan pemilih terpetakan secara baik dalam tiap kebijakan yang dihasilkan, menjadikan sistem pemilihan umum sebagai lembaga penting dalam demokrasi perwakilan.⁴³⁴

Perbedaan besaran pembagian daerah pemilihan menciptakan persyaratan berbeda bagi representasi atau perwakilan kubu-kubu politik. Partai-partai kecil dan menengah tidak berpeluang untuk terjun ke arena pemilu yang daerah pemilih-annya memperebutkan sedikit kursi. Jadi, partai kelompok itu lebih memusatkan konsentrasi meraih kursi di daerah pemilihan berkursi banyak.

2. Lingkup dan Dasar Pembagian Daerah Pemilihan

Lingkup daerah pemilihan dapat ditentukan berdasarkan (a) wilayah administrasi pemerintahan (nasional, provinsi atau kabupaten/kota), (b) jumlah penduduk, atau (c) kombinasi faktor wilayah dengan jumlah penduduk.

Penetapan daerah pemilihan berpengaruh langsung terhadap satu sistem pemilihan umum, hubungan antara suara dengan kursi atau seberapa banyak jumlah wakil rakyat yang pantas mewakili satu daerah pemilihan, dan peluang suatu partai politik untuk meraih kursi. Lewat daerah pemilihan dapat pula diarahkan dan dikendalikan pembagian representasi politik atau sistem kepartaian. Dalam konteks Indonesia berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menjelaskan bahwa bahwa jumlah kursi berdasarkan jumlah penduduk berdasarkan perimbangan yang “wajar”. Setiap kursi DPR

⁴³³ Khairul Fahmi 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 33

⁴³⁴ Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 52

minimal harus mewakili 325.000 penduduk untuk daerah berkepadatan penduduk rendah dan maksimal 425.000 untuk daerah berkepadatan penduduk tinggi.

Sementara di sisi lain, Portugal berdasarkan konstitusi 1976 menjelaskan bahwa tolok ukur pembagian kursi atau pembagian daerah pemilihan adalah jumlah warga negara yang berhak memberikan suaranya. Demikian halnya dengan Swedia, penetapan daerah pemilihan mengacu pada jumlah warga negara yang punya hak pilih dengan kewajiban setiap tiga tahun dilakukan pemutakhiran data warga yang berhak memilih itu.

Pilihan tentang lingkup dan besaran daerah pemilihan akan mempunyai implikasi yang sangat luas tidak saja pada derajat keterwakilan rakyat (proporsionalitas) dan akuntabilitas wakil rakyat, tetapi juga pada sistem kepartaian dan sistem perwakilan rakyat yang akan terbentuk. Makin besar lingkup dan besaran daerah pemilihan, makin tinggi derajat keterwakilan rakyat, tetapi makin rendah derajat akuntabilitas wakil rakyat.

3. Pembagian Daerah Pemilihan Berlapis

Pemilihan berlapis ini banyak digunakan untuk memproporsionalkan hasil pemilu. Hal itu dapat dilihat berdasarkan pengalaman pemilu di Denmark. Di Denmark itu dibuat daerah pemilihan berlapis dua. Lapis pertama terdiri atas 17 daerah pemilihan di lapis terendah dan lapis kedua terdiri dari hanya 1 daerah pemilihan di tingkat nasional.⁴³⁵ Dengan 175 kursi parlemen yang diperebutkan, hanya sebanyak 135 kursi yang diperebutkan di 17 daerah pemilihan lewat sistem proporsional. Biasanya dalam satu daerah pemilihan diperebutkan 2-16 kursi. Sementara 40 kursi sisanya disimpan untuk perhitungan lapis kedua. Setelah perhitungan lapis pertama selesai, perolehan suara para kontestan diperhitungkan ke dalam daerah pemilihan lapis kedua secara nasional. Hanya saja dalam lapis kedua ini diberlakukan aturan bahwa yang boleh bertanding hanya partai politik yang bisa menembus ambang batas (*threshold*) nasional 2 persen.⁴³⁶

4. Prinsip Penyusunan Daerah Pemilihan

Negara melalui UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sesungguhnya telah menjelaskan bahwa Penyusunan daerah pemilihan

⁴³⁵ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 14.

⁴³⁶ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2007. *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID : Jakarta, hlm. 14.

anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota memperhatikan prinsip :⁴³⁷

- a. kesetaraan nilai suara;
Adapun yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip kesetaraan nilai suara adalah upaya untuk meningkatkan nilai suara (harga kursi) yang setara antara satu daerah pemilihan dan daerah pemilihan lainnya dengan prinsip satu orang-satu suara-satu nilai
- b. ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional;
Adapun yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip ketaatan pada sistem Pemilu yang proporsional" adalah ketaatan dalam pembentukan daerah pemilihan dengan mengutamakan jumlah kursi yang besar agar persentase jumlah kursi yang diperoleh setiap partai politik setara mungkin dengan persentase suara sah yang diperoleh.
- c. proporsionalitas;
Adapun yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip proporsionalitas" adalah kesetaraan alokasi dengan memperhatikan kursi antar daerah pemilihan agar tetap terjaga keseimbangan alokasi kursi setiap daerah pemilihan.
- d. integralitas wilayah;
Adapun yang dimaksud dengan "memperhatikan prinsip integralitas wilayah" adalah memperhatikan beberapa provinsi, beberapa kabupaten/kota, atau kecamatan yang disusun menjadi satu daerah pemilihan untuk daerah perbatasan, dengan tetap memperhatikan keutuhan dan keterpaduan wilayah, serta mempertimbangkan kondisi geografis, sarana perhubungan, dan aspek kemudahan transportasi.
- e. berada dalam cakupan wilayah yang sama;
Adapun yang dimaksud dengan penyusunan berada dalam cakupan wilayah yang sama" adalah penyusunan daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi, yang terbentuk dari satu, beberapa, dan/atau bagian kabupaten/kota yang seluruhnya harus tercakup dalam suatu daerah pemilihan anggota DPR.
- f. Kohesivitas
Adapun yang dimaksud dengan "penyusunan dengan prinsip kohesivitas" adalah penyusunan daerah pemilihan memperhatikan sejarah, kondisi sosial budaya, adat istiadat, dan kelompok minoritas.
- g. Kesenambungan.
Adapun yang dimaksud dengan "penyusunan dengan prinsip kesinambungan" adalah penyusunan daerah pemilihan dengan memperhatikan daerah pemilihan yang sudah ada pada Pemilu tahun sebelumnya, kecuali apabila alokasi kursi pada daerah pemilihan tersebut melebihi batasan maksimal alokasi kursi setiap daerah pemilihan atau apabila bertentangan dengan keenam prinsip di atas.

⁴³⁷

Lihat Penjelasan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

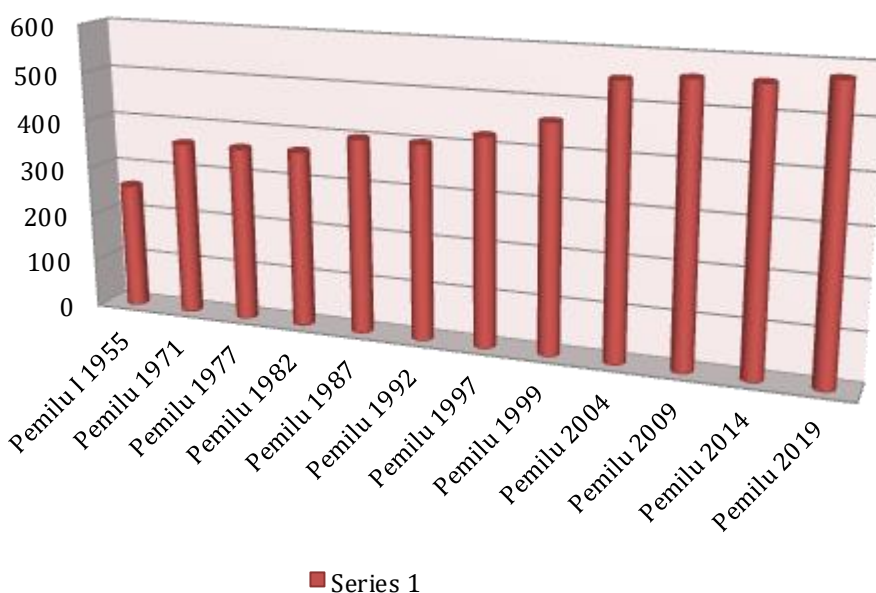
C. Dinamika Pengaturan Daerah Pemilihan Sebelum dan Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Secara sederhana deskripsi mengenai besaran jumlah kursi untuk pemilihan anggota DPR dari pelaksanaan pemilihan umum pertama tahun 1955 hingga pemilihan umum tahun 2019 dapat dilihat pada grafik. Dalam bentangan pelaksanaan pemilu, daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk yang menghasilkan alokasi kursi yang diperebutkan di masing-masing dapil. Melihat perkembangan sebelas kali pelaksanaan pemilu, dari zaman orde baru hingga reformasi, jumlah alokasi kursi untuk DPR mengalami kenaikan. Pada Pemilu pertama pada tahun 1955 alokasi kursi untuk DPR adalah sebanyak 260 kursi.

Alokasi ini sesungguhnya mengalami kenaikan pada pemilu tahun 1971 menjadi 360 kursi dan angka ini bertahan hingga pemilu tahun 1977. Pada Pemilu berikutnya pada tahun 1982 alokasi jumlah kursi bertambah menjadi 364 kursi. Pada pemilu tahun 1987 dan pemilu tahun 1992 jumlah alokasi kursi untuk DPR mampu bertahan di angka 400 kursi. Namun, angka tersebut tidak bertahan untuk pemilu berikutnya karena dipengaruhi oleh jumlah penduduk yang selalu bertambah. Penambahan jumlah alokasi kursi pada pemilu 1997 yaitu sebanyak 25 kursi sehingga alokasi kursi untuk DPR menjadi 425 kursi.

Pasca reformasi, dalam empat kali pemilihan umum pada tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014 alokasi kursi untuk DPR menjadi 462, 550, 560, 560 dan pada pemilu tahun 2019 berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum jumlah alokasi kursi untuk DPR adalah 575 kursi. Penetapan jumlah kursi anggota DPR dilihat dari pendekatan sejarah selalu mengalami kenaikan. Hal ini jika dilihat dari mekanisme penetapan dapil yang berdasarkan jumlah penduduk dan luas wilayah.

Grafik I. Pembagian Daerah Pemilihan dari Pemilu 1955 hingga Pemilu 2019



a. Pemilihan Umum Tahun 1955

Daerah pemilihan sebagai basis untuk calon legislatif mencalonkan diri sebagai representasi mewakili rakyat telah digunakan pada saat pelaksanaan Pemilu pertama yaitu pada tahun 1955 dibawah payung hukum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Pemilu dilaksanakan dalam keadaan negara masih dalam tahap membangun pondasi pemerintahan dengan pemilihan anggota Konstituante dan anggota DPR pertama sebagai penyalur aspirasi rakyat. Pada pemilu pertama ini daerah pemilihan terbagi kedalam enam belas daerah pemilihan yang terdiri atas provinsi-provinsi dengan ketentuan setiap kecamatan merupakan daerah pemungutan suara dari daerah pemilihan yang melingkungi kecamatan itu.

Dalam hal pembagian daerah pemilihan jumlahnya seimbang dengan jumlah penduduk berdasarkan pembagian wilayah yang ditetapkan menjadi daerah pemilihan. Sedangkan sistem pemilu yang digunakan, yaitu sistem perwakilan proporsional dengan jumlah minimum 6 kursi untuk anggota konstituante dan minimal 3 kursi untuk parlemen. Dalam UU ini, jumlah kursi yang diperebutkan adalah sebanyak 260 kursi untuk DPR dan 520 kursi untuk Konstituante. Makna kedaulatan rakyat yang disebut Rossou sebagai *Sovereignty* pada pemilu pertama dengan penerapan daerah pemilihan menemui titik singgung hubungan antara keinginan pemilih dengan wakil yang akan menyuarakan aspirasi mereka di parlemen. Namun, pada saat itu, negara masih dalam tahap memulai babak baru kehidupan berbangsa dan bernegara pasca kemerdekaan. Adapun mekanisme pemilihan anggota DPR diatur dalam Pasal 56 UUDS 1950 menjelaskan bahwa ;

“Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh rakyat Indonesia dan terdiri sejumlah Anggauta jang besarnja ditetapkan berdasar atas perhitungan setiap 300.000 djiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil; ketentuan ini tidak mengurai jang ditetapkan dalam ajat kedua pasal 58.”

Sedangkan menurut Pasal 57 UUDS 1950 juga menjelaskan bahwa ;

“Anggauta-anggauta dewan perwakilan rakjat dipilih dalam suatu pemilihan umum oleh warga negara Indonesia jang memenuhi sjarat-sjarat dan menurut aturan-aturan jang ditetapkan dengan undang-undang.”

Selain itu, UUDS 1950 juga memberikan legalitas lembaga baru yang disebut dengan Konstituante yang bertugas untuk menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara bersama-sama dengan pemerintah.⁴³⁸ Ketentuan mengenai penetapan perhitungan wakil konstituante diatur dalam Pasal 135 UUDS 1950, bahwa:

1. Konstituante terdiri dari sedjumlah anggauta jang besarnja ditetapkan berdasar atas perhitungan setiap 150.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunjai seorang wakil;
2. Anggauta-anggauta Konstituante dipilih oleh warga negara Indonesia dengan dasar umum dan dengan tjara bebas dan rahasia menurut aturan-aturan jang ditetapkan dengan undang-undang.

Pelaksanaan Pemilihan Umum untuk memilih anggota Konstituante dan anggota DPR sebagai salah satu sarana pemenuhan daulat rakyat dapat dikatakan merupakan peristiwa kedua terbesar setelah Proklamasi Kemerdekaan RI tahun 1945 karena pada pemilu I ini, rakyat begitu antusias dalam berpartisipasi. Tercatat lebih dari 91% rakyat ikut serta pada pemilu pertama ini.⁴³⁹ Sementara untuk penetapan jumlah Anggota Konstituante dan Anggota DPR berdasarkan Daerah Pemilihan diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR. Ketentuan penetapan jumlah anggota Konstituante dan DPR dilakukan berdasarkan daerah pemilihan, yaitu dilakukan dengan cara:

1. Panitia Pemilihan Indonesia menetapkan jumlah anggota Konstituante dengan membagi angka jumlah penduduk warganegara Indonesia di seluruh Indonesia dengan 150.000. Jumlah anggota konstituante ialah bilangan hasil bagi dari pembagian itu dibulatkan ke atas.
2. Panitia Pemilihan Indonesia menetapkan jumlah anggota Konstituante untuk masing-masing daerah pemilihan dengan membagi angka jumlah penduduk warganegara Indonesia dari masing-masing daerah pemilihan dengan 150.000. Masing-masing daerah pemilihan boleh memilih anggota konstituante sejumlah bilangan bulat dari hasil bagi pembagian dengan ketentuan jika jumlah kurang dari 6, dibulatkan menjadi 6, sedang sisa jumlah

⁴³⁸ Pasal 134 UUDS 1950

⁴³⁹ Muhadam Labolo, 2015, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 114.

anggota konstituante dibagikan antara daerah-daerah lainnya, seimbang dengan jumlah penduduk warganegara masing-masing. Jika dengan demikian jumlah anggota Konstituante untuk daerah-daerah pemilihan belum mencapai jumlah anggota Konstituante untuk seluruh Indonesia, maka jumlah kekurangan anggota itu dibagikan antara daerah-daerah pemilihan yang memperoleh jumlah anggota tersedikit, masing-masing satu, kecuali daerah-daerah pemilihan yang telah mendapat jaminan 6 kursi.

3. Penetapan jumlah anggota DPR untuk seluruh Indonesia dan untuk masing-masing daerah pemilihan ditetapkan dengan mekanisme yang sama dengan penetapan jumlah untuk anggota konstituante dengan ketentuan angka 150.000 diganti dengan angka 300.000, sedangkan angka 6 diganti dengan angka 3.
4. Mekanisme penetapan jumlah anggota Konstituante dan anggota DPR dilakukan dalam rapat terbuka untuk umum, dan memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang hadir untuk mengemukakan keberata-keberatan atas penetapan jumlah anggota konstituante dan anggota DPR dalam daerah pemilihan.
5. Hasil penetapan jumlah anggota konstituante dan anggota DPR untuk masing-masing daerah pemilihan diumumkan dalam Berita Negara dan diberitahukan kepada masing-masing Panitia Pemilihan agar Ketua Panitia dapat mengumumkan dalam daerah pemilihannya.

Setiap calon anggota legislatif hanya dapat dicalonkan dalam satu daerah pemilihan. Bagi calon perseorangan, dikemukakan sebagai calon untuk suatu daerah pemilihan oleh sedikit-dikitnya 200 orang pemilih yang namanya terdaftar dalam daftar pemilih dari daerah pemilihan calon tersebut. Untuk pemilih yang berada diluar negeri dianggap terdaftar dalam daftar pemilih dari daerah pemilihan dimana berdiri gedung Kementerian Luar Negeri.⁴⁴⁰

Dalam tahapan pemungutan suara, jika dalam suatu daerah pemilihan jumlah calon yang masuk dalam daftar calon tetap sama dengan atau kurang daripada jumlah anggota yang boleh dipilih dalam daerah pemilihan, maka dalam daerah pemilihan itu tidak diadakan pemungutan suara, dan semua calon dianggap telah terpilih menjadi anggota.⁴⁴¹ Ketentuan ini menjadi antisipasi yuridis agar tidak terjadi kekosongan jabatan parlemen dikarenakan pada saat pemilu pertama ini, negara baru membentuk parlemennya. Daerah pemilihan juga menjadi salah satu dari tujuh frasa yang harus dimuat dalam surat suara. Hal ini tentu membantu pemilih untuk

⁴⁴⁰ Pasal 38 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan anggota DPR

⁴⁴¹ Pasal 64 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan anggota DPR

memberikan suara kepada calon yang ingin dipilih berdasarkan daerah pemilihannya.

b. Pemilihan Umum Tahun 1971

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, daerah pemilihan dan jumlah kursi untuk pemilihan anggota DPR diatur pada Pasal 4 yang membagi Daerah Pemilihan pada Daerah Tingkat I. Daerah tingkat I merupakan daerah pemilihan untuk anggota DPRD I, sedangkan untuk pemilihan anggota DPRD II, daerah pemilihannya adalah Daerah Tingkat II.

Aturan ini mengakomodir hak pemilih yang berada diluar negeri dengan menetapkan daerah pemilihannya adalah dimana gedung Departemen Luar Negeri Republik Indonesia berdiri. Jumlah anggota DPR yang dipilih ditetapkan berdasarkan imbangan jumlah penduduk yang terdapat dalam daerah pemilihan Untuk jumlah wakil dalam tiap daerah pemilihan sekurang-kurangnya sama dengan jumlah Dewan Tingkat II minimal mempunyai satu orang wakil,

Berdasarkan yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk pengisian keanggota DPR dilakukan dengan cara pemilu dan pengangkatan. Jumlah anggota DPR yang ditetapkan sebanyak 460 orang, terdiri dari 360 orang dipilih dalam pemilu dan 100 orang diangkat yang berasal dari Golongan Karya.

Sementara untuk pemilihan anggota DPR yang dilakukan dengan cara pemilu, besaran wakil dalam tiap-tiap daerah pemilihan di wilayah Republik Indonesia daerah pemilihannya adalah daerah tingkat I. Untuk menentukan banyaknya wakil dalam tiap-tiap daerah pemilihan dipakai dasar perhitungan 400.000 penduduk warga negara Indonesia memperoleh seorang wakil, dengan ketentuan bahwa tiap daerah pemilihan mempunyai wakil sekurang-kurangnya sebanyak daerah tingkat II yang terdapat dalam daerah tingkat I tersebut. Daerah tingkat II minimal memiliki satu orang wakil.

c. Pemilihan Umum Tahun 1977

Pemilu dilaksanakan pada tanggal 2 Mei tahun 1977 untuk pemilihan anggota DPR. Pada pemilu tahun ini, sistem pemilu yang digunakan adalah sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Disamping itu, penyelenggaraan pemilu yang diselenggarakan pada tahun

1982, 1987, 1992, 1997, dan 1999 memiliki kecenderungan yang sama dengan pemilu tahun 1977 tersebut. Hanya saja penyelenggaraan pemilu pada tahun 1999, dalam hal penetapan daerah pemilihan dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai implikasi dari perubahan UUD Tahun 1945 yang memasukkan peran KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum.

d. Pemilihan Umum Tahun 1999

Pasca reformasi pelaksanaan Pemilu mengalami perubahan dengan lahirnya badan penyelenggara pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum yang bertugas untuk menyelenggarakan pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemilu tahun 1999, penetapan Daerah Pemilihan dilakukan oleh KPU sebagaimana amanat Pasal 5 ayat (3) UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Dalam menetapkan daerah pemilihan KPU berdasarkan jumlah penduduk di daerah Tingkat I dengan ketentuan setiap Daerah Tingkat II mendapat sekurang-kurangnya 1 kursi. Pasal 5 UU ini menjelaskan pembagian kursi pada daerah pemilihan pada Daerah Tingkat I yaitu:

1. Jumlah kursi anggota DPRD I ditetapkan sekurang-kurangnya 45 dan sebanyak-banyaknya 100;
2. Jumlah kursi anggota DPRD I didasarkan pada jumlah penduduk di Daerah Tingkat I dengan ketentuan sebagai berikut :

Jumlah Penduduk	Jumlah Kursi
3.000.000	45
3.000.001 - 5.000.000	55
5.000.000 - 7.000.000	65
7.000.001 - 9.000.000	75
9.000.001 - 12.000.000	85
> 12.000.000	100

3. Jumlah kursi anggota DPRD II didasarkan pada jumlah penduduk di Daerah Tingkat II dengan ketentuan sebagai berikut:

Jumlah Penduduk	Jumlah Kursi
100.000	20
100.001 - 2.00.000	25
200.001 - 300.000	30
300.001 - 400.000	35
400.001 - 500.000	40
> 500.000	45

Untuk memudahkan identifikasi pembagian daerah pemilihan sebelum perubahan UUD Tahun 1945 ini maka dapat dilihat pada tabel perbandingan pembagian daerah pemilihan sebagai berikut ;

Tabel I. Perbandingan Pembagian dan Besaran Dapil Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945

NO	NORMA	PEMBAGIAN	DAERAH	KETENTUAN	SISTEM PEMILU	LEMBAGA YANG MENETAPKAN	JUMLAH KURSI
1.	UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat	16 daerah pemilihan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wilayah Propinsi Jawa Timur 2. Wilayah Propinsi Jawa Tengah, termasuk DIY 3. Wilayah Propinsi Jawa Barat 4. Wilayah Kotapraja Jakarta Raya 5. Wilayah Propinsi Sumatera Selatan 6. Wilayah Propinsi Sumatera Tengah 7. Wilayah Propinsi Sumatera Utara 8. Wilayah Kalimantan Barat wilayah Karesidenan (administratif) Kalimantan Barat 9. Wilayah Kalimantan Selatan wilayah Karesidenan (administratif) Kalimantan Selatan 10. Wilayah Kalimantan Timur wilayah Karesidenan (administratif) Kalimantan Timur 11. Wilayah Sulawesi Utara-Tengah (Daerah Sangihe dan Talaud, Daerah Minahasa, Daerah Sulawesi Utara, Daerah Donggala dan 	Jumlahnya seimbang dengan jumlah penduduk warganegaraanya	<p>Sistem Perwakilan Proporsional</p> <p>Minimum 6 kursi Konstituante dan 3 di Parlemen</p>		<p>-260 Kursi DPR</p> <p>-520 Kursi Konstituante</p> <p>-Pemilihan Anggota DPRD terpisah setelah dilaksanakan Pemilu DPR dan Konstituante</p>

			<p>Daerah Poso.)</p> <p>12. Sulawesi Tenggara-Selatan (wilayah Daerah Luwu, Daerah Mandar, DAerah Pare-Pare, Daerah Makasar, Kota Makasar, Daerah Bone, Daerah Bonthain dan Daerah Sulawesi Tenggara</p> <p>13. Wilayah Propinsi Maluku</p> <p>14. Bahagian wilayah Propinsi Sunda-Kecil Timur (yang dahulu merupakan Karisedanan Timor dan pulau-pulau sekitarnya</p> <p>15. Bahagian wilayah Propinsi Sunda-Kecil Barat (yang dahulu merupakan Karisedanan Bali dan Lombok)</p> <p>16. Wilayah Irian Barat</p>				
2.	<p>Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat</p>	<p>-DPR daerah pemilihan nya adalah Daerah Tingkat I</p> <p>- DPRD I Daerah Tingkat I merupakan 1 daerah pemilihan</p>		<p>Ditetapkan berdasarkan imbangannya jumlah penduduk (Pasal 5)</p>	<p>Jumlah wakil dalam tiap daerah pemilihan minimal sama dengan jumlah daerah tingkat II, minimal sekurang-kurangnya mempunyai seorang wakil</p> <p>-Jumlah anggota dalam daerah</p>	<p>Mendagri</p>	<p>DPR: 360 Kursi</p>

					pemilihan yang terbagi dalam daerah-daerah administratif ditetapkan 8 anggota		
3.	Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Tidak disebutkan jumlah daerah	Daerah pemilihan Tingkat I	Tiap 400.000 penduduk memperoleh seorang wakil			DPR: 360 Kursi
4.	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomo 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum ANggota-ANggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975						DPR: 360 kursi

e. Pemilihan Umum Tahun 2004

Daerah pemilihan diatur secara eksplisit dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Daerah Pemilihan untuk anggota DPR adalah Provinsi atau bagian-bagian Provinsi. Sedangkan untuk DPRD tingkat Provinsi daerah pemilihannya

adalah Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota. Untuk DPRD Kabupaten/Kota daerah pemilihannya adalah Kecamatan atau gabungan Kecamatan. Penetapan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota ditentukan oleh KPU dengan ketentuan setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi kursi antara 3 sampai dengan 12 kursi. Pada pemilu tahun 2004 jumlah kursi parlemen yang diperebutkan oleh partai politik adalah sebanyak 550 kursi. Untuk pemilihan bagi anggota DPD, daerah pemilihannya adalah provinsi yang ditetapkan 4 orang untuk setiap provinsinya.

f. Pemilihan Umum Tahun 2009

Penetapan daerah pemilihan menjadi salah satu dari 10 tahapan penyelenggaraan pemilihan umum yang diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pada pemilu tahun 2009 ini jumlah alokasi kursi untuk DPR ditetapkan sebanyak 560 kursi. Dengan ketentuan setiap daerah pemilihan paling sedikit 3 kursi dan paling banyak 10 kursi. Untuk menetapkan daerah pemilihan pada pelaksanaan pemilu anggota DPR untuk tahun 2009 dilakukan dengan mengubah ketentuan daerah pemilihan pada pemilu 2004.

g. Pemilu Tahun 2014

Daerah pemilihan macam apakah yang mampu menjamin rakyat pemilik kedaulatan menentukan wakil yang siap menerima masukan pada setiap kebijakan yang akan diputuskan? Pertama, pembentukan dapil harus berdasarkan prinsip persamaan kedudukan antar-warga negara dalam hukum dan pemerintahan yang dalam kajian pemilihan umum disebut "satu orang, satu suara, dengan nilai setara (*one person, one vote, one value*)".

Aplikasinya dalam penyelenggaraan pemilihan umum tampak pada penentuan alokasi kursi untuk setiap dapil, yaitu setiap dapil mendapat alokasi kursi sesuai dengan jumlah penduduk yang berdomisili di wilayah tersebut. Prinsip ini diwujudkan untuk mencegah kemunculan dapil yang "kurang terwakili" (*under-represented*) ataupun dapil yang "terwakili secara berlebihan" (*over-represented*). Karena dalam praktik tidak mungkin setiap dapil memiliki jumlah penduduk yang persis sama, biasanya terdapat konvensi batas toleransi perbedaan jumlah penduduk sebesar plus-minus 10 persen.

Prinsip utama tersebut belum terjamin baik dalam penetapan lingkup dapil anggota DPR yang merupakan lampiran Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, ataupun dalam penetapan lingkup dapil anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota oleh KPU (Keputusan KPU Nomor 08/Kpts/KPU/2013). Lingkup dapil anggota DPR belum disusun berdasarkan prinsip persamaan

yang dijamin Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 karena sejumlah provinsi terwakili secara berlebihan. Misalnya, Sulawesi Selatan (+5), Papua (+3), Sumatera Barat (+3), Aceh (+2), dan Nusa Tenggara Timur (+2). Sebaliknya, ada provinsi kurang terwakili, seperti Riau (-2), Kepulauan Riau (-1), Jawa Barat (-6), Sumatera Utara (-1), dan Nusa Tenggara Barat (-1).

Lingkup dapil anggota DPRD yang ditetapkan KPU juga tidak berdasarkan prinsip persamaan itu, terutama karena menggunakan data jumlah penduduk yang sangat tidak akurat untuk sejumlah daerah. Data penduduk Data jumlah penduduk sejumlah provinsi yang digunakan KPU berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) 2012 tidak akurat dibandingkan hasil Sensus Penduduk 2010. Jumlah penduduk DKI Jakarta dalam dua tahun menurun dari 9.607.787 berdasarkan Sensus Penduduk 2010 menjadi 9.603.417 berdasarkan data Kemendagri. Jumlah penduduk Jawa Tengah dalam dua tahun bertambah dari 32.382.657 berdasarkan Sensus Penduduk 2010 menjadi 32.578.357 berdasarkan data Kemendagri. Jumlah penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta dalam dua tahun bertambah sebanyak 1.500 orang dari tahun 2010 ke tahun 2012.

Sementara jumlah penduduk Jawa Timur dalam dua tahun berkurang menjadi 37.269.885 pada tahun 2012 dari 37.476.757 berdasarkan Sensus Penduduk 2010. Jumlah penduduk Indonesia dalam dua tahun bertambah kurang lebih 14 juta (3 persen tiap tahun) dari 237.641.326 (Sensus 2010) menjadi 251.857.940 (Kemendagri). Apabila jumlah kursi dan jumlah penduduk setiap provinsi dibandingkan, suara pemilih yang tinggal di dapil yang over-represented bernilai lebih tinggi daripada suara pemilih yang tinggal di dapil yang under-represented. Harga satu kursi di dapil yang terwakili berlebihan lebih rendah daripada harga kursi di dapil yang kurang terwakili. Karena itu, alokasi kursi untuk Dapil tersebut belum menjamin *equality of voting strength*.

Kedua, setiap dapil harus merupakan suatu kesatuan wilayah yang utuh sehingga tidak saja mempermudah penyelenggaraan pemilu, baik dari sisi peserta pemilu dalam melakukan kampanye dan pendekatan dengan penduduk maupun dari segi penyelenggara pemilu, tetapi juga menunjukkan suatu komunitas kepentingan. Penggabungan Kota Bogor dengan Kabupaten Cianjur menjadi satu dapil melangkahi Kabupaten Bogor dan penggabungan Kota Banjarmasin dengan Kota Banjar Baru menjadi satu dapil melangkahi Kabupaten Banjar merupakan dua contoh dapil yang melanggar prinsip kedua. Ketiga, menjamin perasaan diwakili (*representativeness*) dalam arti dapil dibentuk berdasarkan suatu komunitas yang memiliki karakteristik dan kepentingan yang lebih kurang sama, dan/atau yang tinggal di suatu wilayah yang penduduknya mengalami kemudahan dalam transportasi dan komunikasi.

Konstituen dengan dapil seperti ini berkesempatan memilih kandidat yang mereka pandang cocok mewakili mereka. Keempat, pembentukan dapil tidak bersifat diskriminatif (*non-discrimination*), yaitu tidak merugikan kelompok minoritas tertentu (tidak mencegah kelompok masyarakat tertentu terwakili dalam lembaga perwakilan rakyat) dan tidak menerapkan gerrymandering dalam pembentukan dapil. Karena KPU yang menetapkan lingkup dapil anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota, KPU-lah yang harus menjamin pelaksanaan prinsip ini.

Jika sebagian terbesar warga suatu kelompok etnik tertentu tinggal di dua kecamatan tetapi tidak satu pun kecamatan itu memenuhi syarat menjadi satu dapil tersendiri, KPU tidak boleh memisahkan dua kecamatan tersebut menjadi bagian dari dua dapil yang berbeda. KPU harus menggabungkan kedua kecamatan itu menjadi satu dapil. Jika dua atau lebih wilayah yang terpisah tetapi dua atau lebih wilayah itu menjadi basis pendukung suatu partai politik, dua atau lebih wilayah itu tidak boleh dipaksakan menjadi satu dapil, kecuali memenuhi ketiga prinsip tersebut di atas. Kelima, penetapan dapil dilakukan imparial oleh satu institusi yang bertindak nonpartisan (*independen*), proses pembentukan dapil bersifat transparan, dan dilakukan konsultasi publik dengan semua pemangku kepentingan pemilu secara demokratis sebelum menetapkan suatu dapil (*partisipatif*).

Lingkup dapil anggota DPR tidak hanya ditetapkan partai politik peserta pemilu (DPR dan pemerintah) yang jelas bertindak partisan (memperoleh kursi sebanyak-banyaknya) dan tidak bersifat imparial, tetapi juga tidak transparan dan partisipatif. Karena itu, lingkup dapil anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota akan dilakukan KPU. KPU terikat untuk melaksanakan kriteria kelima ini ketika membentuk dapil DPRD di setiap provinsi dan dapil DPRD kabupaten/kota di setiap kabupaten/kota.

Keenam, jumlah penduduk yang digunakan adalah hasil sensus penduduk yang dilakukan setiap 10 tahun sekali, dan perubahan dapil dilakukan segera setelah hasil sensus penduduk diumumkan. Sensus penduduk diselenggarakan lembaga nonkementerian yang terdiri atas kalangan profesional sehingga akurasi dan imparialitasnya lebih dapat diandalkan daripada dilakukan suatu kementerian yang dipimpin politisi yang memiliki kepentingan politik tertentu. Perubahan dapil tidak dilakukan setiap menjelang pemilu, tetapi setiap 10 tahun sekali sehingga perubahan distribusi penduduk dapat diakomodasi dalam pembentukan dapil.

UU Nomor 8 Tahun 2012 justru mengharuskan KPU menggunakan data yang dihimpun Kemendagri dari pemda sehingga tidak saja kurang akurat, tetapi juga dilandasi kepentingan partai untuk meningkatkan jumlah anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Akhirnya, UU yang

mengatur lingkup dapil harus mengandung setidaknya-tidaknya enam aspek berikut: (a) besaran dapil, (b) kriteria pembentukan dapil, (c) sumber data penduduk yang digunakan, (d) frekuensi perubahan dapil, (e) institusi yang berwenang menetapkan dapil, dan (f) derajat bentuk partisipasi publik dalam proses penetapan dapil. Dari keenam aspek di atas, hanya aspek (a), (c), dan (e) yang diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2012. Namun, pengaturan ketiganya juga belum memadai.

Untuk memudahkan identifikasi pembagian daerah pemilihan sebelum setelah UUD Tahun 1945 ini maka dapat dilihat pada tabel perbandingan pembagian daerah pemilihan sebagai berikut ;

Tabel II. Perbandingan Pembagian dan Besaran Dapil Setelah Perubahan UUD 1945

N O.	NORMA	PEMBAGIAN	DAERAH	KETENTUAN	SISTEM PEMILU	LEMBAGA YANG MENETAPKAN	JUMLAH KURSI
1.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	(Pasal 46) -Daerah Pemilihan anggota DPR adalah Provinsi -Daerah Pemilihan Anggota DPRD Provinsi adalah Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota -Daerah Pemilihan Anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah Kecamatan atau Gabungan Kecamatan		Ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk dengan memperhatikan perimbangan yang wajar	Setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi kursi antara 3 sampai dengan 12 kursi	KPU (Pasal 25)	-DPR 550 Kursi (Pasal 47) -DPRD Provinsi minimal 35 kursi dan maksimal 100 kursi -DPRD Kabupaten/Kota minimal 20 kursi dan maksimal 45 kursi. -DPD 4 Orang setiap Provinsi

2.	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.				Minimal 3, maksimal 12		
3.	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2007 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum					Bawaslu (Pasal 73 ayat (3))	
	Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD						DPR: 560 kursi
4.	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum			Penentuan daerah pemilihan anggota DPR dilakukan dengan mengubah ketentuan daerah pemilihan pada Pemilu terakhir berdasarkan perubahan jumlah alokasi kursi, penataan daerah pemilihan,	Minimal 3, maksimal 10 kursi	Bawaslu (Pasal 93)	-DPR 575 kursi Dengan daerah pemilihan di Provinsi, Kabupaten/Kota atau gabungan kabupaten/Kota. -DPRD Provinsi minimal 35 dan maksimal 120 kursi (Daerah pemilihan: kabupaten/kota atau

				dan perkembangan data daerah pemilihan			gabungan/kabupaten/kota) -DPRD Kabupaten/Kota minimal 20 dan maksimal 55 kursi (daerah pemilihan kecamatan atau gabungan kecamatan) -DPD: 4 Kursi
--	--	--	--	-------------------------------------------------	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

h. Pemilu Tahun 2019

Penataan pelaksanaan pemilu dari tahun ketahun selalu mengalami dinamika perubahan menuju kearah yang lebih baik untuk tercapainya kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagai esensi dari pelaksanaan pemilu. Salah satunya dengan kebijakan negara melakukan reformasi terhadap dasar hukum penyelenggaraan pemilu yang sebelumnya terbagi kedalam beberapa UU, namun pada pemilu tahun 2019, norma yang melandasi pelaksanaan pemilu di satu atapkan dalam satu norma UU yaitu UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. UU ini merupakan gabungan dari UU No 8 Tahun 2012 tentang pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pelaksanaan pemilu akan dilangsungkan secara serentak untuk memilih Presiden dan wakil presiden, anggota legislatif DPR, DPD dan DPRD. Pada pemilu 2019 penentuan daerah pemilihan anggota DPR dilakukan dengan mengubah ketentuan daerah pemilihan pada Pemilu terakhir berdasarkan perubahan jumlah alokasi kursi, penataan daerah pemilihan, dan perkembangan data daerah pemilihan. Untuk pemilihan anggota DPR alokasi jumlah kursi sebanyak 575 kursi dengan daerah pemilihan di Provinsi, Kabupaten/Kota atau gabungan kabupaten/kota. 35 kursi untuk DPRD dengan maksimal alokasi kursi sebanyak 120 kursi. Sedangkan untuk pemilihan anggota DPD alokasi kursi sebanyak 4 kursi masing-masing provinsi sebagai daerah pemilihan. Batasan minimal untuk penetapan daerah pemilihan adalah sebanyak 3 kursi dan maksimal adalah 10 kursi untuk pemilihan anggota DPR. Daerah pemilihan ini ditetapkan oleh Bawaslu berdasarkan Pasal 83 UU No 7 tahun 2017 tentang Pemilu.

Tabel III. Pembagian Daerah Pemilihan Untuk Pemilu 2019

NO.	PROVINSI	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH KURSI	DAPIL	KURSI PER WIL. DAPIL	WILAYAH DAPIL (KABUPATEN/KOTA/KEC)
1.	Aceh		13	Aceh I	7	1. Aceh Selatan 2. Aceh Tenggara 3. Aceh Barat 4. Aceh Besar 5. Pidie 6. Simeulue 7. Aceh Singkil 8. Aceh Barat Daya 9. Gayo Lues 10. Aceh Jaya 11. Nagan Raya 12. Pidie Jaya 13. Kota Banda Aceh 14. Kota Sabang 15. Kota Subulussalam
				Aceh II	6	1. Aceh Timur 2. Aceh Tengah 3. Bener Meriah 4. Aceh Utara 5. Bireuen 6. Aceh Tamiang 7. Kota Lhokseumawe 8. Kota Langsa
2.	Sumatera Utara (Sumut)		30	Sumut I	10	1. Kota Medan 2. Deli Serdang 3. Serdang Bedagai 4. Kota Tebing Tinggi
				Sumut II	10	1. Labuhanbatu 2. Labuhanbatu Selatan 3. Labuhanbatu Utara 4. Tapanuli Selatan 5. Kota Padang Sidempuan 6. Mandailing Natal 7. Kota Gunungsitoli 8. Kota Sibolga 9. Tapanuli Tengan 10. Tapanuli Utara 11. Humbang Hasundutan 12. Toba Samosir 13. Samosir 14. Padang Lawas Utara 15. Padang Lawas 16. Nias 17. Nias Selatan 18. Nias Utara 19. Nias Barat
				Sumut III	10	1. Asahan 2. Kota Tanjung Balai 3. Kota Pematangsiantar 4. Simalungun 5. Pakpak Barat 6. Dairi 7. Karo 8. Kota Binjai 9. Langkat 10. Batu Bara
3.	Sumatera Barat (Sumbar)		14	Sumbar I	8	1. Kepulauan Mentawai 2. Pesisir Selatan 3. Kota Padang 4. Kota Solok

						5. Solok 6. Solok Selatan 7. Kota Sawahlunto 8. Sijunjung 9. Dharmasraya 10. Kota Padang Panjang 11. Tanah Datar
				Sumbar II	6	1. Pasaman 2. Pasaman Barat 3. Kota Payakumbuh 4. Lima Puluh Kota 5. Kota Bukittinggi 6. Agam 7. Kota Pariaman 8. Padang Pariaman
4.	Riau		13	Riau I	7	1. Bengkalis 2. Rokan Hulu 3. Rokan Hilir 4. Siak 5. Kepulauan Meranti 6. Kota Pekanbaru 7. Kota Dumai
				Riau II	6	1. Kampar 2. Indragiri Hulu 3. Indragiri Hilir 4. Pelalawan 5. Kuantan Singingi
5.	Jambi		8	Jambi	8	Kota Jambi Muara Jambi Tanjung Jabung Timur Tanjung Jabung Barat Tebo Bungo Sungai Penuh Kerinci Merangin l. Sarolangun l. Batanghari
6.	Sumatera Selatan (Sumsel)		17	Sumsel I	8	1. Kota Palembang 2. Musi Banyuasin 3. Banyuasin 4. Musi Rawas 5. Musi Rawas Utara 6. Kota Lubuklinggau
				Sumsel II	9	1. Ogan Komering Ilir 2. Ogan Ilir 3. Kota Prabumulih 4. Muara Enim 5. Penukal Abab Lematang 6. Lahat 7. Empat Lawang 8. Kota Pagar Alam 9. Ogan Komering Ulu 10. Ogan Komering Ulu 11. Ogan Komering Ulu
7.	Kepulauan Bangka Belitung		3	Kepulauan Bangka Belitung	3	1. Kota Pangkal Pinang 2. Bangka Tengah 3. Bangka Selatan 4. Belitung 5. Belitung Timur 6. Bangka Barat 7. Bangka
8.	Bengkulu		4	Bengkulu	4	1. Kota Bengkulu 2. Bengkulu Utara 3. Bengkulu Tengah

						4. Mukomuko 5. Rejang Lebong 6. Lebong 7. Kepahiang 8. Bengkulu Selatan 9. Kaur 10. Seluma
9.	Lampung		20	Lampung I	10	1. Lampung Selatan 2. Kota Bandar Lampung 3. Pesawaran 4. Tanggamus 5. Pringsewu 6. Lampung Barat 7. Pesisir Barat 8. Kota Metro
				Lampung II	10	1. Lampung Timur 2. Lampung Tengah 3. Way Kanan 4. Tulang Bawang 5. Mesuji 6. Tulang Bawang Barat 7. Lampung Utara
10.	Kepulauan Riau		4	Kepulauan Riau	4	1. Kota Tanjungpinang 2. Bintan 3. Lingga 4. Karimun 5. Kota Batam 6. Natuna 7. Kepulauan Anambas
11.	Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta)		21	DKI Jakarta I	6	Jakarta Timur
				DKI Jakarta II	7	1. Jakarta Pusat + Luar Negeri 2. Jakarta Selatan
				DKI Jakarta III	8	1. Kepulauan Seribu 2. Jakarta Utara 3. Jakarta Barat
12.	Jawa Barat (Jabar)		91	Jabar I	7	1. Kota Bandung 2. Kota Cimahi
				Jabar II	10	1. Bandung 2. Bandung Barat
				Jabar III	9	1. Cianjur 2. Kota Bogor
				Jabar IV	6	1. Sukabumi 2. Kota Sukabumi
				Jabar V	9	Bogor
				Jabar VI	6	1. Kota Depok 2. Kota Bekasi
				Jabar VII	10	1. Bekasi 2. Karawang 3. Purwakarta
				Jabar VIII	9	1. Indramayu 2. Cirebon 3. Kota Cirebon
				Jabar IX	8	1. Subang 2. Sumedang 3. Majalengka
				Jabar X	7	1. Kuningan 2. Ciamis 3. Pangandaran 4. Kota Banjar

				Jabar XI	10	1. Garut 2. Tasikmalaya 3. Kota Tasikmalaya
13.	Jawa Tengah (Jateng)		77	Jateng I	8	1. Semarang 2. Kendal 3. Kota Salatiga 4. Kota Semarang
				Jateng II	7	1. Kudus 2. Jepara 3. Demak
				Jateng III	9	1. Grobongan 2. Blora 3. Rembang 4. Pati
				Jateng IV	7	1. Wonogiri 2. Karanganyar 3. Sragen
				Jateng V	8	1. Boyolali 2. Klaten 3. Sukoharjo 4. Kota Surakarta
				Jateng VI	8	1. Purworejo 2. Wonosobo 3. Magelang 4. Temanggung 5. Kota Magelang
				Jateng VII	7	1. Purbalingga 2. Banjarnegara 3. Kebumen
				Jateng VIII	8	1. Cilacap 2. Bayumas
				Jateng IX	8	1. Tegal 2. Brebes 3. Kota Tegal
				Jateng X	7	1. Batang 2. Pekalongan 3. Pemalang 4. Kota Pekalongan
14.	Jawa Timur (Jatim)		87	Jatim I	10	1. Kota Surabaya 2. Sidoarjo
				Jatim II	7	1. Purbalinggo 2. Pasuruan 3. Kota Purbalinggo 4. Kota Pasuruan
				Jatim III	7	1. Bayuwangi 2. Bondowoso 3. Situbondo
				Jatim IV	8	1. Lumajang 2. Jember
				Jatim V	8	1. Malang 2. Kota Malang 3. Kota Batu
				Jatim VI	9	1. Tulungagung 2. Blitar 3. Kediri 4. Kota Kediri 5. Kota Blitar
				Jatim VII	8	1. Pacitan 2. Ponorogo 3. Trenggalek 4. Magetan 5. Ngawi
				Jatim VIII	10	1. Mojokerto 2. Jombang 3. Nganjuk

						4. Madiun 5. Kota Mojokerto 6. Kota Madiun
				Jatim IX	6	1. Bojonegoro 2. Tuban
				Jatim X	6	1. Lamongan 2. Gresik
				Jatim XI	8	1. Bangkalan 2. Sampang 3. Pamekasan 4. Sumenep
15.	Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)		8	DIY	8	1. Kota Yogyakarta 2. Bantul 3. Kulon Progo 4. Sleman 5. Gunung Kidul
16.	Banten		22	Banten I	6	1. Pandeglang 2. Lebak
				Banten II	6	1. Serang 2. Kota Cilegon 3. Kota Serang
				Banten III	10	1. Tangerang 2. Kota Tangerang 3. Kota Tangerang Selatan
17.	Bali		9	Bali	9	1. Jembrana 2. Tabanan 3. Buleleng 4. Badung 5. Gianyar 6. Klungkung 7. Bangli 8. Karangasem 9. Kota Denpasar
18.	Nusa Tenggara Barat (NTB)		11	NTB I	3	1. Sumbawa Barat 2. Sumbawa 3. Dompu 4. Bima 5. Kota Bima
				NTB II	8	1. Lombok Barat 2. Lombok Tengah 3. Lombok Timur 4. Lombok Utara 5. Kota Mataram
19.	Nusa Tenggara Timur (NTT)		13	NTT I	6	1. Alor 2. Lembata 3. Flores Timur 4. Sikka 5. Ende 6. Ngada 7. Manggarai 8. Manggarai Timur 9. Manggarai Barat 10. Nagekeo
				NTT II	7	1. Sumba Timur 2. Sumba Barat 3. Sumba Tengah 4. Sumba Barat Daya 5. Sabu Raijua 6. Timor Tengah Selatan 7. Timor Tengah Utara 8. Belu 9. Malaka 10. Kupang 11. Rote Ndao 12. Kota Kupang

20.	Kalimantan Barat (Kalbar)		12	Kalbar I	8	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sambas 2. Bengkayang 3. Kota Singkawang 4. Landak 5. Kayong Utara 6. Ketapang 7. Kota Pontianak 8. Mempawah 9. Kubu Raya
				Kalbar II	4	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sanggau 2. Sintang 3. Kapuas Hulu 4. Sekadau 5. Melawi
21.	Kalimantan Tengah (Kalteng)		6	Kalteng	6	<ol style="list-style-type: none"> 1. Murung Raya 2. Gunung Mas 3. Katingan 4. lamandau 5. Sukamara 6. Kotawaringln Barat 7. Seruyan 8. Kotawaringin Timur 9. Kota Palangkaraya 10. Pulang Pisau 11. Kapuas 12. Barito Timur 13. Barito Selatan 14. Barito Utara
22.			11	Kalsel I	6	<ol style="list-style-type: none"> 1. Barito Kuala 2. Tapin 3. Hulu Sungai Selatan 4. Hulu Sungai Tengah 5. Hulu Sungai Utara 6. Balangan 7. Tabalong 8. Banjar
				Kalsel II	5	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tanah Laut 2. Tanah Bumbu 3. Kotabaru 4. Kota Banjarnasin 5. Kota Banjarbaru
23.	Kalimantan Timur (Kaltim)		8	Kaltim	8	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kota Samarinda 2. Kota Balikpapan 3. Paser 4. Penajam Paser Utara 5. Kutai Kartanegara 6. Kota Bontang 7. Kutai Timur 8. Berau 9. Kutai Barat 10. Mahakam Ulu
24.	Kalimantan Utara (Kaltara)		3	Kaltara	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bulungan 2. Malinau 3. Nunukan 4. Tana Tidung 5. Kota Tarakan
25.	Sulawesi Utara (Sulut)		6	Sulut	6	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kota Manado 2. Minahasa Utara 3. Kota Bihrng 4. Kepulauan Sangihe 5. Kepulauan Talaud 6. Kepulauan Siau Tagulandang Biaro 7. Bolaang

						<ul style="list-style-type: none"> 8. Bolaang Mongondow Utara 9. Bolaang Mongondow Timur 10. Bolaang Mongondow Selatan 11. Kota Kotamobagu 12. Minahasa Selatan 13. Minahasa Tenggara 14. Kota Tomohon 15. Minahasa
26.	Sulawesi Tengah (Sulteng)		7	Sulteng	7	<ul style="list-style-type: none"> 1. Kota Palu 2. Parigi Moutong 3. Tolitoli 4. Buol 5. Banggai 6. Banggai Kepulauan 7. Banggai Laut 8. Poso 9. Morowali 10. Tojo Una-Una 11. Morowali Utara 12. Donggala 13. Sigi
27.	Sulawesi Selatan (Sulsel)		24	Sulsel I	8	<ul style="list-style-type: none"> 1. Bantaeng 2. Jenepono 3. Takalar 4. Gowa 5. Kota Makassar 6. Kepulauan Selayar
				Sulsel II	9	<ul style="list-style-type: none"> 1. Bulukumba 2. Sinjai 3. Bone 4. Maros 5. Pangkajene dan Kepulauan 6. Barru 7. Kota Pare Pare 8. Soppeng 9. Wajo
				Sulsel III	7	<ul style="list-style-type: none"> 1. Sidenreng Rappang 2. Enrekang 3. Luwu 4. Tana Toraja 5. Toraja Utara 6. Luwu Utara 7. Luwu Timur 8. Pinrang 9. Kota Palopo
28.	Sulawesi Barat (Sulbar)		4	Sulbar	4	<ul style="list-style-type: none"> 1. Mamuju Utara 2. Mamuju 3. Mamasa 4. Majene 5. Polewali Mandar 6. Mamuju Tengah

29.	Sulawesi Tenggara (Sultra)		6	Sultra	6	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kolaka Utara 2. Konawe Utara 3. Kolaka 4. Konawe 5. Kota Kendari 6. Konawe Selatan 7. Bombana 8. Muna 9. Buton Utara 10. Buton 11. Kota Bau Bau 12. Wakatobi 13. Kolaka Timur 14. Konawe Kepulauan 15. Muna Barat 16. Buton Tengah 17. Buton Selatan
30.	Gorontalo		3	Gorontalo	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bone Bolango 2. Kota Gorontalo 3. Gorontalo 4. Gorontalo Utara 5. Boalemo 6. Pohuwato
31.	Maluku		4	Maluku	4	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kota Ambon 2. Buru 3. Buru Selatan 4. Maluku Tengah 5. Seram Bagran Timur 6. Seram Bagran Barat 7. Maluku Tenggara 8. Kepulauan Aru 9. Kota Tual 10. Maluku Tenggara Barat 11. Maluku Barat Daya
32.	Maluku Utara (Malut)		3	Malut	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Halmahera Barat 2. Kota Ternate 3. Halmahera Utara 4. Pulau Morotai 5. Halmahera Tengah 6. Halmahera Timur 7. Kota Tidore Kepulauan 8. Halmahera Selatan 9. Kepulauan Sula 10. Pulau Taliabu
33.	Papua Barat		3	Papua Barat	3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Manolnrari 2. Manolnrari Selatan 3. Pegunungan Arfak 4. Kota Sorong 5. Sorong 6. Raja Ampat 7. Sorong Selatan 8. Tambrauw 9. Maybrat

D. Dinamika Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-Undang Terkait Daerah Pemilihan

Melihat dinamika pengujian undang-undang yang berkaitan dengan daerah pemilihan pasca perubahan UUD 1945 terdapat lima kali pengujian yang berkaitan dengan daerah pemilihan. Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota di uji sebanyak 1 kali. Sedangkan undang-undang perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota diuji ke Mahkamah Konstitusi sebanyak empat kali. Melihat pengujian yang pernah ada mengenai daerah pemilihan, Pasal yang diuji ke Mahkamah Konstitusi pada dasarnya tidak jauh berbeda, bahkan pasal tersebut di uji dua kali dengan permohonan dasar pelanggaran konstitusional yang sedikit berbeda. Hal tersebut dapat diuraikan seperti tabel dibawah ini terkait Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian mengenai daerah pemilihan sebagai berikut :

Tabel IV. Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-Undang terkait Daerah Pemilihan

No	Nomor Putusan	UU yang di uji	Pasal yang di uji	Pokok Permohonan	Amar Putusan
1	PMK No. 15/PUU-VIII/2010	UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD	-Pasal 29 ayat (4) -Pasal 29 ayat (5)	Dalam UU <i>a quo</i> terdapat inkonsistensi, kontradiktif, dan multitafsir dan ketidak pastian hukum dalam penetapan dapil Kanupaten/Kota Tanggerang Selatan	Tidak dapat diterima
2	PMK. No. 96/PUU-X/2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD	-Pasal 22 ayat (4) -Lampiran UU <i>a quo</i>	Agar menggunakan data sensus penduduk sebagai basis data dalam penentuan Dapil	Ditolak untuk seluruhnya
3	PMK No. 109/PUU-X/2012	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD	-Pasal 24 ayat (4) Pasal 27 ayat (4)	Untuk ketentuan lebih lanjut yang mengatur mengenai Dapil dan alokasi kursi anggota DPRD Provinsi yang diatur dalam peraturan KPU diubah menjadi menggunakan sebuah metodologi dan	Permohonan tidak dapat diterima

				pengaturannya diserahkan kepada KPU.	
4	PMK No 2/PUU-XI/2013	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD	-Pasal 22 ayat (1) -Pasal 22 ayat (5)	Agar daerah pemilihan juga ditetapkan di luar negeri untuk keterwakilan aspirasi bagi WNI yang berada di luar negeri	Ditolak untuk seluruhnya
5	PMK No. 6/PUU-XI/2013	UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD	-Pasal 22 ayat (5) -Lampiran UU a quo	Agar seluruh wilayah yang didiami oleh masyarakat suku Gayo bergabung dan satu dapil	Menolak untuk seluruhnya

Berdasarkan identifikasi tabel Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-Undang terkait Daerah Pemilihan di atas maka penulis ingin menguraikan dan menganalisis kelima Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Meskipun kelima putusan tersebut mayoritas ditolak untuk seluruhnya, setidaknya Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tersebut memberikan gambaran bagi kita semua bahwa perihal terkait sistem daerah pemilihan juga memiliki dinamika dalam beberapa regulasi mengenai Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagai berikut :

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013 terkait dengan pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pileg) dimohonkan oleh 31 orang pemohon yang tinggal diluar negeri yang merasa hak konstitusional sebagai warga negaranya terlanggar dengan adanya Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU Pemilihan Legislatif. Menurut pemohon, aspirasi dan kepentingan mereka tidak terwakili secara khusus karena pemohon yang tinggal di luar negeri berkeinginan diwakili secara adil dengan memberikan suara pada daerah pemilihan yang juga ditetapkan khusus untuk daerah pemilihan di luar negeri berdasarkan tempat tinggal mereka sekarang. Bukan digabungkan dengan Daerah Pemilihan II DKI Jakarta sebagaimana yang daitur dalam UU *a quo*. Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU Pileg mengatur bahwa daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota yang tercantum dalam lampiran UU *a quo*. Pasal ini dianggap bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Dalam UU Pileg untuk daerah pemilihan bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri adalah daerah pemilihan II DKI Jakarta. Ketentuan ini menurut para pemohon tidak memberikan perlakuan yang sama dalam

pemerintahan termasuk hak untuk memilih dalam pemilihan umum. Mereka berpendapat bahwa aspirasi dari warga negara Indonesia yang berada di luar negeri tidak dapat dipersamakan dengan warga negara Indonesia yang berada di Jakarta pada daerah pemilihan II. Hal ini karena perbedaan geografis, wilayah yang tentunya terdapat perbedaan keterbutuhan. Sehingga pemohon berpendapat seharusnya UU sebagai payung hukum dapat memberikan legalitas formal bahwa adanya daerah pemilihan untuk warga negara Indonesia yang berada diluar negeri.

Dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pada dasarnya semua warga negara memiliki kepentingan terhadap terpilihnya orang-orang yang akan menduduki sebagai anggota DPR maupun jabatan pemerintahan lainnya. Sehingga setiap warga negara memiliki hak substantif dalam pemilihan umum yaitu *right to vote* dan *right to be candidate*. Namun agar terciptanya pemilu yang jujur, adil maka diperlukan adanya pembatasan secara rasional diantaranya pembatasan usia pemilih, periodisasi pemilu, tata cara pemilihan dan lain-lain.

Sebab, secara konstitusional diatur dalam UUD 1945 yaitu pada Pasal 22E ayat (6) yang menjelaskan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang”. Salah satu mekanisme dalam pemilihan umum yang tidak diatur didalam UUD 1945 tetapi didelegasikan kedalam UU yaitu mengenai Daerah Pemilihan (Dapil).⁴⁴² Mahkamah berpendapat bahwa Dapil pada dasarnya suatu pengelompokan pemilih dalam wilayah geografis tertentu yang bertujuan semata-mata untuk memudahkan penentuan orang-orang yang akan duduk dalam suatu lembaga perwakilan dalam rangka mewakili penduduk wilayah dimaksud.

Dalam pertimbangannya MK menyatakan terdapat beberapa kriteria yang secara umum dijadikan pertimbangan dalam membentuk Dapil, diantaranya, (i)kepadatan atau populasi penduduk dalam wilayah; (ii) bentang alam yang menjadi batas geografis; (iii) kemudahan akses dan komunikasi antara pemilih dan calon peserta pemilihan umum; (iv) keragaman kepentingan penduduk; (v)kondisi sosial, ekonomi, dan politik penduduk serta wilayah; (vi) kondisi administratif penduduk, dan (viii) sistem atau mekanisme kerja lembaga perwakilan yang anggotanya akan diisi dari hasil pemilihan umum tersebut.

Terkait dengan konsep pembentukan Dapil yang mengakomodasi Dapil luar negeri maupun konsep pembentukan Dapil yang mengakomodasi Dapil luar negeri, Mahkamah berpendapat bahwa kedua konsep dimaksud adalah kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*opened legal policy*) yang

⁴⁴² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013 terkait dengan pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap Undang-Undang Dasar 1945

tidak bertentangan dengan UUD 1945. Secara konseptual keduanya telah mengakui dan menampung suara para pemilih baik yang berada di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri. Perbedaan kedua konsep tersebut adalah pada status wakil rakyat yang terpilih, yaitu apakah suara pemilih di luar negeri akan disalurkan kepada wakil rakyat yang memang secara khusus mewakili kepentingan para pemilih luar negeri.

Pada prinsipnya semua golongan dan kepentingan dalam masyarakat harus diwakili dalam lembaga perwakilan, namun tentu tidak dapat dilaksanakan keterwakilan secara penuh (100%) mengingat kepentingan yang harus diwakili sangat banyak dan beragam sedangkan jumlah wakil rakyat harus dibatasi. Terkait dengan adanya aspirasi atau kepentingan pemohon sebagai WNI yang tinggal diluar negeri tidak tersalurkan dan tersuarakan di DPR, hal ini bukan karena permasalahan tidak adanya dapil diluar negeri. Hal ini semata-mata hanya karena kebuntuan komunikasi yang sejatinya dapat diperbaiki. Pada sidang pembacaan putusan pengujian terhadap UU Pileg ini MK memutuskan menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya.

Putusan yang diambil oleh Mahkamah Konstitusi bukan berarti tidak memperhatikan hak dari para pemohon yang memiliki kesempatan yang sama dalam pemerintahan, Namun, konsep dapil sejatinya tidak dapat diterapkan diluar negeri karena, *pertama*, WNI yang berada diluar negeri sifatnya tidak tinggal secara menetap. Jika ditetapkan suatu wilayah diluar negeri sebagai dapil tidak ada yang bisa menjamin penduduk WNI disuatu wilayah diluar negeri tersebut akan tinggal secara menetap dalam kurun waktu yang lama.

Bahkan tidak tertutup kemungkinan mereka berpindah-pindah ke daerah lain. Sehingga hal ini sama sekali tidak menemukan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemilu. *Kedua*, Dapil untuk pelaksanaan Pemilu ditetapkan berdasarkan wilayah terbagi atas wilayah provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia dan besaran jumlah penduduk. Sehingga tidak tepat menerapkan dapil untuk pelaksanaan pemilu di Indonesia dengan berdasarkan perhitungan batas wilayah negara lain. Hal ini sudah melewati batas wilayah administratif dan kedaulatan suatu negara.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-VIII/2010 terkait dengan pengujian Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Permohonan pengujian UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD ini diajukan oleh anggota DPC Partai PPP Kota Tangerang Selatan yang merasa hak mereka secara konstitusional

dirugikan dengan adanya Pasal 29 ayat (4) dan ayat (5) UU *a quo* yang mengatur bahwa penataan daerah pemilihan di kabupaten/kota induk dan pembentukan daerah pemilihan di kabupaten/kota baru dilakukan untuk pemilu berikutnya.

Ketentuan mengenai alokasi kursi dan daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota ditetapkan dalam peraturan KPU. Menurut para pemohon di dalam Pasal 29 ayat (4) UU *a quo* terdapat inkonsistensi, kontradiktif, dan multitafsir serta menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Para pemohon berpendapat bahwa hak konstitusional mereka menjadi terlanggar karena, para pemohon sebelumnya telah ditetapkan sebagai Caleg pada Dapil 5 dan Dapil 6 kabupaten induk yang terdiri 6 Dapil sebelum Kota Tangerang Selatan dimekarkan dari Kabupaten Tangerang. Namun setelah KPU mengeluarkan Peraturan Nomor 61 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan Jumlah dan Tata Cara Pengisian Keanggotaan DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota Induk dan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota yang dibentuk setelah pemilu 2009, dan mengeluarkan Keputusan Nomor 442/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang perubahan terhadap peraturan KPU No. 168/SK/KPU/Tahun 2008 tentang Penetapan Daerah Pemilihan, Jumlah Penduduk, dan Jumlah Kursi Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten Kota dalam Pemilu 2009 di wilayah Provinsi Banten menjadi 2 dapil.

Sehingga para pemohon yang berada di dapil 5 kehilangan hak untuk memperjuangkan aspirasi konstituen mereka. Dalam penetapan dapil, KPU tidak merujuk kepada UU pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan Kab/Kota. Terhadap pengujian tersebut, Mahkamah Konstitusi sebagai *the soul of interpreter* berpendapat bahwa permohonan pengujian terhadap UU *a quo* tidak dapat dibuktikan kerugiannya. Karena berdasarkan penjabaran yang disampaikan oleh para pemohon, mereka bukan dirugikan dengan adanya Pasal 29 ayat (4) dan ayat (5) melainkan kerugian hak konstitusional mereka disebabkan oleh adanya Keputusan KPU Nomor 442/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang perubahan terhadap peraturan KPU No. 168/SK/KPU/Tahun 2008 tentang Penetapan Daerah Pemilihan. Sehingga MK memberikan amar putusan permohonan para pemohon tidak dapat diterima.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 96/PUU-X/2012 terkait dengan pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD pada permohonan ini diajukan oleh

Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (PERLUDEM)) dan Indonesia Parliamentary Center (IPC). Para Pemohon berpendapat bahwa dalam penentuan daerah pemilihan anggota DPR harus memenuhi kaidah-kaidah tertentu dan bukan semata-mata atas dasar argumentasi politik. Kaidah yang dimaksud yakni didasarkan pada data kependudukan tertentu yang melandasi pengalokasian kursi DPR ke provinsi yang didasarkan pada prinsip kesetaraan suara (*equality*) tanpa melihat perbedaan ideologi, agama, etnis, daerah, serta kelas ekonomi dan sosial.

Hal ini karena DPR merupakan keterwakilan orang-orang atau penduduk bukan keterwakilan wilayah seperti DPD. Melihat pemberlakuan Pasal 22 ayat (4) dan Lampiran Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD yang ditetapkan tanpa mencantumkan secara tegas jenis data kependudukan yang akan digunakan dan prinsip kesetaraan suara. Sehingga ketentuan ini tidak sesuai dengan semangat Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang mendorong terciptanya kesetaraan dan kepastian hukum sebagai muara akhir yang hendak dicapai. Daerah Pemilihan yang ditetapkan dalam lampiran UU No 8 tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD sama dengan lampiran daerah pemilihan yang terdapat dalam UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD yang digunakan dalam Pemilu tahun 2009.

Dalam penentuan daerah pemilihan, seharusnya UU *a quo* menetapkan apakah akan menggunakan data agregat kependudukan per kecamatan sebagaimana dalam penyusunan daerah pemilihan anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota yang tercantum didalam Pasal 32 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012 atau menggunakan data Sensus Kependudukan yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik. Seharusnya dalam penentuan daerah pemilihan menggunakan data sensus penduduk lebih netral, kredibel, periodik dan lazim digunakan oleh banyak negara.

Sistem proporsional yang dianut Indonesia mengharuskan negara menerapkan pembagian daerah pemilihan yang mempertimbangkan kesetaraan nilai suara, integrasi wilayah, kondisi geografis, dan kohesivitas penduduk. Prinsip kesetaraan ini memiliki makna bahwa harga kursi di setiap daerah pemilihan kurang lebih sama atau jumlah kursi antara daerah pemilihan yang satu dengan daerah lain yang berdekatan kurang lebih seimbang. Prinsip integrasi wilayah memiliki makna bahwa pembentukan daerah pemilihan harus memperhatikan kesatuan wilayah secara geografis. Prinsip kesinambungan wilayah berarti bahwa pembentukan daerah pemilihan tidak boleh memisahkan satu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan lainnya. Sedangkan prinsip kohesivitas penduduk berarti bahwa pembentukan daerah pemilihan memperhatikan kesamaan-kesamaan kondisi sosial budaya masyarakat dalam satu daerah pemilihan.

Menurut Mahkamah terhadap pengujian UU *a quo*, bahwa dalam penetapan daerah pemilihan yang didalilkan oleh pemohon bahwa terdapat beberapa daerah yang mengalami *over represented*, atau *under represented* merupakan permasalahan implementasi alokasi kursi DPR yang merupakan ranah kewenangan UU untuk mengaturnya, sehingga kelebihan keterwakilan atau kekurangan keterwakilan pada suatu daerah bukan karena adanya Pasal 22 ayat (4) melainkan hal tersebut merupakan metode penetapan daerah pemilihan yang merupakan ranah kewenangan dari pembentuk UU untuk mengaturnya sebagaimana Pasal 22 E ayat (6) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*". Sehingga dalam amar putusannya MK menyatakan bahwa MK menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya.

BAB VII KONVERSI SUARA

Salah satu prinsip pemilihan umum yang demokratis adalah *equality* atau kesetaraan. Maksudnya kesetaraan suara yang biasa diungkapkan dengan istilah OPOVOV: *one person one vote, one value*. Prinsip ini menegaskan bahwa nilai suara yang dimiliki setiap pemilih adalah sama dalam satu pemilihan.⁴⁴³ konsep kesetaraan ini juga diakui didalam konstitusi Indonesia yaitu adanya jaminan persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan, dengan kata lain setiap orang mempunyai kesamaan hak dan perlakuan termasuk kesetaraan dalam proses demokrasi dan pemilu.

Prinsip kesetaraan suara itu diterapkan secara konsisten pada pemilu 1955, baik melalui pengaturan penyelenggara pemilu, maupun pada saat proses penghitungan perolehan kursi. Namun pemilu-pemilu Orde Baru (Pemilu 1971, Pemilu 1977, Pemilu 1987, Pemilu 1992, dan Pemilu 1997) mengabaikan prinsip kesetaraan suara dengan dalih demi keseimbangan politik jawa dan luar jawa. Pengabaian prinsip kesetaraan suara tersebut diteruskan pada pemilu 1999. Dan bahkan pada pemilu 2004 dan pemilu 2009, meskipun sebelum Pemilu 2004 sudah dilakukan perubahan UUD 1945.⁴⁴⁴

Pengabaian prinsip kesetaraan suara dalam pemilu menciptakan ketidakadilan politik bagi warga negara. Namun disisi lain, penerapan prinsip kesetaraan suara dalam pemilu bukan pula hal yang mudah. Jika tidak cermat pengaturannya bisa menyebabkan ketidakpastian hukum dan menyebabkan keadilan politik yang ingin dicapai juga tidak dapat dicapai.⁴⁴⁵ Secara Umum, Konversi suara adalah suatu metode mengubah suara sah dalam pemilihan umum dalam bentuk kursi di parlemen. Konversi suara dapat pula dikatakan sebagai salah satu matematika pemilu karena mengubah bilangan angka suara sah pemilu dengan menggunakan berbagai formula yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan Pemilu.

Terdapat berbagai langgam formula yang diperkenalkan oleh ahli matematika pemilu untuk mengkonversi suara sah yang telah dikumpulkan partai dalam pemilihan umum. Pelbagai pilihan formula tersebut memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing yang dapat berpengaruh kepada kursi yang diraih oleh masing-masing partai dalam pemilu. Bahkan tidak dapat dipungkiri pilihan formula dapat juga berpengaruh bagi perolehan

⁴⁴³ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, 2011, *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi*, Jakarta: Kemitraan Partnership hlm. 1.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 2.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 10.

kursi baik bagi partai mayoritas atau besar maupun partai minoritas atau kecil.

Secara umum metode konversi suara dalam pemilu dibedakan kepada 3 (tiga) rumpun metode, yaitu, rumpun metode kuota, rumpun metode divisor dan rumpun metode lain-lain.⁴⁴⁶ namun dari 3 (tiga) rumpun metode konversi suara tersebut, kemudian berkembang berbagai varian turunannya, varian tersebut diperkenalkan oleh pelbagai ahli matematika pemilu yang berasal dari berbagai latarbelakang keahlian.

A. Macam-Macam Formula Konversi Suara

Sebagaimana disebutkan diatas terdapat 3 (tiga) rumpun metode dalam konversi suara. Maka pemamparan dibawah ini akan menjelaskan masing-masing metode dimaksud.

a. Metode Kuota⁴⁴⁷

Metode kuota menggunakan metode penghitungan bilangan pembagi pemilih atau disingkat dengan BPP. Adapun rumus dari metode ini adalah dengan membagi jumlah total suara sah dengan jumlah kursi yang dialokasikan untuk satu daerah pemilihan tertentu, dan selalu memiliki sisa suara yang memerlukan perhitungan pada tahap berikutnya untuk sisa suara/sisa kursi yaitu dengan metode largest-remainder (sisa suara terbanyak).Metode kuota memiliki 3 (tiga) varian, yaitu Kuota Hare, Kuota Droop, dan Kuota Imperali.

b. Metode Divisor⁴⁴⁸

Metode Divisor memiliki ciri adanya bilangan pembagi tertentu yang sudah fixed, pada metode ini tidak dikenal adanya Bilangan Pembagi Pemilih maupun sisa suara, karena suara, langsung diranking dan dibagi. Metode divisor memiliki 4 (empat) tipe, yaitu Divisor D'Hondt, Divisor Sainte Lague (murni), Divisor Sainte Lague (Modifikasi) dan Divisor Danish.

⁴⁴⁶ Dian Agung Wicaksono, *Reformulasi Metode Konversi Suara Menjadi Kursi dalam Sistem Pemilihan Umum Indonesia*, Jurnal Rechtvinding Volume 3 Nomor 1, April 2014 hlm 15

⁴⁴⁷ Rumus/ Formula Metode Kuota

- a. Kuota Hare, yaitu perhitungan dengan rumus: total jumlah suara sah dengan total jumlah kursi yang harus diisi;
- b. Kuota Droop, yaitu perhitungan dengan rumus: (total suara sah/jumlah kursi +1)
- c. Kuota Imperali, yaitu perhitungan dengan membagi total jumlah suara sah + 2 atau lebih kursi yang harus diisi

⁴⁴⁸ Rumus/ Formula Metode Divisor

- a. D'Hondt, yaitu suara yang diraih setiap partai dibagi dengan angka serial 1, 2, 3,4,5, 6 dan seterusnya;
- b. Sainte Lague (murni), yaitu suara yang diraih setiap partai dibagi dengan angka serial 1, 3,5, 7,9 dan seterusnya;
- c. Sainte lague (modifikasi), yaitu suara yang diraih setiap partai dibagi dengan angka serial 1, 4, 3, 5,7,9 dan seterusnya

c. Metode campuran/ metode lain⁴⁴⁹

Adapun rumpun metode lainnya adalah metode diluar dari 2 (dua) metode yang tidak masuk kedalam kategori dari kedua jenis rumpun sebagaimana disebutkan dalam metode kuota dan metode divisor. Varian dari metode campuran ini ada 2 (dua) model yaitu, Metode Hagenbach Bischoff dan Metode (Hare)-Niemeyer.⁴⁵⁰

B. Konversi Suara dalam sistem Pemilihan Umum di Indonesia

Sebagaimana disebut dalam tipe-tipe formula dari konversi suara yang ada diatas, maka berdasarkan napak tilas pengaturan konversi suara yang ada di Indonesia dapat disimpulkan bahwa konsep konversi suara yang dianut di Indonesia adalah sistem kuota. Namun terminologi kuota tidak disebutkan secara eksplisit. Istilah yang digunakan adalah Bilangan Pembagi Pemilih. Namun dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, metode kuota tidak lagi digunakan, pilihan politik hukum metode konversi suara berubah dari metode kuota menjadi metode divisor. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 telah menetapkan metode divisor dengan varian metode divisor Sainte Lague. Artinya suara sah yang diraih oleh masing-masing partai politik tidak lagi dibagi dengan besaran bilangan pembagi, tetapi akan dibagi dengan angka pembagi tertentu.

Karena metode yang pernah diterapkan adalah metode kuotadan metode divisor, maka kedua metode tersebut akan dibahas lebih mendalam dalam Bab-Bab dibawah ini:

1. Metode Kuota

Pertama kali, metode kuota diperkenalkan oleh Hamilton yang berasal dari Amerika Serikat pada tahun 1772. Metode ini pernah digunakan pada pemilu di Amerika Serikat di abad ke-19. Berjalannya waktu, metode kuota varian hamilton ini dikembangkan dan disempurnakan oleh ahli matematika pemilu lainnya yaitu Hare dan Niemeyer.

Pertama, Metode kuota hare ini dikenalkan oleh orang yang bernama Sir Thomas Hare pada tahun 1806 sampai 1891, Hare adalah Pria berkebangsaan Inggris Raya, Ia adalah orang berkontribusi dan berdedikasi banyak dalam mereformasi sistem hukum pemilu, hal demikian tidak

⁴⁴⁹ Rumus/ Formula Metode lainnya.

- a. Hagenbach-Bischoff yang merupakan varian dari kuota droop dimana dalam perhitungan tahap awal, dan setelah itu menggunakan divisor D'Hondt untuk pendistribusian sisa kursi kepada parta dimulai dari sisa suara terbesar.
- b. (Hare)-Niemeyer, metode ini mempunyai efek yang sama dengan Hare-Quota, meski demikian, dilakukan dengan cara lain: $(\text{jumlah suara partai} / \text{total suara sah}) \times \text{jumlah total kursi}$.

⁴⁵⁰ Harun Husein, *Berhitung Kursi secara Fair*, Republika Teraju diterbitkan pada tanggal 12 Juli 2011 hlm 23

terlepas dari latar belakang pendidikannya yang merupakan ahli hukum. Metode ini dirumuskannya dengan maksud untuk menciptakan sistem pemilihan yang dapat menciptakan hasil yang proporsional bagi setiap kalangan. Austria, Filipina, Meksiko, Italia, Korea Selatan dan beberapa negara di kawasan Afrika adalah contoh negara yang menggunakan metode konversi suara ini dalam pemilihan umum di negaranya.

Walaupun metode kuota hare diperkenalkan oleh orang Inggris justru di Inggris metode Hare ini belum pernah diterapkan, karena Pemilu Inggris Raya masih menggunakan sistem *first-past the post* (satu kursi setiap daerah pemilihan).⁴⁵¹ Secara formula metode hare adalah pengkonversian suara menjadi kursi dengan menggunakan rumus: total jumlah suara sah dibagi dengan jumlah alokasi kursi yang harus diisi. Untuk mengkonversi suara menjadi kursi melalui metode ini, maka ada tahapan-tahapan yang harus dilakukan.

Tahap pertama yaitu menentukan harga satu kursi dalam satu daerah pemilihan (dapil) dengan menggunakan rumus V (vote/total suara sah) dibagi S (seat/jumlah alokasi kursi). Sedangkan tahap kedua, adalah jumlah perolehan suara partai politik di suatu dapil dibagi dengan hasil hitung harga satu kursi yang telah dilakukan di tahap pertama untuk mengetahui jumlah perolehan kursi masing-masing partai di dapil tersebut. Selanjutnya, apabila masih ada kursi yang belum terbagi (sisa), maka dilakukanlah tahap ketiga dengan cara mendistribusikan kursi yang belum terbagi kepada partai-partai yang memiliki sisa suara terbanyak secara berurutan dimulai dari yang terbanyak pertama sampai seterusnya.⁴⁵²

Untuk mengetahui tata cara menggunakan formula dari metode konversi di maksud maka dapat dilihat dalam 2 formula sebagai berikut

1. Kuota Hare (*Hare Quota/HQ*)⁴⁵³

$$HQ = \frac{V}{S}$$

2. Kuota Droop (*Droop Quota/DQ*)⁴⁵⁴

$$DQ = \frac{V}{S + 1}$$

⁴⁵¹ *Ibid.*,

⁴⁵² Dian Agung Wicaksono, *Reformulasi Metode Konversi Suara Menjadi Kursi dalam Sistem Pemilihan Umum Indonesia*, Jurnal *Rechtvinding* Volume 3 Nomor 1, April 2014 hlm 15

⁴⁵³ Kuota Hare (*Hare Quota/HQ*) dihitung berdasarkan jumlah total suara yang sah (vote/v) dibagi dengan jumlah kursi yang disediakan dalam suatu distrik (seat/s)

⁴⁵⁴ Kuota Droop (*Droop Quota/DQ*) dihitung dari jumlah total suara (vote/v) dibagi dengan jumlah kursi yang disediakan dalam suatu distrik (seat/s) ditambah 1.

Selain, metode kuota varian hare terdapat juga varian metode perhitungan yang diperkenalkan oleh pakar matematika Jerman, Horst Friedrich Niemeyer. Adapun formula penghitungan konversi suara menggunakan varian Niemeyer dapat dilihat dibawah ini:

$$\text{Formula} = (\text{Suara partai: total suara}) \times \text{total kursi}$$

Dari pemaparan mengenai metode kuota dengan 3 varian diatas (Hamilton, Hare dan Niemeyer). Maka dapat ditarik benang merah bahwa elemen yang menjadi unsur dalam metode konversi suara metode kuota adalah adanya suara sah yang diraih oleh partai dan jumlah kursi. Secara umum pemahaman metode ini sangatlah sederhana, namun dalam prakteknya ternyata tidak semudah tersebut.

Meskipun jumlah kursi untuk suatu pemilihan ditentukan sesuai dengan jumlah penduduk yang boleh mengikuti pemilihan, dan ditentukan pula bahwa setiap kursi membutuhkan suara dalam jumlah tertentu, namun apabila ternyata tidak semua penduduk memberikan suara atau ada sebagian yang tidak sah, persentase untuk satu kursi juga menjadi berubah. Oleh karena itu, sistem proporsional ini dikenal agak rumit cara penghitungannya. Bahkan, sistem proporsional ini dapat dilaksanakan dengan ratusan variasi yang berbeda-beda. Namun, secara garis besar, ada dua metode utama yang biasa dikenal sebagai variasi, yaitu metode *single transferable vote* dengan *hare system*, dan metode *list system*.⁴⁵⁵

Pada metode pertama, *single transferable vote* dengan *hare system*, pemilih diberikan kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua, dan seterusnya dari daerah pemilihan yang bersangkutan. Jumlah perimbangan suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan, dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan suara itu dapat dipindahkan kepada calon pada urutan berikutnya, dan demikian seterusnya. Dengan kemungkinan penggabungan suara itu, partai politik yang kecil dimungkinkan mendapat kursi dilembaga perwakilan rakyat, meskipun semula tidak mencapai jumlah imbalan suara yang ditentukan. Konsensuensi dari sistem ini adalah bahwa penghitungan suara agak berbelit-belit dan membutuhkan kecermatan yang sama. Sementara itu, pada metode *list system*, para pemilih diminta memilih diantara daftar-daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilihan umum.⁴⁵⁶

Partai-partai yang kecil biasanya sangat menyukai sistem pemilihan proposional karena dimungkinkan adanya penggabungan suara. Jika partai

⁴⁵⁵ *Ibid*

⁴⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press) hlm 426-427

politik A, berdasarkan jumlah imbang suara hanya akan mempunyai satu orang wakil yang duduk di lembaga perwakilan, tetapi karena metode perhitungan berdasarkan *hare system*, dapat saja memperoleh dua kursi lebih banyak. Sebaliknya, sistem proporsional ini kurang disenangi oleh partai politik yang besar, karena perolehannya dapat terancam oleh partai-partai kecil.

Namun terlepas dari perbedaan antara metode *single transferable vote* dengan *hare system* dan *list system*, yang jelas sistem pemilihan perwakilan berimbang atau perwakilan proporsional ini diaku banyak kelebihan dibandingkan dengan sistem distrik. Misalnya, tidak adanya suara pemilih yang hilang sehingga sistem ini sering dikatakan lebih demokratis, dan mengakibatkan lembaga perwakilan rakyat cenderung bersifat lebih nasional daripada kedaerahan, namun sistem ini banyak juga kelemahannya, misalnya cara penghitungannya agak rumit, dan cenderung mengutamakan peranan partai politik daripada para wakil rakyat secara langsung.⁴⁵⁷

Dalam sejarah perkembangan penggunaan metode konversi suara kuota ini menimbulkan paradoks. Sebagai contoh paradoks yang terjadi di Amerika Serikat pada saat menggunakan metode kuota varian Hamilton (*largest remainder*). *Pertama*, terjadinya pengurangan kursi terlalu banyak pada satu daerah bagian sementara daerah bagian lain tidak terjadi pengurangan kursi, hal demikian terjadi pada saat hadirnya negara bagian baru yaitu Okhlohoma 1907. *Kedua*, ketika suatu negara bagian memiliki jumlah penduduk yang bertambah dan diikuti oleh jumlah kursi yang diperebutkan bertambah tetapi jumlah kursi di negara bagian tersebut justru berkurang yaitu dikasus negara bagian Virginia tahun 1990. *Ketiga*, terjadinya naik turun jumlah kursi yang didapat oleh negara bagian Alabama dan Maine padahal alokasi kursi di parlemen bertambah. Akibat beberapa alasan tersebut kemudian orang mulai meninggalkan metode kuota dan beralih ke divisor.⁴⁵⁸

2. Metode Divisor

Metode divisor memiliki beberapa varian. Pada dasarnya perbedaan dari masing-masing varian dari metode konversi divisor ada pada bilangan pembagi yang digunakan. Adapun varian metode divisor yang dimaksud adalah sebagai berikut:⁴⁵⁹

a. Metode D'Hondt

Metode ini dikenalkan oleh Victor D'Hondt, Padanan metode ini ditemukan di Amerika dengan nama metode Jefferson, merujuk nama

⁴⁵⁷ *Ibid*

⁴⁵⁸ Pipit Rochijat Kartawidjaja, 2003, *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, Jakarta:ELSAM, hlm 45-51

⁴⁵⁹ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, 2011, *Menyetarakan Nilai Suara*, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintah) hlm 65

negarawan Amerika Serikat, Thomas Jefferson. Metode D'Hondt ini juga ekuivalen dengan *bader-ofen*. Sistem ini, menurut para pakar, cenderung menguntungkan partai-partai besar. Dan, proporsionalitas dinilai lebih rendah dibanding sistem Divisor lain seperti sainte-lague. Formula: suara masing-masing partai dibagi dengan bilangan pembagi tetap 1,2,3 dst, kemudian kursi dibagikan kepada peraih suara secara ranking, dimulai dari suara terbesar.

b. Metode Sainte-Lague

Metode Sainte-Lague merujuk nama pakar matematika Perancis, Andre Sainte Lague. Metode ini mirip dengan D'Hondt, namun menggunakan angka berbeda dalam melakukan pembagian. Metode ini dinilai lebih menguntungkan partai-partai menengah. Bahkan dalam sejumlah kasus dan pengalaman di berbagai negara, hasil akhir metode sainte lague ini lebih mirip dengan metode *Largest Remainder (Hare Quota)* yang menguntungkan partai-partai kecil.⁴⁶⁰

Metode Sainte-Lague ini mempunyai padanan lain dalam hasil akhir yang identik kendati cara penghitungannya berbeda, yaitu metode webster yang diambil dari nama penganjurnya, senator AS, Daniel Webster, serta metode Schepers yang diambil dari nama penganjurnya, Hans Schepers⁴⁶¹

Formula yang digunakan untuk menghitung konversi suara menurut metode ini adalah berdasarkan kepada suara masing-masing partai dibagi dengan bilangan pembagi tetap 1, 3, 5, 7,9, kemudian kursi dibagikan kepada peraih suara secara ranking dimulai dari suara terbesar. Disejumlah negara ada modifikasi bilangan pembagi tetap. Ada yang menggunakan 0,5; 1.5;2.5;3.5; dan seterusnya. Ada pula yang hanya memodifikasi angka depannya menjadi 1,4.⁴⁶²

Metode Sainte Lague adalah metode quotient tertinggi untuk mengalokasikan kursi dalam representasi proporsional daftar partai yang digunakan dalam banyak sistem pemungutan suara. Dinamai dari matematikawan Perancis André Sainte-Laguë dan di Amerika Serikat setelah negarawan dan senator Daniel Webster. Metode ini sangat mirip dengan metode D'Hondt, tetapi menggunakan pembagi yang berbeda. Dalam kebanyakan kasus, metode sisa terbesar memberikan hasil yang hampir sama. Metode D'Hondt juga menawarkan hasil yang serupa, tetapi lebih disukai daripada metode Webster / Sainte-Lague. Ada ambang elektoral, yang merupakan persentase minimum dari kursi yang dibutuhkan.⁴⁶³

⁴⁶⁰ Ibid

⁴⁶¹ Ibid

⁴⁶² ibid

⁴⁶³ ibid

Metode pertama yang diusulkan Webster pada tahun 1832 dan pada tahun 1842 adalah metode yang digunakan untuk alokasi kursi secara proporsional dalam pembagian kongres Amerika Serikat (Act of June 25, 1842, ch 46, 5 Stat. Kemudian digantikan oleh metode Hamilton dan pada tahun 1911 metode Webster diperkenalkan kembali.⁴⁶⁴

Metode Divisor Varian Webster/St Lague. Untuk mengalokasikan kursi kenegara bagian atau provinsi, metode divisor membagi jumlah penduduk setiap negara bagian atau provinsi dengan bilangan pembagi atau divisor. Semula d'Hondt menetapkan bilangan pembagi adalah 1; 2; 3; 4 ... dan seterusnya.⁴⁶⁵

Namun bilangan pembagi itu cenderung menguntungkan provinsi yang memiliki penduduk besar. Sebagai pengimbangannya, negara-negara Skandinavia menetapkan bilangan pembagi 1,4; 3; 5; 7 ... dan seterusnya, yang lebih menguntungkan provinsi yang memiliki penduduk sedikit. Selanjutnya Webster merumuskan bilangan pembaginya adalah $\frac{1}{2}$; $1\frac{1}{2}$; $2\frac{1}{2}$; $3\frac{1}{2}$... dan seterusnya.

Seorang ahli matematika Perancis Sainte Lague menyempurnakannya dengan mengalikan bilangan pembagi tersebut dengan angka 2 sehingga hasilnya adalah 1; 3; 5; 7 ... dan seterusnya. Oleh karena itu metode ini sering dikenal sebagai metode bilangan ganjil karena bilangan pembaginya bilangan ganjil atau kerap disebut juga metode pecahan terbesar (*major fraction*).

C. Perbandingan Metode Konversi di 8 Negara Eropa.

Dalam penelitian ini, peneliti mengulas mengenai perbandingan kecenderungan model formula konversi yang memiliki frekuensi banyak digunakan di 8 negara Eropa. Tujuan perbandingan ini hanya sekedar menunjukkan metode konversi seperti apa yang digunakan di negara tersebut. Berdasarkan data yang diperoleh maka dapat diketahui metode konversi di 8 (delapan) negara Eropa sebagai berikut:

Tabel Perbandingan 8 (delapan) negara yang menggunakan sistem proposional terbuka di Eropa

Negara	Jumlah Dapil Anggota Parlemen	Deskripsi Parlemen	Metode Konversi	Deskripsi
Austria	9 multi-member (dari 7-36 kursi)	Di konsil federal (Bundesrat) 62 anggota dipilih secara pemilihan tidak langsung. Anggota tersebut	Hare and D' hondt	Kursi didistribusikan dalam 3 langkah. Pertama hasil dari distrik pemilihan regional yang diuji dan kursi dialokasikan menurut <i>hare system</i> .

⁴⁶⁴ *Ibid*

⁴⁶⁵ *Ibid*

		menjabat selama 5-6 tahun dalam satu periodenya. Setiap 9 provinsi di Austria mendapat anggota antara 3-12 anggota. Berdasarkan populasi provinsi, di konsil nasional 183 anggota dipilih melalui sistem representasi proposional terbuka dan menjabat 4 tahun		Kedua hasil dari distrik pemilihan provinsi dipertimbangkan dan kursi dialokasikan menurut <i>hare system</i> . Di penghitungan akhir. Kandidat didaftar partai nasional kursi dialokasikan menurut D'Hondt Method.
Republik Ceko	14 multi-member) dapil	Di senat, 81 anggota dipilih melalui pemilihan mayoritas absolut dalam <i>single member constituencies</i> dan menjabat 6 tahun. Di kamar deputi (<i>poslanecka snemovna</i>). 200 anggota dipilih melalui sistem partai terbuka dengan distribusi kursi proporsional dan menjabat 4 tahun	D' Hondt	Mandat didistribusikan menurut metode <i>D'Hondt</i> disetiap daerah ini.
Estonia	12 multi-member (6-13 kursi)	101 anggota parlemen (<i>Rigikogu</i>) dipilih melalui <i>popular vote</i> dan menjabat 4 tahun periode	Simple Quota dan D'Hondt	Penentuan kursi terjadi dalam tiga tahap. Pertama semua kandidat yang mendapatkan suara lebih dari <i>a simple quota</i> (jumlah suarah sah di distrik) diberikan kursi. Kedua, partai yang mendapatkan sekurangnya 5% dari suara, setiap daftar distrik partai diatur kembali menurut suara kandidat dan kursi diberikan menurut suara partai menggunakan <i>the simple quota</i> . Ketiga, kursi sisa didistribusikan di tingkat nasional menggunakan <i>the D'Hondt Method</i> .
Latvia	5 multi-member (14-29 kursi)	Di parlemen (<i>Saelma</i>), 100 anggota dipilih	Sainte Lague	Jumlah mandat menang oleh setiap partai atau gabungan ditetapkan atas

		melalui sistem proporsional terbuka dan menjabat 4 tahun.		dasar suara daerah pemilihan. penerapan formula <i>sainte lague</i> . Kandidat diurut berdasarkan daftar mereka dengan menjumlah total suara untuk daftar dan maupun penambahan atau suara kandidat individu lapisan bawah.
Belanda	18 multi member dapil	Di kamar pertama, (Eerste kamer), 75 anggota dipilih melalui pemilihan tidak langsung oleh 12 konsil provinsi untuk masa 4 tahun. Di kamar kedua (tweede kamer), 150 anggota dipilih melalui sistem representasi proporsional terbuka untuk masa jabatan 4 tahun	Simple Quota	Mandat diserahkan dalam tiga tahapan. Pertama, kursi didistribusikan oleh suara partai ke level nasional dengan menggunakan <i>the largest remainder method</i> . Selanjutnya setiap kandidat yang meraih sekurang-kurangnya 25% dari simple kuota dinyatakan terpilih secara otomatis tanpa memperhatikan nomor urut daftar. Akhirnya, kursi yang tersisa (jika ada) diberikan kepada kandidat yang tersisa berdasarkan urutan mereka didalam daftar. Ini dilanjutkan sampai setiap kursi terisi.
Polandia	41 multi member (7 sampai 19 kursi)	Di senat, 100 anggota dipilih melalui suara mayoritas untuk masa periode 4 tahun. Di Sejm 460 anggota dipilih melalui representasi proporsional untuk masa 4 tahun	D'Hondt	Setiap kursi dalam setiap dapil didistribusikan diantara daftar melalui metode D'hondt. Diterapkan ke semua dapil yang suaranya diterima oleh panitia pemilu. Mandat diberikan melalui daftar ditujukan kepada kandidat dengan suara terbanyak
Slovenia	8 unit pemilihan, setiap unit dibagi 11 tunggal kursi daerah pemilihan ditambah 2 daerah pemilihan khusus yang secara berurutan	Di konsil nasional (Drzavni svet) 40 anggota dipilih melalui <i>electoral college</i> untuk masa 5 tahun. Di majelis nasional (Drzavni zbor), 88 anggota dipilih melalui sistem representasi proporsional dengan <i>preferential vote</i> untuk masa	Droop Quota dan D'Hondt	Setiap dari 88 <i>single member districts</i> tidak akan menerima kursi. Kursi didistribusikan dalam dua proses yang pertama menggunakan <i>droop quota</i> atas setiap 8 unit pemilihan dengan kursi yang tersisa diisi menggunakan <i>D'Hondts method</i> di tingkat negara

	mewakili minoritas hungaria dan italia	jabatan 4 tahun dan 2 anggota dipilih melalui suara mayoritas untuk masa jabatan 4 tahun. 2 anggota yang dipilih melalui suara mayoritas mewakili komunitas italia slovenia dan hungaria		
Swedia	29 multi member daerah pemilihan untuk 310 anggota (2 sampai 34 kursi) ditambah 1 tambahan multi-member daerah pemilihan untuk 39 kursi senat	Di parlemen (Riksdag), 349 anggota dipilih melalui sistem perwakilan proporsional daftar terbuka untuk masa jabatan 4 tahun	Sainte Lague	Untuk 310 kursi perwakilan disetiap 29 daerah pemilihan multi member, kursi didistribusikan secara proporsional menurut <i>the modified sainte lague method</i> . For 39 kursi bersisa, kursi yang bersisa tersebut dibagi melalui sistem representasi proporsional penuh berdasarkan suara yang diraih secara nasional.

Berdasarkan data yang dihimpun diatas, maka dapat disimpulkan bahwa mayoritas negara-negara di Eropa menggunakan metode konversi suara divisor dengan varian D'Hondt atau Sainte Lague sebanyak 5 Negara yaitu: Austria, Republik Ceko, polandia, Latvia, Estonia. 2 negara dengan mengkombinasikan metode konversi suara kuota dan divisor dan hanya Belanda satu-satunya negara yang menggunakan metode kuota hare.

D. Dinamika Pengaturan Konversi Suara dalam UU Pemilu di Indonesia

Pelbagai Undang-Undang Pemilihan umum yang pernah berlaku di Indonesia memuat metode konversi suara ke kursi di parlemen. Metode konversi suara tersebut diatur dalam norma hukum yang telah ditetapkan oleh pembuat undang-undang. Dilihat dari beberapa undang-undang yang memuat mengenai norma konversi suara, sistem konversi suara yang dominan digunakan di Indonesia selama ini adalah sistem kuota. Hal tersebut dapat dilihat dari pengaturan dibawah ini:

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ini mengatur mengenai

metode konversi suara dalam 5 (lima) pasal yaitu Pasal 82 ayat (2), Pasal 83 ayat (1),(2),(3),(4). Selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 82 ayat (2)

Kemudian Panitia Pemilihan menetapkan pembagi pemilihan untuk daerah pilihannya, yaitu bilangan hasil bagi yang diperoleh dari pembagian jumlah suara yang diberikan dalam daerah pilihannya dengan jumlah anggota yang boleh dipilih dalam daerah itu.

Pasal 83 ayat (1)

Suatu daftar memperoleh kursi sejumlah bilangan bulat dari hasil bagi yang diperoleh dari pembagian jumlah suara yang diperoleh daftar itu dengan bilangan pembagi pemilihan.

Pasal 83 ayat (2)

Suatu daftar hanya dapat memperoleh kursi paling banyak sama dengan jumlah calon yang namanya tercantum dalam daftar itu.

Pasal 83 ayat (3)

Daftar yang memperoleh jumlah suara kurang daripada bilangan pembagi pemilihan, tidak mendapat kursi dalam pembagian kursi-kursi pertama.

Pasal 83 ayat (4)

Apabila dengan pembagian menurut pasal ini semua kursi yang ditetapkan untuk suatu daerah pemilihan belum terbagi habis, maka sisa kursi itu diberikan kepada gabungan daftar menurut Pasal 37 ayat (1) sejumlah bilangan bulat yang diperoleh daripada pembagian jumlah sisa-sisa suara dari daftar-daftar yang digabungkan dengan bilangan pembagi pemilihan termaksud dalam Pasal 82 ayat (2). Kursi atau kursi-kursi itu diberikan kepada daftar atau daftar-daftar berdasar atas persetujuan yang bersangkutan.

2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat tidak mengatur secara eksplisit bagaimana sistem konversi yang digunakan pada pemilu dimasa berlakunya UU ini. Sebab didalam undang-undangnya hanya ditemukan Pasal yang menyebutkan mengenai larangan menggabungkan suara untuk meraih kursi. Hal tersebut disebut dalam Pasal 19 ayat (2).⁴⁶⁶

⁴⁶⁶Bunyi Pasal 19 ayat (2) adalah sebagai berikut "Antara organisasi golongan Politik/Karya dapat diadakan penggabungan suaranya untuk diperhitungkan dalam pembagian kursi. Keinginan penggabungan suara itu harus dinyatakan oleh organisasi yang mengemukakan daftar calon didalam surat isian untuk pencalonan dan juga didalam daftar calon yang bersangkutan."

Tetapi istilah Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) baru muncul untuk menjelaskan sistem konversi suara yang digunakan didalam penjelasan Pasal 1 angka 4 tentang pemilihan umum. Selengkapnya penjelasan Pasal 1 angka 4 berbunyi sebagai berikut:

Untuk pemilihan anggota D.P.R. dan D.P.R.D. dipakai sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar. Dengan demikian maka besarnya/kekuatan perwakilan organisasi dalam D.P.R. dan D.P.R.D. adalah sejauh mungkin berimbang dengan besarnya dukungan dalam masyarakat pemilih. Untuk mencapai tujuan ini suatu organisasi yang nama-nama calonnya disusun dalam sesuatu daftar calon mendapat jumlah kursi berdasarkan suatu bilangan Pembagi Pemilihan, ialah suatu bilangan yang diperoleh dengan membagi jumlah seluruh suara yang masuk dengan jumlah kursi yang tersedia. Sistem daftar begitu pula sistem pemilihan umum menggambarkan adanya pengakuan terhadap stelsel organisasi yang ikut serta dalam kehidupan ketatanegaraan. Tiap-tiap Daerah tingkat II mendapat sekurang-kurangnya seorang wakil, yang ditetapkan berdasarkan sistem perwakilan berimbang yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Begitupula halnya, dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 yang sama sekali tidak menyebutkan mengenai sistem BPP sebagai metode konversi suara. Namun, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 hanya menyebutkan mengenai syarat apabila ingin menggabungkan suara antara 3 (tiga) peserta pemilu.

3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum tidak menyebutkan secara eksplisit metode konversi suara yang dianut. Tapi Pasal 67 undang-undang ini menyebutkan secara implisit metode konversi yang digunakan adalah Bilangan Pembagi Pemilih. Selengkapnya pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:⁴⁶⁷

Pasal 67

(1) Penghitungan suara untuk menentukan perolehan jumlah kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum untuk Anggota DPRD II. didasarkan atas seluruh hasil suara yang diperoleh Partai Politik tersebut di Daerah Tingkat II.

(2) Penghitungan suara untuk menentukan perolehan jumlah kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum untuk Anggota DPRD I. didasarkan atas seluruh hasil suara yang diperoleh Partai Politik tersebut di Daerah Tingkat I.

⁴⁶⁷ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2004, *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jakarta: Perludem hlm 37

(3) Penghitungan suara untuk menentukan perolehan jumlah kursi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum untuk Anggota DPR, didasarkan atas seluruh hasil suara yang diperoleh Partai Politik tersebut di Daerah Tingkat I.

4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu menyebutkan definisi metode BPP sebagai formula metode konversi suara yang digunakan. Adapun definisi BPP menurut UU dimaksud diatur dalam Pasal 1 angka 13. Selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Bilangan Pembagi Pemilihan yang selanjutnya disingkat dengan BPP adalah bilangan yang diperoleh dari hasil pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi di daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi partai politik peserta Pemilu dan terpilihnya anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Selain menggunakan metode konversi suara dengan sistem BPP, Undang-Undang ini juga melarang adanya penggabungan suara sisa dengan alasan subjektif. Norma dimaksud terdapat dalam Pasal 107 ayat (1). Selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Dalam menentukan pembagian jumlah kursi untuk menetapkan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105, Partai Politik Peserta Pemilu tidak dibenarkan mengadakan perjanjian penggabungan sisa suara.

Penentuan peroleh jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari setiap partai politik peserta pemilu didasarkan atas seluruh hasil penghitungan suara sah yang diperoleh partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan yang bersangkutan adalah hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan yang ditetapkan dengan angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh partai politik peserta pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Setelah ditetapkan angka BPP, lalu ditetapkan perolehan jumlah kursi tiap partai politik. Peserta pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan cara

membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP, dengan ketentuan:⁴⁶⁸

1. Apabila jumlah suara sah suatu partai politik peserta pemilu sama dengan atau lebih besar dari BPP, dalam penghitungan tahap pertama diperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua;
2. Apabila jumlah suara sah suatu partai politik peserta pemilu lebih kecil dari BPP, dalam penghitungan tahap pertama tidak diperoleh kursi, dan jumlah suara sah tersebut dikategorikan sebagai sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua dalam hal masih terdapat sisa kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan;
3. Penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi yang belum dalam penghitungan tahap pertama, dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada partai politik peserta pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari partai politik peserta pemilu yang mempunyai sisa suara terbanyak.

Dalam menentukan pembagian jumlah kursi untuk menetapkan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105 UU No 12 Tahun 2003, partai politik peserta pemilu tidak dibenarkan mengadakan perjanjian penggabungan sisa suara. Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik peserta pemilu didasarkan pada perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan:⁴⁶⁹

1. Nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih;
2. Nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.

5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum menjelaskan metode konversi suara yang digunakan adalah BPP. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 27. Selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

⁴⁶⁸ Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebeni, 2009, *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, (Bandung: Pustaka Setia) hlm. 326.

⁴⁶⁹ *Ibid.*,

Bilangan Pembagi Pemilihan bagi kursi DPR, selanjutnya disebut BPP DPR, adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ambang batas perolehan suara 2,5% (dua koma lima perseratus) dari suara sah secara nasional di satu daerah pemilihan dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu.

Lebih lanjut BPP untuk DPRD diatur dalam Pasal 1 angka 28. Selengkapannya berbunyi sebagai berikut:

Bilangan Pembagi Pemilihan bagi kursi DPRD, selanjutnya disebut BPP DPRD, adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu dan terpilihnya anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Namun sedikit agak berbeda dengan pengaturan mengenai konversi suara sebelumnya dalam undang-undang terdahulu, konversi suara dalam UU ini tidak dilakukan secara langsung atas perolehan suara yang telah didapat oleh masing-masing partai politik tetapi konversi suara menjadi kursi baru dimulai setelah menghitung ambang batas parlemen (*parlementary thresshold*) sebanyak 2.5%. oleh karenanya suara dari partai yang tidak bisa mencapai ambang batas parlemen tidak dilakukan konversi sama sekali. Adapun pengaturan mengenai hal itu dapat dilihat dalam pasal di bawah ini:

Pasal 202 ayat (1) dan ayat (2)

Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota

Pasal 203 ayat (1) , ayat (2) dan ayat (3)

Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1), tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di masing-masing daerah pemilihan.

Suara untuk penghitungan perolehan kursi DPR di suatu daerah pemilihan ialah jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dikurangi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu

yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1).

Dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh partai politik peserta pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka BPP DPR dengan cara membagi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan.

Pasal 205 ayat (1)

Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan atas hasil penghitungan seluruh suara sah dari setiap Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan Pasal 202 di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Pasal 205 ayat (2)

Dari hasil penghitungan seluruh suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan angka BPP DPR.

Pasal 205 ayat (3)

Setelah ditetapkan angka BPP DPR dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap pertama dengan membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP DPR.

Pasal 205 ayat (4)

Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.

Pasal 205 ayat (5)

Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan penghitungan tahap kedua, maka dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap ketiga dengan cara seluruh sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.

Pasal 205 ayat (6)

BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah sisa kursi.

Pasal 205 ayat (7)

Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan dengan cara memberikan kursi kepada partai politik yang mencapai BPP

Pasal 206

Dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dengan BPP DPR yang baru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 205, penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu dilakukan dengan cara membagikan sisa kursi kepada Partai Politik Peserta Pemilu di provinsi satu demi satu berturut-turut sampai semua sisa kursi habis terbagi berdasarkan sisa suara terbanyak.

Pasal 207

Dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 dan sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu sudah terkonversi menjadi kursi, maka kursi diberikan kepada partai politik yang memiliki akumulasi perolehan suara terbanyak secara berturut-turut di provinsi yang bersangkutan.

Pasal 208

Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 205 ayat (7) dan Pasal 206 dialokasikan bagi daerah pemilihan yang masih memiliki sisa.

6. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD mengatur tentang sistem konversi suara yaitu sistem kuota atau dikenal dengan istilah BPP. Hal tersebut dapat dilihat dalam norma dibawah ini:

Pasal 1 angka 31

Bilangan Pembagi Pemilihan bagi kursi DPR, selanjutnya disingkat dengan BPP DPR, adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah seluruh partai politik peserta pemilu yang memenuhi ambang batas tertentu dari suara sah secara nasional di satu daerah pemilihan dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi partai politik peserta pemilu.

Pasal 1 angka 32

Bilangan Pembagi Pemilihan bagi DPRD, selanjutnya disingkat BPP DPRD, adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi disuatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi partai politik peserta pemilu dan terpilihnya anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota

7. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur metode konversi suara yang digunakan berbeda dengan undang-undang terdahulu. Dalam undang-undang ini metode konversi suara yang digunakan adalah metode divisor/webster. Adapun varian metode divisor yang digunakan adalah metode sainte lague yaitu dengan menetapkan bilangan pembagi tertentu. Hal demikian diatur dalam pasal dibawah ini:

Pasal 414 ayat (1)

Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 40% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan

Pasal 414 ayat (2)

Seluruh Partai Politik Peserta Pemilu diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/Kota

Pasal 415 ayat (1)

Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di setiap daerah pemilihan.

Pasal 415 ayat (2)

Dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3;5;7; dan seterusnya.

Pasal 415 ayat (3)

Dalam hal penghitungan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, suara sah setiap partai politik dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3; 5; 7; dan seterusnya.

BAB VIII

ANALISIS WAKTU PENYELENGGARAAN PEMILU BESERTA IMPLIKASINYA

A. Penyelenggaraan Pemilu

Pemilu pada hakikatnya adalah sarana kedaulatan rakyat, sehingga tidak ada satupun negara di dunia ini yang mengklaim dirinya sebagai Negara demokratis yang tidak menyelenggarakan pemilu. Pemilu dihadirkan sebagai instrumen untuk memastikan adanya transisi dan rotasi kekuasaan berjalan demokratis.⁴⁷⁰ Kata 'penyelenggaraan', 'penyelenggara, atau menyelenggarakan menurut kamus besar bahasa Indonesia menyelenggarakan berarti mengatara dan menjalankan kegiatan. Hal ini berarti bahwa berbicara mengenai penyelenggaraan pemilu itu berbicara mengenai tahapan pemilu yang dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu.

KPU sebagai penyelenggara pemilu memiliki tugas untuk memfasilitasi masyarakat agar dapat menggunakan hak pilihnya dengan baik. Fasilitas dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung. Bahwa berdasarkan sejarah praktik ketatanegaraan Indonesia, pemilihan umum di Indonesia telah dilaksanakan sebanyak 10 kali yaitu pemilu 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009 dan yang terakhir diadakan tahun 2014.⁴⁷¹ Sistem Pemilu di Indonesia terus mengalami perubahan. Tahun 1999, Pemilu dilaksanakan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar sesuai dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999. Tahun 2004, pemilu menggunakan system proporsional daftar terbuka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2004. Sejak tahun 2004 selain untuk memilih DPR Pemilu juga digelar untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Wakil dari setiap provinsi ditetapkan empat orang.⁴⁷²

Selain itu, tahun 2004, Indonesia untuk pertama kalinya menggelar pemilu presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Sebelumnya presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Begitu juga Pemilu pada, sejak tahun 2005 dilaksanakan secara langsung untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati serta walikota dan wakil walikota Pemilu 2019 digelar dengan menggunakan sistem proporsional terbuka sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

⁴⁷⁰ Titi Angraini, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, Yayasan Perludem: Jakarta, hlm. 21.

⁴⁷¹ Saldi Isra, Jimly Ashiddiqie, Ramlan Subekti, R. Siti Zuhro, Topo santoso, dan lain-lain, *Pemilihan umum Serentak*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 31.

⁴⁷² Saldi Isra, Jimly Ashiddiqie, Ramlan Subekti, R. Siti Zuhro, Topo santoso, dan lain-lain, *Pemilihan umum Serentak*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 541.

Pemilu 2014 dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsionalitas terbuka untuk memilih DPR dan DPRD serta system distrik berwakil banyak untuk memilih anggota DPD. Sistem proporsionalitas yang dimaksud untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah system dimana penentuan pemenang Pemilu di suatu daerah pemilihan di dasarkan pada perolehan kursi partai politik yang bersangkutan dan penghitungan hasil bagi suara sah partai politik bersangkutan dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Sementara maksud “daftar calon terbuka”, bahwa pada waktu pencalonan, kepada partai politik diberi keempatan untuk menetapkan nama-nama calon dengan kualifikasi terbaik sebanyak dua kali jumlah kursi yang dialokasikan di daerah pemilihan.⁴⁷³

1. Tahapan Penyelenggaraan Pemilu

Pemilu nasional biasanya berlangsung dalam interval waktu yang cukup panjang, mulai dari penyusunan undang-undang hingga pelaksanaan tahapan-tahapan dan penetapan hasilnya.

Tahapan-tahapan pemilu harus dilakukan sesuai jadwal yang telah ditentukan. Konsekuensi akibat tenggat waktu yang terlewati adalah berat baik kepada administrator maupun bagi pemerintah. Keterlambatan salah satu tahapan pemilu akan berpengaruh terhadap seluruh tahapan pemilu. Dampak yang terburuk, pemilu akan mengalami keterlambatan, dan pada gilirannya akan terjadi kekosongan keusasaan.

Keterlambatan pemilu merupakan ancaman bagi situasi politik bangsa dan kemandirian nasional. Dengan demikian, maka ketepatan jadwal dalam setiap tahapan pemilu merupakan hal yang sangat serius dalam penyelenggaraan pemilu. Adapun tahapan-tahapan pemilu dimaksud adalah:

1. Perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan pelaksana penyelenggara pemilu.
2. Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih.
3. Pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu.
4. Penetapan peserta pemilu.
5. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan.
6. Pencalonan anggota DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
7. Masa kampanye.
8. Masa tenang.
9. Pemungutan dan penghitungan suara.
10. Penetapan hasil pemilu.

⁴⁷³ Khairul Fahmi, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 152.

11. Pengucapan sumpah/janji anggota DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.⁴⁷⁴

2. Jadwal Pemilu

Dalam rangka menyusun jadwal pemilu nasional dan pemilu daerah perlu diperhatikan ketentuan dari beberapa pasal dalam UUD 1945: 6A ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 7, Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 Ayat (4), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1), Pasal 22E ayat (1), Pasal 22E ayat (2), Pasal 22E ayat (3), Pasal 22E ayat (4), dan Pasal 24C ayat (1). Dari pembacaan pasal-pasal tersebut dapat ditarik dua kesimpulan. *Pertama*, hanya pada jabatan presiden dan wakil presiden, konstitusi menyebutnya secara jelas masa jabatan, yakni lima tahun, sedang masa jabatan pejabat yang dipilih melalui pemilu yaitu anggota DPD, DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, serta gubernur dan bupati/walikota, konstitusi tidak secara jelas membatasi masa jabatan. Kedua, pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Dalam hal ini, waktu lima tahun dihitung dari satu pemilu ke pemilu berikutnya, yang mana konstitusi tidak menyebut titik awal pemilu, melainkan dihitung berdasarkan pemilu yang sudah berlaku. Dalam praktik, kurun waktu lima tahun pemilu, juga tidak merujuk pada hari, tanggal dan bulan yang sama dari pemilu yang satu ke pemilu berikutnya.⁴⁷⁵

Untuk membuat jadwal pemilu nasional dan pemilu daerah, yang menjadi Patokan adalah jadwal pelantikan presiden dan wakil presiden. Selanjutnya, jadwal pelantikan pejabat lain bisa menyesuaikan dengan jadwal pelantikan presiden dan wakil presiden. Karena presiden dan wakil presiden hasil Pemilu Presiden 2014 harus dilantik pada 20 Oktober 2014 maka pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden harus diselenggarakan pada 2019, tepatnya beberapa bulan sebelum Oktober 2019. Apabila anggota DPR dan DPD hasil pemilu 2019 harus dilantik pada 01 Oktober 2019 – mengungat anggota DPR dan DPD hasil pemilu 2014 dilantik pada 01 Oktober 2014 – pelaksanaan pemilu DPR dan DPD juga harus beberapa bulan sebelum 01 Oktober 2019.

Berdasarkan praktik, ketentuan bahwa, “Pemilu diselenggarakan setiap lima tahun sekali” tidak merujuk pada tanggal dan bulan yang sama pada setiap lima tahun, sebab yang jadi patokan adalah berakhirnya masa kerja pejabat lama. Dengan demikian hari dan bulan Pemilu Nasional 2019 bisa diubah sejauh hasil Pemilu, yakni anggota DPR dan DPD terpilih bias dilantik pada 1 Oktober 2019, serta presiden dan wakil terpilih bias dilantik pada 20 Oktober 2019.

⁴⁷⁴ Gunawan Suswantoro, *Pengawasan Pemilu Partisipatif*, Jakarta: Erlangga, 2015, hlm. 17.

⁴⁷⁵ Saldi Isra, Jimly Ashiddiqie, Ramlan Subekti, R. Siti Zuhro, Topo santoso, dan lain-lain, *Pemilihan umum Serentak*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 383.

Dengan memperhatikan masa perencanaan dan persiapan pemilu, pemilu Nasional 2019 perlu diundur pelaksanaannya dari awal April 2019 – karena Pemilu legislatif pada Pemilu 2014 jatuh pada 9 April 2014 – mengingat hal ini terkait dengan siklus perencanaan dan pencairan dana APBN. Namun pengunduran jadwal tersebut juga harus memperhatikan kelonggaran masa persiapan pembentukan pemerintahan baru hasil pemilu nasional mengingat presiden terpilih bersama partai atau koalisi partai pendukung, harus menyusun kabinet dan menyiapkan program cepat.

Atas pertimbangan tersebut Pemilu Nasional 2019 paling baik jatuh pada awal Juni 2019. Pemungutan suara pada awal Juni memberi ruang bagi penyelenggara untuk menrencanakan dan mengelola dana APBN lebih baik. Selain itu, penyelenggara pemilu juga tidak mengalami hambatan dalam pengadaan dan perindustrian surat suara, karena pada waktu itu kondisi cuaca relatif baik.

Tentang pemilu daerah untuk memilih anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan bupati/walikota, perlu ditegaskan bahwa pemilu daerah secara nasional lebih baik dari pada pemilu daerah per provinsi. Pertama, jadwal ini memaksimalkan fungsi pemilu sebagai sarana menjaga integritas politik nasional, karena pertimbangan-pertimbangan politik nasional dapat mempengaruhi proses dan hasil pemilu daerah. Kedua, jadwal ini menjadikan agenda politik lebih jelas, yakni dalam kurun lima tahun terdapat dua kali pemilu di seluruh Indonesia, sehingga hal ini tidak saja mengurangi ketegangan politik di masyarakat, tetapi juga memudahkan perencanaan kegiatan ekonomi dan social budaya. Ketiga, penyederhanaan agenda partai politik, karena mereka hanya dua kali terlibat urusan pemilu dalam kurun waktu lima tahun, khususnya untuk pencalonan dan kampanye, sehingga waktunya lebih banyak digunakan untuk mengurus anggota atau konstituen.

3. Jadwal Pemilu Merusak Proses dan Hasil

Apabila dilihat dari sisi proses penyelenggaraan, Pemilu secara berurutan dari pemilu legislatif, disusul pemilu presiden, lalu diikuti ke pemilihan kapala daerah yang berserakan waktu sepanjang tahun telah merusak proses dan hasil pemilu. Proses pemilu yang berupa pelaksanaan tahap pemilu membuat beban penyelenggara melampaui kemampuan, menjadikan pemilih tidak bias bersikap rasional dan mendorong partai terlibat konflik berkepanjangan. Sedang hasil pemilu, yang berupa pejabat pemerintahan, yaitu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupten/kota, serta presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota telah menciptakan pemerintahan terbelah secara horizontal dan pemerintahan terputus secara vertikal.

Proses pemilu atau pelaksanaan tahapan pemilu membuat penyelenggara menanggung beban penyelenggaraan yang tidak seimbang akibat dari pemilu legislative yang *unmanageable* di satu pihak, dan pemilu presiden/pilkada yang sangat sederhana, di lain pihak. Pemilu legislatif yang *unmanageable* ditandai oleh banyaknya partai peserta pemilu dan calon anggota legislatif yang berimplikasi terhadap banyaknya suara-suara yang harus disediakan pada hari-H pemilu diseluruh penjuru tanah air, serta keribetan mengisi formulir pemungutan dan penghitungan suara. Sebaliknya pemilu presiden dan pilkada yang diselenggarakan berbeda waktu beban penyelenggaraannya sangat ringan.⁴⁷⁶

Dalam kampanye dan pemungutan suara pemilih mengalami kesulitan karena harus menghadapi banyak calon anggota legislatif. Pemilih juga dibingungkan oleh perubahan-perubahan perilaku partai politik dalam membentuk koalisi sebab dalam pemilu legislatif pemilih didorong untuk berlomba-lomba bersaing antar partai, tetapi dalam pemilu presiden tiba-tiba partainya berkoalisi. Kebingungan tetap berlanjut dalam pilkada, apalagi tidak jarang kader partai politik tertentu ternyata dicalonkan oleh partai lain. Selanjutnya dalam jadwal pemilu legislatif dan pemilu presiden yang beruntun, lalu diikuti pilkada yang bererakan membuat pemilih tidak bisa mengapresiasi secara efektif atas kinerja partai dalam pemerintahan sehingga partai tidak terdorong terus untuk menjaga hubungan dengan pemilih.

Ketiga, pemilu legislatif ditandai oleh persaingan internal dalam proses pencalonan, demikian juga dalam pemilu presiden, dan pilkada. Ketegangan antar kader dalam pemilu legislative gampang diatasi melalui mekanisme formal maupun nonformal di internal partai. Namun tidak demikian halnya dengan konflik yang timbul akibat pencalonan presiden dan kepala daerah. Setelah pemilu presiden biasanya partai melakukan konsolidasi internal melalui rapat-rapat nasional. Namun konflik internal partai berlanjut di tingkat daerah siring dengan pencalonan kepala daerah. Karena pilkada berlangsung selama empat tahun berturut-turut maka konflik internal partai akibat pencalonan itu juga berlangsung selama empat tahun berturut-turut. Inilah salah satu faktor mengapa partai lebih sibuk mengurus konflik internal dari pada mengurus anggotanya.

Keempat, jadwal pemilu lima tahun telah menimbulkan biaya politik tinggi yang harus ditanggung partai politik dan calon partai politik dan calon harus menanggung biaya kampanye setidaknya empat kali dalam kurun lima tahun, ini belum masuk biaya pencalonan, biaya pembelian suara, dan biaya sogokan petugas.

Kelima, pemilu legislatif pemilu presiden, yang diikuti oleh pilkada dengan jadwal berbeda, membuat anggaran penyelenggaraan pemilu berlipat ganda. Sekilas memang hanya ada tiga jenis pemilu dalam kurun waktu lima tahun tetapi kemungkinannya bisa mencapai tujuh kali: pemilu legislatif, pemilu presiden putaran pertama, pemilu presiden putaran kedua, pilkada gubernur putaran pertama, pilkada gubernur putaran kedua, pilkada bupati/walikota putaran pertama, pilkada bupati/walikota putaran kedua. Tujuh kali pemilu berarti tujuh kali pembayaran honor kepada petugas pemilu (mulai anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), sampai Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), mulai anggota Bawaslu sampai pengawas lapangan), sebab petugas pemilu dibayar berdasarkan even pemilu bukan berdasar volume pekerjaan. Pada hal 65% anggaran pemilu itu adalah honor petugas.

Jadi dari sisi proses jadwal pemilu lima tahunan telah membuat pemilih tidak mampu bersikap rasional, menyebabkan penyelenggara menanggung beban penyelenggaraan tidak seimbang, menjadikan partai politik dan calon menanggung biaya politik tinggi, dan membuat negara harus menanggung anggaran yang luar biasa besar, sedangkan dari sisi hasil jadwal pemilu lima tahunan telah menghasilkan pemerintahan terbelah secara horizontal dan terputus secara vertikal.

Yang dimaksud dengan pemerintahan terbelah secara horizontal adalah pemilu cenderung menghasilkan presiden terpilih yang tidak didukung oleh mayoritas parlemen. Dalam hal ini SBY-JK yang terpilih pada pemilu presiden 2004 dan SBY Boediono yang terpilih pada pemilu 2009, berasal dari Partai Demokrat yang hanya minoritas di parlemen. Memang baik SBY-JK maupun SBY-Boediono akhirnya berhasil membentuk koalisi partai pendukung pemerintah di parlemen, tetapi karena koalisi ini terbentuknya pasca pemilu maka koalisi tersebut tidak solid. Kondisi yang sama juga terjadi di daerah, bahkan lebih parah karena abanyak kepala daerah yang tidak memiliki basis dukungan kepartaian atau koalisi partai di parlemen.

Secara teori, pemerintahan terbelah akan sulit mengambil kebijakan karena apa yang akan direncanakan oleh eksekutif, cenderung ditolak oleh legislatif demikian juga sebaliknya. Sementara itu secara vertikal, pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada yang berserakan jadwalnya, juga menghasilkan pemerintahan terputus yang mana hal ini menyebabkan pemerintah secara keseluruhan tidak efektif dalam menjalankan program-program pembangunan. Yang dimaksud dengan pemerintahan terputus adalah pemerintahan yang berbeda antara tingkat pusat dan daerah, sehingga tidak ada jaminan program pemerintah pusat dilaksanakan pemerintah daerah atau sebaliknya. Ilustrasinya adalah pemerintah SBY-Boediono dari Partai Demokrat, lalu Gubernur Jawa Tengah dikuasai PDIP, sementara Bupati Pekalongan dipegang oleh orang Golkar.

Untuk mengatasi dampak buruk dari proses maupun hasil pemilu, sebagai Negara menganut system presidensialisme, Indonesia bisa belajar dari pengalaman Negara-negara Amerika Latin. Di sana untuk menghindari pemerintahan terbelah dan pemerinthan terputus diselenggarakan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah. Yang dimaksud dengan pemilu serentak adalah penggabungan pemilu anggota legislatif dan pemilu pejabat eksekutif dalam satu hari-H pemilihan. Dengan demikian pemilu serentak nasional digunakan untuk memilih presiden dan anggota DPR dan senat sekaligus. Sedangkan pemilu serentak di Daerah digunakan untuk memilih kepala daerah dan anggota DPRD sekaligus.⁴⁷⁷

Dalam konteks Indonesia pemilu serentak nasional bisa digunakan untuk memilih anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden. Sedang pemilu serentak daerah digunakan untuk memilih anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota serta gubernur/wakil gubernur dan bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Pemilu serentak tidak hanya mampu menghindari pemerintah terbelah dan pemerintah terputus tetapi juga meyederhanakan penyelenggaraan pemilu (dari empat sampai tujuh kali pemilu menjadi dua kali saja dalam kuru lima tahun). Pemilu sederhana tentu akan memudahkan pemilih untuk bersikap rasional, mengurangi atau menyeimbangkan beban penyelenggara negara, dan menghemat anggaran negara.

4. Penyederhanaan Jadwal Pemilu

a. Penggabungan Jadwal Pemilu

Penggabungan penyelenggaraan Pemilu bukan hal asing dalam sistem politik Indonesia. Pemilu legislatif sendiri sesungguhnya merupakan penggabungan dari empat jenis pemilu: pemilu untuk memilih anggota DPR, pemilu untuk memilih anggota DPD, pemilu untuk memilih anggota DPR provinsi, dan pemilu untuk memilih anggota DPR kabupaten/kota⁴⁷⁸.

Dengan demikian, Perubahan UUD 1945 telah menjadikan Indonesia menerapkan sistem presidensial murni, karena presiden dan wakil presiden maupun anggota parlemen sama-sama dipilih melalui pemilu. Sistem pemerintahan presedensial tingkat nasional ini kemudian di duplikasi di tingkat daerah, karena gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota dipilih melalui pilkada untuk melengkapi anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

⁴⁷⁸ Didik Suproyanto, Khoirunnisa Agustyati, dan August Mellaz, 2013, *Menata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Yayasan Perludem: Jakarta hlm. 101.

Gagasan penggabungan pemilu yang di dasari oleh hasrat untuk menghemat anggaran dan menekan biaya politik tersebut telah memunculkan empat jenis penggabungan: pemilu total nasional; pemilu legislative dan pemilu eksekutif; pemilu legislatif, pemilu presiden dan dan pilkada per provinsi. Penggabungan pemilu sebagai bagian dari rekayasa pemilu mestinya tidak hany dirancang untuk menyederhanakan proses pemilu tapi juga hasil pemilu. Jika penyederhanaan proses pemilu dapat berdampak terhadap penghematan anggaran dan biaya politik, penyederhanaan hasil pemilu dapat membentuk pemerintahan efektif, sekaligus menghindari pemerintahan koruptif.

Berikut empat gagasan penggabungan pemilu yang bertujuan menghemat anggaran dan menghemat anggaran dan menekan biaya politik:

Pemilu Total Nasional: penggabungan semua jenis pemilu (DPR, DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, serta presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, dan bupati/ walikota dan wakil bupati/wakil walikota) dalam satu hari-H pemilihan. Itu artinya dalam lima tahun hanya ada satu kali pemilu.

Dari sisi proses, penggabungan pemilu ini memang dapat menghemat anggaran Negara secara signifikan, juga dapat menekan biaya pencalonan dan kampanye yang harus ditanggung partai politik dan calon. Namun penggabungan ini sulit di realisasikan. Bagi penyelenggara pemilu beban pekerjaan sangat besar karena harus menyiapkan tiga ribuan jenis surat suara, yang mencapai 1,5 miliar lembar. Kelelahan dan kesalahan penghitungan surat suara akan banyak terjadi sehingga dapat menimbulkan ketegangan politik di sana sini. Sementara pemilih juga akan mengalami kebingungan yang luar biasa karena harus menghadapi begitu banyak calon pada sat di bilik suara.

Pemilu legislatif dan Pemilu eksekutif: pemilihan ini menggabungkan pemilu DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kbaupaten/kota, di satu pihak dan; pemilu presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota, di pihak lain. Dengan demikian dalam kurun lima tahun terdapat dua kali pemilu dalam waktu yang berbeda.

Dari sisi proses, pemilu ini jelas menghemat anggaran Negara, tetapi biaya pencalonan yang harus ditanggung partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif tetap tinggi. Penggabungan pemilu Janis ini juga tidak mengurangi beban penyelenggaraan pemilu. Kekacauan penyelenggaraan kekacauan penyelenggaraan akan selalu terjadi karena pemilu legislatif yang memilih empat lembaga legislative sesungguhnya merupakan pemilu yang *unmanageable* mengingat jenis pekerjaan banyak dan volume pekerjaan tinggi. Dalam pemilu eksekutif pemilih memang dapat

bersikap rasional karena jumlah calon pejabat eksekutif yang dihadapi tidak banyak. Namun saat pemilu legislative pemilih mengalami kebingungan karena jumlah calon yang harus dipilih sangat banyak.

Dari sisi hasil, penggabungan pemilu pemilu legislatif dan pemilu eksekutif, berpotensi besar menghasilkan pemerintahan terbelah, lebih-lebih jika jarak antara pemilu legislative dengan pemilu eksekutif lebih dari satu tahun. Stabilitas pemerintahan dapat terganggu karena peta penguasaan kursi legislative tidak kongruen dengan peta penguasaan kursi eksekutif, pemerintah berjalan cenderung tidak efektif.

Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pilkada Nasional: pemilu ini menggabungkan penyelenggaraan pemilu DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dalam pemilu legislatif; disusul pemilu presiden dan wakil presiden, dan; diakhiri dengan pilkada secara nasional untuk memilih semua jabatan gubernur dan wakil gubernur, serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil wali kota. Dengan demikian dalam kurun lima tahun terdapat tiga kali pemilu.

Dari segi proses penyelenggaraan, pengelompokan tiga pemilu ini dapat menekan biaya karena pilkada digabungkan menjadi satu. Namun biaya pencalonan dan kampanye yang harus ditanggung partai politik dan calon, tetap tinggi. Pemilu presiden dan pilkada nasional memang meringankan beban penyelenggara pemilu, demikian juga pemilih, tidak mengalami banyak kesulitan saat hendak menandatangani pilihannya karena jumlah calon terbatas. Tetapi pemilu legislatif tetap menjadi beban berat bagi penyelenggara; sementara pemilih bingung dan cenderung tidak rasional harus menghadapi ratusan calon saat hendak memilih empat anggota legislatif.

Dari sisi hasil, pemisahan pemilu legislative dari pemilu presiden dan pilkada nasional, berpotensi menghasilkan pemerintahan terbelah. Mereka yang menguasai kursi legislatif yang dihasilkan pemilu legislatif berbeda dengan mereka yang menguasai kursi eksekutif yang dihasilkan pemilu presiden dan pilkada nasional. Perbedaan waktu penyelenggaraan pemilu presiden dan pilkada nasional juga akan menghasilkan pemerintahan terputus. Jadi penggabungan pemilu jenis ini akan menghasilkan pemerintahan yang tidak efektif.

Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan pilkada provinsi: penggabungan pemilu jenis ini hampir sama dengan penggabungan ketiga, bedanya pilkada yang menggabungkan pemilu gubernur dan wakil gubernur serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota dilakukan pada setiap provinsi, sehingga masing-masing provinsi memiliki jadwal pilkada yang berbeda-beda.

Dari sisi proses, pemilu legislatif masih menimbulkan masalah karena beban pekerjaan yang *unmanageable* yang ditanggung penyelenggara pemilu tidak terpecahkan. Penggabungan ini juga tidak mengurangi biaya politik yang harus ditanggung partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Dalam pemilu presiden yang bersifat nasional dan pilkada yang mencakup provinsi, pemilih tidak menghadapi banyak calon saat memberikan suara, tetapi hal itu tidak terjadi pada pemilu legislative yang tetap menyertakan ratusan calon untuk memilih empat calon anggota legislatif.

Dari sisi hasil, jelas selama pemilu legislative dipisahkan dari pemilu eksekutif, maka potensi terbentuknya pemerintahan terbelah secara horizontal dan pemerintah terputus secara vertikal, tidak dapat dihindari. Pemerintahan hasil pemilu yang demikian tidak hanya menciptakan pemerintahan pemerintahan tidak efektif tetapi juga koruptif. Partai politik tidak terdorong untuk mengurus konstituennya, karena mereka hanya berhubungan lima tahun sekali melalui pemilu legislatif. Sebab dalam pemilu presiden dan pilkada per-provinsi, peran partai politik hanya sebatas mengajukan pasangan calon.

5. Pengaturan dan Praktik Pemilu di Indonesia

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara yang menganut paham kedaulatan rakyat (demokrasi konstitusional). Konsekuensi logis dari dalam paham kedaulatan rakyat adalah pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara Indonesia adalah rakyat. Pada saat sekarang ini demokrasi menjadi salah satu sistem politik yang sangat berkembang di seluruh Negara-negara yang menjalankan sistem politik demokrasinya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Terdapat beberapa pilar yang menjadi prasyarat berjalannya sistem politik demokrasi, yaitu: (a) adanya penyelenggaraan pemilu yang bebas dan berkala, (b) adanya pemerintahan yang terbuka, akuntabel dan responsif (c) adanya perlindungan hak asasi manusia dan perkembangan civil society dalam masyarakat.⁴⁷⁹

Dalam masyarakat demokrasi pemilu merupakan proses pergantian kekuasaan yang dilakukan secara damai dan berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Pengaturan mengenai Pemilu dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai pemilihan umum terdapat pada Pasal 6A ayat (1) dan (2) serta dalam Pasal 22E ayat (1) sampai dengan ayat (6) yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Pasal 6A ayat (1) dan Ayat (2):
 - (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh Rakyat.

⁴⁷⁹ Komisi Pemilihan Umum, , 2010, Modul 1: *Pemilu untuk Pemula*, Jakarta: KPU, hlm. 1.

- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilohan umum.⁴⁸⁰
- b. Pasal 22 E ayat (1) sampai dengan (6):
 - (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
 - (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - (3) Peserta pemilih umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
 - (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan perwakilan daerah adalah perseorangan.
 - (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilih Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.
 - (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.⁴⁸¹

Bahwa tujuan dan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum adalah untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat⁴⁸² dan sarana legitimasi politik. Hal ini menunjukkan bahwa pemilu merupakan manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat. Bahwa berdasarkan sejarah praktik ketatanegaraan Indonesia, pemilihan umum di Indonesia telah dilaksanakan sebanyak 10 kali yaitu pemilu 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009 dan yang terakhir diadakan tahun 2014.⁴⁸³ Jadi semenjak merdeka dari tahun 1945 Indonesia sudah melaksanakan Pemilu sebanyak 11 kali. Berikut adalah perjalanan pemilu di Indonesia dari masa ke masa. Berikut akan diuraikan sekilas mengenai perjalanan penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

1. Pemilu Orde Lama

Pemilu pertama di Indonesia digelar pada tahun 1955 dengan Undang-undang Nomor 37 yang menjadi payung hukumnya, Pemilu pada masa ini digelar dua periode pada tanggal 29 September 1955 adalah untuk memilih anggota DPR, dan pada tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Dewan Konstituante.

⁴⁸⁰ Pasal 6A Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar NKRI tahun 1945.

⁴⁸¹ Pasal 22E Ayat (1) - (6) Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945.

⁴⁸² Jimly Asshiddiqie, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 418-419.

⁴⁸³ Dian Agung Wuaksono dalam Saldi Isra, Jimly Ashiddiqie, Ramlan Subekti, R. Siti Zuhro, Topo santoso, dan lain-lain, *Pemilihan umum Serentak*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 31.

Namun yang pasti, sekitar 3 bulan setelah Indonesia merdeka Pemerintah Indonesia sudah menyatakan keinginannya untuk menyelenggarakan pemilu di awal tahun 1946. Hal itu dicantumkan dalam maklumat X atau Maklumat Wakil Presiden Muhammad Hatta tanggal 3 November 1945. Maklumat tersebut menyebutkan pemilu untuk memilih anggota DPR dan MPR yang akan diselenggarakan di Bulan Januari 1946.⁴⁸⁴ Meskipun pemilu sudah direncanakan pada tahun 1946 namun pada akhirnya pemilu baru dapat terlaksana tahun 1955.

Tidak terlaksananya pemilu pertama pada Bulan Januari 1946 seperti yang diamanatkan oleh Maklumat X, tertanggal 3 November 1945, paling tidak disebabkan dua hal, yaitu:

- 1) Belum siapnya pemerintah baru, termasuk dalam penyusunan perangkat undang-undang pemilu.
- 2) Belum stabilnya kondisi keamanan Negara akibat konflik internal antara kekuatan politik yang ada pada waktu itu. apa lagi pada saat yang sama gangguan dari luar juga masih mengancam. Dengan kata lain, para pemimpin lebih disibukkan dengan konsolidasi politik.

2. Pemilu Orde Baru

Pemilu 5 Juli 1971 menjadi pemilu kedua dalam sejarah pemilu di Indonesia atau pemilu pertama di orde baru, dengan undang-undang nomor 15 tahun 1969 yang menjadi payung hukumnya. Pemilu ketiga digelar pada 2 Mei 1977, system yang digunakan tidak beda jauh dengan yang diterapkan pada pemilu 1971, yaitu menggunakan system proporsional. Ciri khas pelaksanaan system pemilu 1977 adalah penyederhanaan jumlah partai peserta pemilu menjadi tiga yakni PPP, PDI, dan Golkar. Selanjutnya Pemilu 1982 digelar serentak pada 4 Mei sistem dan tujuan yang dipakai sama dengan Pemilu di tahun 1977. Pemilu ini adalah untuk memilih anggota DPR dengan komposisi yang sedikit berbeda. Hanya 364 anggota DPR yang dipilih langsung oleh rakyat . sementara 96 orang diangkat langsung oleh presdien. Acuan Pemilu pada tahun ini adalah Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980. Pemilu berikutnya di helat pada tahun 1987, persisnya di tanggal 23 April 1987, sistem dan tujuan pemilihan yang ditetapkan di tahun pemilihan ini masih sama dengan pemilu sebelumnya, yaitu proporsional untuk memilih anggota parlemen. Selanjutnya pemilu kelima digelar pada 9 Juni 1992 dengan system dan tujuan pemilu di tahun ini tidak jauh berbeda dengan pemilu sebelumnya. Selanjutnya pemilu 1977 yang

⁴⁸⁴ Gunawan Suswantoro, *Pengawasan Pemilu Partisipatif*, Jakarta: Erlangga 2002, hlm. 42.

diadakan pada tanggal 29 Mei 1977 dengan system dan tujuan yang tetap masih sama dengan pemilu-pemilu yang sudah-sudah.

3. Pemilu Era Reformasi

Selanjutnya pemilu tahun 1999 dilangsungkan pada 7 Juni 1999 yang diatur dengan Undang-undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Selanjutnya pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 anggota DPD, serta anggota DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota se-Indonesia untuk masa jabatan 2004-2009. Sedangkan pemilu untuk memilih secara langsung presiden dan wakil presiden masa bakti 2004-2009 digelar pada 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II). Pemilu 2004 merupakan sejarah tersendiri bagi bangsa Indonesia karena untuk pertama kalinya diberi kesempatan untuk memilih presidennya secara langsung. Pemilu selanjutnya pada tahun 2009 yang diselenggarakan secara serentak pada 9 April 2009 untuk memilih 560 anggota DPR, 132 anggota DPD, serta anggota DPRD Provinsi maupun DPRD kabupaten/kota se-Indonesia untuk masa jabatan 2009-2014. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden masa bakti 2009-2014 digelar pada 8 Juli 2009, yang berlangsung hanya satu kali putaran. Pemilu tahun ini dilaksanakan menurut Undang-undang No.10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dan pemilu yang terakhir yaitu pemilu pada tahun 2014, pemilu pada tahun ini berlangsung sebanyak dua periode. Periode pertama yang digelar pada 9 April 2014 adalah Pemilihan Umum Legislatif untuk memilih 560 anggota DPR, 132 anggota DPR serta untuk memilih total 2.112 anggota DPRD Provinsi di seluruh Indonesia, dan total 16. 895 anggota DPRD Kabupaten/Kota se-Indonesia.

Berdasarkan uraian diatas dapat kita simpulkan bahwa pelaksanaan pemilu secara berkala/periodik dan teratur mulai dilaksanakan di masa orde baru. tepatnya setelah pemilu tahun 1977, setelah pemilu tersebut pelaksanaan pemilu selalu terjadwal secara teratur diselenggarakan satu kali dalam rentang waktu lima tahun.

6. Perkembangan Undang-undang Pemilu

Meskipun UUD 1945 Proklamasi tidak mengatur pemilu, tetapi pada masa berlakunya sempat keluar undang-undang pemilu, yaitu UU No. 27 tahun 1948 tentang pemilihan Umum; sebaliknya, meskipun konstitusi RIS mengatur pemilu tetapi pada masa berlakunya tidak lahir undang-undang pemilu. Namun pada masa berlakunya dua konstitusi tersebut sama-sama tidak sempat diselenggarakan pemilu. Penyelenggaraan pemilu baru terjadi pada masa berlakunya UUDS 1950, yang di dalamnya mengatur pemilu dan

menghasilkan undang-undang No. 7 tahun 1953 tentang Pemilihan Umum. Undang-undang inilah yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu 1955.⁴⁸⁵

Undang-undang Pemilu tidak lagi dilahirkan setelah Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 1959 dengan memberlakukan kembali UUD 1945. Berbeda halnya dengan Presiden Soeharto, dia ingin mendapatkan legitimasi rakyat melalui Pemilu, Presiden Soeharto melalui DPRS mengesahkan Undang-Undang No 15/1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan Rakyat yang dijadikan dasar untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Berdasarkan undang-undang itu, Orde Baru menggelar pemilu 1971, Pemilu 1977, Pemilu 1982, Pemilu 1987, Pemilu 1992 dan Pemilu 1997. Sementara itu, pada masa transisi undang-undang itu diganti dengan Undang-undang No.3/1999 untuk menyelenggarakan Pemilu 1999, pemilu pertama reformasi.⁴⁸⁶

MPR hasil Pemilu 1999 melakukan empat kali perubahan UUD 1945, termasuk empat ketentuan ketatanegaraan baru: pertama, selain DPR, MPR, juga diisi DPD yang dipilih melalui Pemilu. Kedua, presiden dan wakil presiden dipilih melalui pemilu. Ketiga DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dipilih melalui pemilu. Dan keempat gubernur, bupati dan walikota dipilih secara demokratis, yang kemudian ditafsirkan melalui pemilu juga. UUD perubahan itu kemudian juga menghasilkan UU No 12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menjadi dasar hukum pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, UU No 23/2003 tentang Pemilihan Presiden dan wakil Presiden sebagai dasar hukum pemilu presiden dan wakil presiden, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai dasar hukum pemilu kepala daerah, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota.

UU No 12/2003 sebagai dasar penyelenggaraan pemilu 2004 diganti dengan UU No 10/2008 untuk Pemilu 2009, dan UU No.8/2012 untuk Pemilu 2014. Sementara UU No. 23/2003 sebagai dasar penyelenggaraan Pemilu Presiden 2004 diganti dengan UU No. 42/2008 untuk Pemilu 2009 dan pemilu 2014. Sedangkan untuk pemilu kepala daerah digunakan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁸⁵ Titi Angraini dkk, 2014, *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Penyatuan UU No 32/2004, UU No 12 Tahun 2008, UU No 42/2008, UU No.15/2011, Serta Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam satu Naskah*, Yayasan Perludem: Jakarta, hlm. 37.

⁴⁸⁶ Titi Angraini dkk, 2014, *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Penyatuan UU No 32/2004, UU No 12 Tahun 2008, UU No 42/2008, UU No.15/2011, Serta Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam satu Naskah*, Yayasan Perludem: Jakarta, hlm. 37.

Berikut Review singkat tentang pengaturan pemilu pada masing-masing undang-undang yang pernah berlaku:

No	Undang-undang	Pengaturan
1.	UU No. 27/1948 tentang Pemilu	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-undang ini tidak mengatur tentang jadwal dan tahapan pelaksanaan pemilu. • Undang-undang ini mengatur tentang pendaftaran pemilih dan pendaftaran calon secara rinci, tetapi tidak ada ketentuan kampanye. • Proses pemungutan suara juga tidak diatur, demikian juga dengan penghitungan suara.
2.	UU No. 7/1953 tentang Pemilihan Umum	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-undang ini tidak mengatur syarat-syarat pribadi calon, seperti batasan umur dan kemampuan berbahasa dan menulis. • Undang-undang ini tidak mengenal lembaga pengawas pemilu. Pengawasan dan pemantauan sepenuhnya menjadi tanggung jawab partai politik, calon dan pemilih. • Tentang tahapan pelaksanaan pemilu, undang-undang ini tidak mengatur secara runtut tahapan-tahapan pemilu. • Undang-undang ini tidak mengatur tentang kampanye dan dana kampanye. Pengaturannya dilakukan oleh peraturan pemerintah atau peraturan Panitia Pemilih Indoneisa. • Undang-undang ini tidak secara tgas memisahkan pengaturan system pemilihan dengan pelaksanaan tahapan atau manajemen pemilu.
3.	UU No. 15/1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Badan Permusyawaratan Rakyat	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada bab atau pasal khusus yang menjelaskan tentang asas pemilu. • Memiliki perbedaan dengan undang-undang sebelumnya tentang penyelenggara pemilu. Pemilu Tahun 1955 diselenggarakan oleh panitia Pemilihan Indonesia yang mana orang-orangnya ditunjuk oleh presiden Soekarno yang berasal dari partai politik. UU ini menyebutkan bahwa pemilu diselenggarakan oleh pemerintah dimana presiden membentuk lembaga pemilihan umum (LPU) yang diketuai oleh menteri dalam negeri. • Undang-undang ini mencabut hak memilih dan dipilih bagi orang yang terlibat G. 30 S/PKI. • UU ini tidak memberi tempat bagi masyarakat untuk berpartisipasi melakukan pengawasan sehingga lembaga pemantau pemilu tidak mendapat tempat. • Tentang pelaksanaan tahapan pemilu UU ini hanya mengatur secara umum saja, hanya dengan cara

		<p>meminta kepada pemerintah untuk memberikan daftar nama-nama orang yang terlibat dalam G.30 S/PKI ke LPU agar mereka tidak dalam daftar pemilihan.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Tidak mengatur tentang sengketa sengketa proses dan sengketa hasil pemilu.
4.	UU No. 3/1999 tentang Partai Politik	<ul style="list-style-type: none"> •Dalam mengatur tahapan pelaksanaan pemilu UU ini mengadopsi sepenuhnya UU No.15/1969. Diawali dengan pembentukan daerah pemilihan, pendaftaran partai politik peserta pemilu, lalu pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil dan pelantikan. •Diaturnya kelembagaan penyelenggara, yaitu Komisi Pemilihan Umum.
5.	UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> •UU No. 12 tahun 2003 Merupakan undang-undang pertama yang mencantumkan asas pemilu langsung, umum, bebas, dan rahasia, serta jujur dan adil dalam pasal tersendiri. •Mengatur secara detail tentang aktor-aktor pemilu, seperti KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS. •Membedakan dua jenis pemilu, yakni partai politik peserta pemilu DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dan peserta perseorangan untuk pemilu DPD. •Terdapat pengaturan yang berbeda tentang dua jenis sistem pemilihan tersebut. •Mengatur lebih rinci tentang tahapan pelaksanaan pemilu.
5.	UU No 10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> •Tidak lagi mengatur tentang penyelenggara (KPU, dan Bawaslu) karena secara khusus sudah ada undang-undang yang mengaturnya. •Terjadi perubahan besaran daerah pemilihan yang semula 3-12 menjadi 3-10 kursi per daerah pemilihan. •Mulai diterapkan ambang batas perwakilan 2,5% suara nasional untuk pemilu DPR.
6.	UU No. 8/2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> •Terjadi perubahan tentang pemilu DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dimana ambang batas perwakilan menjadi 3,5% dan pengetatan persyaratan peserta pemilu. •Ambang batas semula diseragamkan untuk pemilu DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota dan kemudian dibatalkan oleh MK dan hanya berlaku pada pemilu DPR.

	Perwakilan Rakyat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> •Mengatur tentang sengketa tata usaha Negara pemilu dan partai politik/calon.
7	UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Prsiden dan Wakil Presiden	<ul style="list-style-type: none"> •Mengatur tetang pemilihan presiden dan wakil presiden. •Pada umumnya menjelaskan bahwa penyelenggara pemilu presiden adalah penyelenggara pemilu yang sama yang diatur dalam undang-undang no. 12/2013. •Ketentuan mengenai pemilih sama dengan ketentuan yang terdapat dalam pemilu legislatif. •Partai politik yang bias mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden harus memiliki 15% kursi DPR atau 20% suara nasional.
8.	UU No. 42/2008 tentang Pemilihan Prsiden dan Wakil Presiden.	<ul style="list-style-type: none"> •Lebih banyak merujuk pada UU No.12/2003 dan UU No. 10/2008 khususnya mengenai penyelenggara pemilu, pemilih, pelaksanaan, tahapan dan penegakan hukum pemilu. •Partai politik yang bias mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden harus memiliki 20% kursi DPR atau 25% suara nasional. •Mengatur lebih rinci tentang tahapan pelaksanaan pemilu.
9.	UU No. 32/2004 tentang Pemerintaha Daerah.	<ul style="list-style-type: none"> •Ketentuan pemilih sama dengan undang-undang pemilu legislatif dan pemilu presiden. •Pemilih harus berdomisili di daerah yang bersangkutan sedikitnya selama 6 bulan agar bias memiliki hak pilih, sementara calon tidak diharuskan berdomisili di daerah yang bersangkutan.
10.	UU No. 12/2008 tentang Pemerintaha Daerah.	<ul style="list-style-type: none"> •Karena undang-undang ini menggantikan undang-undang No. 32/2004, pengaturannya kebanyakan sama dengan pengaturan UU No. 32/2004. •Undang-undang ini memperbolehkan pasangan calon perseorangan atau independen mendaftarkan diri dengan dukungan sejumlah pemilih.
11	UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	<ul style="list-style-type: none"> •Terkodifikasi dalam satu naskah, sehingga: <ul style="list-style-type: none"> - Menjamin konsistensi pengaturan - Meminimalisasi kontradiksi antar norma. - Mencegah duplikasi pengaturan. •Memuat aturan-aturan yang lebih rinci dari pada undang-undang sebelumnya. •Terdapatnya pengaturan hal-hal yang baru yang tidak pernah diatur dalam undang-undang pemilu sebelumnya.

7. Pemilihan Umum Serentak

Pemilu serentak (*concurrent elections*) secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu secara bersamaan.⁴⁸⁷ Jenis-jenis pemilu tersebut meliputi pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota legislatif dan pemilihan kepala daerah.

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa pemilihan umum secara tidak bersamaan adalah pilihan kebijakan yang inskonstitusional merupakan suatu putusan yang memberikan dampak mendasar bagi kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia. Bahwa dengan putusan *a quo* secara *mutatis mutandis, legal policy*, yang harus diambil dalam pelaksanaan pemilu untuk masa mendatang adalah penerapan pemilu serentak.⁴⁸⁸ Dimana dalam amar putusan MK setidaknya ada dua hal yang dapat dipahami. Pertama MK menyatakan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 Ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 Ayat (2) dan pasal 112 UU No. 42 Tahun 2008 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan karena itu tidak memiliki kekuatan hukum. Kedua, Pemilu Nasional serentak pada tahun 2019 dan setelahnya merupakan pemilihan umum presiden dan wakil presiden, anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota dengan ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.⁴⁸⁹

Secara substantif putusan MK tersebut merupakan koreksi total atas kesalahan sistemik pemaknaan pasal 22E Ayat (1) dan (2) UUD 1945. Dalam hal ini, MK menyatakan baik dilihat dari *original intent* penafsiran sistematis maupun gramatikal, UUD 1945 menginginkan pemilu legislatif dan pemilu presiden dilakukan secara serentak.⁴⁹⁰

Pada pemilu 2004 dan 2009 dengan alasan *legal policy*, pembentuk undang-undang memisahkan waktu penyelenggaraan kedua jenis pemilu tersebut. Bahkan masih dengan alasan yang sama undang-undang yang mengatur pemilu presiden, baik undang-undang No. 23 tahun 2003 maupun undang-undang No. 42 tahun 2008 menjadikan hasil pemilu legislatif sebagai basis dukungan partai atau gabungan partai untuk mengajukan pasangan capres-cawapres yang biasa disebut dengan istilah *presidential threshold*.

⁴⁸⁷ Prof (Ris). Dr. Syamsuddin Haris dkk, 2014, *Pemilu Nasional Serentak*. LIPI: Jakarta, hlm. 14.

⁴⁸⁸ Dian Agung Wicaksono dan Syarif Fatahillah dalam dalam Saldi Isra dkk, 2014, *Pemilihan Umum Serentak*, RajaGrafindo Persada: Jakarta, hlm 26.

⁴⁸⁹ Ramlan Surbakti, dalam Saldi Isra dkk, 2014, *Pemilihan Umum Serentak*, RajaGrafindo Persada: Jakarta, hlm 14.

⁴⁹⁰ Saldi Isra, 2017, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Themis Book: Jakarta, hlm. 5

Padahal, memisahkan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden untuk membenarkan *presidential threshold* merupakan bentuk pengingkaran terhadap kesempatan sama yang diberikan konstitusi kepada semua partai peserta pemilu untuk mengajukan capres-cawapres, sebagimanadiatur dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945: "Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Karenanya, keinginan mengembalikan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden secara serentak, memiliki alasan yang kuat dan mendasar. Terutama untuk memulihkan makna frasa "lima tahun sekali" dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Apalagi setelah melacak risalah pembahasan perubahan UUD 1945, pasal 22E ayat (1) dan (2) tersebut memang dimaknai sebagai penyelenggaraan pemilu dengan memberikan kesempatan kepada pemilih memberikan suara ke dalam lima kotak.

B. Durasi Waktu Penyelesaian Sengketa Proses dan Hasil Pemilu

1. Konsep dan Pengertian

Perwujudan demokrasi perwakilan melalui sistem pemilihan umum secara langsung memiliki banyak rintangan dalam penerapannya, rintangan yang dihadapi dalam pemilu tidak dapat dipisahkan dari masih adanya kecurangan dan pelanggaran yang terjadi di dalam pemilu itu sendiri, Bahkan dengan aturan sebaik apapun dua hal tersebut tidak dapat dihilangkan dari pelaksanaan pemilu.⁴⁹¹ Dampak dari adanya kecurangan dan pelanggaran di dalam pemilu yang dapat dilihat secara langsung, salah satunya dengan hadirnya berbagai sengketa atau perselisihan di dalam pelaksanaan pemilu. Sengketa atau perselisihan di dalam pemilu sendiri secara garis besar dapat dibagi menjadi dua, pertama sengketa proses pelaksanaan pemilu; kedua perselisihan perhitungan hasil pemilu.⁴⁹²

Kata "sengketa" dapat dipahami sebagai sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat; pertengkaran; perbantahan.⁴⁹³ Dalam ranah hukum, "sengketa" juga dipahami "perkara" atau perselisihan; pertikaian yang dilakukan untuk mendapatkan sesuatu.⁴⁹⁴ Sengketa sebagai suatu permasalahan hukum juga telah diatur dan diadopsi cara penyelesaiannya

⁴⁹¹ Refly, Harun. (2016). *Pemilu Konstitusional "Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan"*, Depok. Raja Grafindo Persada. hlm. 73.

⁴⁹² Kemitraan bagi PembaruanTata Pemerintahan. (2011). *Seri demokrasi elektoral buku 16 Penanganan Sengketa Pemilu*. Jakarta. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan. hlm . 3.

⁴⁹³ Kementarian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. Kamus Besar Bahasa Indonesia daring/versi Online. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/sengketa> dikunjungi pada tanggal 26 November 2018

⁴⁹⁴ *Ibid.*

kedalam undang-undang. Salah satunya Undang-undang nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa tepatnya pada pasal 1 angka 10.⁴⁹⁵ Dalam kaitannya dengan pemilu “sengketa” dimaknai sebagai sebuah sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.⁴⁹⁶

Sengketa pemilu sendiri terbagi lagi menjadi dua garis besar yang terdiri dari tiga jenis sengketa, yaitu sengketa dan pelanggaran administratif, sengketa dan pelanggaran pidana, serta sengketa perselisihan hasil pemilu. Di dalam Undang-undang No. 7 Tahun 2017 hadir sebuah istilah sengketa baru yaitu sengketa proses pemilu, yang merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu, atau bakal Pasangan Calon dengan KPU terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh KPU.⁴⁹⁷ Sengketa proses pemilu ini sejatinya merupakan pecahan dari sengketa administratif pemilu yaitu sengketa tata usaha negara pemilu, seperti yang terdapat pada Undang-undang No. 08 Tahun 2012.⁴⁹⁸

Untuk mewujudkan pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁴⁹⁹ Maka dibentuklah sebuah sistem penyelesaian sengketa sebagai bagian dari *Electoral Justice System* yang ada di Indonesia. IDEA menyatakan dalam buku saku keadilan pemilu, sistem penyelesaian sengketa pemilu sebagai bagian dari sistem keadilan pemilu perlumemastikan bahwa seluruh tindakan dan keputusan yang diambil sepanjang siklus pemilu sesuai dengan amanat undang-undang.⁵⁰⁰ Dalam hal penyelesaian sengketa tidak dapat di pisahkan dari lamanya durasi waktu penyelesaian sengketa proses dan perselisihan hasil pemilu. Durasi waktu akan berimplikasi langsung kepada pelaksanaan pemilu yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan penetapan hasil pemilu.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) durasi dapat dimaknai lamanya sesuatu berlangsung; rentang waktu berlangsungnya

⁴⁹⁵ “Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa”, Pasal 1 angka (10). *Lembaran Negara R.I.* Tahun 1999 Nomor 138 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 3872.

⁴⁹⁶ “Undang-Undang 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, Pasal 257. *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2012 Nomor 117 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 5316.

⁴⁹⁷ Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang *Pemiluhan Umum*. Lembar Negara R.I. Tahun 2017 Nomor 182. *Tambahan Lembar Negara R.I.* Nomor 6109. Pasal 470

⁴⁹⁸ Baca Undang-undang No. 08 Tahun 2012 Bab XXI

⁴⁹⁹ Sekretariat Jenderal MPR RI. (2015). *Undang-undang Dasar Negara R.I. Tahun 1945*. Jakarta. Pasal 22E ayat (1).

⁵⁰⁰ IDEA, International. (2010). *Electoral Justice : The International IDEA Handbook*. Stockholm. International IDEA. H. 9.

suatu persitiwa.⁵⁰¹ Undang-undang memang tidak secara langsung mendefenisikan durasi waktu penyelesaian sengketa pemilu. Namun dalam penyelesaian sengketa proses dan perselisihan hasil pemilu, durasi waktu terkait dengan rentang waktu pendaftaran permohonan sampai dikeluarkannya putusan terhadap permohonan yang didaftarkan. Lamanya durasi waktu penyelesaian sengketa pemilu tidak dapat dipisahkan dari mekanisme yang digunakan dalam menyelesaikan sengketa pemilu tersebut.

Terdapat dua mekanisme penyelesaian sengketa pemilu yaitu mekanisme formal dan informal. Penyelesaian sengketa melalui mekanisme formal terbagi lagi menjadi dua jenis mekanisme, (1) mekanisme formal atau kolektif yang jika dilakukan akan menghasilkan bentuk putusan yang dapat mengubah, membatalkan, dan mengamini adanya ketidak sesuaian antara proses pemilu dengan norma yang berlaku. (2) mekanisme penghukuman atau punitif yang jika dilakukan akan menghasilkan putusan yang berupa *punishment* atau sanksi bagi pelanggaran yang dilakukan terhadap proses penyelenggaraan pemilu baik pelanggaran pidana ataupun pelanggaran administratif. Diluar dua mekanisme formal sebelumnya terdapat mekanisme alternatif lainnya yang menjadi mekanisme informal dalam penyelesaian sengketa pemilu. Di Amerika Serikat, APSP dicantumkan secara eksplisit dalam beberapa peraturan perundang-undangan negara bagian dan federal. Salah satu contohnya adalah dalam Program Alternatif Penyelesaian Sengketa di Federal Election Commission (FEC).⁵⁰²

Dalam konteks kewenangan mengadili dan menyelesaikan sengketa pemilu terdapat pengaturan lebih lanjut terhadap lembaga yang berwenang melakukan penyelesaian sengketa pemilu. Kewenangan tersebut tidak hanya menjadi yurisdiksi dari kekuasaan kehakiman, dalam bukunya Relfy Harun menyampaikan bahwa Internasional IDEA menyebutkan setidaknya ada empat institusi yang berwenang sebagai lembaga penyelesaian sengketa pemilu, yaitu:⁵⁰³

- a. Badan administratif, yaitu badan penyelenggara pemilu yang bertugas menyelenggarakan pemilu;
- b. Badan peradilan, yaitu :
 - 1) Peradilan umum yang merupakan cabang kekuasaan kehakiman atau
 - 2) Pengadilan mandiri (tersendiri), seperti dewan atau Mahkamah Konstitusi, pengadilan tata usaha negara atau pengadilan khusus pemilu yang tidak berada di bawah kekuasaan legislatif, eksekutif, atau kehakiman yang tradisional;

⁵⁰¹ Kementarian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. Kamus Besar Bahasa Indonesia daring/versi Online. <https://kbbi.web.id/durasi> diakses pada tanggal 28 November 2018.

⁵⁰² Pradini Citra Amalia. *Penyelesaian Sengketa Alternatif Dalam Sengketa Administrasi Pemilihan Umum*. Jurnal Politik Indonesia, Vol. 2 No. 1, Juli-September 2017. hlm. 77.

⁵⁰³ *Op.Cit.* Relfy. Harun. hlm. 29.

- c. Badan legislatif, yaitu dewan perwakilan rakyat sendiri atau bagian dari dewan (misalnya komite); dan
- d. Badan internasional, yaitu badan yang memiliki yurisdiksi di negara yang mengakui keberadaan pengadilan regional atau internasional yang mengeluarkan putusan yang mengikat dan wajib dilaksanakan oleh badan nasional yang berkompeten.

Dalam literatur lain Jesus Orozco Hendriquez membagi lembaga yang berwenang dalam penyelesaian sengketa pemilu kedalam empat institusi yaitu lembaga legislatif (*Legislative Body*), lembaga yudikatif (*judicial body*), lembaga penyelenggara pemilu dengan kewenangan yudisial (*electoral management body with judicial power*), dan lembaga nonpermanen (*ad hoc body*).⁵⁰⁴

Pilihan lembaga yang diberikan wewenang menyelesaikan sengketa pemilu akan berdampak juga terhadap durasi waktu penyelesaian sengketa pemilu. Hal tersebut terkait dengan kesiapan dan kefokusannya dari lembaga yang dipilih untuk mengadili dan menyelesaikan sengketa pemilu. Sehingga pilihan yang tepat kepada lembaga atau institusi yang tepat juga akan mempengaruhi proses penyelesaian sengketa pemilu. Di Indonesia sendiri politik hukum penyelesaian sengketa pemilu memilih untuk memberikan kewenangan penyelesaian sengketa pemilu kepada beberapa lembaga sesuai dengan klasifikasi pelanggaran dan sengketa yang terjadi. Bagi penyelesaian sengketa proses pemilu Bawaslu akan menjadi pintu awal dari setiap penyelesaian pelanggaran dan sengketa yang terjadi pada proses pemilu berlangsung. Sementara terhadap penyelesaian perselisihan hasil pemilu UUD 1945 telah menunjuk Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai peradilan yang berwenang mengadili sengketa perselisihan hasil pemilu.⁵⁰⁵

Bagi pelanggaran administrasi kewenangan penyelesaian sengketa pemilu akan diselesaikan dengan cara berjenjang, kewenangan ini akan dilaksanakan oleh Bawaslu dan KPU yang merupakan bagian dari kesatuan sistem penyelenggara pemilu. Bawaslu dalam hal ini akan melakukan fungsi pengawasan, pencegahan, dan penindakan terhadap setiap pelanggaran dan kecurangan serta sengketa yang terjadi selama proses pemilu berlangsung.⁵⁰⁶ Setelah mendapatkan putusan terjadinya pelanggaran maka rekomendasi dari Bawaslu akan ditindaklanjuti oleh KPU yang akan mengeluarkan sanksi melalui keputusan KPU. Dan terhadap sengketa tata usaha negara pemilu yang telah digunakannya seluruh upaya administratif di Bawaslu namun

⁵⁰⁴ *Ibid.* hlm. 74.

⁵⁰⁵ *Op.Cit.* Undang-undang Dasar Negara R.I. Tahun 1945. Pasal 24C ayat (1).

⁵⁰⁶ *Op.Cit.* Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017. Pasal 1 angka 7, Pasal 89, dan Pasal 93.

tidak menghasilkan keputusan maka sengketa akan diadili di Pengadilan Tata Usaha Negara.⁵⁰⁷

Dalam hal penyelesaian tindak pidana pemilu undang-undang mendesain sebuah konsep penegakan hukum terpadu untuk menyamakan pola penanganan disetiap daerah, yang terdiri dari unsur: Bawaslu; Kepolisian RI; Kejaksaan RI, yang dinamakan sentra Gakkumdu.⁵⁰⁸ Sentra Gakkumdu melekat kepada Bawaslu disetiap tingkatan akan bekerja dalam sebuah sistem berjenjang, yang dimulai dari tingkatan terendah dari perwakilan Bawaslu yaitu Panwaslu kecamatan sampai kepada Bawaslu RI.⁵⁰⁹ Gakkumdu akan bekerja dengan sistem pola penanganan yang berjenjang, yang akan dimulai dari laporan oleh Bawaslu dan akan dilanjutkan dengan proses pelaporan tindak pidana sesuai dengan yang tercantum di dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana dan akan diadili di pengadilan umum dengan pembentukan majelis khusus.

Dengan sistem penyelesaian sengketa pemilu seperti yang ada di dalam undang-undang dibandingkan dengan teori dan konsep yang tersedia dalam literatur tentang penyelesaian sengketa pemilu, durasi penyelesaian sengketa pemilu masih perlu untuk mengalami perubahan. Perubahan yang terjadi baik melalui politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan, maupun melalui proses-proses lainnya seperti perubahan melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Pergeseran pengaturan sistem penyelesaian sengketa pemilu yang akan berujung kepada berubahnya durasi penyelesaian sengketa pemilu dirasa perlu untuk dikaji lebih jauh, terutama terhadap perubahan undang-undang terkait dan putusan-putusan mahkamah konstitusi yang telah merubah sistem penyelesaian sengketa pemilu dan memperbaikinya. Terutama terhadap durasi penyelesaian pelanggaran pidana pemilu dan perseselisihan hasil pemilu.

C. Durasi Waktu Penyelesaian Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif

Pidana merupakan salah satu pelanggaran yang diatur di dalam undang-undang pemilu, pelanggaran pidana pemilu merupakan pelanggaran pemilu yang terdapat unsur pemilu di dalamnya. Penyelesaian pelanggaran pidana pemilu sendiri dilaksanakan oleh sentra penegakan hukum terpadu atau yang sering disingkat dengan Sentra Gakkumdu. Sentra Gakkumdu terdiri dari unsur Bawaslu, Kepolisian RI, dan Kejaksaan RI. Hasil dari proses penyelesaian sengketa yang dilaksanakan oleh Sentra Gakkumdu nantinya akan dilimpahkan kepada pengadilan untuk disidangkan sesuai dengan hukum acara pidana yang tertuang di dalam KUHAP. Namun untuk

⁵⁰⁷ Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 Tentang *Tata cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Berita Negara R.I. Tahun 2017 Nomor 1442. Pasal 2 ayat (2).

⁵⁰⁸ *Op.Cit.* Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017. Pasal 486.

⁵⁰⁹ *Ibid.* Buku Kelima. Bab I. Bagian Kesatu.

melakukan persidangan dalam penyelesaian pelanggaran pidana akan dibentuk majelis khusus yang dinamakan majelis tindak pidana pemilu.

1. Pemilu legislatif

Tahap	UU No. 03/2003	UU No. 10/2008	UU No. 08/2012	UU No. 07/2017
Proses di Bawaslu	Bawaslu bertugas menerima laporan maksimal 7 hari sejak terjadi dugaan pelanggaran, dan memeriksa untuk selanjutnya diteruskan kepada Penyidik dalam waktu maksimal 14 hari sejak laporan diterima.	Bawaslu hanya bertugas menerima laporan maksimal 3 hari sejak terjadinya dugaan pelanggaran dan akan ditindaklanjuti maksimal dalam 3 hari. Jika dibutuhkan keterangan tambahan dapat dilengkapi dalam waktu 5 hari setelah laporan diterima.	Bawaslu bertugas menerima laporan maksimal 7 hari sejak terjadi dugaan pelanggaran, dan menindaklanjutinya dalam waktu 3 hari. Dalam hal melengkapi laporan, Bawaslu dapat meminta keterangan tambahan dalam waktu 5 hari sejak laporan diterima. Laporan tindak pidana pemilu diteruskan kepada penyidik dalam waktu 1x24jam sejak Bawaslu mengeluarkan keputusan.	Bawaslu bertugas menerima laporan maksimal 7 hari sejak terjadi dugaan pelanggaran, dan menindaklanjutinya dalam waktu 7 hari. Dalam hal melengkapi laporan, Bawaslu dapat meminta keterangan tambahan dalam waktu 14 hari sejak laporan diterima. Laporan tindak pidana pemilu diteruskan kepada penyidik dalam waktu 1x24jam sejak Bawaslu mengeluarkan keputusan.
Penyidikan sampai Pelimpahan Berkas ke Penuntut Umum	Setelah menerima laporan dari Bawaslu, penyidik memiliki waktu maksimal 30 hari untuk menyelesaikan penyidikan. Penyidik melimpahkan berkas penyidikan kepada penuntut umum, maksimal 7 hari sejak penyelidikan selesai dilaksanakan.	Penyidik memiliki waktu 14 hari untuk melakukan penyelidikan dan melimpahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Dalam hal pelengkapan berkas penyidik dapat melengkapi berkas perkara dalam waktu maksimal 3 hari sejak berkas dikembalikan oleh penuntut umum.	Penyidik memiliki waktu 14 hari untuk melakukan penyelidikan dan melimpahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Dalam hal pelengkapan berkas penyidik dapat melengkapi berkas perkara dalam waktu maksimal 3 hari sejak berkas dikembalikan oleh penuntut umum.	Dalam mencari bukti permulaan penyidik memiliki waktu 1x24 jam untuk mencari bukti yang cukup. Penyidik memiliki waktu 14 hari untuk melakukan penyelidikan dan melimpahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Dalam hal pelengkapan berkas penyidik dapat melengkapi berkas perkara dalam waktu maksimal 3 hari sejak berkas dikembalikan oleh penuntut umum.
Pelimpahan Berkas ke Pengadilan	Penuntut umum akan memeriksa berkas penyidikan dan melimpahkan berkas perkara ke pengadilan paling lama 14 hari setelah berkas perkara diterima dari penyidik.	Penuntut umum menerima berkas perkara dan dapat mengembalikan berkas perkara jika berkas perkara yang dilimpahkan oleh penyidik belum lengkap, dalam waktu 3 hari sejak pelimahan berksa pertama kali. Setelah berkas perkara	Penuntut umum menerima berkas perkara dan dapat mengembalikan berkas perkara jika berkas perkara yang dilimpahkan oleh penyidik belum lengkap, dalam waktu 3 hari sejak pelimahan berksa pertama kali. Setelah berkas perkara dikembalikan oleh	Penuntut umum menerima berkas perkara dan dapat mengembalikan berkas perkara jika berkas perkara yang dilimpahkan oleh penyidik belum lengkap, dalam waktu 3 hari sejak pelimahan berksa pertama kali. Setelah berkas perkara dikembalikan oleh

		dikembalikan oleh penyidik kepada penuntut umum, penuntut umum memiliki waktu 5 hari untuk melimpahkan berkas perkara ke pengadilan negeri.	penyidik kepada penuntut umum, penuntut umum memiliki waktu 5 hari untuk melimpahkan berkas perkara ke pengadilan negeri.	penyidik kepada penuntut umum, penuntut umum memiliki waktu 5 hari untuk melimpahkan berkas perkara ke pengadilan negeri.
Pemeriksaan Pengadilan sampai Keluarnya Putusan Pengadilan negeri.	Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 21 hari sejak berkas perkara diterima.	Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 7 hari sejak berkas perkara diterima.	Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 7 hari sejak berkas perkara diterima.	Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 7 hari sejak berkas perkara diterima.
Upaya Banding	Tidak terdapat aturan	Upaya banding dapat dilakukan dalam waktu 3 hari sejak putusan pengadilan Negeri dibacakan. Pengadilan Negeri akan melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan tinggi dalam waktu 3 hari sejak upaya banding diterima.	Upaya banding dapat dilakukan dalam waktu 3 hari sejak putusan pengadilan Negeri dibacakan. Pengadilan Negeri akan melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan tinggi dalam waktu 3 hari sejak upaya banding diterima.	Upaya banding dapat dilakukan dalam waktu 3 hari sejak putusan pengadilan Negeri dibacakan. Pengadilan Negeri akan melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan tinggi dalam waktu 3 hari sejak upaya banding diterima.
Pemeriksaan Pengadilan sampai Keluarnya Putusan Pengadilan tinggi.	Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu hari 14 sejak berkas perkara diterima.	Pengadilan tinggi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 7 hari sejak berkas perkara diterima.	Pengadilan tinggi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 7 hari sejak berkas perkara diterima.	Pengadilan tinggi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 7 hari sejak berkas perkara diterima.
Pelaksanaan putusan melalui penuntut umum.	Tidak terdapat aturan	Hasil putusan disampaikan kepada penuntut umum dalam waktu 3 hari sejak putusan dibacakan. Putusan akan dilaksanakan dalam waktu 3 hari sejak hasil putusan diterima oleh penuntut umum.	Hasil putusan disampaikan kepada penuntut umum dalam waktu 3 hari sejak putusan dibacakan. Putusan akan dilaksanakan dalam waktu 3 hari sejak hasil putusan diterima oleh penuntut umum.	Hasil putusan disampaikan kepada penuntut umum dalam waktu 3 hari sejak putusan dibacakan. Putusan akan dilaksanakan dalam waktu 3 hari sejak hasil putusan diterima oleh penuntut umum.
Pelaksanaan putusan terhadap penetapan KPU.	Tidak terdapat aturan	Terhadap pelanggaran pidana yang dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 sebelum KPU menetapkan hasil perolehan suara nasional.	Terhadap pelanggaran pidana yang dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 sebelum KPU menetapkan hasil perolehan suara nasional.	Terhadap pelanggaran pidana yang dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 sebelum KPU menetapkan hasil perolehan suara nasional.

Rezim Undang-undang No. 03 Tahun 2003 tidak mengatur secara keseluruhan proses penyelesaian pelanggaran pidana pemilu mulai dari pelaporan dugaan tindak pidana pemilu sampai pelaksanaan putusan. Undang-undang No. 03 Tahun 2003 hanya mengatur durasi waktu pelaporan dugaan tindak pidana pemilu sampai kepada pelimpahan berkas perkara dari penuntut umum kepada pengadilan negeri, dan durasi waktu keluarnya putusan dari pengadilan. Menurut Undang-undang No. 03 Tahun 2003 durasi waktu pelaporan dugaan tindak pidana pemilu sampai kepada pelimpahan berkas perkara dari penuntut umum kepada pengadilan negeri, selama 72 hari terhitung sejak terjadinya dugaan tindak pidana pemilu tersebut.

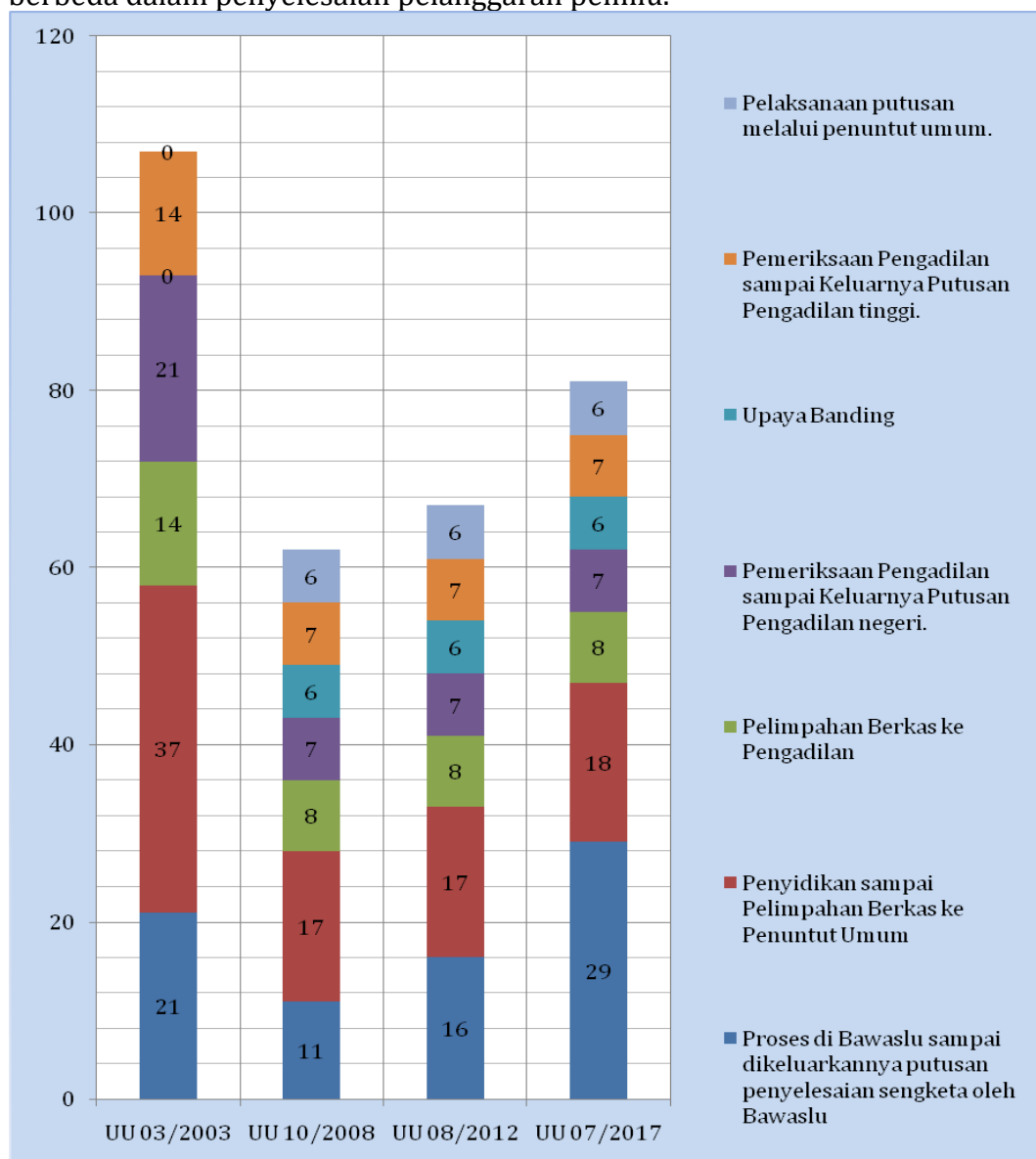
Terhadap tindak pidana yang diancam dengan ancaman pidana kurang dari 18 bulan, hanya dilakukan penyelesaian pada tingkat pengadilan negeri. Penyelesaian pada pengadilan negeri dilakukan maksimal dalam waktu 21 hari sejak berkas dilimpahkan dari penuntut umum. Terhadap tindak pidana yang diancam dengan ancaman pidana 18 bulan atau lebih, penyelesaian dilakukan pada tingkat pengadilan negeri sebagai tingkat pertama dan pengadilan tinggi sebagai tingkat banding. Penyelesaian pada pengadilan negeri dilakukan maksimal dalam waktu 21 hari sejak berkas dilimpahkan dari penuntut umum dan penyelesaian pada pengadilan tinggi dilakukan maksimal dalam waktu 14 hari sejak berkas dilimpahkan dari pengadilan negeri.

Berbeda dengan undang-undang pendahulunya, Undang-undang No. 10 Tahun 2008, Undang-undang No. 08 Tahun 2012, dan Undang-undang No. 07 Tahun 2017, mengatur durasi waktu penyelesaian pelanggaran pemilu secara lebih terperinci. Ketiga undang-undang tersebut sudah mengatur secara keseluruhan proses penyelesaian pelanggaran pidana pemilu mulai dari pelaporan dugaan tindak pidana pemilu sampai pelaksanaan putusan. Perbedaan diantara ketiga undang-undang tersebut hanya terletak pada proses di Bawaslu dan tahap penyidikan di Kepolisian.

Menurut Undang-undang No. 10 Tahun 2008 Bawaslu hanya bertugas menerima laporan untuk diteruskan kepada penyidik kepolisian dalam waktu maksimal 11 hari sejak dugaan tindak pidana terjadi. Sementara menurut Undang-undang No. 08 Tahun 2012, dan Undang-undang No. 07 Tahun 2017 Bawaslu memiliki wewenang untuk menerima laporan dugaan tindak pidana pemilu dan memutuskan atas hal tersebut untuk nantinya diteruskan kepada penuntut umum. Dalam Undang-undang No. 08 Tahun 2012 durasi waktu penyelesaian di Bawaslu sudah harus diputuskan oleh Bawaslu dalam waktu 15 hari sejak terjadinya dugaan tindak pidana pemilu, dan wajib diteruskan kepada penyidik kepolisian dalam waktu 1x24 jam sejak putusan dikeluarkan. Diatur berbeda, Undang-undang No. 07 Tahun 2017 mengatur durasi waktu penyelesaian di Bawaslu sudah harus diputuskan oleh Bawaslu dalam waktu 28 hari sejak terjadinya dugaan

tindak pidana pemilu, dan wajib diteruskan kepada penyidik kepolisian dalam waktu 1x24 jam sejak putusan dikeluarkan oleh Bawaslu.

Pada tahap penyidikan durasi waktu yang diatur di dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2008, dan Undang-undang No. 08 Tahun 2012 memiliki kesamaan. Penyidik memiliki waktu paling lama 17 hari untuk melakukan penyidikan dan melimpahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Sementara menurut Undang-undang No. 07 Tahun 2017 dalam mencari bukti permulaan penyidik memiliki waktu 1x24 jam, sehingga Penyidik memiliki waktu paling lama 18 hari untuk melakukan penyidikan dan melimpahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Jika durasi waktu pada setiap tahapan dikalkulasikan menurut masing-masing undang-undang maka dapat dilihat bahwa setiap rezim undang-undang memiliki durasi waktu yang berbeda dalam penyelesaian pelanggaran pemilu.



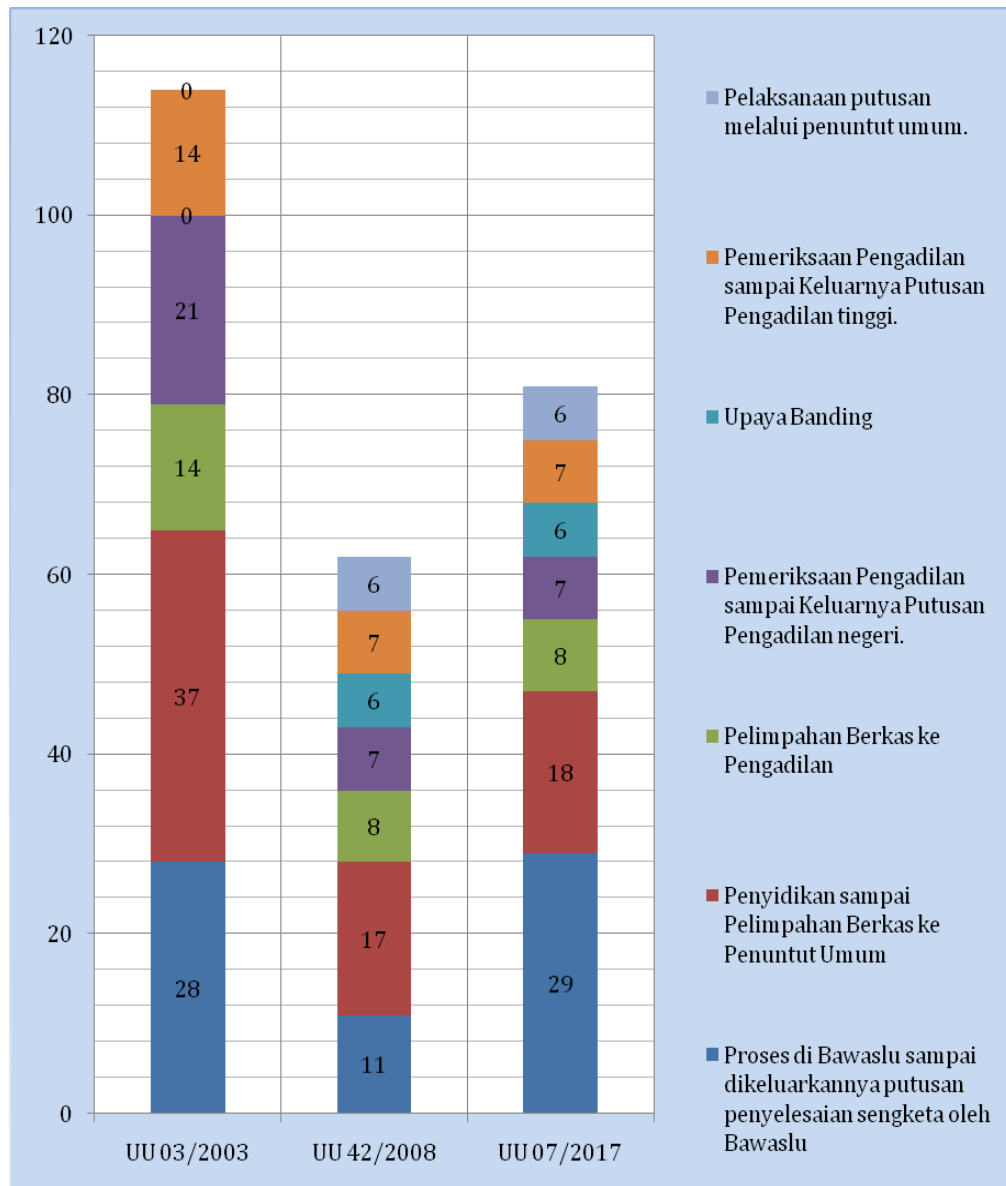
2. Pemilu Presiden dan Wakil presiden

Tahap	UU No. 23/2003	UU No. 42/2008	UU No. 07/2017
Proses di Bawaslu	Bawaslu bertugas menerima laporan maksimal 7 hari sejak terjadi dugaan pelanggaran. Bawaslu akan memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak dalam waktu 7 hari dan memeriksa untuk selanjutnya diteruskan kepada Penyidik dalam waktu maksimal 14 hari sejak laporan diterima.	Bawaslu bertugas menerima laporan maksimal 3 hari sejak terjadi dugaan pelanggaran, dan menindaklanjutinya dalam waktu 3 hari. Dalam hal melengkapi laporan, Bawaslu dapat meminta keterangan tambahan dalam waktu 5 hari sejak laporan diterima. Laporan tindak pidana pemilu diteruskan kepada penyidik.	Bawaslu bertugas menerima laporan maksimal 7 hari sejak terjadi dugaan pelanggaran, dan menindaklanjutinya dalam waktu 7 hari. Dalam hal melengkapi laporan, Bawaslu dapat meminta keterangan tambahan dalam waktu 14 hari sejak laporan diterima. Laporan tindak pidana pemilu diteruskan kepada penyidik dalam waktu 1x24jam sejak Bawaslu mengeluarkan keputusan.
Penyidikan sampai Pelimpahan Berkas ke Penuntut Umum	Setelah menerima laporan dari Bawaslu, penyidik memiliki waktu maksimal 30 hari untuk menyelesaikan penyidikan. Penyidik melimpahkan berkas penyidikan kepada penuntut umum, maksimal 7 hari sejak penyelidikan selesai dilaksanakan.	Penyidik memiliki waktu 14 hari untuk melakukan penyelidikan dan melimpahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Dalam hal pelengkapan berkas penyidik dapat melengkapi berkas perkara dalam waktu maksimal 3 hari sejak berkas dikembalikan oleh penuntut umum.	Dalam mencari bukti permulaan penyidik memiliki waktu 1x24 jam untuk mencari bukti yang cukup. Penyidik memiliki waktu 14 hari untuk melakukan penyelidikan dan melimpahkan berkas perkara kepada penuntut umum. Dalam hal pelengkapan berkas penyidik dapat melengkapi berkas perkara dalam waktu maksimal 3 hari sejak berkas dikembalikan oleh penuntut umum.
Pelimpahan Berkas ke Pengadilan	Penuntut umum akan memeriksa berkas penyidikan dan melimpahkan berkas perkara ke pengadilan paling lama 14 hari setelah berkas perkara diterima dari penyidik.	Penuntut umum menerima berkas perkara dan dapat mengembalikan berkas perkara jika berkas perkara yang dilimpahkan oleh penyidik belum lengkap, dalam waktu 3 hari sejak pelimahan berkas pertama kali. Setelah berkas perkara dikembalikan oleh penyidik kepada penuntut umum, penuntut umum memiliki waktu 5 hari untuk melimpahkan	Penuntut umum menerima berkas perkara dan dapat mengembalikan berkas perkara jika berkas perkara yang dilimpahkan oleh penyidik belum lengkap, dalam waktu 3 hari sejak pelimahan berksa pertama kali. Setelah berkas perkara dikembalikan oleh penyidik kepada penuntut umum, penuntut umum

		berkas perkara ke pengadilan negeri.	memiliki waktu 5 hari untuk melimpahkan berkas perkara ke pengadilan negeri.
Pemeriksaan Pengadilan sampai Keluarnya Putusan Pengadilan negeri.	Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 21 hari sejak berkas perkara diterima.	Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 7 hari sejak berkas perkara diterima.	Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 7 hari sejak berkas perkara diterima.
Upaya Banding	Tidak terdapat aturan	Upaya banding dapat dilakukan dalam waktu 3 hari sejak putusan pengadilan Negeri dibacakan. Pengadilan Negeri akan melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan tinggi dalam waktu 3 hari sejak upaya banding diterima.	Upaya banding dapat dilakukan dalam waktu 3 hari sejak putusan pengadilan Negeri dibacakan. Pengadilan Negeri akan melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan tinggi dalam waktu 3 hari sejak upaya banding diterima.
Pemeriksaan Pengadilan sampai Keluarnya Putusan Pengadilan tinggi.	Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu hari 14 sejak berkas perkara diterima.	Pengadilan tinggi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 7 hari sejak berkas perkara diterima.	Pengadilan tinggi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 7 hari sejak berkas perkara diterima.
Pelaksanaan putusan melalui penuntut umum.	Tidak terdapat aturan	Hasil putusan disampaikan kepada penuntut umum dalam waktu 3 hari sejak putusan dibacakan. Putusan akan dilaksanakan dalam waktu 3 hari sejak hasil putusan diterima oleh penuntut umum.	Hasil putusan disampaikan kepada penuntut umum dalam waktu 3 hari sejak putusan dibacakan. Putusan akan dilaksanakan dalam waktu 3 hari sejak hasil putusan diterima oleh penuntut umum.
Pelaksanaan putusan terhadap penetapan KPU.	Tidak terdapat aturan	Terhadap pelanggaran pidana yang dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 sebelum KPU menetapkan hasil perolehan suara nasional.	Terhadap pelanggaran pidana yang dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 sebelum KPU menetapkan hasil perolehan suara nasional.

Terhadap pelanggaran pidana pada pemilu presiden dan wakil presiden tidak berbeda jauh dengan pengaturan terhadap penyelesaian pelanggaran pidana pemilu legislatif. Perubahan pengaturan durasi waktu penyelesaian pelanggaran pidana hanya terjadi di dalam tahap penyelesaian pelanggaran di Bawaslu. Namun perubahan pengaturan yang terjadi di Bawaslu tersebut cukup berimplikasi terhadap durasi waktu penyelesaian pelanggaran pidana secara keseluruhan, proses penyelesaian pelanggaran pidana yang paling efisien adalah konsep yang diatur menurut Undang-undang No. 42 Tahun

2008, dimana durasi waktu penyelesaian pelanggaran pidana hanya membutuhkan waktu paling lama 62 hari sejak terjadinya dugaan tindak pidana. Sehingga menurut penilus pengaturan pada Undang-undang No. 42 Tahun 2008 layak untuk kembali digunakan karena durasi waktu proses di Bawaslu tidak begitu lama.



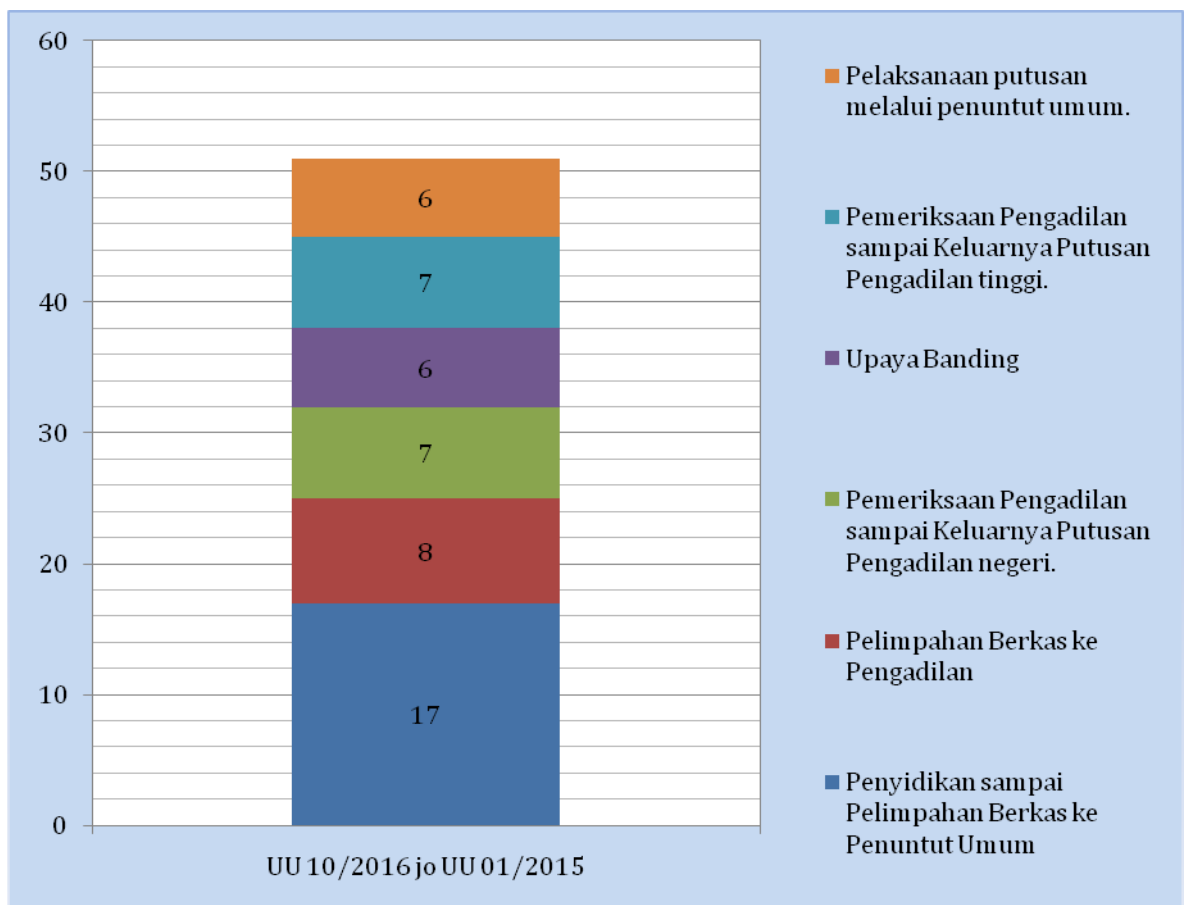
3. Pemilu Kepala daerah

Tahap	UU 10/2016 jo UU No. 01/2015
Penyidikan sampai Pelimpahan Berkas ke Penuntut Umum	Penyidik kepolisian menyampaikan hasil penyidikan kepada penuntut umum dalam waktu 14 hari sejak diterimanya laporan. Dalam hal berkas dari penyidik belum lengkap, penyidik dapat melengkapi berkas dan menyampaikan kembali, dalam waktu 3 hari sejak berkas dikembalikan.
Pelimpahan Berkas ke Pengadilan	Penuntut umum menerima berkas perkara dan dapat mengembalikan berkas perkara jika berkas perkara yang dilimpahkan oleh penyidik belum lengkap, dalam waktu 3 hari sejak pelimpahan berkas pertama kali. Setelah berkas perkara dikembalikan oleh penyidik kepada penuntut umum, penuntut umum memiliki waktu 5 hari untuk melimpahkan berkas perkara ke pengadilan negeri.
Pemeriksaan Pengadilan sampai Keluarnya Putusan Pengadilan negeri.	Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu 7 hari sejak berkas perkara diterima.
Upaya Banding	Upaya banding dapat dilakukan dalam waktu 3 hari sejak putusan pengadilan Negeri dibacakan. Pengadilan Negeri akan melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan tinggi dalam waktu 3 hari sejak upaya banding diterima.
Pemeriksaan Pengadilan sampai Keluarnya Putusan Pengadilan tinggi.	Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dalam waktu hari 7 sejak berkas perkara diterima.
Pelaksanaan putusan melalui penuntut umum.	Hasil putusan disampaikan kepada penuntut umum dalam waktu 3 hari sejak putusan dibacakan. Putusan akan dilaksanakan dalam waktu 3 hari sejak hasil putusan diterima oleh penuntut umum.
Pelaksanaan putusan terhadap penetapan KPU.	Terhadap pelanggaran pidana yang dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 sebelum KPU menetapkan hasil perolehan suara nasional.

Undang-undang No. 12 Tahun 2008 jo Undang-undang No. 32 Tahun 2003 tidak mengatur secara eksplisit mekanisme penyelesaian pelanggaran tindak pidana pemilu kepala daerah. Sehingga sesuai asas *lex specialis derogat lex generalis* maka hukum acara yang digunakan dalam penyelesaian pelanggaran tindak pidana pemilu kepala daerah menggunakan KUHAP kecuali yang diatur berbeda dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2003 . Kelemahan dari tidak adanya pengaturan secara khusus mengenai mekanisme penyelesaian pelanggaran tindak pidana pemilu adalah akan mengganggu efisiensi waktu penyelesaian tindak pidana yang berimplikasi langsung terhadap waktu penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

Hadirnya rezim Undang-undang No. 01 Tahun 2015 yang telah mengalami perubahan sebanyak dua kali melalui Undang-undang No. 08 Tahun 2015 dan Undang-undang No. 10 Tahun 2016. Sejatinya menjadi sebuah jawaban dari kekurangan pengaturan yang terdapat

dalam undang-undang sebelumnya. Namun rezim Undang-undang No. 01 Tahun 2015 tidak menempatkan sentra gakkumdu sebagai sebuah sistem penyelesaian pelanggaran pidana melainkan hanya memberikan kewenangan menyelesaikan pelanggaran tindak pidana pemilu kepala daerah kepada kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan tanpa melibatkan bawaslu. Menurut hemat penulis, pengaturan penyelesaian pelanggaran pidana seperti pada Undang-undang No. 01 Tahun 2015 merupakan pilihan yang baik dalam mengefisiensikan waktu penyelesaian pelanggaran tindak pidana pemilu.



2. Durasi Waktu Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Legislatif

Sengketa perselisihan hasil pemilu merupakan sengketa yang terjadi antara peserta pemilu dengan KPU, terhadap hasil perhitungan suara yang dilakukan KPU secara nasional. Durasi waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu menjadi sangat penting untuk dipersingkat dikarenakan, putusan terhadap perselisihan hasil pemilu dapat merubah secara langsung ketetapan KPU terhadap perolehan suara pada pemilu tersebut. Perselisihan hasil pemilu diselesaikan di Mahkamah Konstitusi

sebagai peradilan yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilu sesuai amanat UUD 1945.

1. Pemilu legislatif

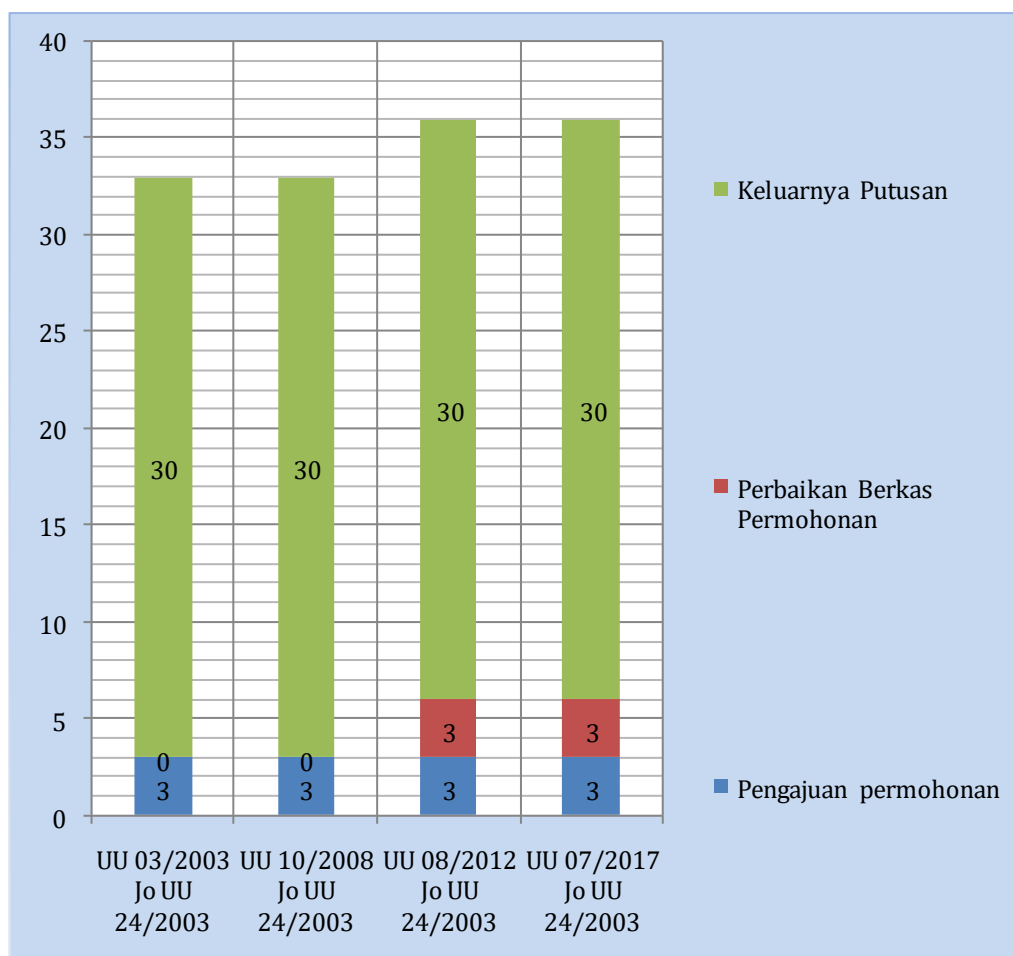
Tahap	UU No. 03/2003	UU No. 10/2008	UU No. 08/2012	UU No. 07/2017
Pengajuan permohonan	Tidak disebut secara eksplisit namun diatur menurut UU MK. Menurut UU MK pengajuan permohonan diajukan paling lambat 3x24 jam sejak pengumuman hasil pemilu secara nasional diumumkan oleh KPU.	Pengajuan permohonan diajukan paling lambat 3x24 jam sejak pengumuman hasil pemilu secara nasional diumumkan oleh KPU.	Pengajuan permohonan diajukan paling lambat 3x24 jam sejak pengumuman hasil pemilu secara nasional diumumkan oleh KPU.	Pengajuan permohonan diajukan paling lambat 3x24 jam sejak pengumuman hasil pemilu secara nasional diumumkan oleh KPU.
Perbaikan Berkas permohonan	Tidak terdapat aturan	Tidak terdapat aturan	Dalam hal melengkapi dan memperbaiki berkas permohonan yang belum lengkap, berkas permohonan dapat dilengkapi dalam waktu 3x24 jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.	Dalam hal melengkapi dan memperbaiki berkas permohonan yang belum lengkap, berkas permohonan dapat dilengkapi dalam waktu 3x24 jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi.

Mengenai durasi waktu penyelesaian sengketa perselisihan pemilu, undang-undang kepegiluan tidak secara eksplisit mengatur durasi maksimal keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi terkait permohonan sengketa pemilu. Pengaturan durasi waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu diatur lebih lanjut di dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Namun undang-undang secara konsisten mengatur durasi waktu maksimal untuk mengajukan permohonan perselisihan sengketa pemilu selama 3x24 jam.

Tahap	UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
Pengajuan permohonan	Pengajuan permohonan diajukan paling

	lambat 3x24 jam sejak pengumuman hasil pemilu secara nasional diumumkan oleh KPU.
Koordinasi dengan KPU	Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah diterima dan diregistrasi kepada KPU paling lama 3 hari sejak permohonan tersebut diregistrasi.
Putusan	Mahkamah Konstitusi wajib mengeluarkan putusan terhadap permohonan perselisihan hasil pemilu paling lama 30 hari sejak permohonan dicatat di dalam buku registrasi.

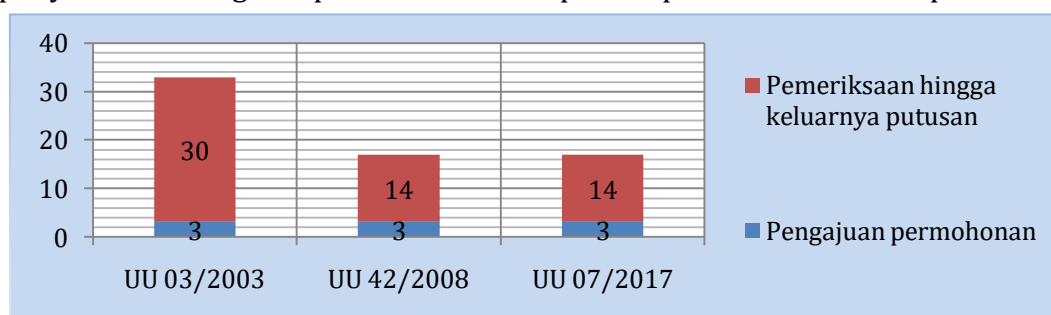
Jika melihat pengaturan durasi waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu menurut Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, terkait dengan pengajuan permohonan tidak memiliki perbedaan sama sekali dengan undang-undang pemilu legislatif. Namun adanya tahapan tambahan pada Undang-undang No. 08 Tahun 2012 dan Undang-undang No. 07 Tahun 2017 terkait dengan perbaikan berkas permohonan, menjadikan durasi waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu pada Undang-undang No. 24 Tahun 2003 berbeda dengan ketentuan Undang-undang No. 08 Tahun 2012 dan Undang-undang No. 07 Tahun 2017. Perbedaan ini tentu berimplikasi kepada efisiensi waktu penyelenggaraan pemilu karena akan menambah waktu untuk menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilu.



2. Pemilu Presiden dan Wakil presiden

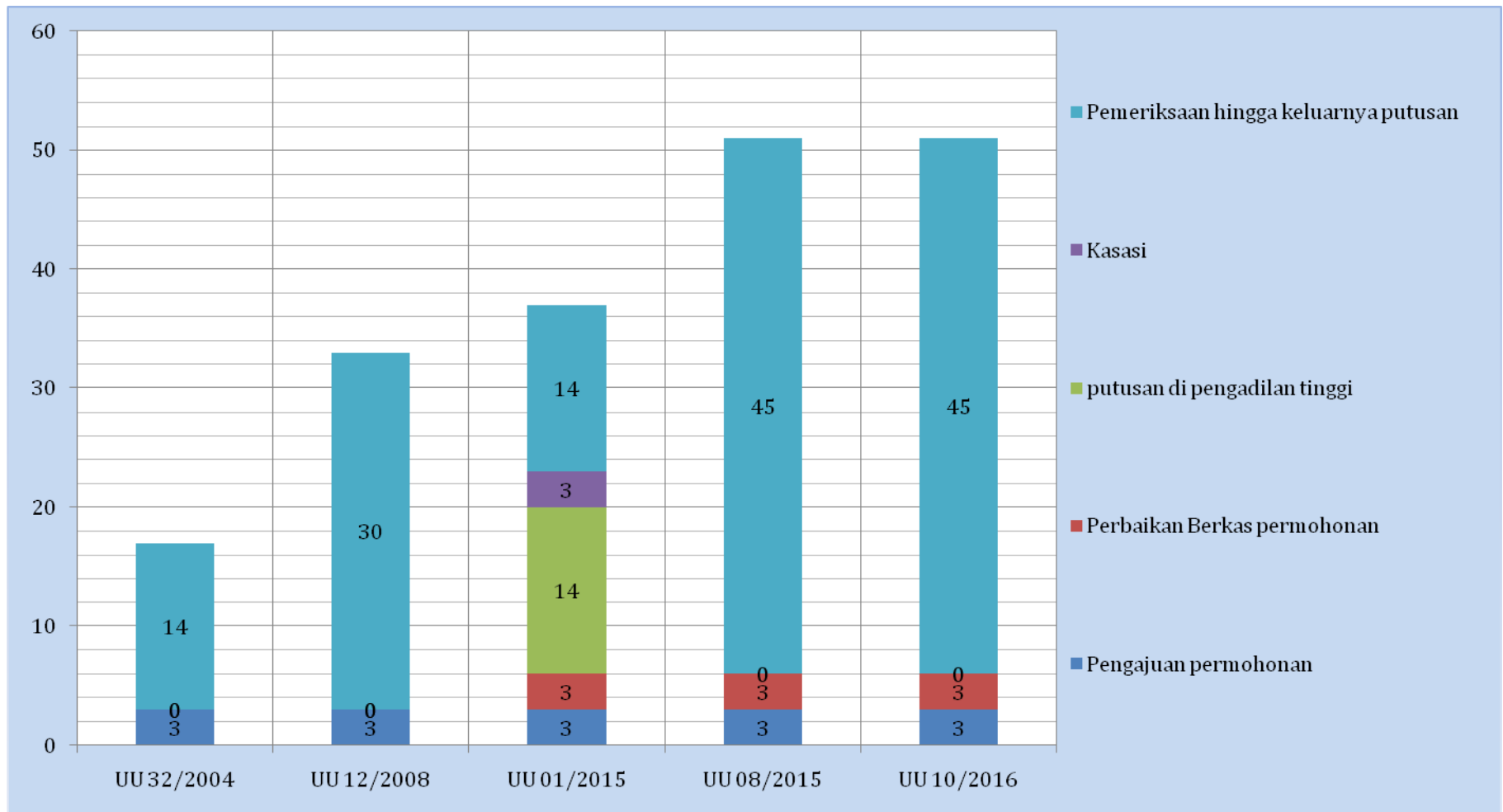
Tahap	UU No. 03/2003	UU No. 08/2012	UU No. 07/2017
Pengajuan permohonan	Tidak disebut secara eksplisit namun diatur menurut UU MK. Menurut UU MK pengajuan permohonan diajukan paling lambat 3x24 jam sejak pengumuman hasil pemilu secara nasional diumumkan oleh KPU.	Pengajuan permohonan diajukan paling lambat 3 hari sejak pengumuman hasil pemilu secara nasional diumumkan oleh KPU.	Pengajuan permohonan diajukan paling lambat 3 hari sejak pengumuman hasil pemilu secara nasional diumumkan oleh KPU.
Pemeriksaan hingga keluarnya putusan	Tidak disebut secara eksplisit namun diatur menurut UU MK. Menurut UU MK, Mahkamah Konstitusi wajib mengeluarkan putusan terhadap permohonan perselisihan hasil pemilu paling lama 30 hari sejak permohonan dicatat di dalam buku registrasi.	Mahkamah konstitusi memutuskan perselisihan hasil pemilu paling lama 14 hari sejak permohonan diterima.	Mahkamah konstitusi memutuskan perselisihan hasil pemilu paling lama 14 hari sejak permohonan diterima.

Jika melihat durasi waktu yang diatur di masing-masing rezim pemilu, terjadi pengurangan durasi waktu dari Undang-undang No. 03 Tahun 2003 kepada Undang-undang No. 42 Tahun 2008 dan Undang-undang No. 07 Tahun 2017. Pengurangan durasi waktu yang terjadi cukup signifikan, hal ini sejatinya terjadi karena pada Undang-undang No. 03 Tahun 2003 pengaturan terkait durasi waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden masih menunggu diaturnya terkait hal tersebut di dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2003. Setelah lahirnya Undang-undang No. 08 Tahun 2012 pengaturan terkait durasi waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu juga diatur di dalam undang-undang pemilu presiden dan wakil presiden. Terjadi pengaturan durasi waktu penyelesaian sengketa tersebut juga mengurangi durasi waktu penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden.



3. Pemilu Kepala Daerah

Tahap	UU No. 32/2004	UU No. 12/2008	UU No. 01/2015	UU No. 08/2015	UU No. 10/2016
Pengajuan permohonan	Pengajuan permohonan keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung paling lambat 3 hari sejak penetapan hasil oleh KPU.	Pengajuan permohonan dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lambat 3x24 jam sejak pengumuman hasil pemilu diumumkan oleh KPU.	Pengajuan permohonan diajukan kepada pengadilan tinggi paling lama 3x24 jam sejak pengumuman hasil pemilu diumumkan oleh KPU.	Pengajuan permohonan diajukan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 3x24 jam sejak pengumuman hasil pemilu diumumkan oleh KPU.	Pengajuan permohonan diajukan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 3 hari sejak pengumuman hasil pemilu diumumkan oleh KPU.
Perbaikan Berkas permohonan	Tidak terdapat aturan	Tidak terdapat aturan	Pengadilan tinggi dapat meminta pelapor untuk melengkapi berkas dalam waktu 3x24 jam.	Mahkamah Konstitusi dapat meminta pelapor untuk melengkapi berkas dalam waktu 3x24 jam.	Mahkamah Konstitusi dapat meminta pelapor untuk melengkapi berkas dalam waktu 3 hari.
putusan di pengadilan tinggi	Tidak terdapat aturan	Tidak terdapat aturan	Pengadilan tinggi memeriksa dan memutus dalam waktu 14 hari sejak berkas diterima.	Tidak terdapat aturan	Tidak terdapat aturan
Kasasi	Tidak terdapat aturan	Tidak terdapat aturan	Kasasi terhadap putusan pengadilan tinggi kepada Mahkamah Agung dilakukan dalam waktu 3 hari sejak putusan pengadilan tinggi dibacakan.	Tidak terdapat aturan	Tidak terdapat aturan
Pemeriksaan hingga keluarnya putusan	Mahkamah Agung memeriksa dan memutuskan perkara dalam waktu 14 hari sejak permohonan diterima	Mahkamah konstitusi memutus perselisihan hasil pemilu paling lama 30 hari sejak permohonan diterima.	Mahkamah Agung memutus perselisihan hasil pemilu paling lama 14 hari sejak permohonan diterima.	Mahkamah konstitusi memutus perselisihan hasil pemilu paling lama 45 hari sejak permohonan diterima.	Mahkamah konstitusi memutus perselisihan hasil pemilu paling lama 45 hari sejak permohonan diterima.



Menilik pada masing-masing rezim undang-undang yang mengatur mengenai pelaksanaan pemilu kepala daerah, terjadi beberapa kali pergeseran kewenangan terkait lembaga yang berwenang untuk mengadili sengketa perselisihan hasil pemilu kepada daerah. Pada Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Mahkamah Agung menjadi lembaga peradilan yang berwenang mengadili dan menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilu. Namun kewenangan Mahkamah Agung tersebut dicabut dan diberikan kepada Mahkamah Konstitusi melalui Undang-undang No. 12 Tahun 2008. Selang lima tahun, akibat dari dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa pemilu kepala daerah bukan merupakan rezim pemilu, maka secara *mutatis mutandis* kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilu kepala daerah juga ikut gugur. Gugurnya kewenangan Mahkamah konstitusi tersebut juga diakomodir melalui Perppu No. 01 Tahun 2014 yang kemudian menjadi Undang-undang No. 01 Tahun 2015. Undang-undang No. 01 Tahun 2015 menempatkan peradilan umum dibawah Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilu. Lalu pada Undang-undang No. 08 Tahun 2015 yang diperkuat dengan Undang-undang No. 10 Tahun 2016 telah mengamanatkan untuk membentuk peradilan khusus pemilu sebagai lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa hasil pemilu kepala daerah. Namun selama peradilan pemilu tersebut belum terbentuk maka penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu dilakukan di Mahkamah Konstitusi.

Kehadiran peradilan pemilu memang diperlukan agar terhadap penyelesaian pelanggaran dan sengketa yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemilu dapat dilakukan dengan lebih efisien dan murah. Namun berkaitan dengan lahirnya lembaga baru yang menjadi pengadilan pemilu bukanlah merupakan tindakan yang bijak untuk dilaksanakan. Karena sejatinya UUD 1945 telah menunjuk Mahkamah Konstitusi untuk menjadi lembaga peradilan pemilu, hanya saja banyaknya kemungkinan permohonan sengketa yang masuk ke dalam Mahkamah Konstitusi menjadikan peradilan yang ideal sulit untuk terbentuk. Sehingga menurut hemat penulis, sudah selayaknya mengoptimalkan keberadaan peradilan dibawah mahkamah agung untuk menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilu kepala daerah.

D. Dinamika Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, ikut andil dalam merubah pengaturan penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu. Terdapat beberapa permohonan yang diajukan kepada Mahkamah konstitusi terkait penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu. Hal tersebut juga berimplikasi kepada berubahnya pengaturan penyelesaian pelanggaran dan

sengketa pemilu. Namun dari permohonan yang diajukan hanya beberapa permohonan yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Adapun permohonan yang pernah diajukan kepada Mahkamah Konstitusi dan implikasinya terhadap pengaturan penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu adalah sebagai berikut.

1. Putusan nomor 100/PUU-VII/2009

Pemohon melakukan pengujian terhadap Pasal 247 ayat (4) dan Pasal 253 ayat (1) Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 247 ayat (4) Undang-undang No. 10 Tahun 2008 :

“Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan paling lama 3 (tiga) hari sejak terjadinya pelanggaran Pemilu. “

Pasal 253 ayat (1) Undang-undang No. 10 Tahun 2008 :

“ Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empatbelas) hari sejak menerima laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota. “

Alasan pemohon dalam mengajukan permohonan karena pemohon ingin melakukan pelaporan terhadap dugaan tindak pidana pemilu, namun niat dari pemohon terhalangi karena adanya ketentuan pasal 247 ayat (4) Undang-undang No. 10 Tahun 2008 yang dianggap membatasi masa pelaporan dugaan tindak pidana pemilu dengan terlalu singkat untuk mencari bukti-bukti pendukung. Sehingga pemohon menganggap ketentuan tersebut telah menghalangi tindakan pelaporan pemohon dan merugikan pemohon dalam mencari keadilan pemilu. Selanjutnya karena pelaporan terhadap dugaan tindak pidana pemilu harus dilaporkan melalui bawaslu pemohon juga merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan adanya ketentuan Pasal 253 ayat (1) Undang-undang No. 10 Tahun 2008. Hal tersebut terkait dengan jarak dari tempat terjadinya dugaan pelanggaran pidana pemilu dengan kantor bawaslu, sehingga menjadi tidak efisien jika pelaporan dipaksakan harus kepada bawaslu. Namun mahkamah menyatakan bahwa pemohon tidak memiliki *legal standing* dalam mengajukan permohonan, sehingga mahkamah memutuskan bahwa permohonan tidak dapat diterima.

2. Putusan nomor 114/PUU-VII/2009

Pemohon melakukan pengujian terhadap Pasal 74 ayat (3) Undang-undang No. 24 Tahun 2003 dan pasal 259 ayat (2) Undang-undang No. 10

Tahun 2008 tentang Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 74 ayat (3) Undang-undang No. 24 Tahun 2003 :

“ Permohonan hanya dapat diajukan dalam jangka waktu paling lambat 3 X 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak Komisi Pemilihan Umum mengumumkan penetapan hasil pemilihan umum secara nasional. “

Pasal 259 ayat (2) Undang-undang No. 10 Tahun 2008 :

“Peserta Pemilu mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 X 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional oleh KPU. “

Pemohon mengajukan keberatan atas durasi waktu pelaporan sengketa perselisihan hasil pemilu, yang menurut dua norma di atas paling lama dilaporkan 3 X 24 jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional oleh KPU. Pemohon berpendapat bahwa, dengan sistem pemilu yang begitu rumit di Indonesia waktu 3 X 24 jam tidaklah cukup untuk mempersiapkan pelaporan sengketa perselisihan hasil pemilu. Hal tersebut berimplikasi kepada pembatasan hak konstitusional pemohon dalam mencari keadilan. Selain itu pemohon juga mendasarkan kondisi geografis Indonesia yang memiliki jarak yang jauh sehingga tidak menjadi rasional pembatasan dilakukan hanya dalam waktu 3 X 24 jam. Selain mendasarkan kepada kerugian konstitusional pemohon, pemohon juga mendasarkan permohonan kepada terbatasnya tugas Mahkamah Konstitusi untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan UUD 1945. Namun mahkamah menyatakan bahwa pemohon tidak memiliki dalil-dalil permohonan dan tidak berlandaskan hukum dalam mengajukan permohonan, sehingga mahkamah memutuskan bahwa permohonan para pemohon ditolak.

3. Putusan nomor 78/PUU-XII/2014

Pemohon melakukan pengujian terhadap pasal 201 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil presiden.

Pasal 201 ayat (1) Undang-undang No. 42 Tahun 2008 :

“ Terhadap penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dapat diajukan keberatan hanya oleh Pasangan Calon kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU. “

Pasal 201 ayat (2) Undang-undang No. 42 Tahun 2008 :

“Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanyaterhadap hasil penghitungan suara yang mempengaruhi penentuan terpilihnya Pasangan Calon atau penentuan untuk dipilih kembali pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. “

Pemohon melandasi permohonannya dengan alasan bahwa norma pasal 201 ayat (1) Undang-undang No. 42 Tahun 2008 telah merugikan hak konstitusional pemohon terkait dengan durasi waktu pendaftaran permohonan perselisihan hasil pemilu. Pemohon juga menyatakan bahwa norma pada pasal 201 ayat (2) telah membatasi pihak-pihak terkait pasangan calon presiden dan wakil presiden untuk melaporkan dan mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu. Pemohon dalam petitumnya meminta mahkamah untuk menafsirkan bahwa pasangan calon menurut pasal 201 ayat (2) Undang-undang No. 42 Tahun 2008 untuk dimaknai pihak-pihak lain yang terkait seperti partai politik pendukung pasangan calon dan pihak lainnya. dalam permohonan ini mahkamah menyatakan bahwa permohonan dari pemohon tidak memiliki kejelasan (kabur) dan tidak mempertimbangkan *legal standing* pemohon, sehingga mahkamah memutuskan bahwa permohonan para pemohon tidak dapat diterima.

E. Efisiensi Penyelesaian Sengketa Dan Pelanggaran Dalam Pemilu

Lamanya durasi waktu penyelesaian sengketa pemilu ikut menentukan efisiensi waktu penyelenggaraan pemilu. Lawrence M. Friedman yang dikutip oleh Khairul Fahmi menilai bahwa berhasil atau tidaknya penegakan hukum tidak dapat dilepaskan dari substansi hukum (*legal substance*) yang mengaturnya.⁵¹⁰ Norma undang-undang yang menjadi salah satu dasar pelaksanaan penyelesaian sengketa dan pelanggaran pemilu yang efisien menjadi sangat penting untuk diatur dengan lebih baik lagi. Jika melihat pengaturan durasi waktu penyelesaian sengketa dan pelanggaran pemilu dalam masing-masing undang-undang terkait seperti yang telah dipaparkan diatas, dapat diambil sebuah kesimpulan pengaturan durasi waktu penyelesaian sengketa dan pelanggaran pemilu sudah cukup efisien. Namun efisiensi yang coba diwujudkan melalui pengaturan durasi waktu yang singkat tidak memperhatikan hadirnya keadilan yang cukup bagi masyarakat karena korban tidak memiliki waktu yang cukup untuk mencari bukti-bukti sebelum melakukan pendaftaran pelaporan.

Sering terjadinya perubahan durasi waktu penyelesaian sengketa dan pelanggaran pemilu juga berdampak kepada ketidaktahuan masyarakat

⁵¹⁰ Khairul, Fahmi. (2015), *Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu*, Jurnal Konstitusi, Vol. 12 No. 2, Juni 2015. hlm.265.

terhadap batas waktu maksimal dalam melaporkan dugaan terjadinya pelanggaran pemilu. Sehingga diperlukan sebuah sistem durasi waktu penyelesaian sengketa dan pelanggaran pemilu yang lebih konsisten dan tidak berubah-ubah disetiap rezim undang-undang yang mengaturnya. Untuk menciptakan sistem durasi waktu yang konsisten maka menurut hemat penulis perlu untuk dibentuk sebuah hukum acara khusus dalam hal penanganan pelanggaran pemilu terutama dalam hal pelanggaran tindak pidana pemilu. Hukum acara pidana pemilu akan menjadi jawaban untuk menciptakan pola yang lebih konsisten dan serupa disetiap tingkatan penanganan pelanggaran pidana pemilu. Selain dengan membentuk hukum acara pidana pemilu, politik hukum Indonesia sejatinya juga harus memikirkan untuk membentuk lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan pelanggaran pidana pemilu secara komprehensif mulai dari penerimaan laporan dugaan pelanggaran pidana sampai kepada memutus terhadap pelanggaran pidana pemilu yang terjadi. Hal ini menjadi jawaban dari sistem pola sentra gakkumdu yang sejatinya tidak berjalan dengan efisien, karena banyaknya lembaga yang ikut dalam penyelesaian pelanggaran pidana pemilu.

Dalam hal penyelesaian sengketa hasil pemilu, pilihan lembaga yang berwenang untuk mengadili sengketa perselisihan hasil pemilu masih menjadi permasalahan yang menghantui penegakan hukum pemilu di Indonesia. Menurut hemat penulis terdapat dua pilihan terhadap lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilu. Pilihan tersebut adalah tetap menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilu, atau dengan menghadirkan lembaga baru dengan memindahkan kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi kepada lembaga baru tersebut. Karena jika hadir lembaga baru yang berwenang menyelesaikan sengketa dan pelanggaran pemilu sesuai amanat Undang-undang No. 10 Tahun 2016 maka akan menciptakan *over institution* yang berdampak kepada inefisiensi lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa dan pelanggaran pemilu. Namun menurut hemat penulis pilihan yang paling bijak adalah memberikan kewenangan penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu tetap kepada Mahkamah Konstitusi sesuai dengan amanat UUD 1945.

BAB IX PENUTUP

A. Kesimpulan

Penataan sistem Pemilu di Indonesia adalah hal yang mutlak dilakukan. Inkonsistensi para pemangku kebijakan dalam berpikir dan bertindak ketika menerjemahkan sistem Pemilu ditataran praktis, justru semakin menjauhkan tercapainya esensi Pemilu sebagai wujud pemenuhan kedaulatan rakyat. Padahal sejatinya, semangat untuk menegakan kedaulatan rakyat telah diatur pada Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Hal ini tertuang dari beberapa prinsip kedaulatan rakyat yang ada dalam UUD 1945 yaitu kebebasan, kesetaraan, mayoritarian, dan pertanggungjawaban. Keempat prinsip ini sepatutnya melekat pada setiap pelaksanaan Pemilu dalam rangka memastikan tegaknya kedaulatan rakyat.

Patut diakui, tidak mudah untuk bagi pemangku kebijakan konsisten untuk menegakan kedaulatan rakyat dalam Pemilu mengingat besarnya kepentingan politis yang ada. Disinilah kehadiran MK dibutuhkan untuk mengawal dan mengembalikan semangat kedaulatan rakyat dalam Pemilu. MK sebagai lembaga yang berwenang untuk menguji UU terhadap UUD 1945 sesungguhnya dapat berperan dengan memastikan dimuatnya prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dalam setiap amar putusan MK terkait Pemilu. Dengan demikian, diharapkan putusan-putusan MK tersebut sejatinya dapat menjadi acuan para pemangku kebijakan untuk melaksanakan Pemilu yang lebih baik dan bermartabat bagi rakyat Indonesia.

B. Saran

Berdasarkan kajian riset PUSaKO tentang penataan sistem Pemilu melalui putusan MK sebagai wujud penghormatan kedaulatan rakyat maka perlu mengembalikan penataan sistem Pemilu dengan mempedomani putusan-putusan MK,. Selain itu, kami juga merekomendasikan:

1. Penataan sistem Pemilu di Indonesia perlu mempertimbangkan keragaman tradisi dan kebiasaan masyarakat. Praktek sistem *noken* di beberapa kabupaten di Provinsi Papua yang diakui oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XII/2014 tidak hanya bentuk pengakuan negara terhadap Pemilu asimetris, tetapi juga semakin menyadarkan publik bahwa pelaksanaan sistem Pemilu proporsional terbuka tidak bisa dilakukan seragam di Indonesia.
2. Menghapus ketentuan Pasal 414 Ayat (1) dan (2) beserta Pasal 415 Ayat (1) pada UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan menggantinya dengan ambang batas fraksi karena ketentuan *parliamentary threshold* dalam pasal tersebut mengakibatkan Pemilu yang disproportional, tidak adil, dan diskriminatif.

3. Dalam hal tidak ada intensi dari pembentuk UU untuk mengganti ketentuan *parliamentary threshold* dengan ambang batas fraksi, maka ketentuan *parliamentary threshold* harus dilengkapi dengan penggunaan metode *stembus accord* agar Pemilu dapat terlaksana dengan proporsional, adil, dan tidak diskriminatif.
4. Menghapus pengaturan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu karena menyimpangi prinsip kesetaraan bagi warga negara maupun partai politik untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
5. Pembentukan dapil seharusnya tidak hanya mempertimbangkan kesetaraan antar warga negara (*one man, one vote*), luas wilayah, jumlah penduduk, atau kombinasi faktor wilayah dengan jumlah penduduk. Pembentukan dapil sepatutnya juga mempertimbangkan budaya dan kearifan lokal masyarakat setempat atau yang disebut Pemilu berbasis desentralisasi asimetris. Pemilu asimetris diwujudkan untuk mencegah kemunculan dapil yang "kurang terwakili" (*under-represented*) ataupun dapil yang "terwakili secara berlebihan" (*over-represented*).
6. Perlu penataan regulasi yang jelas serta mekanisme yang detail dalam rangka mempertimbangkan setiap representasi politik dalam membentuk daerah pemilihan, agar mewujudkan prinsip keadilan dan proporsional.
7. Untuk mengatasi dampak buruk dari proses maupun hasil pemilu, sebagai Negara menganut sistem presidensial Indonesia harus melakukan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah.
8. Menciptakan sistem durasi waktu yang konsisten dengan membentuk sebuah hukum acara khusus dalam hal penanganan pelanggaran pemilu terutama dalam hal pelanggaran tindak pidana pemilu.
9. Membentuk lembaga yang berwenang untuk penyelesaian pelanggaran pidana pemilu secara komprehensif mulai dari penerimaan laporan dugaan pelanggaran pidana sampai kepada memutus terhadap pelanggaran pidana pemilu yang terjadi.
10. Memberikan kewenangan penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilu tetap kepada Mahkamah Konstitusi sesuai dengan amanat UUD 1945. Agar tidak terjadi inefisiensi lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa dan pelanggaran pemilu.
11. Secara umum, terdapat tiga metode konversi suara dalam sistem Pemilu yakni metode kuota, metode divisor, dan metode campuran. Patut diakui tidak ada metode konversi yang ideal karena masing-masing metode memiliki kelebihan dan kelemahan. Pada konteks Pemilu di Indonesia, kerap kali pilihan terhadap suatu metode lebih didasari atas kepentingan politik pragmatis. Hal ini bisa membahayakan upaya mencapai demokrasi dan kesetaraan (*fairness*) dalam proses konversi suara atau diistilahkan *conditio sine qua non*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Tesis, Jurnal, Makalah, Koran

- Abdul Bari Azed, 1986, Makalah *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, disampaikan pada diskusi internal Pusat Studi Hkum Tata Negara FH UI 6 Desember 1986.
- Agus Budi Santoso, 2017, *Eksistensi dan Problematika Calon Independen dalam PEMILUKADA Ditinjau dari Perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015*, Jurnal Refleksi Hukum Vol 1 No 2.
- Alexis de Tocqueville, 1961, *Democracy in America*, Oxford Universty Press, London.
- Andy Ramses, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Perlunya Revisi Terbatas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 19 Tahun 2003.
- Andrew Heywood, 2013, *Politics*, Palgrave Macmillan, New York.
- Andrew Reynolds dkk, 2016, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru Internasional IDEA*, Perludem, Jakarta.
- Ardita Driza Maurer dan Jordi Barrar, 2015, *E-Voting Case Law*, Ashgate Publishing Limited, Burlington.
- Arend Lijphart, 2002, *Pattern of Democracy*, Yale University Press, New Heaven&London.
- Arend Lijphart, 2008, *Thinking About Democracy : Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, New York.
- A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, 2006, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.
- Ben Goldsmith dan Holly Rutharauff, 2011, *Making a Decisions on E-Voting or E-Counting*, *Internasional Foundation for Electoral Systems (IFES)*, Washington D.C.
- Bertrand Russel, 2004, *Sejarah Filsafat Barat Kaitannya dengan Kondisi Sosial Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Boedhy Wijardjo, Wahyudi Djafar, dan Yulianto, 2008, *Assessment Transparansi dan Akuntabilitas Pada Pelakasaan Pemilu 2004, Sebuah Refleksi Untuk Perbaikan Penyelenggaraan Pemilu*, Konsorsium

Reformasi Hukum Indonesia (KRHN) bekerja sama dengan Yayasan TIFA, Jakarta.

C.F.Strong, 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, Bandung.

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

David Boucher dan Paul Kelly et.al, 1994, *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, Routledge, London.

David Held, 1994, *Prospects For Democracy*, Polity Press, Cambridge.

Dedi Ismatullah dan Beni Ahmad Saebeni, 2009, *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung.

Dhurorudin Mashad, 1998, *Reformasi Sistem Pemilu Dan Peran Sospol*, Gramedia Widiaswara, Jakarta.

Dian Agung Wicaksono, *Reformulasi Metode Konversi Suara Menjadi Kursi dalam Sistem Pemilihan Umum Indonesia*, Jurnal Rechtvinding Volume 3 Nomor 1, April 2014.

Didik Supriyanto dan August Mellaz, 2011, *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian Dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Perludem, Jakarta.

Didik Suproyanto, Khoirunnisa Agustyati, dan August Mellaz, 2013, *Menata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Yayasan Perludem: Jakarta

Djayadi Hanan, 2014, *Menakar Presidensialisme Multi Partai di Indonesia*, Al Mizan, Bandung.

Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi (Ed), 2005, *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, IIP Press, Jakarta.

Dusan Pavlovic, 1997, *Rousseau's Theory of Sovereignty*, Thesis from Central European University, Budhapest.

Fadli Ramadhanil dan Heroik M. Pratama, 2016, *Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, Pembaruan Hukum Pemilu Menuju Pemilu Serentak Nasional*

dan Pemilu Serentak Daerah, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) Nomor 9, Tahun 2016, Jakarta.

F. Isjwara, 1992, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kesembilan, BinaCipta, Jakarta.

Fitra Arsil, 2017, *Teori Sistem Pemerintahan*, Rajawali Pers, Depok.

Franz Magnis Suseno, 1997, *13 Tokoh Etika (Sejak Zaman Yunani sampai Abad ke-19)*, Kanisius, Yogyakarta.

_____, 2001, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah filosofis*. Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Cetakan keenam*, Raja Rajawali Pers, Jakarta

Gina Misiroglu, 2003, *The Handy Politics Answer Book*, Visible Ink, Detroit.

Gunawan Suswanto, 2015, *Pengawasan Pemilu Partisipatif*, Erlangga, Jakarta.

Hans Kelsen, 2011, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, terjemahan dari *The General Theory Law and State*, Terjemahan: Raisul Muttaqien, Nusa Media: Bandung.

Hanta Yuda, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Harun Alrasyid, 1997, *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*, YLBHI, Jakarta.

Harun Husein, *Berhitung Kursi secara Fair*, Republika Teraju diterbitkan pada tanggal 12 Juli 2011.

Ign Ismanto, dkk, 2004, *Pemilihan Presiden Secara Langsung 2004: Dokumentasi, Analisis, dan Kritik*, Galang Press Group, Yogyakarta.

International IDEA, 2000, *Pengembangan Kapasitas Seri 8 : Penilaian Demokratisasi di Indonesia*,

_____, 2002, *Seri Buku Panduan : Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum*, IDEA, diterjemahkan oleh Perludem, Stockholm.

_____, 2005, *Seri Buku Panduan : Desain Sistem Pemilu*, IDEA, diterjemahkan oleh Perludem, Stockholm.

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

- Janedjri M. Gaffar, 2013. *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- J. Charles King & James A. McGilvray, 1973, *Political and Social Philosophy Traditional and Contemporary Readings*, McGraw-Hill, New York.
- Jean Jacques Rousseau, 1986, *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, Erlangga, Jakarta.
- J.H.A Logeman, 1948, *Theory of a Positive Constitutional Law, (Over De Theorie Van Een Stelling Staatsrecht)*, terj, Universitaire Pers Leiden, Prancis.
- Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ichtiar baru Van Hoeve, Jakarta.
- _____, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu, Jakarta.
- _____, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- _____, *Makalah (dalam pdf): Institut Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan*
- John Rawls, 2006, *Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Jose Antonio Cheibub, 2007, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Juan J. Linz, 1990, *The Perils of Presidentialism*, Journal of Democracy, Volume 1, Number 1, Winter 1990, John Hopkins University Press.
- Kacung Marijan, 2012, *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Kencana, Jakarta.
- K.C Wheare, 2003, *Konstitusi-Konstitusi Moder*, terjemahan dari *Modern Constitutions*, terjemahan: Muhammad Hardani, Pustaka Eureka, Surabaya.
- Kemitraan bagi PembaruanTata Pemerintahan, 2011, *Seri Demokrasi Elektoral Buku 16 Penanganan Sengketa Pemilu*, Jakarta.
- Khairul Fahmi, 2010, *Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, Wacana Hukum dan Konstitusi Vol. 7 No. 3.

- _____, 2011, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2015, *Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu*, Jurnal Konstitusi, Vol. 12 No. 2, Juni 2015
- _____, 2016, *Pemilihan Umum: Dalam Transisi Demokrasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Koiruddin, 2004, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Komisi Pemilihan Umum, 2010, Modul 1: *Pemilu untuk Pemula*, KPU, Jakarta.
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1978, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Larry Diamond dan Marc F. Plattner, 2006, (ed). *Electoral System and Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Matthew Soberg Shugart dan John M. Carey, 1997, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Michael Lessnoff, 1986, *Social Contract*, Macmillan Education, London.
- M. Nurul Fajri, 2016, *Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Pada Era Pemilihan Presiden Secara Langsung di Indonesia*, Tesis Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.
- Miriam Budiardjo, 1982, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- _____, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- _____, 2012, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Utama, Jakarta.
- Moh Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- _____, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- _____, 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Muhadam Labolo, 2015, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

- Muhammad Doni Ramdani dan Fahmi Arisandi, 2014, *Pengaruh Penggunaan Sistem Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Proporsional Daftar Terbuka*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 3 Nomor 1, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.
- Muhammad Fauzan Azim, 2012, *Konstitusionalitas Sistem Noken dalam Pemilihan Umum bagi Masyarakat Kabupaten Yahukimo*, Disertasi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.
- Muhammad Siddiq Armia, dkk, *Penghapusan Presidential Threshold Sebagai Upaya Pemulihan Hak-hak Konstitusional*, Petita, Volume 1 Nomor 2.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2005, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- NDI and Carter Center, 1999, *Post-election Statement Number 4, Post-election Developments in Indonesia, the Formation of the DPR and the MPR*.
- Ni'matul Huda, 2010, *Ilmu Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Nurliah Nurdin, 2012, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden & Legislatif*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta.
- Padmo Wahyono, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Pan Suk Kim, 2010, *Building Trust by Improving Governance: Searching for a Feasible Way for Developing Countries*, Public Administration Quarterly Vol. 34 No. 3.
- Patrick Riley, 1982, *Will and Political Legitimacy*, Harvard University Press: Massachusetts.
- Pataniari Siahaan, 2017, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jurnal Ketatanegaraan. Volume 005.
- Peter M. Shane, 2009, *Madison's Nightmare : How Executive Power Threatens American Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2003, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, ELSAM, Jakarta.
- _____, 2004, *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Perludem, Jakarta.

- _____, 2007, *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jurnal Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM) kerjasama dengan USAID, Jakarta.
- Pradini Citra Amalia, 2017, *Penyelesaian Sengketa Alternatif Dalam Sengketa Administrasi Pemilihan Umum*. Jurnal Politik Indonesia, Vol. 2 No. 1, Juli-September 2017
- Prof (Ris). Dr. Syamsuddin Haris dkk, 2014, *Pemilu Nasional Serentak*, LIPI, Jakarta.
- Ramlan Surbakti, dkk., 2011, *Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat:Menyederhanakan Jumlah Partai Politik*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan: Jakarta,
- Ramlan Surbakti, Didik Supriyono, dan Hasyim Asyhari, 2011, *Menyetarakan Nilai Suara : Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi, Seri Demokrasi Elektoral, Buku 4*, Seri Buku Kemitraan Partnership, Jakarta.
- _____, dkk, 2011, *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Kemitraan, Jakarta.
- _____, 2011, *Pengendalian Keuangan Partai Politik*, Kemitraan, Jakarta.
- _____, "Demokrasi Dan Pembentukan Daerah Pemilihan", Kolom Opini Kompas, Senin, 23 Maret 2013.
- Refly Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Robert A. Dahl, 2001, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Robert Jackson, 2007, *Sovereignty: Evolution an Idea*, Polity Press, Cambridge.
- Rod Hogue et al., 1998, *Comparative Government and Politics*, edisi ke-4, MacMillan Press, London.
- R. Siti Zuhro, dkk, 2011, *Model Demokrasi Lokal*, PT. THC Mandiri, Jakarta.
- Rudy, *Mencari Bentuk Kedaulatan dalam UUD Tahun 1945*, Fiat Justitia Ilmu Hukum Volume 7 Nomor 3.

- Saldi Isra, 1998, *Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden: Beberapa Pemikiran ke Arah Perbaikan*, dalam Jurnal Tingkap, Vol.1 No.1, April, PKSBE FP IPS, IKIP, Padang.
- _____, 2001, *Pemilihan Presiden Langsung*, dalam *Harian Kompas*, 24 September, Jakarta
- _____, 2006, *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*, Universitas Andalas Press, Padang.
- _____, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2017, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Themis Publishing, Jakarta.
- _____, 2018, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rajawali Pers, Depok.
- _____, *Keharusan Verifikasi Partai Politik*, Kolom Pakar, Media Indonesia, 27 Agustus 2012.
- _____, Jimly Ashiddiqie, Ramlan Subekti, R. Siti Zuhro, Topo santoso, dan lain-lain, 2014, *Pemilihan umum Serentak*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Samidjo, 1986, *Ilmu Negara*, CV Armico, Bandung.
- Sarag Nuraini Siregar (ed), *Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Sarah Birch, 2013, *Electoral Malpractice*, Oxford University Press, Oxford.
- Scott Gordon, 2002, *Controlling the State : Constitutionalism from Ancient Athens to Today*, University Press, Harvard.
- Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Sri Soemantri, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Syamsuddin Haris, 2014, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, cetakan pertama, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.
- Taufiqurrohman Syahuri, 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Prenada Media, Jakarta.

Thomas Poguntke dan Paul Webb, 2005, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, New York.

Titi Angraini dkk, 2014, *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu Penyatuan UU No 32/2004, UU No 12 Tahun 2008, UU No 42/2008, UU No.15/2011, Serta Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam satu Naskah*, Yayasan Perludem: Jakarta

Titi Angraini, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, Yayasan Perludem, Jakarta.

Toni Adrianus, 2006, *Teori-Teori Politik*, Nuansa Cendikia, Jakarta.

Yudi Latif, 2001, *Negara Paripurna: Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR

Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 Tentang *Tata cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.*

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001/PUU-II/2004

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-II/2004

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 054 /PUU-II/2004

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 17/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 07/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017

Risalah

Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku I*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Risalah Rapat Kerja (ke-1) Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, tanggal 26 Agustus 2002

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2003, *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden* (Bagian Rancangan Undang-Undang Nomor....Tahun....Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden)

Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2010, *Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Internet

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/sengketa> dikunjungi pada tanggal 26 November 2018

<https://www.ifes.org/publications/proportional-representation-open-list-electoral-systems-europe> diakses pada Rabu 5 Desember Tahun 2018 Pukul 01.23 WIB.

<http://www.tribunnews.com/nasional/2015/01/05/masyarakat-inginkan-pembatasan-usia-capres> diakses tanggal 5 Desember 2018, Pukul 17.15 WIB

http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=8522&Itemid=499 diakses pada Sabtu 8 Desember 2018 Pukul 02.32 WIB.

<https://nasional.sindonews.com/read/1021473/149/mk-kebut-putusan-uji-materi-uu-pilkada-1436326068> diakses pada Tanggal 11/12/2018 Pukul 23.13 WIB

<https://kpu.go.id/pemilu-tahun-2004/> diakses pada Kamis 13 Desember 2018 Pukul 12.11 WIB.

<https://www.bppt.go.id/teknologi-informasi-energi-dan-material/1869-e-voting-demokrasi-di-ujung-jari-i> diakses pada Senin 17 Desember Tahun 2018 Pukul 11.21 WIB.