

JUDUL :
SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

PENULIS :
Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H.

SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

DUMUM

SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H.



RAJAWALI PERS

Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Wilma Silalahi

Sistem Pemilihan Umum di Indonesia/Wilma Silalahi
—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2022.
xxvi, 324 hlm., 23 cm.
Bibliografi: hlm. 293

Hak cipta 2022, pada penulis

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

2022 RAJ

Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H.

SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Cetakan ke-1, November 2022

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : Yayat Sri Hayati

Copy Editor : Nuraini

Setter : Eka Rinaldo

Desain Cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Kharisma Putra Utama Offset

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwingu, No.112, Kel. Leuwingu, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

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

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwingu No. 112, Kel. Leuwingu, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

U M M M M

Berdemokrasi secara elegan dengan menggunakan hak memilih dan dipilih secara cerdas, berkualitas, serta bertanggung jawab





**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**KATA SAMBUTAN
KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

Pemilihan umum atau pemilu, merupakan sarana untuk mewujudkan sistem demokrasi di suatu negara. Tanpa pemilu, tidak mungkin suatu negara dapat disebut sebagai negara yang demokratis. Sistem pemilu itu sendiri, terdapat berbagai macam dan model. Bahkan di negara kita sendiri, terdapat beberapa sistem pemilu yang pernah diterapkan sejak Indonesia merdeka hingga hari ini. Salah satu pemilu yang cukup fenomenal adalah pemilu pertama pada tahun 1955, yaitu 10 tahun sejak Indonesia menyatakan dirinya merdeka. Pemilu tersebut, dianggap sebagai pemilu yang sangat demokratis di masa yang cukup sulit, karena sarat dengan keterbatasan di dalam penyelenggaraannya.

Pelaksanaan pemilu di Indonesia, dapat dibagi ke dalam tiga era atau masa pemerintahan, yaitu era pemerintahan Orde Lama, era pemerintahan Orde Baru, dan era pascareformasi. Pelaksanaan pemilu pada tiga era pemerintahan tersebut, memiliki sistem dan tipikal pelaksanaan pemilu yang berbeda-beda. Sejarah dan perjalanan proses kepemiluan ini, tentunya sangat menarik untuk dicermati. Dapat dikatakan bahwa, dinamika dan perubahan di dalam proses

kepemiluan, merupakan perkembangan dari sistem demokrasi yang berkembang. Meski sebenarnya secara substansi, kaidah atau prinsip pelaksanaan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, sebagaimana diatur di dalam konstitusi, tidak mengalami perubahan.

Proses kepemiluan di Indonesia, dapat dikatakan cukup kompleks. Tidak hanya ditinjau dari sistem pemilihannya semata, melainkan proses penyelenggaraan pemilu serta penyelesaian sengketaanya juga harus diselesaikan oleh banyak lembaga yang berbeda, dan dilakukan melalui berbagai proses dan tahapan. Dengan jumlah penduduk dan pemilih yang cukup besar, dan proses pemilihan yang dilakukan secara langsung untuk memilih calon anggota parlemen di tingkat pusat dan daerah, serta untuk memilih calon presiden dan wakil presiden, maka dapat dibayangkan tingkat kerumitan pemilu yang begitu tinggi. Belum lagi pada saat ini, pemilu dimaksud dilaksanakan secara serentak. Sistem pemilu serentak ini, merupakan perkembangan sistem pemilu paling mutakhir. Bahkan pada waktunya nanti pada tahun 2024, pemilu serentak tidak hanya dilaksanakan untuk pemilu calon anggota parlemen di tingkat pusat dan daerah, serta pemilu untuk calon presiden dan wakil presiden, melainkan juga untuk memilih calon kepala daerah di seluruh wilayah Indonesia.

Diskursus tentang sistem pemilu serentak tentu menarik perhatian banyak pihak. Pro dan kontra dalam pemilihan sistem pemilu, menjadi sesuatu yang tidak terelakkan. Upaya untuk memperbaiki sesuatu hal yang dianggap kurang baik di dalam penyelenggaraan pemilu, juga selalu senantiasa diikhtiarkan. Oleh karena itu, upaya untuk mendiseminasikan buah pikir tentang sistem pemilu, haruslah mendapat apresiasi sebagai salah satu upaya untuk terus memperbaiki sistem pemilu kita menuju suatu sistem yang paling ideal. Dituangkannya catatan tentang sejarah pemilu dan sistem pemilu di Indonesia di dalam buku ini oleh saudari Wilma Silalahi, patut dihargai sebagai salah satu ikhtiar untuk mengevaluasi, mendiseminasi, serta memperbaiki sistem pemilu yang ada secara literatif. Karena untuk membangun suatu sistem pemilu yang baik, tentunya dibutuhkan banyak pemikiran dan gagasan dari berbagai pihak dan kalangan.

Dengan diterbitkannya buku ini, semoga memberi wawasan bagi para pembaca, serta memberi manfaat bagi perkembangan sistem pemilu dan demokrasi kita di masa mendatang. Selamat membaca dan marilah kita bersama menjaga kehidupan demokrasi di bumi Indonesia tercinta.

Jakarta, Oktober 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anwar Usman', written over a large, faint, pink watermark that says 'DUMY'. The signature is stylized and cursive.

Prof. Dr. H. Anwar Usman, S.H., M.H.

DUMMM
Y

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



KATA PENGANTAR

Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Sebagai negara demokrasi, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, yang dalam implementasinya untuk memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, dan juga memilih wakil rakyat guna mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat ini dilaksanakan melalui pemilu, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Sistem pemilu Negara Indonesia mengalami perkembangan, yang ditandai antara lain penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan terlebih dahulu sebelum pemilu presiden dan wakil presiden. Namun, sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD diselenggarakan secara serentak. Penyelenggaraan pemilu serentak pertama kali dilaksanakan oleh bangsa Indonesia untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD adalah pada tahun 2019. Pada penyelenggaraan pemilu serentak yang akan dilaksanakan pada pemilu tahun 2024, keserentakannya termasuk dengan pemilihan

kepala daerah walaupun dilaksanakan di bulan yang berbeda namun di tahun yang sama. Untuk itu perlu persiapan yang tepat dan baik serta legislasi yang tepat untuk melaksanakan pemilu serentak tahun 2024.

Pada setiap pelaksanaan pemilihan yang telah diselenggarakan oleh bangsa Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari permasalahan maupun kendala. Permasalahan-permasalahan ataupun kendala-kendala yang dialami terkait pelaksanaan pemilihan, khususnya pada pemilihan serentak tahun 2019 merupakan pembelajaran bagi penyelenggara dan pengambil kebijakan dalam rangka upaya perbaikan pemilihan yang akan dilaksanakan pada pemilihan-pemilihan berikutnya, terutama pada pemilihan serentak tahun 2024. Sehingga, permasalahan-permasalahan ataupun kendala-kendala yang terjadi pada penyelenggaraan pemilihan serentak tahun 2019 tidak akan terulang kembali pada pelaksanaan pemilihan serentak tahun 2024 atau sedapat mungkin dapat diminimalisir. Dengan demikian, dalam rangka mempercepat perbaikan sistem pemilu, perlu dilaksanakan evaluasi terhadap sistem pemilu.

Penulis menyajikan secara prinsip terkait dengan idealnya sistem pemilu dapat dilakukan dengan berpedoman pada tujuan penyelenggaraan pemilu, yaitu: memungkinkan peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai; pergantian pejabat sebagai representasi rakyat; melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan melaksanakan prinsip hak asasi warga negara. Untuk menghasilkan pemilu yang ideal selain mendasarkan pada tujuan penyelenggaraan pemilu, juga perlu diperhatikan beberapa hal dalam pelaksanaan pemilu serentak yang dilaksanakan bangsa Indonesia pada Pemilu 2019 dan pemilu yang akan dilaksanakan pada tahun 2024, yakni terhadap kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangannya, sebagaimana yang dikaji menurut teori SWOT.

Lebih lanjut, dalam buku ini diuraikan secara jelas bahwa dalam setiap penyelenggaraan pemilu, tidak terlepas dari pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, dan tindak pidana pemilu. Di mana UU No. 7/2017 membagi pelanggaran dan sengketa pemilu ke dalam enam jenis, yaitu: pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administratif pemilu, sengketa proses pemilu, sengketa tata usaha negara pemilu, tindak pidana pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Untuk menyelesaikan pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, dan tindak pidana pemilu, telah dibentuk beberapa lembaga yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan persoalan terkait dengan pelaksanaan

pemilu dan pilkada, yaitu: Bawaslu, Mahkamah Agung, Pengadilan Negeri, Dewan Kehormatan Penyelenggara pemilu (DKPP), Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya, buku ini juga menguraikan terkait dengan evaluasi penyelenggara pemilu, isu-isu krusial Pemilu 2024, serta upaya penyelenggaraan pemilu dan pilkada. Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilu dan pilkada yang akan dilaksanakan secara serentak pada tahun 2024, karena tahapan antara pemilu yang dimulai tahun 2022 serta tahapan pilkada akan dimulai tahun 2022, sehingga akan ada irisan tahapan pada tahun 2024, walaupun pelaksanaannya ada jarak sekitar 9 (sembilan) bulan pada tahun 2024. Oleh karena itu, sangat dibutuhkan perencanaan dan antisipasi yang kuat dari penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP).

Buku yang berjudul *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia* karya Dr. Wilma Silalahi S.H., M.H., diharapkan dapat menjadi masukan dan referensi bagi para pelaku kepemiluan di Indonesia, serta dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan Ilmu Hukum (Ilmu Hukum Tata Negara) dan Ilmu Politik pada umumnya, khususnya bagi pengembangan kepemiluan di Indonesia yang perlu mendapat suntikan bahan untuk pengayaan dan pengembangan lebih lanjut agar pengembangan sistem pemilu di Indonesia semakin baik dan masyarakat Indonesia semakin cerdas menggunakan hak politiknya. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya.

Selamat membaca....

Jakarta, Oktober 2022



H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A.

DUMMM
Y

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



KATA PENGANTAR

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Pemilihan umum merupakan manifestasi kedaulatan rakyat dalam sebuah negara demokratis. Bagi Indonesia, pemilihan umum yang demokratis merupakan cita-cita konstitusional yang diamanatkan dalam UUD 1945. Penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis merupakan elemen penting dari pemenuhan hak sipil dan politik sebagai bentuk pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM).

Dalam konstitusi Indonesia, pengaturan mengenai pemilihan umum dapat ditemukan dalam BAB VIIB UUD 1945. Konstruksi bab ini merupakan hasil dari amendemen ketiga pada tahun 2001. Dibentuknya sebuah bab khusus ini menunjukkan begitu pentingnya peran pemilihan umum sebagai ekspresi penguatan demokrasi rakyat di Indonesia.

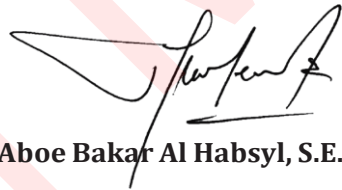
Buku yang ditulis oleh Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H., merupakan salah satu karya penting yang dapat menjelaskan perkembangan pemilihan umum yang terjadi di Indonesia. Buku ini memberikan bacaan komprehensif baik secara teoretis, sejarah, dan praktik pemilihan umum di Indonesia. Lebih jauh, buku ini juga memberikan analisis kritis mengenai evaluasi pemilihan umum dengan berbagai problematikanya.

Saya mengapresiasi kerja keras Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H., yang telah menyusun sebuah buku teks terkait pemilihan umum di Indonesia. Buku ini merupakan salah satu buku yang sangat dibutuhkan bukan saja sebagai bahan bacaan akademik melainkan juga bagi para politisi

dan hakim. Upaya untuk memberikan pemahaman terhadap urgensi pemilihan umum yang demokratis merupakan sebuah kerja keras yang tidak boleh berhenti.

Saya menyambut baik diterbitkannya buku ini dan berharap karya ini berkontribusi banyak bagi kajian hukum dan pembentukan kebijakan dalam penguatan pemilihan umum di Indonesia. Di masa mendatang kajian dengan tema dan metode seperti ini harus lebih banyak dilakukan demi kemajuan demokrasi dan terciptanya kedaulatan rakyat sejati. Sekali lagi, selamat bagi Dr. Wilma Silalahi S.H., M.H. atas terbitnya buku ini.

Jakarta, Oktober 2022



Habib Aboe Bakar Al Habsyi, S.E.



PRAKATA

Salam sejahtera,

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Pengasih dan Penyayang atas berkat dan rahmatNya, sehingga penulis masih diberikan kesehatan dan kemampuan dalam beraktivitas.

Buku dengan judul *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia* disusun sebagai pelengkap dan pengantar bagaimana sistem yang tepat untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di parlemen dan pemerintahan, dan juga dalam rangka terlaksananya pemerintahan yang benar-benar dikehendaki oleh rakyat sebagaimana amanat Pasal 22E UUD 1945.

Pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), juga untuk memilih calon kepala daerah, yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota, yang diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu, dengan tujuan guna mendapat dukungan kuat dari rakyat, sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya

tujuan nasional sebagaimana amanat Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Penulis menyadari dalam proses penyelesaian buku ini telah melibatkan berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung, perorangan atau lembaga yang telah memberikan kontribusi dalam penyelesaian penyusunan buku ini. Untuk itu, dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada **Ketua Mahkamah Konstitusi, Bapak Dr. Anwar Usman, S.H., M.H.**, yang begitu luar biasa memberi *support* dan mendukung dengan memberikan Kata Sambutan dalam penulisan buku ini. Ucapan yang setinggi-tingginya juga kami ucapkan kepada **Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bapak H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A.**, yang dengan kerendahatian beliau dapat memberikan Kata Pengantar demi kesempurnaan buku ini. Dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada **Anggota DPR RI, Bapak Habib Aboe Bakar Al Habsyl, S.E.**, yang telah begitu antusias memberikan *support* kepada kami, sehingga dapat menghasilkan buku ini. Ucapan terima kasih juga tak lupa penulis sampaikan kepada yang terhormat dan amat terpelajar **Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Bapak M. Guntur Hamzah, S.H., M.H.**, yang telah memberikan kesempatan, semangat, dan motivasi kepada penulis untuk selalu berkreasi dan tetap semangat dalam menulis, baik di lingkungan Mahkamah Konstitusi maupun di luar lingkungan Mahkamah Konstitusi demi pengembangan diri. Dan juga ucapan terima kasih kepada penerbit PT RajaGrafindo Persada yang selalu bersedia menerbitkan buku penulis termasuk buku terbaru penulis ini, sehingga dapat dibaca oleh para pembaca yang budiman.

Karya ini juga sangat disadari tidak terlepas dari berbagai kekurangan baik dari segi substansi maupun dari segi teknis penulisan dan penyajiannya. Oleh karena itu, penulis dengan segala kerendahan hati mengharapkan berbagai kritik dan saran dari berbagai pihak. Akhirnya, kepada Tuhan Yesus Kristus, penulis berserah diri.

Penulis mendoakan semua bantuan dan bimbingan dari semua pihak yang diberikan kepada penulis menjadi amal ibadah dan mendapat balasan berlipat dari Tuhan Yang Maha Esa, mudah-mudahan buku yang sederhana ini dapat bermanfaat dalam rangka pembangunan ilmu hukum, terutama bidang ilmu politik dan ilmu kepemiluan. Amin.

Hormat saya,

Penulis,



Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H.

DUMMM
Y

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia <i>Prof. Dr. H. Anwar Usman, S.H., M.H.</i>	vii
KATA PENGANTAR Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia <i>H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A.</i>	xi
KATA PENGANTAR Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia <i>Habib Aboe Bakar Al Habsyl, S.E.</i>	xv
PRAKATA	xvii
DAFTAR ISI	xxi
DAFTAR TABEL	xxv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Negara Demokrasi	1
B. Pengertian dan Sejarah Pemilihan Umum	36
C. Model Pemilihan Umum	102

D.	Sistem Pemilihan Umum	119
E.	Ambang Batas Parlemen (<i>Parliament Threshold</i>)	141
BAB 2	PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PRESIDENSIAL	151
A.	Sistem Pemerintahan Presidensial	151
B.	Politik Hukum Pemilu	161
C.	Desain Pemilihan Umum	170
BAB 3	PEMILIHAN UMUM	187
A.	Pemilihan Umum Berintegritas	187
B.	Penyelenggara Pemilihan Umum	193
C.	Peserta Pemilihan Umum	209
D.	Pelaksanaan Pemilihan Umum	217
E.	Pemantau Pemilihan Umum	220
F.	Partisipasi Masyarakat	223
BAB 4	PEMILIHAN KEPALA DAERAH	227
A.	Pengertian Pemilihan Kepala Daerah	227
B.	Konsep Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah	231
BAB 5	SENGKETA PEMILIHAN UMUM	235
A.	Pemilihan Umum yang Demokratis	235
B.	Pelanggaran Pemilihan Umum	236
C.	Sengketa Proses Pemilihan Umum	261
D.	Tindak Pidana Pemilihan Umum	264
E.	Lembaga Penyelesai Sengketa Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah	266

BAB 6 EVALUASI SISTEM PEMILIHAN UMUM	284
A. Malpraktik dan Korupsi Pemilihan Umum	284
B. Evaluasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum	285
C. Isu-isu Krusial Pemilihan Umum Tahun 2024	287
D. Upaya Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024	296
DAFTAR PUSTAKA	298
BIODATA PENULIS	321

DUMMM
Y

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota DPR	62
Tabel 1.2	Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota Konstituante	64
Tabel 1.3	Hasil Pemilu 1977 untuk Anggota Legislatif	70
Tabel 1.4	Hasil Pemilu 1977 untuk Anggota Legislatif	73
Tabel 1.5	Hasil Pemilu 1982 untuk Anggota Legislatif	74
Tabel 1.6	Hasil Pemilu 1987 untuk Anggota Legislatif	77
Tabel 1.7	Hasil Pemilu 1992 untuk Anggota Legislatif	78
Tabel 1.8	Hasil Pemilu 1997 untuk Anggota Legislatif	79
Tabel 1.9	Partai yang Tidak Menandatangani Hasil Pemilu 1999	81
Tabel 1.10	Hasil Pemilu 1999 untuk Anggota Legislatif	82
Tabel 1.11	Hasil Pemilu 2004 untuk Anggota Legislatif	89
Tabel 1.12	Hasil Pemilu 2009 untuk Anggota Legislatif	92
Tabel 1.13	Hasil Pemilu 2014 untuk Anggota Legislatif	94
Tabel 1.14	Daftar Perolehan Kursi Partai Politik Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2019	97
Tabel 1.15	Alokasi Kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota	100

Tabel 1.16	Kelebihan dan Kelemahan Sistem Distrik dan Proporsional	124
Tabel 2.1	Hubungan Antara Sistem Multipartai, Partai Pendukung, dan Partai Oposisi	160
Tabel 2.2	Kekuatan, Kelemahan, Peluang, dan Tantangan Pemilu Serentak	173
Tabel 2.3	Strategi Desain Pemilu Serentak	174
Tabel 2.4	Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Prinsip Pemilu Nasional dan Lokal	179
Tabel 2.5	Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Pembagian Tingkatan Wilayah	183
Tabel 2.6	Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Kualifikasi Cabang Kekuasaan	184
Tabel 5.1	Tindak Pidana Pemilu Menurut UU No. 7/2017	243
Tabel 5.2	Penanganan Perkara Pelanggaran Pemilu	273

A. Negara Demokrasi

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu '*demos*', artinya: rakyat dan '*kratia*', artinya: 'memerintah/pemerintahan'. Jadi demokrasi artinya, pemerintahan rakyat.¹ Secara harafiah, demokrasi artinya: 'kekuasaan (*kratein*)', 'rakyat (*demos*)'. Sehingga, demokrasi artinya: kekuasaan (politik atau pemerintahan) dari/oleh/untuk rakyat (artinya: warga masyarakat yang telah terkonsepkan sebagai warga negara).² Menurut M. Topan, demokrasi adalah suatu pola pemerintahan di mana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah, atau, demokrasi dapat juga disebutkan adalah pola pemerintahan yang mengikutsertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang. Dengan demikian, legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memiliki dan mengontrolnya. Rakyat memilih wakil-wakilnya dan pemimpinnya dengan bebas yang akan duduk dalam pemerintahan dan melalui mereka inilah pemerintahannya akan dijalankan.³

¹Soetandyo Wignjosuebrotto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2002), hlm. 521-522.

²M. Topan, *Demokrasi Pancasila, Analisis Konsepsional Aplikatif*, (Jakarta: Sinar Grafika Kupang, 1989), Cetakan Pertama, hlm. 21.

³*Ibid.*, hlm. 21-22.

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi telah didiskusikan selama lebih kurang 2.500 tahun, suatu kurun waktu yang cukup lama untuk memberikan suatu perangkat gagasan yang jelas tentang demokrasi yang dapat disepakati oleh semua orang, atau oleh hampir semua orang. Namun, setelah berlangsung sekian lama di mana demokrasi dibahas, diperdebatkan, didukung, diserang, dilecehkan, ditegakkan, dipraktikkan, dihancurkan, dan kadang-kadang ditegakkan kembali, ternyata hingga kini “demokrasi” mempunyai makna yang berbeda-beda bagi orang yang berbeda-beda, pada waktu dan tempat yang berbeda-beda pula.⁴

Sementara menurut Arend Lijphart, demokrasi adalah:⁵

... Not only as government by the people, but also as government for the people, that is, government in accordance with the people's preferences. An ideal democratic government would be one whose actions were always in perfect correspondence with the preferences of all its citizens. Such complete responsiveness in government has never existed and may never be achieved, but it can serve as an ideal to which democratic regimes should aspire.

Lijphart menguraikan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Sebuah pemerintahan demokratis yang ideal apabila sesuai dengan preferensi warganya. Demokrasi seperti itu dalam suatu pemerintahan tidak pernah ada dan mungkin tidak akan pernah tercapai, namun menjadi cita-cita dalam rezim demokratis. Jadi, pemerintahan adalah milik rakyat. Lebih lanjut Henry B. Mayo memberikan pengertian demokrasi adalah sebagai berikut:⁶

A democracy political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom.

(Sistem politik demokratis adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas

⁴Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi-Menjelajah Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), hlm. 3-4.

⁵Arend Lijphart, *Democracies-Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (Yale University Press, 1984), hlm. 1, <https://doi.org/10.2307/j.ctt1ww3w2t>.

⁶Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999).

oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Demokrasi menurut Henry B. Mayo ini adalah demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung yang dipilih secara berkala yang menjamin kebebasan politik dan pengawasan dilakukan oleh rakyat.

Sementara, apabila melihat sejarah demokrasi, sistem yang digunakan pada zaman Yunani kuno adalah sistem pemerintahan demokrasi kuno atau demokrasi langsung (*direct democracy*), artinya: setiap warga negara dapat ikut secara langsung memerintah atau langsung memengaruhi kebijakan pemerintah.⁷ Hak rakyatlah yang terlibat dalam membuat keputusan-keputusan politik serta dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif oleh negara kota (*city state*). Hal ini dimungkinkan dengan luas wilayah yang terbatas. Pada zaman Yunani kuno, yang berjalan dalam kondisi sederhana dengan luas wilayah negara hanya terbatas pada sebuah kota dan daerah di sekitarnya dengan jumlah penduduk kurang lebih 300.000 orang dalam satu negara, sehingga demokrasi secara langsung yang dijalankan oleh rakyat dapat terlaksana. Terhadap ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara resmi yang merupakan sebagian kecil dari jumlah seluruh penduduk. Sementara, sebagian besar lainnya terdiri dari budak belian, pedagang asing, perempuan, dan anak-anak yang tidak dapat menikmati hak demokrasi.⁸

Demokrasi kuno ini kemudian tenggelam pada abad V Masehi pada saat penaklukan Romawi terhadap Eropa Barat. Pada abad ini tidak banyak memberikan kesempatan terhadap perkembangan pemikiran tentang negara dan hukum serta ilmu-ilmu pengetahuan karena cara berpikir orang-orang pada masa itu kurang kritis. Paham yang berkembang pada abad itu adalah segala hal di dunia selalu dikembalikan kepada asalnya, yaitu Tuhan, segala yang terjadi di dunia ini sudah dikehendaki Tuhan. Hal inilah yang menjadi alasan terkait

⁷Soehino, *Ilmu Negara*, 2 ed., (Yogyakarta: Liberty, 1986).

⁸Mahfud M.D., *Op. Cit.*

dengan lenyapnya pemikiran tentang negara, hukum, dan apa pun, karena semua dikembalikan kepada Tuhan.⁹

Zaman selanjutnya adalah zaman pencerahan (*Enlightenment*), yaitu pada abad ke-17 dan ke-18. Pemikiran-pemikiran demokratik yang muncul di antaranya sebagai berikut.

1. John Locke (Inggris), mengemukakan bahwa hak-hak politik rakyat mencakup hak kebebasan hidup dan hak memiliki. John Locke merupakan pendukung teori kedaulatan rakyat yang mengemukakan bahwa pembentukan aparat pemerintahan tidak menandai peralihan hak-hak semua warga negara kepada dunia politik. Jika penguasa menempatkan diri dalam suatu negara untuk berperang dengan para warga negaranya, masing-masing warga negara berhak melawannya seperti melawan agresor mana pun yang tidak adil.¹⁰
2. Montesquieu (Prancis), mengemukakan sistem pokok yang menurutnya dapat menjamin hak-hak politik tersebut melalui prinsip trias politika yakni pemisahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang masing-masing dipegang oleh organ masing-masing.¹¹

Tema-tema pemikiran politik pada zaman pencerahan berkisar pada masalah-masalah kebebasan, keadilan, hak-hak asasi manusia, pembatasan atas kekuasaan pemerintah, hak untuk memberontak terhadap kesewenang-wenangan, dan lain sebagainya. Masa ini dapat dikatakan sebagai masa peletakan fondasi bagi demokrasi modern seperti yang dikenal sekarang. Berbagai konsep politik yang berkembang di masa itu terutama menyangkut permasalahan-permasalahan, menjadi pilar-pilar demokrasi, misalnya mengenai kebebasan dan kemerdekaan warga negara (*civil liberties*), pengagungan harkat dan martabat manusia, *rule of law*, dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat.¹²

Menurut Amien Rais, memahami hakikat demokrasi lebih tepat dengan mengetahui kriteria demokrasi sebagai patokan demokrasi

⁹Suhartini, "Demokrasi dan Negara Hukum (dalam Konteks Demokrasi dan Negara Hukum Indonesia)", *Jurnal de Jure*, 11(1): 66, April 2019.

¹⁰David Held, *Demokrasi & Tatanan Global: dari Negara Modern hingga Pemerintahan Cosmopolitan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 53-54.

¹¹Mahfud M.D., ...*Op. Cit.*, hlm. 19.

¹²Amien Rais, *Pengantar dalam Demokrasi dan Proses Politik*, 1995. Kumpulan karangan Majalah Prisma.

daripada membuat definisi tentang demokrasi. Kriteria demokrasi yang dimaksud adalah:¹³

1. partisipasi dalam pembuatan keputusan;
2. persamaan di depan hukum;
3. distribusi pendapatan secara adil;
4. kesempatan pendidikan yang sama;
5. empat macam kebebasan, yaitu: mengeluarkan pendapat, persuratkabaran, berkumpul, dan beragama;
6. ketersediaan dan keterbukaan informasi;
7. mengindahkan *fatsoen*;¹⁴
8. kebebasan individu;
9. semangat kerja sama; dan
10. hak untuk protes.

Kriteria demokrasi yang dikemukakan oleh Amien Rais tersebut, terhadap poin-poin tertentu diperlukan pengaturan lebih lanjut. Dalam negara demokrasi, hak, persamaan, dan kebebasan yang diberikan kepada setiap warga negara adalah sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dapat dipertanggungjawabkan. Karena kehidupan bernegara, sudah diatur secara tegas melalui sistem pemerintahan dan sistem politik. Berjalannya pemerintahan suatu negara, dengan mendasarkan sistem pemerintahan yang sudah disepakati oleh pembuat kebijakan dengan mendasarkan kepada kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih lanjut, di dalam suatu kehidupan kenegaraan dengan sistem politik yang tidak absolut otoriter, lazimnya terdapat dua suasana tata kehidupan politik, yang satu dengan lainnya saling mengadakan interaksi, saling pengaruh memengaruhi, melakukan kerja sama, saling memberi dan meminta, dan yang ideal adalah keduanya harus merupakan pasangan atau *partner* yang serasi dan selaras di dalam membina dan mengembangkan serta mempertahankan suatu sistem politik demokratis yang dianutnya.

¹³*Ibid.*

¹⁴*Fatsoen* yang dimaksud adalah tata krama politik yang harus diindahkan, walaupun tidak ada ketentuan tertulis mengenai hal ini.

Adapun dua suasana tata kehidupan di atas adalah sebagai berikut.¹⁵

1. Suprastruktur Politik (*the governmental political sphere*) atau suasana kehidupan politik pemerintahan. Yang termasuk suprastruktur politik ini adalah lembaga-lembaga kenegaraan yang lazim dinamakan lembaga-lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara.
2. Infrastruktur Politik (*the social political sphere*) atau suasana kehidupan politik rakyat. Dalam hal ini yang termasuk infrastruktur politik adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan kehidupan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang dalam aktivitasnya dapat memengaruhi baik secara langsung maupun tidak langsung kepada lembaga-lembaga negara dalam menjalankan fungsi serta kekuasaannya masing-masing. Infrastruktur tersebut terdiri dari lima komponen atau unsur, yaitu:
 - a. partai politik (*political party*);
 - b. golongan kepentingan (*interes group*);
 - c. golongan penekan (*preasure group*);
 - d. alat komunikasi politik (*media political communication*); dan
 - e. tokoh politik (*political figure*).

Selanjutnya, demokrasi merupakan suatu konsep yang diterapkan di negara-negara modern dengan mendasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan pemenuhan hak-hak politik rakyat. Kedaulatan dalam suatu negara demokrasi merupakan hal yang penting dan tidak dapat dipisahkan. Orang pertama yang membahas masalah kedaulatan adalah Jean Bodin (1530–1595), seorang ahli negara bangsa Prancis, dalam bukunya berjudul *Six Livres de la Republique*, yang memasukkan kedaulatan ke dalam ajaran politik (bahasa Belanda: *souvereinteit*; bahasa Inggris: *sovereignty*; bahasa Prancis: *souverainite*; bahasa Italia: *sovranus*; bahasa Latin: *superanus*, yang berarti supremasi = di atas dan menguasai segalanya).¹⁶ Jadi kedaulatan dapat diartikan kekuasaan yang tertinggi,

¹⁵S. Toto Pandoyo, *Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945: Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*, (Yogyakarta: Liberty, 1985), hlm. 11 & 17.

¹⁶Susani Triwahyuningsih, "Sistem Demokrasi dalam Pemilihan Umum Secara Langsung di Indonesia", *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, 3(2): 62, September 2019, <http://journal.umpo.ac.id/index.php/LS/article/view/2023/1107>.

yaitu: kekuasaan yang tidak berasal dan tidak di bawah kekuasaan lain. Lebih lanjut Samidjo mengatakan bahwa, dalam suatu kelompok (organisasi) manusia yang merdeka, harus ada suatu otoritas (satu orang atau beberapa orang) yang merupakan sumber hukum, tetapi di atas (jadi tidak tunduk pada) hukum.¹⁷

Perkembangan selanjutnya, Jean Jacques Rousseau (1712–1778) menyatakan, kedaulatan ada di tangan rakyat dan dijalankan melalui Dewan Perwakilan Rakyat, yang susunan dewan ditentukan menurut perbandingan jumlah suara dalam pemilihan umum.¹⁸ Kedaulatan rakyat yang dimaksud Rousseau adalah kedaulatan perwakilan, dengan menyerahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk menjalankannya. Salah satu perwujudan kedaulatan negara demokrasi, dilaksanakan melalui terselenggaranya Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai sarana legalitas dan legitimasi suksesi pemerintahan dan juga merupakan bentuk hak asasi manusia.

Lebih lanjut, Robert Dahl mengemukakan syarat demokrasi adalah sebagai berikut.¹⁹

1. Kebebasan membentuk dan bergabung dalam organisasi (berserikat dan berkumpul).
2. Kebebasan berekspresi (mengeluarkan pendapat).
3. Hak memilih dan dipilih.
4. Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki jabatan-jabatan publik.
5. Hak bagi pemimpin politik untuk berkompetisi mendapatkan dukungan atau memberi dukungan.
6. Alternatif sumber-sumber informasi.
7. Pemilu yang bebas dan adil.
8. Pelembagaan pembuat kebijakan pemerintah yang merujuk atau tergantung suara rakyat lewat pemungutan suara maupun cara-cara lain yang sejenis.

¹⁷Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: Armico, 1997), hlm. 137–138.

¹⁸*Ibid.*

¹⁹Sidik Jatmika, *AS Penghambat Demokrasi, Membongkar Politik Standar Ganda Amerika Serikat*, (Yogyakarta: Bigrafi Publishing, September 2000), hlm. 1.

Pada era setelah Orde Baru, proses demokratisasi yang dilakukan antara lain: melalui Amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui hasil Pemilu 1999, yang pelaksanaannya melalui empat tahap, yaitu:²⁰

1. Sidang Umum MPR 1999, dilaksanakan pada 14–21 Oktober 1999, merupakan Perubahan Pertama UUD 1945;
2. Sidang Umum MPR 2000, dilaksanakan pada 7–18 Agustus 2000, merupakan Perubahan Kedua UUD 1945;
3. Sidang Umum MPR 2001, dilaksanakan pada 1–9 November 2001, merupakan Perubahan Ketiga UUD 1945; dan
4. Sidang Umum MPR 2002, dilaksanakan pada 1–11 Agustus 2002, merupakan Perubahan Keempat UUD 1945.

Pada Perubahan Ketiga UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) menyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Makna “kedaulatan berada di tangan rakyat” adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak, dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat guna mengawasi jalannya pemerintahan. Lebih lanjut, perwujudan kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan melalui pemilu, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pelaksanaan pemilu, yang salah satu tujuannya adalah untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di parlemen dan pemerintahan, dan juga dalam rangka terlaksananya pemerintahan yang benar-benar dikehendaki oleh rakyat sebagaimana amanat Pasal 22E UUD 1945. Pemilu bukan hanya untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di parlemen dan pemerintahan, namun juga memilih program-program yang ditawarkan yang akan berpihak pada pembangunan, kesinambungan negara, dan mensejahterakan rakyat. Sehingga, rakyat bebas memilih siapa wakilnya yang akan duduk dalam

²⁰Evi Noviawati, “Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum di Indonesia”, *Jurnal Ilmiah: GALUH JUSTISI*, 7(1): 77, Maret 2019.

pemerintahan. Dengan demikian, program-program pembangunan dan yang menjadi calon wakil rakyat menjadi satu paket.

Pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²¹ Selain itu, juga untuk memilih calon kepala daerah, yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Pada penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRD, serta untuk memilih calon kepala daerah dilaksanakan dengan tujuan guna mendapat dukungan kuat dari rakyat, sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana amanat Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Di samping itu, pengaturan terhadap pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109, selanjutnya disebut UU No. 7/2017),²² dimaksudkan untuk menegaskan sistem presidensial yang kuat dan efektif, di mana presiden dan wakil presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat

²¹Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya disebut PMK 4/2018).

²²Secara prinsipil, UU No. 7/2017 dibentuk dengan dasar menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan pemilu yang termuat dalam tiga undang-undang, yaitu 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), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246, selanjutnya disebut UU No. 15/2011), dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316). Selain itu, juga dimaksudkan untuk menjawab dinamika politik terkait pengaturan penyelenggara dan peserta pemilu, sistem pemilihan, manajemen pemilu, dan penegakan hukum dalam satu undang-undang, yaitu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

dari rakyat, namun dalam rangka mewujudkan efektivitas pemerintahan. Sehingga diperlukan juga basis dukungan dari DPR. Sementara, untuk pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD diselenggarakan dalam rangka menjamin prinsip keterwakilan, artinya setiap warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat sampai ke daerah. Namun demikian, untuk memperoleh wakil-wakil rakyat dan pejabat publik yang baik, tentunya harus didukung dengan sistem penyelenggaraan pemilu yang baik dan berkualitas pula.

Dalam konstitusi diatur bahwa pelaksanaan pemilu dilaksanakan secara berkala, yang menurut Jimly Asshiddiqie, ada beberapa alasan, yaitu sebagai berikut.²³

1. Perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen.
2. Kondisi dan aspek kehidupan masyarakat yang juga mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan situasi, tergantung dari lingkungan yang memengaruhinya. Artinya, ada beberapa faktor yang dapat mengubah aspirasinya, antara lain disebabkan faktor dinamika dalam lingkungan lokal atau dalam negeri, atau dunia internasional, baik karena faktor internasional maupun eksternal masyarakat itu sendiri.
3. Meningkatnya pertumbuhan penduduk, juga dapat memengaruhi aspirasi rakyat.
4. Diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik.

Sebelum pembaruan sistem pemilu, yaitu perkembangan sistem ketatanegaraan, penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan terlebih dahulu sebelum pemilu presiden dan wakil presiden. Namun, sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan

²³Jimly Asshiddiqie, "Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, 3(4), Desember 2006.

Wakil Presiden, serta anggota DPRD diselenggarakan secara serentak, sebagaimana dinyatakan dalam Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, “[3.17] ..., untuk menentukan konstitusionalitas penyelenggaraan Pilpres apakah setelah atau bersamaan dengan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan, paling tidak harus memperhatikan tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, original intent dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas.”

Lebih lanjut, masih dalam Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, dinyatakan:

“[3.20] ... d. Merujuk pada Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 dan Putusan Nomor 026/PUU-III/2005 tersebut, maka dalam perkara ini pembatasan akibat hukum hanya dapat dilakukan dengan menanggukuhkan pelaksanaan putusan a quo sedemikian rupa sampai telah terlaksananya Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2014. Selanjutnya, penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan harus didasarkan pada putusan Mahkamah a quo dan tidak dapat lagi diselenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara terpisah. Selain itu, Mahkamah berpendapat memang diperlukan waktu untuk menyiapkan budaya hukum dan kesadaran politik yang baik bagi warga masyarakat, maupun bagi partai politik untuk mempersiapkan diri dan melaksanakan agenda penting ketatanegaraan;”

Sebagai negara demokrasi, pemilu dan demokrasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam sistem pemerintahan. Negara-negara demokrasi, dalam sistem pemerintahannya, proses pergantian kekuasaan atau pemangku kepentingan dilaksanakan melalui pemilu. Pemerintahan demokratis merupakan pemerintahan yang semua warga negaranya memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah sistem pemerintahan dan tata kehidupan bermasyarakat. Negara demokrasi mengizinkan semua warga negara berpartisipasi, baik secara langsung atau melalui perwakilan, dalam perumusan, pengembangan, termasuk dalam pembuatan hukum. Demokrasi yang dimaksud dalam hal ini mencakup semua aspek, antara lain: kondisi politik, sosial, ekonomi, dan budaya, serta hak asasi manusia yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik secara bebas dan setara. Suatu pemerintahan demokratis berbeda dengan

bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dipegang satu orang, seperti monarki, atau sekelompok kecil, atau yang dikenal dengan oligarki.²⁴

Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Dalam sistem demokrasi, dikenal dua bentuk demokrasi, yaitu: *pertama*, demokrasi langsung, yaitu semua warga negara berpartisipasi secara langsung dan aktif dalam pengambilan keputusan dalam pemerintahan. *Kedua*, demokrasi perwakilan, yaitu: warga negara mempercayakan atau memberikan mandat kepada wakil-wakil yang dipercaya untuk menjalankan pemerintahan. Dalam sistem demokrasi langsung, setiap rakyat mewakili dirinya sendiri dalam memilih atau mengambil suatu kebijakan, sehingga rakyat memiliki pengaruh langsung terhadap keadaan politik yang terjadi. Oleh karena itu, rakyat memiliki tanggung jawab langsung dalam sistem pemerintahan, karena rakyat secara langsung sebagai pengambil kebijakan. Sistem demokrasi langsung ini digunakan pada masa awal terbentuknya demokrasi di Athena di mana ketika terdapat suatu permasalahan yang harus diselesaikan, seluruh rakyat berkumpul guna dilakukan pembahasan. Selain itu, karena kondisi daerah yang tidak luas sehingga dimungkinkan digunakan demokrasi langsung. Sementara, dalam demokrasi perwakilan, rakyat memiliki perwakilan yang dipilih melalui pemilu.²⁵ Di negara-negara modern, seluruh rakyat merupakan satu kesatuan yang berdaulat namun kekuasaan politiknya dijalankan secara tidak langsung melalui perwakilan.

1. Negara Hukum

Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) bukan berdasarkan atas kekuasaan (*machstaat*), artinya: segala sendi kehidupan haruslah didasarkan pada hukum sebagai rujukan atau dasar hukumnya.²⁶ Sebagai negara hukum, berjalannya Negara Indonesia didasarkan kepada hukum. Gagasan dasar negara hukum merupakan suatu paham dari negara hukum yang berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus

²⁴Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), oligarki adalah pemerintahan yang dijalankan oleh beberapa orang yang berkuasa dari golongan atau kelompok tertentu, <https://kbbi.web.id/oligarki>.

²⁵Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 531.

²⁶Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Jadi ada dua unsur yang dikenal dalam paham negara hukum, yakni: *pertama*, bahwa hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan suatu norma yang objektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. Dan *kedua*, bahwa norma objektif itu, hukum memenuhi syarat bukan hanya secara formal, melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan ide hukum. Hukum menjadi landasan segenap tindakan negara; dan hukum itu sendiri harus baik dan adil. Baik karena sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat dari hukum, dan adil karena maksud dasar segenap hukum adalah keadilan.²⁷ Jadi, dalam negara hukum, bagaimana hukum itu dapat menciptakan keadilan tanpa diskriminasi.

Konsep negara hukum ini dikembangkan oleh para filsuf zaman Yunani Kuno, antara lain: Plato, yang pada awalnya dalam "*the Republic*" berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan, yang berintikan kebaikan. Untuk itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filsuf (*the philosopher king*). Namun lebih lanjut dalam bukunya "*the Statesmen*" dan "*the Law*", Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan bentuk paling baik kedua (*the second best*) adalah yang menempatkan supremasi hukum.²⁸ Supremasi menurut KBBI adalah kekuasaan tertinggi (teratas).²⁹ Sehingga, supremasi hukum adalah suatu perspektif yang menganggap hukum sebagai kekuasaan tertinggi.³⁰

Sementara, menurut Akil Mochtar, supremasi hukum merupakan upaya menegakkan dan menempatkan hukum pada posisi tertinggi. Dengan menempatkan hukum sesuai tempatnya, hukum dapat melindungi seluruh warga masyarakat tanpa adanya intervensi oleh dan dari pihak mana pun, termasuk oleh penyelenggara negara. Oleh karena itu, supremasi hukum tidak sekadar ditandai tersedianya aturan hukum yang ditetapkan, melainkan harus diiringi kemampuan menegakkan

²⁷Franz Magnis Suseno, (2003), *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 295.

²⁸Zulkarnain Ridlwan, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2): 141, Mei-Agustus 2012.

²⁹Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), <https://kbbi.web.id/supremasi>.

³⁰Lihat Kamus Hukum Online Indonesia, *Supremasi Hukum*, <https://kamushukum.web.id/arti-kata/supremasi-hukum/>.

kaidah hukum.³¹ Masih menurut Akil, supremasi hukum merupakan esensi salah satu demokrasi. Hal ini disebabkan karena supremasi hukum mengimplikasikan dua hal, yaitu: *pertama*, mencegah terjadinya praktik penyalahgunaan kekuasaan. *Kedua*, supremasi hukum memiliki implikasi menjaga masyarakat agar dalam menjalankan hak-haknya tidak terjerumus dalam tindakan di luar batas hukum yang acapkali berujung anarkis. Dengan demikian, penegakan hukum hendaknya dipahami bukan hanya sebagai tindakan represif dari aparat penegak hukum dalam melakukan reaksi tegas terhadap penindakan pelaku kriminal. Penegakan hukum dalam arti yang lebih luas mencakup segala aktivitas yang bertujuan agar hukum sebagai perangkat kaidah normatif benar-benar ditaati dan sungguh-sungguh dijalankan sebagaimana mestinya.³²

Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan yang dijalankan dengan berdasarkan atas hukum. Segala tindakan maupun perbuatan negara harus didasarkan atas hukum. Lebih lanjut, senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai melalui supremasi hukum. Hukum merupakan wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.³³ Hukum dijadikan sebagai alat untuk membenarkan kekuasaan, termasuk membatasi kekuasaan. Jadi yang berkuasa, berdaulat, dan supreme adalah hukum, bukan kekuasaan.³⁴ Sehingga, ada hukum yang berlaku sebagai pengendali roda guna berjalannya negara/pemerintahan.

Supremasi hukum yang dimaksud merupakan upaya menegakkan dan menempatkan hukum pada posisi tertinggi. Dengan menempatkan hukum sesuai tempatnya, diharapkan hukum dapat melindungi seluruh warga masyarakat tanpa adanya intervensi oleh dan dari pihak mana

³¹Akil Mochtar, (2013), *Supremasi Hukum untuk Kemakmuran*, Ceramah Kunci pada acara Seminar Nasional Hari Ulang Tahun Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI) ke-47, Birawa Ballroom Hotel Bidakara Jakarta, Selasa, 17 September 2013, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=8923>.

³²*Ibid.*

³³Sabine, dalam Jimly Asshiddiqie, *HTN dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 147.

³⁴Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama 1992), hlm. 58.

pun, termasuk oleh penyelenggara negara. Oleh karena itu, supremasi hukum tidak sekadar ditandai dengan tersedianya aturan hukum yang ditetapkan, melainkan harus diiringi kemampuan menegakkan kaidah hukum.³⁵ Hukum dapat menjadi pengayom dan penjaga dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Terkait dengan negara hukum, Mahfud M.D. membagi menjadi dua bagian, yaitu sebagai berikut.³⁶

a. Negara Hukum Formal (Demokrasi Abad XIX)

Asas demokrasi di Eropa dengan hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi manusia secara individu merupakan tema dasar dalam pemikiran politik (ketatanegaraan). Sehingga timbullah gagasan tentang cara membatasi kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi baik yang tertulis dan tidak tertulis dengan tujuan pembatasan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat. Gagasan ini kemudian dinamakan konstitusionalisme dalam sistem ketatanegaraan. Salah satu cirinya adalah sifat pemerintahan yang pasif, artinya: pemerintah hanya menjadi wasit atau pelaksana berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil rakyat di parlemen. Peranan negara lebih kecil daripada peranan rakyat karena pemerintah hanya menjadi pelaksana keinginan rakyat yang diperjuangkan secara liberal. Konstitusi hanya memuat batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, serta prinsip *check and balances* antarkekuasaan yang ada. Pembatasan konstitusi atas kekuasaan negara inilah selanjutnya dikenal dengan istilah konstitusionalisme.³⁷

Perumusan yuridis tentang gagasan konstitusionalisme dicapai pada abad ke-19 dan pada permulaan abad ke-20 yang ditandai dengan pemberian istilah *Rechtsstaat* (Eropa Kontinental) atau *Rule of Law* (Anglo Saxon). *Rechtsstaat* direduksi dalam sistem hukum yang dinamakan *Civil Law* atau disebut juga dengan *Modern Roman Law*. Konsep *Rechtsstaat* ini secara historis merupakan penentangan secara tajam atas pemikiran kaum Hegelianisme yang

³⁵Akil Mochtar, *Op. Cit.*

³⁶Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi ...* (1999), *Op. Cit.*, hlm. 20 dan 27.

³⁷Zulkarnain Ridlwan, ...*Op. Cit.*, hlm. 142.

mengembangkan *absolutisme*, sehingga dapat dikatakan sebagai revolusioner. Berbeda dengan *Rule of Law* yang berkembang dengan metode evolusioner,³⁸ yang direduksi dalam sistem hukum *Common Law*.³⁹

Menjelang pertengahan abad ke-20, konsep negara hukum formal (klasik) yang dicirikan dengan peran negara yang terbatas digeser ke arah gagasan baru bahwa pemerintah tidak hanya menjadi *nachtwachterstaat*, namun harus aktif melakukan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan rakyatnya. Tugas dan peranan negara kemudian menjadi dinamis dan meluas jauh melewati batas-batas yang pernah diatur dalam demokrasi konstitusional abad ke-19. Negara mempunyai kewajiban untuk menciptakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) menjadi suatu tanda yang menyatakan adanya *welfare state*.⁴⁰

Gagasan demokrasi abad ke-20 ini disebut *welvaarstaat/welfare state* (negara kesejahteraan) atau “negara hukum material” (negara hukum modern).⁴¹ Terbentuknya konsep negara hukum materiil atau negara hukum modern, akan menempatkan peranan negara atau pemerintah atau administrasi negara pada posisi yang kuat, yakni negara bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat atau melaksanakan tugas *public service* atau suatu istilah yang dikemukakan oleh Lemaire sebagai *bestuurszorg*, yakni tugas penyelenggara kepentingan umum yang meliputi seluruh atau segala lapangan kemasyarakatan.⁴² Negara *welfare state* adalah negara dan alat-alat perlengkapannya atau aparaturnya mengabdikan kepada kepentingan, kemakmuran, dan kesejahteraan masyarakat, termasuk memberikan jaminan sosial, seperti pelayanan kesehatan

³⁸Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 72.

³⁹Teguh Prasetyo, “*Rule of Law* Dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum REFLEKSI HUKUM*, Edisi Oktober 2010: 130–131.

⁴⁰E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1998), hlm. 30.

⁴¹Zulkarnain Ridlwan, *Op. Cit.*

⁴²Gusti Ayu Ratih Damayanti, *Freies Ermessen Dalam Konsep Negara Kesejahteraan*, hlm. 42, <https://media.neliti.com/media/publications/72944-ID-freies-ermessen-dalam-konsep-negara-kesejahteraan.pdf>.

dan jaminan pemeliharaan fakir miskin dan anak-anak terlantar.⁴³ Lebih lanjut Frederich Julius Stahl memberikan ciri-ciri *Rechtsstaat* yaitu:⁴⁴

- 1) terdapat jaminan atas hak asasi manusia;
- 2) terdapat pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia;
- 3) terdapat pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan; dan
- 4) terdapat peradilan administrasi untuk menyelesaikan perselisihan.

Sedangkan, Albert Venn Dicey memberikan ciri *Rechtsstaat/Rule of Law* sebagai berikut.⁴⁵

- 1) Supremasi hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum (*Supremacy of Law*).⁴⁶
- 2) Kedudukan yang sama di hadapan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat (*Equality Before the Law*).⁴⁷

⁴³*Ibid.*, hlm. 41–44.

⁴⁴F.A. Hayek, (2011), *The Constitution of Liberty, The Definitive Edition*, ed. Ronald Hamowy, (Chicago: University of Chicago Press, hlm. 300.

⁴⁵Didi Nazmi Yunus, *Konsepsi Negara Hukum*, (Padang: Angkasa Raya, 1992), hlm. 22–23.

⁴⁶Unsur supremasi hukum ini dapat dikatakan bersifat sama dengan ajaran yang dikemukakan Krabbe tentang teori kedaulatan hukum (*rechts souveriniteit*), teori yang menentang ajaran *staats souveriniteit* yang umumnya dianut oleh pemikir-pemikir kenegaraan Jerman. Perwujudan prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*) di negara-negara Anglo Saxon sedikit berbeda dengan apa yang terjadi di negara-negara Eropa Kontinental yang menganut konsep *rechtsstaat*. Supremasi hukum menurut konsep *rechtsstaat* adalah menempatkan negara sebagai subjek hukum, sehingga konsekuensi hukumnya dapat dituntut di pengadilan. Sementara di Negara Anglo Saxon, supremasi hukum ditempatkan menurut konsep *Rule of Law*, tidak ditempatkan sebagai subjek hukum. Negara dalam konsep ini tidak dapat berbuat salah, sehingga konsekuensinya tidak dapat mempertanggungjawabkan sesuatu di pengadilan. Lihat Witjono Pradjodikoto, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1980), hlm. 113.

⁴⁷Unsur *Equality Before the Law*, artinya, bahwa semua warga negara tunduk selaku pribadi maupun kualifikasinya sebagai pejabat negara tunduk pada hukum yang sama dan diadili di pengadilan biasa yang sama. Jadi setiap warga negara sama kedudukannya di hadapan hukum. Penguasa maupun warga negara dapat; apabila melakukan *tort* (perbuatan melanggar hukum: *Surechtmatige daad; delict*), maka akan diadili menurut aturan *Common Law* dan di pengadilan biasa. Lihat Azhary,

3) Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan (*Constitution Based on Human Right*).⁴⁸

b. Negara Hukum Materiil (Demokrasi Abad XX)

Konsep negara hukum formal mulai digugat menjelang abad ke-20, yaitu ditandai dengan pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial dan ekonomi (pemerintah hanya penjaga malam) bergeser ke arah gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Untuk itu pemerintah harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan rakyatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Gagasan baru ini disebut *welfare state* atau Negara Hukum Materiil (dinamis).

International Commission of Jurist pada Konferensi di Bangkok tahun 1965 merumuskan ciri-ciri/syarat pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* (yang dinamis, baru), sebagai berikut.

- 1) Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- 2) Badan kehakiman yang tidak memihak.
- 3) Pemilihan umum yang bebas.
- 4) Kebebasan menyatakan pendapat.
- 5) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- 6) Pendidikan kewarganegaraan (*civil education*).

Dalam konsep negara hukum materiil ini, pemerintah diberikan *freis ermessen* atau *pouvoir discretionnaire*, yaitu kemerdekaan yang dimiliki pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan keleluasaan untuk selalu terikat pada produk legislasi parlemen.

Negara Hukum Indonesia-Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 41.

⁴⁸Unsur *Constitution Based on Human Rights*, artinya adanya suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Konstitusi maksudnya, merupakan sumber akan hak-hak asasi manusia melainkan indikator-indikator dari hak-hak asasi manusia itulah yang ditanamkan dalam sebuah konstitusi, secara harafiah dapat dikatakan bahwa apa yang telah dituangkan ke dalam konstitusi itu haruslah dilindungi keberadaannya.

Pemberian *freies ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara mempunyai konsekuensi tertentu dalam bidang legislasi. Dengan bersandar pada *freies ermessen*, administrasi negara memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan berbagai tindakan hukum dalam rangka melayani kepentingan masyarakat atau mewujudkan kesejahteraan umum, dan untuk melakukan tindakan itu diperlukan instrumen hukum. Artinya, bersamaan dengan pemberian kewenangan yang luas untuk bertindak diberikan pula kewenangan untuk membuat instrumen hukumnya.⁴⁹

Selanjutnya, menurut Sjachran Basah, unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum yaitu:⁵⁰

- 1) ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas *service publik*;
- 2) merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- 3) sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- 4) sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- 5) sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- 6) sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Pada prinsipnya *rechtsstaats* atau *rule of law* bertujuan untuk membatasi penguasa (pemerintah dalam artian luas) dalam setiap bersikap dan bertindak yang didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku pada suatu tempat dan waktu tertentu atas rakyatnya. Penurunan eksistensi *rule of law* dilatari adanya konsep baru mengenai "*Welfare State*", yakni negara kesejahteraan pada pertengahan abad XX. Dalam konsep *rule of law* saat itu di mana pembatasan bagi pemerintah untuk tidak campur tangan terhadap urusan warganya dalam bidang sosial maupun ekonomi berubah drastis karena rakyat juga tidak dalam keadaan yang sejahtera, oleh karenanya pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.⁵¹

⁴⁹Gusti Ayu Ratih Damayanti, *Op. Cit.*, hlm. 43.

⁵⁰Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1995), hlm. 3.

⁵¹Miriam Budiardjo, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (1999) ... *Op. Cit.*, hlm. 59.

Di Amerika Serikat terjadi keadaan di mana terdapat perubahan terhadap serangkaian undang-undang yang mengatur kesejahteraan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Roscoe Pound mengenai *law as a tool of social engineering*. Perkembangan ini dikenal dengan perubahan konsep dari negara kemakmuran menjadi negara kesejahteraan.⁵² Negara kesejahteraan (*welfare state*) inilah yang dianggap sebagai jawaban yang paling tepat atas bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Keyakinan ini diperkuat oleh munculnya kenyataan empiris mengenai kegagalan pasar (*market failure*) dan kegagalan negara (*government failure*) dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁵³

Apabila dikaitkan dengan tujuan pendirian Negara Republik Indonesia, yaitu yang pada dasarnya untuk mensejahterakan seluruh rakyat tanpa kecuali. Dengan kata lain, Negara Indonesia bertujuan untuk membentuk negara kesejahteraan. Selain itu, tujuan pembangunan nasional adalah peningkatan kesejahteraan sosial bukan hanya pertumbuhan ekonomi semata, akan tetapi untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar tercapai suatu standar hidup yang minimal.⁵⁴ Lebih lanjut, Azhary memandang konsep negara hukum tidak hanya berkisar pada konsep negara hukum Barat (*rechtsstaat* dan *rule of law*) saja, melainkan masih terdapat konsep negara hukum lainnya, antara lain: konsep negara hukum Islam, yaitu nomokrasi Islam, *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila.

Nomokrasi adalah negara yang dijalankan berdasarkan Al- Qur'an dan as-Sunnah. Negara nomokrasi ini telah muncul dengan berdirinya Negara Madinah yang dipimpin oleh seorang Nabi Agung Muhammad Saw. Majid Khadduri mengutip rumusan nomokrasi dari *The Oxford Dictionary* sebagai berikut; "nomokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang didasarkan pada suatu kode hukum, suatu *rule of law* dalam masyarakat. M. Tahir Azhary juga menegaskan bahwa rumusan nomokrasi tersebut masih mengandung atau merupakan *genus begrip*,

⁵²Teguh Prasetyo, ...*Op. Cit.*, hlm. 137.

⁵³William R. Keech, *Market Failure and Government Failure, Paper submitted for Presentation to Public Choice World Congress*, (Miami: Public Version 1.0—2-27-12, 2012), hlm. 5.

⁵⁴Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Abori, "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi *Welfare State* Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia", *MIMBAR HUKUM*, 31(2): 253, Juni 2019.

karena itu dalam kaitannya dengan konsep negara menurut Islam, maka nomokrasi Islam adalah predikat yang tepat.⁵⁵

Selanjutnya, nomokrasi Islam (negara hukum-Islam) mempunyai ciri-ciri, yaitu:⁵⁶

1. prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. prinsip musyawarah;
3. prinsip keadilan;
4. prinsip persamaan;
5. prinsip pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia;
6. prinsip peradilan yang bebas;
7. prinsip perdamaian;
8. prinsip kesejahteraan; dan
9. prinsip ketaatan rakyat.

Sedangkan konsep negara hukum *socialist legality* yang dianut negara komunis/*socialist*, yang hendak mengimbangi konsep *rule of law*, menempatkan hukum di bawah sosialisme atau alat untuk mencapai sosialisme.⁵⁷ *Socialist legality* ini memberikan jaminan hak-hak dan kebebasan politik kepada warga negara, melindungi pekerja, perumahan, dan hak-hak, serta kepentingan jasmani perseorangan, kehidupan, kesehatan, kemuliaan, dan reputasi mereka, hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar Uni Soviet (USSR).⁵⁸

Apabila dilihat persamaan *socialist legality* dengan *rule of law*, yaitu terletak pada adanya pengakuan hukum, hakim yang bebas dan imparisial serta prinsip *legality*. Sedangkan perbedaannya meliputi: (1) fokus pembatasannya pada orang/pejabat/lembaga negara untuk melindungi hak individual (*rule of law*), sedangkan *socialist legality* fokus pembatasannya terhadap hak individual dan orang/pejabat/lembaga

⁵⁵M. Tahir Azhari, *Negara Hukum; Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 2003), hlm. 65.

⁵⁶*Ibid.*, hlm. 100.

⁵⁷Oemar Seno Adji, (1980), *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta: Erlangga, 1980), hlm. 18.

⁵⁸*Indonesia Negara Hukum, Seminar Ketatanegaraan, UUD 1945*, (Jakarta: UI, Seruling Masa, 1966), hlm. 34-35.

negara; dan (2) dalam *rule of law*, prinsip-prinsip, lembaga-lembaga, dan prosesnya dipandang lebih penting untuk melindungi individu dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang. *Socialist legality* lebih menekankan pada adanya realisasi dari sosialisme dan hukum sebagai alat untuk mencapai sosialisme di atas hukum.⁵⁹

Lebih lanjut, terkait dengan negara hukum, Keputusan *International Commission of Jurist* tahun 1955 Atena, menetapkan standar minimal unsur-unsur negara hukum, yaitu:⁶⁰

- keamanan pribadi harus dijamin;
- tidak ada hak-hak fundamental dapat ditafsirkan, seperti memungkinkan suatu daerah atau alat pelengkap negara mengeluarkan suatu peraturan untuk mengambil tindakan terhadap hak-hak fundamental itu;
- penjaminan terhadap kebebasan mengeluarkan pendapat;
- kehidupan pribadi orang harus tidak dilanggar;
- kebebasan beragama harus dijamin;
- hak untuk mendapatkan pengajaran;
- hak untuk berkumpul dan berserikat;
- peradilan bebas dan tidak memihak; dan
- kebebasan memilih dan dipilih dalam politik.

Selanjutnya, terkait dengan konsep negara hukum Pancasila, merujuk pada pendapat dua tokoh nasional, yaitu:

- a. Oemar Senoadji; ciri pokok negara Pancasila adalah *Freedom of religion* (tidak untuk atheis) dan hubungan negara, agama dalam keadaan harmonis; dan
- b. Padmo Wahyono; negara hukum Pancasila bertitik pangkal dari asas kekeluargaan, fungsi hukum Indonesia adalah pengayoman.

Philipus M. Hadjon mengidentifikasi elemen-elemen penting negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila adalah sebagai berikut.⁶¹

⁵⁹Oemar Seno Adji, ... *Op. Cit.*, hlm. 61.

⁶⁰Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1989), hlm.13.

⁶¹Hadjon dalam Mahfud M.D., ...*Op. Cit.*, hlm. 20 dan 27.

- a. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.
- b. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara.
- c. Penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir jika musyawarah gagal.
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Negara hukum Pancasila yang demokratis, secara historis, merupakan hasil kesepakatan para *Founding Fathers* bagi berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan telah diperkuat secara yuridis dalam UUD 1945, yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan demokrasi. Secara sosiologis istilah ini sudah menjadi *acceptable* bagi masyarakat Indonesia.⁶² Terkait dengan Indonesia sebagai negara hukum, telah dengan tegas diatur dalam ketentuan norma Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.

Pancasila disebut sebagai ideologi terbuka, artinya ideologi Pancasila senantiasa dapat disesuaikan atau berkembang sesuai dengan perkembangan zaman dan sistem ketatanegaraan, sehingga tidak bersifat kaku. Ketidakkakuan atau sifat elastis yang dimiliki oleh Pancasila menjadikan Pancasila sebagai ideologi yang hidup. Oleh karena itu, sebagai ideologi negara, Pancasila akan mengikuti perkembangan sistem ketatanegaraan. Pancasila tidak terbatas oleh ruang dan waktu. Dengan ideologi Pancasila, fenomena negara hukum Pancasila yang demokratis memperlihatkan adanya karakteristik jiwa dan nilai bangsa tersendiri yang memunculkan karakteristik negara hukum Pancasila yang demokratis. Dalam negara hukum Pancasila yang demokratis, terkandung asas-asas negara hukum yaitu:⁶³

- a. perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- b. pemisahan kekuasaan;
- c. pemerintahan berdasarkan undang-undang;

⁶²Badan Pengkajian MPR RI, *Kajian Akademik Penegasan Demokrasi Pancasila*, Cetakan Pertama, November 2018, https://www.mpr.go.id/pengkajian/05_HKBP_KA_Penegasan_Demokrasi_Pancasila_Unpad.pdf.

⁶³H. Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), cetakan pertama, hlm. 25.

- d. supremasi hukum;
- e. adanya peradilan tata usaha negara;
- f. peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan atau kekuatan apa pun;
- g. legalitas dalam arti hukum dan segala bentuknya;
- h. hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- i. hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- j. penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir, serta
- k. keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Negara hukum demokrasi Pancasila ini merupakan bentuk pengejawantahan Indonesia sebagai negara hukum. Negara Indonesia harus dapat menciptakan keadilan dalam masyarakat serta bagaimana memperkuat persatuan dan kesatuan masyarakat dengan memiliki kesatuan pandangan hidup. Negara hukum demokrasi Pancasila tidak hanya merupakan paham Negara Indonesia, namun diselaraskan dengan kesadaran yang tinggi dan hidup dari seluruh rakyat Indonesia. Melalui kesadaran yang tinggi dan hidup serta kesatuan pandangan hidup dalam masyarakat akan menciptakan proses dialogis nilai-nilai kebangsaan yang terjelma melalui Bhinneka Tunggal Ika, sehingga identitas negara hukum demokrasi Pancasila yang berisi kristalisasi nilai-nilai pluralisme dari berbagai suku, agama, ras, daerah, golongan, dan kepentingan, dijadikan sebagai suatu kesepakatan politik berdasarkan ideologi Pancasila.

Dengan demikian, sampai saat ini, konsep negara hukum yang paling ideal untuk Negara Indonesia, yang disesuaikan dengan kondisi masyarakat dan sistem ketatanegaraan adalah konsep negara hukum demokrasi Pancasila, yaitu menempatkan hukum sebagai supreme, hukum adalah keadilan. Keadilan yang dimaksud adalah agar semua warga Negara Indonesia mendapatkan keadilan tanpa diskriminasi, karena kedaulatan berada di tangan rakyat dengan berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Walaupun keadilan itu antara orang yang satu dengan orang yang lain berbeda-beda, namun keadilan itu harus dapat diperoleh dan dinikmati oleh semua warga negara tanpa diskriminasi untuk mencapai negara kesejahteraan.

2. Demokrasi dan Negara Hukum

Demokrasi dan hukum tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain dan saling memengaruhi, bahwa dalam demokrasi harus ada hukum, dengan pengertian bahwa negara hukum berfungsi dalam rangka mencegah kesewenang-wenangan. Selanjutnya, dalam negara hukum juga memerlukan demokrasi agar hukum itu sendiri bersifat responsif, mengedepankan kepentingan rakyat. Demokrasi membutuhkan hukum dalam menentukan aturan main, koridor yang harus ditaati dan dijalankan bersama dalam implementasinya. Demokrasi tanpa aturan yang jelas yang dituangkan dalam hukum dapat menimbulkan anarki dan kekacauan dalam suatu negara. Demikian juga halnya dengan hukum tanpa adanya demokrasi dapat mengarah pada hukum yang otoriter, tidak berpihak pada kepentingan rakyat.⁶⁴ Hukum diadakan untuk membatasi kekuasaan pemerintah dalam bentuk konstitusi baik tertulis maupun tidak tertulis. Dengan bentuk hukum tersebut, menimbulkan munculnya gagasan negara hukum formal akibat negara bersifat pasif. Selanjutnya muncul juga gagasan negara hukum materiil akibat negara dituntut untuk mengupayakan kesejahteraan rakyat, dan hal tersebut sangat dipengaruhi oleh praktik demokrasi pada saat itu.⁶⁵

Sebagai negara demokrasi ditentukan bahwa "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".⁶⁶ Norma tersebut memberi makna bahwa Negara Indonesia menganut prinsip demokrasi konstitusional atau demokrasi yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, apabila dihubungkan antara prinsip demokrasi dan konsepsi Negara Indonesia sebagai negara hukum, maka Indonesia menganut prinsip negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*democratische rechtsstaat*) yang terdiri atas prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) yang bersifat saling mendukung dan melengkapi.⁶⁷

Prinsip kedaulatan rakyat menjadi dasar demokrasi di Indonesia. Prinsip ini menunjuk pada adanya pembatasan kekuasaan dengan

⁶⁴Suhartini, ...*Op. Cit.*, hlm. 70.

⁶⁵*Ibid.*

⁶⁶Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga.

⁶⁷R. Tony Prayogo, "Konsep Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Dalam Perspektif Islam", *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, 12(1): 6, 2015, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/370-1021-1-SM.pdf.

partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan. Dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama terlebih dahulu diadakan musyawarah untuk mencapai mufakat, yang diliputi oleh semangat kekeluargaan yang merupakan ciri khas bangsa Indonesia. Lebih lanjut, prinsip demokrasi kedaulatan rakyat berdasar atas ideologi Pancasila. Dengan demikian, demokrasi yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah demokrasi dalam perspektif Pancasila, di mana demokrasi yang seharusnya (*das sollen*) adalah demokrasi yang sesuai dengan Pancasila.

Menurut Hatta, demokrasi asli Indonesia yang merupakan kaidah dasar penyusunan Negara Indonesia bersumber dari rapat atau *syura*, yakni suatu forum untuk musyawarah, tempat mencapai kesepakatan yang ditaati oleh semua. Dalam perkembangan negara kekeluargaan tersebut, Hatta telah memprediksikan akan terjadinya tarikan ke arah semangat individualisme yang semakin kuat dalam segala kehidupan rakyat, khususnya bidang ekonomi. Individualisme menurut Hatta, jangan dilawan dengan kembali ke kolektivisme tua, melainkan dengan “mendudukan cita-cita kolektivisme itu pada tingkat yang lebih tinggi dan modern, yang lebih efektif dari individualisme”.⁶⁸

Demokrasi dapat dikatakan merupakan sistem politik, sistem demokrasi yang dianut suatu negara akan sangat memengaruhi produk hukum yang dihasilkan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Mahfud M.D., bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berintraksi dan berlainan.⁶⁹ Selanjutnya Mahfud M.D. dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa sistem politik yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang berkarakter responsif, sedangkan sistem politik yang nondemokratis/otoriter akan menghasilkan produk hukum yang berkarakter konservatif. Tolok ukur suatu hukum tersebut responsif ataupun konservatif ditandai sebagai berikut.⁷⁰

- a. Responsif menyerap aspirasi rakyat sedangkan konservatif merupakan dominasi lembaga kekuasaan.

⁶⁸Muhammad Hatta, *Demokrasi Ekonomi*, (Jakarta: UI Press, 1992), hlm. 147.

⁶⁹Mahfud M.D., *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta Pustaka LP3ES, 1998), hlm. 7.

⁷⁰*Ibid.*

- b. Responsif merupakan kehendak rakyat, konservatif kehendak penguasa.
- c. Responsif berarti hukumnya bersifat rinci, jelas, dan limitatif, sedangkan konservatif hukumnya memuat hal-hal yang pokok dan ambigu.

Selanjutnya, sistem demokrasi ketatanegaraan Indonesia mengalami berbagai perkembangan sebelum menemukan bentuknya yang mantap dan sesuai dengan kepribadian kebudayaan politik rakyat dan bangsa Indonesia. Demokrasi dipandang sebagai suatu sistem politik dan cara pengaturan kehidupan terbaik bagi setiap masyarakat yang menyebut modern, sehingga pemerintah di mana pun termasuk rezim-rezim totaliter berusaha meyakinkan masyarakat dunia bahwa mereka menganut sistem politik demokrasi atau sekurang-kurangnya tengah berproses ke arah itu.⁷¹

Lebih lanjut, perkembangan demokrasi di Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut.⁷²

a. Demokrasi Parlementer

Demokrasi ini terjadi tepatnya setelah dikeluarkannya Maklumat Pemerintah 14 November 1945 yang berisikan tentang susunan Kabinet Syahrir dan mengubah sistem tentang kabinet atau pemerintahan yang semula presidensial menjadi sistem parlementer atau sistem pertanggungjawaban menteri. Sistem ini kemudian dilegalkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950).

Sistem pemerintahan parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan di mana parlemen memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam sistem ini, parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri, demikian juga parlemen dapat menjatuhkan pemerintahan yaitu dengan mengeluarkan mosi tidak percaya.⁷³ Dalam sistem parlementer, jabatan kepala pemerintahan

⁷¹Syamsuddin Haris, *Demokrasi di Indonesia-Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta: LP3ES, 1995), hlm. 3.

⁷²S. Toto Pandoyo, ... *Op. Cit.*, hlm. 125-132.

⁷³Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia, Setelah Perubahan Dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Kencana Perdana Media, 2009), hlm 53.

dan kepala negara dipisahkan. Pada umumnya, jabatan kepala negara dipegang oleh presiden, raja, ratu, atau sebutan lain. Sedangkan jabatan kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri. Inggris, Belanda, Malaysia, dan Thailand merupakan negara-negara yang menggunakan sistem parlementer dengan bentuk kerajaan. Sedangkan Jerman merupakan negara republik yang menggunakan sistem parlementer dengan sebutan kanselir. Bahkan, di Jerman, India, dan Singapura perdana menteri justru lebih penting dan lebih besar kekuasaannya daripada presiden. Presiden India, Jerman, dan Singapura hanya berfungsi sebagai simbol dalam urusan-urusan yang bersifat seremonial.⁷⁴

Karakteristik sistem pemerintahan parlementer dapat dibedakan, antara lain sebagai berikut: *pertama*, peran kepala negara hanya bersifat simbolis dan seremonial serta mempunyai pengaruh politik yang sangat terbatas, walaupun kepala negara tersebut seorang presiden. *Kedua*, cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir yang dibantu oleh kabinet yang dapat dipilih dan diberhentikan oleh parlemen. *Ketiga*, parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, yang ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau kanselir.⁷⁵

Melihat karakteristik tersebut, maka dalam sistem pemerintahan parlementer, posisi eksekutif dalam hal ini kabinet adalah lebih rendah dari parlemen. Oleh karena posisinya yang lemah tersebut, maka untuk mengimbangi kekuasaan, kabinet dapat meminta kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen dengan alasan parlemen dinilai tidak representatif. Jika hal tersebut terjadi, maka dalam waktu yang relatif singkat kabinet harus menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen baru.⁷⁶

b. Demokrasi Terpimpin

Masa demokrasi parlementer yang liberalistik dan melandasi kehidupan politik di Indonesia berakhir setelah UUD 1945 berlaku

⁷⁴Cora Elly Noviati, "Demokrasi dan Sistem Pemerintahan", *Jurnal Konstitusi*, 10(2): 343, Juni 2013, <https://media.neliti.com/media/publications/108628-ID-demokrasi-dan-sistem-pemerintahan.pdf>.

⁷⁵Abdul Ghofar, ... *Op. Cit.*, hlm. 55.

⁷⁶Mahfud M.D., *Dasar dan Struktur ... Op. Cit.*, hlm. 74.

kembali berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dasar hukum pelaksanaan demokrasi terpimpin ditetapkan dalam Sidang Umum III MPRS Tahun 1965 dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat Dalam Demokrasi Terpimpin Sebagai Pedoman Bagi Lembaga-lembaga Permusyawaratan/Perwakilan (selanjutnya disebut TAP MPRS Nomor VIII/MPRS/1965). Prinsip demokrasi terpimpin intinya adalah musyawarah untuk mufakat, jika tidak ada kesepakatan pengambilan keputusan diserahkan kepada pimpinan dengan memerhatikan pendapat-pendapat yang ada. Karena prinsip ini dianggap menyimpang dari prinsip asas Pancasila sila keempat, maka pada awal masa pemerintahan Orde Baru sistem ini dicabut.

c. Demokrasi Pancasila

Demokrasi Pancasila ini ditetapkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS Nomor VIII/MPRS/1965 dan tentang Pedoman/Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan (selanjutnya disebut TAP MPRS Nomor XXXVII/MPRS/1968), demokrasi terpimpin diganti dengan demokrasi Pancasila. Kekhasan yang sesuai dengan budaya bangsa dari demokrasi ini adalah pengambilan keputusan pada dasarnya diusahakan dengan musyawarah untuk mencapai mufakat. Jika mufakat tidak tercapai, maka dilanjutkan dengan *voting* berdasarkan suara terbanyak.

Selanjutnya, Budiardjo menyebut bahwa demokrasi itu ada bermacam-macam, ada yang namanya demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Menurut Miriam Budiardjo, di antara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi tersebut, salah satu kelompok aliran demokrasi yang paling penting adalah demokrasi konstitusional.⁷⁷ Tidak dapat disangkal beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup

⁷⁷Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 51 dan 77.

jelas tersirat dalam UUD 1945. Ciri khas demokrasi konstitusional ini ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.⁷⁸ Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, yang sering disebut “pemerintah berdasarkan konstitusi” (*constitutional government*).⁷⁹

Demokrasi konstitusional muncul dengan adanya reaksi dan kritik atas kekuasaan raja-raja yang absolut didasarkan atas gagasan kontral sosial. Aliran ini dicetuskan antara lain oleh John Locke dari Inggris (1632–1704) dan Montesquieu dari Prancis (1689–1755) yang pada hakikatnya dalam rangka usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. John Locke berpendapat bahwa hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan, hak untuk mempunyai milik (*life, liberty, and property*). Sementara Montesquieu menyusun suatu sistem yang dapat menjamin hak-hak politik yang dikenal dengan istilah *Trias Politica*. Gagasan-gagasan dari tokoh *du contract social* tersebut terwujud melalui Revolusi Prancis serta Revolusi Amerika melawan Inggris. Pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkret sebagai program dan sistem politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas asas-asas kemerdekaan individu, kesamaan hak (*equal rights*) serta hak pilih untuk semua warga negara (*universal suffrage*).⁸⁰

Demokratisasi di suatu sistem pemerintahan memerlukan proses yang tidaklah mudah. Pada saat perubahan terjadi, selalu ada pihak-pihak yang tidak ingin dilakukan perubahan, atau ada pihak-pihak yang tidak mampu menyesuaikan diri (beradaptasi). Dalam kontes demokratisasi, peran individu yang mampu menerima perubahan sangat penting. Hal ini menjadikan setiap individu harus punya tanggung jawab. Seiring dengan kemajuan zaman (arus globalisasi), mendorong terjadinya perubahan yang tidak dapat ditahan oleh negara mana pun. Demokratisasi umumnya terjadi ketika ekspektasi terhadap demokrasi muncul dari dalam negara itu sendiri. Pada saat suatu negara melihat

⁷⁸*Ibid.*, hlm. 50–52.

⁷⁹*Constitutional government* atau disebut juga dengan *limited government* atau *restrained government*. Lihat Miriam Budiardjo, ... *Op. Cit.*, hlm. 52.

⁸⁰Miriam Budiardjo, ...*Ibid.*, hlm. 55–56.

sistem politik yang lebih baik, misalnya di negara lain yang menganut sistem demokrasi di negara-negara yang telah mapan, negara tersebut punya keyakinan bahwa negara mereka pun dapat mencapainya. Dengan kata lain, pengaruh internasional hadir sebagai sebuah inspirasi yang kuat bagi negara lain.⁸¹

Sebagai negara demokrasi, kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, yang secara tegas telah diatur dalam konstitusi, yaitu Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menyatakan: "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*" Konsekuensi dari ketentuan pasal ini adalah bahwa pelaku/pelaksana kedaulatan rakyat adalah rakyat itu sendiri. Rakyat yang berdaulat, rakyat yang memiliki kedaulatan, dan rakyat yang menjalankan kedaulatan itu sendiri. Menurut Jimly Asshiddiqie, antara kedaulatan rakyat dan hukum ditempatkan sejajar dan berdampingan, sehingga menegaskan dianutnya prinsip "*constitutional democracy*", yang pada pokoknya tidak lain adalah "negara demokrasi yang berdasar atas hukum atau negara hukum yang demokratis".⁸²

Pelaksanaan demokrasi yang berdasarkan kedaulatan rakyat tersebut hendaknya tidaklah terlepas dari paham negara hukum yang mengedepankan legalitas dalam pelaksanaannya. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan oleh John Forejohn dan Pasquale Pasquino bahwa demokrasi dan negara hukum terwujud ke dalam dua institusi berbeda, namun keduanya selalu saling bersentuhan dan dapat terjadi ketegangan karena institusi demokrasi dan institusi hukum juga dapat berperan sebagai pembentuk hukum. Pada saat institusi hukum berhasil mendapatkan otoritas yang luas untuk mengatur dan menata interaksi sosial, peran institusi demokrasi akan terbatas. Sebaliknya pada saat parlemen dapat mengklaim otoritas kekuasaan tertinggi untuk membuat aturan hukum, institusi hukum diturunkan statusnya agar patuh sebagai agen dari institusi demokrasi.⁸³ Berdasarkan pandangan tersebut seharusnya keterkaitan antara negara hukum dan demokrasi

⁸¹Fauzan Khairazi, "Implementasi Demokrasi dan Hak Asasi Manusia di Indonesia", *INOVATIF: Jurnal Ilmu Hukum*, VIII(1): 82, Januari 2015 <https://www.online-journal.unja.ac.id/jimih/article/view/2194>.

⁸²Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 4.

⁸³Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 63.

bukanlah dalam tujuan untuk saling menjatuhkan atau membatasi, melainkan untuk mengimbangi dan saling melengkapi satu dengan lainnya. Sehingga, dapat terwujud negara hukum dan demokrasi yang berjalan bersisian dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan suatu negara.

3. Demokrasi dan Pemilihan Umum

Demokrasi adalah kekuasaan pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat. Demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara di mana semua warga negara memiliki hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan, baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, dalam hal ini rakyat berhak ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara, baik secara langsung misalnya melalui ruang publik (*public sphere*) maupun melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat (*from the people, by the people, to the people*).

Konferensi *International Commission of Jurist* di Bangkok pada tahun 1965 menyatakan, syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* adalah sebagai berikut:⁸⁴ (1) perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara-cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; (2) badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*); (3) pemilihan umum yang bebas; (4) kebebasan untuk menyatakan pendapat; (5) kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi; serta (6) pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Dari uraian di atas, salah satu syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis di bawah *rule of law* adalah melalui

⁸⁴*South-East Asian and Pacific Conference of Jurists*, Bangkok, February 15-19, 1965, *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age*, Bangkok: *International Commission of Jurist*, hlm. 39-50. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1985), hlm. 60.

pelaksanaan pemilu. Di samping merumuskan gagasan *rule of law*, *International Commission of Jurist* juga mengajukan perumusan mengenai demokrasi sebagai sistem politik. Sistem politik yang paling tepat menurut perumusan ini adalah: *a form of government where the citizens exercise the same right, the right to make political decisions but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections*.⁸⁵ Setiap warga negara memiliki hak sederajat, termasuk hak politik, yang dilaksanakan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh warga negara secara bebas dan bertanggung jawab kepada rakyat.

Umumnya negara-negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun di daerah. Demokrasi dan pemilu demokratis merupakan "*qonditio sine qua non*", *the one can not exist without the others*.⁸⁶ Artinya, pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.⁸⁷ Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, kepada rakyatlah para pejabat bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya.⁸⁸

Lebih lanjut, Mahfud, M.D. menyatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata rakyat.⁸⁹ Pemerintahan yang sah dan diakui mempunyai arti, suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan adanya legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-

⁸⁵*Ibid.*, hlm. 61.

⁸⁶A. Mukthie Fadjar, "Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU", *Jurnal Konstitusi*, 6(1): 4, April 2009.

⁸⁷Veri Junaidi, "Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)", *Jurnal Konstitusi*, 6(3): 106, September 2009.

⁸⁸David Bentham dan Kevin Boyle, *Demokrasi*, (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 64.

⁸⁹Mahfud, M.D., *Pergulatan Politik dan Hukum*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 5.

programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.⁹⁰

Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat bukan dari pemberian wangsit atau kekuasaan supranatural. Sehingga, pemilu yang adil dan bebas adalah pemilu-pemilu yang kompetitif, artinya sebagai piranti utama dalam menghasilkan pejabat-pejabat pemerintah yang bertanggung jawab dan tunduk pada pengawasan rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara warga negara, baik untuk akses terhadap jabatan pemerintahan maupun untuk nilai suara serta kebebasan dalam hak politik.⁹¹

Umumnya, di negara-negara yang menganut sistem negara demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Dengan kata lain, pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan bernegara yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.⁹² Dalam konteks hukum tata negara, pemilu juga terkait dengan prinsip negara hukum, karena rakyat memilih dan memercayai dengan memberi hak kepada para wakilnya untuk menciptakan produk hukum, melaksanakan, dan mengawasinya sebagaimana kehendak dari rakyat sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945.⁹³

Menurut gagasan di atas, pemerintahan dan wakil-wakil rakyat dipilih melalui pemilihan umum yang bebas dan bertanggung jawab kepada warga negara. Demokrasi yang dipilih dalam rumusan ini adalah demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Hal ini relevan dengan kondisi negara-negara yang wilayah dan jumlah penduduknya tidak memungkinkan dilaksanakan melalui sistem demokrasi langsung.

⁹⁰Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, 2003), hlm. 111.

⁹¹David Bentham dan Kevin Boyle, ... *Op. Cit.*, hlm. 59.

⁹²Bisariyadi, dkk., "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional", *Jurnal Konstitusi*, 9(3): 536, September 2012.

⁹³Andi Subri, "Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 9(4): 521, Desember 2013.

Lebih lanjut, Robert A. Dahl juga mengemukakan unsur pemilu, sebagai berikut:⁹⁴

A reasonably responsive democracy can exist only if at least eight institutional guarantees are present: (1) freedom to form and join organizations; (2) freedom of expression; (3) the right to vote; (4) eligibility for public office; (5) the right of political leaders to compete for support and votes; (6) alternative sources of information; (7) free and fair elections; and (8) institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preference.

Dahl mengemukakan demokrasi yang responsif itu ada delapan jaminan kelembagaan. Lebih lanjut, kaitan antara demokrasi dan pemilu juga dikemukakan oleh Juan J. Linz, sebagai berikut:⁹⁵

Our criteria for a democracy may be summarized as follows: legal freedom to formulate and advocate political alternatives with the concomitant rights to free association, free speech, and other basic freedoms of person; free and nonviolent competition among leaders with periodic validation of their claim to rule; inclusion of all effective political offices in the democratic process; and provision for the participation of all members of the political community, whatever their political preferences. Practically, this means the freedom to create political parties and to conduct free and honest elections at regular intervals without excluding any effective political office from direct or indirect electoral accountability.

Pendapat Linz ini dengan tegas mengatur mengenai hak kebebasan berserikat, berbicara, dan kebebasan-kebebasan dasar lainnya tanpa diskriminasi serta kebebasan membentuk partai politik dan melaksanakan pemilihan yang *free and honest periodically*. Linz juga menyampaikan pemilu dilaksanakan baik secara langsung maupun tidak langsung yang akuntabilitas.

Dengan demikian, pemilu sebagai simbol pelaksanaan demokrasi suatu negara juga harus taat pada paham kedaulatan hukum, yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu dari tingkatan tertinggi hingga terendah. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya beragam variasi dalam sejarah pemilu di Indonesia, tidak

⁹⁴Robert A. Dahl, *Poliarchy: Participation and Opposition*, (Yale University Press, 1971) Volume 254, Edition 5, hlm. 3.

⁹⁵Juan J. Linz and Alfred Stepan, (2001), *Defining and Crafting Democratic Transition, Constitutions, and Consolidation*, in *Crafting Indonesian Democracy*, in Ed. R. William Liddle, (2001), *Crafting Indonesian Democracy*, Bandung: Mizan in cooperation with PPW-LIPI and the Ford Foundation, hlm. 18.

hanya peralihan dari Orde Lama ke Orde Baru dan berlanjut ke era reformasi. Di era reformasi juga terjadi berbagai variasi. Pemilu pertama pascareformasi terjadi pada Juni 1999, saat itu terjadi percepatan pemilu berdasarkan hasil Sidang Istimewa MPR melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara (selanjutnya disebut TAP MPR Nomor X/MPR/1998). Pada Pemilu 1999 tersebut telah diterapkan sistem mekanis proporsional dengan *stelsel* daftar atau disebut dengan sistem proporsional tertutup.⁹⁶

B. Pengertian dan Sejarah Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilihan Umum

Dalam konteks global, pemilu merupakan padanan dari kata bahasa Inggris, yaitu "*general election*". Menurut Black's Law Dictionary definisi dari kata "*election*" adalah: "*The process of selecting a person to occupy an office (usually a public office), membership, award, or other title or status*". Sedangkan "*general election*" diartikan sebagai "*an election that occurs at a regular interval of time*" atau pemilihan yang berlangsung dalam jangka waktu yang rutin.⁹⁷ Pemilihan merupakan suatu cara atau proses untuk menduduki suatu jabatan, penghargaan, atau gelar maupun status lainnya. Menurut perspektif Hak Asasi Manusia (HAM), pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi merupakan suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilu, sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, sehingga semuanya harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.⁹⁸

Pemilu merupakan salah satu HAM yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, adalah suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia apabila pemerintah tidak melaksanakan pemilu, artinya pemilu menjadi

⁹⁶Indra Pahlevi, "Dinamika Sistem Pemilu Masa Transisi di Indonesia", *Politica*, 5(2): 111-135, November 2014, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/339-658-1-SM.pdf.

⁹⁷Bisariyadi, ... *Op. Cit.*, hlm. 538.

⁹⁸Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), hlm. 329.

suatu keharusan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah untuk memenuhi hak asasi warga negara. Setiap warga negara memiliki hak untuk ikut serta dalam pemilu yang juga disebut 'hak pilih', baik hak pilih aktif (hak memilih) maupun hak pilih pasif (hak dipilih). Hak pilih aktif ini adalah hak warga negara untuk memilih wakil-wakilnya dalam suatu pemilu. Hak ini diberikan oleh pemerintah kepada setiap warga negara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan dalam undang-undang pemilu. Sedangkan hak pilih pasif adalah hak warga negara untuk dipilih menjadi peserta pemilu maupun pilkada, baik dalam pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD maupun untuk memilih pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati, serta pasangan Calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Hak pilih diberikan kepada setiap warga negara yang telah memenuhi syarat sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, prinsip dasar kehidupan bernegara yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.⁹⁹ Pemilu dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan institusi negara dan pemilihan pejabat-pejabat negara sebagai pengemban kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa, Kedaulatan dalam negara Republik Indonesia berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pelaksanaan kedaulatan tersebut oleh rakyat dilakukan dengan banyak cara, baik dalam menentukan atau memengaruhi kebijakan negara yang akan diputuskan dalam bentuk regulasi seperti peraturan perundang-undangan dalam penentuan pemimpin yang akan duduk dalam pemerintahan dan wakil-wakil dalam parlemen. Dalam hal ini rakyat secara langsung menentukan pilihannya melalui pemilu.¹⁰⁰ Pemilu dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan serta sebagai sarana menuju

⁹⁹Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1992), hlm. xiii.

¹⁰⁰Maruarar Siahaan, "Aspek Hukum Dalam Pemilu: Mengawal Tahap Akhir Menuju Konsolidasi Demokrasi", Makalah Prosiding Seminar dan Lokakarya Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Legislatif Tahun 2014 di Indonesia, kerja sama PSHK FH UII dengan HSF Indonesia, Hotel Garuda, Yogyakarta, 24 Juni 2014, hlm. 55.

pembentukan institusi negara dan pemilihan pejabat-pejabat negara sebagai pengemban atau pelaksana kedaulatan rakyat.

Lebih lanjut, menurut Maruarar Siahaan bahwa pemilu merupakan sarana, instrumen atau alat untuk merekrut calon pemimpin dan wakil rakyat atau wakil daerah yang jujur, untuk mengelola kekuasaan perwakilan dan penyelenggaraan pemerintahan, yang diberikan berdasarkan kepercayaan atau *trust* yang dilimpahkan untuk mewujudkan cita-cita dan aspirasi rakyat. Pemilihan akan dilakukan berdasarkan proses yang jujur dan adil, sebagai prinsip konstitusi yang meletakkan dasar demokrasi, yang senantiasa harus dikawal oleh hukum (nomokrasi). Prinsip konstitusi yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum, mengandung doktrin supremasi hukum, yang mewajibkan bahwa hak warga negara maupun penyelenggara negara termasuk calon wakil rakyat atau wakil daerah maupun calon presiden/wakil presiden dan kepala-kepala daerah, tunduk pada hukum yang berlaku. Prinsip tersebut diberlakukan kepada semua orang tanpa pandang bulu dan tidak boleh ada rekayasa dilakukan sedemikian rupa untuk menghindari pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi regulasi dalam penyelenggaraannya untuk kepentingan pribadi atau orang lain.¹⁰¹

Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya.¹⁰² Dalam Pasal 22E UUD 1945 mengatur ketentuan-ketentuan tentang pemilu, yaitu:

- (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 pemilihan 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.

¹⁰¹*Ibid.*, hlm. 55-56.

¹⁰²David Bentham dan Kevin Boyle, ... *Op. Cit.*, hlm. 64.

- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Prinsip pemilu yang dilaksanakan secara *luber dan jurdil*, juga dilaksanakan secara periodik, yaitu lima tahun sekali.¹⁰³ Jimly Asshiddiqie menyatakan pentingnya pemilu diselenggarakan secara berkala disebabkan antara lain: *pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, yang dapat disebabkan faktor internal manusia maupun faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur dengan maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.¹⁰⁴

Selanjutnya, urgensi pemilu pada negara demokrasi senada dengan tujuan penyelenggaraan pemilu sendiri, yaitu:¹⁰⁵

- a. membuka peluang untuk terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momentum untuk menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa;
- b. sebagai sarana penyerapan dinamika aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasikan, dan diagregasikan selama jangka waktu tertentu; dan

¹⁰³Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

¹⁰⁴Jimly Asshiddiqie, ... *Op. Cit.*, hlm. 11.

¹⁰⁵Bisariyadi, ... *Op. Cit.*, hlm. 533.

- c. (yang paling pokok) untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Selain itu, guna terwujudnya pemilu yang benar-benar demokratis, terdapat beberapa standar yang menjadi acuan, sebagai berikut.¹⁰⁶

- a. Pelaksanaan pemilihan umum harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur, dan adil.
- b. Pelaksanaan pemilu memang benar dimaksudkan untuk memilih wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral, dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat.
- c. Pelaksanaan pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikit pun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat.
- d. Pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah pemilu yang demokratis dapat dicapai.
- e. Pelaksanaan pemilu hendaknya mempertimbangkan instrumen penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara akan mengganggu kemurnian pemilu.
- f. Pada persoalan yang lebih filosofi, pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat, guna menciptakan partisipasi dalam pemerintahan.

Selanjutnya, menurut Hamdan Zoelva, untuk menjamin terwujudnya pemilu yang benar-benar sesuai dengan kaidah demokrasi, pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang baik, yaitu adanya bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*subsystems*) seperti *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pemilu yang berlaku, bersifat mengikat, dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon, dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing.

¹⁰⁶*Ibid.*, hlm. 537.

Sementara, *electoral process* adalah seluruh kegiatan yang terkait langsung dengan pelaksanaan pemilu merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat legal maupun bersifat teknis. Dan *electoral law enforcement* merupakan penegakan hukum terhadap aturan-aturan pemilu baik politis, administratif, atau pidana. Dengan terpenuhinya ketiga bagian pemilu tersebut sangat menentukan sejauh mana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dan proses pemilu. Oleh karena itu, masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan yang utuh.¹⁰⁷

Selain itu, fungsi pemilu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, yaitu sebagai berikut.¹⁰⁸

- a. Sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya.
- b. Fungsi perwakilan rakyat. Fungsi ini menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga-lembaga perwakilan.
- c. Sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan pemilu dengan sirkulasi elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.

Menurut Dieter Nohlen, negara demokrasi sebagai sistem politik, maka sifat pemilunya harus kompetitif (*competitive elections*).¹⁰⁹ Pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama yang membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggung jawab dan tunduk pada kontrol rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara para warga negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara mereka.¹¹⁰ Masih menurut

¹⁰⁷Hamdan Zoelva, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu pada oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, 10(3): 381, September 2013.

¹⁰⁸Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Lab Hukum UMY, 2009), hlm. 68.

¹⁰⁹Dieter Nohlen, *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change*, (Germany: Friedrich Ebert Stiftung, 1993), hlm. 11.

¹¹⁰*Ibid.*

Dieter Nohlen, pemilu dalam negara demokrasi memiliki fungsi, sebagai berikut.¹¹¹

- a. *Legitimation of political system and of the government, comprising one party or a party coalition* (melegitimasi sistem politik dan pemerintahan yang berisikan atau terdiri atas satu partai atau koalisi partai politik).
- b. *Transfer of trust to persons and political parties* (mentransfer kepercayaan orang-orang dan partai politik).
- c. *Recruitment of the political elite* (rekrutmen elit politik).
- d. *Representation of opinions and interest of the electorate* (representasi opini dan kepentingan pemilih).
- e. *Lingking of political institutions with voters preferences* (menghubungkan antara institusi negara dengan pilihan pemilihnya).
- f. *Mobilization of electorate for social values, political goals and programs, party political interest* (mobilisasi pemilih atau orang yang mempunyai hak pilih sebagai nilai-nilai sosial, tujuan politik, dan program-program politik dan kepentingan partai politik).
- g. *Enhancement of the population political consciousness by clarification of the political problems and alternative* (menumbuhkan kesadaran politik masyarakat dengan mengklarifikasi problem-problem politik dan alternatif penyelesaiannya).
- h. *Chanelling of political conflicts in procedures for their peaceful settlement* (menghubungkan konflik politik dalam prosedur penyelesaian damai).
- i. *Integration of social pluralism and formation of a common will for political action* (integrasi dari pluralitas sosial dan menyatukan keinginan masyarakat untuk ditetapkan sebagai kegiatan politik).
- j. *Giving rise to a competition for political power on the basis of alternative policy programs* (meningkatkan kompetisi kekuasaan politik yang berdasarkan pada alternatif program-program politik).
- k. *Bringing about a decision on government leadership by means of the formations of parliamentary majorities* (menemukan keputusan

¹¹¹Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, ... *Op. Cit.*, hlm. 69.

terhadap kepemimpinan pemerintahan berasal dari mayoritas parlemen).

- l. *Establishment of an oppositions being capable of exerting control* (mendirikan oposisi yang memiliki kapabilitas sebagai pengontrol).
- m. *Readiness for change of power* (penggantian kekuasaan).

Negara Indonesia menganut sistem demokrasi dan merupakan mekanisme penyaluran pendapat secara berkala melalui pemilu yang juga dilaksanakan secara berkala.¹¹² Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan: “(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Guna melaksanakan prinsip kedaulatan, dibentuk lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan rakyat yang para anggotanya dipilih melalui pemilu yang pelaksanaannya dilaksanakan secara transparan atau keterbukaan. Pemilu merupakan sarana demokrasi untuk mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Selain itu, pemilu dapat juga dikatakan merupakan legitimasi yang kuat dari rakyat.

Sebagai sarana demokrasi dan merupakan legitimasi, penyelenggaraan pemilu bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan negara sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan UUD 1945, serta cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan pembangunan hukum. Pembangunan hukum dalam hal ini dimaksudkan sebagai upaya menegakkan keadilan dan kebenaran, mengayomi masyarakat, serta menjamin ketertiban umum dalam negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.¹¹³ Pemilu bertujuan untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk di dalam lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan rakyat, membentuk pemerintahan, melanjutkan perjuangan dalam mengisi kemerdekaan, dan mempertahankan

¹¹²Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 752.

¹¹³Mahkamah Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. HAS. Natabaya, S.H., LL.M.*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 194.

keutuhan NKRI. Sementara, pemilu yang demokratis merupakan sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana amanat Pembukaan UUD 1945.¹¹⁴ Dengan demikian, pemilu jangan sampai menjadi penyebab rusaknya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, karena pemilu sebagai sebuah sistem dalam menentukan pilihan rakyat terhadap wakilnya baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.¹¹⁵

Pemilu sebagaimana amanat konstitusi merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, anggota DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk memilih anggota DPRD, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.¹¹⁶ Pemilu juga dapat dikatakan merupakan sarana demokrasi guna mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat. Sebagai negara demokrasi, pemerintahan yang dibentuk melalui pemilu adalah berasal dari rakyat, dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat, dan diabdikan untuk kesejahteraan rakyat. Hal inilah yang menegaskan kembali bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat.

Menurut Syamsudin Haris, pemilu merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat, yang bersifat langsung, terbuka, massal, yang diharapkan dapat mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.¹¹⁷ Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilu, namun pemilu merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk

¹¹⁴Tujuan negara ditegaskan dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan, "... *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,...*".

¹¹⁵Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, 17(2): 358, Juni 2020. DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1726>.

¹¹⁶Pasal 1 angka 1 UU No. 7/2017.

¹¹⁷Syamsudin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm. 10.

memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah.¹¹⁸

Pemilu sebagai salah satu cara untuk menentukan arah perjalanan bangsa sekaligus menentukan siapa yang paling layak untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tersebut.¹¹⁹ Menurut Tricahyo, sejarah universal pemilu adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.¹²⁰ Dengan demikian, pemilu mempunyai tujuan mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pembentukan pemerintahan yang akan mewakili seluruh rakyat Indonesia dalam menjalankan negara. Selanjutnya, untuk mendapatkan pemilu yang ideal dibutuhkan pemilu yang sehat. Pemilu yang sehat adalah pemilu yang jujur, terbuka, adil, dan tanpa ada tekanan politik maupun psikologis dari orang lain. Sehingga, perlu diketahui bahwa terkadang pemilu merupakan ajang pesta oleh para pemilik modal untuk memperoleh statusnya menjadi seorang dewan dengan cara memengaruhi pemilih dalam hal ini masyarakat melalui berbagai macam cara, baik itu berupa pemberian uang dan imbalan dan lain sebagainya, juga dalam bentuk tekanan politik dan bahkan tidak jarang menggunakan tekanan fisik.¹²¹

Sebagai negara demokrasi, negara sangat menjunjung tinggi kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat adalah rakyat yang memiliki kedaulatan tertinggi, rakyat yang memilih siapa yang akan duduk sebagai pemimpin dalam pemerintahan. Pemerintahan demokrasi yang berdasarkan perwakilan, merupakan suatu bentuk pemerintahan di mana warga negara melaksanakan hak yang sama, tetapi melalui wakil-wakil yang mereka pilih sendiri dan bertanggung jawab kepada mereka melalui proses pemilihan-pemilihan yang bebas.¹²² Dengan demikian,

¹¹⁸Nanik Prasetyoningsih, "Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, 21(2): 242, Desember 2017.

¹¹⁹Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011), Cet. 1, hlm. 298.

¹²⁰Ibnu Tricahyo, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, (Malang: In Trans Publishing, 2009), hlm. 6.

¹²¹Dendy Lukmajati, "Praktik Politik Uang dalam Pemilu Legislatif 2014 (Studi Kasus di Kabupaten Blora)", *Politika*, 7(1), April 2016.

¹²²Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 20.

pemilu ini bertujuan untuk memilih wakil rakyat untuk duduk di dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat, membentuk pemerintahan, melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan, dan mempertahankan keutuhan NKRI. Tujuan ini sebagai perwujudan dalam kehidupan bernegara sebagaimana dimaksud dalam Pancasila, UUD 1945, serta cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.¹²³

Pemilu yang merupakan sarana untuk memilih para wakil rakyat secara demokratis, yaitu dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang dari, oleh, dan untuk rakyat. Menurut Arend Lijphart, hubungan antara demokrasi, lembaga perwakilan, dan pemilu akan lebih jelas, sebagaimana yang disampaikan dalam pendapatnya, yang menyatakan:¹²⁴

The literal meaning of democracy – government by the people – is probably also the most basic and most widely used definition. The one major amendment that is necessary when we speak of democracy at the national level in modern large-scale nation states is that the acts of government are usually performed not directly by the citizens but indirectly by representatives whom they elect on a free and equal basis. Although elements of direct democracy can be found even in some large democratic states, democracy is usually representative: government by the freely elected representatives of the people.

Lijphart menyatakan bahwa demokrasi merupakan pemerintahan oleh rakyat yang dilaksanakan tidak secara langsung oleh rakyat, tetapi melalui perwakilan yang dipilih secara bebas dan setara melalui pemilu. Melalui pemilu yang demokratis yang sekaligus merupakan penegasan semangat dan jiwa Pancasila dan UUD 1945 serta merupakan sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan untuk mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, melalui pemilu tidak boleh mengakibatkan rusaknya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan demikian, yang menjadi prinsip/asas dari pemilu demokratis adalah langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.¹²⁵ Langsung, artinya: rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya,

¹²³Penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3810, selanjutnya disebut UU No. 3/1999).

¹²⁴Arend Lijphart, (1984), *Democracies-Patterns ... Op. Cit.*, hlm. 1.

¹²⁵Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

tanpa perantara.¹²⁶ Umum, artinya: pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu sudah berumur 17 tahun atau telah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan umum.¹²⁷ Sementara bebas, artinya: setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.¹²⁸

Selanjutnya, rahasia artinya: dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara sukarela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak mana pun.¹²⁹ Sedangkan, jujur artinya: dalam penyelenggaraan pemilu; penyelenggara/pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.¹³⁰ Adil, artinya: dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.¹³¹

Pemilu merupakan bagian menyeluruh dalam negara demokrasi. Landasan pemilu di Indonesia adalah demokrasi Pancasila yang dinyatakan secara tegas dalam Pembukaan UUD 1945. Pancasila merupakan dasar utama kesepakatan berdirinya bangsa dan merupakan bagian dari Pembukaan UUD 1945 yang tidak dapat diubah selain karena merupakan *modus vivendi*, ia juga dapat dianggap sebagai “akta kelahiran”, negara juga menjamin kelangsungan bangsa dan Negara Indonesia serta keutuhannya atau integrasinya yang selalu kokoh.

¹²⁶Penjelasan UU No. 3/1999.

¹²⁷*Ibid.*

¹²⁸*Ibid.*

¹²⁹*Ibid.*

¹³⁰*Ibid.*

¹³¹*Ibid.*

Undang-Undang Dasar sebagai dasar aturan main politik mengatur mekanisme ketatanegaraan yang demokratis yang juga menjamin integrasi bangsa dan negara. Demokrasi disalurkan dengan adanya pemilu atau pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu secara jujur dan adil.¹³²

Dalam menyelenggarakan pemilu, penyelenggara pemilu harus melaksanakan pemilu berdasarkan pada asas dan prinsip sebagai berikut:¹³³ (1) mandiri, (2) jujur, (3) adil, (4) berkepastian hukum, (5) tertib, (6) terbuka, (7) proporsional, (8) profesional, (9) akuntabel, (10) efektif, dan (11) efisien. Sehingga, penyelenggara pemilu, perlu diatur secara tegas terkait dengan pengaturannya, dengan tujuan yaitu:

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

2. Sejarah Pemilihan Umum

Negara-negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi, umumnya mekanisme dalam proses pergantian jabatan menggunakan sistem pemilu. Sistem pemilu ini merupakan sistem tersendiri dengan berbagai corak, model, dan cara yang disesuaikan dengan sistem pemerintahan dari negara penyelenggara. Di negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, model pemilunya akan berbeda dengan negara penganut sistem pemerintahan parlementer. Namun, di negara yang menganut sistem pemerintahan yang sama juga, model pemilu atau sistem pemilunya juga dapat berbeda-beda. Sehingga, sistem pemilu suatu negara tergantung dari kebutuhan maupun sistem pemerintahan dari negara tersebut.

¹³²Mahfud M.D., (2009), *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 39–40.

¹³³Pasal 3 UU No. 7/2017.

Sistem pemilu mempunyai fungsi, yaitu:¹³⁴ *pertama*, sebagai prosedur dan mekanisme konversi suara pemilih (*votes*) menjadi kursi (*seats*) penyelenggara negara lembaga legislatif dan/atau lembaga eksekutif baik pada tingkat nasional maupun lokal. Prosedur dan mekanisme ini yang dikenal dengan proses penyelenggaraan tahapan pemilu. Selanjutnya, dapat dibedakan pemilu authoritarian dari pemilu demokratik, dilihat dari negara demokrasi tersebut dalam menyusun undang-undang tentang pemilunya yang pada dasarnya merupakan penjabaran prinsip-prinsip demokrasi. Dari undang-undang pemilu yang berisi penjabaran prinsip-prinsip demokrasi, seperti asas-asas pemilu, pemilu berintegritas, dan pemilu berkeadilan, akan dapat dirumuskan sejumlah parameter untuk proses penyelenggaraan pemilu yang demokratik.

Kedua, sebagai instrumen untuk membangun sistem politik demokrasi, yaitu melalui konsekuensi setiap unsur sistem pemilu terhadap berbagai aspek sistem politik demokrasi. Sistem pemilu tersebut terdiri atas 6 unsur, 4 di antaranya merupakan unsur mutlak, sedangkan 2 lagi merupakan unsur pilihan. Keempat unsur mutlak tersebut adalah besaran daerah pemilihan, peserta dan pola pencalonan, model penyuaan, dan formula pemilihan. Keempatnya disebut sebagai unsur mutlak karena tanpa salah satu dari keempat unsur tersebut, ketiga unsur lain tidak akan mampu mengonversi suara pemilih menjadi kursi. Sementara dua unsur pilihan, yaitu ambang-batas perwakilan dan waktu penyelenggaraan berbagai jenis pemilu, dikategorikan sebagai pilihan, yang disebabkan karena: (1) keempat unsur sistem pemilu lainnya masih mampu mengonversi suara pemilih menjadi kursi; dan (2) salah satu atau keduanya akan digunakan untuk mencapai tujuan lain yang tidak dapat dicapai dengan unsur sistem pemilu lainnya.

Pemilu merupakan satu-satunya cara untuk menggantikan kekuasaan lama tanpa melalui kekerasan (*chaos*) dan kudeta. Melalui pemilu, rakyat dapat menentukan sikap politiknya apakah dapat untuk tetap percaya pada pemerintahan lama atau harus dilakukan penggantian pemerintahan baru, atau dapat juga dikatakan, pemilu merupakan sarana dalam mempromosikan dan meminta akuntabilitas dari para pejabat

¹³⁴Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu di Indonesia Antara Proporsional dan Mayoritarian*, (P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2015), hlm. iii-iv.

publik. Melalui pemilu diharapkan proses politik yang berlangsung akan melahirkan suatu pemerintahan baru yang sah, demokratis, dan benar-benar dapat mewakili kepentingan rakyat pemilih. Pemilu bukan merupakan sarana coba-coba atau eksperimen demokrasi yang dilakukan oleh negara untuk mentolerir kelemahan dan peluang-peluang yang dapat mengancam kehidupan berdemokratis. Pemilu merupakan mekanisme demokrasi untuk memilih seseorang yang akan mewakili rakyat dan pemimpin dalam pemerintahan.¹³⁵ Menurut David Bentham dan Kevin Boyle, pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat serta kepada rakyatlah para pejabat bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya.¹³⁶

Tahun 1998, dimulai pembaruan sistem pemilu di Indonesia. Dinamika transisi dan konsolidasi yang dialami bangsa Indonesia pada masa itu, antara lain: perdebatan format baru pemilu di era transisi dan sistem perwakilan yang dimulai dengan adanya perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia dimulai dengan adanya perubahan UUD 1945.¹³⁷ Salah satu perubahan dalam UUD 1945 adalah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Sementara, ketentuan sebelum perubahan menyatakan, "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*". Makna '*kedaulatan berada di tangan rakyat*', yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak, dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. '*Kedaulatan rakyat*' setelah perubahan UUD 1945 maksudnya adalah bahwa rakyat yang

¹³⁵Nanik Prasetyoningsih, ... *Op. Cit.*

¹³⁶*Ibid.*

¹³⁷Perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara "adendum" selama empat kali, yaitu pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001, dan tahun 2002. Ada lima butir kesepakatan dasar dalam Perubahan UUD 1945, yaitu "Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945; Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan, Perubahan dilakukan dengan cara "addendum"."

berdaulat, rakyat yang memiliki kekuasaan tertinggi yang dilaksanakan oleh wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat sendiri melalui pemilu. Sementara '*kedaulatan rakyat*' setelah perubahan UUD 1945 maksudnya adalah bahwa kedaulatan tertinggi di tangan rakyat tapi dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Konsekuensi Pasal 1 ayat (2) sebelum perubahan UUD 1945 adalah menempatkan MPR sebagai organ negara yang super *body* dan merupakan lembaga tertinggi dalam negara. Sehingga, peran rakyat dalam proses penyelenggaraan negara hanya diperlukan pada saat pemilu yang dilakukan setiap lima tahun sekali guna mengisi lembaga MPR, DPR, dan DPRD. Dengan kata lain, setelah pemilu selesai suara rakyat tak terdengar, karena segala kebijakan yang menyangkut kepentingan rakyat cukup ditangani oleh MPR, DPR, dan DPRD.

Norma "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*", terdapat pemaknaan yang tidak sesuai dan melanggar hak konstitusional rakyat sebagai pemegang '*kedaulatan*'. MPR menjadikan kekuasaan tertinggi atau kedaulatan, bukan di tangan rakyat. Rousseau dengan ajaran kedaulatan rakyat, berpendapat bahwa dengan kontrak sosial, orang menyerahkan kebebasan hak serta wewenangnya (*natural liberty*) kepada rakyat seluruhnya (negara), sehingga suasana kehidupan alamiah berubah menjadi suasana kehidupan bernegara, dan *natural liberty* berubah menjadi *civil liberty*. Kekuasaan tertinggi tetap pada rakyat yang diselenggarakan melalui perwakilan berdasarkan suara terbanyak (*general will, volonte gene-rale*).¹³⁸ Kedaulatan rakyat adalah sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi, yang dapat dilihat: *pertama*, dari segi ruang lingkungannya; dan *kedua*, dari segi jangkauan konsepnya. Ruang lingkup kedaulatan menyangkut aktivitas atau kegiatan apa saja yang tercakup dalam fungsi kedaulatan. Sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi *subject and sovereign* dari kedaulatan tersebut.¹³⁹

Lebih lanjut, dalam hubungan dengan ruang lingkup, kedaulatan rakyat meliputi wewenang pengambilan keputusan, baik di bidang

¹³⁸Carl Joachim Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, (USA: The University of Chicago Press, 1963), hlm. 154.

¹³⁹Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta; Ikhtiar Baru van Hoeve, 1994), hlm. 41.

legislasi maupun pelaksanaannya. Dalam hal ini, rakyat mempunyai otoritas untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan untuk menjalankan serta mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Artinya, dalam pengertian modern, pemerintahan negara merupakan *government or rule by the people*.¹⁴⁰ Pelaksanaan kedaulatan rakyat sangat bervariasi dan tidak selalu berdasarkan suara terbanyak. Ada yang berdasarkan musyawarah. Selain itu, di negara-negara yang bercorak fasis, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh wakil mutlaknya (*exponent*). Sementara, pada masa lampau di zaman Romawi, kedaulatan rakyat diserahkan pada kedaulatan raja yang absolut melalui konstruksi *Lex Regis* dari Ulpianus (Caesarismus). Gagasan bahwa rakyat berdaulat dapat disimpulkan dari kenyataan bahwa yang terbaik dalam masyarakat ialah apa yang dianggap baik oleh semua orang yang merupakan rakyat.¹⁴¹ Doktrin kedaulatan rakyat inilah yang merupakan dasar dari negara demokrasi modern.¹⁴²

Selanjutnya, terkait dengan 'kedaulatan negara' menjadi perdebatan yang muncul pada Sidang Umum MPR pada Oktober 1999 sampai dengan Sidang Tahunan MPR pada 9 November 2001. Terkait dengan pembahasan Kedaulatan Negara, setidaknya terdapat lima isu yang menjadi pokok perdebatan, yaitu: *pertama*, perlunya memperkuat peran MPR sebagai lembaga tertinggi negara. *Kedua*, terkait dengan interpretasi rumusan "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", yang memunculkan gagasan untuk memberdayakan masing-masing lembaga tinggi negara, sehingga kedaulatan didistribusikan tidak hanya ke MPR, tetapi juga diberikan ke lembaga-lembaga negara yang lain. *Ketiga*, perlunya mempertimbangkan seluruh anggota MPR dipilih melalui pemilu, karena jumlah anggota MPR yang diangkat lebih banyak daripada yang dipilih. *Keempat*, terkait susunan keanggotaan MPR, khususnya keberadaan Utusan Darah, Utusan Golongan, dan TNI/Polri. Serta *kelima*, tentang desain kelembagaan MPR, apakah MPR terdiri dari satu kamar, dua kamar, atau tiga kamar.¹⁴³

¹⁴⁰*Ibid.*

¹⁴¹Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, (Jakarta-Bandung: Eresco, 1981), hlm. 16.

¹⁴²Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat... Op. Cit.*

¹⁴³Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekjen MK, 2010, hlm. 260-261.

Lebih lanjut, perwujudan kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan melalui pemilu sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin melalui pemilu presiden dan wakil presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung, serta memilih wakil rakyat, yaitu anggota DPR, DPD, dan DPRD yang akan menjalankan fungsi, baik dalam melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, maupun dalam membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di NKRI dalam menjalankan fungsinya masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Sebagai pilar utama demokrasi, pemilu merupakan sarana dan momentum terbaik bagi rakyat, khususnya dalam rangka menyalurkan aspirasi politik warga negara, memilih wakil-wakil terbaiknya di lembaga legislatif dan presiden/wakil presiden secara damai. Keberhasilan penyelenggaraan pemilu dan pelembagaan sistem demokrasi mensyaratkan kemampuan bangsa untuk mengelola politik dan pemerintahan sesuai amanat para pendiri bangsa. Meskipun hak-hak politik dan kebebasan sipil telah dijamin oleh konstitusi serta partisipasi politik masyarakat semakin luas, di tataran empirik pemilu masih belum mampu mengantarkan rakyat Indonesia benar-benar berdaulat.¹⁴⁴

Menurut Mahfud M.D., pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung dapat dikatakan lebih demokratis jika dibandingkan dengan pengangkatan presiden dan wakil presiden oleh MPR sebagaimana yang diatur dalam amanat UUD 1945 sebelum Perubahan. Hal itu disebabkan karena mekanisme pelaksanaannya melibatkan rakyat secara langsung, sehingga presiden dan wakil presiden dalam hal ini mendapatkan mandat secara langsung serta dukungan nyata sebagai satu bentuk interaksi langsung antara pemilih dan yang dipilih. Di sisi lain, untuk menguatkan pandangan tersebut, setidaknya terdapat dua alasan mengapa pemilu presiden dan wakil presiden perlu dilaksanakan secara langsung, yaitu: *pertama*, pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya presiden dan wakil presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di dalam sistem

¹⁴⁴R. Siti Zuhro, "Demokrasi dan Pemilu Presiden 2019", *Jurnal Penelitian Politik*, 16(1), 73, Juni 2019.

presidensial. Berdasarkan pandangan dan alasan tersebut, menjadi satu hal yang logis jika kemudian muncul ekspektasi dari publik bahwa pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung diharapkan mampu menciptakan pemerintahan yang demokratis dan lepas dari otoriter penguasa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta dapat membangun kedaulatan rakyat yang seutuhnya.¹⁴⁵

a. Sejarah Pemilihan Umum di Dunia

Pemilu yang merupakan hasil kebudayaan manusia, lahir dari perkembangan akal dan budi. Pada umumnya, masyarakat akan menyebut praktik-praktik pemilihan pemimpin yang terjadi pada masa Yunani Kuno adalah sebagai contoh penerapan pemilu. Meskipun masih jauh dari pengertian pemilu yang dikenal saat ini, namun proses pemilihan pemimpin di Yunani pada saat itu diakui telah memenuhi prasyarat pemilu karena terlaksananya kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui pemilihan langsung.

Sejarah pemilu tidak lepas dari sejarah perkembangan pemikiran dan kebudayaan manusia. Karena dalam setiap kumpulan, organisasi, maupun negara, pasti ada yang akan menjadi pemimpin agar berjalan suatu kumpulan/organisasi/negara. Yang paling berpengaruh adalah pemikiran modern yang ditandai munculnya aliran rasionalisme¹⁴⁶ dan empirisme.¹⁴⁷ Zaman tersebut biasa disebut dengan zaman

¹⁴⁵Mahfud M.D., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011). Dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 ditegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar serta Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum atau negara demokrasi konstitusional.

¹⁴⁶Rasionalisme adalah suatu aliran dalam filsafat yang berpendirian bahwa sumber pengetahuan atau kebenaran yang dapat dipercaya adalah akal. Rasionalisme tidak mengingkari peran pengalaman, tetapi pengalaman dipandang sebagai perangsang bagi akal atau sebagai pendukung bagi pengetahuan yang telah ditemukan oleh akal. Lihat Rizal Mustansyir dan Misnal Munir, *Filsafat Ilmu*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), Cet.VII, hlm. 74–75.

¹⁴⁷Empirisme adalah suatu aliran dalam filsafat yang berpendapat bahwa empiri atau pengalamanlah yang menjadi sumber pengetahuan. Akal bukanlah sumber pengetahuan, akan tetapi akal berfungsi mengolah data-data yang diperoleh dari pengalaman. Lihat Ahmad Tafsir, *Filsafat Umum*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1998), Cet. VI, hlm. 173.

Renaissans (bahasa Inggris: *Renaissance*).¹⁴⁸ Awalnya merupakan sebuah gerakan budaya, dimulai di Italia dan kemudian menyebar ke seluruh Eropa. Penemuan dan pemakaian kertas, serta penemuan barang metal mempercepat penyebaran ide-idenya. Sesudah mengalami masa kebudayaan tradisional yang sepenuhnya diwarnai oleh ajaran Kristiani, orang-orang kini mencari orientasi dan inspirasi baru sebagai alternatif dari kebudayaan Yunani-Romawi sebagai satu-satunya kebudayaan lain yang mereka kenal dengan baik. Kebudayaan klasik ini dipuja dan dijadikan model serta dasar bagi seluruh peradaban manusia.

Ciri khas dari renaissans ini adalah adanya cara pandang (*mindset*) antroposentrisme, di mana manusia dengan akalunya memiliki hak dan kebebasan. Cara pandang tersebut pada gilirannya berimplikasi pada cara pandang terhadap kekuasaan. Kekuasaan tidak lagi dipandang sebagai perpanjangan dari wakil Tuhan (teokrasi) atau menjadi hak orang-orang tertentu karena garis keturunannya (monarki). Paradigma antroposentris telah membuka jalan kesadaran bahwa setiap orang memiliki hak untuk berkuasa. Kekuasaan dipahami sebagai hak publik di mana setiap individu yang memiliki kualifikasi dapat mendudukinya. Hal itulah yang kemudian menjadi prinsip dasar bagi pemilu, yakni setiap individu memiliki hak untuk dipilih dan memilih.

Pada abad ke-19 mulai terbentuk partai-partai politik dengan badan-badan perwakilan yang mencerminkan kemauan rakyat yang sesungguhnya, atau representasi dari rakyat.¹⁴⁹ Kondisi tersebut terus

¹⁴⁸Renaissans berasal dari istilah bahasa Prancis "*renaissance*" yang berarti kelahiran kembali (*rebirth*). Istilah ini biasanya digunakan oleh para ahli sejarah untuk menunjuk berbagai periode kebangkitan intelektual yang terjadi di Eropa, khususnya di Italia abad ke-15 dan ke-16. Istilah ini mula-mula digunakan oleh seorang ahli sejarah terkenal yang bernama Michelet, kemudian dikembangkan oleh J. Burckhardt (1860) untuk konsep sejarah yang menunjuk kepada periode yang bersifat individualisme, kebangkitan kebudayaan antik, penemuan dunia dan manusia, sebagai periode yang dilawankan dengan periode Abad Pertengahan. Abad ini menjadi bagian awal dari zaman filsafat modern. Lihat Asmoro Achmadi, *Filsafat Umum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003), Cet. V, hlm. 109.

¹⁴⁹Adi Febrianto Sudrajat, saran dilakukannya perubahan dan penyempurnaan kembali terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836, selanjutnya disebut UU No. 10/2008, berkenaan dengan Putusan Mahkamah

berkembang dan menjadi ciri dari demokrasi modern, hingga saat ini. Negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi, umumnya, di dalam konstitusinya, tertulis bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Ini berarti negara tersebut telah menganut asas kedaulatan rakyat dan kekuasaan pemerintah bersumber pada kehendak rakyat. Prinsip dasar inilah yang kemudian dikenal sebagai prinsip demokrasi.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan melalui pemilu. Rakyat dapat memberikan suara politiknya dengan ikut serta dalam pemilu untuk memilih wakil-wakil yang akan memimpin negaranya dan juga menyuarakan kepentingannya. Pemilu yang dilakukan oleh beberapa negara saat ini, menggunakan partai politik sebagai wadah organisasi (kelembagaan) untuk menyalurkan aspirasi politik warga negara. Selain itu, partai politik sebagai suatu wadah yang secara konstitusional diakui di banyak negara sebagai organisasi yang mewakili dan menjadi penghubung antara pemerintah dan rakyatnya. Fungsi utama partai politik adalah mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasarkan ideologi tertentu dengan cara ikut serta dalam pemilu. Partai politik juga melakukan kegiatan yang meliputi seleksi calon-calon, kampanye, dan melaksanakan fungsi pemerintahan (legislatif dan eksekutif) dalam sebuah pemilu.¹⁵⁰

b. Sejarah Pemilihan Umum di Indonesia

Sejarah pemilu di Indonesia dimulai pada awal zaman revolusi. Rencana mengadakan pemilu nasional sudah diumumkan pada 5 Oktober 1945, namun rencana tersebut belum terealisasi. Namun, pada tahun 1946 diadakan pemilu di Karesidenan Kediri dan Surakarta.¹⁵¹ Selanjutnya, pada tahun 1948, Badan Pekerja KNIP menyetujui undang-undang yang menetapkan sistem pemilu tidak langsung berdasarkan perwakilan

Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008, bertanggal 23 Desember 2008, berjudul; "Makna Penggantian UU Nomor 12 Tahun 2003 menjadi UU Nomor 10 Tahun 2008 Berkenaan dengan Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat".

¹⁵⁰Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 1992), hlm. 116-117.

¹⁵¹Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), Cetakan Pertama, hlm. 15.

proporsional dan memberikan hak pilih kepada semua warga negara yang berusia di atas 18 tahun.¹⁵² Selanjutnya, sejak tahun 1950, janji-janji mengenai pemilu nasional sudah sering dikemukakan oleh berbagai kabinet, namun langkah-langkah nyata selalu terhambat oleh berbagai faktor, antara lain terkait dengan urusan pemerintahan yang lebih mendesak dan gerakan menentang dilaksanakan pemilu oleh sejumlah partai serta kelompok-kelompok anggota parlemen sementara.¹⁵³

Di Sulawesi (Minahasa, Sangir-Talaud, dan Kotapraja Makassar) serta di Daerah Istimewa Yogyakarta, pemilu dilaksanakan pada tahun 1951 dan awal tahun 1952.¹⁵⁴ Dari pelaksanaan pemilu tersebut, diselenggarakan berdasarkan sistem pemilihan yang berbeda-beda, dan selanjutnya pemerintah mendapatkan pengalaman mengenai masalah penyelenggaraan pemilu. Namun tetap saja pelaksanaan pemilu nasional belum terlaksana atau berjalan lambat. Kemudian, pada 17 Oktober 1952 terjadi peristiwa yang membuat pemilu menjadi persoalan politik terpenting.¹⁵⁵ Pada saat itu, sekelompok besar perwira tinggi angkatan darat yang didukung oleh demokrasi politik hasil rekayasa tentara gagal mendesak presiden untuk membubarkan parlemen sementara. Sehingga, mulai terjadilah pertarungan kekuasaan antara golongan-golongan tertentu dalam pimpinan angkatan darat dengan presiden. Keadaan darurat sempat terjadi dan kelihatan bahaya nyata bahwa perpecahan dalam tubuh angkatan darat akan terjadi yang dapat mengakibatkan terjadinya perang saudara. Keadaan ini memang dapat dihindari, tetapi ketegangan politik tetap tinggi. Krisis tersebut meningkatkan pertentangan terhadap parlemen sementara yang sudah beberapa lama menjadi sasaran utama kekecewaan umum yang samar-samar terhadap hasil kemerdekaan yang baru dicapai.¹⁵⁶

Melalui kondisi di atas dan keinginan yang kuat dari rakyat Indonesia serta kebutuhan pemerintahan untuk segera melaksanakan pemilu guna memilih anggota DPR, merupakan faktor-faktor yang dapat dikatakan untuk mempercepat dilaksanakan pemilu. Semua negara

¹⁵²Herbert Feith, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 1999), hlm. 2.

¹⁵³*Ibid.*, hlm. 3.

¹⁵⁴Topo Santoso dan Ida Budhiati, ... *Op. Cit.*, hlm. 16.

¹⁵⁵Herbert Feith, ... *Op. Cit.*, hlm. 4.

¹⁵⁶*Ibid.*

demokrasi di dunia yang melaksanakan pemilu, pasti menginginkan pelaksanaan pemilu berjalan secara demokratis. Pemilu dikatakan demokratis jika memenuhi prasyarat dasar atau prinsip-prinsip pemilu, antara lain sebagai berikut.¹⁵⁷

1) Universalitas (*universality*)

Karena nilai-nilai demokrasi merupakan nilai universal, maka pemilu yang demokratis juga harus dapat diukur secara universal. Artinya konsep, sistem, prosedur, perangkat, dan pelaksanaan pemilu harus mengikuti kaidah-kaidah demokrasi universal itu sendiri.

2) Kesetaraan (*equality*)

Pemilu yang demokratis harus mampu menjamin kesetaraan antara masing-masing kontestan untuk berkompetisi. Salah satu unsur penting yang akan mengganjal prinsip kesetaraan ini adalah timpangnya kekuasaan dan kekuatan sumber daya yang dimiliki kontestan pemilu. Secara sederhana, antara partai politik besar dengan partai politik kecil yang baru lahir tentunya memiliki kesenjangan sumber daya yang lebar. Oleh karena itu, regulasi pemilu seharusnya dapat meminimalisir terjadinya *political inequality*.

3) Kebebasan (*freedom*)

Dalam pemilu yang demokratis, para pemilih harus bebas menentukan sikap politiknya tanpa adanya tekanan, intimidasi, iming-iming pemberian hadiah tertentu yang akan memengaruhi pilihan mereka. Jika hal demikian terjadi dalam pelaksanaan pemilu, maka pelakunya harus diancam dengan sanksi pidana pemilu yang berat.

4) Kerahasiaan (*secrecy*)

Apa pun pilihan politik yang diambil oleh pemilih, tidak boleh diketahui oleh pihak mana pun, bahkan oleh panitia pemilihan. Kerahasiaan sebagai suatu prinsip yang sangat terkait dengan kebebasan seseorang dalam memilih.

¹⁵⁷Badan Pengawas Pemilu, *Modul Pengawasan*, (Jakarta: Badan Pengawas Pemilu – *Indonesia Corruption Watch*, 2009_, hlm. 7–8.

5) Transparansi (*transparency*)

Segala hal yang terkait dengan aktivitas pemilu harus berlandaskan prinsip transparansi, baik Komisi Pemilihan Umum (KPU), peserta pemilu, maupun pengawas pemilu. Transparansi ini terkait dengan dua hal, yakni kinerja dan penggunaan sumber daya.

KPU harus dapat meyakinkan publik dan peserta pemilu bahwa mereka adalah lembaga independen yang akan menjadi pelaksana pemilu yang adil dan tidak berpihak (*imparsial*). Pengawas dan pemantau pemilu juga harus mampu menempatkan diri pada posisi yang netral dan tidak memihak pada salah satu peserta pemilu. Sementara peserta pemilu harus dapat menjelaskan kepada publik dari mana, berapa, dan siapa yang menjadi donatur untuk membiayai aktivitas kampanye pemilu mereka. Bagaimana sistem rekrutmen kandidat dan proses regenerasi politik yang ditempuh sehingga semua pihak memiliki peluang yang sama untuk dipilih sebagai kandidat wakil rakyat.

Tahapan pemilu di Indonesia secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut: (1) pemilu Orde Lama, yaitu pemilu 1955, merupakan pemilu pertama dan dikenal sebagai pemilu paling demokratis; (2) pemilu Orde Baru, berlangsung sejak Pemilu 1971 sampai dengan Pemilu 1997, yang berlangsung secara kontinyu, namun dicurigai banyak mengandung kecurangan dan penyimpangan; dan (3) pemilu orde reformasi, yaitu Pemilu 1999 sampai dengan 2019, yang dikenal sebagai pemilu demokratis.

1) Pemilihan Umum Orde Lama

Pemilu 1955

Pemilu pertama yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia adalah pada tahun 1955, yang dilaksanakan dua kali pemilihan, yaitu: pada 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan pada 15 Desember 1955 untuk memilih anggota-anggota Dewan Konstituante.¹⁵⁸ Pelaksanaan Pemilu 1955 mengalami keterlambatan yang berdasarkan Maklumat X atau Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta pada

¹⁵⁸Arsip Nasional Republik Indonesia, *Naskah Sumber Arsip: Jejak Demokrasi Pemilu 1955*, (Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia, 1955).

3 November 1945, berisi anjuran tentang pembentukan partai-partai politik. Dalam Maklumat tersebut dinyatakan bahwa, pemilu untuk memilih anggota DPR dan MPR akan diselenggarakan bulan Januari 1946. Keterlambatan dan “penyimpangan” ini akibat adanya kendala yang bersumber dari dalam negeri dan ada pula yang berasal dari luar negeri. Sumber penyebab dari dalam negeri antara lain ketidaksiapan pemerintah menyelenggarakan pemilu, baik karena belum tersedianya perangkat perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan pemilu maupun akibat rendahnya stabilitas keamanan negara. Selain itu, penyebab dari dalam negeri juga akibat sikap pemerintah yang enggan menyelenggarakan perkisaran (sirkulasi) kekuasaan secara teratur dan kompetitif. Sementara, penyebab dari luar negeri antara lain: serbuan kekuatan asing yang mengharuskan negara ini terlibat peperangan.

Namun, pemilu pertama pada bulan Januari 1946 tidak terlaksananya seperti yang diamanatkan oleh Maklumat 3 November 1945, dan hal ini disebabkan paling tidak dua faktor:¹⁵⁹

1. Belum siapnya pemerintah baru, termasuk dalam penyusunan perangkat UU Pemilu.
2. Belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan dari luar juga masih mengancam. Dengan kata lain, para pemimpin lebih disibukkan oleh urusan konsolidasi.

Walaupun terdapat faktor-faktor ketidaksiapan pemerintah melaksanakan pemilu pertama ini, bukan berarti pemerintah tidak punya niatan untuk melaksanakan. Hal ini dibuktikan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-anggautanya, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 tentang Peraturan tentang Mengadakan Perubahan Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-anggautanya (selanjutnya disebut UU No. 12/1949). Di dalam UU No. 12/1949 diamanatkan bahwa pemilu yang akan dilakukan adalah bertingkat (tidak langsung). Sifat pemilihan tidak langsung ini

¹⁵⁹Muhammad Yahya Selma, “Perjalanan Panjang Pemilu di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, I(1): 8-41, Juni 2009.

didasarkan pada alasan bahwa mayoritas warga negara Indonesia pada waktu itu masih buta huruf. Sehingga apabila pemilihan dilaksanakan dengan pemilihan langsung, dikhawatirkan akan banyak terjadi distorsi.

Akhirnya pemilu pertama berhasil diselenggarakan, yaitu pada tahun 1955. Pelaksanaan Pemilu 1955 dikatakan berhasil diselenggarakan, dengan alasan, penyelenggaraannya berjalan dengan aman, lancar, jujur, dan adil, serta sangat demokratis. Pemilu 1955 bahkan mendapat pujian dari berbagai pihak, termasuk dari negara-negara asing. Salah satunya tercermin dari ungkapan Herbert Feith, yang menyatakan:¹⁶⁰

Kalau Pemilu Orde Baru sering disebut pemilu semu, karena hasilnya praktis sudah diketahui sebelumnya, maka Pemilu 1955 lain. Pemerintah-pemerintah yang menyiapkan dan menyelenggarakannya berhasil menegakkan kompetisi antarpantai yang bebas sekali, walaupun konflik antarpantai sering sangat sengit, khususnya antara kubu PNI dan Masyumi.

Yang menarik dari pemilu 1955 adalah tingginya kesadaran berkompetisi secara sehat. Misalnya, meski yang menjadi calon anggota DPR adalah perdana menteri dan menteri yang sedang memerintah pada saat itu, namun mereka tidak menggunakan fasilitas negara dan otoritasnya kepada pejabat bawahan untuk menggiring pemilih yang akan menguntungkan partainya. Oleh karena itu, sosok pejabat negara tidak dianggap sebagai pesaing yang menakutkan dan yang berusaha akan memenangkan pemilu dengan menggunakan segala cara.

Pemilu 1955 dianggap merupakan peristiwa kedua terbesar setelah Proklamasi Kemerdekaan Tahun 1945,¹⁶¹ yang berlangsung di masa demokrasi liberal. Konfigurasi politik pada Pemilu 1955 ini dapat disebut konfigurasi politik yang demokratis.¹⁶² Pemilu 1955 diikuti oleh kurang lebih 28 kontestan partai politik, yaitu: Partai Nasional

¹⁶⁰Herbert Feith, ... *Op. Cit.*, hlm. ix.

¹⁶¹Alfitra Salamm, *Pemilihan Umum dalam Perspektif Sejarah: Pengalaman 1955, dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Ed. Syamsuddin Harris, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998. hlm. 19.¹⁶²Konfigurasi yang demokratis ditandai dengan keluarnya Maklumat Pemerintah pada 3 November dan Maklumat Pemerintah pada 14 November 1945. Keluarnya serangkaian Maklumat tersebut dari sudut politik telah menampilkan konfigurasi demokratis yang memberi tekanan pada peranan rakyat daripada peranan negara dalam sistem pemerintahan parlementer. Lihat Mahfud M.D., *Perkembangan Politik Hukum-Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1993), hlm. 100-101.

Indonesia (PNI), Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Katholik, Partai Sosial Indonesia (PSI), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti), Partai Rakyat Nasional (PRN), Partai Buruh, Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS), Partai Rakyat Indonesia (PRI), Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI), Partai Murba, Baperki, Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro, Grinda, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai), Persatuan Daya (PD), PIR Hazairin, Partai Politik Tarikat Islam (PPTI), AKUI, Persatuan Rakyat Desa (PRD), Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM), Angkatan Komunis Muda (Acoma), Partai R. Soedjono Prawiro Soedarmo.

Tabel 1.1 Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota DPR

NO.	PARTAI/NAMA DAFTAR	SUARA	%	KURSI
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	9.070.218	23,97	119
2.	Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi)	7.789.619	20,59	112
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.989.333	18,47	91
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.232.512	16,47	80
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.059.922	2,80	16
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	988.810	2,61	16
7.	Partai Katholik	748.591	1,98	10
8.	Partai Sosial Indonesia (PSI)	695.932	1,84	10
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	544.803	1,44	8
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	465.359	1,23	7
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	220.652	0,58	3
12.	Partai Buruh	332.047	0,88	5
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	152.892	0,40	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	134.011	0,35	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	179.346	0,47	3
16.	Partai Murba	248.633	0,66	4
17.	Baperki	160.456	0,42	2
18.	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	162.420	0,43	2

NO.	PARTAI/NAMA DAFTAR	SUARA	%	KURSI
19.	Grinda	157.976	0,42	2
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	164.386	0,43	2
21.	Persatuan Daya (PD)	169.222	0,45	3
22.	PIR Hazairin	101.509	0,27	2
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	74.913	0,20	1
24.	AKUI	84.862	0,22	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	39.278	0,10	1
26.	Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM)	143.907	0,38	2
27.	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	55.844	0,15	1
28.	Partai R. Soedjono Prawirisoedarso	38.356	0,10	1
29.	Gerakan Banteng Republik Indonesia	39.874	0,11	1
30.	Gerakan Pilihan Sunda	35.035	0,09	1
31.	PIR NTB	33.823	0,09	1
32.	Radja Keprabonan	33.660	0,09	1
33.	L.M. Idrus Effendi	31.988	0,08	1
34.	Partai Tani Indonesia	30.060	0,08	1
35.	Lain-lain	426.856	1,13	0
	Jumlah	37.837.105	100,00	514

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statistictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

Pemilu untuk anggota Dewan Konstituante dilakukan pada 15 Desember 1955. Jumlah kursi anggota konstituante dipilih sebanyak 520, namun Irian Barat yang memiliki jatah enam kursi tidak ada pemilihan. Sehingga jumlah kursi yang dipilih hanya 514 kursi. Hasil pemilihan anggota Dewan Konstituante menunjukkan bahwa PNI, NU, dan PKI meningkat dukungannya, sementara Masyumi, meski tetap menjadi pemenang kedua, perolehan suaranya merosot 14.267 suara dibandingkan suara yang diperoleh dalam pemilihan anggota DPR. Peserta pemilihan anggota konstituante yang mendapatkan kursi, sebagai berikut.

Tabel 1.2 Hasil Pemilu 1955 untuk Anggota Konstituante

NO.	PARTAI/NAMA DAFTAR	SUARA	%	KURSI
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	9.070.218	23,15	119
2.	Majelis Syura Muslimin Indonesia (Masyumi)	7.789.619	21,79	112
3.	Nahdatul Ulama (NU)	6.989.333	17,70	91
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.232.512	15,56	80
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.059.922	3,11	16
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	988.810	3,11	16
7.	Partai Katholik	748.591	1,95	10
8.	Partai Sosial Indonesia (PSI)	695.932	1,95	10
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	544.803	1,56	8
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	465.359	1,36	7
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	220.652	0,97	3
12.	Partai Buruh	332.047	0,78	5
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	152.892	0,58	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	134.011	0,58	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	179.346	0,58	3
16.	Partai Murba	248.633	0,39	4
17.	Baperki	160.456	0,39	2
18.	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	162.420	0,39	2
19.	Grinda	157.976	0,39	2
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	164.386	0,39	2
21.	Persatuan Daya (PD)	169.222	0,39	3
22.	PIR Hazairin	101.509	0,39	2
23.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	74.913	0,39	1
24.	AKUI	84.862	0,19	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	39.278	0,19	1
26.	Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM)	143.907	0,19	2
27.	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	55.844	0,19	1
28.	Partai R. Soedjono Prawirisoedarso	38.356	0,19	1
29.	Gerakan Banteng Republik Indonesia	39.874	0,19	1
30.	Gerakan Pilihan Sunda	35.035	0,19	1
31.	PIR NTB	33.823	0,19	1
32.	Radja Keprabonan	33.660	0,19	1

NO.	PARTAI/NAMA DAFTAR	SUARA	%	KURSI
33.	L.M. Idrus Effendi	31.988	0,19	1
34.	Partai Tani Indonesia	30.060	0,19	1
35.	Lain-lain	426.856	0,00	0
	Jumlah	37.837.105	100,00	514

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020,
<https://www.bps.go.id/statictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

Namun sayangnya, pasca Pemilu 1955 kondisi sosial-politik terus bergejolak, termasuk pertentangan antarberbagai komponen dan elit, yang kemudian puncaknya dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sebuah keputusan presiden untuk membubarkan konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945 yang diperkuat angan-angan Presiden Soekarno dengan menguburkan partai-partai, dan kemudian Presiden Soekarno menegaskan berlakunya Demokrasi Terpimpin untuk menggantikan Demokrasi Liberal yang dianggapnya gagal itu. Hingga akhir masa pemerintahan Soekarno atau Orde Lama, pemilu tidak pernah terlaksana lagi.¹⁶³

2) Pemilihan Umum Orde Baru

Pemilu Orde Baru, menurut William Liddle tidak dapat dikatakan dan dianggap serta dijadikan sebagai ukuran pemilu demokratis. William Liddle menyatakan:¹⁶⁴

Pemilu-pemilu Orde Baru adalah pengukur yang tidak sempurna kehendak politik rakyat. Pemilihan-pemilihan itu mencerminkan proses elektoral yang dikelola serta dikontrol sangat ketat hasil rancangan pemerintah – yang kekuasaannya terutama berasal dari dukungan Angkatan Bersenjata – untuk memperlihatkan keabsahannya kepada rakyatnya dan dunia luar, sementara pada saat kebersamaan menghindari sejauh mungkin pertarungan nyata di antara kekuatan-kekuatan politik yang bersaing.

Penyelenggaraan pemilu Orde Baru menimbulkan kesan bahwa demokrasi di Indonesia sudah tercipta. Apalagi pemilu berlangsung secara tertib dan dijiwai oleh asas Luber (langsung, umum, bebas, dan rahasia). Kenyataannya, pemilu diarahkan pada kemenangan peserta tertentu yaitu Golongan Karya (Golkar) yang selalu memenangkan pemilu selama Orde Baru, sedangkan PPP dan PDI menjadi pelengkap atau sekadar ornamen. Pemilu hanya sekadar simbol untuk dikatakan demokratis, namun kenyataannya, nilai-nilai pemilu jauh dari jujur, terbuka, dan demokratis. Hasil pemilu pada masa Orde Baru, Golkar selalu menjadi pemenang.¹⁶⁵

¹⁶³Topo Santoso dan Ida Budhiati, ... *Op. Cit.*, hlm. 13.

¹⁶⁴R. William Liddle, *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1992), Cet. 1, hlm. 90–91.

¹⁶⁵Noviah Iffatun Nisa, Mohammad Nafim, Nurul Umamah, (2017), "Strategy of Golongan Karya to be Winner in Election Year 1971-1997",

Kekuasaan serta kepemimpinan Soeharto merupakan salah satu faktor yang memperkuat posisi Golkar. Hal ini dapat dilihat dari berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah yang menguntungkan Golkar, seperti kebijakan Fusi Partai Politik (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3062, selanjutnya disebut UU No. 3/1975), dan kebijakan *floating mass*. Konsep ini berimplikasi terhadap larangan bagi partai-partai untuk beroperasi di pedesaan. Partai hanya dapat berkegiatan sampai tingkat kecamatan, dan karena Golkar bukan partai politik, maka dapat dimaklumi bahwa perangkat desa lainnya sudah bergabung dengan Golkar.¹⁶⁶

Masa Orde Baru, Presiden Soeharto secara aklamasi diangkat dan dipilih oleh MPR sebanyak enam kali tanpa mengikutsertakan calon presiden (kandidat) lain. Ini menunjukkan bahwa MPR memiliki kekuasaan tidak terbatas sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amendemen,¹⁶⁷ sehingga Presiden Soeharto memerintah selama 32 tahun. Sehingga, pada pelaksanaan pemilu tahun 1971, tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, tahun 1992, dan tahun 1997, keikutsertaan partai peserta pemilu yang cenderung lebih sedikit, hanya terdapat tiga partai yang berkompetisi, yaitu Golkar, PPP, dan PDI.¹⁶⁸ Dengan demikian, pemilu pada masa Orde Baru tidak dapat dikatakan memenuhi kualifikasi sebagai pemilu yang demokratis, berbeda dengan pemilu yang dikenal di negara-negara demokrasi pada

Jurnal Historica, 1(1): 142, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/5106-517-10080-1-10-20170721.pdf.

¹⁶⁶Muhamad Hisyam, *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003).

¹⁶⁷Dalam hal ini MPR melanggar ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amendemen yang menyatakan, "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak*". MPR juga melanggar Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 sebelum amendemen, yang menyatakan, "*Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak*".

¹⁶⁸Pemilu 1977 sampai dengan Pemilu 1997 merupakan pemilu dengan keikutsertaan partai politik paling sedikit. Hal ini disebabkan, sebelum pelaksanaan Pemilu 1977 terlaksana, pemerintah bersama dengan DPR berupaya untuk menyederhanakan jumlah partai peserta pemilu dengan membentuk UU No. 3/1975. Kedua partai tersebut adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) serta satu Golongan Karya (Golkar).

umumnya.¹⁶⁹ Pemilu pada masa Orde Baru hanya menjadi alat untuk memperkuat legitimasi kepada kekuasaan yang ada.¹⁷⁰

Hans Antlov menyatakan bahwa pemilu di masa Orde Baru memiliki makna demokrasi yang sangat sedikit, tetapi memiliki arti politik dan simbolik yang sangat penting. Pemilu dijalankan oleh rezim otoriter dan manipulatif, sehingga hasil pemilu sudah dapat diperkirakan sebelumnya. Pada masa ini pemilu tidak pernah berfungsi untuk memilih pemerintahan yang baru. Pemilu sejak awal dimaknai sebagai “pesta demokrasi” yang lebih kuat karakter seremonialnya. Keberhasilan pemilu tidak dinilai berdasarkan terselenggaranya pemilu secara bebas dan adil, melainkan terselenggaranya pemilu yang damai sebagai bukti kemampuan pemerintah memelihara stabilitas politik guna menjaga stabilitas ekonomi.¹⁷¹

Menurut Sigit Pamungkas, beberapa hal yang menjadikan pemilu pada masa Orde Baru tidak berjalan secara demokratis, yaitu sebagai berikut.¹⁷²

- a) Terlalu dominannya peran pemerintah, dan sebaliknya, amat minimnya keterlibatan masyarakat hampir di semua tingkatan kelembagaan maupun proses pemilu. Dominasi pemerintah yang terlalu besar terlihat dalam postur kelembagaan penyelenggara pemilu dari tingkat pusat hingga struktur kepaniteraan terendah yang didominasi oleh pemerintah. Kalaupun melibatkan unsur di luar pemerintah tidak lebih merupakan aksesoris belaka.
- b) Proses pemilu tidak berlangsung *fair* karena adanya pemihakan pemerintah kepada salah satu organisasi peserta pemilu, yaitu Golkar. Birokrasi dengan “monoloyalitasnya” dan militer mendukung Golkar untuk mencapai kemenangan. Monopoli pemerintah dalam salah

¹⁶⁹Jika di negara demokrasi, karakter pemilu dibangun di atas prinsip *free and fair* baik dalam struktur dan proses pemilu, sebaliknya pemilu masa Orde Baru menghindari penerapan prinsip tersebut. Yang terjadi kemudian adalah ketidakseimbangan kontestasi antarpeserta pemilu dan hasil pemilu yang tidak mencerminkan aspirasi dan kedaulatan rakyat. Pelaksanaan pemilu diatur melalui cara-cara tertentu untuk kelanggengan Orde Baru itu sendiri.

¹⁷⁰Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2009), hlm. 75.

¹⁷¹Hans Antlov dan Sven Cederroth, *Election in Indonesia*, (London and New York: Routledge Curzon, 2004), hlm. 2 dan 6.

¹⁷²Aurel Croissant, Gabriele Bruns, dan Marel John (eds.), *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, (Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2002), hlm. 102 dan 104.

satu proses pemilu yang terpenting, yakni penghitungan suara. Pada tahap ini hampir tidak ada peluang bagi organisasi partai politik lain di luar Golkar yang mengikuti dan terlibat secara penuh dalam penghitungan suara kecuali di tingkat pemungutan suara.

Pelaksanaan pemilu di masa Orde Baru banyak diwarnai dengan pelanggaran dan kecurangan, tetapi proses penegakannya tidak diperhatikan. Menurut catatan Topo Santoso dan Didik Supriyanto, dari tahun 1955 sampai dengan tahun 1999, hanya terdapat limakasus pidana pemilu yang disidangkan, dan hanya tiga kasus saja yang pelakunya dijatuhi hukuman. Kedudukan pengawas dan penegak hukum pemilu hanya menjadi penghias pesta demokrasi lima tahunan.¹⁷³

Pemilu 1971

Pada praktiknya, pemilu kedua baru dapat diselenggarakan pada 5 Juli 1971. Menjelang Pemilu 1971, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) menyelesaikan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat (Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1969 yang Telah Dicitak Ulang, selanjutnya disebut UU No. 15/1969) dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1969 yang Telah Dicitak Ulang).

Pelaksanaan Pemilu 1971 mengharuskan para pejabat negara bersikap netral, sedangkan pada Pemilu 1955 para pejabat negara termasuk perdana menteri yang berasal dari partai politik dapat ikut menjadi calon partai secara formal. Namun, pada praktik pelaksanaannya, pada Pemilu 1971 para pejabat pemerintah berpihak kepada salah satu peserta pemilu, yaitu Golkar. Sehingga dianggap pemerintah merekayasa ketentuan-ketentuan yang menguntungkan Golkar, misalnya: menetapkan seluruh pegawai negeri sipil harus menyalurkan aspirasinya kepada salah satu peserta pemilu.¹⁷⁴

¹⁷³Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu, Mengawal Demokrasi*, (Jakarta: Murai Kencana, 2004), hlm. 156.

¹⁷⁴Muhammad Yahya Selma, ... *Op. Cit.*, hlm. 25.

Pada Pemilu 1971 tersebut diikuti oleh sepuluh kontestan partai politik, yaitu: Golongan Karya (Golkar), Partai Nasional Indonesia (PNI), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Katholik, Partai Murba, Partai Syarikat Islam Indonesia, Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Partai Kristen Indonesia, Partai Muslimin Indonesia, Partai Islam Perti. Dalam hubungannya dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan pada Pemilu 1971 berbeda dengan Pemilu 1955. Pada Pemilu 1971, menggunakan UU No. 15/1969, dengan sistem pemilihan, semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan. Cara ini ternyata mampu menjadi mekanisme tidak langsung untuk mengurangi jumlah partai yang meraih kursi dibandingkan penggunaan sistem kombinasi.

Namun, kelemahan dari sistem ini lebih banyak menyebabkan suara partai menjadi terbuang percuma. Pembagian kursi pada Pemilu 1971 dilakukan dalam tiga tahap dalam hal ada partai yang melakukan *stembus accoord*, tetapi, untuk daerah pemilihan yang tidak terdapat partai yang melakukan *stembus accord*, pembagian kursi hanya dilakukan dalam dua tahap, yaitu: *pertama*, suara partai dibagi dengan *kiesquotient* di daerah pemilihan. *Kedua*, apabila ada partai yang melakukan *stembus accoord*, maka jumlah sisa suara partai-partai yang menggabungkan sisa suara itu dibagi dengan *kiesquotient*. Selanjutnya, pada tahap berikutnya apabila masih ada kursi yang tersisa, masing-masing satu kursi diserahkan kepada partai yang meraih sisa suara terbesar, termasuk gabungan sisa suara partai yang melakukan *stembus accord* dari perolehan kursi pembagian tahap kedua. Namun, apabila tidak ada partai yang melakukan *stembus accoord*, maka setelah pembagian pertama, sisa kursi dibagikan langsung kepada partai yang memiliki sisa suara terbesar. Dengan demikian, cara pembagian kursi dalam Pemilu 1971 menyebabkan tidak selarasnya hasil perolehan suara secara nasional dengan perolehan keseluruhan kursi oleh suatu partai.¹⁷⁵

Tabel 1.3 Hasil Pemilu 1971 untuk Anggota Legislatif

NO.	PARTAI/NAMA DAFTAR	SUARA	%	KURSI
1.	Partai Golongan Karya	34.348.673	62,80	227
2.	Partai Nahdatul Ulama	10.213.650	18,67	58
3.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	3.793.266	6,93	24
4.	Partai Muslimin Indonesia	2.930.746	5,36	20
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.308.237	2,39	10

6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	733.359	1,34	7
7.	Partai Katolik	603.740	1,10	3
8.	Partai Islam Persatuan Tarbiyah Islamiyah	381.309	0,70	2
9.	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia	338.403	0,62	0
10.	Partai Musyawarah Rakyat Banyak	48.126	0,09	0
	Jumlah	54.699.509	100,00	351

ini jumlahnya
72,88?

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

Pemilu 1977

Setelah Pemilu 1971 terselenggara, pelaksanaan pemilu selanjutnya dilaksanakan secara periodik dan teratur. Pemilu ketiga diselenggarakan enam tahun lebih setelah Pemilu 1971, yakni pada tahun 1977. Setelah pelaksanaan Pemilu 1977, mulai terjadwal sekali dalam lima tahun.

¹⁷⁵*Ibid.*, hlm. 25–26.

Dasar hukum pelaksanaan Pemilu 1977 adalah UU No. 3/1975. Pelaksanaan Pemilu 1977 hanya diikuti oleh tiga organisasi sosial politik yaitu: PPP, Golkar, dan PDI sebagai organisasi peserta pemilu. Pada pelaksanaan Pemilu 1977, sistem proporsional yang dipakai sudah berkurang satu kelemahannya, yaitu fragmentasi partai, yang disebabkan jumlah organisasi sosial politik sudah dibatasi.¹⁷⁶

Perbedaan yang sangat kelihatan pada pelaksanaan Pemilu 1977 dengan pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya, yaitu pada Pemilu 1955 dan Pemilu 1971, pemerintah bersama-sama dengan DPR berusaha menyederhanakan jumlah partai peserta pemilu melalui UU No. 3/1975. Sehingga yang menjadi peserta pemilu pada Pemilu 1977, Pemilu 1982, Pemilu 1987, Pemilu 1992, dan pPemilu 1997 hanya diikuti oleh tiga peserta pemilu, yakni dua partai politik (PPP dan PDI) dan satu Golkar. Dan hasil lima kali pelaksanaan pemilu itu pun selalu sama, yakni Golkar selalu menjadi pemenang, sementara PPP dan PDI menjadi pelengkap atau sekadar ornamen peserta pemilu. Termasuk juga pada pelaksanaan Pemilu 1971, Golkar sudah menjadi pemenang pemilu. Hal ini membuktikan, adanya keterlibatan dan dukungan dari birokrasi sipil dan militer, sehingga secara langsung dan tidak langsung mengakibatkan kekuasaan eksekutif dan legislatif berada di bawah control (kendali) Golkar.

Peserta Pemilu 1977 diikuti oleh dua partai politik yang merupakan gabungan dari beberapa partai politik, antara lain:

- a) Partai-partai Kristen seperti: Parkindo, Partai Katholik, PNI, Murba, dan IPKI bergabung menjadi PDI.
- b) Partai-partai Islam seperti: NU, Parmusi, PSII, dan Perti bergabung menjadi PPP.

Penyelenggaraan pemungutan suara Pemilu 1977 dilaksanakan pada 2 Mei 1977. Di mana cara pembagian kursi masih dilakukan seperti pada Pemilu 1971, yakni mengikuti sistem proporsional di daerah pemilihan. yaitu menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan *stelsel* daftar.¹⁷⁷ Pada sistem ini peserta pemilu mendapatkan alokasi kursi berdasarkan proporsi suara yang diperolehnya. Dalam menentukan

¹⁷⁶Lihat Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019), Ed. 1, Cet. 1, hlm. 144-145.

¹⁷⁷<https://kpud-balangankab.go.id/pemilu-tahun-1977/>.

jumlah kursi di masing-masing daerah pemilihan, tidak semata-mata didasarkan pada jumlah penduduk, namun juga didasarkan pada wilayah administratif yang dijadikan daerah pemilihan. Provinsi adalah daerah administrasi yang dijadikan daerah pemilihan.¹⁷⁸ Selanjutnya, struktur pemilihan yang digunakan adalah sistem daftar tertutup, para pemilih hanya memilih salah satu partai yang tersedia, bukan memilih kandidat. Seseorang untuk dapat lolos menjadi kandidat harus melalui proses yang ketat di mana pemerintah ikut terlibat di dalamnya.¹⁷⁹

Tabel 1.4 Hasil Pemilu 1977 untuk Anggota Legislatif

NO.	PARTAI/NAMA DAFTAR	SUARA	%	KURSI
1.	Golongan Karya (Golkar)	39.750.096	62,11	232
2.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	18.743.491	29,29	99
3.	Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	5.504.757	8,60	29
	Jumlah	63.998.344	100,00	360

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statistictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

Hasil Pemilu 1982

Pemungutan suara Pemilu 1982 dilangsungkan secara serentak pada 4 Mei 1982, untuk memilih DPR dan DPRD Tingkat I Provinsi maupun Tingkat II Kabupaten/Kotamadya se-Indonesia periode 1982–1987. Sistem Pemilu 1982 tidak berbeda dengan sistem yang digunakan pada Pemilu 1971 dan Pemilu 1977, yaitu masih menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional). Pemungutan suara diselenggarakan serentak dengan asas *luber*, serta di seluruh wilayah

¹⁷⁸Cara pengalokasiannya adalah sebagai berikut: *pertama*, jumlah wakil dari setiap daerah pemilihan untuk DPR sekurang-kurangnya sama dengan jumlah kabupaten/kota yang ada dalam daerah pemilihan yang bersangkutan. *Kedua*, bagi daerah yang memiliki kelebihan penduduk kelipatan 400.000 pada Pemilu 1971 sampai dengan Pemilu 1982, maka daerah tersebut mendapat tambahan kursi sesuai dengan kelipatannya.

¹⁷⁹Mekanisme yang dipakai adalah calon anggota DPR harus lolos penelitian khusus (*litsus*) untuk mengetahui prestasi, dedikasi, loyalitas, dan tidak tercela (PDLT). Mekanisme ini lebih dimaksudkan untuk memastikan bahwa para calon adalah loyalis Orde Baru daripada untuk memperoleh kandidat yang berkualitas. Oleh partai peserta pemilu, calon anggota DPR yang lolos *litsus* kemudian disusun dalam daftar dengan nomor urut. Penentuan terpilih adalah mereka yang menempati nomor urut atas.

Negara Republik Indonesia. Pemilu diikuti oleh Golkar, PDI, dan PPP. Pemilu diselenggarakan oleh Presiden/Mandataris MPR dengan peningkatan peranan partai politik dan golongan karya dalam pelaksanaan dan pengawasan dari tingkat pusat sampai daerah yang diatur dengan UU Pemilu. Sistem dan tujuannya sama dengan Pemilu 1977, yaitu memilih anggota DPR (parlemen), tetapi komposisinya berbeda, yaitu sebanyak 364 anggota dipilih langsung oleh rakyat, sementara 96 orang diangkat oleh presiden. Pemilu ini dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sementara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 (selanjutnya disebut UU No. 2/1980). Untuk melaksanakan UU tersebut, maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1980 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pemilihan Umum. Pada Pemilu 1982, peserta pemilu (kontestan) mempunyai ciri-ciri yaitu:¹⁸⁰

- a) ciri keislaman dan ideologi Islam bagi Partai Persatuan Pembangunan;
- b) ciri demokrasi, kebangsaan, dan nasionalisme bagi Partai Demokrasi Indonesia;
- c) ciri kekaryaannya dan keadilan sosial bagi Golongan Karya (Golkar).

Pada Pemilu 1982, cara pembagian kursi tetap mengacu sebagaimana ketentuan pada Pemilu 1971.

Tabel 1.5 Hasil Pemilu 1982

NO.	PARTAI/NAMA DAFTAR	SUARA	%	KURSI
1.	Golongan Karya (Golkar)	48.334.724	64,34	242
2.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	20.871.880	27,78	94
3.	Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	5.919.702	7,88	24
	Jumlah	75.126.306	100,00	360

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

¹⁸⁰Inu Kencana Syafie, *Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), hlm. 344-346.

Hasil Pemilu 1987

Pemungutan suara Pemilu 1987 diselenggarakan tanggal 23 April 1987 secara serentak di seluruh tanah air, untuk memilih anggota DPR dan DPRD (DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota), dengan sistem pemilihan sama dengan pemilu sebelumnya, yaitu sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan *stelsel* daftar, dengan pembagian kursi juga tidak berubah, yaitu tetap mengacu pada pemilu sebelumnya. Hasil pemilu kali ini ditandai dengan kemerosotan terbesar PPP, yang disebabkan karena tidak boleh lagi PPP memakai asas Islam dan diubahnya lambang dari Ka'bah kepada Bintang, juga terjadinya pengembosan oleh tokoh-tokoh unsur NU, terutama di Jawa Timur dan Jawa Tengah.

Pelaksanaan Pemilu 1987 dengan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia.¹⁸¹ Pemilu 1987 dilaksanakan berdasarkan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN dan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum. Dasar hukum pelaksanaan Pemilu Tahun 1987 adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 (selanjutnya disebut UU 1/1985).

Perubahan menurut UU No. 1/1985, antara lain sebagai berikut.¹⁸²

1. Penegasan bahwatiga organisasi kekuatan sosial politik peserta pemilu mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama dan sederajat, serta hak memperoleh kesempatan dan pelayanan yang sama, termasuk dalam hal pencalonan bagi pegawai negeri sipil untuk keanggotaan badan perwakilan rakyat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi pegawai negeri sipil.
2. Memberikan peranan secara lebih efektif kepada ketiga organisasi kekuatan sosial politik dalam kegiatan pelaksanaan dan pengawasan dari tingkat pusat sampai daerah.

¹⁸¹<https://kpud-balangankab.go.id/pemilu-tahun-1987/>.

¹⁸²Lihat Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian, ... Op. Cit.*, hlm. 150-151.

3. Dalam hal ini Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai kecamatan yang semula wakil ketuanya hanya satu orang dari unsur pemerintah, ditambah menjadi lima orang yang diambilkan dari unsur Pemerintah, Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan Pembangunan, dan Angkatan Bersenjata masing-masing satu orang.
4. Untuk pemantapan Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara maka tanda gambar untuk pemilihan umum yang diajukan oleh ketiga organisasi peserta pemilihan umum harus mengungkapkan berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas.
5. Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Tingkat I, dan DPRD Tingkat II diselenggarakan setiap lima tahun sekali dalam waktu yang bersamaan.

Pelaksanaan Pemilihan Umum di Provinsi Daerah Tingkat I Timor Timur disesuaikan dengan perkembangan keadaan daerah, dan mengenai penetapan jumlah anggota DPR yang dipilih di daerah tersebut pengaturannya diserahkan kepada presiden sepanjang pembentukan Daerah Tingkat II belum ditetapkan berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974.

Aturan pelaksana UU No. 1/1985 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah tiga kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 (selanjutnya disebut PP No. 35/1985), Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1985 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Tiga Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 (selanjutnya disebut PP No. 43/1985). Beberapa materi perubahan yang dimasukkan dalam PP No. 35/1985 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 43/1985 adalah sebagai berikut.¹⁸³

¹⁸³*Ibid.*

1. Ketentuan bahwa pemilihan umum diselenggarakan secara jujur dan adil berdasarkan Demokrasi Pancasila dan UUD 1945 dengan mengadakan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.
2. Ketentuan bahwa keanggotaan Panitia Pemilihan Indonesia yang terdiri dari Anggota Dewan Pimpinan dan Dewan Pertimbangan Lembaga Pemilihan Umum, ditambah empat orang yang diambilkan dari unsur Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan Pembangunan, dan Angkatan Bersenjata masing-masing seorang, sehingga jumlah Anggota Panitia Pemilihan Indonesia yang semula berjumlah 22 (dua puluh dua) orang menjadi 26 (dua puluh enam) orang.
3. Anggota Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan dari unsur Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan Pembangunan, dan Angkatan Bersenjata yang semula masing-masing sebanyak-banyaknya tiga orang ditambah masing-masing menjadi sebanyak-banyaknya empat orang.
4. Ketentuan mengenai masa kampanye disepakati selama 25 (dua puluh lima) hari, dan masa tenang selama lima hari.
5. Ketentuan mengenai pengadaan saksi pada tiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) disepakati bahwa saksi dapat diambilkan dari anggota organisasi peserta Pemilihan Umum yang bertempat tinggal di wilayah Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang wilayah kerjanya meliputi TPS yang bersangkutan.

Tabel 1.6 Hasil Pemilu 1987 untuk Anggota Legislatif

NO.	PARTAI/NAMA DAFTAR	SUARA	%	KURSI
1.	Golongan Karya (Golkar)	62.783.680	73,11	299
2.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	13.701.428	15,96	61
3.	Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	9.384.708	10,93	40
	Jumlah	85.869.816	100,00	400

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statistictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

Hasil Pemilu 1992

Pemilu keenam dilaksanakan 9 Juni 1992 dengan sistem dan tujuan yang sama dengan pemilu sebelumnya, yaitu untuk memilih anggota DPR dan DPRD (DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota), dengan sistem pemilihan sama dengan pemilu sebelumnya yaitu sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan *stelsel* daftar. Pada Pemilu 1992 ini, hasil perolehan suara Golkar merosot dibandingkan Pemilu 1987. Kemerosotan suara Golkar pada Pemilu 1992 antara lain disebabkan masalah internal dalam tubuh Golkar. Walaupun demikian, Golkar tetap melanjutkan sejarah sebagai pemenang.

Tabel 1.7 Hasil Pemilu 1992 untuk Anggota Legislatif

NO.	PARTAI/NAMA DAFTAR	SUARA	%	KURSI
1.	Golongan Karya (Golkar)	66.295.401	68,05	279
2.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	16.619.356	17,06	62
3.	Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	14.506.479	14,89	55
	Jumlah	97.421.236	100,00	396

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statistictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

Hasil Pemilu 1997

Sampai dengan Pemilu 1997, cara pembagian kursi yang digunakan tidak berubah, masih menggunakan cara yang sama dengan pemilu-pemilu sebelumnya, dengan menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan *stelsel* daftar. Pemungutan suara diselenggarakan pada 29 Mei 1997, yang merupakan pemilu terakhir di masa pemerintahan Presiden Soeharto. Pada pelaksanaan Pemilu 1997, Golkar kembali merebut suara pendukungnya. Pemilu 1997 diwarnai banyak protes, protes terhadap kecurangan yang terjadi di banyak daerah, misalnya di Kabupaten Sampang, Madura, puluhan kotak suara dibakar massa karena kecurangan penghitungan suara dianggap keterlaluan.

Pemilu 1997 ini dilaksanakan dengan tujuan untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD (DPRD Tingkat I Provinsi maupun DPRD Tingkat II Kabupaten/Kotamadya) periode 1997–1999. Peserta pemilu tetap sama, yaitu PPP, Golkar, dan PDI, yang dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia, serta menganut sistem perwakilan berimbang. Selanjutnya, lembaga penyelenggara

pemilu adalah Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Situasi Pemilu 1997 berbeda dengan pemilu sebelumnya, karena banyak yang melaksanakan aksi protes terhadap rezim Soeharto, karena diduga adanya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Selain itu juga adanya peranan politik dari ABRI. Dan Golkar tetap menjadi pemenang pada Pemilu 1997.

Tabel 1.8 Hasil Pemilu 1997 untuk Anggota Legislatif

NO.	PARTAI/NAMA DAFTAR	SUARA	%	KURSI
1.	Golongan Karya (Golkar)	84.187.907	75,17	325
2.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	25.340.028	21,85	89
3.	Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	3.463.225	2,99	11
	Jumlah	115.991.160	100,00	425

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statistictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

3) Pemilihan Umum Orde Reformasi

Sesuai dengan perkembangannya, dan berdasarkan beberapa indikator, Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 dapat dianggap sebagai pemilu paling demokratis dan hanya dapat disandingkan dengan Pemilu 1955. Karena di era ini kekuasaan pemerintahan tidak lagi hegemonik di atas kekuasaan lainnya, seperti yudikatif. Sementara pelaksana dan pengawas pemilu juga tidak lagi mewakili kepentingan pemerintah seperti masa Orde Baru.¹⁸⁴ Pemilu masa reformasi ditandai dengan berakhirnya pemilu masa Orde Baru, yaitu dengan lengsernya Presiden Soeharto dari kursi jabatan presiden tahun 1998. Dan dilanjutkan dengan kepemimpinan B.J. Habibie. Masa kepemimpinan B.J. Habibie tidak begitu panjang, namun sejarah mencatat bahwa masa itu dikenal dengan istilah Orde Reformasi.

Pemilu 1999

Setelah Presiden Soeharto dilengserkan dari kekuasaannya pada 21 Mei 1998, jabatan presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Dan publik mendesak agar pemilu segera dilaksanakan. Namun, pelaksanaan pemilu baru dapat dilaksanakan pada 7 Juni 1999, atau 13 bulan setelah Habibie menjabat. Alasan pelaksanaan pemilu dipercepat adalah dalam rangka memperoleh pengakuan

¹⁸⁴Topo Santoso dan Ida Budhiati, ... *Op. Cit.*, hlm. 2.

atau kepercayaan dari publik, termasuk dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997 sudah dianggap tidak dapat dipercaya. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan penyelenggaraan Sidang Umum MPR yang dilaksanakan untuk memilih presiden dan wakil presiden yang baru.

Selanjutnya, dengan pemilu dipercepat, yang terjadi bukan hanya bakal digantinya keanggotaan DPR dan MPR sebelum selesai masa kerjanya, tetapi Presiden Habibie memangkas masa jabatannya yang seharusnya berlangsung sampai tahun 2003, suatu kebijakan dari seorang presiden yang belum pernah terjadi sebelumnya. Sebelum penyelenggaraan pemilu yang dipercepat, pemerintah mengajukan RUU tentang Partai Politik, RUU tentang Pemilu, dan RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Ketiga draft RUU tersebut disiapkan oleh sebuah tim dari Departemen Dalam Negeri (Depdagri), yang disebut dengan 'Tim 7', yang diketuai oleh Prof. Dr. M. Ryaas Rasyid (Rektor IIP Depdagri, Jakarta). Pada saat RUU disetujui oleh DPR dan disahkan menjadi UU, Presiden membentuk KPU yang anggota-anggotanya adalah wakil dari partai politik dan wakil dari pemerintah.

Pada Pemilu 1999 diikuti oleh 48 peserta partai politik, yaitu: Partai Indonesia Baru, Partai Kristen Nasional Indonesia, Partai Nasional Indonesia Pro Supeni, Partai Aliansi Demokrasi Indonesia, Partai Kebangkitan Muslim Indonesia, Partai Umat Islam, Partai Kebangkitan Umat, Partai Masyumi Baru, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Syarekat Islam Indonesia, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Abul Yatama, Partai Kebangsaan Merdeka, Partai Demokrasi Kasih Bangsa, Partai Amanat Nasional, Partai Rakyat Demokrat, Partai Syarekat Islam Indonesia 1905, Partai Katholik Demokrat, Partai Pilihan Rakyat, Partai Rakyat Indonesia, Partai Politik Islam Indonesia Masyumi, Partai Bulan Bintang, Partai Solidaritas Rakyat, Partai Keadilan, Partai Nahdlatul Umat, Partai Nasional Indonesia Front Marhaen, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, Partai Republik, Partai Islam Demokrat, Partai Nasional Indonesia Massa Marhaen, Partai Musyawarah Rakyat Banyak, Partai Demokrasi Indonesia, Partai Golongan Karya, Partai Persatuan, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Uni Demokrasi Indonesia, Partai Buruh Nasional, Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong, Partai Daulat Rakyat, Partai Cinta Damai, Partai Keadilan dan Persatuan, Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia, Partai Nasional Bangsa Indonesia,

Partai Bhinneka Tunggal Ika, Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia, Partai Nasioanal Demokrat, Partai Umat Muslim Indonesia, dan Partai Pekerja Indonesia.

Hal ini dimungkinkan, karena pada saat itu adanya kebebasan untuk mendirikan partai politik. Dalam sejarah Indonesia tercatat, bahwa setelah pemerintahan Perdana Menteri Burhanuddin Harahap, pemerintahan reformasi inilah yang mampu menyelenggarakan pemilu lebih cepat setelah dilaksanakan proses alih kekuasaan. Burhanuddin Harahap berhasil menyelenggarakan pemilu hanya sebulan setelah menjadi Perdana Menteri menggantikan Ali Sastroamidjojo, meskipun persiapan-persiapannya sudah dijalankan oleh pemerintahan sebelumnya. Sedangkan Habibie menyelenggarakan pemilu setelah 13 bulan menjabat sebagai presiden, meski persoalan yang dihadapi Indonesia bukan hanya krisis politik, tetapi yang lebih parah adalah krisis ekonomi, sosial, dan penegakan hukum, serta tekanan internasional.

Pemilu 1999 dilaksanakan dengan menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan *stelsel* daftar serta menggunakan asas Luber Jurdil.¹⁸⁵ Pemilu 1999 diselenggarakan untuk memilih 462 anggota DPR dan DPRD (DPRD provinsi serta DPRD kabupaten/kota). Pemilu 1999 merupakan pemilu yang terakhir kalinya diikuti oleh Provinsi Timor Timur.¹⁸⁶ Dasar hukum Pemilu 1999 mengacu kepada UU No. 3/1999. Pada pemilu masa reformasi, lembaga yang berwenang menyelenggarakan pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang pertama kali dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum, yang beranggotakan 53 orang yang struktur kelembagaannya terdiri dari unsur perwakilan pemerintah dan perwakilan setiap partai politik peserta pemilu pada saat itu.

Hasil Pemilu 1999 meskipun masa persiapannya tergolong singkat, pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 1999 ini dapat dilaksanakan sesuai jadwal. Tidak seperti yang diprediksikan dan dikhawatirkan banyak

¹⁸⁵Indonesiabaik.id, 5 Fakta Penting Pemilu 1999, https://indonesiabaik.id/motion_grafis/5-fakta-penting-pemilu-1999, diunduh 17 Oktober 2022.

¹⁸⁶PROFILPELAJAR.COM, Pemilihan umum legislatif Indonesia 1999, https://profilpelajar.com/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_1999, diunduh 17 Oktober 2022.

pihak sebelumnya, ternyata Pemilu 1999 dapat terlaksana dengan damai, tanpa ada kekacauan yang berarti. Hanya di beberapa daerah tingkat II di Sumatra Utara yang pelaksanaan pemungutan suaranya terpaksa diundur satu pekan. Itu pun karena adanya keterlambatan datangnya perlengkapan pemungutan suara. Namun tidak seperti pada pemungutan suara yang berjalan lancar, tahap penghitungan suara dan pembagian kursi pada pemilu kali ini sempat menghadapi hambatan. Pada tahap penghitungan suara, 27 partai politik menolak menandatangani berita acara perhitungan suara dengan dalih pemilu belum jujur (jujur dan adil). Sikap penolakan tersebut ditunjukkan dalam sebuah rapat pleno KPU.

Format penyelenggara pemilu pada tahun 1999 tidak terhindarkan dari stigma pemilu gagal, hal ini disebabkan karena hasil pemilu yang seharusnya disahkan oleh KPU sebagaimana yang diatur di dalam undang-undang, tetapi justru hasil Pemilu 1999 disahkan oleh presiden. Hal ini disebabkan karena munculnya konflik internal di dalam KPU, yang diakibatkan oleh karena formula pengisian keanggotaan KPU yang melibatkan unsur perwakilan setiap partai politik peserta pemilu, yang menimbulkan kekacauan.¹⁸⁷

Pada Pemilu 1999 ini, berbagai pelanggaran dan sengketa pemilu tidak dapat diselesaikan dengan baik dan pengadilan hanya bersifat formalitas. Pelanggaran yang terjadi pada Pemilu 1999, baik yang terjadi pada saat kampanye, politik uang, verifikasi, hingga penetapan.¹⁸⁸ Pelanggaran dalam bentuk politik uang secara khusus ditulis oleh Hermawan Sulistyio dan A. Kadar. Politik uang ini dipraktikkan dalam berbagai bentuk, antara lain:¹⁸⁹

- a) penyalagunaan kekuasaan dan wewenang berupa penggunaan keuangan negara untuk tujuan keuntungan langsung maupun tidak langsung partai politik tertentu;

¹⁸⁷Konflik tersebut muncul ketika pada tahapan proses perhitungan suara di mana sebanyak 27 partai politik menolak untuk menandatangani berita acara perhitungan suara. Ke-27 partai politik tersebut mengklaim bahwa KPU dinilai sudah tidak jujur, sehingga penetapannya dilakukan oleh presiden. Hal ini disebabkan oleh karena masing-masing partai politik peserta pemilu merupakan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap hasil pemilu dan berusaha untuk membela/mempertahankan kepentingan masing-masing partai politiknya.

¹⁸⁸Berbagai pelanggaran ini dituangkan dalam buku Topo Santoso dan Didik Supriyanto. Lihat, *Ibid*.

¹⁸⁹Hermawan Sulistyio dan A. Kadar, *Uang & Kekuasaan Dalam Pemilu 1999*, (Jakarta: KIPP Indonesia, 2000), hlm. V dan VI.

- b) penyaluran dana secara melawan hukum dalam kerangka “bujukan politik” terhadap orang, kelompok atau organisasi, untuk mencapai kemenangan partai politik tertentu; dan
- c) pemberian uang dan penerimaan uang yang bertujuan secara tidak sah memengaruhi proses-proses pemilu, seperti penentuan calon, pemungutan, dan penghitungan suara, serta penetapan hasil pemilu.

Tabel 1.9 Partai yang Tidak Menandatangani Hasil Pemilu 1999

NO.	PARTAI/NAMA DAFTAR
1.	Partai Keadilan
2.	PNU
3.	PBI
4.	PD
5.	Masyumi
6.	PNI Supeni
7.	Krisna
8.	Partai KAMI
9.	PKD
10.	PAY
11.	Partai MKGR
12.	PIB
13.	Partai SUNI
14.	PNBI
15.	PUDI
16.	PBN
17.	PKM
18.	PND
19.	PADI
20.	PRD
21.	PPI
22.	PID
23.	Murba
24.	SPSI
25.	PUMI
26.	PSP
27.	PARI.

Sumber: Muhammad Yahya Selma, ...*Op. Cit.*, hlm. 33–34.

Karena adanya penolakan, dokumen rapat KPU diserahkan KPU kepada presiden. Kemudian, oleh presiden hasil rapat dari KPU tersebut diserahkan kepada Panwaslu (Panitia Pengawas Pemilu). Panwaslu diberi tugas untuk meneliti keberatan-keberatan yang diajukan wakil-wakil partai di KPU. Hasilnya, Panwaslu memberikan rekomendasi bahwa pemilu adalah sah, selain itu, mayoritas partai politik tidak menyertakan data tertulis menyangkut keberatan-keberatannya. Hasil final pemilu diketahui oleh masyarakat pada 26 Juli 1999.

Tabel 1.10 Hasil Pemilu 1999

No. Urut	Nama Partai	Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi
1.	Partai Indonesia Baru	376.177	0,36	0
2.	Partai Kristen Nasional Indonesia	85.459	0,08	0
3.	Partai Nasional Indonesia	289.005	0,27	0
4.	Partai Aliansi Demokrat Indonesia	268.443	0,25	0
5.	Partai Kebangkitan Muslim Indonesia	299.816	0,28	1
6.	Partai Ummat Islam	152.139	0,14	0
7.	Partai Kebangkitan Ummat	11.313.037	10,72	58
8.	Partai Masyumi Baru	152.505	0,14	1
9.	Partai Persatuan Pembangunan	35.621.436	3,75	153
10.	Partai Syarikat Islam Indonesia 1905	376.177	0,36	0
11.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	85.459	0,08	0
12.	Partai Abdul Yatama	213.650	0,20	0
13.	Partai Kebangsaan Merdeka	104.474	0,10	0
14.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	550.221	0,52	5
15.	Partai Amanat Nasional	7.504.900	7,11	34
16.	Partai Rakyat Demokratik	78.447	0,07	0
17.	Partai Syarikat Islam Indonesia	375.408	0,36	1
18.	Partai Katolik Demokrat	215.546	0,20	1
19.	Partai Pilihan Rakyat	40.422	0,04	1
20.	Partai Rakyat Indonesia	54.394	0,05	0
21.	Partai Masyumi	456.207	0,43	1
22.	Partai Bulan Bintang	2.046.773	1,94	13
23.	Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia	60.998	0,06	0

No. Urut	Nama Partai	Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi
24.	Partai Keadilan	1.431.482	1,36	7
25.	Partai Nahdlatul Ummat	677.030	0,64	4
26.	Partai Nasional Indonesia – Front Marhaenis	364.838	0,35	1
27.	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia	328.166	0,31	1
28.	Partai Republik	208.587	0,20	0
29.	Partai Islam Demokrat	62.767	0,06	0
30.	Partai Nasional Indonesia – Massa Marhaen	345.453	0,33	1
31.	Partai Musyawarah Rakyat Banyak	62.003	0,06	0
32.	Partai Demokrasi Indonesia	646.540	0,61	1
33.	Partai Golongan Karya	23.675.511	22,43	120
34.	Partai Persatuan Pembangunan	546.388	0,52	1
35.	Partai Kebangkitan Bangsa	13.321.837	12,62	51
36.	Partai Uni Demokrasi Indonesia	140.587	0,13	0
37.	Partai Buruh Nasional	111.419	0,11	0
38.	Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong	203.980	0,19	0
39.	Partai Daulat Rakyat	427.461	0,40	1
40.	Partai Cinta Damai	167.488	0,16	0
41.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.064.742	1,01	4
42.	Partai Solidaritas Pekerja	49.435	0,05	0
43.	Partai Nasional Bangsa Indonesia	148.911	0,14	0
44.	Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia	359.919	0,34	1
45.	Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia	180.029	0,17	0
46.	Partai Nasional Demokrat	96.906	0,09	0
47.	Partai Ummat Muslimin Indonesia	49.689	0,05	0
48.	Partai Pekerja Indonesia	63.633	0,06	0
Total suara		105.553.708	100,00	462

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statistictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

4) Pemilihan Umum Pasca Amendemen Masa Reformasi

Pemilu pascaamendemen masa reformasi dilaksanakan pada Pemilu 2004, Pemilu 2009, Pemilu 2014, dan Pemilu 2019. Pada pemilu pasca amendemen masa reformasi, terkait penyelenggaraan pemilu terdapat perkembangan baru, di mana sudah lahir Mahkamah Konstitusi (MK), yang merupakan komponen pelengkap untuk menciptakan pemilu yang demokratis, khususnya mengenai pengujian undang-undang yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu dan penyelesaian sengketa pemilu. MK merupakan salah satu instrumen pengawasan aturan dan salah satu forum hukum penyelesaian sengketa pemilu. Kelahiran MK disepakati pada Perubahan Ketiga UUD 1945, pada 9 November 2001.¹⁹⁰ Selain itu, konstitusi juga secara tegas mengatur terkait dengan penyelenggaraan pemilu, pemilu yang diselenggarakan secara periodik setiap lima tahun sekali, serta terbentuk lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.¹⁹¹

Pemilu 2004

Pada Pemilu 2004, kontestan peserta pemilu sebanyak 23 partai politik, yang terdiri dari: PNI Marhaenisme, Partai Buruh Sosial Demokrat, Partai Bulan Bintang, Partai Merdeka, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan, Partai Perhimpunan Indonesia Baru, Partai Nasional Banteng Kemerdekaan, Partai Demokrat, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Amanat Nasional, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Bintang Reformasi, PDI Perjuangan, Partai Damai Sejahtera, Partai Golongan Karya, Partai Patriot Pancasila, Partai Sarikat Indonesia, dan Partai Persatuan Daerah.

Pemerintah bersama dengan DPR mengeluarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3959, selanjutnya disebut UU No. 4/2000), yang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 20003

¹⁹⁰Lihat Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian, ...Op. Cit.*, hlm. 160.

¹⁹¹Pasal 22E UUD 1945.

tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, selanjutnya disebut UU No. 12/2003), yang disahkan pada tanggal 11 Maret 2003. Perubahan tersebut dilakukan mengingat ketentuan yang termuat di dalam UU No. 4/2000 sepenuhnya belum memuat ketentuan-ketentuan sebagaimana telah diamanatkan oleh UUD 1945.

Perbedaan Pemilu 1999 dengan Pemilu 2004, salah satunya terletak pada pemilihan legislatif yang terbuka. Jika sebelumnya masyarakat hanya memilih gambar partai politik, maka pada Pemilu 2004 masyarakat juga memilih personel yang akan menduduki jabatan legislatif tersebut. Sehingga masyarakat dapat ikut berperan dalam mengawasi personil yang dipilihnya dan memberikan sanksi jika wakil yang dipilihnya ternyata tidak dapat bekerja secara maksimal dengan cara tidak memilih kembali pada pemilu-pemilu berikutnya.¹⁹²

Tabel 1.11 Hasil Pemilu 2004 untuk Anggota Legislatif

No. Urut	Nama Partai	Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	923.169	0,81	1
2.	Partai Buruh Sosial Demokrat	636.717	0,56	0
3.	Partai Bulan Bintang	2.970.487	2,62	11
4.	Partai Merdeka	844.641	074	0
5.	Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	8,15	58
6.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1.314.654	1,16	4
7.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	673.122	0,59	0
8.	Partai Nasionalis Banteng Kemerdekaan	1.216.902	1,07	0
9.	Partai Demokrat	8.458.825	7,45	56
10.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.425.240	1,26	1
11.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	856.221	0,75	1
12.	Partai Persatuan Nahdatul Ummah Indonesia	895.620	0,79	0
13.	Partai Karya Peduli Bangsa	2.401.223	2,12	2
14.	Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	10,56	52
15.	Partai Amanat Nasional	7.313.305	6,44	53

¹⁹²Lihat Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian, ... Op. Cit.*, hlm. 161-162.

No. Urut	Nama Partai	Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi
16.	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	7,34	45
17.	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	2,44	14
18.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21.026.629	18,53	109
19.	Partai Damai Sejahtera	2.424.654	2,14	13
20.	Partai Golongan Karya	24.480.757	21,57	127
21.	Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0,95	0
22.	Partai Sarikat Indonesia	679.296	0,60	0
23.	Partai Persatuan Daerah	657.916	0,58	0
Total suara		113.490.795	100,00	550

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statistictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

Pemilu 2009

Berdasarkan hasil evaluasi Pemilu 2004, pemerintah dan DPR bersama-sama melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kualitas pemilu, salah satunya dengan meningkatkan kualitas penyelenggara pemilu itu sendiri. Atas dasar pemikiran tersebut, pemerintah bersama dengan DPR mensahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721, selanjutnya disebut UU No. 22/2007). Dalam UU No. 22/2007 ini, diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilu dan tugas lainnya. KPU memberikan laporan presiden kepada DPR.

Jumlah keanggotaan KPU yang semula sebelas orang berubah menjadi tujuh orang tanpa mengubah secara mendasar pembagian tugas, fungsi, wewenang, dan kewajiban KPU dalam merencanakan dan melaksanakan tahap-tahap, jadwal, dan mekanisme pemilu DPR, DPD, DPRD, pemilu Presiden/Wakil Presiden, dan pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Mengenai keanggotaan KPU, dalam

perubahan UU No. 22/2007 juga memerhatikan porsi keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam keanggotaan KPU. Selain itu, UU No. 22/2007 juga mengatur mengenai masa tugas anggota KPU yaitu lima tahun dihitung sejak diucapkannya sumpah/janji.

Penyelenggara pemilu, di dalam ketentuan UU No. 22/2007, berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisien, dan efektivitas. Mengenai pengisian keanggotaan KPU, disyaratkan bahwa calon anggota KPU harus melalui tahap seleksi oleh tim seleksi yang dibentuk oleh presiden untuk menetapkan nama-nama calon anggota KPU sebelum diusulkan kepada DPR. Selain itu, dalam ketentuan UU No. 22/2007 juga diatur tentang seleksi calon anggota KPU Provinsi hingga KPU Kabupaten/Kota. Mengenai Sekretariat KPU, tugas, wewenang, serta tata cara pengisian jabatan struktural di Sekretariat KPU mulai dari tingkat pusat, provinsi, hingga tingkat kabupaten/kota diatur dalam UU No. 22/2007.

Pada pelaksanaan Pemilu 2009, kontestan peserta yaitu: Partai Hanura, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Gerindra, Partai Barisan Nasional, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Perjuangan Indonesia Baru, Partai Kedaulatan, Partai Persatuan Daerah, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Pemuda Indonesia, Partai Nasional Indonesia, Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Demokrasi Pembaharuan, Partai Karya Perjuangan, Partai Matahari Bangsa, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, Partai Demokrasi Kebangsaan, Partai Republik Nusantara, Partai Pelopor, Partai Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Damai Sejahtera, Partai Nasional Benteng Kemerdekaan, Partai Bulan Bintang, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Bintang Reformasi, Partai Patriot Pancasila, Partai Demokrat, Partai Kasih Demokrasi Indonesia, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Aceh Aman Sejahtera, Partai Daulat Aceh, Partai Suara Independen Rakyat Aceh, Partai Rakyat Aceh, Partai Aceh, Partai Bersatu Aceh, Partai Merdeka, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Sarikat Indonesia, Partai Buruh.¹⁹³

¹⁹³Triono, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Wacana Politik*, 2(2): 160, Oktober 2017.

Tabel 1.12 Hasil Pemilu 2009 untuk Anggota Legislatif

No. Urut	Nama Partai	Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi
1.	Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)	3.925.620	3,77	17
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	1.461.375	1,40	0
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI)	745.965	0,72	0
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional	1.260.950	1,21	0
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	4.642.795	4,46	26
6.	Partai Barisan Nasional	760.712	0,73	0
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	936.133	0,90	0
8.	Partai Keadilan Sejahtera	8.204.946	7,89	57
9.	Partai Amanat Nasional	6.273.462	6,03	46
10.	Partai Persatuan Indonesia Baru	198.803	0,19	0
11.	Partai Kedaulatan	438.030	0,42	0
12.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	139.988	0,13	0
13.	Partai Persatuan Daerah	553.299	0,53	0
14.	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.302	4,95	28
15.	Partai Pemuda Indonesia	415.563	0,40	0
16.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	317.433	0,31	0
17.	Partai Demokrasi Pembaharuan	896.959	0,86	0
18.	Partai Karya Perjuangan	351.571	0,34	0
19.	Partai Matahari Bangsa	415.294	0,40	0
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	671.356	0,65	0
21.	Partai Republik Nusantara	631.814	0,61	0
22.	Partai Pelopor	345.092	0,33	0
23.	Partai Golongan Karya	15.031.497	14,45	106
24.	Partai Persatuan Pembangunan	5.544.332	5,33	38
25.	Partai Damai Sejahtera	1.522.032	1,46	0
26.	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	468.856	0,45	0
27.	Partai Bulan Bintang	1.864.642	1,79	0
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.576.388	14,01	94
29.	Partai Bintang Reformasi	1.264.150	1,21	0
30.	Partai Patriot	547.798	0,53	0

No. Urut	Nama Partai	Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi
31.	Partai Demokrat	21.655.295	20,81	148
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	325.771	0,31	0
33.	Partai Indonesia Sejahtera	321.019	0,31	0
34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1.527.509	1,47	0
35.	Partai Merdeka	111.609	0,11	0
36.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	146.831	0,14	0
37.	Partai Sarikat Indonesia	141.558	0,14	0
38.	Partai Buruh	265.369	0,26	0
Totalsuara		104.048.118	100,00	560

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

Pemilu 2014

Sebagai pengganti UU No. 22/2007, dibentuk UU No. 15/2011. Pemilu 2014 diikuti oleh 12 kontestan partai politik, yaitu: Partai Nasdem, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Golkar, Partai Gerindra, Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Hanura, Partai Bulan Bintang, dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) serta tiga partai politik lokal di Aceh, Partai Damai Aceh, Partai Nasional Aceh, dan Partai Aceh.

Tabel 1.13 Hasil Pemilu 2014 untuk Anggota Legislatif

No. Urut	Nama Partai	Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi
1.	Partai Nasional Demokrat	8.412.949	6,74	35
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	11.292.151	9,04	47
3.	Partai Keadilan Sejahtera	8.455.614	6,77	40
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	23.673.018	18,96	109
5.	Partai Golongan Karya	18.424.715	14,75	91
6.	Partai Gerakan Indonesia Merdeka	14.750.043	11,81	73
7.	Partai Demokrat	12.724.509	10,19	61
8.	Partai Amanat Nasional	9.459.415	7,57	49
9.	Partai Persatuan Pembangunan	8.152.957	6,53	39
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	6.575.391	5,27	16
11.	Partai Bulan Bintang	1.822.908	1,46	0
12.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	1.142.067	0,91	0
Total suara		124.885.737	100,00	560

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

Pemilu 2019

Pemilu 2019 merupakan pemilu pertama yang diselenggarakan secara serentak, yaitu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Kerangka Pemilu 2019 menggunakan dasar hukum UU No. 7/2017. UU No. 7/2017 telah mencakup substansi dari tiga undang-undang, yaitu: Undang-Undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang Penyelenggara Pemilu ke dalam satu naskah secara terkodifikasi menjadi UU No. 7/2017, sehingga UU No. 7/2017 diharapkan dapat lebih memberikan jaminan konsistensi dalam pengaturan, dapat meminimalisir pertentangan antarnorma, dapat mencegah duplikasi (*redundancy*) pengaturan, dan pada akhirnya lebih mengedepankan

kepastian hukum, serta mempermudah para pihak atau pemangku kepentingan pemilu dalam memahami serta dalam pelaksanaannya.¹⁹⁴

Lebih lanjut, perubahan yang paling tampak dalam UU No. 7/2017 adalah terjadinya pergeseran pada status, tugas, dan wewenang KPU, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Tugas dan wewenang KPU dalam penyelesaian pelanggaran administratif menjadi berkurang, sementara tugas dan wewenang Bawaslu mengalami peningkatan. Tugas dan wewenang Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pada proses tahapan (sengketa dalam proses) pemilu mengalami penguatan. Kehadiran DKPP menjadi lembaga tetap, tidak lagi *ad hoc* atau temporer dan merupakan bagian dari kesatuan penyelenggara pemilu. Selain itu, tugas untuk mengakreditasi pemantau pemilu dipindahkan dari KPU ke Bawaslu.¹⁹⁵

Peningkatan tugas dan wewenang Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu, antara lain, jika pada pemilu sebelumnya Bawaslu hanya memeriksa dan selanjutnya merekomendasi kepada KPU, dan KPU yang menjatuhkan putusan serta sanksinya, dengan berlakunya UU No. 7/2017, yang memiliki tugas dan wewenang tersebut adalah Bawaslu. Hal ini secara tegas diatur pada ketentuan norma Pasal 95 UU No. 7/2017 yang menyatakan, "*Bawaslu berwenang: (a) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu; (b) memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu; (c) memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang; (d) menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu.*"

Terkait dengan perkembangan Pemilu 2019, kedudukan DKPP sebagai penyelenggara pemilu bersifat tetap. Hal ini secara tegas diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 UU No. 7/2017 yang menyatakan, "*Penyelenggara pemilu terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta untuk memilih anggota DPRD secara langsung oleh rakyat.*" DKPP ini merupakan lembaga yang bertugas menangani

¹⁹⁴Topo Santoso dan Ida Budhiati, ...*Op. Cit.*, hlm. 256–257.

¹⁹⁵*Ibid.*, hlm. 259.

pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu,¹⁹⁶ yang bersifat tetap. DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU: anggota KPU provinsi dan anggota KPU kabupaten/kota, serta anggota Bawaslu: anggota Bawaslu provinsi dan anggota Bawaslu kabupaten/kota.

Pada Pemilu 2019, yang menjadi peserta pemilu untuk pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik yang telah ditetapkan atau lulus verifikasi oleh KPU. Persyaratan partai politik untuk menjadi peserta pemilu adalah:¹⁹⁷

- a) berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
- b) memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
- c) memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
- d) memiliki kepengurusan di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- e) menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
- f) memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
- g) mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu;¹⁹⁸
- h) mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan
- i) menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

¹⁹⁶Pasal 1 angka 24 UU No. 7/2017.

¹⁹⁷Pasal 173 ayat (2) UU No. 7/2017.

¹⁹⁸Yang dimaksud dengan "kantor tetap" adalah kantor yang digunakan sebagai kesekretariatan dalam menjalankan fungsi partai politik.

Kantor tetap dapat milik sendiri, sewa, pinjam pakai dan mempunyai alamat tetap.

Peserta Pemilu 2019 diikuti oleh 16 (enam belas) kontestan partai politik, yaitu: Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Gerindra, PDI Perjuangan, Partai Golkar, Partai NasDem, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Amanat Nasional, Partai Demokrat, Partai Berkarya, PSI, Partai Hanura, PBB, Perindo, PKPI, dan Partai Garuda.

Tabel 1.14 Daftar Perolehan Kursi Partai Politik Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2019

No. Urut	Nama Partai	Jumlah Suara	%	Jumlah Kursi
1.	Partai Kebangkitan Bangsa	13.570.097	9,69	58
2.	Partai Gerindra	17.596.839	12,57	78
3.	PDI Perjuangan	27.503.961	19.33	128
4.	Partai Golkar	17.229.789	12,31	85
5.	Partai NasDem	12.661.792	9,05	59
6.	Partai Keadilan Sejahtera	11.493.663	8,21	49
7.	Partai Persatuan Pembangunan	6.323.147	4,52	19
8.	Partai Amanat Nasional	9.572.623	6,84	44
9.	Partai Demokrat	10.876.057	7,77	54
10.	Partai Berkarya	2.929.495	2,09	0
11.	PSI	2.651.361	1,89	0
12.	Partai Hanura	2.161.507	1,54	0
13.	PBB	1.099.848	0,79	0
14.	Perindo	3.738.320	2,67	0
15.	PKPI	312.775	0,50	0
16.	Partai Garuda	702.536	0,50	0

Total suara	139.972.260	100	574
--------------------	--------------------	------------	------------

Sumber: Badan Pusat Statistik, *Update* Terakhir: 13 Juli 2020, <https://www.bps.go.id/statictable/2009/03/04/1573/hasil-penghitungan-suara-sah-partai-politik-peserta-pemilu-legislatif-tahun-1955-2019.html>.

Sementara, untuk pemilihan anggota DPD, pesertanya adalah perseorangan yang telah memenuhi persyaratan, antara lain:¹⁹⁹

- a) warga negara Indonesia yang telah berumur 21 tahun atau lebih;
- b) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;²⁰⁰
- c) bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;²⁰¹
- d) dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia;
- e) berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;²⁰²
- f) setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- g) tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h) sehat jasmani dan rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika;²⁰³

¹⁹⁹Pasal 182 UU No. 7/2017.

²⁰⁰Yang dimaksud dengan “bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa” adalah taat menjalankan kewajiban agamanya.

²⁰¹Yang dimaksud dengan “bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia” dalam ketentuan ini termasuk warga negara Indonesia yang karena alasan tertentu pada saat pendaftaran calon, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan melengkapi persyaratan surat keterangan dari Perwakilan Negara Republik Indonesia setempat.

²⁰²Yang dimaksud dengan “sekolah lain yang sederajat” antara lain Sekolah Menengah Atas Luar Biasa (SMALB), Pondok Pesantren Salafiah, Sekolah Menengah Theologia Kristen, dan Sekolah Seminari.

Kesederajatan pendidikan dengan Sekolah Menengah Atas ditetapkan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

²⁰³Yang dimaksud dengan “sehat jasmani dan rohani” adalah keadaan sehat

yang dibuktikan dengan surat kesehatan atau surat keterangan sehat dari dokter, puskesmas, atau rumah sakit pemerintah yang memenuhi syarat dan disertai dengan keterangan bebas narkoba.

Cacat tubuh tidak termasuk kategori gangguan kesehatan.

- i) terdaftar sebagai Pemilih;
- j) bersedia bekerja penuh waktu;²⁰⁴
- k) mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, kepala desa dan perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik desa, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;²⁰⁵
- l) bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik; advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m) bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- n) mencalonkan hanya untuk 1 (satu) lembaga perwakilan;
- o) mencalonkan hanya untuk 1 (satu) daerah pemilihan; dan
- p) mendapatkan dukungan minimal dari pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan.

²⁰⁴Yang dimaksud dengan “bersedia bekerja penuh waktu” adalah bersedia untuk tidak menekuni pekerjaan lain apa pun yang dapat mengganggu tugas dan kewajibannya sebagai anggota DPD.

²⁰⁵Surat pengunduran diri tidak dapat ditarik kembali setelah surat tersebut diterima dan ditindaklanjuti oleh instansi yang bersangkutan.

Kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas, dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang mengundurkan diri untuk menjadibakal calon anggota DPD tidak lagi memiliki status beserta hak dan kewenangannyasejak yang bersangkutan ditetapkan sebagai calon dalam daftar calon tetap.

Yang dimaksud dengan “badan lain” adalah lembaga pemerintah nonkementerian yang didanai oleh APBN.

Pelaksanaan Pemilu 2019 diselenggarakan pada 17 April 2019 untuk memilih 575 anggota DPR, 136 anggota DPD, serta 2.207 anggota DPRD provinsi dan 17.610 anggota DPRD kabupaten/kota se-Indonesia periode 2019–2024, yang dilaksanakan bersamaan dengan pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2019.²⁰⁶

Tabel 1.15 Alokasi Kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

No.	Lembaga	Jumlah Kursi
1.	DPR	575
2.	DPD	136
3.	DPRD provinsi	2.207
4.	DPRD kabupaten/kota	17.610

Sementara, persyaratan untuk calon presiden dan calon wakil presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 169 UU No. 7/2017 adalah:

- a) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;²⁰⁷
- b) warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri;²⁰⁸
- c) suami atau istri calon Presiden dan suami atau istri calon wakil presiden adalah warga negara Indonesia;
- d) tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;²⁰⁹
- e) mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden serta bebas dari penyalahgunaan narkoba;

²⁰⁶Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019, Portal Informasi Pilkada dan Pemilu, Komisi Pemilihan Umum, diunduh 8 Agustus 2022.

²⁰⁷Yang dimaksud dengan ‘bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa’ adalah taat menjalankan kewajiban agamanya.

²⁰⁸Warga negara yang menjadi calon presiden dan calon wakil presiden adalah warga negara yang telah mengalami akulturasi nilai-nilai budaya, adat istiadat dan keaslian bangsa Indonesia, serta memiliki semangat patriotisme dan jiwa kebangsaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²⁰⁹Yang dimaksud dengan ‘tidak pernah mengkhianati negara’ adalah tidak pernah terlibat gerakan separatis, tidak pernah melakukan gerakan secara inkonstitusional atau dengan kekerasan untuk mengubah dasar negara, serta tidak pernah melanggar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f) bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;²¹⁰
- g) telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;
- h) tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- i) tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
- j) tidak pernah melakukan perbuatan tercela;²¹¹
- k) tidak sedang dicalonkan sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD;
- l) terdaftar sebagai pemilih;
- m) memiliki nomor pokok wajib pajak dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama lima tahun terakhir yang dibuktikan dengan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi;²¹²
- n) belum pernah menjabat sebagai presiden atau wakil presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;²¹³
- o) setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;²¹⁴

²¹⁰Yang dimaksud dengan 'bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia' dalam ketentuan ini termasuk Warga Negara Indonesia yang karena alasan tertentu pada saat pendaftaran calon, bertempat tinggal di luar negeri, dan melengkapi persyaratan surat keterangan dari Perwakilan Negara Republik Indonesia setempat.

²¹¹Yang dimaksud dengan 'tidak pernah melakukan perbuatan tercela' adalah tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma susila, dan norma adat, seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina.

²¹²Dalam hal lima tahun terakhir bakal pasangan calon tidak sepenuhnya atau belum memenuhi syarat sebagai wajib pajak, kewajiban pajak terhitung sejak calon menjadi wajib pajak.

²¹³Yang dimaksud dengan 'belum pernah menjabat dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama' adalah yang bersangkutan belum pernah menjabat dalam jabatan yang sama selama dua kali masa jabatan, baik berturut-turut maupun tidak berturut-turut, walaupun masa jabatan tersebut kurang dari lima tahun.

²¹⁴Persyaratan setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika, yang didasarkan atas rekomendasi dan jaminan pimpinan partai politik atau gabungan partai politik.

- p) tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih;²¹⁵
 - q) berusia paling rendah 40 tahun;
 - r) berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;²¹⁶
 - s) bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G 30S/PKI;²¹⁷ dan
- t. memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Calon presiden dan wakil presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.²¹⁸

C. Model Pemilihan Umum

Seiring dengan perkembangan dan kemajuan zaman, pemilu telah berubah menjadi sistem tersendiri yang melahirkan berbagai corak, model, dan cara yang disesuaikan dengan sistem pemerintahan²¹⁹ dari negara masing-masing. Di negara penganut sistem pemerintahan

²¹⁵Orang yang dipidana penjara karena kealpaan atau alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini.

²¹⁶Yang dimaksud dengan 'sekolah lain yang sederajat' antara lain Sekolah Menengah Atas Luar Biasa (SMALB), Pondok Pesantren Salafiah, Sekolah Menengah Theologia Kristen, dan Sekolah Seminari. Kesederajatan pendidikan dengan Sekolah Menengah Atas ditetapkan oleh pemerintah dan/atau pemerinah daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

²¹⁷Ketentuan huruf s termasuk bagi anggota organisasi terlarang lainnya menurut peraturan perundang-undangan.

²¹⁸Pasal 221 UU No. 7/2017.

²¹⁹Dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik dalam negara berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antarpemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Misalnya, pendapat ahli tata negara Prof. Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Lihat Jimly Asshiddiqie, (2007), *Pokok-Pokok ...Op. Cit.*, hlm. 311.

presidensial, model pemilu akan berbeda dengan negara penganut sistem pemerintahan parlementer. Bahkan, negara-negara yang sistem pemerintahannya sama pun, model pemilu atau untuk memilih siapa pada saat pemilu dilaksanakan juga dapat berbeda.

Sistem pemilu tidak hanya dapat dilihat sebagai cara untuk mewujudkan badan-badan pemerintahan melainkan juga sebagai sarana manajemen konflik dalam suatu masyarakat. Beberapa sistem, dalam beberapa situasi, akan mendorong partai-partai dalam membuat seruan inklusif bagi dukungan pemilu di luar basis suara inti mereka, sekalipun sebuah partai mengandalkan dukungan utamanya dari para pemilih kulit hitam, sebuah sistem pemilu tertentu dapat memberikan insentif untuk menarik para pemilih. Dengan demikian, *platform* kebijakan partai akan menjadi tidak begitu cenderung memecah-belah dan eksklusif, dan lebih condong pada upaya pemersatuan dan bercorak inklusif. Insentif-insentif sistem pemilu serupa dapat menjadikan partai-partai tidak begitu eksklusif secara etnis, kedaerahan, kebahasaan, dan ideologis.²²⁰

Sistem pemilu dapat mendorong para pemilih untuk melihat di luar kelompok mereka sendiri dan berpikir untuk memberikan suara bagi partai-partai yang secara tradisional mewakili sebuah kelompok yang berbeda. Perilaku memberi suara semacam itu melahirkan akomodasi dan pembangunan komunitas. Sistem-sistem yang memberi pemilih lebih dari satu suara atau memungkinkan pemilih mengurutkan pada kandidat berdasarkan preferensi akan memberi ruang bagi para pemilih untuk menembus batas-batas yang sudah tertanam dalam pikiran.²²¹

Persepsi terkait dengan perolehan hasil pemilu dianggap adil atau tidak, sangat berbeda dari satu negara dengan negara lainnya. Dua kali penyelenggaraan pemilu di Inggris (UK) (pada tahun 1947 dan tahun 1951), partai yang meraih suara paling banyak secara keseluruhan, justru mendapatkan kursi lebih sedikit dari lawan-lawan politiknya, namun hal ini dianggap sebagai pengecualian dari sebuah sistem yang pada dasarnya dianggap mapan daripada suatu

²²⁰Andrew Reynolds, Ben Reilly, and Andrew Ellis, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru Internasional IDEA*, (Stockholm, Swedia: International Institute For Democracy and Electoraal Assistance, 2005), hlm. 10-14.

²²¹Markus H. Simarmata, "Mencari Solusi terhadap Keraguan Sistem Pemilihan Umum yang Tepat di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14(3): 287, September 2017, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/106-390-1-PB-4.pdf.

ketidakadilan yang harus dibatalkan. Sebaliknya terhadap kondisi yang sama di Selandia Baru pada tahun 1978 dan tahun 1981, di mana Partai Nasional tetap memegang kekuasaan walaupun meraih suara lebih sedikit dari Partai Buruh yang beroposisi. Keadaan ini menuai pujian karena memenuhi gerakan pembaruan yang menimbulkan perubahan sistem pemilu.²²²

Lebih lanjut, dalam pelaksanaan pemilu, sangat dibutuhkan akuntabilitas.²²³ Sebuah sistem politik yang akuntabel adalah sistem politik di mana pemerintah bertanggung jawab terhadap para pemilih dengan pertanggungjawaban sebesar mungkin. Para pemilih harus dapat memengaruhi struktur pemerintahan, baik dengan mengganti koalisi partai-partai berkuasa atau dengan menggusur sebuah partai dari kekuasaan jika gagal menjalankan tugasnya. Sistem pemilu yang dirancang dengan layak akan memudahkan tujuan tersebut. Dengan demikian, jelaslah bahwa sistem pemilu memiliki dampak besar pada isu-isu tata kelola pemerintahan yang lebih luas, apakah dalam sistem presidensial maupun parlementer.²²⁴

1. Pemilihan Umum Secara Langsung

Pemilu adalah pemindahan hak dari setiap warga negara kepada kelompok yang akan memerintah atas nama kekuasaan dari rakyat. Yang bertujuan agar pemerintah yang berkuasa itu betul-betul menjalankan kekuasaannya sesuai dengan hati nurani rakyat. Selain itu, pemilu juga merupakan salah satu mekanisme demokrasi untuk menentukan pergantian pemerintahan di mana rakyat dapat terlibat dalam proses pemilihan wakil mereka yang akan duduk di parlemen dan yang akan menjadi pemimpin nasional maupun daerah, dilaksanakan dengan berpedoman kepada asas-asas berikut.²²⁵

a. Langsung

Artinya, pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan. Tiap warga negara yang sudah berhak

²²²*Ibid.*

²²³Akuntabilitas adalah salah satu landasan pemerintah yang representatif.

²²⁴Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, ... *Op. Cit.*, hlm. 10-14.

²²⁵Syahrial Syarbaini dkk., *Pengetahuan Dasar Ilmu Politik*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2011), hlm. 145.

memilih dapat secara langsung memilih partai atau kelompok peserta pemilu tanpa perantara orang lain, sehingga terhindar dari kemungkinan manipulasi kehendak oleh perantara, siapapun perantara itu.

b. Umum

Artinya, pemilu dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak pilih untuk menggunakan suaranya. Jadi, Setiap warga negara tanpa memandang latar belakang dapat menggunakan hak pilihnya.²²⁶

c. Bebas

Artinya, pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak mana pun. Asas bebas ini mengandung dua dimensi, yakni 'bebas untuk' dan 'bebas dari'. 'Bebas untuk' maksudnya, setiap warga negara yang berhak memilih mempunyai kebebasan menyatakan pendapat, aspirasi, dan pilihannya. Sedangkan 'bebas dari', maksudnya bahwa setiap warga negara harus terbebas dari intimidasi dan paksaan dalam bentuk apa pun.

d. Rahasia

Artinya, suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri. Rahasia juga merupakan asas yang merujuk pada situasi di mana setiap pemilih memberikan suaranya tanpa diketahui oleh siapapun.²²⁷

e. Jujur

Artinya, pemilu harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap warga negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih. Sehingga, setiap tindakan pelaksanaan pemilu harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sesuai dengan etika dan oralitas masyarakat, serta bebas dari praktik-praktik intimidasi, paksaan, manipulasi, penipuan, pembelian suara, dan korupsi.

²²⁶B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2009), hlm. 254.

²²⁷*Ibid.*, hlm. 255-256.

f. Adil

Artinya, perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Setiap warga negara yang berhak memilih dan dipilih, setiap partai politik peserta pemilu atau kandidat dan setiap daerah, diperlakukan sama dan setara oleh setiap unsur penyelenggara pemilu, seperti KPU, Panwas, dan instansi penegak hukum.²²⁸

Dalam konstitusi, yaitu Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 secara tegas dinyatakan bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung. Pemilu secara langsung adalah suatu sistem untuk memilih pemegang jabatan politik dengan cara memberikan suara pemilih untuk kandidat, pasangan calon, atau partai politik yang diinginkan dengan cara langsung atau tidak diwakilkan, sehingga kandidat, pasangan calon, atau partai politik yang mereka inginkan dapat terpilih. Pemenang dari pemilihan langsung ditentukan tergantung pada sistem pemilihan yang digunakan. Sistem yang paling umum digunakan adalah sistem pluralitas dan sistem dua putaran untuk pemilihan pemenang tunggal, seperti pemilihan presiden dan daftar partai perwakilan proporsional untuk pemilihan legislatif.²²⁹

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) juga sudah dilaksanakan secara langsung. Untuk pemilihan legislatif serta pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara langsung mulai pelaksanaan Pemilu 2004. Terhadap pelaksanaan pemilu secara langsung tersebut, mempunyai kelebihan dan kekurangan. Menurut Wasistiono, kelebihan pemilu secara langsung, antara lain:²³⁰

- a. demokrasi langsung, makna kedaulatan berada di tangan rakyat akan tampak secara nyata;
- b. Akan diperoleh pemimpin yang mendapat dukungan luas dari rakyat sehingga memiliki legitimasi yang kuat;

²²⁸*Ibid.*, hlm. 257.

²²⁹Wikipedia, *Pemilihan Langsung*, diunduh 16 Agustus 2022, https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_langsung.

²³⁰Wasistiono Sadu, *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Dampaknya Secara Politis, Hukum, Pemerintahan Serta Sosial Ekonomi*, Indramayu: Bahan Diskusi Panel PPMP dan Alumni Universitas Satyagama, 7 Februari 2005, <http://repository.unib.ac.id/9096/2/IV%20CV%20CLAMP%20CI-14-nad-FH.pdf>.

- c. Melalui pemilihan secara langsung, suara rakyat menjadi sangat berharga.

Sementara, menurut Kertapradja, kelemahan pemilu secara langsung adalah:²³¹

- a. kemungkinan munculnya konflik kepentingan;
- b. dalam penyelenggaraan pemilihan secara langsung terbuka kemungkinan terjadinya kolusi dan *money politics*;
- c. apabila pemilu secara langsung dilaksanakan secara tidak benar, tidak jujur, dan penuh kecurangan, maka rakyat tidak akan percaya pada sistem yang ada, sehingga akan terbentuk sikap saling curiga, tidak percaya, dan bahkan konflik antar pendukung;
- d. konflik pada tataran birokrasi secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada masyarakat, antara lain pelayanan menjadi tidak egaliter, masyarakat juga dengan mudah akan tersulut konflik oleh masalah yang sederhana, sehingga di tengah masyarakat terjadi terus-menerus konflik.

Sementara kekurangan pelaksanaan pemilu secara langsung, antara lain: terjadinya pelanggaran-pelanggaran maupun sengketa pemilu, misalnya: potensi terjadinya *money politic*.

2. Pemilihan Umum Tidak Langsung/Perwakilan

Pemilu tidak langsung merupakan suatu bentuk pemilihan di mana para pemilih melakukan pemilihan terhadap kontestan atau kandidat untuk menjadi anggota suatu lembaga kenegaraan yang mempunyai wewenang untuk memilih orang yang akan menjadi pejabat negara tersebut. Pemilu dengan sistem tidak langsung/sistem representasi, hadir setidaknya-tidaknya dalam empat bentuk, yakni sebagai berikut.²³²

1. Representasi geografis yang mengisyaratkan bahwa setiap daerah, apakah kota kecil atau kota besar, sebuah provinsi atau sebuah dapil, mempunyai anggota-anggota badan legislatif yang dipilih dan pada akhirnya bertanggung jawab kepada daerah mereka.

²³¹Djohermansyah Djohan dan Made Suwandi, *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*, (Jakarta: IIP Press, 2005), hlm 56.

²³²Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, ... *Op. Cit.*, hlm. 10–14.

2. Pembagian ideologis dalam masyarakat dapat diwakili oleh badan legislatif, apakah melalui perwakilan dari partai-partai politik atau wakil-wakil independen atau kombinasi keduanya.
3. Sebuah badan legislatif mungkin merepresentasikan situasi politis partai yang ada dalam suatu negara sekalipun partai-partai politik tidak mempunyai sebuah basis ideologis. Jika separuh pemilih memberikan suara untuk satu partai politik, tetapi partai tersebut tidak, atau nyaris tidak memenangkan satu pun kursi di badan legislatif, maka sistem tersebut tidak dapat dikatakan merepresentasikan kehendak rakyat.
4. Konsep representasi deskriptif memandang bahwa badan legislatif hingga batas tertentu harus menjadi “cermin bangsa” yang seharusnya memandang, merasakan, berpikir, dan bertindak dengan cara yang mencerminkan rakyat secara keseluruhan. Sebuah badan legislatif yang cukup deskriptif akan mencakupi laki-laki dan perempuan, tua dan muda, miskin dan kaya, serta mencerminkan afiliasi keagamaan, komunitas, linguistik, dan kelompok-kelompok etnis yang berbeda-beda dalam suatu masyarakat.

Dalam penyelenggaraan pemilu, juga dikenal dengan sistem pemilu ‘suara terbuang’, yaitu: suara sah yang tidak terpakai dalam pemilihan kandidat yang ada, berbeda dari surat suara rusak atau tidak sah, yang tidak dihitung, serta dapat mencapai proporsi substansial dari total suara nasional.²³³ Suara terbuang adalah suara yang diberikan pemilih kepada calon legislatif atau partai politik yang partai politiknya tidak memenuhi ambang batas parlemen atau gagal masuk DPR. Suara terbuang dapat memengaruhi proporsionalitas penghitungan perolehan suara menjadi kursi perwakilan. Suara terbuang pada pelaksanaan pemilu dapat mengakibatkan masalah, antara lain: disproporsionalitas, *money politic*, memicu konflik ketidakpuasan atas hasil yang dianggap tidak mewakili pilihan politiknya.²³⁴

²³³*Ibid.*

²³⁴KumparanNEWS, *PT 4% di Pemilu 2019 Membuat 14 Juta Suara Terbuang Sia-sia*, 30 Juni 2020, <https://kumparan.com/kumparannews/pt-4-di-pemilu-2019-membuat-14-juta-suara-terbuang-sia-sia-1tiMZb2tiWl/full>, diunduh 18 Oktober 2022.

3. Pemilihan Umum Serentak

Pelaksanaan pemilu secara serentak, dilaksanakan dengan menggabungkan pemilu legislatif (pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD) serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pemberlakuan keserentakannya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang mengabulkan permohonan Effendi Ghazali. Dalam pertimbangan hukum Putusan dimaksud terkait dengan konstusionalitas penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan penyelenggaraan pemilu anggota lembaga perwakilan, dinyatakan:

[3.17] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, untuk menentukan konstusionalitas penyelenggaraan Pilpres apakah setelah atau bersamaan dengan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan, paling tidak harus memperhatikan tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, original intent dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Selanjutnya Mahkamah akan menguraikan ketiga dasar pertimbangan tersebut, sebagai berikut:

***Pertama**, menurut Mahkamah penyelenggaraan Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999–2002) adalah memperkuat sistem presidensial. Dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Presiden sebagai kepala negara dan lambang pemersatu bangsa. Presiden tidak hanya ditentukan oleh mayoritas suara pemilih, akan tetapi juga syarat dukungan minimal sekurang-kurangnya lima puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia dapat langsung diambil sumpahnya sebagai Presiden. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh*

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hanya dengan alasan-alasan tertentu yang secara limitatif ditentukan dalam UUD 1945, yaitu apabila terbukti menurut putusan pengadilan dalam hal ini Mahkamah Konstitusi, telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Dengan sistem pemerintahan yang demikian, UUD 1945 menempatkan Presiden dalam posisi yang kuat sehingga dalam masa jabatannya tidak dapat dijatuhkan oleh DPR selain karena alasan dan proses yang secara limitatif telah ditentukan dalam UUD 1945. Posisi Presiden dalam hubungannya dengan DPR adalah sejajar dengan prinsip hubungan yang saling mengawasi dan mengimbangi (checks and balances). Menurut UUD 1945, dalam hal tertentu kebijakan Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR seperti pengangkatan duta dan penerimaan duta dari negara lain. Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan DPR. Pada sisi lain, DPR dalam menjalankan kekuasaan membentuk Undang-Undang harus dilakukan bersama-sama serta disetujui bersama dengan Presiden. Mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Presiden mengajukan rancangan APBN untuk dibahas bersama untuk mendapat persetujuan DPR dan apabila rancangan APBN tidak mendapatkan persetujuan DPR, Presiden menjalankan APBN tahun sebelumnya. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Hanya untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Walaupun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak. Menurut UUD 1945, seluruh anggota DPR dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang pesertanya diikuti oleh partai politik, sehingga anggota DPR pasti anggota partai politik. Oleh karena konfigurasi kekuatan DPR, berkaitan dengan konfigurasi kekuatan partai politik yang memiliki anggota di DPR, maka posisi partai politik yang memiliki kursi di DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah penting dan dapat memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh Presiden. Walaupun demikian, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan

tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan partai politik, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden. Dari ketentuan UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada satu sisi, sistem pemerintahan Indonesia menempatkan partai politik dalam posisi penting dan strategis, yaitu Presiden memerlukan dukungan partai politik yang memiliki anggota di DPR untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahannya dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan legitimasi seorang Presiden. Di samping itu, pada satu sisi calon Presiden/Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan karena siapa yang menjadi Presiden sangat tergantung pada pilihan rakyat. Hak eksklusif partai politik dalam pencalonan Presiden sangat terkait dengan hubungan antara DPR dan Presiden dan rancang bangun sistem pemerintahan yang diuraikan di atas, karena anggota DPR seluruhnya berasal dari partai politik, akan tetapi hak eksklusif partai politik ini diimbangi oleh hak rakyat dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi Presiden dan legitimasi rakyat kepada seorang Presiden. Dengan demikian, idealnya menurut desain UUD 1945, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden sangat berkaitan dengan dua dukungan, yaitu dukungan rakyat pada satu sisi dan dukungan partai politik pada sisi yang lain. Hal yang sangat mungkin terjadi adalah pada satu sisi Presiden mengalami kekurangan (defisit) dukungan partai politik yang memiliki anggota DPR, tetapi pada sisi lain mendapat banyak dukungan dan legitimasi kuat dari rakyat. Dalam kondisi yang demikian, terdapat dua kemungkinan yang akan terjadi, yaitu pertama, sepanjang tidak ada pelanggaran yang ditentukan oleh UUD 1945 oleh Presiden yang dapat digunakan sebagai alasan pemakzulan, Presiden tetap dapat menjalankan pemerintahan tanpa dapat dijatuhkan oleh DPR walaupun tidak dapat melaksanakan pemerintahannya secara efektif. Kemungkinan kedua, adalah DPR akan mengikuti kemauan Presiden, karena jika tidak, partai-partai politik akan kehilangan dukungan rakyat dalam pemilihan umum. Berdasarkan kerangka sistem yang demikian, menurut Mahkamah, mekanisme pemilihan Presiden dalam desain UUD 1945 harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945. Dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih, calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih

dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat memengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang menurut Mahkamah dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian, menurut Mahkamah, penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang. Hal demikian akan lebih memungkinkan bagi penggabungan partai politik secara alamiah dan strategis sehingga dalam jangka panjang akan lebih menjamin penyederhanaan partai politik. Dalam kerangka itulah ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai. Menurut Mahkamah, praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak lantas membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian. Berdasarkan pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi. Oleh karena itu, norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Pemilihan umum dilaksanakan

secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Kedua, dari sisi original intent dan penafsiran sistematis. Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan draft perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa “...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu.” Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat lima kotak, yaitu “... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.” (vide Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999–2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001). Dengan demikian, dari sudut pandang original intent dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal demikian sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan napas, yakni, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pilpres. Terkait dengan hal tersebut, pemilihan umum yang dimaksud frasa “sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, “Pasangan calon Presiden dan

Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Maksud penyusunan perubahan UUD 1945 dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pada kenyataannya adalah agar pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara bersamaan antara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan) dan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres). Selain itu, dengan mempergunakan penafsiran sistematis atas ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”, dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, adalah tidak mungkin yang dimaksud “sebelum pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 adalah sebelum Pilpres, karena jika frasa “sebelum pemilihan umum” dimaknai sebelum Pilpres, maka frasa “sebelum pemilihan umum” tersebut menjadi tidak diperlukan, karena calon Presiden dengan sendirinya memang harus diajukan sebelum pemilihan Presiden. Dengan demikian menurut Mahkamah, baik dari sisi metode penafsiran original intent maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan. Menurut Mahkamah, dalam memaknai ketentuan UUD mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis;

Ketiga, sejalan dengan pemikiran di atas, penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, Pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan

*juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat; Bahwa selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Hanya dengan pemilihan umum serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Dengan demikian pelaksanaan Pilpres dan Pemilihan Anggota Lembaga Perwakilan yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas.*

Pada putusan Mahkamah Konstitusi dimaksud penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD kabupaten/kota yang diselenggarakan secara serentak adalah dapat mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat. Hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilu serentak terkait dengan hak warga negara untuk membangun *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri, juga dalam rangka memperkuat sistem presidensial, sehingga *bargaining* politik dapat dihindari. Selain itu, pelaksanaan pemilu serentak juga dapat dilihat dari sisi *original intent* dan penafsiran sistematis. Makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pemilihan presiden adalah dilakukan serentak dengan pemilu anggota lembaga perwakilan. Dengan demikian, penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara serentak dengan pemilu legislatif dianggap akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan dapat lebih menghemat uang negara.

Dengan demikian, dalam upaya mensukseskan hajat bangsa guna terselenggaranya pemilu serentak kedua yang akan dilaksanakan tahun 2024, diperlukan kerja sama dan sinergitas semua pihak untuk ikut mensukseskannya. Setidaknya ada aspek-aspek yang perlu dilakukan dalam upaya suksesi pemilu serentak tahun 2024, antara lain, perlunya undang-undang yang aspiratif dan aplikatif sebagai payung hukum serta desain model pemilu serentak tahun 2024. Terhadap pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019, ada beberapa catatan terkait dengan pelaksanaan

pemilu serentak dimaksud.²³⁵ Ada beberapa tokoh dan pakar yang berpendapat bahwa perlu dilakukan evaluasi terhadap pemilu serentak tahun 2019 yang pertama kali dilaksanakan oleh bangsa Indonesia. Salah satunya adalah mantan Ketua MK, Jimly Asshiddiqie, mengusulkan agar pemilu dipisahkan dalam beberapa tingkatan, yakni pemilu presiden dan wakil presiden dapat digelar bersamaan dengan pemilu legislatif untuk pemilu anggota DPR, pemilihan gubernur dengan pemilu anggota DPRD provinsi, dan pemilihan bupati/wali kota dengan pemilu anggota DPRD kabupaten/kota.

Selain itu, Wakil Presiden Jusuf Kala juga menegaskan mengenai pemisahan pemilu presiden dan pemilu legislatif. Beliau menilai pemisahan tersebut akan mengurangi beban penyelenggaraan pemilu.²³⁶ Implikasi yang diharapkan dari adanya pemilu serentak adalah efisiensi pelaksanaan pemilu disertai efektivitas yang mengikutinya, yang dapat menekan pengeluaran dana negara dalam pemilu. Dengan pemilu serentak, maka partai politik dituntut untuk menyederhanakan sistem parpol dengan multi partai sederhana, sehingga tingkat relevansi antara sistem pemilu dan sistem partai politik dapat berjalan beriringan dan juga menghasilkan penguatan terhadap sistem presidensial, yang berdampak kepada konsepsi kebijakan-kebijakan pemerintah yang didukung secara penuh dan solid dalam parlemen terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.²³⁷

Dalam sistem pemilu serentak yang baru pertama sekali dilaksanakan oleh bangsa Indonesia pada Pemilu 2019 bertanggal 17 April 2019, ada beberapa hal yang perlu dievaluasi. Pemilu serentak tahun 2019 merupakan pelaksanaan pemilu yang paling banyak menelan korban sepanjang pelaksanaan pemilu, mulai dari Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2019. Dari data-data yang diperoleh secara garis besar, faktor penyebab banyaknya anggota KPPS yang terenggut jiwanya pasca Pemilu 2019, antara lain: akibat kelelahan mengawal proses persiapan, pemungutan, dan penghitungan suara yang panjang dan berjenjang.²³⁸

²³⁵Triono, ... *Op. Cit.*

²³⁶<https://nasional.tempo.co/read/1198733/dari-jk-hingga-mantan-ketua-mk-usulkan-evaluasi-pemilu-serentak/full&view=ok>.

²³⁷Ratnia Solihah, "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif Politik", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 3(1): 81, 2018.

²³⁸Menurut *Medical Emergency Rescue Committee* atau Mer-C menilai bahwa kematian para petugas Pemilu 2019 akibat kelelahan sebagai suatu fenomena yang

Selain karena faktor kelelahan yang menjadi faktor banyaknya korban jiwa pasca Pemilu 2019 menurut KPU, yang merupakan suatu fenomena yang ganjil menurut *Medical Emergency Rescue Committee*, faktor kekurangan perhatian penyelenggara KPU dalam perekrutan calon petugas KPPS juga merupakan salah satu faktor penyebab banyaknya korban jiwa. Selain hal tersebut, jangka waktu pelaksanaan penghitungan suara di tingkat KPPS sangat panjang. Dengan demikian, evaluasi dalam menghadapi Pemilu 2024 sangat penting. Perlu diperhatikan sistem perekrutan petugas KPPS, serta diberikan batasan usia untuk menjadi petugas KPPS,²³⁹ dan hal-hal lain yang perlu mendapat perhatian penyelenggara pemilu.

Selanjutnya, menurut Ombudsman RI,²⁴⁰ banyaknya korban jiwa pada penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 perlu dilakukan evaluasi terhadap proses pelaksanaan pesta demokrasi lima tahunan ini, yaitu mencakup regulasi, perencanaan, organisasi, rekrutmen, pelatihan, hingga dukungan, dan fasilitas untuk anggota KPPS saat menjalankan tugas.²⁴¹ Dengan demikian, perlu diperhatikan beberapa hal dalam pelaksanaan pemilu untuk menghindari kejadian-kejadian yang tidak diinginkan, antara lain: (1) perlu adanya pemeriksaan kesehatan bagi petugas KPPS, Bawaslu, dan aparat kepolisian sebelum bertugas pada pelaksanaan pemilu; (2) perlu adanya perbaikan dalam bidang regulasi, perencanaan, organisasi, rekrutmen, pelatihan, dukungan, dan fasilitas bagi petugas KPPS.²⁴²

D. Sistem Pemilihan Umum

Pemilu merupakan suatu mekanisme yang diselenggarakan dalam negara demokrasi guna menentukan pemerintah dan wakil rakyat yang baru, yang cara pelaksanaannya berdasarkan sistem pemilu. Hak

ganjil. Masih menurut Mer-C bahwa dalam medis, kelelahan tidak dapat dijadikan sebab musabab seorang mengalami kematian. Kematian itu disebabkan bukan karena kelelahan, pasti ada faktor lain, seperti serangan jantung, gagal pernapasan, jadi bukan hanya karena masalah kelelahan menjadi penyebab seseorang meninggal. dr. Yogi Prabow, SpOT. (salah seorang presidium Mer-C), Sekretariat Mer-C, Kramat Lontar, Jakarta Pusat, Merdeka.com, Jumat, 3 Mei 2019.

²³⁹Wilma Silalahi, ... *Op. Cit.*, hlm. 326.

²⁴⁰Amzulian Rifai, *Ombudsman RI*, Liputan6.com, 1 Mei 2019, pukul 08.36 WIB.

²⁴¹Wilma Silalahi, ... *Op. Cit.*

²⁴²*Ibid.*, hlm. 326.

memilih segenap warga negara yang disalurkan menjadi suara yang diperoleh peserta pemilu merupakan bentuk legitimasi terhadap calon pemimpin negara, wakil rakyat, serta pemimpin daerah. Menurut Valina Subekti, sistem pemilu merupakan seperangkat metode yang mengatur warga negara guna memilih wakilnya untuk duduk sebagai pemerintah. Sistem pemilu dapat berupa metode menyalurkan suara dalam wujud kursi dalam lembaga perwakilan rakyat ataupun metode untuk menentukan pemenang berdasarkan jumlah suara yang diperoleh. Sehingga dapat disimpulkan bahwa sistem pemilu berkaitan dengan cara pemberian suara, perhitungan suara, dan pembagian kursi di lembaga perwakilan rakyat.²⁴³

Definisi mengenai sistem pemilu dalam perspektif juga disampaikan oleh K. Marijan. Dalam pandangannya, sistem pemilu merupakan instrumen yang digunakan untuk menerjemahkan perolehan suara dalam penyelenggaraan pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Lebih lanjut, untuk menerjemahkan suara yang diperoleh tersebut menggunakan variabel-variabel dasar mencakup formula pemilihan (*electoral formula*), struktur penyuaaraan (*ballot structure*), dan besaran distrik (*district magnitude*).²⁴⁴ Selanjutnya, Galuh Kartiko menyebutkan penyelenggaraan pemilu merupakan realisasi fungsi rekrutmen politik yang seharusnya ada dalam sistem demokrasi. Sehingga secara teoretis dalam sistem pemilu akan menentukan mengenai pola pemberian suara, pembagian daerah pemilihan, pola kampanye, cara pemberian dan penghitungan suara. Kemudian, hasil dari sistem pemilu tersebut selanjutnya memberikan kemungkinan bagi pemilih untuk menentukan preferensinya apakah memilih partai atau individu yang menjadi calon dalam pemilu.²⁴⁵

Selanjutnya, sistem pemilu ditinjau dari kedudukan setiap individu dari rakyat secara umum dapat dikelompokkan ke dalam sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Sistem pemilihan mekanis melihat bahwa rakyat terdiri atas individu-individu yang sama, di mana hak suara berada pada masing-masing individu. Aliran

²⁴³Galuh Kartiko, "Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, II(1): 38, Juni 2009, PKK Universitas Kanjuruhan Malang.

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

²⁴⁵Galuh Kartiko, ... *Op. Cit.*

liberalisme, sosialisme, dan komunisme mendasarkan pada pandangan sistem pemilihan mekanis ini. Liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai suatu hubungan yang kompleks antarindividu yang bersifat kontraktual, sedangkan pandangan sosialisme dan khususnya komunisme, lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peranan individu.

Sistem pemilihan mekanis ini menjadi pilihan utama untuk dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pemilu karena sistem ini dipandang lebih demokratis, yaitu lebih menghargai hak-hak asasi individu dalam negara, sehingga setiap orang yang mematuhi peraturan perundang-undangan memiliki hak memilih dan turut serta ikut menentukan hasil pemilu tersebut.²⁴⁶ Sistem pemilihan mekanis ini berdasarkan pembagian kursi pada lembaga perwakilan rakyat, yang dapat diklasifikasikan menjadi sistem perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituencies*) dan sistem perwakilan proporsional.²⁴⁷ Sistem pemilihan mekanis merupakan sistem pemilu yang memosisikan rakyat sebagai massa atas individu-individu yang sama, artinya rakyat merupakan individu yang mengendalikan pemilu melalui organisasi partai politik. Sebaliknya sistem pemilihan organisasi memandang rakyat sebagai individu yang merupakan bagian dari persekutuan seperti persekutuan profesi, persekutuan genealogis, atau persekutuan lapisan sosial.²⁴⁸

Menurut Wolhoff, sistem pemilihan mekanis berpangkal tolak dari pemikiran bahwa:²⁴⁹

1. Rakyat di dalam suatu negara dipandang sebagai massa individu-individu yang sama.
2. Individu-individu inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih aktif.
3. Masing-masing individu berhak mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan untuk satu Lembaga Perwakilan Rakyat.

²⁴⁶Didik Sukriono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, II(1): 8-36, Juni 2009.

²⁴⁷Putu Eva Ditayani Antari, *Interpretasi Demokrasi dalam Sistem Mekanisme Terbuka Pemilihan Umum di Indonesia*, Juni 2018, hlm. 97.

²⁴⁸Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, ... *Op. Cit.*, hlm. 333-334.

²⁴⁹Wolhoff, dalam Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 171.

4. Dalam negara liberal mengutamakan individu-individu sebagai kesatuan otonom dan masyarakat dipandang sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antarindividu yang bersifat kontraktual. Sedangkan di dalam negara sosialis-komunis lebih mengutamakan totaliteit kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu-individu dalam totaliteit kolektif ini.
5. Partai politik atau organisasi politik berperan dalam mengorganisir pemilih, sehingga eksistensinya (keberadaannya) sangat diperlukan, baik menurut sistem satu partai, dua partai, ataupun multipartai.

Dengan demikian, keberadaan Lembaga Perwakilan Rakyat yang terbentuk bersifat lembaga yang merepresentasikan kepentingan-kepentingan politik rakyat secara menyeluruh yang dalam perkembangannya disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Parlemen. Dengan adanya sistem pemilihan mekanis ini, maka dikenal adanya dua sistem pemilu, yaitu: (a) sistem pemilihan distrik; dan (b) sistem pemilihan proporsional.²⁵⁰

Pada sistem pemilihan organis, rakyat ditempatkan sebagai sejumlah kelompok individu atau dengan perkataan lain rakyat dibagi dalam organ-organ kelompok individu/persekutuan hidup. Kelompok ini didasarkan, misalnya geneologis (rumah tangga, keluarga), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), organisasi kelembagaan, fungsi tertentu (ekonomi, industri), lembaga-lembaga sosial (universitas). Sehingga, pada sistem pemilihan organis hak suara terletak pada kelompok.²⁵¹ Kelompok-kelompok dalam masyarakat tersebut dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan-persekutuan hidup. Sehingga, dengan pandangan demikian, persekutuan-persekutuan hiduplah yang diutamakan sebagai penyandang dan pengendali hak pilih. Dengan kata lain, persekutuan-persekutuan itulah yang mempunyai hak pilih untuk mengutus wakil-wakilnya kepada badan-badan perwakilan masyarakat.²⁵² Terhadap sistem organik ini tidak banyak negara-negara demokrasi modern yang

²⁵⁰Zainal Abidin Saleh, "Demokrasi dan Partai Politik", *Jurnal legislasi indonesia*, 5(1): 61, Maret 2008.

²⁵¹Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, ... *Op. Cit.*, hlm. 333-335.

²⁵²Jimly Asshidiqie, *Parpol ... Op. Cit.*

menggunakannya. Dengan demikian, perbedaan esensi yang terdapat pada kedua sistem pemilu tersebut adalah pada sistem pemilihan mekanis menekankan pada pentingnya peran individu dalam partai politik, sementara dalam sistem pemilihan organis peran persekutuan akan lebih penting dalam penyelenggaraan pemilu.²⁵³

Lebih lanjut Wolhoff mengemukakan, sistem pemilihan organis ini dilandasi oleh pokok pikiran sebagai berikut.²⁵⁴

1. Rakyat dalam suatu negara dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam beraneka ragam persekutuan hidup, seperti genealogi (keluarga), teritorial (daerah), fungsional spesialis (cabang industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani), dan lembaga-lembaga sosial (LSM/ORNOP).
2. Persekutuan-persekutuan hidup inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih. Artinya, yang mempunyai kewenangan atau hak untuk mengutus wakil-wakilnya duduk sebagai anggota Lembaga Perwakilan Rakyat adalah persekutuan-persekutuan hidup tersebut.
3. Partai-partai politik dalam struktur kehidupan kemasyarakatan seperti ini tidak dibutuhkan keberadaannya. Hal ini disebabkan mekanisme pemilihan diselenggarakan dan dipimpin sendiri oleh masing-masing persekutuan hidup tersebut.

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie,²⁵⁵ pembedaan sistem pemilu menjadi sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis didasarkan pada bagaimana cara memandang hak-hak politik warga negara. Apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihan dan mencalonkan diri ataukah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok serta tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya atau mencalonkan dirinya dalam lembaga perwakilan rakyat. Apabila rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama dan memiliki hak pilih yang bersifat aktif, sehingga masing-masing individu memiliki satu hak suara dalam pemilu, maka hal tersebut menunjukkan sistem pemilihan mekanis. Sebaliknya dalam sistem pemilihan organis, rakyat merupakan kumpulan individu yang hidup bersama dalam berbagai persekutuan hidup. Kelompok-

²⁵³Zainal Abidin Saleh, *Op. Cit.*, hlm. 56–80.

²⁵⁴Wolhoff, dalam Bintan R. Saragih, ... *Op. Cit.*, hlm. 171.

²⁵⁵Jimly Asshiddiqie, *Parpol ...Op. Cit.*, hlm. 16.

kelompok masyarakat tersebut dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri dari organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam kelompoknya. Dengan demikian maka persekutuanlah yang berperan sebagai penyandang dan pengendali hak pilih untuk mengutus wakil-wakilnya dalam lembaga perwakilan rakyat.²⁵⁶

Sistem pemilihan mekanislah yang hingga kini masih kerap dipraktikkan pada negara-negara demokrasi modern. Demikian juga halnya di Indonesia yang meletakkan peran sentral bagi partai politik dalam penyelenggaraan suatu pemilu. Partai politik sebagai sarana untuk memperoleh kekuasaan, merupakan peserta utama dalam pemilu legislatif dan pemilu eksekutif di Indonesia. Dalam pemilu legislatif, partai politik akan menentukan individu yang akan bersaing merebut posisi sebagai wakil rakyat dalam parlemen dan yang akan memenangkan jumlah suara secara signifikan. Dengan jumlah suara yang cukup berdasarkan *presidential threshold*, maka partai politik atau gabungan partai politik akan berkesempatan untuk bertarung pada pemilu eksekutif dengan mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Sistem pemilihan mekanis menjadi pilihan utama untuk dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pemilu karena sistem ini dipandang lebih demokratis, di mana lebih menghargai hak-hak asasi manusia, Sehingga, setiap orang yang sudah memenuhi persyaratan sebagai pemilih menurut peraturan perundang-undangan memiliki hak untuk memilih. Oleh karena itu, setiap orang akan turut serta terlibat dalam menentukan hasil pemilu. Sistem pemilihan mekanis ini berdasarkan pembagian kursi pada lembaga perwakilan rakyat dapat diklasifikasikan menjadi sistem perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituencies*) dan sistem perwakilan proporsional (*proportional representation*).

Sementara, pada sistem distrik, wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan/daerah/daerah pemilihan/*constituencies* yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota badan perwakilan rakyat. Tiap distrik diwakili oleh seorang wakil. Oleh karena itu, dinamakan juga dengan sistem mayoritas karena untuk menentukan wakil terpilih dari suatu distrik ditentukan menurut calon mana yang memperoleh suara

²⁵⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), Cetakan 11, hlm. 421-422. ISBN: **978-979-769-210-0**.

terbanyak. Menurut Ismail Sunny, sistem distrik sebagai sistem *the winner's take all*, karena wilayah negara dibagi menjadi distrik-distrik atau daerah-daerah pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang dibutuhkan untuk dipilih. Hal ini berarti setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh hanya satu orang wakil dalam lembaga perwakilan rakyat atau diistilahkan dengan *single member constituencies*.²⁵⁷

Dalam pelaksanaannya, sistem pemilihan mekanis dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu sebagai berikut.

1. *Plurality/Majority System* (Sistem Distrik)

Sistem distrik atau disebut juga sebagai sistem *single member constituencies* atau sistem *the winner's take all*. Dinamakan demikian, karena wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan atau daerah-daerah pemilihan (dapil) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang diperlukan untuk dipilih. Misalnya, jumlah anggota DPR, ditentukan 500 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik atau daerah pemilihan (dapil) atau *constituencies*. Artinya, setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh hanya satu orang wakil yang akan duduk di DPR.²⁵⁸

2. *Proportional Representation* (Sistem Proporsional)

Sistem perwakilan berimbang atau perwakilan proporsional, persentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagi kepada tiap-tiap partai politik, sesuai dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Misalnya, jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilu tercatat ada 1.000.000 orang. Misal, jumlah kursi di lembaga perwakilan rakyat ditentukan 100 kursi, artinya, untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 10.000. Pembagian kursi di DPR tersebut tergantung kepada berapa jumlah suara yang didapat setiap partai politik yang ikut pemilu. Jika sistem ini dipakai, maka dalam bentuk aslinya tidak perlu lagi membagikan korps pemilih atas jumlah daerah pemilihan. Korps pemilih dapat dibagi atas sejumlah daerah pemilihan dengan ketentuan bahwa tiap-tiap daerah pemilihan (dapil) disediakan beberapa kursi sesuai

²⁵⁷*Ibid.*

²⁵⁸Jimly Asshidiqqie, *Parpol ... Op. Cit.*, hlm. 17.

dengan jumlah penduduknya.²⁵⁹ Sistem proporsional ini terdiri atas dua jenis, yaitu: (1) *List Proportional Representation*; dan (2) *Single Transferable Vote*. Yang digunakan di Indonesia adalah *List Proportional Representation* dengan varian tertutup (*closed-list*) untuk Pemilu 1999 dan varian terbuka (*opened-list*) untuk Pemilu 2004 dan Pemilu 2009.²⁶⁰

Terhadap sistem distrik dan sistem proporsional ini memiliki kelebihan dan kelemahan, dapat dilihat sebagai berikut.²⁶¹

Tabel 1.16 Kelebihan dan Kelemahan Sistem Distrik dan Proporsional

Poin	Sistem Distrik	Sistem Proporsional
Kelebihan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Akan melahirkan kualitas wakil terpilih yang dapat dipertanggungjawabkan, karena fokusnya individu yang mewakili atau yang dicalonkan. 2. Dapat mencegah praktik penjatahan yang berakibat pada adanya kesenjangan antara kepentingan masyarakat yang secara formal diwakilinya. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya penggabungan sisa-sisa suara menunjukkan bahwa tidak ada suara yang hilang, sehingga lebih menjamin eksistensi partai-partai kecil. 2. Menjamin terwujudnya suatu keterwakilan yang sempurna dalam parlemen. Karena memberi peluang bagi semua golongan masyarakat termasuk masyarakat minoritas untuk menampilkan wakilnya di parlemen.
	<ol style="list-style-type: none"> 3. Dapat mendorong ke arah integrasi partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihannya hanya satu. 4. Berkurangnya partai dan meningkatkan kerja sama antara partai-partai dan mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional. 5. Lebih sederhana dan murah untuk dilaksanakan, karena hanya satu kali jalan dan tidak menghendaki penggabungan suara. 	

²⁵⁹Jimly Asshidiqqie, *Parpol ...Op. Cit.*, hlm. 20.

²⁶⁰Refly Harun, "Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi", *Jurnal Konstitusi Kerja Sama MKRI dan Universitas Andalas Padang*, II(1): 102–103, Juni 2009.

²⁶¹Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, ... *Op. Cit.*, hlm. 70–72.

Poin	Sistem Distrik	Sistem Proporsional
Kelemahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurang memperhitungkan partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik, dan tentunya menguntungkan partai besar. 2. Kurang representatif karena calon yang kalah dalam suatu distrik kehilangan suara-suara yang mendukungnya, dikarenakan tidak adanya penggabungan suara. 3. Kemungkinan akan terjadi wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR hanya memperjuangkan kepentingan daerahnya. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mempermudah fragmentasi partai, kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau bekerjasama. 2. Memberikan kekuasaan partai politik yang sangat besar, karena yang menentukan caleg adalah pimpinan pusat dari partai politik yang bersangkutan. 3. Hubungan antarpemilih dengan wakil rakyat kurang erat. 4. Pengembangan kepemimpinan dalam sistem proporsional sulit menghadirkan kader-kader mandiri. 5. Penghitungan suara rumit, sehingga sudah dipastikan akan membutuhkan biaya yang sangat banyak.

Sementara, Ramlan Subakti menjelaskan mengenai sistem proporsional atau disebut juga dengan sistem perwakilan berimbang, di mana setiap partai politik akan memperoleh kursi sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh. Bila suatu negara menganut formula perwakilan berimbang, jumlah suara per kursi ditetapkan lebih dahulu (jumlah pemilih yang menggunakan haknya dibagi dengan jumlah kursi yang ditetapkan untuk daerah pemilihan yang bersangkutan), kemudian kursi dibagi berdasarkan jumlah suara yang diperoleh setiap partai politik peserta pemilu. Dalam sistem ini para pemilih akan memilih partai politik yang telah menyusun program dan menetapkan para calon yang dipandang berkualitas.²⁶² Sehingga, dalam implementasinya secara langsung pada penyelenggaraan pemilu di Indonesia, sistem proporsional ini diterapkan dengan membagi seluruh wilayah Indonesia ke dalam beberapa daerah-daerah pemilihan (dapil).

Selanjutnya, masing-masing dapil berdasarkan proporsi jumlah penduduknya disediakan sejumlah kursi pada lembaga perwakilan rakyat. Jumlah kursi yang tersedia pada masing-masing dapil itulah yang akan dibagikan secara berimbang kepada calon wakil rakyat

²⁶²I Nyoman Budiana, (2009), "Reinterpretasi Sistem Pemilu sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, II(1): 33, Juni 2009.

yang memperoleh suara terbanyak dan yang partai politiknya telah memenuhi *parliamentary threshold* (ambang batas parlemen). Sistem pemilihan mekanis terbuka yang digunakan dalam pelaksanaan pemilu demokrasi Indonesia berlandaskan pada paham kedaulatan rakyat atau kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat. Oleh karena itu, dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, demokrasi sebagai landasan konsepsi bernegara hendaknya mengonstruksikan kekuasaan negara yaitu:²⁶³

1. berasal dari rakyat;
2. dilakukan oleh rakyat melalui wakil-wakil atau utusannya;
3. kegiatan-kegiatan kekuasaan itu diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat; serta
4. semua fungsi penyelenggaraan kekuasaan ditujukan untuk kepentingan rakyat.

Selanjutnya, sistem proporsional adalah sebuah sistem di mana persentase kursi di badan perwakilan rakyat yang akan dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, disesuaikan dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik.²⁶⁴ Sistem proporsional ini dapat dilakukan dengan bervariasi, misalnya, dengan *hare system* dan *list system*. Dengan *hare system*, pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua, dan seterusnya dari distrik pemilihan yang bersangkutan. Ditentukan jumlah imbang suara untuk pemilih, ketika jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan ada sisa suara, maka kelebihan tersebut dapat dipindahkan kepada calon berikutnya, dan begitu seterusnya. Sementara, pada *list system*, pemilih diminta memilih di antara daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilu.²⁶⁵

Lebih lanjut dikenal juga sistem proporsional tertutup. Disebut sistem proporsional tertutup karena pemilih hanya memberikan suaranya dengan cara memilih gambar partai politik, selanjutnya

²⁶³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 361–362.

²⁶⁴Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015).

²⁶⁵Faharudin, "Analisis Peran Komisi Pemilihan Umum dalam Penetapan Daftar Pemilih Tetap Pada Pemilu Serentak Tahun 2020", *Jurnal Das Sollen*, 5(1): 7, Juni 2021.

penentuan calon yang terpilih akan dilakukan berdasarkan pengajuan dari partai politik peserta politik. Sistem proporsional tertutup ini digunakan pada Pemilu 1999. Pada Pemilu 2004, telah bergeser dari sistem proporsional tertutup menjadi sistem proporsional terbuka terbatas. Hal ini ditunjukkan dengan adanya nomor urut calon dan nama calon yang diajukan oleh partai politik, serta calon tersebut dinyatakan berhak apabila memenuhi ketentuan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP).²⁶⁶ Apabila ada calon yang dapat memenuhi 100% BPP maka calon tersebut secara otomatis ditetapkan menjadi calon terpilih, jika tidak ada calon yang dapat memenuhi BPP, maka calon terpilih ditentukan berdasarkan daftar nomor urut yang ditentukan oleh partai politik dalam surat suara. Selanjutnya, jika masih terdapat sisa kursi, maka dibagikan kepada partai politik yang memperoleh sisa suara terbesar (*large remainders*) berturut-turut sampai semua kursi terbagi habis di daerah pemilihan (dapil).²⁶⁷

Pengaturan tentang sistem proporsional tertutup ini akhirnya diubah pada penyelenggaraan Pemilu 2009 dengan sistem proporsional terbuka murni. Sistem ini merupakan norma baru yang berbasis pada penentuan calon legislatif (caleg) terpilih berdasarkan pada suara terbanyak sebagaimana telah diputus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, bertanggal 23 Desember 2008 tentang uji materiil Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 10/2008). Dalam putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa, "*ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU No. 10/2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik*

²⁶⁶Moh. Zaenuri Ikhsan, *Permasalahan Penyusunan Daerah Pemilihan DPRD DIY dan Dampaknya Terhadap Perolehan Kursi Serta Suara Terbuang pada Pemilu 2019*, Kumpulan Tulisan Tahapan Teknis Penyelenggaraan Pemilu 2019, (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2020), hlm. 13.

²⁶⁷Nur Asikin Thalib, "Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (Uji Materiil Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008)", *Jurnal Cita Hukum*, II(2): 233-248, Desember 2014. DOI: 10.15408/jch.v1i2.1466, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/1466-2721-2-PB.pdf.

peserta pemilu adalah inkonstitusional. 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.”

Ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU No. 10/2008 mengandung standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing calon. Hal ini tentunya bertentangan dengan pengakuan terhadap kesamaan kedudukan hukum dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equality and opportunity before the law*), yaitu bahwa memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak. Selain itu dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan.²⁶⁸

Dengan demikian, pengaturan tentang BPP tersebut dirasa inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan prinsip keadilan. Dinyatakan dapat melanggar kedaulatan rakyat apabila 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

²⁶⁸Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, bertanggal 23 Desember 2008 tentang Uji Materiil Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil.²⁶⁹

Selanjutnya pada Pemilu 2009, sistem proporsional terbuka murni menjadi pilihan, dengan harapan bahwa agar caleg terpilih lebih representatif dan legitimasinya jauh lebih kuat karena sudah selayaknya yang berhak mendapat kursi adalah caleg yang memang memperoleh dukungan rakyat yang paling banyak. Model ini juga lebih demokratis, karena yang dijadikan ukuran pemenangnya adalah yang memperoleh suara terbanyak, baik perolehan suara terbanyak mutlak maupun terbanyak sederhana.²⁷⁰ Lebih lanjut, Agus Riwanto mendefinisikan sistem proporsional terbuka sebagai adanya keharusan dicantumkannya nama calon legislatif dalam kertas suara untuk dipilih langsung oleh konstituen. Penentuan pemenang di suatu daerah pemilihan (dapil), didasarkan pada perolehan kursi parpol bersangkutan dengan cara memperhitungkan perolehan suara sah parpol dibagi dengan angka BPP.²⁷¹

Sistem proporsional terbuka ini memiliki beberapa keunggulan, antara lain: adanya penghargaan terhadap hak pilih warga negara, menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, dan memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya, sistem proporsional terbuka ini juga menimbulkan dampak negatif bagi sistem kepartaian di Indonesia. Hal ini karena sistem proporsional terbuka telah meminimalkan loyalitas calon parpol, sebaliknya garis komando parpol terputus dan dapat berdampak melahirkan krisis kewibawaan parpol. Adanya peluang bagi calon-calon populer tanpa kompetensi untuk dipilih ketimbang calon-calon yang lebih berkompeten namun tidak/kurang populer.²⁷²

Dampak negatif sistem proporsional terbuka ini juga dikemukakan oleh Marcus Mietzner terkait dengan biaya penyelenggaraan pemilu. Sistem penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak telah

²⁶⁹*Ibid.*

²⁷⁰Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm. 94-95.

²⁷¹Agus Riwanto, *Ensiklopedia Pemilu, Analisis Kritis Intropeksi Pemilu 2004, Menuju Agenda Pemilu 2009*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 283.

²⁷²Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik, ... Op. Cit.*, hlm. 96.

menjadikan pemilu menjadi sangat mahal dan melahirkan problem yang multikompleks.²⁷³ Masalah yang dimaksud dapat berupa adanya mahar politik yang harus disetorkan oleh calon legislatif untuk mendapatkan posisi yang menguntungkan, kemudian besarnya biaya untuk mengkampanyekan diri sebagai calon legislatif, dan adanya praktik jual-beli suara yang masih kerap terjadi di masyarakat. Hal ini menjadikan sistem proporsional terbuka sesungguhnya sangat berisiko apabila diterapkan pada negara yang masih merintis demokrasi dan belum memiliki kedewasaan dalam berpolitik. Sehingga pemilu digunakan sebagai kontestasi politik semata dengan tujuan memperoleh kekuasaan tanpa menghiraukan tujuan awal pemerintahan yang demokratis guna meraih tujuan bersama demi kesejahteraan rakyat. Tingginya biaya (politik uang) yang diperlukan untuk mencalonkan diri sebagai calon legislatif dalam pemilu juga berimbas pada semakin meningkatnya kasus korupsi yang terjadi di Indonesia. Setelah memperoleh kursi legislatif, maka akan timbul niat menggunakan kekuasaannya untuk mengumpulkan pundi-pundi uang sebanyak-banyaknya. Kekuasaan tersebut akhirnya digunakan sebagai bisnis tambahan yang mengakibatkan turunnya kualitas dan kewibawaan lembaga perwakilan rakyat. Anggota legislatif tidak lagi bertindak sebagai wakil rakyat, namun hanya mewakili kepentingan kelompok, golongan, bahkan kepentingan pribadinya semata.²⁷⁴

Menurut Refly Harun, sistem campuran (*mixed system*) cukup menjanjikan, baik dengan varian *mixed member proportional system* (MMP sistem) maupun *parallel system*. MMP sistem berupaya memadukan hal-hal positif dari sistem distrik dan sistem proporsional. Di bawah MMP sistem, kursi proporsional diberikan untuk mengompensasi disproportionalitas yang dihasilkan kursi distrik. Sebagai contoh, jika suatu parpol memenangkan 10% suara secara nasional, tetapi tidak ada kursi distrik, maka parpol tersebut akan diberikan cukup kursi dari daftar proporsional agar mencapai hingga 10% kursi di parlemen. Dengan

²⁷³Marcus Mietzner, *Indonesia's 2009 Election: Populism, Dynesties, and The Consolidated of the Party System, Analysis, Paper*, (Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2009), hlm. 19.

²⁷⁴Almas Ghaliya Putri Sjafrina, "Dampak Politik Uang Terhadap Mahalnya Biaya Pemenangan Pemilu dan Korupsi Politik", *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*, 5(1): 43-53, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/106-390-1-PB-1.pdf.

sistem ini, pemilih mungkin mendapatkan dua pilihan yang terpisah seperti halnya di Jerman dan Selandia Baru, tetapi pemilih mungkin hanya membuat satu pilihan, dengan perolehan suara total parpol didapat dari calon-calon di distrik. *Parallel system* juga menggunakan baik komponen proporsional maupun *plurality/majority*. Namun, tidak seperti MMP sistem, komponen proporsional dalam *parallel system* tidak dimaksudkan untuk mengompensasi disproportionalitas yang dihasilkan sistem distrik. Dalam *parallel system*, seperti halnya MMP sistem, setiap pemilih mungkin menerima satu surat suara yang digunakan untuk memilih baik calon maupun parpol, seperti di Korea Selatan, atau dua surat suara yang berbeda, satu bagi kursi distrik dan satu lagi bagi kursi proporsional seperti dipraktikkan di Jepang, Lithuania, dan Thailand. Untuk konteks Indonesia, apabila saat ini ada 560 anggota DPR yang dipilih, dengan *mixed system*, dapat dilaksanakan, misalnya, 260 kursi disediakan untuk sistem distrik, dengan demikian akan ada 260 distrik pemilihan di Indonesia, sementara 300 kursi disediakan untuk sistem proporsional.²⁷⁵

Dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia, peserta pemilu mengalami penambahan ataupun pengurangan jumlah peserta. Hal ini sebagai konsekuensi dari peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme menjadi peserta pemilu. Dengan demikian, dalam pelaksanaan pemilu, perlu dirancang sistem yang tepat sesuai dengan kondisi dan sistem ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Untuk merancang sistem pemilu yang tepat, perlu disusun suatu kriteria yang tepat guna mencapai tujuan-tujuan dimaksud.²⁷⁶ Parameter pemilu dapat dinilai berdasarkan:²⁷⁷

1. Menyediakan representasi

Representasi dapat hadir setidak-tidaknya dalam empat bentuk. *Pertama*, representasi geografis yang mengisyaratkan bahwa setiap daerah (baik kota kecil atau kota besar, provinsi atau sebuah dapil), mempunyai anggota-anggota badan legislatif yang dipilih dan pada akhirnya bertanggung jawab kepada daerah mereka. *Kedua*, pembagian ideologis dalam masyarakat dapat diwakili dalam badan

²⁷⁵Refly Harun, ...*Op. Cit.*, hlm. 105.

²⁷⁶Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, ... *Op. Cit.*, hlm. 10-14.

²⁷⁷Markus H. Simarmata, ...*Op. Cit.*, hlm. 286-288.

legislatif, baik melalui perwakilan dari partai-partai politik atau wakil-wakil independen atau kombinasi keduanya, *Ketiga*, sebuah badan legislatif mungkin merepresentasikan situasi politis partai yang ada dalam suatu negara sekalipun partai-partai politik tidak mempunyai sebuah basis ideologis. Jika separuh pemilih memberikan suara untuk satu partai politik, tetapi partai tersebut tidak, atau nyaris tidak memenangkan satu pun kursi di badan legislatif, maka sistem itu tidak dapat dikatakan merepresentasikan kehendak rakyat. *Keempat*, konsep representasi deskriptif memandang bahwa badan legislatif hingga batas tertentu harus menjadi “cermin bangsa” yang mestinya memandang, merasakan, berpikir dan bertindak dalam cara yang mencerminkan rakyat secara keseluruhan. Sebuah badan legislatif yang cukup deskriptif mencakup laki-laki dan perempuan, tua dan muda, miskin dan kaya, dan mencerminkan afiliasi keagamaan, komunitas, linguistik, dan kelompok-kelompok etnis yang berbeda-beda dalam suatu masyarakat.²⁷⁸

2. Menjadikan pemilu yang bermakna

Partisipasi pemilu, setidaknya-tidaknya sebagai sebuah pilihan bebas, juga dianggap meningkat ketika hasil pemilu, baik di tingkat nasional maupun di daerah pemilih yang bersangkutan, tampaknya akan membuat perubahan signifikan bagi arah pemerintahan di masa depan. Jika Anda tahu bahwa calon unggulan Anda tidak mempunyai peluang memenangkan kursi di dapil Anda, apa insentifnya untuk memberikan suara? Dalam beberapa sistem pemilu “suara terbuang” (yaitu suara sah yang tidak terpakai dalam pemilihan kandidat yang ada, berbeda dari surat suara rusak atau tidak sah, yang tidak dihitung) bisa mencapai proporsi substansial dari total suara nasional.

3. Menyediakan insentif bagi konsiliasi

Sistem pemilu dapat dilihat sebagai cara untuk mewujudkan badan-badan pemerintahan dan juga sebagai sarana manajemen konflik dalam suatu masyarakat. Beberapa sistem, dalam beberapa situasi, akan mendorong partai-partai membuat seruan inklusif bagi dukungan pemilu di luar basis suara inti mereka, sekalipun sebuah partai mengandalkan dukungan utamanya dari para pemilih,

²⁷⁸Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, ... *Op. Cit.*

sebuah sistem pemilu tertentu dapat memberikan insentif untuk menarik para pemilih kulit putih, atau yang lainnya. Dengan demikian, *platform* kebijakan partai akan menjadi tidak begitu cenderung memecah belah dan eksklusif, dan lebih condong pada upaya pemersatu dan bercorak inklusif. Insentif-insentif sistem pemilu serupa dapat menjadikan partai-partai tidak begitu eksklusif secara etnis, kedaerahan, kebahasaan, dan ideologis.²⁷⁹ Pada sisi lain, sistem pemilu dapat juga mendorong para pemilih untuk melihat di luar kelompok mereka sendiri dan berpikir untuk memberikan suara bagi partai-partai yang secara tradisional mewakili sebuah kelompok yang berbeda. Perilaku memberi suara semacam itu melahirkan akomodasi dan pembangunan komunitas. Sistem-sistem yang memberi pemilih lebih dari satu suara atau memungkinkan pemilih mengurutkan pada kandidat berdasarkan preferensi akan memberi ruang bagi para pemilih untuk menembus batas-batas yang sudah tertanam dalam pikiran.

4. Memfasilitasi pemerintahan yang stabil dan efisien

Prospek bagi sebuah pemerintahan yang stabil dan efisien tidak ditentukan oleh sistem pemilu saja, tetapi hasil-hasil yang diberikan sebuah sistem dapat memberi sumbangan bagi stabilitas dalam sejumlah aspek penting. Pertanyaan-pertanyaan kuncinya adalah apakah para pemilih menganggap sistem tersebut adil atau tidak, apakah pemerintah dapat mengesahkan peraturan perundang-undangan dan menjalankan pemerintahan secara efisien atau tidak, serta apakah sistem tersebut menghindari diskriminasi terhadap berbagai pihak atau kelompok-kelompok kepentingan tertentu.²⁸⁰ Persepsi tentang hasil yang diperoleh adil atau tidak sangat berbeda dari satu negara dengan negara lainnya. Misalnya, di Inggris (UK) (tahun 1947 dan tahun 1951), partai yang meraih suara paling banyak di Inggris secara keseluruhan, tetapi justru mendapatkan kursi lebih sedikit dari lawan-lawannya. Begitu juga di Selandia Baru (tahun 1978 dan tahun 1981), di mana partai nasional tetap memegang kekuasaan walaupun meraih suara lebih sedikit dari Partai Buruh yang berposisi.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ *Ibid.*

Umumnya, sistem pemilu pluralitas/mayoritas lebih berpeluang menghasilkan lembaga legislatif di mana satu partai dapat mengungguli gabungan oposisi, sedangkan sistem proporsional memberi kemungkinan lebih besar melahirkan pemerintahan koalisi. Namun, perlu diingat bahwa sistem proporsional juga dapat menghasilkan mayoritas satu partai, dan sistem pluralitas/mayoritas dapat saja tidak memberi satu partai pun sebuah mayoritas yang cukup kuat. Banyak yang tergantung pada struktur sistem partai dan sifat masyarakat itu sendiri. Akhirnya, sistem partai sejauh mungkin bertindak netral terhadap semua partai dan kandidat; sistem tersebut tidak boleh mendiskriminasikan secara terbuka kelompok-kelompok politik mana saja. Persepsi bahwa politik pemilu di sebuah negara demokrasi adalah arena permainan yang tidakimbang merupakan pertanda bahwa tatanan politik yang ada lemah dan instabilitas hanyalah soal waktu. Contoh, Pemilu 1998 di Lesotho, di mana Kongres Lesotho untuk Demokrasi meraih semua kursi di parlemen dengan jumlah 60% suara dengan menggunakan sistem *the first past the post* (FPTP). Kekacauan publik yang menyusul, berpuncak dengan permintaan intervensi militer di Lesotho oleh Masyarakat Pembangunan Afrika Bagian Selatan. Hal ini memperlihatkan bahwa hasil semacam itu bukan saja tidak adil tetapi juga berbahaya, dan sistem pemilu itu pun diubah untuk pemilu di masa depan.

5. Meminta pertanggungjawaban pemerintah

Akuntabilitas adalah salah satu landasan pemerintah yang representatif. Tidak adanya akuntabilitas sangat mungkin menimbulkan instabilitas jangka panjang. Sebuah sistem politik yang akuntabel adalah sistem politik di mana pemerintah bertanggung jawab terhadap para pemilih dengan pertanggungjawaban sebesar mungkin. Para pemilih harus dapat memengaruhi struktur pemerintahan, apakah dengan mengganti koalisi partai-partai berkuasa atau dengan menggusur sebuah partai dari kekuasaan apabila gagal menjalankan tugasnya. Sistem pemilu yang dirancang dengan layak akan memudahkan tujuan tersebut. Jelaslah bahwa sistem pemilu memiliki dampak besar pada isu-isu tata kelola pemerintahan yang lebih luas, entah itu dalam sistem presidensial maupun parlementer.²⁸¹

²⁸¹*Ibid.*

6. Meminta pertanggungjawaban wakil-wakil perorangan

Akuntabilitas pada tataran individual adalah kemampuan pemilih untuk secara efektif mengontrol mereka yang begitu sudah terpilih, mereka mengkhianati janji-janji yang mereka sampaikan selama kampanye atau menunjukkan ketidakcakapan atau bermalas-malasan dengan jabatan mereka dan akan berakibat dapat “mendepak” mereka. Beberapa sistem menekankan peran kandidat-kandidat yang populer di tingkat lokal, bukan kandidat-kandidat yang diusulkan sebuah partai sentral yang kuat.²⁸² Sistem pluralitas/mayoritas lazimnya dipandang memaksimalkan kemampuan pemilih untuk menggusur wakil perorangan yang tidak memuaskan. Sistem ini kadang-kadang masih berlaku. Bagaimanapun, hubungan tradisional menjadi lemah ketika pemilih lebih mengaitkan diri dengan partai daripada dengan kandidat, contohnya di Inggris. Pada saat yang sama, sistem daftar bebas dan *Single Transferred Vote* (STV) dirancang untuk memungkinkan para pemilih melakukan pilihan kandidat dalam konteks sebuah sistem proporsional.

Selanjutnya sistem pemilu dapat dibedakan atas sistem pemilu terbuka dan sistem pemilu tertutup. Berdasarkan Pasal 168 ayat (2) UU No. 7/2017 bahwa, sistem proporsional terbuka dilaksanakan untuk pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Selain itu, dikenal juga sistem terbuka terbatas, merupakan sistem pemilu yang menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon yang terbuka dan daftar nomor urut calon yang terikat berdasarkan penetapan partai politik. Sistem pemilu terbuka terbatas merupakan jalan tengah guna menyiasati kekurangan dari sistem pemilu tertutup dan sistem pemilu terbuka. Manfaat sistem pemilu terbuka terbatas ini, setidaknya dapat memberi peluang yang sama antara kinerja tiap caleg dengan kinerja partai politik secara kelembagaan. Sesuai usulan pemerintah, manfaat itu dapat dipertegas melalui tiga cara penentuan kursi caleg terpilih, yaitu sebagai berikut.²⁸³

1. Jika dalam pemilu yang mencoblos nama tiap caleg suaranya lebih besar daripada yang mencoblos tanda gambar parpol, maka suara yang mencoblos tanda gambar parpol dikonversi ke suara caleg

²⁸²*Ibid.*

²⁸³Markus H. Simarmata, ... *Op. Cit.*, hlm. 289.

yang memiliki perolehan suara terbanyak pada dapil terkait dan penentuan kursinya berdasarkan suara terbanyak caleg.

2. Jika yang mencoblos nama tiap caleg suaranya lebih kecil daripada yang mencoblos tanda gambar parpol, maka suara yang mencoblos nama tiap caleg dikonversi ke suara parpol dan penentuan caleg terpilihnya berdasarkan nomor urut.
3. Jika yang mencoblos nama tiap caleg suaranya lebih besar daripada yang mencoblos tanda gambar parpol, maka suara yang mencoblos tanda gambar parpol dikonversi ke suara caleg dan penentuan kursinya berdasarkan suara terbanyak.

Mantan Ketua MK, Mahfud MD, menegaskan penerapan sistem pemilihan proporsional terbuka maupun proporsional tertutup tidak melanggar konstitusi. Dalam putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008, MK hanya menentukan bahwa syarat 30% dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk dihitung berdasarkan sistem proporsional terbuka, adalah tidak adil.²⁸⁴ Ada tiga opsi sistem pemilu yang tengah dibahas untuk disepakati, yakni sistem proporsional terbuka, sistem proporsional tertutup, dan sistem proporsional terbuka terbatas. Pengamat politik dari Lingkaran Madani (LIMA), Ray Rangkuti menilai sistem pemilu terbuka terbatas tidak ada bedanya dengan sistem pemilu tertutup. Sistem tersebut pun bertolak belakang dengan semangat reformasi.²⁸⁵

Kelebihan dan kelemahan dari sistem proporsional tertutup dan sistem proporsional terbuka, antara lain sebagai berikut.

1. Sistem proposal terbuka sangat tepat guna mewujudkan hak memilih dan dipilih masyarakat, sedangkan sistem proporsional tertutup dan terbuka terbatas, masih terdapat pembatasan terhadap hak memilih masyarakat terhadap calon yang diinginkannya.
2. Melalui sistem proporsional pemilu terbuka tersedia mekanisme menghukum calon yang tidak mementingkan kepentingan masyarakat dengan tidak memilih figur yang tidak layak. Sedangkan dalam sistem proporsional tertutup dan terbuka terbatas, masyarakat tidak dapat langsung menghukum calon yang tidak

²⁸⁴Nabilla Tashandra, *Mahfud MD: Sistem Terbuka dan tertutup Tak Melanggar Konstitusi*, (Jakarta: Kompas, 18 Januari 2017).

²⁸⁵Fabian Januarius Kuwado, *Sistem Pemilu Terbuka Terbatas Dinilai Bertolak Belakang dengan Reformasi*, (Jakarta: Kompas, 18 Maret 2017).

menunjukkan integritas yang baik terhadap masyarakat dengan tidak memilihnya karena yang memilih anggota dewan adalah partai politik pemenang pemilu.

3. Kelemahan dari sistem proporsional terbuka adalah lebih menuntut peningkatan kinerja dari calon legislatif (caleg) daripada meningkatkan kinerja parpol, karena pemilih selalu melihat dan memilih caleg daripada parpolnya. Hal ini berdampak kurang baik bagi peran parpol dalam menampung aspirasi masyarakat, sebaliknya hal ini memberikan *expectacy* yang sangat besar bagi calon anggota legislatif untuk memenuhi semua tuntutan masyarakat. Oleh karena itu, dalam sistem proporsional terbuka dapat saja terjadi parpol yang mengusung caleg tidak dapat memenangkan pemilu namun caleg tersebut memperoleh jumlah suara yang besar dan dapat duduk di Senayan. Sebaliknya dalam sistem proporsional tertutup lebih mendorong parpol untuk memaksimalkan perkerjaannya guna merealisasikan aspirasi masyarakat dan masyarakat hanya dapat menuntut kepada partai karena tidak memilih calon anggota dewan dari partai tersebut. Hal ini sangat buruk bagi program-program kerja yang semestinya dapat direalisasikan dengan segera oleh anggota legislatif karena masyarakat tentunya tidak pernah menagih janji-janji politik kepada anggota dewan namun sudah pasti menuntut parpol agar segera memenuhi seluruh janji-janji politiknya. Dengan demikian, parpol yang memenangkan pemilu sudah pasti memiliki anggota legislatif yang duduk di Senayan. Dalam sistem proporsional terbuka terbatas, masyarakat dapat memilih parpol yang diyakininya dan dapat pula memilih daftar nama-nama caleg yang diusung parpol. Apabila partai tersebut memenangkan pemilu maka partai tersebutlah yang akan memilih caleg yang diusungnya. Masyarakat dapat menuntut balik kepada partai politiknya maupun kepada anggota legislatif untuk memenuhi semua janji-janji kampanyenya. Parpol harus saling bersinergi menyusun skala prioritas dan strategi untuk mencapai semua program-program kerjanya.²⁸⁶
4. Kelemahan dari sistem proporsional terbuka terbatas, caleg yang dipilih partai belum tentu orang yang mempunyai integritas dan

²⁸⁶Markus H. Simarmata, ... *Op. Cit.*, hlm. 289–290.

kapasitas yang baik, dapat saja caleg tersebut dipilih karena adanya unsur kedekatan atau adanya *“money politic”*. Pada saat kampanye mesin parpol lebih banyak bekerja daripada caleg, pemilih tetap dihadapkan pada pilihannya dengan membeli kucing dalam karung, karena pada saat pemilu yang disuguhkan hanya daftar nama-nama caleg dari suatu parpol. Parpol yang memenangkan pemilu sudah pasti juga memiliki anggota dewan yang duduk di lembaga DPR.

5. Pada sistem pemilu terbuka seluruh masyarakat yang memenuhi syarat dapat memilih caleg sesuai dengan kehendak masyarakat, oleh karena itu siapapun yang terpilih mencerminkan profil rakyat secara keseluruhan yang juga mencakup dan menggambarkan perwakilan dari laki-laki, perempuan, tua dan muda, miskin dan kaya, dan mencerminkan afiliasi keagamaan, komunitas, linguistik, dan kelompok-kelompok etnis yang berbeda-beda dalam masyarakat. Oleh karena itu, calon legislatif yang terpilih haruslah memandang, merasakan, berpikir, dan bertindak dalam cara yang mencerminkan rakyat secara keseluruhan. Namun pada sistem pemilu tertutup dan terbuka terbatas seluruh masyarakat yang memenuhi syarat tidak dapat memilih caleg sesuai dengan harapan masyarakat, oleh karena itu siapapun yang terpilih tidak dapat mewakili profil rakyat secara keseluruhan yang belum tentu mencakup dan menggambarkan perwakilan dari laki-laki, perempuan, tua dan muda, miskin dan kaya, dan tidak dapat merefleksikan afiliasi keagamaan, komunitas, linguistik, dan kelompok-kelompok etnis yang berbeda-beda dalam masyarakat. Oleh karena itu, caleg yang terpilih belum tentu dapat memandang, merasakan, berpikir, dan bertindak dalam cara yang mencerminkan rakyat secara keseluruhan.

Sedangkan, persamaan dari sistem pemilu proporsional tertutup, sistem pemilu proporsional terbuka, dan sistem pemilu proporsional terbuka terbatas adalah sama-sama merepresentasikan geografis daerah pemilihan baik untuk tingkat DPRD kabupaten/kota, DPRD provinsi, dan DPR. Oleh karena itu, masing-masing anggota legislatif yang terpilih harus bertanggung jawab terhadap konstituennya di daerah pemilihannya masing-masing. Demikian pula dalam pengembangan ideologi, sistem pemilu proporsional terbuka menciptakan kesempatan yang sangat besar agar pemilih memilih calon yang benar-benar memiliki gagasan, persepsi, visi, misi, dan tujuan yang sama. Dengan memilih calon yang

memiliki ideologi yang sama diharapkan kepentingan pemilih dapat dipenuhi oleh calon yang dipilihnya. Sebaliknya pada sistem pemilu proporsional tertutup dan terbuka terbatas, pemilih hanya memilih partai politik, sehingga tidak mempunyai kesempatan yang besar untuk memilih sosok yang layak dan pantas yang akan melaksanakan cita-cita, visi, misi, dan harapan-harapan mereka. Partai politik yang *bonavide* tidak dapat menjamin sepenuhnya terhadap integritas dan kapasitas calon legislatif yang diusungnya.

Lebih lanjut, Nohlen berpendapat ada empat kriteria dari ambang batas perwakilan, yaitu: persentase, lokasi penerapan, tahap penerapan, dan objek batas.²⁸⁷ Menurut Gallagher dan Mitchell, dari sekian banyak formula ambang batas optimal yang dirumuskan oleh para ahli pemilu, bahwa formula dari Taagepera dinilai lebih efektif dalam menghitung ambang batas nasional. Formula dari Taagepera ini terdiri dari tiga variabel kunci, yaitu: rata-rata besaran daerah pemilihan, jumlah kursi di parlemen, dan jumlah daerah pemilihan. Ketiga variabel ini dirumuskan dalam bentuk ambang batas nasional. Dapil merupakan instrumen sistem pemilu yang penting dan selalu menjadi persoalan.²⁸⁸ Menurut Pipit, dapil akan berpengaruh terhadap sistem pemilu, hubungan antara suara dengan kursi atau berapa jumlah wakil rakyat yang pantas mewakili satu dapil, dan peluang satu partai buat mendapatkan kursi.²⁸⁹ Pipit dan Sidik menyatakan bahwa, dalam sistem proporsional, jika tidak diatur ambang (*threshold*) secara resmi yang dituliskan dalam undang-undang, maka masih ada ambang “informal”. Di mana nilai dari ambang batas “informal” itu terjadi secara alamiah atau matematikal dan tergantung pada dapil.²⁹⁰

Sistem kepartaian menurut Didik dan Mellaz bukan ditentukan dari berapa jumlah partai politik di parlemen, akan tetapi ditentukan oleh berapa jumlah partai yang efektif atau partai relevan. Sistem

²⁸⁷Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2011), hlm. 19–20.

²⁸⁸*Ibid.*, hlm. 26.

²⁸⁹Pipit Rochijat Kartawidjaja, *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilihan*, (Yogyakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2003), hlm. 18.

²⁹⁰Pipit Rochijat Kartawidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, (Jakarta: PERLUDEM, 2007), hlm. 41.

kepartaian yang terbentuk dapat dikelompokkan menjadi empat jenis sistem kepartaian, yaitu: sistem satu partai, sistem dua partai, sistem multipartai moderat (3–5 partai relevan), dan sistem multipartai ekstrem (>5 partai relevan).²⁹¹ Sejak pertama kali diselenggarakan, pemilu di Indonesia telah menggunakan sistem proporsional, baik itu dengan mekanisme terbuka ataupun tertutup. Sistem proporsional dapat mengakomodir golongan minoritas dalam parlemen, hal ini sesuai dengan keheterogenan bangsa Indonesia yang multikultural baik dari segi suku, agama, ras, dan golongan.

Akan tetapi, permasalahan muncul di saat politik Indonesia mengalami tarik-menarik antara legislatif dan eksekutif. Tidak adanya eksekutif yang memiliki dukungan mayoritas di parlemen baik itu di masa Orde Lama dan masa reformasi menjadi salah satu permasalahan yang belum terselesaikan pada saat ini. Akan tetapi, pada masa Orde Baru terjadi stabilitas politik, yang dikarenakan eksekutif memiliki dukungan kekuatan mayoritas di parlemen. Kunci dari terjadinya stabilitas politik di parlemen pada masa Orde Baru adalah jumlah peserta pemilu yang sedikit, yaitu tiga partai politik. Sejak Pemilu 1977 sampai dengan Pemilu 1997 peserta pemilu hanya tiga parpol, yaitu PDI, Golkar, dan PPP. Hegemoni kekuasaan eksekutif baik dari ABRI, Birokrasi, dan Golkar menjadikan Golkar menguasai pemilu di masa Orde Baru, dengan memenangkan jumlah suara di tiap pemilu.

Sedikit berbeda dengan Pemilu 1977–1997, pada Pemilu 1971 ada sepuluh parpol peserta pemilu. Golkar mendapatkan 62,82% suara dan menjadi partai mayoritas di DPR, sehingga sistem kepartaian yang terbentuk adalah dwipartai yaitu Golkar dan bukan Golkar. Sebagaimana diketahui bahwa pada saat Orde Baru, menggunakan sistem proporsional tertutup. Akan tetapi, dengan jumlah peserta pemilu yang sedikit, distribusi suara terkonsentrasi hanya pada tiga peserta pemilu, yaitu: Golkar, PDI, dan PPP. Walaupun di dalam parlemen pada masa Orde Baru terdapat tiga parpol, akan tetapi sistem kepartaian yang terbentuk adalah dwipartai, karena Golkar mampu menjadi partai mayoritas di DPR.

Masa reformasi menjadi titik balik dari sistem kepartaian di Indonesia. Pada masa Orde Baru terjaga sistem dwipartai dengan

²⁹¹Didik Supriyanto dan August Mellaz, ... *Op. Cit.*, hlm. 55.

dukungan penuh kepada eksekutif tiba-tiba berubah drastis dengan begitu banyaknya partai politik yang didirikan dan menjadi peserta pemilu. Dan sistem kepartaian langsung berubah, di mana pada Pemilu 1999 terbentuk sistem kepartaian multipartai sederhana dengan lima partai yang efektif berdasarkan *Effective Number Party* (ENPP). UU Pemilu tidak memiliki ukuran yang jelas ke depannya mengenai sistem kepartaian dan targetan perubahan sistem kepartaian dalam berapa tahun ke depan. Namun, di dalam lampiran UU Pemilu disampaikan tujuan dari UU Pemilu ini adalah terciptanya sistem multipartai sederhana, tetapi secara bersamaan tidak mendefinisikan maksud dari sistem multipartai sederhana, sehingga dapat dikatakan menjadi ambigu. Walaupun UU Pemilu terdapat adanya penerapan angka ambang batas, ambang batas parlemen pada pemilu tidak berhasil mengurangi jumlah partai dan angka ENPP di DPR. Penerapan angka ambang batas pada pemilu dimaksudkan untuk menciptakan multipartai sederhana, yang penerapannya banyak terjadi di negara-negara Amerika Latin yang menganut sistem pemerintahan presidensial.

E. Ambang Batas Parlemen (*Parliament Threshold*)

Pembahasan mengenai ambang batas merupakan pembahasan yang menjadi isu krusial pada setiap pelaksanaan pemilu. Pada masa Orde Lama partai politik mengalami pasang surut kebebasan dan kejayaannya. Sementara pada periode demokrasi liberal parlementer, pembentukan partai politik sangat longgar akibat dikeluarkannya Maklumat Pemerintah 3 November 1945, yang merupakan maklumat yang mendorong pembentukan partai-partai politik, sebagai bagian dari demokrasi. Maklumat ini dikeluarkan guna persiapan rencana penyelenggaraan Pemilu 1946, yang merupakan tonggak awal demokrasi Indonesia. Maklumat 3 November 1945 ini berlaku selama 14 tahun yang menjadi peraturan utama yang mengatur partai politik di Indonesia. Kemudian pada masa demokrasi terpimpin, Maklumat Pemerintah 3 November 1945 dicabut dan digantikan dengan keluarnya Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian, bertanggal 31 Desember 1959 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1916, selanjutnya disebut Penpres No. 7/1959), yang pada intinya memuat penyederhanaan sistem kepartaian. Setelah memasuki Orde

Baru, sistem kepartaian Indonesia mengalami kondisi *stagnan* dengan hanya tiga organisasi peserta pemilu yaitu PDI, Golkar, dan PPP.

Berbagai macam metode dan sistem telah digunakan untuk mewujudkan sistem pemilu proporsional yang dapat merespons cita-cita reformasi politik. Namun implikasinya sangat mengkhawatirkan, hal ini dapat dilihat dari berbagai revisi yang kerap dilakukan terhadap produk undang-undang pemilu. Selain itu, juga menegaskan bahwa sistem pemilu Indonesia sangat eksperimentatif.²⁹² Pemilu yang merupakan syarat mutlak dalam berdemokrasi, namun menjadikan pemilu menjadi lebih demokratis dengan diikuti oleh banyak partai politik yang akhirnya menjadi tidak cukup baik dan kuat dalam mengembangkan proses demokratisasi.²⁹³ Dalam mengantisipasi trauma ketidakstabilan pemerintahan di masa lalu, upaya menyederhanakan jumlah partai politik akhirnya dilakukan pada pemilu pertama masa Orde Baru (1971–1973).²⁹⁴ Namun, setelah hampir dua dekade lamanya bertahan dengan hanya tiga partai politik peserta pemilu, euforia reformasi akhirnya mengembalikan partai-partai lama yang terbungkam, sekaligus membuka kembali kran fragmentasi partai politik.²⁹⁵

Pada pemilu era Soekarno, setahun setelah pemilu 1955, demokrasi Indonesia menghadapi krisis kepercayaan diri yang parah, dan pada tahun 1957 demokrasi mulai hancur. Feith berpendapat bahwa keruntuhan sistem kepartaian tahun 1956 dan tahun 1957 sejatinya bukanlah hasil dari proliferasi ekstrem partai-partai dalam konteks pemilu, juga bukan

²⁹²Hasan Habib, Abdul Haris Muhammadi, & Haiyan Jiang, (2017), "Political Connections and Related Party Transactions: Evidence from Indonesia", *The International Journal of Accounting*, 52(1): 2. DOI: 10.1016/j.intacc.2017.01.004.

²⁹³Sungdeuk Lee & Burhan Djabir Magenda, "Comparative Case Study on Institutionalization of Ruling Parties Under Military Authoritarianism: Democratic Republican Party Under Park Chung-Hee Regime in South Korea (1961–1979) and GOLKAR Under Suharto Regime in Indonesia (1966–1998)", *Journal of Social and Political Sciences*, 2(4): 25, 2019, [https://www.asianinstituteofresearch.org/JSParchives/Comparative-Case-Study-on-Institutionalization-of-Ruling-Parties-Under-Military-Authoritarianism%3A-Democratic-Republican-Party-Under-Park-Chung-Hee-Regime-in-South-Korea-\(1961-1979\)-and-GOLKAR-Under-Suharto-Regime-in-Indonesia-\(1966-1998\)](https://www.asianinstituteofresearch.org/JSParchives/Comparative-Case-Study-on-Institutionalization-of-Ruling-Parties-Under-Military-Authoritarianism%3A-Democratic-Republican-Party-Under-Park-Chung-Hee-Regime-in-South-Korea-(1961-1979)-and-GOLKAR-Under-Suharto-Regime-in-Indonesia-(1966-1998)). DOI: 10.31014/aior.1991.02.04.134.

²⁹⁴Sunny Ummul Firdaus, "Relevansi *Parliamentary Threshold* terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis", *Jurnal Konstitusi*, 8(2): 20, 2011. DOI: <https://doi.org/10.31078/jk825>.

²⁹⁵Andreas Ufen, *Party Presidentialization in Post-Suharto Indonesia*, *Contemporary Politics*, 24(3): 16, 2018, <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1413499>.

disebabkan oleh buruknya kualitas partai-partai.²⁹⁶ Selanjutnya, Greg Fealy juga menyimpulkan 'bahwa sistem kepartaian tahun 1950-an beroperasi lebih efektif daripada sistem kepartaian Indonesia kontemporer.'²⁹⁷ Kenaikan ambang batas pemilihan pascareformasi mengindikasikan akan adanya kepentingan kekuasaan partai politik lama untuk mencegah masuknya partai politik baru ke dalam parlemen. Meskipun alibi yang selalu hadir adalah untuk memperkuat sistem kepartaian dan kestabilan pemerintahan. Oleh karena itu, dibutuhkan sebuah kepentingan untuk menjaga kekuasaan agar tetap kekal menjadi relatif sama dengan bentuk reorganisasi oligarkis dalam proses elektoral di masa Orde Baru.²⁹⁸

Lebih lanjut, kecenderungan kenaikan ambang batas pemilihan menimbulkan sentimen bahwa penyederhanaan partai politik justru tidak sepenuhnya dilakukan, sehingga hal tersebut memunculkan fenomena atomisasi dan faksionalisasi di dalam tubuh partai yang melahirkan partai-partai baru dengan karakteristik tidak berbeda dengan partai induknya.²⁹⁹ Pengalaman di negara lain menunjukkan bahwa semakin tinggi ambang batas pemilihan justru semakin mereduksi hak pilih politik warga negara.³⁰⁰ Negara-negara demokrasi di dunia dalam penetapan ambang batas pemilihan, umumnya menggunakan ambang batas di antara 2,5% hingga 3% secara konsisten. Jerman pernah membatalkan ambang batas pemilihan 7,5% pada pelaksanaan pemilu di daerah Schleswig-Holstein. Karena ambang batas pemilih dianggap bertentangan dengan semangat konstitusi Jerman.³⁰¹ Bahkan Belanda secara konsisten hanya menetapkan ambang batas pemilihan

²⁹⁶Sholahuddin Al-Fatih, *Eksistensi Threshold dalam Pemilu Serentak*, Tesis, 2016. Universitas Airlangga, hlm. 4, <http://repository.unair.ac.id/id/eprint/49695>.

²⁹⁷Greg Fealy, *Parties and Parliament: Serving Whose Interests?* 2001, Indonesia Today: Challenges of History, hlm. 103, https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=SvX3AwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA97&ots=_p-ThLEJUG&sig=GoLxtjMX-f-ITj3_kkCp71mDOLM&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

²⁹⁸Moch. Marsa Taufiqurrohman, "Meninjau Penerapan Ambang Batas Pemilihan pada Sistem Pemilihan Umum Proporsional di Indonesia", *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 12(1): 128-143, 2021. DOI: 10.14710/politika.12.1.2021.128-143.

²⁹⁹Adina Adelina, *Relevansi Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold) Dengan Sistem Presidensial di Indonesia*, Universitas Islam Indonesia, 12 Februari 2018, hlm. 37, <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/5874>.

³⁰⁰Nur Kholis, "Parliamentary Threshold and Political Rights Limitation", *Journal of Law and Legal Reform*, 1(3): 14, April 2020.

³⁰¹David M. Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, (Macmillan International Higher Education: Red Globe Press, 2011).

sebesar 0,67% untuk memastikan bahwa partai politik dapat mewakili apa yang seharusnya terwakili.³⁰² Dalam menentukan angka tersebut, yang menjadi titik acuan adalah konsistensi pada peraturan pemilu yang dibuat.³⁰³

Menurut Kholis, terdapat tiga konsekuensi politik jika Indonesia memilih berkomitmen untuk mendesain ulang besaran daerah pemilihan, yaitu: *pertama*, partai politik benar-benar dapat digunakan sebagai sarana penyalur aspirasi rakyat sebagai fungsi representasi politik partai politik. *Kedua*, jumlah partai politik yang mendapatkan kursi menjadi semakin berkurang, setidaknya hanya tersisa lima partai. Hal demikian akan membentuk pemerintahan yang kuat sebagaimana yang diharapkan. *Ketiga*, sistem ini diharapkan akan semakin mengedepankan akuntabilitas partai politik dan wakil rakyat kepada konstituen.³⁰⁴

Persoalannya kemudian, seberapa efektif penurunan besaran daerah pemilihan dalam mengurangi jumlah partai di parlemen? Metode perhitungan ambang batas efektif (*effective threshold*) setidaknya dapat menjawab pertanyaan ini. Dengan rumusan Arendt Lijphart, ambang batas efektif dapat dirumuskan dengan rumus: $75/(m+1)$.³⁰⁵ 'm' merupakan besaran daerah pemilihan. Jika regulasi pemilu sedianya menetapkan besaran dapil pada rentang tiga hingga enam kursi, maka peluang partai politik untuk mendapatkan kursi dapat dihitung dengan: $75/(3+1) = 75/4 = 18,75$. Artinya, untuk mendapatkan 1 (satu) kursi di Dapil dengan *magnitude* tiga, parpol harus mencapai jumlah suara sah

³⁰²Asep Nurjaman, *The End of Political Party in Indonesia: The Case of Weakening Voter's Loyalty in the Local Level*, Malang: The Social Sciences, 12(2): 342-246, 2017, <http://docsdrive.com/pdfs/medwelljournals/sscience/2017/342-346.pdf>.

³⁰³Ridho Al-Hamdi, *The Decline of Ideology in Indonesia: Parliamentary Threshold and Cleavage among Political Parties in coping with the 2019 Election*, In *Third International Conference on Sustainable Innovation 2019 Humanity, Education and Social Sciences (IcoSIHESS 2019)*, Atlantis Press, *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, 353: 273-280, Oktober 2019, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/125919886.pdf. DOI: <https://doi.org/10.2991/icosihess-19.2019.47>.

³⁰⁴Nur Kholis, ... *Op. Cit.*, hlm. 16.

³⁰⁵Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, (New Haven & London: Yale University Press, 2012), Second edition, hlm. 73, https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/830138/mod_resource/content/1/Lijphart%2C%20A.%20Patterns%20of%20Democracy%20-%20Government%20Forms%20and%20Performance%20in%20Thirty-Six%20Countries%20%282012%29.pdf.

sekurang-kurangnya 18,75% dari total suara sah di dapil tersebut. Dengan sendirinya, jumlah partai politik yang berhasil duduk di parlemen sebanyak-banyaknya adalah lima partai politik. Atau jika besar *magnitude* sebanyak enam, maka: $75/(6+1) = 10,7$, artinya parpol harus mendapatkan suara sah setidaknya sebesar 10,7% hingga 18,75%, dengan jumlah partai yang mendapat kursi parlemen sebanyak enam partai politik. Dengan demikian, dapat disimpulkan, jika undang-undang pemilu menetapkan besaran dapil pada rentang tiga hingga enam kursi, maka setiap parpol setidaknya harus mendapatkan suara berkisar 11% hingga 19% di setiap dapil untuk satu kursi parlemen.³⁰⁶

Selain itu, pengurangan besaran dapil tidak hanya berpengaruh aktif terhadap jumlah kursi yang akan diperebutkan. Pengurangan besaran dapil juga akan memperkecil jumlah kabupaten atau kota serta jumlah kecamatan yang disatukan menjadi satu dapil, sehingga dapat disimpulkan, jika besaran dapil diturunkan, maka luas wilayah dapil otomatis berkurang. Meskipun metode ini di sisi lain akan menambah kompleksitas pengadaan dan distribusi logistik pemilu, setidaknya metode ini juga membuat konstituen akan lebih mengenali pilihannya, sebab luas wilayah dapil lebih sedikit dan mudah dijangkau. Hal ini akan meningkatkan akuntabilitas partai politik sebagai representasi rakyat.³⁰⁷

Setelah runtuhnya masa Orde Baru, Indonesia memasuki masa reformasi dengan sistem multipartai. Hal ini ditandai dengan kemunculan 48 partai politik peserta Pemilu 1999. Kehadiran sistem multipartai ini menunjukkan adanya jaminan bahwa semua partai politik dapat berpartisipasi dalam demokrasi. Namun dalam perkembangannya, sistem multipartai diimbangi dengan adanya pembatasan jumlah partai politik yang dapat mengikuti pemilu-pemilu selanjutnya dengan mekanisme *electoral threshold* (ET). Melalui penyederhanaan partai politik, Indonesia mengenal dua sistem pemilu, yaitu *electoral threshold* (ET) dan *parliamentary threshold* (PT). ET adalah persentase perolehan suara tertentu sebagai prasyarat untuk ikut pemilu yang akan datang. Sedangkan PT adalah persentase perolehan suara agar dapat memperoleh kursi di parlemen pada pemilu yang bersangkutan. Pemilu

³⁰⁶Nico Handani Siahaan, Formula Penyederhanaan Jumlah Partai Politik di Parlemen pada Pemilihan Umum Indonesia, *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 7(1): 102-114, November 2016. DOI: <https://doi.org/10.14710/politika.7.1.2016.102-114>.

³⁰⁷*Ibid.*

pertama pascareformasi tahun 1999 sama sekali tidak menghasilkan pemerintahan yang kuat dan kohesif, justru yang lahir adalah institusi-institusi yang semakin terfragmentasi pada partai-partai dan faksi-faksi yang saling bersaing.³⁰⁸

Dalam Pemilu 1999, partai politik yang tidak memenuhi kursi 2% di parlemen tidak dapat mengikuti Pemilu 2004. Ketentuan tentang ET sebagaimana tercantum dalam UU No. 3/1999, pada Pasal 39 disebutkan bahwa, partai politik untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya (Pemilu 2004) harus memiliki 2% dari jumlah kursi DPR atau sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 jumlah provinsi dan 1/2 jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil pemilu.

Metode ini berlanjut pada pelaksanaan Pemilu 2004 melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277, selanjutnya disebut UU No. 12/2003). Pasal 9 UU No. 12/2003 menyebutkan bahwa partai politik dapat mengikuti pemilu berikutnya apabila 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.

Pemilu legislatif 2004 juga menghasilkan peta politik yang jauh lebih terfragmentasi daripada Pemilu 1999. Jika pada tahun 1999, lima partai peringkat teratas memenangkan total hampir 87% suara, namun Pemilu 2004 bertambah lagi dua partai sehingga menjadi tujuh partai yang saling berbagi sekitar 80% suara.³⁰⁹ Pemilu 2004, dengan metode ambang batas pemilihan dengan menggunakan sistem ET. Metode ET ini merupakan syarat minimal yang harus diperoleh partai agar dapat

³⁰⁸Diego Fossati, *Electoral Reform and Partisan Dealignment in Indonesia*, *International Political Science Review*, 41(3): 17, 15 April 2019. <https://doi.org/10.1177/0192512119826389>.

³⁰⁹D. Tomsa, *Islamism and Party Politics in Indonesia*, In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 25 February 2019. DOI:10.1093/ACREFORE/9780190228637.013.1157. Eve Warburton & Edward Aspinall, *Explaining Indonesia's Democratic Regression: Structure, Agency and Popular Opinion*, *Contemporary Southeast Asia*, 41(2): 7, 2019. DOI: 10.1355/cs41-2k.

mengikuti pemilu berikutnya. Dengan demikian, partai-partai yang tidak memenuhi ambang batas pemilihan akan tereliminasi.³¹⁰

Kemudian, pembatasan berlanjut dan meningkat menjadi 3% kursi di parlemen untuk dapat mengikuti Pemilu 2009 dengan payung hukum UU No. 12/2003. Lebih lanjut, kebijakan mengenai ET ini diatur dalam UU No. 10/2008 juga memberikan batasan bagi partai politik untuk dapat mengikuti Pemilu 2009. Pada Pemilu 2009, aturan PT melalui UU No. 10/2008 mulai diperkenalkan. Pasal 202 UU No. 10/2008 menyebutkan bahwa partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas pemilihan sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Namun, dalam aturan peralihannya pada Pasal 316 huruf (b) UU No. 10/2008 memberikan kelonggaran bagi partai politik peserta pemilu yang tidak memenuhi ET 3% dapat mengikuti Pemilu 2009 dengan ketentuan: (a) bergabung dengan partai politik peserta pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315; atau (b) bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau (c) bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau (d) memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau (e) memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi partai politik peserta pemilu sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini.

Setelah Pemilu 2009, kebijakan PT melalui UU No. 8/2012, meningkat menjadi 3,5% yang berlaku nasional. Dalam perjalanannya, PT sebagaimana yang diatur dalam UU No. 8/2012 mengalami hambatan dan penolakan khususnya dari partai-partai kecil yang tidak memiliki dukungan signifikan dari rakyat. Hambatan ini terbukti dengan diajukannya uji materiil terhadap Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2), serta

³¹⁰Firman Freaddy Busroh, "Reformulasi Penerapan *Electoral Threshold* dalam Sistem Kepartaian di Indonesia", *Jamal Lex Librum*, 3(2): 14, 2017.

Pasal 208 UU No. 8/2012 oleh Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Persatuan Nasional (PPN), Partai Merdeka, Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (PNBK Indonesia), Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai Sarikat Indonesia (PSI), Partai Kedaulatan, Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Kesatuan Demokrasi Indonesia (PKDI), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Republika Nusantara, ke Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012, bertanggal 29 Agustus 2012, menyatakan bahwa Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 17 ayat (1), Pasal 208, serta Pasal 209 ayat (1) dan (2) UU No. 8/2012 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum, sehingga putusan terhadap Pasal 208 UU No. 8/2012 serta merta membawa akibat hukum terhadap Pasal 209 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 8/2012 beserta Penjelasan nya.

Ada banyak alternatif yang dapat didiskusikan dalam mengatasi problematika sistem proporsional multipartai guna mendorong terciptanya pluralisme moderat. UU No. 10/2008 pertama kali memperkenalkan mekanisme PT. Pada Pemilu 2009 menuntut partai politik untuk meraih suara 2,5%. Jika tidak, maka otomatis tereliminasi. Tereliminasi nya partai politik baru menandai kegagalan dalam merealisasikan fungsi representasi, konversi, dan agregasi kepada rakyat selaku konstituen. Maka opsi realistis yang dapat ditempuh agar partai politik yang tereliminasi tersebut adalah bergabung dengan partai politik besar. Hal ini menegaskan bahwa sistem ambang batas pemilihan akan mengarah kepada penyederhanaan partai politik secara efektif. Partai politik dituntut tidak hanya bekerja pada saat menjelang pemilu. Dengan penerapan ambang batas pemilihan, partai politik dapat melakukan penataan organisasi dan memiliki sistem kinerja yang baik dan berkesinambungan sebagai organisasi yang penting dalam demokrasi.³¹¹ Oleh sebab itu, sistem ini juga menuntut partai

³¹¹Auradian Marta, Utang Suwaryo, Affan Sulaeman, & Leo Agustino, "The Crisis of Democratic Governance in Contemporary Indonesia", *Jurnal Ilmiah Peuradeun*, 8(1): 121, 2020, <https://journal.scadindependent.org/index.php/jipeuradeun/article/view/368/420>. DOI: <https://doi.org/10.26811/peuradeun.v8i1.368>.

politik untuk memiliki performa yang memadai untuk dapat melewati ambang batas pemilihan dan berhasil duduk di parlemen. Sehingga ke depannya, sistem kepartaian pluralisme moderat dengan komposisi tiga hingga lima partai politik relevan menjadi terealisasi, dan *linear* dengan sistem presidensial yang dianut Indonesia, serta menciptakan pemerintahan yang stabil.³¹²

Pada Pemilu 2014, ambang batas pemilihan kembali diubah. Dalam UU No. 8/2012, ambang batas pemilihan ditetapkan sebesar 3,5% dan berlaku nasional untuk semua anggota DPR dan DPRD. Setelah digugat oleh 14 partai politik, Mahkamah Konstitusi kemudian menetapkan ambang batas pemilihan 3,5% tersebut hanya berlaku untuk DPR dan ditiadakan untuk DPRD.³¹³ Hal ini juga tampak pada kasus yang terjadi pada Pemilu 2009. Salah satunya Denny Tewu, sebagai calon anggota DPR RI dari daerah pemilihan Sulawesi Utara yang memperoleh suara 78.804 suara (5,25%) dan menempati peringkat keempat dari enam kursi yang diperebutkan. Namun yang berhasil duduk di parlemen adalah peserta lain dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang perolehan suaranya jauh di bawahnya, sebab partai yang ditunggangnya yakni Partai Damai Sejahtera (PDS) tidak dapat mencapai ambang batas pemilihan (PT) yang ditentukan.³¹⁴

Lebih lanjut, pembuat kebijakan berpendapat bahwa semakin tinggi ambang batas pemilihan, proses politik dan pengambilan keputusan akan lebih sederhana dan lebih efisien, tanpa dapat menjelaskan secara terukur angka ideal untuk setiap pemilihan dalam keadaan apa pun.³¹⁵ Selanjutnya, merujuk pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bangsa Indonesia menghendaki demokrasi konstitusional. Artinya, pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan konstitusi. Keberadaan UUD 1945 semata-mata untuk menjamin pelaksanaan demokrasi, khususnya untuk melindungi dan menjamin hak-hak warga negara

³¹²Moch. Marsa Taufiqurrohman, ...*Op. Cit.*

³¹³A. Naharuddin, "Election in Indonesia After the Fall of Soeharto", *International Journal of Management and Applied Science (IJMAS)*, 2(1): 15, 2016.

³¹⁴Muhammad Febry Ramadhan, "Politik Hukum Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia", *LEX Renaissance*, 3(1): 17, 3 Januari 2018, <https://doi.org/10.20885/JLR.vol3.iss1.art6>.

³¹⁵B.D. Lewis, "Endogenous District Magnitude and Political Party Fragmentation in Subnational Indonesia: A Research Note", *Electoral Studies*, 55: 19, 2018.

sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Kedaulatan tertinggi mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaran. Sehingga, melalui reformasi politik dapat terfasilitasi pembentukan pemerintahan yang didukung penuh oleh rakyat secara luas.³¹⁶ Dengan demikian, demokrasi memaksa pemerintah harus melaksanakan reformasi yang diinginkan rakyat.³¹⁷

Pasal 222 UU No. 7/2017 tentang ambang batas parlemen (parliamentary threshold) atau Presidential Threshold menjadi 20% (dua puluh persen) yang diberlakukan pada Pemilu 2019. Artinya, partai atau gabungan partai politik harus memiliki 20% (dua puluh persen) kursi DPR atau 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional pada pemilu 2014 agar dapat mengusung pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden. Pada pembahasan terkait dengan ambang batas (PT), fraksi-fraksi di Senayan masih terpecah, ada kubu yang mendukung PT 0% (nol persen) dan ada juga kubu yang mendukung PT 20% (dua puluh persen). Selain itu, masyarakat Indonesia juga beberapa kali mencari upaya hukum terkait dengan PT ini, antara lain dengan mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.³¹⁸

³¹⁶F.P.P. Ginting dan A. Saragih, "Ilusi Demokrasi Substansial di Indonesia: Sebuah Kritik terhadap Impementasi *Parliamentary Treshlod*", *Politeia: Jurnal Ilmu Politik*, 10(2): 18, 2018.

³¹⁷R. Lowry, *Indonesia: From Soeharto to Democracy? Canberra, ACT: Dept. of Political and Social Change, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University*, 2017, hlm. 197.

³¹⁸Mhd. Erwin Munthe, "Politik dan Hukum: Siapa yang Memengaruhi, Siapa yang Dipengaruhi", *STIE SYARIAH BENGKALIS*, 4 Oktober 2018, <https://www.stiesyariahbengkalis.ac.id/kolompikiran-19-politik-dan-hukum-siapa-yang-memengaruhi-siapa-yang-dipengaruhi.html>.

PEMILIHAN UMUM DALAM SISTEM PRESIDENSIAL

A. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem presidensial menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest mempunyai ciri-ciri sebagai berikut.³¹⁹

1. *It is based upon the separation of power principles* (hal tersebut berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan).
2. *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen juga tidak perlu berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen).
3. *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is, wholly responsible to the chief executive* (dalam hal ini tidak ada tanggung jawab yang berbalasan antara presiden dan kabinetnya, karena pada akhirnya seluruh tanggung jawab sama sekali tertuju pada presiden [sebagai kepala pemerintahan]).
4. *The executive is chosen by the electorate* (presiden dipilih langsung oleh para pemilih).

³¹⁹Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2011).

Dengan demikian, ciri-ciri sistem pemerinahan presidensial, yaitu:³²⁰

1. presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan;
2. presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan, tetapi oleh dewan pemilih dan belakangan peranan dewan pemilih tidak tampak lagi sehingga dipilih oleh rakyat;
3. presiden berkedudukan sama dengan legislatif;
4. kabinet dibentuk oleh presiden, sehingga kabinet bertanggung jawab kepada presiden;
5. presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitupun sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

Sistem pemerintahan presidensial ini memiliki kelebihan, yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh eksekutif berjalan relatif stabil dan sesuai dengan batas waktu yang telah diatur dan ditetapkan dalam konstitusi. Sedangkan kelemahan dari sistem pemerintahan presidensial adalah setiap kebijakan pemerintahan yang diambil merupakan *bargaining position* antara pihak legislatif dan eksekutif, artinya terjadi pengutamaan sikap representatif – elitis dan bukan partisipatif – populis.³²¹

Pada sistem pemerintahan presidensial, terjadi pemisahan kekuasaan yang tegas antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, sehingga antara lembaga yang satu dengan lembaga lain tidak dapat saling memengaruhi. Menteri-menteri tidak bertanggung jawab kepada legislatif, tetapi bertanggung jawab kepada presiden yang memilih dan mengangkatnya, sehingga menteri-menteri dapat diberhentikan oleh presiden tanpa persetujuan badan legislatif. Pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif atau dikenal juga dengan istilah *Trias Politica*. Menurut Montesquieu, ajaran *Trias Politica* dalam pemerintahan suatu negara terdapat tiga jenis kekuasaan yang masing-masing kekuasaan tersebut terpisah. Ajaran *Trias Politica* dapat diuraikan sebagai berikut.

³²⁰Ribkha Annisa Octovina, "Sistem Presidensial di Indonesia", *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 4(2): 248, 2018.

³²¹Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2012).

1. Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*)

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang. Kekuasaan membuat undang-undang berada dalam suatu badan khusus. Negara yang menganut sistem negara demokrasi, yang kedaulatan berada di tangan rakyat, maka badan perwakilan rakyat yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk membentuk undang-undang. Sebagai badan pembentuk undang-undang, maka legislatif hanya berhak untuk mengadakan undang-undang saja, tidak boleh melaksanakannya. Untuk menjalankan undang-undang diserahkan kepada badan lain. Kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dikenal dengan "Eksekutif".

2. Kekuasaan Eksekutif (*Executive Power*)

Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan melaksanakan undang-undang dipegang oleh kepala negara. Kepala negara dalam menjalankan kewenangannya tidak dapat menjalankan secara sendiri. Sehingga, kekuasaan kepala negara dilimpahkan (didelegasikan) kepada pejabat-pejabat pemerintah/negara yang merupakan badan pelaksana undang-undang (badan eksekutif).

3. Kekuasaan Yudikatif atau Kekuasaan Kehakiman (*Judicative Powers*)

Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyatnya. Badan yudikatif merupakan badan yang berkuasa memutus perkara serta menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan. Walaupun hakim diangkat oleh kepala negara (eksekutif), tetapi mereka mempunyai kedudukan yang istimewa dan mempunyai hak tersendiri, karena hakim tidak diperintah oleh kepala negara yang mengangkatnya, bahkan hakim adalah badan yang berhak menghukum kepala negara, jika kepala negara melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Lembaga negara atau lembaga pemerintah dalam sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan Amendemen UUD 1945 ada tujuh yaitu: MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, dan MK. Sehingga di Indonesia pembagian kekuasaan tidak murni terbagi dalam tiga kekuasaan. Ada pembagian kekuasaan keempat

yang disebut kekuasaan eksaminatif, yaitu kekuasaan pemeriksaan keuangan negara. Kekuasaan eksaminatif berdasarkan Pasal 23 UUD 1945 adalah BPK.

Selanjutnya, presidensialisme dan sistem multipartai bukanlah merupakan kombinasi yang sulit, melainkan juga membukapeluang terjadinya kelumpuhan atau *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial. Ironisnya, fenomena itulah yang terjadi di Indonesia pasca-Soeharto, sistem presidensial berlangsung bersamaan dengan sistem multipartai.³²² Kekurangan dari sistem multipartai dalam sistem pemerintahan presidensial adalah jika partai pemenang pemilu adalah partai minoritas di DPR, artinya, bahwa pada saat pemilu presiden secara langsung, faktor figur atau calon presiden sendiri terkadang lebih besar pengaruhnya daripada partai politik pengusung calon presiden itu sendiri, artinya belum tentu calon presiden yang diusung oleh partai atau gabungan partai-partai yang perolehan suaranya sangat signifikan atau besar secara otomatis pasti dipilih oleh konstituen atau memenangkan kontestasi (persaingan) tersebut. Ketika presiden terpilih berasal dari partai minoritas, koalisi memang menjadi keharusan dan ini merupakan titik awal terjadinya proses *bargaining* politik.

Secara teoretis, koalisi partai umumnya lebih lazim dalam konteks sistem parlementer dibandingkan dengan sistem multipartai karena koalisi diperlukan untuk membentuk pemerintahan yang kuat ketika hasil pemilu parlemen begitu fragmentatif.³²³ Oleh karena itu, koalisi partai dalam konteks sistem presidensial dan sistem parlementer mempunyai tiga perbedaan. *Pertama*, dalam sistem parlementer partai-partai menentukan atau memilih anggota kabinet dan perdana menteri, sehingga mereka (partai-partai) tetap bertanggung jawab atas dukungannya terhadap pemerintah. Sedangkan dalam sistem presidensial, presiden memilih sendiri anggota kabinetnya termasuk yang berasal dari partai, sehingga tidak ada komitmen dukungan partai-partai terhadap presiden. *Kedua*, berlawanan dengan sistem parlementer, dalam sistem presidensial tidak ada jaminan bahwa partai akan mendukung kebijakan presiden meskipun presiden mengakomodasi

³²²R. Lowry, ... *Op. Cit.*, hlm. 197.

³²³Firman Freaddy Busroh, *Reformulasi Penerapan, ... Op. Cit.*, hlm. 520.

secara individual tokoh-tokoh partai sebagai anggota kabinet. *Ketiga*, sebagai konsekuensi logisnya, dalam sistem presidensial koalisi semacam itu cenderung mendorong partai-partai untuk lebih mudah keluar atau meninggalkan koalisi dibandingkan sistem parlementer.³²⁴

Walaupun konsep koalisi secara teoretis lebih lazim dalam konteks sistem parlementer ketimbang sistem presidensial, namun ketika sistem presidensial tersebut berbasiskan sistem multipartai, koalisi antara partai merupakan realitas politik yang tak terhindarkan.³²⁵ Oleh karena itu, koalisi partai dalam konteks presidensialisme yang dikombinasikan sistem multipartai adalah salah satu problematik institusional yang melekat ketika pilihan tak terhindarkan tersebut harus diambil oleh presiden terpilih dalam rangka memperluas basis dukungannya di parlemen. Problematik institusional tersebut menjadi lebih kompleks lagi jika realitas koalisi tidak didasarkan pada konsensus minimum di antara pihak-pihak yang berkoalisi, sehingga berpotensi bubar di tengah jalan.³²⁶ Dalam perjalanan sejarah Republik Indonesia, memang belum ada koalisi pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensial yang bubar di tengah jalan, namun disharmoni hubungan presiden dan wakil presiden pernah terjadi di pemerintahan SBY-Kalla.³²⁷

Ada beberapa faktor yang mendorong terjadinya disharmoni dan rivalitas terselubung dalam relasi Presiden Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla. *Pertama*, koalisi yang dibangun adalah koalisi pragmatis, sehingga sangat rapuh. *Kedua*, posisi politik Kalla lebih kuat daripada Yudhoyono di DPR (presiden minoritas dan wakil presiden mayoritas). Disharmoni ini pada akhirnya akan dapat memengaruhi soliditas dan kekompakan kabinet.³²⁸ Hal ini dapat terlihat contoh pada saat Presiden Yudhoyono sedang berada di Amerika Serikat untuk menghadiri Konferensi Tingkat Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa,

³²⁴Firman Freaddy Busroh, Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Presidensial Dengan Multi Partai di Indonesia, SASI, 27 (4): 159, Oktober-Desember 2021, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/600-2246-1-PB.pdf. DOI: 10.47268/sasi.v27i4.600.

³²⁵*Ibid.*, hlm. 156.

³²⁶R. Saraswati, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif", *Masalah Hukum*, 41(1): 140, 2012. DOI: 10.14710/mmh.41.1.2012.137-143.

³²⁷Firman Freaddy Busroh, *Reformulasi Penerapan, ... Op. Cit.*

³²⁸H. Yudha A.R., *Presidensialisme Setengah Hati dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 145.

Presiden Yudhoyono mengadakan rapat kabinet melalui telekonferensi. Rapat jarak jauh tersebut dipimpin oleh Presiden Yudhoyono dari Amerika Serikat sedangkan para menteri berada di Jakarta. Ada dua kejanggalan yang terlihat, yaitu: *Pertama*, sebelum berangkat ke Amerika Serikat, Presiden Yudhoyono sudah menandatangani surat resmi yang menugasi Wakil Presiden Jusuf Kalla untuk menjalankan tugas sehari-hari pemerintahan selama presiden di luar negeri. Salah satu tugas yang dimaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 2005 tentang Penugasan Wakil presiden Melaksanakan Tugas Presiden itu adalah memimpin kabinet. Meskipun sudah mengeluarkan Keppres untuk menugasi Wakil Presiden Jusuf Kalla memimpin rapat kabinet, ternyata Presiden Yudhoyono justru memimpin rapat kabinet dari jarak jauh. Hal ini dapat ditafsirkan merupakan salah satu bentuk ketidakpercayaan presiden terhadap wakil presiden. *Kedua*, Wakil Presiden Jusuf Kalla justru sering tidak menghadiri rapat kabinet melalui telekonferensi tersebut. Padahal sangat jelas dalam aturan politik ketatanegaraan, setiap rapat kabinet yang dipimpin presiden idealnya harus dihadiri wakil presiden. Jika dicermati, fenomena ini menguatkan sinyalemen adanya hubungan yang kurang harmonis antara presiden dan wakil presiden.³²⁹

Selain itu, ada juga persoalan lain terkait dengan disharmoni dampak dari kombinasi presidensialisme dan sistem multipartai, yaitu lemahnya disiplin partai-partai dalam mempertahankan sikap dan prinsip politik mereka.³³⁰ Setelah menolak pidato pertanggungjawaban Presiden BJ. Habibie melalui pemungutan suara, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 1999 mengangkat Abdurrahman Wahid sebagai presiden yang baru dan Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden. Meskipun Pemilu 1999 dimenangkan oleh PDIP yang dipimpin Megawati, koalisi longgar partai-partai berbasis Islam, Poros Tengah, berhasil mengganjal Megawati dan memuluskan proses terpilihnya deklarator PKB Abdurrahman Wahid sebagai Presiden. Selama tiga bulan pertama masa pemerintahannya, duet Abdurrahman-Mega dipuji sebagai pasangan dwi-tunggal yang ideal karena dianggap merefleksikan perpaduan dua kekuatan besar bangsa Indonesia, yaitu Islam yang

³²⁹*Ibid.*, hlm. 227.

³³⁰S. Haris, *Praktik Parleментар Demokrasi Presidensial Indonesia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2014), hlm. 160.

direpresentasikan Abdurrahman Wahid dan golongan nasionalis yang diwakili oleh sosok Megawati.³³¹

Secara berangsur kepercayaan dan legitimasi pemerintahan demokratis produk Pemilu 1999 makin merosot menyusul munculnya berbagai wacana dan kebijakan presiden yang dianggap kontroversial serta terungkapnya kasus penyalahgunaan dana Yanatera Bulog dan dana sumbangan Sultan Brunei. Puncak merosotnya kepercayaan dan legitimasi terhadap Abdurrahman Wahid muncul dalam bentuk konflik presiden dengan DPR yang akhirnya bermuara pada keluarnya memorandum pertama dan kedua DPR serta keputusan dewan untuk merekomendasikan Sidang Istimewa MPR sebagai forum untuk meminta pertanggungjawaban presiden yang dijadwalkan mulai berlangsung pada 1 Agustus 2001, yaitu tepat dua bulan sesudah DPR mengirim memorandum kedua tanggal 30 Mei 2001. Konflik antara Presiden Wahid dan DPR memuncak ketika di tengah ketegangan politik yang tinggi menyusul kebijakan kontroversial Presiden Wahid menonaktifkan Kapolri Jenderal Bimantoro serta pengangkatan Wakapolri Chaeruddin Ismail sebagai pejabat sementara Kapolri tanpa persetujuan DPR. Selain itu, Abdurrahman Wahid juga mengeluarkan Maklumat Presiden untuk membubarkan DPR dan MPR, menetapkan percepatan pelaksanaan pemilu dan membekukan Partai Golkar. Atas dasar keluarnya maklumat atau dekrit tersebut, fraksi-fraksi MPR (minus fraksi PKB dan PDKB) kemudian memutuskan mempercepat pelaksanaan sidang istimewa yang akhirnya menetapkan pemberhentian Abdurrahman Wahid sebagai Presiden karena dinilai melakukan pelanggaran konstitusi. Kemudian pada sidang yang sama, MPR mengangkat Wapres Megawati menjadi Presiden dan Ketua Umum PPP Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden.³³²

Penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden haruslah dikaitkan dengan sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem presidensial, UUD 1945 menempatkan presiden dalam posisi yang kuat, sehingga dalam masa jabatannya tidak dapat dijatuhkan oleh DPR selain karena alasan

³³¹*Ibid.*

³³²Muhammad Ibrahim Rantau, "Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia: Analisis terhadap Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum", *Pelita*, 19(2): 190, Juli-Desember 2019. DOI: <https://doi.org/10.33592/pelita.Vol19.Iss2.120>.

dan proses yang secara limitatif telah ditentukan dalam UUD 1945. Kedudukan Presiden dengan DPR adalah sejajar dengan prinsip hubungan saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Menurut UUD 1945, dalam hal tertentu kebijakan presiden harus memerhatikan pertimbangan DPR. Pada sisi lain, DPR dalam menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang harus dilaksanakan bersama-sama serta disetujui bersama dengan presiden. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Namun untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Dalam konteks Indonesia, salah satu kesepakatan dalam pelaksanaan amendemen UUD 1945 adalah tetap mempertahankan sistem presidensial, sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial.³³³

Mekanisme pemilihan presiden dalam desain UUD 1945 harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945. Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan diartikan sebagai tatanan hubungan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan antara eksekutif dan legislatif.³³⁴ Sehingga, presiden dan wakil presiden pada faktanya sangat tergantung pada partai-partai politik yang dapat mereduksi posisi presiden dan wakil presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Sementara, menurut Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan presidensial dikarakterkan dengan:³³⁵

1. presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan;
2. Kepala negara bertanggung jawab kepada rakyat;
3. presiden tidak mempunyai wewenang membubarkan rakyat; dan
4. Kabinet bertanggung jawab kepada presiden.

³³³Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 109.

³³⁴Mahfud M.D. *Politik Hukum Indonesia, ... Op. Cit.*

³³⁵Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 60.

Selanjutnya, menurut Saldi Isra, terdapat tiga karakter utama sistem pemerintahan presidensial, yaitu sebagai berikut.³³⁶

1. Presiden memegang fungsi ganda yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Meskipun sulit dibedakan secara jelas, sebagai kepala negara, presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara yang dalam kondisi tertentu dapat mengatasi posisi semua lembaga atau institusi dalam negara. Sementara itu, dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden tidak hanya sekadar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet.
2. Selain fungsi ganda presiden, karakter sistem pemerintahan presidensial dapat juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Hubungan keduanya dapat dilacak sejak adanya pemilu yang terpisah untuk memilih presiden dan memilih lembaga legislatif.
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau lembaga perwakilan. Disebabkan oleh pemisahan yang tegas tersebut, secara politik presiden tidak bertanggung jawab secara politik kepada lembaga perwakilan atau parlemen.

Dalam praktik sistem pemilu, dengan pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden setelah pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden setelah pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak juga dapat memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan calon presiden dan wakil presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden

³³⁶Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 35-37.

oleh gabungan partai politik tidak secara langsung membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian.

Tabel 2.1 Hubungan Antara Sistem Multipartai, Partai Pendukung, dan Partai Oposisi³³⁷

No.	Nama Presiden (Masa Jabatan)	Partai Pendukung	Partai Oposisi	Keterangan
1.	KH. Abdurrahman Wahid (1999–2001)	Dikenal dengan Koalisi Poros Tengah yang terdiri dari PAN, PPP, PBB, Partai Keadilan, dan partai-partai Islam gurem lainnya	-	Dimakzulkan sebelum masa jabatan berakhir. Proses pemakzulan juga dilakukan oleh Koalisi Poros Tengah yang dipimpin oleh Prof. Dr. Amien Rais selaku pemimpin informal Poros tengah
2.	Megawati Soekarnoputri (2001–2004)	PDIP	-	Menggantikan posisi Abdurrahman Wahid. Pernah diupayakan hak interpelasi oleh DPR dalam kasus lenyapnya Pulau Sipadan Ligitan, kunjungannya ke Timor Leste dan bantuan sebesar 30 Miliar bagi asrama TNI/Polri, walaupun pada akhirnya hak interpelasi tersebut gagal dilakukan
3.	Susilo Bambang Yudhoyono (2004–2009)	Partai Demokrat, PKS, PBB (Koalisi Kerakyatan). Dalam perjalanan bergabung Golkar, PPP, PAN dan PKB	PDIP	Di awal pemerintahan, didukung enam partai minus Golkar. Golkar yang dipimpin Akbar Tandjung bersama PDIP (Koalisi Kebangsaan) menjadi oposisi. Setelah Jusuf Kalla (JK) menjadi Ketum, Golkar berbalik menjadi partai pendukung pemerintah
4.	Susilo Bambang Yudhoyono (2009–2014)	Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB dan Golkar	PDIP	Adanya desakan untuk mengeluarkan PKS dari partai koalisi karena menolak kenaikan Bahan Bakar Minyak bersubsidi, dianggap bertentangan dengan kebijakan partai koalisi
5.	Joko Widodo (2014–2019)	PDIP, Hanura, Nasdem, PKB, PPP, Golkar, dan PAN	Gerindra dan PKS	Golkar dan PAN akhirnya bergabung di pemerintahan Jokowi-JK. Partai Demokrat mengambil posisi netral
6.	Joko Widodo (2014–2019)	PDIP, Golkar, PKB, Nasdem, PPP, Hanura, Gerindra	PKS, Demokrat, PAN	Partai Gerindra masuk ke pemerintahan setelah pemilu presiden

³³⁷Firman Freaddy Busroh, (2021), *Pelaksanaan Sistem Pemerintahan ... Op. Cit.*, hlm. 525.

B. Politik Hukum Pemilu

Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan, yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.³³⁸ Politik hukum merupakan arah atau aturan pembangunan hukum di Indonesia. Padmo Wahjono mengatakan, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.³³⁹ Atau dapat juga dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.³⁴⁰ Sementara, Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan, politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.³⁴¹

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada; 2) cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; 4) dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.³⁴²

³³⁸Mahfud M.D., (2009), *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 1.

³³⁹Padma Wahjono, (1986), *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), Cet. II, hlm. 160.

³⁴⁰Padma Walijano, "Menyelidik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan", *Majalah Forum Kadilan*, No. 29. April 1991, hlm. 65.

³⁴¹Teuku Mohammad Radhie, "Pembaruan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional", *Majalah Pria*, No. 6 Tahun II, Desember 1973, hlm. 3.

³⁴²Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), Cet. 3, hlm. 352-353.

Selanjutnya, Mantan Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Sudarto mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.³⁴³ Lebih lanjut, tahun 1986, Sudarto juga mengemukakan bahwa politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.³⁴⁴

Hubungan antara hukum dan politik saling timbal-balik, di mana hukum merupakan ranah nyata yang melihat sesuatu berdasarkan norma hukum dan mempunyai sifat memaksa. Artinya apabila tindakan seseorang itu salah dan melanggar hukum, maka seseorang itu harus dihukum, tetapi apabila seseorang itu benar dan tidak bersalah maka harus dibebaskan. Sedangkan politik adalah ranah “kepentingan” *“politic is a goal attainment”*. Politik adalah alat untuk mencapai tujuan. Politik menggunakan cara untuk mencapai tujuan, baik legal dan tidak jarang dengan cara ilegal sepanjang cara itu dapat mewujudkan tujuannya maka cara itulah yang ditempuh.

Sementara hubungan kausalitas antara hukum dan politik dalam kerangka hukum nasional sebagai berikut:³⁴⁵

1. Hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum.
2. Politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atas kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing.
3. Politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lainnya, karena meskipun hukum merupakan produk

³⁴³Soedarto, “Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum”, *Majalah Hukum der Krediler*, No. 5 Tahun VII, Januari – Februari 1979, hlm. 15–16. Lihat juga dalam Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, kajian Terhadap Hukum Pidana*, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 20.

³⁴⁴Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: PT Alumni, 1986), hlm. 151.

³⁴⁵Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, Editor: Moh. Fadli, (Malang: Universitas Brawijaya Press [UB Press], 2012), hlm. 97.

keputusan politik tapi begitu ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.

Politik hukum menentukan arah pembangunan hukum di Indonesia, sehingga apabila arah pembangunan hukum dijadikan dasar yang kuat maka hukum akan memberikan perlindungan bagi kehidupan masyarakat.³⁴⁶ Politik hukum yang terjadi sebelum masa Orde Baru menitikberatkan pada strategi pembangunan politik, hal ini dikarenakan pada masa itu dilatarbelakangi situasi dan kondisi bangsa Indonesia yang baru merdeka. Nuansa represi yang mewarnai dunia perpolitikan serta gerakan-gerakan yang bersifat masif segera bertindak untuk mencegah ketidakstabilan negara. Supremasi hukum diabaikan dan hukum seolah-olah tidak menjadi landasan yang berarti sebagaimana layaknya suatu negara.³⁴⁷

Masih menurut Manan, politik hukum masa Orde Baru menitikberatkan pada strategi pertumbuhan ekonomi yang diyakini dapat memperbaiki kehidupan dan meningkatkan kesejahteraan bangsa sebagaimana suatu negara berkembang. Akan tetapi, pada masa ini pun supremasi hukum yang seharusnya berada dalam derajat yang tertinggi sebagaimana suatu ciri negara hukum, kembali hanya sebagai hukum yang mati (*word on paper*) yang hanya tertulis di dalam konstitusi dan peraturan substantif lainnya.³⁴⁸

Perbedaan yang lebih determinan antara politik atau hukum, dapat juga dilihat dari cara pandang ahli memandangnya. Para ahli hukum idealis hanya memandang hukum dari sudut *das sollen* (keharusan), berpendapat bahwa hukum harus menjadi pedoman dan penentu arah dalam segala kegiatan politik. Hukum harus dapat merekayasa perkembangan politik yang hidup dalam masyarakat dan negara. Sedangkan sebagian ahli hukum lainnya memandang hukum dari sudut *das sein* (pendekatan empirik/kenyataan), maka produk hukum selalu dipengaruhi oleh politik mulai dari pembuatannya sampai pada tataran pelaksanaannya di lapangan. Namun, jika melihat dalam *real*

³⁴⁶Evi Noviawati, ... *Op. Cit.*, hlm. 76.

³⁴⁷Manan Abdul, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 197.

³⁴⁸Manan Abdul, *Politik Hukum Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam*, (Jakarta: Prenadmedia Group, 2016), hlm. 333-334.

nya, kita akan menemukan bahwasanya politik itu selalu determinan dibandingkan hukum itu sendiri. Sebagaimana juga yang disampaikan oleh Mahfud M.D., bahwa dalam hubungan tolak tarik-menarik antara politik dan hukum maka hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum. Dengan kata lain, hukum adalah produk politik. Artinya bahwa produk hukum yang dibentuk oleh legislator tak steril dari kepentingan politik para pembuatnya. Hukum yang dibentuk oleh suatu negara melalui proses legislasi yang dihasilkan oleh legislator (DPR) tak dapat dilepaskan dari kepentingan atau politik.³⁴⁹

Selanjutnya, para ahli memberikan pengertian politik hukum dengan definisi yang berbeda-beda. Satjipto Rahardjo mendefinisikan bahwa politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu dalam masyarakat, yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk dapat dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; (4) dapatkah dirumuskan satu pola yang baku dan mapan, yang dapat membantu memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.³⁵⁰

Selanjutnya, Padmo Wahjono menyatakan bahwa, politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Sehingga, berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*).³⁵¹ Sementara, menurut Sudarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Hal ini mengandung pengertian bahwa 'mengekspressikan apa yang terkandung dalam masyarakat' dapat ditafsirkan sangat luas

³⁴⁹Mhd. Erwin Munthe, ... *Op. Cit.*

³⁵⁰Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, ... Op. Cit.*

³⁵¹Padmo Wahjono, *Indonesia Negara ...Op. Cit.*

sekali dan dapat memasukkan pengertian di luar hukum, yaitu politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan. Sedangkan 'untuk mencapai apa yang dicita-citakan' memberikan pengertian bahwa politik hukum berkaitan dengan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). Sehingga, politik hukum tidak hanya berbicara pada kurun waktu apa hukum yang diterapkan (*ius constituendum*), tetapi tampaknya sudah pula menyinggung kerangka berpikir macam apa yang harus digunakan ketika menyusun sebuah produk hukum.³⁵²

Menurut Teuku Mohammad Radhie, politik hukum sebagaimana pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. 'Hukum yang berlaku di wilayahnya' mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*) dan 'mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun' mengandung pengertian hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*). Sehingga, politik hukum dapat dirumuskan sebagai dua wajah yang saling berkaitan dan berkelanjutan, yaitu *ius constitutum* dan *ius constituendum*.³⁵³ Lebih lanjut, Sunaryati Hartono mengemukakan, politik hukum sebagai suatu alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan dapat diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia. Hal ini menitikberatkan pada dimensi hukum yang berlaku di masa yang akan datang atau *ius constituendum*.³⁵⁴

Pringgogidgo mengatakan bahwa politik adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang direncanakan di bidang hukum untuk mencapai tujuan atau sasaran yang dikehendaki. Politik juga selalu dikaitkan dengan kekuasaan, karena memang konsep politik itu tidak terlepas dari mempertahankan kekuasaan. Menurut W.A. Robson politik adalah ilmu yang mempelajari kekuasaan dalam masyarakat. Ramlan Surbakti juga memiliki pendapat yang sama bahwa politik merupakan segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat.³⁵⁵

³⁵²Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana, ... Op. Cit.*

³⁵³Teuku Mohammad Radhie, ... *Op. Cit.*,.

³⁵⁴C.F.G. Sunaryati Hartono, (1991), *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 1.

³⁵⁵Mhd. Erwin Munthe, ... *Op. Cit.*

Selanjutnya, politik hukum adalah arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa dan negara, atau diartikan juga merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan.³⁵⁶ Dengan demikian, politik hukum nasional harus berpijak pada pola pikir atau kerangka dasar, yaitu sebagai berikut.³⁵⁷

1. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
2. Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara, yakni:
 - a. melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
 - b. memajukan kesejahteraan umum;
 - c. mencerdaskan kehidupan bangsa;
 - d. melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.
3. Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni:
 - a. berbasis moral agama;
 - b. menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi;
 - c. mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya;
 - d. meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat;
 - e. membangun keadilan sosial.
4. Politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk:
 - a. melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa;
 - b. mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan.

³⁵⁶Mahfud M.D., "Politik Hukum dalam Perda Berbasis Syari'ah", *Jurnal Hukum*, 14(1): 8, Januari 2007.

³⁵⁷*Ibid.*, hlm. 8-9.

- c. mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum);
 - d. menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan.
5. Untuk meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan panduan tersebut, maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya.

Masih menurut Mahfud M.D., politik hukum ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Yang bersifat permanen, misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Dalam hal ini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD sekaligus berlaku sebagai politik hukum. Sementara, yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan memberlakukan maupun yang akan mencabut, misalnya: pada periode 1973–1978 ada politik hukum untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 1983–1988 ada politik hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara, dan pada periode 2004–2009 ada lebih dari 250 rencana pembuatan UU yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).³⁵⁸

Studi politik hukum mencakup *legal policy* (sebagai kebijakan resmi negara) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dan hal-hal lain yang terkait dengan itu. Ada perbedaan cakupan antara politik hukum dan studi politik hukum, yaitu: *pertama*, lebih bersifat formil pada kebijakan resmi; dan *kedua*, mencakup kebijakan resmi dan hal-hal lain yang terkait dengannya.³⁵⁹

³⁵⁸Mahfud M.D., *Politik Hukum, ... Op. Cit.*, hlm. 3.

³⁵⁹*Ibid.*, hlm. 3–4.

Selanjutnya, terkait dengan pembentukan politik hukum suatu negara dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor utama, yaitu sebagai berikut.³⁶⁰

1. Dasar dan corak politik

Politik hukum di negara yang mendasarkan pada ideologi sosialis tentu akan berbeda dengan politik hukum negara kapitalis. Demikian juga dengan politik hukum negara demokrasi akan berbeda dengan politik hukum negara diktator. Pada negara demokrasi, politik hukum akan lebih membuka kesempatan pada masyarakat untuk berpartisipasi menentukan corak dan isi politik hukum. Sebaliknya, negara diktator akan menghindari keikutsertaan masyarakat dalam penentuan corak dan isi politik hukum karena kuatnya peran dominan penguasa negara. Pandangan yang telah diterima secara umum bahwa hukum, khususnya peraturan perundang-undangan, merupakan produk politik. Bukan hanya karena dibentuk oleh lembaga-lembaga politik, peraturan perundang-undangan pada dasarnya juga mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh dalam negara yang bersangkutan. Pemikiran-pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh tersebut dapat bersumber pada ideologi tertentu, kepentingan-kepentingan tertentu, atau tekanan-tekanan yang kuat dari masyarakat.

2. Tingkat perkembangan masyarakat

Menurut Bagir Manan bahwa penentuan corak dan isi politik hukum tiap kepentingan berbeda, misalnya: politik hukum masyarakat agraris berbeda dengan masyarakat industri. Menurutnya, pada masyarakat agraris, tanah menjadi faktor dominan bagi kehidupan ekonomi, sosial, budaya, bahkan politik. Masalah lapangan kerja pada masyarakat agraris lebih dikaitkan dengan sistem penguasaan tanah. Sedangkan pada masyarakat industri, lapangan kerja lebih ditekankan pada kemampuan keterampilan perorangan untuk bekerja di berbagai jenis industri. Oleh karenanya, isu perlindungan tenaga kerja menjadi lebih menonjol dibandingkan dengan kondisi pada masyarakat agraris. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa

³⁶⁰Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan*, Penataran Dosen FH/STH PTS se-Indonesia, (Bogor: Cisarua, 1993), hlm. 6-10.

pembentukan politik hukum di negara industri juga ditujukan untuk percepatan pertumbuhan industri, di samping kebutuhan bagi para pelaku industri tersebut. Akibatnya, tidak jarang terjadi benturan kepentingan antara pelaku, negara, dan tenaga kerja dalam pembentukan politik hukum di negara yang bersangkutan.

3. Susunan masyarakat

Bagir Manan membedakan susunan masyarakat ini ke dalam dua susunan, yakni: masyarakat homogen dan masyarakat heterogen. Masih menurut Bagir Manan, politik hukum masyarakat yang relatif homogen tentu berbeda dengan masyarakat yang heterogen karena politik hukum yang serba menyamakan (*uniformitas*), kecil kemungkinan dapat diterapkan pada masyarakat yang heterogen. Oleh karena itu, politik hukum unifikasi harus dipertimbangkan secara matang oleh pemerintah, bahkan untuk bidang-bidang hukum yang tidak bertalian dengan agama atau keluarga, misalnya hukum ekonomi. Hal ini disebabkan kemampuan antara pengusaha kecil dan besar.

Apabila pemerintah tidak memberikan perlindungan kepada pengusaha kecil maka lambat laun kegiatan ekonomi akan terkonsentrasi pada golongan pengusaha besar, yang pada gilirannya akan memberikan pengaruh dominan terhadap pembentukan politik hukum. Oleh karena itu, Bagir Manan menegaskan bahwa: "Persamaan hukum tidak selalu berarti keadilan. Perbedaan hukum tidak selalu berarti ketidakadilan. Keadilan dan kemanfaatan hukum akan terletak pada persamaan pada tempat di mana diperlukan persamaan dan perbedaan. Atau dengan kata lain, menyamakan sesuatu yang tidak sama, sama tidak adilnya dengan membedakan sesuatu yang semestinya sama".

4. Pengaruh global

Dalam konteks global, politik hukum suatu negara tidak lagi hanya memberikan perlindungan kepada negara semata tanpa mempertimbangkan perlindungan kepentingan masyarakat internasional. Misalnya: politik hukum terhadap hak kekayaan intelektual berupa perlindungan terhadap hak cipta dan hak paten dapat dipandang sebagai kebijaksanaan hukum yang ada kaitannya dengan perlindungan terhadap hak-hak orang asing di bidang

tersebut. Dalam bidang hukum lain, misalnya, hukum perburuhan, kebijaksanaan hukum sering kali dipengaruhi oleh isu-isu global, misalnya: isu terkait dengan hak asasi manusia dan perlunya peningkatan kesejahteraan pekerja.

Politik hukum mencakup pembentukan undang-undang, penerapan undang-undang, dan pelaksanaan/eksekusi. Sehingga, politik hukum tidak berhenti pada saat suatu produk hukum/peraturan perundang-undangan selesai dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang. Suatu produk perundang-undangan sebaiknya membutuhkan kebijakan pemerintah atau keputusan presiden, di samping lembaga-lembaga birokrasi yang diberi kewenangan untuk melaksanakan kebijakan publik. Oleh karena itu, idealnya, suatu produk hukum berupa peraturan perundang-undangan masih memerlukan suatu evaluasi sebagai upaya untuk mengadakan revisi atau penyesuaian dengan perkembangan masyarakat atau aspirasi dari masyarakat yang dilakukan oleh lembaga pembentuk undang-undang (disebut "*legislative review*") melalui fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintah. Selain itu dikenal juga lembaga "*judicial review*", yakni: pengujian terhadap peraturan perundang-undangan.

C. Desain Pemilihan Umum

Pelaksanaan pemilu yang bertujuan menentukan seseorang menjadi pejabat negara, dapat ditempuh melalui alternatif, yaitu:³⁶¹

1. pemilihan secara langsung, artinya para pemilih melakukan pemilihan orang atau kontestan (peserta) yang disukai;
2. pemilihan secara bertingkat (tidak langsung), yaitu para pemilih melakukan pemilihan orang-orang untuk menjadi anggota suatu lembaga kenegaraan yang mempunyai wewenang untuk memilih orang yang akan menjadi pejabat negara tersebut, misal, pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia yang dilakukan oleh MPR sebelum Amendemen UUD 1945.

Pemilu yang merupakan sarana kedaulatan rakyat diselenggarakan setiap lima tahun sekali.³⁶² Makna diselenggarakan sekali dalam tiap

³⁶¹Zainal Abidin Saleh, ... *Op. Cit.*, hlm. 58.

³⁶²Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

lima tahun tentu menimbulkan berbagai tafsir, antara lain:³⁶³ *pertama*, sekali untuk masing-masing lembaga di legislatif dan eksekutif, yakni, diselenggarakan satu kali untuk memilih anggota DPR, kemudian dalam waktu selanjutnya digelar pemilihan untuk memilih anggota DPD. Beberapa waktu setelah pemilu DPD, diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPRD, dan selanjutnya satu kali untuk memilih presiden/wakil presiden. *Kedua*, sekali untuk semua lembaga atau serentak. Hal ini diartikan bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, dan presiden/wakil presiden diselenggarakan serentak seperti pemilu legislatif dan pemilu presiden tahun 2019. *Ketiga*, boleh dua kali putaran selama masih dalam kesatuan proses, misalnya pemilu presiden yang berlangsung dua putaran. *Keempat*, pemilu untuk semua lembaga (legislatif dan eksekutif) harus serentak atau dalam waktu bersamaan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Wali Kota.

Perbedaan tafsir atas waktu penyelenggaraan pemilu itulah yang kemudian menyebabkan penyelenggaraan pemilu di Indonesia berbeda tiap periode.³⁶⁴ Pada Pemilu 2004 sampai dengan Pemilu 2014, pelaksanaan pemilu diselenggarakan secara terpisah, yakni, untuk pemilihan legislatif dilaksanakan terlebih dahulu yang meliputi pemilihan anggota DPR, DPD, serta DPRD, dan empat bulan kemudian diselenggarakan pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden. Pemisahan penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota legislatif dan eksekutif (presiden/wakil presiden) yang digelar secara terpisah tersebut dinilai bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945, yang kemudian diajukan permohonan ke MK.

Perkara tersebut oleh MK dikabulkan melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014. Menurut MK, berdasarkan praktik ketatanegaraan, pelaksanaan pilpres dilakukan setelah pemilu anggota lembaga perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki konstitusi, karenanya tidak sesuai

³⁶³Ahmad Siboy, "Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *ARENA HUKUM*, 15(1): 200-219, April 2022, <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/1310/90939>. DOI: <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2022.01501.10>.

³⁶⁴Ayon Diniyanto, "Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum di Indonesia: Problem dan Tantangannya", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(2): 161, Juni 2019.

dengan semangat ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Bahwa dari sudut pandang *original intent*, gramatikal, dan sistematis, pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilu untuk memilih anggota lembaga perwakilan. Pemilu anggota lembaga perwakilan secara serentak akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara. Selain itu juga, akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat. Putusan MK yang menyatakan bahwa antara pemilu legislatif dan pilpres harus diselenggarakan secara serentak, baru dapat diselenggarakan pada Pemilu 2019 walaupun putusan MK diputus sebelum penyelenggaraan pemilu 2014. Berdasarkan putusan MK tersebut, lahir UU No. 7/2017, yang dalam Pasal 167 UU No. 7/2017 dinyatakan bahwa pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden/Wakil Presiden diselenggarakan secara serentak. Ketentuan tersebut untuk pertama kalinya diselenggarakan pada pemilu tahun 2019.³⁶⁵

Secara prinsip terkait dengan idealnya sistem pemilu adalah dapat dilakukan dengan berpedoman pada tujuan penyelenggaraan pemilu, yaitu: (1) memungkinkan peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai; (2) pergantian pejabat sebagai representasi rakyat; (3) melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan (4) melaksanakan prinsip hak asasi warga negara. Tujuan pemilu di atas mengindikasikan secara objektif terhadap pelaksanaan pemilu secara serentak dengan berbagai pertimbangan yang konkrit, yakni melaksanakan amanat UUD 1945 dalam proses peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Ketentuan perundang-undangan telah memberikan penjelasan secara teknis tentang kepemiluan, pemilu serentak memaksa pemerintah untuk mengamendemen perundang-undangan dalam perspektif efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraannya.³⁶⁶

Lebih lanjut, untuk menghasilkan pemilu yang ideal selain mendasarkan pada tujuan penyelenggaraan pemilu, juga perlu diperhatikan beberapa hal dalam pelaksanaan pemilu serentak yang

³⁶⁵Sodikin, "Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial", *Jurnal Rechvinding*, 3(1): 20, 2014.

³⁶⁶Hayat, "Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial", *Jurnal Konstitusi*, 11(3): 47, September 2014.

dilaksanakan bangsa Indonesia pada Pemilu 2019 dan pemilu yang akan dilaksanakan pada 2024, yakni terhadap kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangannya, sebagaimana yang dikaji menurut teori SWOT.

Tabel 2.2 Kekuatan, Kelemahan, Peluang, dan Tantangan Pemilu Serentak³⁶⁷

KEKUATAN	PELUANG
<ul style="list-style-type: none"> • Pengalaman berdemokrasi; • Terdapat institusi pemilu (KPU dan Bawaslu) yang independen; • Terdapat institusi penanganan konflik (DKPP, MK); • Komitmen untuk menyelenggarakan pemilu yang lebih baik; • Komitmen untuk menciptakan pemerintahan yang lebih kuat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistem Pemerintahan Presidensiil lebih kuat; • Presiden dan DPR bisa seiring, presiden didukung kekuatan mayoritas di DPR; • Koalisi yang dibentuk akan lebih solid; • Meminimalisir praktik dagang sapi antarlegislatif dan eksekutif; • Partisipasi masyarakat akan meningkat; • Efisiensi waktu, tenaga, dan biaya bagi pemilih; • Efisiensi penyelenggaraan pemilu.
KELEMAHAN	TANTANGAN
<ul style="list-style-type: none"> • Adanya konflik elite; • Adanya konflik antarpartai politik/antarkandidat; • Konflik dalam masyarakat; • Sistem multi partai/kecenderungan muncul banyak partai; • Sistem pemilu proporsional daftar terbuka yang rumit; • UU pemilu yang belum sinkron satu samalain. 	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat sulit untuk menentukan pilihan karena banyaknya calon; • Waktu yang digunakan di TPS lebih lama karena surat suara menjadi lebih rumit; • Waktu yang dibutuhkan dalam perhitungan suara lebih lama.

Berdasarkan analisis SWOT di atas, dapat dianalisis strategi untuk mendesain pemilu serentak yang baru pertama kalinya dilaksanakan di Indonesia tahun 2019 sebagai berikut.

³⁶⁷Septi Nur Wijayanti dan Titin Purwaningsih, *Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak dalam Perspektif Hukum dan Politik*, Laporan Akhir Tahun Pertama Penelitian Hibah Bersaing, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta, November 2015, <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/2227/Laporan%20Akhir%20DESAIN%20PEMILIHAN%20UMUM%20NASIONAL%20SERENTAK%20DALAM%20PERSPEKTIF%20HUKUM%20DAN%20POLITIK.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Tabel 2.3 Strategi Desain Pemilu Serentak³⁶⁸

Peluang	Tantangan	Kekuatan	Kelemahan
		<ul style="list-style-type: none"> • Pengalaman berdemokrasi; • Terdapat institusi pemilu (KPU dan Bawaslu) yang independen; • Terdapat institusi penanganan konflik (DKPP, MK); • Komitmen untuk menyelenggarakan pemilu yang lebih baik; • Komitmen untuk menciptakan pemerintahan yang lebih kuat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistem multi partai/ kecenderungan muncul banyak partai; • Sistem pemilu proporsional daftar terbuka yang rumit; • UU pemilu yang belum sinkron satu sama lain.
<ul style="list-style-type: none"> • Sistem Pemerintahan Presidensial lebih kuat; • Presiden dan DPR dapat seiring, presiden didukung kekuatan mayoritas di DPR; • Koalisi yang dibentuk akan lebih solid; • Meminimalisir praktik politik dagang sapi antara legislatif dan eksekutif; • Partisipasi masyarakat akan meningkat; • Efisiensi waktu, tenaga dan biaya bagi pemilih; • Efisiensi penyelenggaraan pemilu. 		<ul style="list-style-type: none"> • Penyiapan kelembagaan penyelenggara pemilu; • Peningkatkan koordinasi vertikal dan horizontal dalam penyelenggaraan pemilu; • Peningkatan partisipasi masyarakat; • Peningkatan sosialisasi pemilu serentak kepada masyarakat; • Penyusunan dan sinkronisasi UU pemilu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyederhanaan sistem kepartaian; • Penyederhanaan sistem pemilu; • Penyusunan dan sinkronisasi UU pemilu.

³⁶⁸*Ibid.*

Peluang	Tantangan	Kekuatan	Kelemahan
	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat sulit untuk menentukan pilihan karena banyaknya calon; • Waktu yang digunakan di TPS lebih lama karena surat suara menjadi lebih rumit; • Waktu yang dibutuhkan dalam perhitungan suara lebih lama; • Adanya konflik elite; • Adanya konflik antarpolitik/antar kandidat • Konflik dalam masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyiapan perangkat untuk meminimalisir dan mengatasi konflik; • Penyederhanaan surat suara; • Penyederhanaan sistem pemilu; • Peningkatan kesadaran politik aktor politik dan masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyederhanaan sistem pemilu; • Penyederhanaan surat suara; • Penyusunan dan sinkronisasi UU pemilu.

Pelaksanaan pemilihan serentak merupakan evaluasi pelaksanaan pemilihan sebelumnya, sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, MK berpandangan bahwa pemilihan serentak akan mengurangi pemborosan waktu dan menekan konflik atau gesekan horizontal di masyarakat pada masa-masa pemilihan. Selain itu, melalui pelaksanaan pemilihan serentak, warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Dengan kata lain, pemilihan serentak akan membuat proses demokrasi pemilu menjadi lebih bersih dari kepentingan-kepentingan tertentu, terutama kepentingan yang menyangkut lobi-lobi atau negosiasi politik yang dilakukan oleh partai-partai politik sebelum menentukan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang sering kali dilakukan berdasarkan kepentingan sesaat dan bukan untuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan jangka panjang.³⁶⁹

³⁶⁹Aryojati Ardiwandanto, "Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019, Info Singkat, Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis", *Puslit*, 11(11): 26, 2019.

Pada setiap pelaksanaan pemilihan yang telah diselenggarakan, tidak dapat dilepaskan dari permasalahan maupun kendala. Permasalahan-permasalahan ataupun kendala-kendala yang dialami terkait pelaksanaan pemilihan, khususnya pada pemilihan serentak tahun 2019 merupakan pembelajaran bagi penyelenggara dan pengambil kebijakan dalam rangka upaya perbaikan pemilihan yang akan dilaksanakan pada pemilihan-pemilihan berikutnya, terutama pada pemilihan serentak tahun 2024. Dengan demikian, permasalahan-permasalahan yang terjadi pada penyelenggaraan pemilihan serentak tahun 2019 tidak akan terulang kembali pada pelaksanaan pemilihan serentak tahun 2024 atau sedapat mungkin dapat diminimalisir. Sehingga, permasalahan-permasalahan ataupun kendala-kendala pada pelaksanaan pemilihan serentak tahun 2019 tidak menyimpulkan bahwa pemilihan serentak tidak tepat dilaksanakan di Indonesia.³⁷⁰

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, bertanggal 26 Februari 2020, dalam pertimbangan hukumnya mempertimbangkan bahwa, melalui penelusuran kembali *original intent* perihal pemilihan umum serentak, keterkaitan antara pemilihan umum serentak dalam konteks penguatan sistem pemerintahan presidensial, dan menelusuri makna pemilihan umum serentak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, terdapat sejumlah pilihan model keserentakan pemilihan umum yang tetap dapat dinilai konstitusionalitasnya berdasarkan UUD 1945, yaitu:³⁷¹

- 1) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
- 2) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Wali Kota;
- 3) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Wali Kota;

³⁷⁰Wilma Silalahi, (2022), Model Pemilihan Serentak dan Peranan Komisi Pemilihan Umum pada Pemilihan Serentak Tahun 2024, *Jurnal APHTN-HAN*, 1(1): 65-79, Edisi Januari 2022, document.pdf.

³⁷¹*Ibid.*

- 4) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur dan Bupati/Wali Kota;
- 5) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih Gubernur, dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Wali Kota;
- 6) Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.

Dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi, ditentukan bahwa untuk memutuskan pilihan model atas keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum, merupakan wilayah bagi pembentuk undang-undang namun dengan mempertimbangkan, antara lain:³⁷²

- 1) Pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum;
- 2) Kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan;
- 3) Pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas.
- 4) Pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan

³⁷²Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, bertanggal 26 Februari 2020.

- 5) Tidak acapkali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak, sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilihan umum.

Selanjutnya, menurut Luhukay, penyelenggaraan pemilu serentak di Indonesia dapat diuraikan dalam beberapa alternatif desain, antara lain sebagai berikut.³⁷³

1. Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Prinsip Pemilu Nasional dan Lokal

Negara Indonesia terdiri dari provinsi dan tiap provinsi dibagi dalam daerah kabupaten/kota. Bentuk negara dengan pembagian pusat dan daerah yang menegaskan adanya pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Artinya, terdapat struktur pemerintahan pada tingkat pusat/nasional dan tingkat lokal (provinsi, kabupaten/kota). Struktur pemerintahan pusat dan lokal juga diikuti dengan pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah. Tiap daerah memiliki struktur pemerintahan dan otonomi masing-masing. Misalnya, pada level pemerintah pusat terdapat lembaga eksekutif yang dipimpin oleh presiden dan lembaga legislatif, yaitu DPR, DPD, dan MPR. Di daerah juga terdapat lembaga eksekutif yang dipimpin oleh kepala daerah dan lembaga legislatif yang bernama DPRD baik daerah tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.³⁷⁴

Sehingga, proses pengisian kekuasaan melalui pemilu juga dapat dipilah menjadi pemilihan pada tingkat nasional dan lokal.³⁷⁵ Artinya, penyelenggaraan pemilu dapat dipecah ke dalam bentuk pemilihan tingkat pusat dan di tingkat lokal. Pemilu tingkat pusat diperuntukkan untuk memilih pejabat negara yang akan menduduki jabatan di tingkat pusat, meliputi pemilihan presiden/wakil presiden, anggota DPR, dan DPD. Sedangkan pemilu tingkat lokal diselenggarakan untuk memilih gubernur/wakil gubernur dan DPRD tingkat provinsi serta untuk memilih bupati/wali kota dan DPRD tingkat kabupaten/kota.

³⁷³Ahmad Siboy, *The Dispute Resolution Choice of General Election System Results in Indonesia*, 12(06): 2112.

³⁷⁴Roni Sulistyanto Luhukay, "Refleksi Atas Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal", *Legalitas: Jurnal Hukum*, 12(2): 187, Desember 2020.

³⁷⁵Ahmad Siboy, ... *Op. Cit.*

Tabel 2.4 Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Prinsip Pemilu Nasional dan Lokal³⁷⁶

No.	Jenis Pemilihan	Lembaga	Yang Dipilih
1.	Pemilu Nasional	Eksekutif	Presiden/Wakil Presiden
		Legislatif	DPR dan DPD
2.	Pemilu Lokal	Eksekutif	Gubernur (Provinsi)
			Bupati dan Wali Kota (Kabupaten/Kota)
		Legislatif	DPRD Provinsi
			DPRD Kabupaten/Kota

Dengan model pemisahan pemilu menjadi pemilu tingkat nasional dan pemilu tingkat lokal maka terdapat beberapa keuntungan. *Pertama*, menghindari pemilu yang selama ini terbukti tidak efektif dan tidak efisien. Sebab, pemilu di Indonesia akan digelar hanya dalam dua kali, yakni pemilu nasional dan lokal. Pada saat pemilu tingkat nasional maka pemilih hanya dihadapkan pada tiga surat suara yang harus dicoblos yakni surat suara untuk memilih presiden/wakil presiden dan memilih anggota DPR serta DPD. Sedangkan pada saat penyelenggaraan pemilu tingkat lokal maka hanya akan terdapat empat surat suara yakni surat suara untuk pasangan calon gubernur/wakil gubernur, pasangan calon bupati/wakil bupati atau pasangan calon wali kota/wakil wali kota serta surat suara untuk anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten atau anggota DPRD Kota.

Kedua, tidak membingungkan. Desain pemilu nasional dan lokal akan menjadi bentuk penyelenggaraan pemilu yang tidak akan menimbulkan kebingungan bagi penyelenggara dan pemilih. Sebab, pada tiap melakukan pencoblosan maka pemilih telah mengetahui pejabat tingkat apa yang dipilihnya. Misalnya, pada saat diselenggarakan pemilu tingkat nasional maka pemilih mengetahui bahwa yang akan dipilih adalah orang-orang yang akan mewakili mereka pada level nasional atau di pemerintahan tingkat pusat sedangkan pada saat pemilu tingkat lokal maka pemilih juga mengetahui bahwa yang akan dipilih adalah orang-orang yang akan menjadi pejabat pada tingkat provinsi dan kabupaten atau kota.

³⁷⁶Ahmad Siboy, ... *Op. Cit.*

Ketiga, logika pemilihan dan logika struktur kekuasaan akan berjalan linear. Artinya, ketika pemilu digelar berdasarkan tingkatan struktur pemerintahan maka hal ini akan berimplikasi pada logika linearitas. Tatkala pemilu digelar pada tingkat lokal maka pemilih akan memilih pejabat tingkat lokal baik eksekutif (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, wali kota/wakil wali kota) maupun legislatif (DPRD provinsi, DPRD kabupaten, DPRD kota). Kedua kamar (eksekutif dan legislatif) itulah yang akan menentukan jalannya pemerintahan secara bersama-sama di suatu daerah dalam kurun waktu satu periode.

Keempat, masa jabatan.³⁷⁷ Apabila pemilu dipisah menjadi pemilu nasional dan pemilu lokal maka akan membuat periodisasi pemerintahan dalam struktur pemerintahan berjalan bersamaan. Artinya, masa jabatan legislatif dan eksekutif di tingkat daerah akan dimulai dan berakhir secara bersamaan. Masa jabatan dan waktu menjabat antara gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil wali kota dengan DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota akan bersamaan. Hal ini berbeda dengan sebelumnya, di mana antara masa jabatan eksekutif dengan legislatif tidak bersamaan. Kepala daerah dipilih terlebih dahulu baru setahun kemudian anggota DPRD atau pemilihan anggota DPRD yang dipilih terlebih dahulu baru kemudian pemilihan kepala daerah. Akibat pemisahan waktu penyelenggaraan pemilihan inilah kemudian yang menyebabkan lambannya jalan pemerintahan. Sebab, ketika kepala daerahnya berganti maka anggota DPRD di tingkat daerah harus menyesuaikan dengan visi-misi dan pola kerja kepala daerah yang terbaru. Namun, mewujudkan pemisahan penyelenggaraan pemilu menjadi pemilu nasional dan lokal tentu tidaklah mudah.³⁷⁸

Konstruksi hukum penyelenggaraan pemilu masih menggunakan model lama yakni rezim hukum pemilu dan pemerintahan daerah. Artinya, pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden dan anggota DPRD provinsi, kabupaten/kota masih tunduk pada

³⁷⁷Qonita Dina Latansa, "Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia", *Jurist-Diction*, 2(2): 595-615, Maret 2019.

³⁷⁸Prayudi, "Concurrent Elections: Separating the National and Local Elections", *Politica*, 12(1): 67, Mei 2021.

rezim pemilu. Pasal 22E ayat (2) menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden, dan DPRD. Sedangkan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, atau wali kota/wakil wali kota tunduk pada rezim pemerintahan daerah. Ketentuan bahwa pilkada masuk dalam rezim pemerintahan daerah bermula dari Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014. Menurut Refly Harun, putusan MK tersebut mengakhiri perdebatan tentang kedudukan pilkada apakah berada pada rezim pemilu atau pemda.³⁷⁹ Efek dari putusan MK tersebut mengakibatkan istilah Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) berubah menjadi Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Apabila ingin memisahkan penyelenggaraan pemilu menjadi pemilihan nasional dan pemilihan lokal maka harus dilakukan rekonstruksi rezim pemilihan. Yakni, pemilu dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, menyatakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden dan DPRD diganti menjadi pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden". Sedangkan pemilihan anggota DPRD yang sebelumnya masuk pada rezim pemilu dipindah menjadi rezim pemerintahan daerah. Terkait dengan waktu penyelenggaraannya maka dapat dibagi menjadi dua kali. Yakni, pemilu tingkat nasional terlebih dahulu atau pemilihan tingkat lokal terlebih dahulu. Dan mengenai waktu penyelenggaraan merupakan kewenangan pembentuk undang-undang.

2. Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Pembagian Tingkatan Wilayah
Penyelenggaraan pemilu bertingkat menjadi tawaran bentuk pemisahan penyelenggaraan pemilu yang dapat dipertimbangkan untuk diterapkan di Indonesia. Penyelenggaraan pemilu bertingkat dalam hal ini ialah penyelenggaraan pemilu berdasarkan tingkatan wilayah NKRI tanpa membedakan kualifikasi cabang kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Penyelenggaraan pemilu bertingkat berdasarkan tingkatan wilayah terdiri atas tingkat pusat (nasional), provinsi, dan kabupaten/kota. Untuk tingkat nasional, seluruh bagian wilayah NKRI, mulai dari Pulau

³⁷⁹Refly Harun, "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum", *Jurnal Konstitusi*, 13(1): 3, Maret 2016.

Mianggas hingga Pulau Rote. Tingkat kedua atau tingkat provinsi, Indonesia membagi dirinya menjadi 37 provinsi. Sedangkan tingkat ketiga atau terakhir ialah tingkat kabupaten/kota yang merupakan daerah di bawah provinsi. Setiap tingkatan wilayah di Indonesia tersebut memiliki pemerintahan sendiri yang terdiri dari legislatif dan eksekutif yang sama-sama dipilih dalam sebuah pemilihan.³⁸⁰ Untuk pemerintah tingkat nasional eksekutifnya adalah memilih presiden/wakil presiden, anggota DPR dan anggota DPD. Tingkat provinsi memilih gubernur (eksekutif) dan DPRD provinsi (legislatif). Sedangkan untuk tingkat terakhir atau tingkat daerah kabupaten/kota, memilih bupati/wakil bupati atau wali kota/wakil wali kota serta DPRD kabupaten/kota. Desain penyelenggaraan pemilu berdasarkan pada tingkatan wilayah menjadi salah satu pilihan yang dapat diterapkan dalam upaya pemisahan penyelenggaraan pemilu di Indonesia karena tingkatan wilayah Indonesia merupakan bentuk pembagian tingkatan yang disertai dengan otonomi pada masing-masing tingkatan daerah tersebut.³⁸¹ Artinya, tiap tingkatan daerah di Indonesia memiliki struktur pemerintahan dan fungsi berbeda-beda. Pemerintah tingkat kabupaten/kota memiliki pemerintahan dan fungsi yang berbeda dengan daerah pemerintahan di atasnya yakni pemerintahan tingkat provinsi, sehingga apabila penyelenggaraan pemilu diselenggarakan berdasarkan tingkatan wilayah maka akan melokalisir penyelenggaraan pemilu. Pada saat diselenggarakan pemilihan tingkat kabupaten/kota maka fokus pemilihan adalah untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Wakil Bupati atau Wali Kota/Wakil Wali Kota saja.

³⁸⁰Ahmad Yani, "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktik Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(2): 55-68, Juli 2018.

³⁸¹Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Tabel 2.5 Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Pembagian Tingkatan Wilayah³⁸²

No.	Jenis	Yang Dipilih	Waktu Penyelenggaraan
1.	Pemilu Nasional	DPR RI, DPD RI, dan Presiden/Wakil Presiden	Bergantung pada pembentuk undang-undang. Yakni, apakah Pemilu tingkat Nasional terlebih dahulu dan beberapa waktu selanjutnya adalah Pemilu Provinsi dan Terakhir Pemilu Kabupaten/Kota. Atau Sebaliknya. Yakni, diawali dari yang paling bawah
2.	Pemilu Provinsi	DPRD Provinsi dan Gubernur/Wakil Gubernur	
3.	Pemilu Kabupaten/Kota	DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Wali Kota	

3. Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Kualifikasi Cabang Kekuasaan
- Alternatif ketiga tentang desain penyelenggaraan pemilu di Indonesia adalah dengan membagi atau memisah penyelenggaraan pemilu berdasarkan pada kualifikasi cabang kekuasaan. Pada tataran ini, kualifikasi cabang kekuasaan dapat mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Montesquieu tentang *trias politica*, yaitu, tentang pemisahan/pembagian kekuasaan.³⁸³ Dalam konteks Indonesia, lembaga legislatif, eksekutif, yudikatif, pengisian kekuasaan untuk lembaga-lembaga tersebut hanya lembaga legislatif dan eksekutif yang dilaksanakan melalui jalur pemilu, sedangkan untuk yudikatif pengisiannya bukan melalui pemilihan. Mahkamah Agung dilakukan melalui seleksi Aparatur Sipil Negara (ASN) sedangkan Mahkamah Konstitusi diajukan oleh presiden, DPR, dan MA.³⁸⁴ Untuk pemilu eksekutif tidak hanya terjadi pada tingkat nasional (presiden/wakil presiden) saja melainkan juga eksekutif pada tingkat daerah meliputi daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pada tingkat provinsi dilakukan pemilihan gubernur/wakil gubernur dan untuk kabupaten dipilih bupati/wakil bupati serta untuk kota dipilih wali kota/wakil wali kota. Selanjutnya, untuk legislatif juga

³⁸²Ahmad Siboy, ...*Op. Cit.*,

³⁸³Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2010), hlm. 13.

³⁸⁴Achmad Edi Subiyanto, *Hakim Konstitusi: Kekuasaan Kehakiman dan Pengisian Jabatan*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 63.

terdiri dari legislatif tingkat pusat (pemilihan anggota DPR dan DPD) dan tingkat daerah (pemilihan anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota).

Tabel 2.6 Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Kualifikasi Cabang Kekuasaan³⁸⁵

No.	Jenis	Yang Dipilih	Waktu
1.	Pemilu Eksekutif	Presiden, Gubernur, Bupati/Wali Kota	Dapat diselenggarakan sebelum atau sesudah pemilu legislatif
2.	Pemilu Legislatif	DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota	Dapat diselenggarakan sebelum atau sesudah pemilu eksekutif

Namun, pemisahan penyelenggaraan pemilu berdasarkan kualifikasi cabang kekuasaan bukanlah hal yang mudah. *Pertama*, dalam Pasal 22E UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan dalam rangka untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden/Wakil Presiden. Artinya, konstruksi hukum pemilu dalam konstitusi tidak membedakan waktu penyelenggaraan pemilu berdasarkan kepada pembagian cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Oleh karenanya, apabila opsi penyelenggaraan pemilu dipisah berdasarkan kepada kualifikasi cabang kekuasaan maka diperlukan perubahan pada norma hukum paling tinggi atau tidak cukup dengan undang-undang. Apabila tanpa adanya perubahan pada level konstitusi maka pemisahan penyelenggaraan pemilu berdasarkan kepada kualifikasi cabang kekuasaan akan menjadi penyelenggaraan pemilu yang inkonstitusional atau bertentangan dengan undang-undang dasar, sehingga penyelenggaraan pemilu yang demikian berpotensi untuk digugat keabsahannya.

Perubahan pada level konstitusi untuk mewujudkan pemisahan penyelenggaraan pemilu berdasarkan kualifikasi cabang kekuasaan juga berkaitan dengan rezim pemilihan di Indonesia. UUD 1945 menganut dua rezim pemilihan, yakni rezim pemilihan umum untuk pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota

³⁸⁵Ahmad Siboy, ... *Op. Cit.*

DPRD serta rezim pemerintahan daerah untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil wali kota.

Model pemilihan serentak yang ideal untuk bangsa Indonesia, sebagaimana yang telah diputus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XI/2013, bertanggal 26 Februari 2020, memberikan pilihan kepada pembentuk undang-undang untuk memutuskannya. Selanjutnya, berdasarkan kesepakatan DPR, Pemerintah, dan DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Wali Kota. Pelaksanaan pemilihan serentak dilaksanakan dua kali, yaitu: pemilihan serentak yang pertama untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan DPRD, dan beberapa waktu setelahnya namun di tahun yang sama dilaksanakan pemilihan kepala daerah serentak untuk memilih gubernur dan bupati/wali kota. Perlu dilakukan evaluasi pelaksanaan pemilihan guna perbaikan dan peningkatan pemilihan pada pelaksanaan pemilihan serentak tahun 2024.³⁸⁶

Berdasarkan kesepakatan DPR, pemerintah, dan penyelenggara pemilu³⁸⁷ pada Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat terkait Penetapan Jadwal Pemilu Serentak Tahun 2024 yang digelar di Gedung Nusantara, Senayan, Jakarta, pada Senin, 24 Januari 2022, disepakati bahwa penyelenggaraan pemungutan suara pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, serta anggota DPD dilaksanakan pada Rabu, 14 Februari 2024. Sementara, pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil wali kota, dilaksanakan pada Rabu, 27 November 2024.³⁸⁸

³⁸⁶Wilma Silalahi, *Model Pemilihan, ... Op. Cit.*, hlm. 77-78.

³⁸⁷Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat dari Pemerintah diikuti oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Muhammad Tito Karnavian, dari Penyelenggara Pemilu diikuti oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

³⁸⁸Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, DPR, Pemerintah dan Penyelenggara Sepakati Pemilu Serentak 14 Februari 2024, diakses 23 April 2022, <https://kominfo.go.id/content/detail/39588/dpr-pemerintah-dan-penyelenggara-sepakati-pemilu-serentak-14-februari-2024/0/berita>.

DUMMM
Y

[Halaman ini sengaja dikosongkan]



A. Pemilihan Umum Berintegritas

Pemilu ideal merupakan sarana pergantian kekuasaan pimpinan atau wakil rakyat secara damai. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan pemilu di berbagai negara di dunia menunjukkan variasi pelaksanaan yang beragam, dari pelaksanaan secara bebas dan adil sampai pelaksanaan pemilu yang penuh dengan pelanggaran dan kecurangan.³⁸⁹ Harapan akan adanya hasil dari suatu pemilu dapat diterima oleh seluruh pihak, terlebih jika dilakukan dengan suatu proses peradilan yang diputus oleh lembaga yang berwenang menjadi modal dalam proses pengembangan demokrasi.³⁹⁰ Sehingga dibutuhkan peran serta dan integritas semua pihak, mulai dari penyelenggara pemilu, peserta pemilu, lembaga/badan penyelesaian sengketa pemilu, pemantau pemilu, dan semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pemilu guna menghasilkan pemilu yang berkualitas dan berintegritas.

³⁸⁹C.V. Ham, *Getting elections rights? Measuring Electoral Integrity, Democratization*, 22(4): 714–737, 2015. Lihat I. Levin & R.M. Alvarez, (2012), *Introduction to the Virtual Issue: Election Fraud and Electoral Integrity, Political Analysis*, 20(V4): 1–7.

³⁹⁰G. Suswantoro, *Pengawasan Pemilu Partisipatif*, (Jakarta: Erlangga, 2015), hlm. 5.

Menurut Munck dan Verkuilen, konsep integritas politik atau yang disebut juga dengan pemilu yang berintegritas (*democratic elections*), adalah sebagai berikut:³⁹¹

First, elections must be inclusive, [...] that is, all citizens must be effectively enabled to exercise their right to vote in the electoral process; second, elections must be clean, in other words, voters' preferences must be respected and faithfully registered; third, elections must be competitive, that is, they must offer the electorate an unbiased choice among alternatives; and fourth, the main public offices must be accessed through periodic elections, and the results expressed through the citizens' votes must not be reversed.

Munck dan Verkuilen menyatakan, semua warga negara mempunyai hak pilih dalam pemilu, pemilu harus bersih tidak ada kepentingan lain, pemilu harus kompetitif, serta penyelenggara pemilu harus jujur dan transparan.

Dalam penyelenggaraan suatu pemilu, masalah integritas merupakan nilai penting agar tercipta suatu pemilu yang ideal dan bermartabat. Apa yang menjadi hasil dari pemilu merupakan cita-cita dan wujud dari integritas pemilu itu sendiri. Memperlakukan pemilih sebagai pemilik dari kedaulatan dan juga peserta secara adil tanpa ada diskriminasi, akan berpengaruh pada tingkat pengakuan kepuasan masyarakat terhadap hasil pemilu itu sendiri yang memiliki legitimasi yang mengikat. Jika pengakuan tersebut didasarkan pada aturan yang ada, maka hal tersebut mencerminkan betapa tingginya integritas dari proses pemilu tersebut.³⁹² Selain itu, penerimaan hasil pemilu oleh para pihak dengan baik, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pemilu tersebut berhasil. Namun, jika hasil pemilu justru memunculkan pro dan kontra serta menimbulkan kondisi perpecahan, penyelenggara cenderung partisan, akan menjadi sebuah ancaman bagi proses pengembangan demokrasi sebagaimana yang diutarakan oleh Suswanto.³⁹³

³⁹¹G.L. Munck dan J. Verkuilen, "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices", *Comparative Political Studies*, 35(5), 5-34, 2002.

³⁹²Tota Pasaribu, R. Widya Setiabudi Sumadinata, dan Murdi, "Pemilu Berintegritas (Studi pada Pendaftaran Pemilih terhadap Pengguna Surat Keterangan Domisili dalam Pilkada Samosir Tahun 2015)", *Journal of Governance*, 3(2): 180, Desember 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.31506/jog.v3i2.4427>.

³⁹³G. Suswanto, *Pengawasan Pemilu, ... Op. Cit.*

Menurut Jimly Asshiddiqie, untuk mencapai pemilu yang bermartabat maka kredibilitas dan integritas harus dimiliki oleh setiap anggota penyelenggara pemilu.³⁹⁴ Integritas pemilu terlihat apabila pemilu dapat terlaksana berdasarkan atas prinsip pemilu yang demokratis dan pemenuhan hak pilih universal dan kesetaraan politik seperti yang tercermin pada standar internasional pemilu. Penyelenggaraan pemilu yang profesional, tidak memihak, dan senantiasa transparan dalam pelaksanaannya, menjadi sebuah tantangan utama menuju pemilu berintegritas yang pengelolaannya dilakukan melalui suatu siklus pemilu.³⁹⁵

Standar pemilu internasional dalam sebuah pemilu demokratis berdasarkan syarat yang ditetapkan oleh *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) adalah adanya tahapan pendaftaran pemilih dan publikasi daftar pemilih secara transparan dan akurat, dengan jaminan perlindungan akan hak warga negara yang memenuhi syarat untuk didaftar melalui aturan hukum berupa jaminan hak pilih, pemberian suara, dan akurasi daftar pemilih itu sendiri.³⁹⁶ Lebih lanjut, Elklit dan Svensson mengajukan definisi integritas pemilu dengan menggunakan konsep pemilu yang bebas dan adil berdasarkan kepada konstruksi teori demokrasi dan menerapkannya dalam setiap tahapan pemilu, baik sebelum, pada saat, dan sesudah hari pemungutan suara. Pemilu yang bebas dan adil ini salah satunya dapat dilihat dari terwujudnya hak pilih warga negara yang demokratis dan berkeadilan.³⁹⁷

Pemaknaan konsep integritas pemilu menurut Elklit dan Reynolds sebagai berikut: "*The quality of an election can [...] be conceptualized as the degree to which political actors at all levels and from different political strands see the electoral process as legitimate and binding.*"³⁹⁸ Sedangkan menurut Sahoo,

³⁹⁴Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara pemilu*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), Cetakan Kedua, hlm. 134.

³⁹⁵D.A. Global Commission on Election, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, (Sweden: International IDEA, Kofi Annan Foundation, 2012), hlm. 6.

³⁹⁶Topo Santoso, *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2014-2019*, (Jakarta: Perludem, 2006), hlm. 14.

³⁹⁷J. Elklit & P. Svensson, "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy*, 8(3): 32-46, 1997.

³⁹⁸J. Elklit & A. Reynolds, "Judging Elections and Election Management Quality by Process", *Representation*: 189-200, 2014.

integritas pemilu sebagai, “*a process of conducting free and fair elections by addressing electoral fraud and malpractices, administrative irregularities, and violation of democratic principles throughout an electoral cycle, beginning with the campaign period to the counting of final results.*”³⁹⁹

Sementara itu, Elklit dan Svensson menyatakan bahwa integritas pemilu menggunakan konsep pemilu yang bebas dan adil berdasarkan kepada konstruksi teori demokrasi dan menerapkannya dalam setiap tahapan pemilu, baik sebelum, pada saat, dan sesudah hari pemungutan suara.⁴⁰⁰ Lebih lanjut, Elklit dan Svensson dalam bukunya berjudul *What Makes Elections Free and Fair?* menjelaskan integritas pemilu dari aspek penyelenggaraan yang bebas (*free*) dan adil (*fair*), tidak hanya pada saat hari pemungutan suara, akan tetapi juga pada saat sebelum dan sesudah hari pemungutan. *Process-based approach* memiliki kelebihan dalam hal memahami dan mengukur integritas pemilu secara komprehensif dengan mempertimbangkan semua aspek dari mulai sebelum, pada saat, dan setelah hari pemungutan.⁴⁰¹

“agreed upon international conventions and universal standards about elections reflecting global norms applying to all countries worldwide throughout the electoral cycle, including during the pre-electoral period, campaign, on polling day, and its aftermath”.

Kegagalan dalam mencapai pemilu yang berintegritas disebabkan oleh terjadinya beragam pelanggaran (*electoral fraud*) dan manipulasi suara dalam berbagai bentuknya (*ballot-rigging*). Menurut Lehoucq, kondisi tersebut dapat mengakibatkan menurunnya tingkat partisipasi masyarakat, menguatnya sentimen publik, yang pada gilirannya akan mengganggu stabilitas demokrasi dan mendiskreditkan pemilu. Puncaknya adalah akan mengikis dan melemahkan sistem demokrasi secara keseluruhan.⁴⁰²

Para pemimpin/pemangku kepentingan dapat terlibat dalam manipulasi pemilu pada tiga aspek: kelembagaan pemilu, pilihan suara, atau dalam administrasi pemilu dan tata cara pemilihan. Adapun

³⁹⁹S. Sahoo, “*Why Electoral Integrity Matters*, by Pippa Norris”, *Democratization*, 22(6): 1158–1159, 2015.

⁴⁰⁰J. Elklit & P. Svensson, (1997), *What Makes ... Op. Cit.*

⁴⁰¹*Ibid.*

⁴⁰²Fabrice Lehoucq, “*Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences*”, *Annual Review of Political Science*, 6: 233–256, 2003.

penyebab utama dari tindakan malpraktik pemilu tersebut sering kali dipicu oleh tingkat korupsi, ketidaksetaraan (*inequality*), rendahnya tingkat urbanisasi, dan terbatasnya kebebasan pers, serta lemahnya kapasitas untuk melakukan protes.⁴⁰³ Selain itu, faktor kemauan politik (*political will*) dari pemimpin juga berpengaruh untuk berkomitmen mengadakan pemilu yang demokratis. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Bader, yakni sebagai berikut: “*the failure to organize better-quality seems to point to a lack of political will on the part of the regimes.*”⁴⁰⁴

Lebih lanjut disebutkan Bader bahwa,⁴⁰⁵

...when political leaders in formerly authoritarian states are genuinely committed to holding democratic elections and consolidating democratic government,...even in undemocratic contexts: it reinforces the norm of free and fair elections,...it exposes large groups of people, including election officials, politicians, as well as ordinary citizens, to good practice regarding free and fair elections, which may turn out especially beneficial in the case of a democratic breakthrough; and, arguably, it helps to deter electoral fraud where observers are on the ground.

Lebih lanjut, Fabrice Lehoucq menyatakan bahwa, pelanggaran pemilu merupakan hal lumrah yang ditemui di banyak sistem politik. Ada banyak cara yang dapat dilakukan untuk memanipulasi suara, mulai dari pelanggaran prosedural (*procedural violations*) sampai kepada tekanan dan paksaan atau pencurian kotak suara pada saat hari pencoblosan.⁴⁰⁶ Lehoucq mencatat beberapa penyebab terjadinya tindakan pelanggaran dalam pemilu, yakni berkorelasi dengan upaya melindungi kepentingan ekonomi; tingginya tingkat persaingan politik; lemahnya tradisi warga terlibat dalam aktivitas kolektif, lemahnya *civil society organizations* (*social differentiation*); angka kemiskinan yang tinggi; rendahnya literasi warga, sehingga lemah kapabilitasnya untuk melindungi kebebasan sipil, termasuk sistem pemilu *proportional representation* yang memberikan peluang partai politik untuk melakukan pelanggaran.⁴⁰⁷ Diakui bahwa

⁴⁰³S. Birch, & D. Muchlinski, (2018), *Electoral Violence: Patterns and Trends*. In H.A. Garnett & M. Zavadskaya, *Electoral Integrity and Political Regimes*, (New York: Routledge), (p. Chapter 6).

⁴⁰⁴M. Bader, “Trends and Patterns in Electoral Malpractice in Post-Soviet Eurasia”, *Journal of Eurasian Studies*, 3: 56, 2012.

⁴⁰⁵*Ibid.*

⁴⁰⁶Fabrice Lehoucq, ... *Op. Cit.*

⁴⁰⁷*Ibid.*, hlm. 233–256.

sulit untuk melakukan generalisasi atas penyebab terjadinya pelanggaran dalam pemilu. Namun demikian, satu hal yang pasti menurut Lehoucq adalah bahwa argumentasi mendasar dibalik beragam pelanggaran dalam pemilu adalah “... *seems to be that incumbents, parties, and machines will try to get away with anything to retain or obtain control of the state.*” Sebuah perspektif tentang karakter politik dari pemilu yang sesungguhnya.⁴⁰⁸

Kualitas pemilu merupakan salah satu indikator kesuksesan demokrasi. Kualitas dan integritas merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan pada penyelenggaraan pemilu berintegritas dan menjadi syarat mutlak terwujudnya pemilu berkualitas.⁴⁰⁹ Apa yang menjadi hasil dari pemilu merupakan cita-cita dan wujud dari integritas pemilu itu sendiri. Dengan memperlakukan pemilih sebagai pemilik dari kedaulatan, dan juga peserta secara adil tanpa ada diskriminasi, keadaan ini akan berpengaruh pada tingkat pengakuan kepuasan masyarakat terhadap hasil pemilu itu sendiri yang memiliki legitimasi yang mengikat. Jika pengakuan ini didasarkan pada aturan yang ada, maka hal tersebut mencerminkan betapa tingginya integritas dari proses pemilu tersebut.⁴¹⁰

Pada setiap proses tahapan pemilu, prinsip yang harus dimiliki, antara lain: prinsip transparansi, integritas, kebebasan (*freedom*), kesamaan/kesetaraan (*equality*), kadilan, dan keamanan. Transparansi atau keterbukaan berasal dari kata “transparan” yang secara harfiah berarti tembus cahaya; nyata; jelas seperti tertulis dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa transparansi atau keterbukaan merupakan tindakan dan upaya untuk membuat segala sesuatunya menjadi lebih jelas dan tidak diragukan lagi kebenarannya.⁴¹¹ Transparansi dalam tahapan pemilu, artinya dengan transparansi atau keterbukaan masyarakat akan mendapatkan akses yang lebih bebas terhadap informasi. Kemudahan akses informasi inilah

⁴⁰⁸*Ibid.*, hlm. 249.

⁴⁰⁹Lati Praja Delmana, Aidinil Zetra, dan Alfian Miko, “Konstruksi Indikator dan Formula Penilaian Kualitas Pemilihan Umum di Indonesia”, *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA*, 7(1): 60-70, 2019.

⁴¹⁰Tota Pasaribu, R. Widya Setiabudi Sumadinata, dan Murdi, ... *Op. Cit.*

⁴¹¹Valentina Mariama Sadeadema, “Transparansi Informasi Pilkada Serentak Komisi Pemilihan Umum”, *Jurnal Transformative*, 3(2): 92, September 2017, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/146-Article%20Text-838-1-10-20200922.pdf.

yang menjadi jembatan masyarakat untuk turut berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pemilu. Atau dengan kata lain, transparansi (*transparency*); pemilu yang demokratis harus menjamin transparansi dalam segala hal yang terkait dengan aktivitas pemilu yang dilakukan oleh semua pihak dalam proses pemilu yakni penyelenggaraan pemilu, peserta pemilu, dan pengawasan, serta pemantau pemilu.⁴¹²

Prinsip kebebasan (*freedom*), pemilu yang demokratis harus mampu menjamin kebebasan pemilih menentukan sikap politiknya tanpa adanya tekanan, intimidasi, iming-iming pemberian sesuatu yang akan memengaruhi pilihan pemilih.⁴¹³ Selanjutnya, prinsip kesamaan/kesetaraan (*equality*), pemilu demokratis harus mampu menjamin kesetaraan masing-masing kontestan untuk berkompetisi secara *free and fair*, oleh karena itu regulasi pemilu seharusnya dapat meminimalisir terjadinya ketidaksetaraan politik (*political inequality*).⁴¹⁴

B. Penyelenggara Pemilihan Umum

Pemilu merupakan pesta demokrasi yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia untuk memilih calon anggota DPR, DPD, calon Presiden dan Wakil Presiden, calon anggota DPRD, serta calon kepala daerah. Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.⁴¹⁵ Sifat mandiri ini mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilu yang mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara, sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Selanjutnya, sifat mandiri menegaskan bahwa KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilu bebas dari pengaruh pihak mana pun.

Sebagai negara demokrasi, pemilu menjadi pilihan dalam proses pergantian jabatan kekuasaan. Secara filosofis, penyelenggaraan pemilu merupakan sarana dalam pemberian kesempatan yang sama kepada warga negara untuk menduduki jabatan-jabatan yang diinginkan selama

⁴¹²Wilma Silalahi, (2019), *Desain Penyelesaian Sengketa ... Op. Cit.*, hlm. 117.

⁴¹³*Ibid.*

⁴¹⁴*Ibid.*

⁴¹⁵Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

memenuhi kualifikasi yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, melalui pemilu, setiap warga negara yang memenuhi kualifikasi dijamin hak-haknya untuk menentukan pemimpin yang akan menjadi pilihannya. Melalui pemilu, proses pergantian kekuasaan yang zaman dahulu sering diwarnai dengan kekerasan atau kudeta, sekarang dapat dilaksanakan dengan cara kompetisi melalui demokrasi konstitusional.

Pemilu juga dapat dikatakan sebagai sarana guna melakukan penggantian pemimpin secara konstitusional. Pemilu merupakan alat kontrol terhadap kualitas kepemimpinan politik pemerintahan. Rakyat dapat memberikan apresiasi dan penghukuman kepada pemimpin yang berkuasa untuk dapat melanjutkan kepemimpinannya atau tergantikan sesuai dengan kinerja ketika berkuasa. Pemilu dapat dikatakan sebagai sarana menghukum pemimpin yang lalai terhadap rakyat dengan cara tidak terpilih lagi dalam pelaksanaan pemilu berikutnya. Bagi pemimpin yang berkuasa, pemilu merupakan sarana untuk memperoleh legitimasi.

Penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu, yang terdiri atas KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota DPRD. Penyelenggara pemilu dalam menyelenggarakan pemilu mulai dari perencanaan, proses, pelaksanaan, sampai dengan proses penghitungan hasil pemilu, harus melaksanakan dengan berintegritas, profesional, dan akuntabilitas, serta mandiri.⁴¹⁶ Sehingga, guna mendapatkan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil harus dilaksanakan secara berintegritas, profesional, dan akuntabilitas, serta mandiri.

⁴¹⁶Akuntabilitas artinya, setiap pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu harus bertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan kewenangannya kepada publik baik secara politik maupun secara hukum. Bertanggung jawab secara politik berarti setiap unsur yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu mempunyai kewajiban menjelaskan kepada masyarakat fungsinya dan alasan tindakan yang diambil. Bertanggung jawab secara hukum berarti setiap pihak yang diduga melakukan pelanggaran hukum perihal asas-asas pemilu yang demokratis wajib tunduk pada proses penegakan hukum berdasarkan asas praduga tak bersalah dan asas *due process of law* yang diatur dalam KUHAP. Lihat Adab, (2003), Buku 3, hlm. 8–9. Lokakarya Nasional Bagi Fasilitator Lokal NTT, Maluku dan Papua Dalam Program Pendidikan Pemilih Menyongsong Pemilu 2004, Hotel Santika, Bali, 4–8 Desember 2003.

Dengan demikian, salah satu prasyarat dalam penyelenggaraan pemilu di negara demokrasi, yaitu penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang mandiri dari pemerintah.⁴¹⁷

1. Komisi Pemilihan Umum

Amanat konstitusi sebagaimana yang diatur dalam ketentuan norma Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan: “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*” Oleh karena itu, sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, yaitu adanya tuntutan pembentukan penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, mandiri, dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat pada era reformasi. Sebagai tindak lanjut dari hasil Amendemen Ketiga UUD 1945, maka dibentuklah sebuah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat independen dengan nama Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang berkedudukan di ibu kota negara, sedangkan untuk KPU provinsi, KPU kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota provinsi, dan di kabupaten/kota.

Tujuan pembentukan KPU adalah untuk meminimalisir campur tangan penguasa dalam pelaksanaan pemilu. Hal ini mengingat bahwa penyelenggara pemilu pada pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya adalah Lembaga Pemilihan Umum (LPU), yang merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya disebut Departemen Dalam Negeri), yang mana dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri merupakan bagian dari eksekutif (pemerintah).⁴¹⁸ Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menjalankan tugas-tugasnya secara berkesinambungan. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai penyelenggara pemilu, KPU bersifat independen, bebas dari pengaruh pihak mana pun.

Pada pemilu Orde Baru, penyelenggara pemilu yang dalam hal ini yang memiliki kewenangan seperti yang disebut di atas adalah LPU,⁴¹⁹ struktur keanggotaannya terdiri dari unsur pemerintah, yaitu:

⁴¹⁷Ahmad Nadir, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*, (Malang: Averroes Press, 2005), hlm. 156.

⁴¹⁸Sejarah KPU, <https://diy.kpu.go.id/page/read/32/sejarah-kpu>, diakses 29 April 2022.

⁴¹⁹LPU adalah contoh lembaga penyelenggara pemilu yang diselenggarakan oleh pemerintah. Lembaga ini senada dengan salah satu tipe yang dikemukakan oleh

Menteri Dalam Negeri Letjen TNI Amir Machmud sebagai ketua merangkap anggota;⁴²⁰ Menkeh Prof. Oemar Senoadji sebagai wakil ketua merangkap anggota; Menpan Laksamana Muda Budiardjo sebagai wakil ketua merangkap anggota; Menkeu Prof. Ali Wardhana, Wapangab M. Panggabean yang posisinya mewakili Menhankam/Pangab, Menhub Drs. Frans Seda, dan Menlu Adam Malik sebagai anggota.⁴²¹ Dengan demikian, LPU merupakan model penyelenggara pemilu pemerintah (*government model*). Tugas dan kewenangan LPU adalah: (1) membuat perencanaan dan persiapan pemilu, memimpin dan mengawasi panitia-panitia di pusat dan daerah; (2) mengumpulkan dan mensistematisasi bahan dan data hasil pemilu; dan (3) mengerjakan hal-hal lain untuk melaksanakan pemilu.⁴²²

KPU berkedudukan sebagai lembaga nonstruktural, yang mana KPU terdiri dari KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, dan KPPSLN yang bersifat hierarkis. KPU berjumlah tujuh orang, KPU provinsi berjumlah lima atau tujuh orang, dan KPU kabupaten/kota berjumlah tiga atau lima orang. Penetapan jumlah anggota KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota didasarkan pada kriteria jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah wilayah administrasi pemerintahan.

Pada awal pembentukannya, anggota KPU terdiri dari elemen anggota partai politik dan pemerintah. Namun, pada tahun 2000, sesuai dengan amanah UU No. 4/2000, mengatur bahwa KPU harus beranggotakan anggota-anggota yang nonpartai politik. Sebagaimana Penjelasan UU No. 4/2000, bahwa berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999–2004, ditetapkan pada 19 Oktober 1999 (selanjutnya disebut TAP MPR No. IV/MPR/1999). TAP MPR

IDEA yaitu *The Governmental Models*, di mana penyelenggara pemilu dilakukan oleh pihak pemerintah. IDEA, *The Electoral Management Body: The International IDEA Handbook*, (Stockholm Sweden, Office International IDEA, 2009), hlm. 7. LPU dibentuk berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 1969.

⁴²⁰Ketua LPU ditunjuk oleh presiden, hal ini menunjukkan bahwa ada keterlibatan unsur pemerintah dalam tubuh penyelenggara pemilu, yang dapat dikatakan hanya formalitas belaka dan jauh dari pemilu yang luber, jurdil, dan demokratis.

⁴²¹Kepustakaan-presiden.pnri.go.id.

⁴²²Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa, ... Op. Cit.*, hlm. 132–133.

dimaksud agar penyelenggaraan pemilu lebih berkualitas, demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan beradab, maka dilaksanakan oleh suatu badan yang independen dan nonpartisan.⁴²³

Selanjutnya, menurut UU No. 3/1999 telah menetapkan Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil partai politik peserta pemilihan umum dan wakil pemerintah. Ketentuan norma ini tidak sesuai dengan TAP MPR No. IV/MPR/1999, sehingga UU No. 3/1999 tersebut diubah.

Lebih lanjut, tugas KPU sebagai penyelenggaraan pemilihan meliputi:⁴²⁴

- a. merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
- b. menyusun tata kerja KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, KPPS, PPLN, dan KPPSLN;
- c. menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu;
- d. mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan pemilu;
- e. menerima daftar pemilih dari KPU provinsi;
- f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh pemerintah dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- g. membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu dan Bawaslu;
- h. mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya;
- i. menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa pemilu;
- j. menyosialisasikan penyelenggara pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
- k. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu; dan

⁴²³Penjelasan UU No. 4/2000.

⁴²⁴Pasal 12 UU No. 7/2017.

- l. melaksanakan tugas lain dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan mengenai kewenangan KPU adalah:⁴²⁵

- a. menetapkan tata kerja KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, KPPS, PPLM, dan KPPSLN;
- b. menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan pemilu;
- c. menetapkan peserta pemilu;
- d. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU provinsi untuk pemilu presiden dan wakil presiden dan untuk pemilu anggota DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU provinsi untuk pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- e. menerbitkan keputusan KPU untuk menegaskan hasil pemilu dan mengumumkannya;
- f. menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota untuk setiap partai politik peserta pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota;
- g. menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan;
- h. membentuk KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, dan PPLN;
- i. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU provinsi, anggota KPU provinsi, anggota KPU kabupaten/kota, dan anggota PPLN;
- j. menjatuhkan sanksi administrasi dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU provinsi, anggota KPU kabupaten/kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;

⁴²⁵Pasal 13 UU No. 7/2017.

- k. menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye pemilu; dan
- l. melaksanakan wewenang lain dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, yang menjadi kewajiban KPU adalah:⁴²⁶

- a. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilu secara tepat waktu;
- b. memperlakukan peserta pemilu secara adil dan setara;
- c. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilu kepada masyarakat;
- d. melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusunannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan arsip nasional atau yang disebut dengan nama Arsip Nasional Republik Indonesia;
- f. mengelola barang inventaris KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan pemilu kepada presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu;
- h. membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU yang ditandatangani oleh ketua dan anggota KPU;
- i. menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilu kepada presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu paling lambat 30 hari setelah pengucapan sumpah/janji pejabat;
- j. melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses pemilu;
- k. menyediakan data hasil pemilu secara nasional;

⁴²⁶Pasal 14 UU No. 7/2017.

- l. melakukan pemutakhiran dan memelihara data pemilih secara berkelanjutan dengan memperhatikan data kependudukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m. melaksanakan putusan DKPP; dan
- n. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara, terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, KPU mempunyai tugas dan wewenang yaitu:⁴²⁷

- a. menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- b. mengoordinasi dan memantau tahapan pemilihan;
- c. melakukan evaluasi penyelenggaraan pemilihan;
- d. menerima laporan hasil pemilihan dari KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota;
- e. memfasilitasi pelaksanaan tugas KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pemilihan jika provinsi, kabupaten, dan kota tidak dapat melanjutkan tahapan Pemilihan secara berjenjang; dan
- f. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan Pemilu 1955 yang dilaksanakan pertama sekali oleh bangsa Indonesia, diumumkan oleh Panitia Pemilihan Indonesia pada April 1955,⁴²⁸ dipandang sebagai pemilu paling demokratis, padahal hanya ada satu kelembagaan penyelenggara pemilu yang berbentuk kepanitiaan saja. Kedudukan 'kepanitiaan' tersebut tidak ditentukan dengan jelas dalam konstitusi. Namun, di era kepemimpinan Joko Widodo, kedelapan unsur KPU diulangnyatakan sebagai suatu kelembagaan penyelenggara pemilu yang memiliki legitimasi konstitusional sebagai suatu badan yang bersifat nasional, tetap, dan

⁴²⁷Pasal 9 UU No. 10/2016.

⁴²⁸Herbert Feith, *Pemilihan Umum, ...Op. Cit.*, hlm. 3-8.

mandiri. Selain itu, kelembagaan penyelenggara pemilu di era Joko Widodo bermartabat, merupakan refleksi dari jiwa bangsa sebagaimana manifestasinya dalam UU Pemilu dan memiliki legitimasi konstitusi yang sangat kuat.

2. Badan Pengawas Pemilihan Umum

Berbagai negara di dunia dalam pelaksanaan pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga yang seperti di Indonesia dengan sebutan Badan Pengawas Pemilu. Begitu juga dalam praktik pemilu di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan pemilu yang demokratis, keberadaan lembaga pengawas pemilu tidak dibutuhkan. Namun, dalam sistem pelaksanaan pemilu di Indonesia, para perancang undang-undang pemilu sejak Orde Baru sampai sekarang ini menghendaki lembaga pengawas pemilu tetap eksis, karena posisi maupun perannya dinilai strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan pemilu sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku terutama dalam menegakkan asas pemilu yang luber dan jurdil.

Bawaslu sebagai badan pengawas penyelenggaraan pemilu mempunyai sifat hierarkis, yaitu terdiri dari:⁴²⁹ (1) Bawaslu; (2) Bawaslu provinsi; (3) Bawaslu kabupaten/kota; (4) Panwaslu kecamatan; (5) Panwaslu kelurahan/desa; (6) Panwaslu LN; dan (7) Pengawas TPS. Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota bersifat tetap.⁴³⁰ Sedangkan, Panwaslu kecamatan, Panwaslu kelurahan/desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS bersifat *ad hoc*.⁴³¹ Bawaslu berkedudukan di ibu kota negara, sedangkan untuk Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota berkedudukan di ibu kota provinsi, kabupaten/kota. Keanggotaan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota terdiri atas individu yang memiliki tugas pengawasan penyelenggaraan pemilu. Bawaslu berjumlah sebanyak lima orang, Bawaslu Provinsi berjumlah sebanyak lima atau tujuh orang, dan Bawaslu kabupaten/kota berjumlah sebanyak tiga orang.

⁴²⁹Pasal 89 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 7/2017.

⁴³⁰Pasal 89 ayat (4) UU No. 7/2017.

⁴³¹Pasal 89 ayat (5) UU No. 7/2017.

Bawaslu mempunyai tugas yaitu:⁴³²

- a. menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu untuk pengawas pemilu di setiap tingkatan;
- b. melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:
 - 1) pelanggaran pemilu; dan
 - 2) sengketa proses pemilu.

Dalam melakukan pencegahan pelanggaran pemilu dan pencegahan sengketa proses pemilu, tugas Bawaslu adalah:⁴³³

- a) mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran pemilu;
- b) mengoordinasikan, menyupervisi, membimbing, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan pemilu;
- c) berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait; dan
- d) meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu.

Sementara dalam melakukan penindakan pelanggaran pemilu, Bawaslu bertugas:⁴³⁴

- a) menerima, memeriksa, dan mengkaji dugaan pelanggaran pemilu;
 - b) menginvestigasi dugaan pelanggaran pemilu;
 - c) menentukan dugaan pelanggaran administrasi pemilu, dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dan/ atau dugaan tindak pidana pemilu; dan
 - d) memutus pelanggaran administrasi pemilu;
- c. mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu, yang terdiri atas:
 - 1) perencanaan dan penetapan jadwal tahapan pemilu;
 - 2) perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
 - 3) sosialisasi penyelenggaraan pemilu; dan
 - 4) pelaksanaan persiapan lainnya dalam penyelenggaraan pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

⁴³²Pasal 93 UU No. 7/2017.

⁴³³Pasal 94 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁴³⁴Pasal 94 ayat (2) UU No. 7/2017.

- d. mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu, yang terdiri atas:
- 1) pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
 - 2) penataan dan penetapan daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota;
 - 3) penetapan peserta pemilu;
 - 4) pencalonan sampai dengan penetapan pasangan calon, calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - 5) pelaksanaan kampanye dan dana kampanye;
 - 6) pengadaan logistik pemilu dan pendistribusiannya;
 - 7) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu di TPS;
 - 8) pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - 9) rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPK, KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU;
 - 10) pelaksanaan penghitungan perolehan suara di PPK, KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU;
 - 11) penetapan hasil pemilu;
- e. mencegah terjadinya praktik politik uang;
- f. mengawasi netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- g. mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan, yang terdiri atas:
- 1) putusan DKPP;
 - 2) putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
 - 3) putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota;

- 4) Keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota; dan
 - 5) Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- h. menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP;
 - i. menyampaikan dugaan tindak pidana pemilu kepada Gakkumdu;
 - j. mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusunannya berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - k. mengevaluasi pengawasan pemilu;
 - l. mengawasi pelaksanaan peraturan KPU; dan
 - m. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melakukan penindakan pelanggaran pemilu, Bawaslu mempunyai tugas yaitu:⁴³⁵

- a. menerima, memeriksa dan mengkaji dugaan pelanggaran pemilu;
- b. menginvestigasi dugaan pelanggaran pemilu;
- c. menentukan dugaan pelanggaran administrasi pemilu, dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dan/atau dugaan tindak pidana pemilu; dan
- d. memutus pelanggaran administrasi pemilu.

Sementara, dalam melakukan penindakan sengketa proses pemilu, Bawaslu mempunyai tugas yaitu:⁴³⁶

- a. menerima permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu;
- b. memverifikasi secara formal dan materiil permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu;
- c. melakukan mediasi antarpihak yang bersengketa;
- d. melakukan proses adjudikasi sengketa proses pemilu; dan
- e. memutus penyelesaian sengketa proses pemilu.

⁴³⁵Pasal 94 ayat (2) UU No. 7/2017.

⁴³⁶Pasal 94 ayat (3) UU No. 7/2017.

Sementara, yang menjadi kewenangan Bawaslu adalah:⁴³⁷

- a. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilu;
- b. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu;
- c. memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;
- d. menerima, memeriksa, memediasi atau mengajudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses pemilu;
- e. merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan terhadap netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;
- f. mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota secara berjenjang jika Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu, dan sengketa proses pemilu;
- h. mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. membentuk Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan Panwaslu LN;
- j. mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota Bawaslu provinsi, anggota Bawaslu kabupaten/kota, dan anggota Panwaslu LN; dan
- k. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁴³⁷Pasal 95 UU No. 7/2017.

Selanjutnya, Bawaslu mempunyai kewajiban yaitu:⁴³⁸

- a. bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenang;
- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas pemilu pada semua tingkatan;
- c. menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada presiden dan DPR sesuai dengan tahapan pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- d. mengawasi pemutakhiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU dengan memerhatikan data kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- e. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, dan Panwaslu LN melakukan pengawasan atas rekapitulasi penghitungan perolehan suara yang dilaksanakan oleh KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, dan PPLN.⁴³⁹ Sementara, yang menjadi tugas dan wewenang Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, adalah:⁴⁴⁰

- a. menyusun dan menetapkan peraturan Bawaslu dan pedoman teknis pengawasan untuk setiap tahapan pemilihan serta pedoman tata cara pemeriksaan, pemberian rekomendasi, dan putusan atas keberatan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
- b. menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu provinsi terkait pemilihan calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, atau calon wali kota dan calon wakil wali kota terkait dengan pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau partai politik/gabungan partai politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkan partai politik/gabungan partai politik untuk mengusung pasangan calon dalam pemilihan berikutnya;

⁴³⁸Pasal 96 UU No. 7/2017.

⁴³⁹Pasal 410 UU No. 7/2017.

⁴⁴⁰Pasal 9 UU 10/2016.

- c. mengoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan pemilihan;
- d. melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan pemilihan;
- e. menerima laporan hasil pengawasan penyelenggaraan pemilihan dari Bawaslu provinsi dan Panwas kabupaten/kota;
- f. memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawaslu provinsi dan Panwas kabupaten/kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemilihan jika provinsi, kabupaten, dan kota tidak dapat melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemilihan secara berjenjang;
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bawaslu provinsi dan Panwas kabupaten/kota;
- i. menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran pemilihan; dan
- j. menindaklanjuti rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu provinsi maupun Panwas kabupaten/kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan pemilihan.

Pengangkatan atas kelembagaan pengawas pemilu yang dilakukan terhadap anggota Bawaslu dimulai dari tahap penyeleksian yang dilakukan secara bersamaan dengan penyelesaian anggota KPU. Oleh karena itu, tim seleksi yang berjumlah sebelas orang dan yang dibentuk oleh presiden setelah memerhatikan syarat keterwakilan perempuan sebanyak 30% untuk membantu presiden menetapkan calon anggota KPU yang akan diajukan ke DPR juga menyeleksi calon anggota Bawaslu pada saat yang bersamaan. Tim seleksi melaksanakan tahapan kegiatan secara objektif dalam waktu paling lama tiga bulan setelah tim seleksi terbentuk. Tim seleksi melaporkan pelaksanaan setiap tahapan seleksi kepada DPR. Presiden mengajukan sepuluh nama calon anggota Bawaslu kepada DPR paling lambat 14 hari terhitung sejak diterimanya berkas calon anggota Bawaslu. Nama calon disusun berdasarkan abjad serta diajukan dengan disertai salinan berkas administrasi.⁴⁴¹

⁴⁴¹Teguh Prasetyo, *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Barun Tentang Demokrasi)*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2017), Ed. 1, Cet.1, hlm. 155–156.

3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum

DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibu kota negara, yang dibentuk untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU provinsi, anggota KPU kabupaten/kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu provinsi, dan anggota Bawaslu kabupaten/kota.⁴⁴² Keanggotaan DKK berjumlah tujuh orang, terdiri dari:⁴⁴³

- a. satu orang *ex officio* dari unsur KPU;
- b. satu orang *ex officio* dari unsur Bawaslu; dan
- c. lima orang tokoh masyarakat, diusulkan oleh presiden sebanyak dua orang dan diusulkan oleh DPR sebanyak tiga orang.⁴⁴⁴

Yang menjadi tugas DKPP adalah:⁴⁴⁵

- a. menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu; dan
- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas dugaan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

Sementara, yang menjadi kewenangan DKPP adalah:⁴⁴⁶

- a. memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
- c. memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
- d. memutus pelanggaran kode etik.

⁴⁴²Pasal 155 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 7/2017.

⁴⁴³Pasal 155 ayat (4) UU No. 7/2017.

⁴⁴⁴Pasal 155 ayat (5) UU No. 7/2017.

⁴⁴⁵Pasal 159 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁴⁴⁶Pasal 159 ayat (2) UU No. 7/2017.

Selanjutnya, yang menjadi kewajiban DKPP adalah:⁴⁴⁷

- a. menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparcialitas, dan transparansi;
- b. menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi Penyelenggara pemilu;
- c. bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan
- d. menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

C. Peserta Pemilihan Umum

Selain itu, seorang pemimpin harus dapat mengendalikan diri dan menyembunyikan emosi yang berlebihan supaya tidak terlihat marah, sebagaimana yang disampaikan oleh Prawirowihardjo sewaktu memberikan nasihat kepada Soeharto, yaitu dengan melakukan prinsip 3 A, sebagai berikut.⁴⁴⁸

1. *Aja gumunan*

Aja gumunan diartikan sebagai jangan suka keheranan melihat keadaan, misalnya melihat orang lebih berhasil heran. Sifat heran yang menumpuk akan membuat seseorang menjadi tidak tenang. Hal ini dikarenakan ia memiliki prasangka buruk terhadap kesuksesan orang lain. Prinsip *aja gumunan* ini pada zaman pemerintahan Soeharto mampu membuat Negara Republik Indonesia menjadi disegani di mata bangsa asing karena tetap menjalankan peran sebagai sebuah negara merdeka yang sedang membangun serta mampu memosisikan diri. Demikian pula dalam hal perekonomian Indonesia, prinsip ini sungguh membawa bangsa kita ke dalam kemajuan, sehingga Indonesia mampu berswasembada pangan (padi). Apabila prinsip ini tidak dijalankan maka tidak akan pernah negara Republik Indonesia berswasembada pangan karena selalu gumun dengan komoditas impor.

⁴⁴⁷Pasal 159 ayat (3) UU No. 7/2017.

⁴⁴⁸Taat Wulandari, *Nilai-nilai Kepemimpinan Soeharto pada Masa Orde Baru*, Laporan Penelitian Mandiri, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta, hlm. 24–25.

2. *Aja kagetan*

Aja kagetan mengandung arti agar jangan suka terkejut. Keterkejutan tersebut saat mendapati kenyataan baik maupun buruk, terkejut saat apa yang diterima ternyata tidak sesuai dengan harapan, dan terkejut saat mengalami hal menyedihkan. Sebisa mungkin harus dapat menganggap bahwa semua hal yang menyebabkan rasa terkejut tersebut dianggap memang seharusnya terjadi karena ada Tuhan sebagai pemegang skenario kehidupan. Prinsip *aja kagetan* diharapkan mampu menekan semua hal yang dapat membuat malu untuk tidak dilakukan di depan khalayak umum. Seperti prinsip Soeharto, diam itu emas, dengan diam Soeharto berharap keluarganya tidak kaget dengan berita baik maupun buruk tentang dirinya. Demikian pula saat ada pemimpin selanjutnya yang menggantikan posisinya sebagai orang nomor satu di Indonesia, tidak ada perasaan kaget menerimanya. Ia berharap supaya keluarganya tenang dalam menyikapi setiap masalah.

3. *Aja dumeh*

Aja dumeh berarti jangan mentang-mentang. Pada saat seseorang sudah menjadi orang kaya lantas menjadi sombong dan mengejek orang yang ekonominya berada di bawahnya. *Aja dumeh* terkait erat dengan kesombongan, tentu saja tidak mudah untuk menekan perasaan sombong.

Selain itu, jiwa kepemimpinan seseorang dapat berpedoman kepada beberapa ajaran, salah satunya jiwa kepemimpinan *Hasta Brata*. Pemimpin yang menguasai *Hasta Brata*, selain potensial umumnya sangat inspiratif, mampu berpikir mendahului zamannya dan bijaksana dalam mengambil keputusan.⁴⁴⁹ Kaligis mengemukakan bahwa *Hasta Brata* merupakan delapan sikap atau tingkah laku yang diambil dari model kepemimpinan leluhur nusantara. Nilai-nilai kultur ini dapat mendasari pemikiran untuk maju.⁴⁵⁰ Susetya memerinci terkait dengan *Hasta Brata*, yang meliputi berikut.⁴⁵¹

⁴⁴⁹*Ibid.*, hlm. 26-27.

⁴⁵⁰Otto Cornelis Kaligis, *Pak Harto: Sisi-sisi yang Terlupakan*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2014).

⁴⁵¹Wawan Susetya, *Kepemimpinan Jawa*, (Yogyakarta: Penerbit NARASI, 2007), hlm. 8-12.

1. Matahari

Matahari melambangkan daya, energi, dan kekuatan kepada orang lain. Matahari mempresentasikan visi, tujuan, dan juga alasan dari pemikiran dan keputusan yang diambil oleh pemimpin. Pemimpin yang memiliki sifat ini mampu memberikan semangat pembelaan pemimpin terhadap rakyatnya.

2. Bulan (*hambeging candra*)

Bulan (*hambeging candra*) selalu memberi penerang kepada siapapun dan menggambarkan religius spiritual kepada Tuhan. Bulan juga melambangkan motivasi untuk menumbuhkan semangat, mempresentasikan kebangkitan semua potensi manusia untuk semakin memahami ajaran-ajaran yang luhur dan bermoral.

3. Bintang (*hambeging kartika*)

Bintang (*hambeging kartika*) yakni menggambarkan kepribadian dan cita-cita yang tinggi. Bintang juga melambangkan keteladanan dan konsistensi dalam menjalankan keputusan yang telah disepakati.

4. Langit

Langit melambangkan pengendalian diri yang hebat. Langit juga melambangkan kemampuan seorang pemimpin dalam menimba dan memberikan ilmu pengetahuan. Langit memberikan perlindungan dan mencontohkan keluasan hati serta pemikiran yang ideal dari seorang pemimpin.

5. Angin (*hambeging samirana*)

Angin (*hambeging samirana*) melambangkan pemimpin yang tidak banyak bicara namun bekerja dengan teliti. Kejelaniannya dalam meneliti segala persoalan akhirnya membuatnya memperoleh data yang lebih valid dan akurat tentang data di lapangan.

6. Samudra (*hambeging samodra*)

Samudra (*hambeging samodra*) yang maknanya luas hati dan siap menerima keluhan atau menampung beban orang banyak tanpa perasaan keluh kesah kemudian memprosesnya, sehingga dapat diterima oleh orang banyak. Permukaan laut yang rata melambangkan kepemimpinan yang sama sekali tidak membedakan antara golongan satu dengan yang lainnya. Samudra juga

melambangkan pemimpin yang selalu menginginkan pengetahuan baru dan mencontohkan pengalaman-pengalaman baru.

7. Api (*hambeging dahana*)

Api (*hambeging dahana*) melambangkan pemimpin yang berwibawa, yang berani menegakkan kebenaran dan keadilan secara kuat, tegas, dan yang selalu mampu menyelesaikan masalah secara tuntas. Namun, api juga bersifat negatif karena merupakan simbol dari nafsu untuk menindas, memerintah, dan menyengsarakan orang lain.

8. Bumi (*hambeging kisma*)

Bumi (*hambeging kisma*) melambangkan kaya hati dan suka berderma. Dalam perspektif kepemimpinan, pemimpin diharapkan seperti tanah (tidak berkeluh kesah) meski ia menjadi jalanan yang diinjak-injak. Jika diteliti secara seksama, sebenarnya tanah lebih kuat karena tanah dapat juga dijadikan rumah yang menjadi pelindung bagi pemilikinya.

Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik.⁴⁵² Sedangkan untuk pemilu anggota DPD adalah perseorangan.⁴⁵³ Partai politik yang menjadi peserta pemilu apabila telah ditetapkan/lulus verifikasi oleh KPU, serta telah memenuhi persyaratan yaitu:⁴⁵⁴

- a. berstatus badan hukum sesuai dengan undang-undang tentang partai politik;
- b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
- c. memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
- d. memiliki kepengurusan di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- e. menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;

⁴⁵²Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 172 UU No. 7/2017.

⁴⁵³Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 181 UU No. 7/2017.

⁴⁵⁴Pasal 173 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 7/2017.

- f. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
- g. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu;
- h. mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan
- i. menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Desain sistem pemilu akan mengonstruksi sistem kepartaian. Sartori membagi sistem kepartaian ke dalam tujuh katagori yang dirangkum dalam dua katagori besar, yaitu: sistem partai tunggal (*one party*), partai hegemonik (*hegemonic party*), partai dominan (*predominant party*), dua partai (*two party*), pluralisme terbatas (*limited pluralism*), pluralisme ekstrem (*extreme pluralism*), dan atomik (*atomized*). Ketujuh sistem kepartaian ini dirangkum dalam dua katagori besar: *pertama*, sistem nonkompetitif (partai tunggal dan partai hegemonik). *Kedua*, sistem kompetitif (meliputi partai dominan, dua partai, pluralisme terbatas/moderat, pluralisme ekstrem/terpolarisasi, dan atomik).⁴⁵⁵

Keberadaan partai politik dalam kehidupan ketatanegaraan pertama kali dijumpai di Eropa Barat, yakni sejak adanya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang patut diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik. Dengan adanya gagasan untuk melibatkan rakyat dalam proses politik (kehidupan dan aktivitas ketatanegaraan), maka secara spontan partai politik berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.⁴⁵⁶

Giovanni Sartori menyatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan melalui pemilihan umum, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik.⁴⁵⁷ Sementara, Samuel Huntington

⁴⁵⁵Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1976).

⁴⁵⁶Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm. 159.

⁴⁵⁷Giovanni Sartori, *Parties and Party, ...Op. Cit.*, hlm. 63.

berpendapat bahwa pemilu merupakan media pembangunan partisipasi politik rakyat dalam negara modern. Partisipasi politik merupakan arena seleksi bagi rakyat untuk mendapatkan jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan.⁴⁵⁸ Sedangkan menurut Heywood, pemilu adalah jalan dua arah yang disediakan untuk pemerintah dan rakyat, elit dan massa dengan kesempatan untuk saling memengaruhi.⁴⁵⁹ Selanjutnya, tujuan pembentukan suatu partai politik, adalah merebut, mempertahankan, ataupun menguasai kekuasaan dalam pemerintahan suatu negara, juga dapat diperlihatkan dari aktivitas yang dilakukan.

Menurut Rusadi Kantaprawira tujuan partai politik sebagai berikut.⁴⁶⁰

- a. Berpartisipasi dalam sektor pemerintahan, dalam arti mendudukkan orang-orangnya menjadi pejabat pemerintah, sehingga dapat turut serta mengambil atau menentukan keputusan politik atau *output* pada umumnya.
- b. Berusaha melakukan pengawasan, bahkan oposisi bila perlu terhadap kelakuan, tindakan, kebijaksanaan para pemegang otoritas (terutama dalam keadaan mayoritas pemerintahan tidak berada dalam tangan partai politik yang bersangkutan).
- c. Berperan untuk dapat memadu (*streamlining*) tuntutan-tuntutan yang masih mentah (*raw opinion*), sehingga partai politik bertindak sebagai penafsir kepentingan dengan mencanangkan isu-isu politik (*political issue*) yang dapat dicerna dan diterima oleh masyarakat secara luas.

Dengan perkembangan partai politik yang demikian pesat, sehingga dapat diklasifikasikan sebagai berikut.⁴⁶¹

- a. Klasifikasi partai politik ditinjau dari komposisi dan fungsi keanggotaannya. Dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis partai politik, yaitu sebagai berikut.

⁴⁵⁸Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR Kajian di DPRD Propinsi DKI Jakarta*, (Bandung: PT Alumni, 2005), hlm. 70-71.

⁴⁵⁹Andrew Heywood, *Politics, 2nd Edition*, (New York: Palgrave, 2002), hlm. 230-231.

⁴⁶⁰Rusadi Kantaprawira, (1988), *Sistem Politik Indonesia suatu Model Pengantar*, (Bandung: Sinar Baru, 1988), Cet. V, hlm. 62.

⁴⁶¹Zainal Abidin Saleh, ... *Op. Cit.*, hlm 61-72.

- 1) Partai Massa, yakni suatu partai politik yang lebih mengutamakan kekuatannya berdasarkan keunggulan jumlah anggota. Biasanya terdiri dari pendukung-pendukung dari berbagai aliran politik dalam masyarakat yang sepakat di bawahnya dalam memperjuangkan suatu program yang umumnya luas dan agak kabur.
 - 2) Partai Kader, yaitu suatu partai politik yang lebih mementingkan keketatan organisasi dan disiplin kerja dan anggota-anggotanya. Pemimpin partai biasanya menjaga kemurnian doktrin partai yang dianut dengan jalan mengadakan saringan calon-calon anggotanya secara ketat.
- b. Klasifikasi partai politik ditinjau dari sifat dan orientasinya dapat dikelompokkan ke dalam dua jenis, yaitu sebagai berikut.
- 1) Partai Lindungan (*Patronage Party*), yaitu suatu partai politik yang pada umumnya memiliki organisasi nasional yang kendor (meskipun organisasi di tingkat lokal sering cukup ketat). Disiplin yang lemah dan umumnya tidak terlalu mementingkan pemungutan iuran secara teratur. Tujuan utama dari partai politik jenis ini adalah memenangkan pemilihan umum untuk anggota-anggota yang dicalonkannya. Partai semacam ini hanya giat melaksanakan aktivitasnya menjelang pemilu. Contohnya, Partai Demokrat dan Republik di AS.
 - 2) Partai Ideologi (Partai Asas), yaitu suatu partai politik (umumnya) yang mempunyai pandangan hidup yang digariskan dalam kebijaksanaan pemimpin dan berpedoman pada disiplin partai yang kuat dan mengikat. Hampir sebagian besar partai-partai politik yang ada di Indonesia dapat dikategorikan sebagai Partai Ideologi.

Dalam kehidupan politik ketatanegaraan suatu negara, pada prinsipnya dikenal adanya tiga sistem kepartaian, yaitu sebagai berikut.⁴⁶²

- a. Sistem Partai Tunggal (*the single party system*). Istilah ini digunakan untuk partai politik yang benar-benar merupakan satu-satunya partai politik dalam suatu negara, maupun untuk partai politik yang

⁴⁶²Miriam Budiardjo, ... *Op. Cit.*, hlm. 167.

mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa partai politik lainnya. Namun demikian, oleh para sarjana dianggap merupakan bentuk penyangkalan diri (*contradictio in terminis*), mengingat dalam pengertian sistem itu sendiri akan selalu mengandung lebih dari satu unsur atau komponen. Kecenderungan untuk mengambil sistem partai tunggal karena pimpinan negara-negarabaru sering dihadapkan masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai golongan, daerah, suku bangsa yang berbeda corak sosial dan pandangan hidupnya. Dikhawatirkan bahwa apabila keanekaragaman sosial budaya ini dibiarkan tumbuh dan berkembang, besar kemungkinan akan terjadi gejolak-gejolak sosial yang menghambat usaha-usaha pembangunan dan menimbulkan disintegrasi.

- b. Sistem Dua Partai (*two party system*). Menurut Maurice Duverger, sistem ini adalah khas Anglo Saxon (Amerika, Filipina). Dalam sistem ini partai-partai politik dengan jelas dibagi ke dalam partai politik yang berkuasa (karena menang dalam pemilu) dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilu).
- c. Sistem Banyak Partai (*multy party system*). Pada umumnya sistem kepartaian semua ini muncul karena adanya keanekaragaman sosial budaya dan politik yang terdapat di dalam suatu negara.

Peserta pemilu yang merupakan calon pemimpin pemerintahan, harus mencerminkan sebagaimana nilai-nilai yang tercantum dalam Pancasila sebagai landasan ideologi negara, yaitu, nilai Ketuhanan Yang Maha Esa. Pemimpin yang terpilih adalah pemimpin yang takut akan Tuhan (sila ke-1). Dalam artian, pemimpin yang hendak dipilih, dalam proses maupun hasil adalah berasal dari Tuhan Yang Maha Esa. Maksudnya, pemimpin yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa atau taat menjalankan kewajiban agamanya. Seorang pemimpin dalam memimpin dengan cara hikmat dan kebijaksanaan yang selalu mengutamakan permusyawaratan perwakilan (sila ke-4), yakni musyawarah mufakat, yang tujuannya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat guna menciptakan kesejahteraan (*welfare state*).

Dengan demikian, peserta pemilu yang akan menjadi calon pemimpin pemerintahan harus dapat mencerminkan sikap dan tindak tanduk seorang pemimpin ke depannya apabila dapat memenangkan

kompetisi pemilihan. Peserta pemilu, pelaksana kampanye, dan tim kampanye dilarang menerima sumbangan dana kampanye pemilu yang berasal dari: (a) pihak asing; (b) penyumbang yang tidak jelas identitasnya; (c) hasil tindak pidana yang telah terbukti berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan/atau bertujuan menyembunyikan atau menyamarkan hasil tindak pidana; (d) pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah; atau (e) pemerintah desa dan badan usaha milik desa. Larangan menerima sumbangan dana kampanye pemilu dan wajib melaporkannya kepada KPU dan menyerahkan sumbangan tersebut ke kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye pemilu berakhir. Selain itu, adanya pelarangan kepada setiap orang menggunakan anggaran pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pemerintah desa atau sebutan lain, dan badan usaha milik desa untuk disumbangkan atau diberikan kepada pelaksana kampanye.

Selanjutnya, jumlah kursi anggota DPR ditetapkan sebanyak 575.⁴⁶³ Sementara, untuk jumlah DPRD provinsi ditetapkan paling sedikit 35 dan paling banyak 120, yang jumlah kursi ditetapkan dengan mendasarkan pada jumlah penduduk provinsi yang bersangkutan dengan ketentuan sebagaimana ditetapkan dengan UU No. 7/2017.⁴⁶⁴ Untuk jumlah kursi anggota DPRD kabupaten/kota ditetapkan paling sedikit 20 kursi dan paling banyak 55 kursi, yang penetapan jumlah kursi didasarkan pada jumlah penduduk kabupaten/kota yang bersangkutan dengan ketentuan sebagaimana ditetapkan dengan UU No. 7/2017.⁴⁶⁵ Lebih lanjut, jumlah kursi anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat, dan daerah pemilihan untuk anggota DPD adalah provinsi.⁴⁶⁶

D. Pelaksanaan Pemilihan Umum

Pelaksanaan pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali, yang hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara pemilu ditetapkan dengan

⁴⁶³Pasal 186 UU No. 7/2017.

⁴⁶⁴Pasal 188 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 7/2017.

⁴⁶⁵Pasal 191 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 7/2017.

⁴⁶⁶Pasal 196 dan Pasal 197 UU No. 7/2017.

keputusan KPU.⁴⁶⁷ Pelaksanaan pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.⁴⁶⁸ Untuk pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan di seluruh NKRI sebagai satu kesatuan daerah pemilihan.⁴⁶⁹ Sementara, untuk pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.⁴⁷⁰ Sedangkan, pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.⁴⁷¹

Warga Negara Indonesia (WNI) yang mempunyai hak pilih adalah pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih.⁴⁷² WNI yang telah dicabut hak politiknya oleh pengadilan tidak mempunyai hak memilih.⁴⁷³ Dalam pelaksanaan pemilu, anggota TNI dan anggota Kepolisian NKRI tidak menggunakan haknya untuk memilih.⁴⁷⁴

Calon presiden dan wakil presiden diusulkan dalam satu pasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.⁴⁷⁵ Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya.⁴⁷⁶

Hasil pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan secara nasional oleh KPU. Perolehan suara pasangan calon dan perolehan suara partai politik untuk calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota dalam sidang pleno terbuka. Sementara, partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Sedangkan,

⁴⁶⁷Pasal 167 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 7/2017.

⁴⁶⁸Pasal 167 ayat (3) UU No. 7/2017.

⁴⁶⁹Pasal 168 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁴⁷⁰Pasal 168 ayat (2) UU No. 7/2017.

⁴⁷¹Pasal 168 ayat (3) UU No. 7/2017.

⁴⁷²Pasal 198 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁴⁷³Pasal 198 ayat (3) UU No. 7/2017.

⁴⁷⁴Pasal 200 UU No. 7/2017.

⁴⁷⁵Pasal 221 UU No. 7/2017.

⁴⁷⁶Pasal 222 UU No. 7/2017.

untuk penetapan perolehan suara presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilu presiden dan wakil presiden dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari 1/2 jumlah provinsi di Indonesia.

Terkait dengan pelaksanaan pemilu yang diselenggarakan secara serentak, yaitu pemilu presiden dan wakil presiden bersama-sama dengan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2013, dalam pertimbangan hukumnya, menyatakan:

“...dalam memaknai ketentuan UUD mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis; Ketiga, sejalan dengan pemikiran di atas, penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, Pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat; Bahwa selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta checks and balances dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Hanya dengan pemilihan umum serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Dengan demikian, pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas”.

Ada tiga alasan pertimbangan terkait pelaksanaan pemilu yang diselenggarakan secara serentak dalam putusan tersebut yang meliputi, yaitu sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Jika pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dilakukan dengan serentak maka konstelasi politik pasti akan berubah yang tentunya akan menguntungkan rakyat, partai politik, dan aparat pemerintahan. Keuntungan yang diperoleh dalam penyelenggaraan pemilu yang dilaksanakan secara serentak, antara lain biaya penyelenggaraan pemilu bisa lebih dihemat, fungsi eksekutif dan legislatif dapat dengan mudah dievaluasi, rakyat dapat mendesain sendiri fungsi *check and balances* antara eksekutif dan legislatif, mengurangi pemborosan waktu dan gesekan horizontal di masyarakat, dan akan menghasilkan kelembagaan (legislatif dan eksekutif) yang kuat karena dipilih sesuai kehendak rakyat.

E. Pemantau Pemilihan Umum

Dalam pelaksanaan pemilu, dapat dipantau oleh pemantau pemilu. Yang termasuk pemantau pemilu meliputi:⁴⁷⁷

1. organisasi kemasyarakatan berbadan hukum yayasan atau berbadan hukum perkumpulan yang terdaftar pada pemerintah atau pemerintah daerah;
2. lembaga pemantau pemilihan dari luar negeri;
3. lembaga pemilihan luar negeri; dan
4. perwakilan negara sahabat di Indonesia.

Untuk menjadi pemantau pemilihan harus memenuhi persyaratan yaitu:⁴⁷⁸

- a. bersifat independen;
- b. mempunyai sumber dana yang jelas; dan
- c. teregistrasi dan memperoleh izin dari Bawaslu, Bawaslu provinsi, atau Bawaslu kabupaten/kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya.

⁴⁷⁷Pasal 435 ayat (2) UU No. 7/2017.

⁴⁷⁸Pasal 436 ayat (1) UU No. 7/2017.

Sementara, untuk pemantau dari luar negeri, selain memenuhi persyaratan sebagaimana yang diuraikan persyaratan pemantau pemilihan, juga harus memenuhi persyaratan:⁴⁷⁹

1. mempunyai kompetensi dan pengalaman sebagai pemantau pemilu di negara lain, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari organisasi pemantau yang bersangkutan pernah melakukan pemantauan;
2. memperoleh visa untuk menjadi pemantau pemilu dari perwakilan Republik Indonesia di luar negeri; dan
3. memenuhi tata cara melakukan pemantauan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak-hak pemantau pemilu adalah:⁴⁸⁰

1. mendapat perlindungan hukum dan keamanan dari pemerintah Indonesia;
2. mengamati dan mengumpulkan informasi proses penyelenggaraan pemilu;
3. memantau proses pemungutan dan penghitungan suara dari luar TPS;
4. mendapatkan akses informasi yang tersedia dari Bawaslu, Bawaslu provinsi, atau Bawaslu kabupaten/pota; dan
5. menggunakan perlengkapan untuk mendokumentasikan kegiatan pemantauan sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu.

Sementara, untuk pemantau asing yang berasal dari perwakilan negara asing yang berstatus diplomat berhak atas kekebalan diplomatik selama menjalankan tugas sebagai pemantau pemilu. Untuk kewajiban pemantau pemilu adalah:⁴⁸¹

1. mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan dan menghormati kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. mematuhi kode etik pemantau pemilu yang diterbitkan oleh Bawaslu;

⁴⁷⁹Pasal 436 ayat (2) UU No. 7/2017.

⁴⁸⁰Pasal 440 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁴⁸¹Pasal 441 UU No. 7/2017.

3. melaporkan diri, mengurus proses akreditasi dan tanda pengenal ke Bawaslu, Bawaslu provinsi, atau Bawaslu kabupaten/kota sesuai dengan wilayah kerja pemantauan;
4. menggunakan tanda pengenal selama menjalankan pemantauan;
- e. menanggung semua biaya pelaksanaan kegiatan pemantauan;
6. melaporkan jumlah dan keberadaan personel pemantau pemilu serta tenaga pendukung administratif kepada Bawaslu, Bawaslu provinsi, atau Bawaslu kabupaten/kota sesuai dengan wilayah pemantauan;
7. menghormati kedudukan, tugas, dan wewenang penyelenggara pemilu;
8. menghormati adat istiadat dan budaya setempat;
9. bersikap netral dan objektif dalam melaksanakan pemantauan;
10. menjamin akurasi data dan informasi hasil pemantauan yang dilakukan dengan mengklarifikasikan kepada Bawaslu, Bawaslu provinsi, atau Bawaslu kabupaten/kota; dan
11. melaporkan hasil akhir pemantauan pelaksanaan pemilu kepada Bawaslu, Bawaslu provinsi, atau Bawaslu kabupaten/kota.

Selanjutnya, terhadap pemantau pemilu dilarang:⁴⁸²

1. melakukan kegiatan yang mengganggu proses pelaksanaan pemilu;
2. memengaruhi pemilih dalam menggunakan haknya untuk memilih;
3. mencampuri pelaksanaan tugas dan wewenang penyelenggara pemilu;
4. memihak kepada peserta pemilu tertentu;
5. menggunakan seragam, warna, atau atribut lain yang memberikan kesan mendukung peserta pemilu;
6. menerima atau memberikan hadiah, imbalan, atau fasilitas apa pun dari atau kepada peserta pemilu;
7. mencampuri dengan cara apa pun urusan politik dan pemerintahan dalam negeri Indonesia;
8. membawa senjata, bahan peledak, dan/atau bahan berbahaya lainnya selama melakukan pemantauan;

⁴⁸²Pasal 442 UU No. 7/2017.

9. masuk ke dalam TPS; dan/atau
10. melakukan kegiatan lain yang tidak sesuai dengan tujuan sebagai pemantau pemilu.

Terhadap pemantau pemilu yang melakukan pelanggaran terhadap kewajibannya, dicabut status dan haknya sebagai pemantau pemilu oleh Bawaslu. Selanjutnya, terhadap pelanggaran atas kewajiban dan larangan yang bersifat tindak pidana dan/atau perdata yang dilakukan oleh pemantau pemilu, pemantau pemilu yang bersangkutan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁸³

F. Partisipasi Masyarakat

Pemilu diselenggarakan dengan dukungan dan partisipasi dari seluruh masyarakat. Partisipasi masyarakat yang dimaksud dalam hal ini dapat dilakukan dalam bentuk:⁴⁸⁴

1. sosialisasi pemilu;
2. pendidikan politik bagi pemilih;
3. survei atau jajak pendapat tentang pemilu; dan
4. penghitungan cepat hasil pemilu.

Sosialisasi dalam rangka meningkatkan kualitas pemilu, dapat dilihat dari efektivitas dan efisiensi sosialisasi, tingkat ketepatan waktu dan keterlibatan media massa. Selain itu, sosialisasi juga berpengaruh kepada peningkatan informasi dan sekaligus menjadi sarana pendidikan politik masyarakat.⁴⁸⁵ Selain itu, pendidikan politik terhadap masyarakat sangat memengaruhi keberhasilan dan kesuksesan penyelenggaraan pemilu. Dengan semakin cerdasnya masyarakat menggunakan hak politiknya, baik sebagai pemilih maupun yang dipilih, dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu. Masyarakat yang sudah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai pemilih dapat menggunakan hak pilihnya dengan cerdas. Memilih pemimpin yang akan mewakilinya di kursi pemerintahan tanpa diiming-imingi sesuatu.

⁴⁸³Pasal 444 ayat (4) UU No. 7/2017.

⁴⁸⁴Pasal 448 ayat (2) UU No. 7/2017.

⁴⁸⁵Gleko, dkk., (2017).

Selanjutnya, survei atau jajak pendapat tentang pemilu merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat. Masyarakat diberikan kebebasan untuk melakukan survei atau jajak pendapat, sehingga diketahui sebenarnya keinginan masyarakat yang akan mewakilinya di pemerintahan itu sebagai wakilnya seperti apa dan model yang bagaimana. Jangan sampai seperti kiasan 'membeli kucing dalam karung' tidak mengetahui siapa yang dipilih atau yang akan mewakilinya dalam pemerintahan. Sehingga, ke depannya pemimpin yang sudah terpilih itu dapat dievaluasi pada pemilu-pemilu berikutnya. Kemudian, bentuk partisipasi yang lain adalah penghitungan cepat hasil pemilu. Hal ini merupakan salah satu bentuk lain dari partisipasi masyarakat. Penghitungan cepat yang dilakukan oleh masyarakat dapat digunakan sebagai kontrol ataupun pembanding dari penghitungan suara yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu (dalam hal ini KPU).

Hasil pelaksanaan pemilu adalah orang-orang terpilih yang akan mewakili rakyat yang duduk dalam pemerintahan. Dengan demikian, pemilu adalah gerbang perubahan untuk mengantar rakyat melahirkan pemimpin yang memiliki kemampuan untuk menyusun kebijakan yang tepat, untuk perbaikan nasib rakyat secara bersama-sama. Keterlibatan aktif masyarakat dalam seluruh tahapan pemilu sangat dibutuhkan. Masyarakat perlu lebih kritis dan mengetahui secara sadar terhadap nasib suara yang akan diberikannya. Suara masyarakat memiliki nilai penting bagi kualitas demokrasi demi perbaikan nasib masyarakat itu sendiri.

Keterlibatan masyarakat dapat dimulai sejak dipastikan dirinya terdaftar sebagai pemilih, dengan meneliti dan mempelajari para pasangan calon, mengikuti dan mengawasi pelaksanaan kampanye, melaporkan pelanggaran penyelenggara dan para peserta, mencari tahu tentang calon pemimpin, memberikan suara pada hari pemungutan suara, serta menjaga suara yang telah diberikannya murni berdasarkan hasil suara di TPS. Sebanyak mungkin informasi tentang peraturan dan pelaksanaan dalam pemilu dapat menjadi pengetahuan yang dimiliki oleh pemilih dan menjadi modal utama penyelenggaraan pemilu akan berjalan dengan tertib, lancar, dan damai untuk kepentingan nasib bangsa ke depan.⁴⁸⁶

⁴⁸⁶DKPP, *Penyelenggara Pemilu di Dunia, Sejarah, Kelembagaan dan Praktik Pemilu di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semipresidensial, dan Parlemerter*, (Jakarta: CV Net Communication), 2015, hlm. 9, ISBN: 978-602-72770-2-1.

Bagi masyarakat pemilih, pemilu merupakan sarana untuk berpartisipasi dalam proses politik sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Melalui pemilu yang jujur dan terbuka rakyat mendapatkan informasi mengenai calon pemimpin sebelum publik menentukan pilihannya secara rasional. Terhadap partisipasi masyarakat ini, tetap ada aturan sebagai kontrol agar masyarakat juga tidak sewenang-wenang menggunakan partisipasinya. Hal-hal yang dilarang terhadap partisipasi masyarakat adalah:⁴⁸⁷

1. tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan atau merugikan peserta pemilu;
2. tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan pemilu;
3. bertujuan meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara luas; dan
4. mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan pemilu yang aman, damai, tertib, dan lancar.

⁴⁸⁷Pasal 448 ayat (3) UU No. 7/2017.

DUMMM
Y

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri atas daerah-daerah provinsi, di mana daerah provinsi tersebut dibagi atas kabupaten dan kota, yang selanjutnya tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur dengan undang-undang.⁴⁸⁸ Dalam konstitusi dengan tegas diatur mengenai pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota untuk pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dilaksanakan secara demokratis.⁴⁸⁹ Untuk memilih gubernur, bupati, dan wali kota tersebut ada proses yang harus dilaksanakan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota, setiap warga negara yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon wali kota dan calon wakil wali kota.⁴⁹⁰

⁴⁸⁸Pasal 18 ayat (1) UUD 1945.

⁴⁸⁹Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

⁴⁹⁰Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan

Untuk menjadi calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon wali kota dan calon wakil wali kota harus memenuhi persyaratan yaitu:⁴⁹¹

1. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. setia kepada Pancasila, UUD 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
4. berusia paling rendah 30 tahun untuk calon gubernur dan calon wakil gubernur serta 25 tahun untuk calon bupati dan calon wakil bupati serta calon wali kota dan calon wakil wali kota;
5. mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim;
6. tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
7. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
8. tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
9. menyerahkan daftar kekayaan pribadi;
10. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/ atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
11. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898 (selanjutnya disebut UU No. 10/2016).

⁴⁹¹Pasal 7 ayat (2) UU No. 10/2016.

12. mempunyai Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
13. belum pernah menjabat sebagai gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota, dan wakil wali kota selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk calon gubernur, calon wakil gubernur, calon bupati, calon wakil bupati, calon wali kota, dan calon wakil wali kota;
14. belum pernah menjabat sebagai gubernur untuk calon wakil gubernur, atau bupati/wali kota untuk calon wakil bupati/calon wakil wali kota pada daerah yang sama;
15. berhenti dari jabatannya bagi gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota, dan wakil wali kota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
16. tidak berstatus sebagai pejabat gubernur, pejabat bupati, dan pejabat wali kota;
17. menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan;
18. 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
19. berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.

Penyelenggara pilkada (atau disebut juga pemilihan) sama seperti penyelenggara dalam pemilu dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu, yaitu: KPU, Bawaslu, dan DKPP yang masing-masing penyelenggara pemilu mempunyai tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan pilkada dan mensukseskan, sehingga menghasilkan pemilihan demokratis. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilihan, yang meliputi:⁴⁹²

⁴⁹²Pasal 9 UU No. 10/2016.

1. menyusun dan menetapkan peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;
2. mengoordinasi dan memantau tahapan pemilihan;
3. melakukan evaluasi penyelenggaraan pemilihan;
4. menerima laporan hasil pemilihan dari KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota;
5. memfasilitasi pelaksanaan tugas KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pemilihan jika provinsi, kabupaten, dan kota tidak dapat melanjutkan tahapan pemilihan secara berjenjang; dan
6. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, KPU dalam penyelenggaraan pemilihan wajib:⁴⁹³

1. memperlakukan calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon wali kota dan calon wakil wali kota secara adil dan setara;
2. menyampaikan semua informasi penyelenggaraan pemilihan kepada masyarakat;
3. melaksanakan dengan segera rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu mengenai sanksi administrasi pemilihan;
4. melaksanakan keputusan DKPP; dan
5. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara, tugas dan wewenang Bawaslu dalam pengawasan penyelenggaraan pemilihan meliputi:⁴⁹⁴

1. menyusun dan menetapkan peraturan Bawaslu dan pedoman teknis pengawasan untuk setiap tahapan pemilihan serta pedoman tata cara pemeriksaan, pemberian rekomendasi, dan putusan atas keberatan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan

⁴⁹³Pasal 10 UU No. 10/2016.

⁴⁹⁴Pasal 22B UU No. 10/2016.

Rakyat dan pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat;

2. menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu provinsi terkait pemilihan calon gubernur dan calon wakil gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, atau calon wali kota dan calon wakil wali kota terkait dengan pemilihan yang diajukan oleh pasangan calon dan/atau partai politik/gabungan partai politik terkait penjatuhan sanksi diskualifikasi dan/atau tidak diizinkannya partai politik/gabungan partai politik untuk mengusung pasangan calon dalam pemilihan berikutnya;
- c. mengoordinasikan dan memantau tahapan pengawasan penyelenggaraan pemilihan;
- d. melakukan evaluasi pengawasan penyelenggaraan pemilihan;
- e. menerima laporan hasil pengawasan penyelenggaraan pemilihan dari Bawaslu provinsi dan Panwas kabupaten/kota;
- f. memfasilitasi pelaksanaan tugas Bawaslu provinsi dan Panwas kabupaten/kota dalam melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemilihan jika provinsi, kabupaten, dan kota tidak dapat melanjutkan tahapan pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan pemilihan secara berjenjang;
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Bawaslu provinsi dan Panwas kabupaten/kota;
- i. menerima dan menindaklanjuti laporan atas tindakan pelanggaran pemilihan; dan
- j. menindaklanjuti rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu provinsi maupun Panwas kabupaten/kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan pemilihan.

B. Konsep Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah

Mekanisme penyelenggaraan pemilihan yang pernah dilaksanakan di Indonesia mengalami perubahan seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, yaitu: dilaksanakan secara langsung dan tidak langsung. Sebelumnya dilakukan secara tidak langsung sebagaimana yang diatur

dalam ketentuan norma Pasal 18 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839), menyatakan, "*DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. memilih gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil wali kota*". Namun, dalam perkembangannya, penyelenggaraan pemilihan mengalami perubahan, yaitu dilakukan secara tidak langsung, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 24 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437), yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung yang selengkapny menyatakan: "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan*".

Lebih lanjut, sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5586, selanjutnya disebut UU No. 22/2014), yang kembali mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung, sebagaimana diatur dalam Pasal 3, menyatakan:

- (1) Gubernur dipilih oleh anggota DPRD provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.
- (2) Bupati dan wali kota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil.

Namun, peralihan kembali ke pemilihan kepala daerah secara tidak langsung sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22/2014 tidak berjalan lancar, dengan terjadinya resistensi masyarakat yang menolak diterapkannya kembali pemilihan kepala daerah secara tidak langsung. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656), yang mencabut UU No. 22/2014, dan memberlakukan kembali

mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 angka 1, yang menyatakan: “*Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: 1. Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Wali Kota secara langsung dan demokratis*”.

Perubahan-perubahan dari pemilihan kepala daerah secara tidak langsung menjadi pemilihan kepala daerah secara langsung kemudian menjadi pemilihan kepala daerah tidak langsung dan kembali lagi menjadi pemilihan kepala daerah secara langsung adalah akibat dari penafsiran ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pada kalimat “*dipilih secara demokratis*” yang ditafsirkan secara berbeda-beda apakah melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung atau tidak langsung.

DUMMM
Y

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

SENGKETA PEMILIHAN UMUM



A. Pemilihan Umum yang Demokratis

Ozbudun memberikan tiga kriteria utama mengukur apakah proses pemilu berjalan secara *free, fair, dan competitive*, yaitu sebagai berikut.⁴⁹⁵

1. Adanya hak pilih universal bagi orang dewasa (*universal adult suffrage*). Artinya, setiap warga negara dewasa mempunyai hak pilih yang sama tanpa membedakan jenis kelamin, agama, suku, etnis, paham, keturunan, kekayaan, dan semacamnya, kecuali mereka dicabut haknya berdasarkan undang-undang. Hak pilih universal ini pada umumnya dapat difungsikan untuk dua pemilihan: (1) pemilihan para pejabat eksekutif, baik di pusat maupun di daerah; dan (2) pemilihan para wakil untuk lembaga perwakilan rakyat atau legislatif.⁴⁹⁶
2. Adanya proses pemilihan yang adil (*fairness of voting*). Untuk mengukur apakah suatu pemilu dijalankan secara *fair* atau tidak, dapat diamati melalui beberapa instrumen berikut: (1) adanya jaminan kerahasiaan dalam proses pemilihan atau pencoblosan

⁴⁹⁵J. Tjiptabudy, "Telaah Yuridis Fungsi dan Peran Panwaslu dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, II(1), 51-52, Juni 2009.

⁴⁹⁶Sigit Putranto dan Kusumowidagdo, "Sistem Pemilihan Umum Universal dan Parohial", *Prisma* (9), 1981.

(*secret ballot*), yang harus diejawantahkan dalam undang-undang pemilu; (2) adanya jaminan bahwa prosedur penghitungan suara dilakukan secara terbuka (*open counting*), di mana semua warga negara mempunyai akses dan berhak menyaksikan prosesnya; (3) tidak adanya kecurangan-kecurangan dalam pemilihan atau tahapan pemilihan, baik ditahapan pendaftaran, kampanye, pencoblosan sampai pada tahapan perhitungan suara (*absence of electrol froud*); (4) tidak ada kekerasan, baik kekerasan politik yang dilakukan oleh aparat keamanan/pemerintah, partai politik peserta pemilu, maupun para pemilih (*absence of violence*); dan (5) tidak adanya intimidasi, khususnya dalam proses pemberian suara atau pencoblosan (*absence of intimidations*).

3. Adanya hak khususnya bagi partai politik untuk mengorganisasi dan mengajukan para kandidat, sehingga para pemilih mempunyai banyak pilihan untuk memilih di antara para calon yang berbeda baik secara kelompok maupun program-programnya.

B. Pelanggaran Pemilihan Umum

Dalam penyelenggaraan pemilu, tidak terlepas dari pelanggaran pemilu, sengketa proses pemilu, dan tindak pidana pemilu. UU No. 7/2017 membagi pelanggaran dan sengketa pemilu ke dalam enam jenis, yaitu: pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administratif pemilu, sengketa proses pemilu, sengketa Tata Usaha Negara Pemilu, tindak pidana pemilu, dan perselisihan hasil pemilu, yang masing-masing akan diuraikan sebagai berikut.

1. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum

Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu merupakan pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berdasarkan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu.⁴⁹⁷ Sehingga, pihak dalam hal ini yang menjadi subjek pelanggaran ini adalah penyelenggara pemilu dan dapat dijatuhi sanksi. Selanjutnya, terkait dengan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, lembaga yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan adalah DKPP. Begitu

⁴⁹⁷Pasal 456 UU No. 7/2017.

pula pelanggaran yang dilakukan oleh PPLN, KPPSLN, dan Panwaslu LN, juga diselesaikan oleh DKPP.⁴⁹⁸ DKPP dalam menyelesaikan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dapat mengeluarkan peraturan DKPP.⁴⁹⁹

Sementara, pihak yang menyampaikan pengaduan terkait dengan dugaan adanya pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu adalah penyelenggara pemilu, peserta pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih, yang dilengkapi dengan identitas pengadu dan diajukan secara tertulis kepada DKPP.⁵⁰⁰ Putusan yang dikeluarkan oleh DKPP dapat berupa sanksi atau rehabilitas yang diambil dalam rapat pleno DKPP yang bersifat final dan mengikat. Putusan berupa sanksi adalah: teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap untuk penyelenggara pemilu.

2. Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum

Pelanggaran administratif pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik pemilu tidak dikategorikan sebagai pelanggaran administratif pemilu.⁵⁰¹ Sementara, yang menjadi pihak atau subjek dalam pelanggaran administrasi pemilu ini tidak diatur secara tegas dalam UU No. 7/2017. Namun, terkait dengan penyelesaian pelanggaran administratif pemilu ini dengan tegas disebutkan, Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi pemilu, yang dilaksanakan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta diputus paling lama 14 hari kerja setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi.

Selanjutnya, terkait dengan sanksi yang dijatuhi Putusan Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota untuk penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu berupa:⁵⁰²

⁴⁹⁸Pasal 457 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 7/2017.

⁴⁹⁹Pasal 457 ayat (3) UU No. 7/2017.

⁵⁰⁰Pasal 458 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁵⁰¹Pasal 460 UU No. 7/2017.

⁵⁰²Pasal 461 ayat (6) UU No. 7/2017.

- a. perbaikan administrasi terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. teguran tertulis;
- c. tidak diikutkan pada tahapan tertentu dalam penyelenggaraan pemilu; dan
- d. sanksi administrasi lainnya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini.

Terhadap sanksi putusan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota ini, yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif, Bawaslu menerima, memeriksa, dan merekomendasikan pelanggaran administrasi pemilu paling lama 14 hari kerja yang dilakukan secara terbuka dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota wajib menindaklanjutinya paling lama tiga hari kerja sejak tanggal putusan dibacakan/diterbitkan dengan menerbitkan keputusan KPU dalam hal terjadi pelanggaran administratif pemilu. Keputusan KPU dapat berupa sanksi administratif pembatalan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Selanjutnya, calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan pasangan calon yang dikenai sanksi administratif pembatalan dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat tiga hari kerja terhitung sejak keputusan KPU ditetapkan, yang diputus dalam waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat.

Dalam hal putusan Mahkamah Agung membatalkan keputusan KPU, KPU wajib menetapkan kembali sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Berkaitan dengan penyelesaian pelanggaran administratif pemilu diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1441). Dalam hal KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, atau peserta pemilu tidak menindaklanjuti putusan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota, maka Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu

kabupaten/kota mengadukan ke DKPP. Tindak lanjut terkait dengan penyelesaian pelanggaran administratif pemilu ini diatur dengan peraturan Bawaslu.

3. Sengketa Proses Pemilihan Umum

Sengketa proses pemilu meliputi sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU provinsi, dan keputusan KPU kabupaten/kota.⁵⁰³ Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota memiliki kewenangan penyelesaian sengketa proses pemilu ini, yang disampaikan oleh calon peserta pemilu dan/atau peserta pemilu, paling lama 12 hari sejak diterimanya permohonan. Sementara permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu disampaikan paling lama tiga hari kerja sejak tanggal penetapan keputusan KPU, keputusan KPU provinsi, dan keputusan KPU kabupaten/kota yang menjadi alasan sengketa.⁵⁰⁴

Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa, Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota menyelesaikan sengketa proses pemilu melalui adjudikasi. Putusan Bawaslu ini bersifat final dan mengikat dan dilakukan melalui proses terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan, kecuali putusan terhadap sengketa proses pemilu yang berkaitan dengan.⁵⁰⁵

- a. verifikasi partai politik peserta pemilu;
- b. penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan
- c. penetapan pasangan calon.

Terhadap penyelesaian sengketa proses pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota namun tidak diterima oleh para pihak, maka para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan tata usaha negara⁵⁰⁶ yang dilaksanakan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

⁵⁰³Pasal 466 UU No. 7/2017.

⁵⁰⁴Pasal 467 ayat (4) UU No. 7/2017.

⁵⁰⁵Pasal 469 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁵⁰⁶Pasal 469 ayat (2) UU No. 7/2017.

4. Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara

Penyelesaian sengketa proses pemilu melalui pengadilan tata usaha negara, selain diatur dalam UU No. 7/2017 juga diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1442). Sengketa proses pemilu melalui pengadilan tata usaha negara meliputi 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, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU provinsi, dan keputusan KPU kabupaten/kota.⁵⁰⁷

Sengketa proses pemilu merupakan sengketa yang timbul antara:⁵⁰⁸

- a. KPU dan partai politik calon peserta pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan partai politik peserta pemilu;
- b. KPU dan pasangan calon yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon; dan
- c. KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Daftar Calon Tetap.

Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilu ke pengadilan tata usaha negara dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu telah digunakan, paling lama diajukan lima hari kerja setelah dibacakan putusan Bawaslu. Perbaikan pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilu dapat diperbaiki dan dilengkapi paling lama tiga hari kerja sejak diterimanya gugatan oleh pengadilan tata usaha negara. Terhadap putusan di mana penggugat belum menyempurnakan

⁵⁰⁷Pasal 470 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁵⁰⁸Pasal 470 ayat (2) UU No. 7/2017.

gugatan, hakim mengeluarkan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima dan terhadap putusan tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum. Pengadilan tata usaha negara memeriksa dan memutus gugatan paling lama 21 hari kerja sejak gugatan dinyatakan lengkap, yang bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Terhadap putusan pengadilan tata usaha negara tersebut, KPU wajib menindaklanjuti paling lama tiga hari kerja.

Dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa proses pemilu, dibentuk majelis khusus tata usaha negara pemilihan umum, yang terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier di lingkungan pengadilan tata usaha negara. Hakim khusus tersebut ditetapkan berdasarkan keputusan Ketua Mahkamah Agung, yang menguasai pengetahuan tentang pemilu dan telah melaksanakan tugas sebagai hakim minimal tiga tahun, kecuali apabila dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai tiga tahun. Terhadap hakim khusus ini selama menangani sengketa tata usaha negara pemilu dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain.

5. Tindak Pidana Pemilihan Umum

Tindak pidana pemilu merupakan pelanggaran terhadap ketentuan tindak pidana pemilu yang diatur dalam undang-undang yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Menurut Topo Santoso dkk., tindak pidana pemilu sebagai setiap tindakan/perbuatan (aktif/pasif) yang melanggar ketentuan dalam tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu yang diancam dengan sanksi pidana dalam UU Pemilu.⁵⁰⁹ Subjek (pelaku) tindak pidana pemilu ada beberapa macam, antara lain: 'Setiap orang' yang biasa juga disebut 'delik komun', yaitu tindak pidana yang dapat dilakukan setiap orang serta tindak pidana yang merupakan 'delik propria', tindak pidana yang subjeknya tertentu/tidak setiap orang. Setiap orang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, dikelompokkan ke dalam tindak pidana

⁵⁰⁹Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 283.

pemilu dan dapat dikenakan pidana sanksi. Sanksi pidana yang diancam bagi pelaku tindak pidana pemilu ada beberapa macam, yakni: pidana penjara, pidana kurungan, dan pidana denda.⁵¹⁰

Ditinjau dari segi unsur kesalahan, tindak pidana pemilu dapat dikategorikan antara lain:⁵¹¹

- a. delik *dolus*, yaitu unsurnya: kesalahan yang sengaja dilakukan;
- b. delik *culpa*, yaitu unsurnya: kesalahan karena kealpaan/kelalaian;
- c. delik *proparte dolus proparte culpa*, yaitu unsurnya: sengaja dan kealpaan yang dilakukan sekaligus;
- d. delik materiil, yaitu delik yang selesai dengan terjadinya akibat, misalnya: Pasal 495 ayat (1) UU No. 7/2017, unsurnya: adalah dengan sengaja mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye pemilu di tingkat kelurahan/desa;
- e. delik formil, yaitu delik yang selesai dengan dilakukannya perbuatan, misalnya: Pasal 488 UU No. 7/2017, unsurnya: memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih;
- f. delik komisi, yaitu dilakukan dengan perbuatan aktif, misalnya: Pasal 490 UU No. 7/2017, unsurnya: dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu dalam masa kampanye;
- g. delik omisi, yaitu dilakukan dengan perbuatan pasif/tidak berbuat, misalnya: Pasal 489 UU No. 7/2017, unsurnya: dengan sengaja tidak mengumumkan dan/atau memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari masyarakat dan/atau peserta pemilu.

Subjek tindak pidana pemilu bermacam-macam, antara lain: penyelenggara pemilu, pelaksana kampanye pemilu, peserta kampanye pemilu, peserta pemilu, kepala desa, perangkat desa, dan/atau anggota badan permusyawaratan desa, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, pelaksana pemilu/tim kampanye, seluruh lapisan masyarakat, kepala desa atau

⁵¹⁰*Ibid.*, hlm. 283–284.

⁵¹¹*Ibid.*, hlm. 284–285.

sebutan lain, perangkat desa, anggota badan permusyawaratan desa, ketua/wakil ketua/ketua muda/hakim agung/hakim konstitusi, hakim pada semua badan peradilan, ketua/wakil ketua dan/atau anggota badan pemeriksa keuangan, gubernur, deputi gubernur senior, dan/atau deputi gubernur Bank Indonesia, serta direksi, komisaris, dewan pengawas, dan/atau karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah, perusahaan pencetak surat suara, pelaksana kegiatan penghitungan cepat, pejabat negara, dan setiap orang yang melakukan tindakan/perbuatan dan dikategorikan tindak pidana pemilu.

Tabel 5.1 Tindak Pidana Pemilu Menurut UU No. 7/2017⁵¹²

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
1.	Pasal 488	Dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar Pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 203	Setiap orang	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp2.000.000,- (dua belas juta rupiah)
2.	Pasal 489	Dengan sengaja tidak mengumumkan dan/atau memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari masyarakat dan/atau peserta pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206, Pasal 207, dan Pasal 213	Setiap anggota PPS atau PPLN	Dipidana dengan pidana penjara paling lama enam bulan dan denda paling banyak Rp6.000.000,- (enam juta rupiah)
3.	Pasal 490	Dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu dan masa kampanye	Setiap kepala desa atau sebutan lain	Penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
4.	Pasal 491	Mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye pemilu	Setiap orang	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)

⁵¹²*Ibid.*, hlm. 287–300.

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
5.	Pasal 492	Dengan sengaja melakukan kampanye pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota untuk setiap peserta pemilu sebagaimana dimaksud dengan Pasal 276 ayat (2)	Setiap orang	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
6.	Pasal 493	Melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (2)	Setiap pelaksana dan/atau tim Kampanye Pemilu	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
7.	Pasal 494	Melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3)	Setiap aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian NKRI, kepala desa, perangkat desa, dan/atau anggota badan permusyawaratan desa	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
8.	Pasal 490	Dengan sengaja mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye pemilu di tingkat kelurahan/desa	Pelaksana kampanye dan/atau peserta kampanye	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
9.	Pasal 495 ayat (2)	Karena kelalaiannya mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye pemilu di tingkat kelurahan/desa	Pelaksana kampanye dan/atau peserta kampanye	Kurungan paling lama enam bulan dan denda paling banyak Rp6.000.000,- (enam juta rupiah)
10.	Pasal 496	Dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 334 ayat (1), ayat (2), dan/atau ayat (3), serta Pasal 335 ayat (1), ayat (2), dan/atau ayat (3)	Peserta pemilu	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
11.	Pasal 497	Dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye	Setiap orang	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
12.	Pasal 498	Tidak memberikan kesempatan kepada seseorang pekerja/karyawan untuk memberikan suaranya pada hari pemungutan suara, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan	Seorang majikan/atasan	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
13.	Pasal 499	Dengan sengaja tidak memberikan surat suara pengganti hanya 1 (satu) kali kepada pemilih yang menerima surat suara yang rusak dan tidak mencatat surat suara yang rusak dalam berita acara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 355 ayat (2) dan Pasal 364 ayat (2)	Setiap anggota KPPS/KPPSLN	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
14.	Pasal 500	Dengan sengaja memberitahukan pilihan pemilih kepada orang lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 364 ayat (2)	Setiap orang yang membantu pemilih	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
15.	Pasal 501	Dengan sengaja tidak melaksanakan keputusan KPU kabupaten/kota untuk pemungutan suara ulang di TPS	Setiap anggota KPPS	Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
16.	Pasal 502	Dengan sengaja tidak melaksanakan ketetapan KPU kabupaten/kota untuk pemungutan suara ulang di TPS	Ketua dan anggota KPPS	Penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
17.	Pasal 503	Dengan sengaja tidak membuat dan menandatangani berita acara kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 354 ayat (3) dan Pasal 362 ayat (3) dan/atau tidak menandatangani berita acara pemungutan dan penghitungan suara serta sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 389 ayat (3)	Setiap anggota KPPS/KPPSLN	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
18.	Pasal 504	Karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 389 ayat (4)	Setiap orang	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
19.	Pasal 505	Karena kelalaiannya mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara	Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, dan PPS	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
20.	Pasal 506	Dengan sengaja tidak memberikan salinan 1 (satu) eksemplar berita acara pemungutan dan penghitungan suara serta sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi peserta pemilu, Pengawas TPS/ Panwaslu LN, PPS/PPLN, dan PPK melalui PPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 390 ayat (2) dan ayat (3)	Setiap anggota KPPS/KPPSLN	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
21.	Pasal 507 ayat (1)	Tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPS kepada PPK dan tidak melaporkan kepada Panwaslu kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 390 ayat (6)	Setiap Panwaslu kelurahan/desa	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
22.	Pasal 507 ayat (2)	Tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel dari PPK kepada KPU kabupaten/kota dan tidak melaporkan kepada Bawaslu kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 390 ayat (7)	Setiap Panwaslu kecamatan	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
23.	Pasal 508	Yang tidak mengumumkan salinan sertifikat hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 391	Setiap anggota PPS	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
24.	Pasal 509	Yang mengumumkan hasil survei atau jajak pendapat tentang pemilu dalam masa tenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 449 ayat (2)	Setiap orang	Kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,- (dua belas juta rupiah)
25.	Pasal 510	Dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya	Setiap orang	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)
26.	Pasal 511	Dengan kekerasan, dengan ancaman kekerasan, atau dengan menggunakan kekuasaan yang ada padanya pada saat pendaftaran pemilih menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam pemilu menurut undang-undang ini	Setiap orang	Penjara paling lama tiga tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
27.	Pasal 512	Tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu kelurahan/desa, dan/atau Panwaslu LN dalam melakukan pemutakhiran data pemilih, penyusunan, dan pengumuman daftar pemilih sementara, perbaikan dan pengumuman daftar pemilih sementara hasil perbaikan, penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap, daftar pemilih tambahan, daftar pemilih khusus, dan/atau rekapitulasi daftar pemilih tetap yang merugikan Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 220 ayat (2)	Setiap anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, dan/atau PPLN	Penjara paling lama tiga tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
28.	Pasal 513	Sengaja tidak memberikan salinan daftar pemilih tetap kepada partai politik peserta pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208 ayat (5)	Anggota KPU kabupaten/kota	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)
29.	Pasal 514	Dengan sengaja menetapkan jumlah surat suara yang dicetak melebihi jumlah yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 334 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4)	Ketua KPU	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)
30.	Pasal 515	Dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah	Setiap orang	Penjara paling lama tiga tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
31.	Pasal 516	Dengan sengaja pada waktu pemungutan suara memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu TPS/TPSLN atau lebih	Setiap orang	Penjara paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,- (delapan belas juta rupiah)
32.	Pasal 517	Dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara	Setiap orang	Penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp60.000.000,- (enam puluh juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
33.	Pasal 518	Tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan/atau Bawaslu kabupaten/kota dalam pelaksanaan verifikasi partai politik calon peserta pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 180 ayat (3) dan/atau pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 251 ayat (3) dan Pasal 261 ayat (3) dan/atau pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon presiden dan wakil presiden	Setiap anggota KPU, KPU provinsi, dan/atau KPU kabupaten/kota	Penjara paling lama tiga tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
34.	Pasal 519	Dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya	Setiap orang	Penjara paling lama tiga tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
35.	Pasal 520	Dengan sengaja membuat surat atau dokumen palsu dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai, atau setiap orang yang dengan sengaja memakai surat atau dokumen palsu untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, untuk menjadi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 254 dan Pasal 260	Setiap orang	Penjara paling lama enam tahun dan denda paling banyak Rp72.000.000,- (tujuh puluh dua juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
36.	Pasal 521	Yang dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan kampanye pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j	Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu	Dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)
37.	Pasal 522	Yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (3)	Ketua/wakil ketua/ ketua muda/ hakim agung/ hakim konstitusi, hakim pada semua badan peradilan, Ketua/Wakil Ketua dan/atau anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan/atau Deputy Gubernur Bank Indonesia, serta direksi, komisaris, dewan pengawas, dan/atau karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)
38.	Pasal 523 ayat (1)	Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf j	Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu	Dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)
39.	Pasal 523 ayat (2)	Dengan sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 278 ayat (2)	Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu	Penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,- (empat puluh delapan juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
40.	Pasal 523 ayat (3)	Dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih peserta pemilu tertentu	Setiap orang	Penjara paling lama tiga tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
41.	Pasal 524 ayat (1)	Terbukti dengan sengaja melakukan tindak pidana pemilu dalam pelaksanaan kampanye pemilu	Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU provinsi, pegawai sekretariat KPU provinsi, sekretaris KPU kabupaten/kota, dan/atau pegawai sekretariat KPU kabupaten/kota	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)
42.	Pasal 524 ayat (2)	Terbukti karena kelalaiannya melakukan tindak pidana pemilu dalam pelaksanaan kampanye pemilu	Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU provinsi, pegawai sekretariat KPU provinsi, sekretaris KPU kabupaten/kota, dan/atau pegawai sekretariat KPU kabupaten/kota	Penjara paling lama 1 (satu) tahun enam bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,- (delapan juta rupiah)
43.	Pasal 525 ayat (1)	Memberikan dana kampanye pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 327 ayat (1) dan Pasal 331 ayat (1)	Setiap orang kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,- (lima ratus juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
44.	Pasal 525 ayat (2)	Menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye pemilu berakhir	Setiap peserta pemilu	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,- (lima ratus juta rupiah)
45.	Pasal 526 ayat (1)	Memberikan dana kampanye pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 333 ayat (1)	Setiap orang kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,- (lima ratus juta rupiah)
46.	Pasal 526 ayat (2)	Menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye pemilu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 333 ayat (2)	Setiap peserta pemilu	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,- (lima ratus juta rupiah)
47.	Pasal 527	Terbukti menerima sumbangan dana kampanye pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1)	Peserta pemilu	Penjara paling lama tiga tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
48.	Pasal 528 ayat (1)	Menerima sumbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 339 ayat (2) dan tidak melaporkan kepada KPU dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara	Peserta pemilu	Penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima
49.	Pasal 528 ayat (2)	Menggunakan dana dari sumbangan yang dilarang dan/atau tidak melaporkan dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara sesuai batas waktu yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 339 ayat (2)	Pelaksana dan tim kampanye	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
50.	Pasal 529	Dengan sengaja mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditetapkan oleh KPU untuk kepentingan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 345 ayat (1)	Perusahaan pencetak surat suara	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,- (lima miliar rupiah)
51.	Pasal 530	Tidak menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keutuhan surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 345 ayat (2)	Perusahaan pencetak surat suara	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,- (lima miliar rupiah)
52.	Pasal 531	Dengan sengaja menggunakan kekerasan, dan/atau menghalangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, melakukan kegiatan yang menimbulkan gangguan ketertiban dan ketenteraman pelaksanaan pemungutan suara, atau menggagalkan pemungutan suara	Setiap orang	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)
53.	Pasal 532	Dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara peserta pemilu menjadi berkurang	Setiap orang	Penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,- (empat puluh delapan juta rupiah)
54.	Pasal 533	Dengan sengaja pada saat pemungutan suara mengaku dirinya sebagai orang lain dan/atau memberikan suaranya lebih dari 1 (satu) kali di 1 (satu) TPS atau lebih	Setiap orang	Penjara paling lama 1 (satu) tahun enam bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,- (delapan juta rupiah)
55.	Pasal 534	Dengan sengaja merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel	Setiap orang	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
56.	Pasal 535	Dengan sengaja mengubah, merusak, dan/atau menghilangkan berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 398 ayat (4)	Setiap orang	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
57.	Pasal 536	Dengan sengaja merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil pemilu	Setiap orang	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
58.	Pasal 537	Tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara, dan menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara, berita acara pemungutan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada PPS atau kepada PPLN baik KPPSLN pada hari yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 390 ayat (4) dan ayat (5)	Anggota KPPS/ KPPSLN	Penjara paling lama 1 (satu) tahun enam bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,- (delapan belas juta rupiah)
59.	Pasal 538	Tidak menyerahkan kotak suara tersegel, berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara peserta pemilu di tingkat PPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 393 kepada PPK	PPS	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)
60.	Pasal 539	Tidak menyerahkan kotak suara tersegel, berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara, dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara peserta pemilu di tingkat PPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 396 kepada KPU kabupaten/kota	PPK	Dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
61.	Pasal 540 ayat (1)	Melakukan penghitungan cepat yang tidak memberitahukan bahwa prakiraan hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil resmi pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 449 ayat (4)	Pelaksana kegiatan penghitungan cepat	Penjara paling lama 1 (satu) tahun enam bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,- (delapan belas juta rupiah)
62.	Pasal 540 ayat (2)	Mengumumkan prakiraan hasil penghitungan cepat sebelum 2 (dua) jam setelah selesainya pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 449 ayat (5)	Pelaksana kegiatan penghitungan cepat	Penjara paling lama 1 (satu) tahun enam bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,- (delapan belas juta rupiah)
63.	Pasal 541	Tidak melaksanakan putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 484 ayat (21) yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap	Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)
64.	Pasal 542	KPU tidak menetapkan perolehan hasil pemilu secara nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 411 ayat (3)	Anggota KPU	Penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp60.000.000,- (enam puluh juta rupiah)
65.	Pasal 543	Dengan sengaja tidak menindaklanjuti temuan dan/atau laporan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS/ PPLN, dan/atau KPPS/ KPPSLN dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu	Anggota Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/ kota, Panwaslu kecamatan, dan/ atau Panwaslu kelurahan/desa, Panwaslu LN/ Pengawas TPS	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah)
66.	Pasal 544	Dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum memalsukan data dan daftar pemilih	Setiap orang	Penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp72.000.000,- (tujuh puluh dua juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
67.	Pasal 545	Dengan sengaja menambah atau mengurangi daftar pemilih dalam pemilu setelah ditetapkan daftar pemilih tetap	Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, dan/atau PPLN	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
68.	Pasal 546	Dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu dalam masa kampanye	Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, dan/atau PPLN	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
69.	Pasal 547	Dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu dalam masa kampanye	Setiap pejabat negara	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
70.	Pasal 548	Menggunakan anggaran pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pemerintah desa atau sebutan lain, dan badan usaha milik desa untuk disumbangkan atau diberikan kepada pelaksana kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 339 ayat (4)	Setiap orang	Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,- (tiga puluh enam juta rupiah)
71.	Pasal 549	KPU kabupaten/kota tidak menetapkan pemungutan suara ulang di TPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 373 ayat (3) sementara persyaratan dalam UU ini telah terpenuhi	Anggota KPU kabupaten/kota	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
72.	Pasal 550	Yang terbukti dengan sengaja atau lalai yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilu	Setiap pelaksana atau peserta kampanye	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)

No.	Pasal	Unsur-unsur	Subjek Tindak Pidana	Sanksi
73.	Pasal 551	Karena kesengajaannya mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara	Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, dan/atau PPS	Penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)
74.	Pasal 552 ayat (1)	Dengan sengaja mengundurkan diri setelah penetapan calon Presiden dan Wakil Presiden sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara putaran pertama	Setiap calon presiden atau wakil presiden	Penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah)
75.	Pasal 552 ayat (2)	Dengan sengaja menarik calonnya dan/atau pasangan calon yang telah ditetapkan oleh KPU sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara putaran pertama	Pimpinan partai politik atau gabungan pimpinan partai politik	Penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 50.000.000.000,- (lima puluh miliar)
76.	Pasal 553 ayat (1)	Dengan sengaja mengundurkan diri setelah pemungutan suara putaran pertama sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara putaran kedua	Setiap calon presiden atau wakil presiden	Penjara paling lama enam tahun dan denda paling banyak Rp100.000.000.000,- (seratus miliar)
77.	Pasal 553 ayat (2)	Dengan sengaja menarik calonnya dan/atau pasangan calon yang telah ditetapkan oleh KPU sampai dengan pelaksanaan pemungutan suara putaran kedua	Pimpinan partai politik atau gabungan pimpinan partai politik	Penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp100.000.000.000,- (seratus miliar)

Laporan dugaan tindak pidana pemilu diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan/atau Panwaslu kecamatan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 jam sejak Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan/atau Panwaslu kecamatan menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana pemilu,⁵¹³ setelah berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam Gakkumdu,⁵¹⁴ yang disampaikan secara tertulis:

⁵¹³Pasal 476 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁵¹⁴Pasal 476 ayat (2) UU No. 7/2017.

Seorang penyidik dan penyidik tindak pidana pemilu harus memenuhi persyaratan yaitu:⁵¹⁵

- a. telah mengikuti pelatihan khusus mengenai penyelidikan dan penyidikan tindak pidana pemilu;
- b. cakap dan memiliki integritas moral yang tinggi selama menjalankan tugasnya; dan
- c. tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin.

Penyelidik dalam melakukan penyelidikan menemukan bukti permulaan yang cukup adanya dugaan tindak pidana pemilu, yang hasil penyidikannya disertai berkas perkara disampaikan kepada penyidik paling lama 1 x 24 jam.⁵¹⁶ Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 hari sejak diterimanya laporan dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka. Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia diberikan jangka waktu paling lama tiga hari sejak tanggal penerimaan berkas harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. Penuntut umum melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan negeri paling lama lima hari sejak menerima berkas perkara dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka.

Pengadilan negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam UU No. 7/2017, yang dilakukan oleh majelis khusus, paling lama tujuh hari setelah pelimpahan berkas perkara dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran terdakwa. Majelis khusus terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu. Hakim khusus dimaksud, ditetapkan berdasarkan keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Putusan pengadilan dimaksud harus sudah disampaikan kepada penuntut umum paling lambat tiga hari setelah putusan dibacakan serta harus dilaksanakan paling lambat tiga hari setelah putusan diterima oleh jaksa. Putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana pemilu ini

⁵¹⁵Pasal 478 UU No. 7/2017.

⁵¹⁶Pasal 479 UU No. 7/2017.

yang dapat memengaruhi perolehan suara peserta pemilu, harus sudah selesai paling lama lima hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional. Terhadap putusan pengadilan negeri dimaksud, wajib ditindaklanjuti oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota. Putusan pengadilan negeri dimungkinkan untuk diajukan banding, yang permohonan banding diajukan paling lama tiga hari setelah putusan dibacakan. Selanjutnya, pengadilan negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada pengadilan tinggi paling lama tiga hari setelah permohonan banding diterima, yang diperiksa dan diputus paling lama tujuh hari setelah permohonan banding diterima. Sifat putusan pengadilan tinggi tersebut merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

6. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum

Perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antarpartai politik untuk pemilu anggota DPR dan DPRD serta partai politik lokal untuk pemilu anggota DPRA dan DPRK di Aceh dengan KPU mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu.⁵¹⁷ Perselisihan hasil pemilu meliputi perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional.⁵¹⁸ Dalam setiap pelaksanaan pemilu, pasti ada pihak yang kalah dan pihak yang menang. Dikatakan sebuah pemilu berjalan dengan sukses tidak hanya ditentukan dari terlaksananya pemungutan suara, tetapi juga ditentukan oleh penyelesaian pelanggaran dan sengketa yang terjadi dalam setiap tahapan pemilu.⁵¹⁹

Perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu.⁵²⁰ Sementara, perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu presiden dan wakil presiden secara nasional meliputi perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi penetapan hasil pemilu presiden dan wakil presiden.⁵²¹

⁵¹⁷Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019)hlm. 314.

⁵¹⁸Pasal 473 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁵¹⁹Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian, Op. Cit.*, hlm. 314.

⁵²⁰Pasal 473 ayat (2) UU No. 7/2017.

⁵²¹Pasal 473 ayat (3) UU No. 7/2017.

7. Tata Cara Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum

Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional, peserta pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi. Peserta pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi paling lama 3 x 24 jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional oleh KPU. Dan terhadap permohonan yang kurang lengkap, pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi. Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota wajib menindaklanjuti.

Sementara, terhadap perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu presiden dan wakil presiden, pasangan calon dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lama tiga hari setelah penetapan hasil pemilu presiden dan wakil presiden oleh KPU, terhadap hasil penghitungan suara yang memengaruhi penentuan terpilihnya pasangan calon atau penentuan untuk dipilih kembali pada pemilu presiden dan wakil presiden. Putusan Mahkamah Konstitusi paling lama 14 hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Mahkamah Konstitusi. Dan terhadap putusan ini pun, KPU wajib menindaklanjuti. Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, wajib disampaikan kepada: (a) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (b) presiden; (c) KPU; (d) pasangan calon; dan (e) partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon.

8. Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum

Menurut UU No. 7/2017, pelanggaran pemilu berasal dari temuan pelanggaran pemilu dan laporan pelanggaran pemilu. Sementara, temuan pelanggaran pemilu tersebut merupakan hasil pengawasan aktif Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu kelurahan/desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Sedangkan, laporan

pelanggaran pemilu merupakan laporan langsung warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, peserta pemilu, dan pemantau pemilu kepada Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu kelurahan/desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Terkait dengan pelanggaran pemilu, disampaikan secara tertulis dan minimal memuat: (a) nama dan alamat terlapor; (b) pihak terlapor; (c) waktu dan tempat kejadian perkara; dan (d) uraian kejadian.

Terkait dengan hasil pengawasan pemilu yang ditetapkan sebagai temuan pelanggaran pemilu, disampaikan paling lama tujuh hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran pemilu, yang wajib ditindaklanjuti paling lama tujuh hari setelah temuan dan laporan diterima dan diregistrasi. Yang dikategorikan temuan dan laporan pelanggaran pemilu adalah:

- a. pelanggaran Kode Etik KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/ kota, Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota, diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan/atau Bawaslu kabupaten/kota kepada DKPP.
- b. pelanggaran administratif pemilu diproses oleh Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu kelurahan/desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS sesuai dengan kewenangan masing-masing; dan
- c. pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan lainnya yang bukan pelanggaran pemilu, bukan sengketa pemilu, dan bukan tindak pidana pemilu:
 - 1) diproses oleh Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/ kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu kelurahan/desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS sesuai dengan kewenangan masing-masing; dan/atau
 - 2) diteruskan kepada instansi atau pihak yang berwenang.

C. Sengketa Proses Pemilihan Umum

Sengketa pemilu merupakan rangkaian penyelesaian dan pemulihan atas terjadinya pelanggaran pemilu. Pelanggaran pemilu dapat terjadi mulai sejak tahap perencanaan, persiapan, tahapan hingga perhitungan suara hasil pemilu. Pelanggaran dapat berupa pelanggaran administrasi dan

pelanggaran pidana. Pelanggaran administrasi berlangsung di seputar pemenuhan hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemilu baik sebagai pemilih maupun untuk dipilih, baik calon perorangan maupun partai politik. Tidak jarang warga negara yang telah memenuhi syarat tidak terdaftar sebagai pemilih dan/atau sebaliknya yang belum memenuhi syarat atau telah meninggal dunia terdaftar sebagai pemilih atau pemilih ganda. Luaran atas permasalahan tersebut berimplikasi pada daftar pemilih, hak memilih, dan perhitungan suara. Tidak terdaptarnya seseorang dalam daftar pemilih dapat berimplikasi terhadap hilangnya hak pilih seseorang yang sangat fundamental dalam negara hukum demokrasi. Selanjutnya daftar pemilih yang tidak bertuang dapat dimanfaatkan untuk berbuat curang berupa penggelembungan suara untuk memenangkan pihak-pihak tertentu.⁵²²

Selain itu, bentuk-bentuk kecurangan lain dapat berlangsung dalam proses tabulasi suara dan penentuan calon-calon terpilih, misal: calon anggota legislatif melakukan perdagangan suara dengan berkonspirasi bersama penyelenggara pemilu serta calon-calon lain dalam satu partai maupun luar partai yang dapat mengubah posisi perolehan suara para calon untuk keluar sebagai pemenang dalam penentuan perolehan kursi. Selain mencederai kualitas proses pemilu, juga mendistorsi hak-hak rakyat serta mengorbankan hak-hak calon lain yang semestinya terpilih. Rangkaian pelanggaran, baik pelanggaran administrasi, maupun pelanggaran pidana memiliki derajat kesalahan dan implikasi yang berbeda dari kasus ke kasus terhadap kualitas penyelenggaraan pemilu. Masalah fundamental yang paling berbahaya adalah ketika publik meragukan hasil pemilu. Selain dapat mendeligitimasi juga dapat menimbulkan sikap antipati terhadap pemerintahan yang terpilih. Bahkan lebih jauh dapat mengganggu stabilitas sosial, politik, dan pemerintahan.⁵²³

⁵²²Firdaus, "Penyelesaian Sengketa Pemilu Sebagai Upaya Memulihkan Kepercayaan dan Memperkuat Legitimasi Pemerintahan Demokrasi", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8(2): 209-210, April-Juni 2014, <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/294/253>.

⁵²³Firdaus, "Penyelesaian Sengketa Pemilu Sebagai Upaya Memulihkan Kepercayaan dan Memperkuat Legitimasi Pemerintahan Demokrasi", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8(2): 210, April-Juni 2014, <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/294/253>.

Secara umum prinsip dasar penyelesaian keberatan dan sengketa pemilu bertujuan untuk menjamin dan memastikan bahwa hak-hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan demokrasi tersampaikan dan didengar. Ketentuan-ketentuan internasional maupun nasional lahir untuk melindungi dan menjamin terpenuhinya hak-hak asasi manusia termasuk hak untuk berpartisipasi dalam memilih dan dipilih dalam pemerintahan. Misal, Pasal 25, *International Covenant Civil and Political Rights*, yang mengatur:⁵²⁴

- a. setiap warga negara mempunyai hak dan kesempatan tanpa pembedaan apa pun seperti yang tersebut dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang wajar;
- b. ikut serta dalam menjalankan segala urusan umum, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; dan
- c. memberikan suara dalam pemilihan dan dipilih dalam pemilihan berkala dengan hak pilih yang sama dan universal serta diadakan melalui pemungutan suara secara rahasia yang menjamin adanya pernyataan bebas dari kehendak para pemilih.

Indonesia telah meratifikasi ketentuan tersebut melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558. Ketentuan yang lebih spesifik dan banyak menjadi rujukan dalam standar penyelenggaraan pemilu adalah *Declaration on Criteria For Free and Fair Election* yang diangkat secara bulat oleh Dewan Antarparlemen pada sesi pertemuan 154 di Paris pada 26 Maret 1994. Secara umum materi yang diatur dalam deklarasi tersebut ditujukan untuk menjamin hak setiap warga negara secara bebas dan setara untuk ikut memilih dan dipilih tanpa diskriminasi, baik perbedaan latar belakang suku, agama, ras, warna kulit, dan kelompok mana pun. Tiga hal yang menjadi perhatian utama deklarasi tersebut adalah: *pertama, voting and elections*

⁵²⁴Ifdhal Kasim (ed.), *Hak Sipil dan Politik; Esai-esai Pilihan, Buku Satu*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam), 2001), hlm. 438–439. Conf. Frans Ceunfin, SVD (ed.), *Hak-hak Asasi Manusia; Pendasaran dalam Filsafat Hukum dan Filsafat Politik*, (Ledalero: Maumere, 2004), hlm. 51.

rights (hak-hak pemilihan dan pemungutan suara); *kedua, candidature, party, campaign rights and responsibilities* (pencalonan, partai, dan hak-hak kampanye dan tanggung jawab); dan *ketiga, the rights and responsibility of states* (hak-hak dan tanggung jawab negara).⁵²⁵

Selanjutnya, hak-hak pemilihan dan pemungutan suara meliputi:⁵²⁶

- a. *every adult citizen has the right to vote in elections, on a nondiscriminatory basis;*
- b. *every adult citizen has the right to access to an effective, impartial and non-discriminatory procedure for the registration of voters;*
- c. *no eligible citizen shall be denied the right to vote or disqualified from registration as a voter, otherwise than in accordance with objectively verifiable criteria prescribed by law, and provided that such measures are consistent with the state's obligations under international law;*
- d. *every individual who is denied the right to vote or to be registered as a voter shall be entitled to appeal to a jurisdiction competent to review such decisions and to correct errors promptly and effectively;*
- e. *every voter has the right to equal and effective access to a polling station in order to exercise his or her right to vote;*
- f. *every voter is entitled to exercise his or her right equally with others and to have his or her vote accorded equivalent weight to that of others; and*
- g. *the right to vote in secret is absolute and shall not be restricted in any manner whatsoever.*

D. Tindak Pidana Pemilihan Umum

1. Penanganan Tindak Pidana Pemilihan Umum

Laporan dugaan tindak pidana pemilu diteruskan oleh Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan/atau Panwaslu kecamatan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 jam sejak Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan/atau

⁵²⁵Goodwin Gill, Guy S., *Free and Fair Election*, (Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006), hlm. vii-xi.

⁵²⁶Firdaus, "Penyelesaian Sengketa Pemilu Sebagai Upaya Memulihkan Kepercayaan dan Memperkuat Legitimasi Pemerintahan Demokrasi", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8(2): 210, April-Juni 2014, <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/294/253>.

Panwaslu kecamatan menyatakan bahwa perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana pemilu. Perbuatan atau tindakan yang diduga merupakan tindak pidana pemilu dinyatakan oleh Bawaslu, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan/atau Panwaslu kecamatan setelah berkoordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia dalam Gakkumdu.

Penyelidik dalam melakukan penyelidikan menemukan bukti permulaan yang cukup adanya dugaan tindak pidana pemilu, hasil penyelidikannya disertai berkas perkara disampaikan kepada penyidik paling lama 1 x 24 jam. Penyidik Kepolisian Negara menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 hari sejak diterimanya laporan dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka. Berkas perkara dilimpahkan oleh penuntut umum kepada pengadilan negeri paling lama lima hari sejak menerima berkas perkara dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran tersangka.

Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu paling lama tujuh hari setelah pelimpahan berkas perkara dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran terdakwa. Terhadap putusan pengadilan negeri dapat dilakukan upaya hukum banding, yang diajukan paling lama tiga hari setelah putusan dibacakan. Pengadilan tinggi memeriksa dan memutus perkara banding paling lama tujuh hari setelah permohonan banding diterima serta merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Terhadap putusan pengadilan ini, harus sudah selesai paling lama lima hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional. Salinan putusan pengadilan dimaksud harus sudah diterima KPU, KPU provinsi, atau KPU kabupaten/kota, dan peserta pemilu pada hari putusan pengadilan dibacakan.

2. Majelis Khusus Tindak Pidana Pemilihan Umum

Majelis khusus tindak pidana pemilu terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu, yang ditetapkan berdasarkan keputusan Ketua Mahkamah Agung.

3. Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu)

Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang disebut juga dengan Gakkumdu, dibentuk dalam rangka upaya untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, yang melekat pada Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota. Gakkumdu tersebut terdiri atas penyidik yang berasal dari Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penuntut yang berasal dari Kejaksaan Agung Republik Indonesia, yang menjalankan tugas secara penuh waktu dalam penanganan tindak pidana Pemilu.

E. Lembaga Penyelesai Sengketa Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah

Persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pemilu dan pilkada baik berupa pelanggaran, sengketa, maupun terkait dengan perselisihan hasil suara telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Beberapa lembaga yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan persoalan terkait dengan pelaksanaan pemilu dan pilkada, yaitu: Bawaslu, Mahkamah Agung, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), Mahkamah Konstitusi.

1. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)⁵²⁷

Dalam rangka mewujudkan pemilu yang demokratis, dibentuk lembaga pengawas pemilu. Lembaga pengawas pemilu ini baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Kelahiran Panwaslak Pemilu tersebut disebabkan karena kepada peserta pemilu dan masyarakat sudah muncul *distrust* terhadap pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan oleh kekuatan/kekuasaan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada pemilu 1982 dilatarbelakangi oleh adanya aksi-aksi protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Dalam setiap perkembangan pelaksanaan pemilu banyak sekali terjadi kecurangan dan pelanggaran pemilu. Misalnya, pelanggaran dan kecurangan yang

⁵²⁷Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa, ...Op. Cit.*, hlm. 179–187.

terjadi pada Pemilu 1977 yang sangat masif. Aksi protes yang dilakukan oleh masyarakat, direspons pemerintah dan DPR yang pada saat itu pemerintah didominasi oleh Golkar dan ABRI.

Dengan permasalahan yang selalu muncul pada saat pelaksanaan pemilu, dirasa harus ada gagasan untuk memperbaiki, antara lain melalui perbaikan undang-undang yang bertujuan meningkatkan kualitas ke depannya, misalnya pada pemilu yang akan berlangsung kemudian yaitu Pemilu 1982. Tuntutan-tuntutan untuk dilakukan perbaikan datang dari PPP dan PDI. Terhadap tuntutan-tuntutan tersebut pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga menyetujui adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi LPU.⁵²⁸

Kesadaran berpolitik dan tingkat pendidikan masyarakat Indonesia yang semakin meningkat, sehingga tuntutan pembentukan penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa juga semakin menguat. Pada saat itu dipandang perlu dibentuk lembaga penyelenggara pemilu dan lembaga pengawasan pemilu yang bersifat independen dan jauh dari campur tangan penguasa, yang juga bertujuan untuk meminimalisir campur tangan penguasa dalam pelaksanaan pemilu.⁵²⁹

Selanjutnya, pemerintah dan DPR merevisi UU 2/1980, Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II, dan Panitia Pemungutan Suara dibentuk Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu), yaitu Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat I, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat II, dan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan. Hal ini sesuai dengan Pasal 4 huruf b UU 2/1980. Lembaga pengawas dipimpin langsung oleh Jaksa Agung dan birokrasi sipil serta militer yang bertindak sebagai pelaksana lapangannya. Panwaslak sebagai pengawas pemilu internal baru diperkenalkan menjelang pemilu Orde Baru ke-3 yang memiliki tugas menerima laporan/pengaduan ataupun saran dari masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu.

⁵²⁸Sejarah Pengawasan Pemilu, pl.bawaslu.gop.id.

⁵²⁹Penyelenggara Pemilu, yakni LPU merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri).

Sejak dibentuk pada tahun 1980, Panwaslak yang memegang kendali pengawasan di semua tahapan pemilu hingga Pemilu 1994. Pada Pemilu 1999, terjadi perubahan nama Panwaslak menjadi Panwaslu, di mana pokok tugas yang diberikan sama dengan tugas Panwaslak. Selanjutnya, pada Pemilu 2009 dibentuk Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Perubahan yang mengatur mengenai lembaga pengawas pemilu dilakukan melalui UU No. 12/2003. Sesuai dengan Pasal 6 UU No. 12/2003, pemilu dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Panitia Pengawas Pemilu menurut Pasal 120 ayat (2) UU No. 12/2003 dibentuk oleh KPU dan bertanggung jawab kepada KPU [hal ini sesuai dengan ketentuan norma Pasal 121 ayat (1) UU No. 12/2003]. Selanjutnya, mengenai tugas dan wewenang Panitia Pengawas Pemilu diatur dalam Pasal 122 ayat (1) UU No. 12/2003, yaitu: (a) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; (b) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu; (c) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan (d) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang. Panitia pengawas pemilu dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai dan tugasnya berakhir selambat-lambatnya satu bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu anggota DPR dan/atau DPD atau DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota selesai.

Panitia pengawas pemilu yang dibentuk oleh KPU, sebagaimana yang diatur dalam UU No. 12/2003 tidak dapat menjadi lembaga yang independen, karena harus tunduk kepada lembaga pembentuknya. Oleh karena itu, perlu pengaturan yang lebih jelas dan lebih baik mengenai pembentukan lembaga pengawas untuk dapat menciptakan kenetralan lembaga pengawas pemilu di Indonesia. Pengawas pemilu mempunyai tugas pengawasan mulai dari tahap awal sebelum pendaftaran sampai dengan semua tahapan penyelenggaraan pemilu selesai dilaksanakan. Sehingga lembaga pengawas pemilu harus bebas dari intervensi dari pihak manapun dan bebas dari unsur kepentingan, untuk menciptakan berjalannya proses penyelenggaraan pemilu sesuai dengan asas dan cita-cita negara demokrasi.

Sementara, pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan 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, selanjutnya disebut UU No. 23/2003). Menurut Pasal 1 angka 9 UU No. 23/2003, pengawas pemilu adalah panitia pengawas pemilu, panitia pengawas pemilu provinsi, panitia pengawas pemilu kabupaten/kota, dan panitia pengawas pemilu kecamatan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12/2003.

Pasal 76 ayat (1) UU No. 23/2003 mengatur bahwa pengawasan pemilu presiden dan wakil presiden dilakukan oleh pengawas pemilu. Menurut Pasal 77 ayat (1) UU No. 23/2003, pengawas pemilu mempunyai tugas dan wewenang, sebagai berikut: (a) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden; (b) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu presiden dan wakil presiden; (c) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden; dan (d) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.

Selanjutnya, Pasal 151 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836, selanjutnya disebut UU No. 10/2008), yang menjadi landasan pemilu 2009, mempunyai tugas melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan verifikasi partai politik calon peserta pemilu, pengawasan, dan penyelesaian perselisihan dalam pemutakhiran data dan penetapan daftar pemilih, pengawasan atas verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, pengawasan atas verifikasi kelengkapan administrasi calon anggota DPD, pengawasan atas pelaksanaan kampanye pemilu, pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan perolehan suara, pemungutan suara ulang, penghitungan suara ulang, rekapitulasi suara ulang, penyelesaian pelanggaran pemilu dan perselisihan hasil pemilu. Peserta pemilu dan masyarakat percaya bahwa dengan adanya pengawasan dalam pelaksanaan pemilu, terjadinya pelanggaran dan kecurangan dalam pemilu dapat diminimalisir. Pasal 151 ayat (5) UU No. 10/2008 mengatur pengawasan pemungutan suara dilaksanakan oleh PPL.

Lebih lanjut, pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 diatur dalam UU No. 42/2008. Pengaturan mengenai Bawaslu untuk pemilu presiden dan wakil presiden diatur mulai dari pengawasan atas verifikasi kelengkapan administrasi pasangan calon presiden dan wakil presiden, pengawasan atas penyusunan daftar pemilih, pengawasan atas pelaksanaan kampanye, perlengkapan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden, penghitungan suara, pemungutan suara ulang, penghitungan suara ulang, rekapitulasi hasil penghitungan suara ulang, penyelesaian pelanggaran pemilu presiden dan wakil presiden, serta penyelesaian perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden, dan ketentuan pidana.

Begitu pula terhadap pelaksanaan pemilu 2014 yang diatur dalam UU No. 8/2012. Dalam Pasal 1 angka 17 UU No. 8/2012 disebutkan bahwa lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu adalah Bawaslu. Bawaslu mempunyai tugas melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan verifikasi partai politik calon peserta pemilu; pengawasan dan penyelesaian perselisihan dalam pemutakhiran data dan penetapan daftar pemilih; pengawasan atas verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; pengawasan atas verifikasi kelengkapan administrasi calon anggota DPD; pengawasan atas pelaksanaan kampanye pemilu; perlengkapan pemungutan suara; pemungutan suara; penghitungan suara; penetapan hasil pemilu; pemungutan suara ulang; penghitungan suara ulang; rekapitulasi suara ulang; penanganan laporan pelanggaran pemilu; sengketa pemilu; sentra penegakan hukum terpadu; penyelesaian sengketa tata usaha negara pemilu; dan kejahatan. Setiap periode pelaksanaan pemilu selalu dibenahi atau diusahakan mengarah keperbaikan dalam hal pengawasan pelaksanaan pemilu.

Sedangkan pelaksanaan pemilu 2019, dasar hukum pelaksanaannya diatur dengan UU No. 7/2017. Dalam UU No. 7/2017, pengawasan pemilu diatur lebih baik dan komprehensif. Pengaturan mengenai kedudukan, susunan, keanggotaan, tugas, wewenang, kewajiban, persyaratan, pengangkatan, pemberhentian, sumpah/janji, mekanisme pengambilan keputusan, pertanggungjawaban, pelaporan, peraturan, dan keputusan, serta kesekretariatan dari Bawaslu, kesemuanya diatur dalam UU No. 7/2017. Pasal 89 ayat (1) UU No. 7/2017 diatur bahwa

yang melakukan pengawasan penyelenggaraan pemilu adalah Bawaslu. Pasal 89 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 7/2017 mengatur bahwa Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota bersifat tetap, sedangkan Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panwaslu LN, dan Pengawas TPS bersifat *ad hoc*. Sehingga apabila dilihat dalam UU No. 7/2017, pengaturan mengenai Bawaslu sudah lebih luas dan Bawaslu harus dapat bekerja lebih maksimal untuk memberikan rasa kepastian hukum bagi para pihak dan masyarakat.

Selanjutnya, mekanisme penyelesaian sengketa penetapan calon peserta Pilkada dilaksanakan oleh Bawaslu provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota yaitu: penyelesaian sengketa pencalonan yang berjenjang dari jajaran Bawaslu RI/Provinsi maupun Panwaslu Kab/Kota.

2. Mahkamah Agung (MA)

MA merupakan salah satu kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.⁵³⁰ MA sebagai lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.⁵³¹ MA sebagai pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan MK, bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya, yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. MA membawahi badan-badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara.

Menurut Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung (selanjutnya disebut Perma No. 4/2017), penyelesaian pelanggaran administratif pemilu, MA mempunyai wewenang menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus perselisihan pelanggaran administratif pemilu. Majelis

⁵³⁰Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.

⁵³¹Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

hakim yang ditunjuk menurut Pasal 8 Perma No. 4/2017, memutus paling lama 14 hari terhitung sejak berkas perkara diterima oleh Direktur Pranata dan Tata Laksana Perkara Tata Usaha Negara MA. Putusan perselisihan pelanggaran administrasi pemilu sesuai dengan Pasal 11 Perma No. 4/2017, bersifat final dan mengikat serta tidak dapat diajukan peninjauan kembali.

3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu (hal ini sesuai dengan Pasal 1 angka 24 UU No. 7/2017), yang dibentuk pada 12 Juni 2012 berdasarkan Pasal 109 UU 15/2011, yang terdiri dari 7 (tujuh) anggota yang berasal dari unsur KPU, Bawaslu, tokoh masyarakat yang diajukan oleh DPR dan Pemerintah. Sesuai Pasal 155 ayat (1) UU No. 7/2017, DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di ibukota negara. DKPP merupakan sebuah lembaga yang khusus menangani permasalahan kode etik penyelenggara pemilu. Tujuan dibentuknya DKPP menurut Pasal 155 ayat (2) UU No. 7/2017 adalah untuk memeriksa dan memutus aduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU provinsi, anggota KPU kabupaten/kota, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu provinsi, dan anggota Bawaslu kabupaten/kota. Sedangkan pembentukan DKPP menurut Pasal 155 ayat (3) UU No. 7/2017 paling lama 2 (dua) bulan sejak anggota KPU dan anggota Bawaslu mengucapkan sumpah/janji.

Tugas DKPP menurut Pasal 159 ayat (1) UU No. 7/2017 antara lain:

- a. menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu; dan
- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

Sedangkan yang menjadi kewenangan DKPP menurut Pasal 159 ayat (2) UU No. 7/2017 adalah:

- a. memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;

- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain;
- c. memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik; dan
- d. memutus pelanggaran kode etik.

Sedangkan kewajiban DKPP menurut Pasal 159 ayat (3) UU No. 7/2017, yaitu:

- a. menerapkan prinsip menjaga keadilan, kemandirian, imparialitas, dan transparansi;
- b. menegakkan kaidah atau norma etika yang berlaku bagi penyelenggara pemilu;
- c. bersikap netral, pasif, dan tidak memanfaatkan kasus yang timbul untuk popularitas pribadi; dan
- d. menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Tabel 5.2 Penanganan Perkara Pelanggaran Pemilu⁵³²

Lembaga	Pelaporan dan Pengkajian	Penanganan Perkara
Bawaslu dan jajaran	Melaporkan paling lama tujuh hari sejak diketahui dan/atau ditemukan. Mengkaji dan menindaklanjuti paling lama tiga hari setelah laporan diterima. Tambahan waktu tiga hari untuk mengkaji dan menindaklanjuti. Menyampaikan laporan tindak pidana pemilu ke kepolisian paling lama 1x24 setelah diputuskan.	
Kepolisian		Menyampaikan hasil penyidikan dan berkas perkara ke penuntut umum, paling lama 14 hari. Menyampaikan kembali berkas perkara yang telah dilengkapi ke Penuntut Umum, paling lama tiga hari.

⁵³²Syamsuddin Haris, *Mencari Format Lembaga Eksekutif Masa Depan*, dalam Mohammad Noer (Editor), *Membangun Indonesia Baru*, (Jakarta: Universitas Nasional Press, 2000), hlm. 151-152.

Lembaga	Pelaporan dan Pengkajian	Penanganan Perkara
Kejaksaan		Melimpahkan berkas perkara ke pengadilan negeri, paling lama lima hari sejak menerima berkas perkara dari kepolisian. Melaksanakan putusan pengadilan, paling lama tiga hari setelah putusan diterima.
Pengadilan Negeri		Memeriksa, mengadili, dan memutus paling lama tujuh hari setelah berkas perkara dilimpahkan dari kejaksaan. Mengajukan permohonan banding paling lama tiga hari setelah perkara diputus. Melimpahkan berkas banding ke pengadilan tinggi paling lama tiga hari setelah permohonan banding diterima. Menyampaikan putusan pengadilan negeri (jika tidak ada banding) disampaikan ke Penuntut Umum, paling lama tiga hari setelah dibacakan.
Pengadilan Tinggi		Memeriksa dan memutus paling lama tujuh hari setelah berkas banding diterima. Putusan pengadilan tinggi terakhir dan mengikat.
KPU dan jajaran		Memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi, paling lama tujuh hari setelah menerima rekomendasi Bawaslu dkk.
DKPP		Menyampaikan panggilan kepada terperiksa lima hari sebelum sidang. Menyampaikan panggilan kedua kepada Terperiksa lima hari sebelum sidang.

4. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Sengketa Tata Usaha Negara (TUN) untuk pemilihan merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara pasangan calon dengan KPU provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP kabupaten/kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU provinsi/KIP Aceh dan/atau KPU/KIP kabupaten/kota tentang penetapan pasangan calon peserta pemilihan.⁵³³ Tata cara penyelesaian sengketa tata usaha negara dapat diuraikan sebagai berikut:⁵³⁴ Penyelesaian sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 PKPU No. 3/2017 diselesaikan melalui upaya administrasi di Bawaslu provinsi atau

⁵³³Pasal 92 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Wali Kota (selanjutnya disebut PKPU No. 3/2017).

⁵³⁴Pasal 93 PKPU No. 3/2017.

Panwas kabupaten/kota. Apabila masih terdapat keberatan atas putusan Bawaslu yang telah diputus, masih dapat diajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Lebih lanjut, tata cara penyelesaian sengketa tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemilihan.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Perma No. 5/2017), PTUN bertugas dan berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan Sengketa Proses Pemilihan Umum. Pasal 2 ayat (2) Perma No. 5/2017 mengatur bahwa kewenangan mengadili sengketa proses pemilu dilaksanakan oleh PTUN setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Gugatan sengketa proses pemilu menurut Pasal 3 ayat (1) Perma No. 5/2017 diajukan di pengadilan di tempat kedudukan Tergugat, yang dilaksanakan paling lama lima hari setelah dibacakan putusan Bawaslu, Bawaslu provinsi, atau Bawaslu kabupaten/kota.

Putusan PTUN yang diucapkan dalam persidangan yang terbuka untuk umum menurut Pasal 13 ayat (5) Perma No. 5/2017 bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum banding, kasasi, atau peninjauan kembali. Dan sesuai Pasal 13 ayat (6) Perma No. 5/2017, KPU wajib menindaklanjuti putusan dimaksud paling lama tiga hari sejak diucapkan.

5. Mahkamah Konstitusi (MK)⁵³⁵

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) dan

⁵³⁵Wilma Silalahi, *Desain Penyelesaian Sengketa, ... Op. Cit.*

ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), yang menyatakan:

- (1) *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*
- (2) *Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.*

Dalam melaksanakan kewenangannya, khususnya terkait dengan 'memutus perselisihan hasil pemilihan umum', Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan tambahan untuk memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sampai dibentuknya badan peradilan khusus. Namun, terkait dengan badan peradilan khusus sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, bertanggal 29 September 2022. menyatakan dalam pertimbangan hukumnya bahwa tafsir atas UUD 1945 tidak lagi membedakan antara pemilihan umum nasional dengan pemilihan kepala daerah, secara sistematis berakibat pula pada perubahan penafsiran atas kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 pada akhirnya harus dipahami bahwa perkara perselisihan hasil pemilihan umum yang diadili oleh Mahkamah Konstitusi terdiri dari pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden; memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat; memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah; memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik provinsi, kabupaten, maupun kota; serta memilih kepala daerah provinsi maupun kota.

Ketentuan Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 yang mengatur keberadaan serta rencana pembentukan badan peradilan khusus pemilihan merupakan *conditio sine qua non* bagi keberadaan Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016. Pasal 157 ayat (3) UU 10/2016

mengatur tentang lembaga yang untuk sementara diberi kewenangan sebagai/menjadi badan peradilan pemilihan di masa transisi atau di masa ketika badan peradilan khusus pemilihan tersebut belum dibentuk. Dengan demikian, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan tidak lagi terbatas hanya “sampai dibentuknya badan peradilan khusus”, melainkan akan bersifat permanen, karena badan peradilan khusus demikian tidak lagi akan dibentuk.

Mengenai badan peradilan khusus ini juga sudah menjadi pendapat penulis dalam buku berjudul “Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak”, bahwa perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi, penyelesaian hasil pelaksanaan pemilihan kepala daerah dapat menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaiannya, tidak perlu ada badan peradilan khusus dalam penangannya. Untuk itu, perlu adanya pengaturan yang lebih jelas mengenai hal tersebut.

Dalam menangani penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan umum, Mahkamah Konstitusi mendasarkan dengan berbagai peraturan, antara lain sebagai berikut.

- 1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- 3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- 4) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Permohonan Pemohon, Jawaban Termohon, Keterangan Pihak Terkait, dan Keterangan Bawaslu dalam Perkara

Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden.

- 5) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.

Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD

Yang menjadi objek perselisihan hasil pemilihan umum dalam hal ini adalah:

- 1) perselisihan hasil pemilu anggota DPR dan DPRD adalah penyelesaian perselisihan antarpolitik/partisan politik lokal peserta pemilu dengan KPU mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional;
- 2) perselisihan hasil pemilu anggota DPD adalah penyelesaian perselisihan antara perseorangan calon anggota DPD peserta pemilu dengan KPU mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional;
- 3) perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden adalah penyelesaian perselisihan antara pasangan calon presiden dan wakil presiden dengan KPU mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional.

Sementara yang menjadi Pemohon dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilu anggota DPR dan DPRD adalah.⁵³⁶

- 1) partisan politik peserta pemilu untuk pengisian keanggotaan DPR dan DPRD;
- 2) perseorangan calon anggota DPR dan DPRD dalam satu partisan politik yang sama yang telah memperoleh persetujuan secara tertulis dari ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lainnya dari partisan politik yang bersangkutan;
- 3) partisan politik lokal peserta pemilu untuk pengisian keanggotaan DPRD dan DPRD;

⁵³⁶Pasal 3 ayat (1) PMK No. 2/2018.

- 4) perseorangan calon anggota DPRA dan DPRK dalam satu partai politik lokal yang sama yang telah memperoleh persetujuan secara tertulis dari ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lainnya dari partai politik lokal yang bersangkutan.

DPD, presiden dan wakil presiden, serta anggota DPRD, sebagai berikut.

- 1) Partai politik/partai politik lokal peserta pemilu, untuk pemilu DPR dan DPRD.
- 2) Perseorangan peserta pemilu, untuk pemilu anggota DPD.
- 3) Pasangan calon presiden dan wakil presiden, untuk pemilu presiden dan wakil presiden.

Sedangkan yang menjadi Termohon dalam pemilu anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta anggota DPRD adalah KPU sebagai penyelenggara pemilu. Dalam penyelesaian sengketa pemilu anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta anggota DPRD dikenal yang namanya Pihak Terkait. Pihak Terkait dalam pemilu anggota DPD adalah perseorangan peserta pemilu untuk pengisian keanggotaan DPD yang berkepentingan terhadap permohonan. Lebih lanjut, yang menjadi Pihak Terkait dalam pemilu presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon presiden dan wakil presiden yang berkepentingan terhadap permohonan.

Sementara yang menjadi Pihak Terkait dalam pemilu anggota DPR dan DPRD adalah:⁵³⁷

- 1) partai politik peserta pemilu yang berkepentingan terhadap Permohonan Pemohon;
- 2) perseorangan calon anggota DPR dan DPRD dalam satu partai politik yang sama yang telah memperoleh persetujuan secara tertulis dari ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lainnya dari partai politik yang bersangkutan yang berkepentingan terhadap Permohonan Pemohon;
- 3) partai politik lokal peserta pemilu yang berkepentingan terhadap Permohonan yang diajukan oleh Pemohon;

⁵³⁷Pasal 3 ayat (3) PMK No. 2/2018.

- 4) perseorangan calon anggota DPRA dan DPRK dalam satu partai politik lokal yang sama yang telah memperoleh persetujuan secara tertulis dari ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lainnya dari partai politik lokal yang bersangkutan yang berkepentingan terhadap Permohonan Pemohon.

Untuk permohonan Pemohon dalam pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD diajukan dalam jangka waktu paling lama 3 x 24 jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilu anggota DPR dan DPRD secara nasional oleh Termohon⁵³⁸ serta diajukan oleh DPP partai politik peserta pemilu.⁵³⁹

Sebagai pengawal konstitusi, MK tidak dapat dipisahkan dari demokrasi. Untuk menegakkan demokrasi, MK merupakan fondasi menuju demokrasi, yang dapat menciptakan negara demokrasi konstitusi. M. Guntur Hamzah menyatakan bahwa salah satu elemen mendasar dalam upaya menuju konsolidasi demokrasi ialah adanya rotasi kekuasaan secara periodik melalui pemilu. Menurut M. Guntur Hamzah, sering kali pemilu menjadi cerminan taraf demokrasi suatu negara. Manakala pemilu berlangsung penuh kecurangan serta kekerasan, menunjukkan rendahnya taraf demokrasi negara tersebut. Untuk itu menjaga kualitas demokrasi dalam pemilu menjadi suatu keniscayaan dalam upaya menuju demokrasi yang terkonsolidasi.⁵⁴⁰

Ada tiga karakter utama dalam upaya mewujudkan konsolidasi demokrasi menurut M. Guntur Hamzah, antara lain: *pertama*, tidak adanya kelompok politik utama yang berusaha untuk menggulingkan pemerintahan demokratis atau memisahkan diri dari negara-bangsa. *Kedua*, opini publik yang kuat dan mayoritas yang mempercayai bahwa adanya perubahan politik harus sejalan dengan kerangka demokrasi yang ada. *Ketiga*, seluruh konflik politik diselesaikan melalui undang-undang, prosedur, dan lembaga yang spesifik dari sistem demokrasi yang baru.⁵⁴¹

Dengan kewenangan yang dimiliki MK, antara lain dalam memutus perselisihan hasil pemilu, MK mempunyai peran yang sangat besar

⁵³⁸Pasal 6 ayat (1) PMK No. 2/2018.

⁵³⁹Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) PMK No. 2/2018.

⁵⁴⁰M. Guntur Hamzah, dalam makalah berjudul "Mahkamah Konstitusi, Pemilu Serentak, dan Konsolidasi Demokrasi.

⁵⁴¹*Ibid.*

untuk ikut menentukan kesuksesan suatu pemilu, karena tahap paling akhir pada saat penyelenggara pemilu mengumumkan rekapitulasi suara hasil pemilu, tidak semua pihak dapat menerima hasil rekapitulasi yang diumumkan oleh KPU secara nasional. Sehingga Pemohon dalam hal ini partai politik peserta pemilu baik partai politik nasional maupun lokal, perseorangan calon anggota DPR dan DPRD (untuk sengketa internal partai politik baik nasional maupun lokal), perseorangan calon anggota DPD, pasangan calon presiden dan wakil presiden, atau pihak yang merasa suaranya dicurangi akan mencari upaya hukum dalam menyelesaikannya. Peran MK dalam hal ini dapat membawa sengketa politik ke dalam penyelesaian secara hukum.

Menurut kemitraan, perselisihan hasil pemilu (sengketa pemilu) adalah perselisihan antara peserta pemilu dan KPU sebagai penyelenggara pemilu mengenai penetapan secara nasional perolehan suara hasil pemilu oleh KPU, termasuk juga perselisihan antara peserta pemilu Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota di Aceh dan Komisi Independen Pemilihan (KIP).³³⁰ Dalam UUD 1945 tidak secara spesifik mengatur mengenai penyelesaian perselisihan hasil pemilu, hanya diatur dalam Pasal 24C ayat (1) yang mengatur mengenai MK yakni bahwa salah satu kewenangan konstitusional MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU). Pasal 74 ayat (2) UU MK, PHPU hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilu yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang memengaruhi: (a) terpilihnya calon anggota DPR; (b) penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden; (c) perolehan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan.

Pasal 271 UU No. 8/2012 menyatakan bahwa perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Penetapan perolehan suara tersebut haruslah yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Sedangkan menurut UU Nomor 42 Tahun 2008 (UU Pilpres), pengertian PHPU presiden dan wakil presiden adalah *"pengajuan keberatan yang dilakukan oleh pasangan calon terhadap penetapan hasil pemilu presiden dan wakil presiden oleh KPU yang penghitungan suaranya*

memengaruhi terpilihnya pasangan calon atau penentuan untuk dipilih kembali pada pemilu presiden dan wakil presiden, kepada Mahkamah Konstitusi”.

Berdasarkan pengertian di atas, UU memberikan kewenangan kepada MK untuk menyelesaikan dan memutus PHPU hanya terbatas pada perselisihan angka perolehan suara peserta pemilu yang ditetapkan oleh KPU secara nasional. Artinya, MK hanya diberi kewenangan sebatas melakukan kalkulasi ulang suara tanpa dapat mempertimbangkan pelanggaran-pelanggaran yang sangat mungkin terjadi dalam proses pemilu. Terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu, menurut UU No. 7/2017, diselesaikan oleh Panitia Pengawas Pemilu dan Mahkamah Agung (dalam hal ini Bawaslu secara berjenjang).

Apabila dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, *“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”*. Karenanya, MK harus dapat memastikan bahwa pemilu berlangsung luber dan jujur dalam setiap tahapannya. Jika MK hanya dibatasi menghitung perolehan suara secara matematis dan kalkulatif saja, jelas MK tidak akan dapat memainkan peran sebagai pengawal konstitusi dan demokrasi secara optimal.

MK dalam Putusan Nomor 75/PUU-VIII/2010, bertanggal 31 Maret 2011 menyatakan bahwa, pelanggaran yang dapat membatalkan pemilu yakni: (a) pelanggaran dalam proses pemilu yang berpengaruh pada hasil pemilu karena terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif; (b) pelanggaran tentang persyaratan calon yang bersifat prinsip dan dapat diukur, yang dapat dijadikan dasar membatalkan hasil pemilu karena ada peserta yang tidak memenuhi syarat; dan (c) pelanggaran yang tidak dapat digunakan sebagai dasar membatalkan keputusan KPU adalah pelanggaran yang tidak berpengaruh atau tidak dapat ditaksir pengaruhnya pada perolehan suara seperti misalnya pembuatan baliho yang tidak sesuai ketentuan. Pelanggaran ini merupakan kewenangan PTUN, sehingga MK tidak dapat menjadikannya sebagai dasar pembatalan hasil penghitungan suara.

Atas dasar hal tersebut di atas, sehingga dalam praktik mengadili perkara PHPU, MK tidak hanya membedah permohonan dengan melihat hasil perolehan suara, melainkan juga memeriksa secara saksama mengenai ada tidaknya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang dapat memengaruhi hasil perolehan suara dan perolehan kursi atau pemenang pemilu. Hal ini dilakukan karena

kewenangan MK memutus sengketa hasil pemilu haruslah selalu dikaitkan dengan kedudukan MK sebagai peradilan konstitusi untuk mengawal dan menjaga konstitusi. Sehingga dalam mengadili PHPU, MK memiliki keleluasaan untuk menilai bobot konstitusionalitas proses dan hasil pemilu. Maka, kewenangan MK memutus PHPU juga mencakup kewenangan mengadili konstitusionalitas pemilu.

Dengan demikian, kewajiban MK memutus sengketa PHPU harus berdasarkan kebenaran materiil. Hal ini sebagaimana ditegaskan Pasal 45 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa, "*Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim*". Apabila dirunut dengan dasar konstitusionalnya, sikap MK tersebut juga sejalan dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa MK mengadili dan memutus "hasil pemilihan umum" dan bukan sekadar "hasil penghitungan suara pemilihan umum" saja.

EVALUASI DAN SISTEM PEMILIHAN UMUM

A. Malpraktik dan Korupsi Pemilihan Umum

Berbicara mengenai penyelenggaraan pemilu di Indonesia tidak terlepas dari penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh berbagai elemen, baik oleh penyelenggara pemilu, peserta pemilu, lembaga penyelesaian sengketa, maupun masyarakat luas. Suatu pemilu yang tidak berintegritas dapat mengakibatkan malpraktik pemilu. Malpraktik pemilu itu dapat didefinisikan sebagai: *“the manipulation of electoral processes and outcomes so as to substitute personal or partisan benefit for the public interest”*.⁵⁴² Selain itu, menurut Lopez-Pintor (sebagaimana dikutip Ham), menyatakan, *“any purposeful action taken to tamper with electoral activities and election-related materials in order to affect the results of an election, which may interfere with or thwart the will of the voters”*.⁵⁴³ Lebih lanjut, Lehoucq menyatakan bahwa *electoral fraud* merupakan *“clandestine efforts to shape election results”*.⁵⁴⁴

Dari definisi-definisi di atas, terlihat bahwa malpraktik merupakan upaya yang dilakukan untuk memanipulasi proses dan hasil pemilu yang dilakukan secara sengaja, sehingga dapat memengaruhi hasil untuk

⁵⁴²C.V. Ham, ... *Op. Cit.*

⁵⁴³*Ibid.*

⁵⁴⁴Fabrice Lehoucq, ... *Op. Cit.*, hlm. 233–256.

kepentingan pribadi atau kelompok. Malpraktik ini merupakan salah satu bentuk penurunan kualitas pemilu yang dilakukan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab.

B. Evaluasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Penyelenggaraan pemilu yang selama ini sudah dilaksanakan oleh bangsa Indonesia tidak terlepas dari berbagai persoalan dan permasalahan. Untuk itu dalam penyelenggaraan pemilu-pemilu ke depannya perlu berkaca pada penyelenggaraan pemilu-pemilu yang sudah berlangsung, terutama terkait dengan potensi masalah, seperti halnya terkait dengan kecurangan, kekurangan logistik, masalah Daftar Pemilih Tetap (DPT), gesekan antarpendingukung calon, hingga korban jiwa yang diakibatkan oleh sistem yang cacat. Dalam sistem penyelenggaraan pemilu, yang mempunyai peran bukan hanya satu pemeran, namun dibutuhkan peran-peran lainnya. Ibarat suatu sinetron, dibutuhkan semua peranan mulai dari produser, sutradara, aktor, dan lain-lain, termasuk penonton dan pihak lainnya. Begitu juga dalam penyelenggaraan suatu pemilu, dibutuhkan peran dari penyelenggara pemilu, kontestan, unsur pemerintah pusat dan daerah, aparat keamanan, peran penyelesaian penyelenggara pemilu, media, partisipasi masyarakat, dan unsur-unsur lainnya.

Pada penyelenggara pemilu yang telah diselenggarakan oleh bangsa Indonesia, beberapa permasalahan yang pernah terjadi, antara lain sebagai berikut.

1. Tahapan Pencalonan

Tahap pencalonan ini dapat terjadi berlarut-larut, misalnya dengan keterpenuhan persyaratan calon. Sangat dibutuhkan profesionalitas penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU. Misal, pada pelaksanaan pilkada 2015, di beberapa daerah terjadi penundaan karena berlarut-larutnya penyelesaian sengketa pencalonan. Selain itu, tahapan pencalonan yang menimbulkan sengketa hukum dan gesekan antarpendingukung, misal: terdapat dualisme kepengurusan partai saat mencalonkan kadernya menjadi peserta pemilu/pilkada. Kondisi ini dapat berdampak pada potensi konflik antarpendingukung.

2. Praktik Sentralisasi Pencalonan

Rekomendasi pencalonan diwajibkan menyertakan rekomendasi dari Dewan Pimpinan Pusat (DPP). Namun, kadangkala rekomendasi tidak sejalan dengan aspirasi daerah.

3. Pemutakhiran Data Pemilih Tetap (DPT)

Permasalahan ini dapat terjadi, umumnya akibat peserta pemilu/pilkada atau partai politik tidak mau mengawal pemutakhiran DPT.

4. Rekapitulasi Hasil Suara

Terkait rekapitulasi, ketika hasil suara di Tempat Pemungutan Suara (TPS) dikirim ke tingkatan yang lebih tinggi. Situasi ini rentan terjadinya manipulasi dan kecurangan. Sehingga, profesionalisme atau integritas penyelenggara sangat dibutuhkan. Oleh karena itu, dibutuhkan pengawasan terhadap penyelenggara pemilu.

5. Perubahan pola penyelenggaraan pemilu dianggap justru menimbulkan banyak masalah terutama pada perubahan beban kerja para penyelenggara pemilu khususnya anggota KPPS. Tahapan penyelenggara pemilu serentak tahun 2019 tersebut telah melalui proses yang memakan waktu yang cukup panjang yang memperberat beban kerja anggota KPPS. Peningkatan/tingginya beban kerja para anggota KPPS, yang menjadi penyebab utama banyak anggota KPPS yang mengalami kelelahan usai bekerja selama 24 jam nonstop tanpa istirahat, sehingga tidak sedikit dari anggota KPPS yang sakit dan meninggal dunia.

Pada penyelenggaraan Pemilu 2019 yang diselenggarakan pada 17 April 2019, pemilu tersebut menjadi pemilu pertama yang dilaksanakan secara serentak dalam sejarah demokrasi Indonesia. Pemilu tersebut dilaksanakan untuk memilih secara langsung presiden dan wakil presiden, serta anggota DPR, DPD, dan DPRD yang dilaksanakan dalam satu waktu dan pada dasarnya perubahan pola penyelenggaraan pemilu tersebut bertujuan untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia, yaitu dalam rangka efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu. Dengan adanya penyatuan penyelenggaraan pemilu maka akan terjadi efektivitas dan efisiensi dalam segi kinerja, waktu, dan pembiayaan, sehingga diharapkan mampu membatasi penyelenggaraan pemilu sebelumnya. Pemilu serentak diharapkan mampu meminimalkan pembiayaan negara, meminimalisir

biaya politik bagi peserta pemilu, serta politik uang yang melibatkan pemilih, penyalahgunaan kekuasaan atau mencegah politisasi birokrasi, dan merampingkan skema kerja pemerintah.⁵⁴⁵

C. Isu-isu Krusial Pemilihan Umum Tahun 2024

Pelaksanaan Pemilu 2024 yang akan dilaksanakan secara serentak antara pemilu anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD yang akan dilaksanakan dalam satu waktu, yaitu pada 14 Februari 2024 dan beberapa waktu setelahnya akan dilaksanakan pemilihan kepala daerah, yaitu perkiraan pada 27 November 2024. Hal ini sebagaimana yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, bertanggal 26 Februari 2020, yang dalam pertimbangan hukumnya mempertimbangkan bahwa, melalui penelusuran kembali *original intent* perihal pemilihan umum serentak, keterkaitan antara pemilihan umum serentak dalam konteks penguatan sistem pemerintahan presidensial, dan menelusuri makna pemilihan umum serentak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, terdapat sejumlah pilihan model keserentakan pemilihan umum yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945.⁵⁴⁶

Terkait dengan keserentakan pemilu tahun 2024, dengan dilakukannya pemisahan antara pemilihan anggota DPR, DPD, presiden/wakil presiden, dan anggota DPRD pada satu waktu dan beberapa bulan kemudian dilaksanakan pilkada serentak untuk memilih gubernur dan bupati/wali kota, dapat memberikan jeda waktu bagi penyelenggara pemilu dan lembaga/badan penyelesaian sengketa pemilihan dalam melaksanakan tugasnya. Pemberian jeda waktu tersebut dengan sendirinya akan mengurangi beban dan volume pekerjaan bagi penyelenggara dan penyelesaian sengketa pemilihan. Sementara di sisi pemilih, dapat memberikan kesempatan dan waktu bagi pemilih untuk mengenal dan mencari informasi terkait dengan peserta pemilihan.⁵⁴⁷

⁵⁴⁵Ratnia Solihah, ...*Op.Cit.*: 73-88.

⁵⁴⁶Wilma Silalahi, (2022), *Model Pemilihan Serentak, ... Op. Cit.*, hlm. 72-73.

⁵⁴⁷*Ibid.*, hlm. 77.

Selanjutnya, terkait dengan isu krusial yang perlu mendapat perhatian oleh penyelenggara pemilu dan pihak-pihak yang mempunyai kepentingan, antara lain sebagai berikut.

1. Dari sisi pengawasan (Bawaslu):⁵⁴⁸
 - a. Terkait dengan pembentukan badan *ad hoc* pengawasan, di mana ada batasan usia tertentu (25 tahun). Hal ini menyulitkan penjangkaran petugas menurut Bawaslu.
 - b. Pemutakhiran data pemilih yang terkait validitas dan keterbukaan akses data pemilih.
 - c. Proses pendaftaran dan verifikasi partai politik, yakni dalam penggunaan Sistem Informasi Partai Politik (SIPOL) dan perlunya KPU membuka ruang pemeriksaan secara manual.
 - d. Terkait pencalonan calon mantan terpidana korupsi, perlunya penegasan regulasi dan antisipasi persepsi publik.
 - e. Dari sisi logistik, perlunya pemberian akses ke Bawaslu dalam perencanaan pengadaan dan pendistribusian logistik.
 - f. Desain sistem penegakan hukum pemilu dan pilkada, di mana sistem yang ada saat ini sangat rumit, berlapis, dan saling mengunci, sehingga sering menghasilkan *bottleneck*. Selain itu, juga ada dominasi pendekatan sanksi pidana. Sanksi pidana yang pada dasarnya *ultimum remedium* (upaya hukum terakhir) justru diposisikan sebagai alat utama mengancam pihak yang melanggar, bahkan termasuk untuk penyelenggara pemilu.⁵⁴⁹
 - g. Batas waktu penanganan pelanggaran pemilu yang 7 + 7 hari kerja, sementara untuk pilkada hanya 3 + 2 hari kalender, disparatisnya sangat jauh, begitu juga mengenai hukum acara dan persidangan. Dalam pemilu ada aturan soal objek dugaan

⁵⁴⁸Berita Satu, Bawaslu sampaikan 7 Isu Krusial Pemilu 2024, 28 September 2021, <https://www.beritasatu.com/politik/833801/bawaslu-sampaikan-7-isu-krusial-pemilu-2024>, diakses 8 Agustus 2022.

⁵⁴⁹Bawaslu, Kepada Awak Media, Abhan Sampaikan Beberapa Isu Krusial Pemilu dan Pilkada 2024, 11 November 2021, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/kepada-awak-media-abhan-sampaikan-beberapa-isu-krusial-pemilu-dan-pilkada-2024>, diunduh 8 Agustus 2022.

pelanggaran administrasi TSM, sementara di pilkada hanya diatur terkait dengan perilaku, misalnya: politik uang.⁵⁵⁰

- h. Adanya irisan pemilih pemilu yang bersifat nasional bagi seluruh warga negara dengan pilkada yang berlangsung secara regional, sehingga perlunya pemutakhiran data pemilih.⁵⁵¹

2. Faktor kesehatan

Pada pelaksanaan Pemilu 2019, petugas penyelenggara pemilu yang menjadi korban sangat tinggi. Dari data yang diperoleh, petugas KPPS yang meninggal dunia mencapai angka 553 orang (9,2%) dan sakit sebanyak 5.097 orang (90,8%). Data diperoleh dari KPU per tanggal 19 Mei 2019, pukul 13.00 WIB. Persebaran korban paling banyak terjadi di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur, dengan rentang usia 31 s.d. 50 tahun. Sementara yang meninggal rata-rata berusia di atas 51 tahun.⁵⁵² Hal ini selain karena kondisi kesehatan dari para petugas yang tidak ada pemantauan sebelumnya, juga disebabkan faktor beban kerja akibat rumitnya proses rekapitulasi penghitungan suara.

Menurut dokter KPU, dr. Maya, kematian petugas KPPS sebagian besar diindikasikan karena pecahnya pembuluh darah jantung dan otak yang dapat dipengaruhi dan dipicu oleh faktor stres. Menurut dr. Maya, *"Masalah stres memang tidak dapat dihindari. Kendati seluruh Petugas KPPS telah diberikan bimbingan teknis sebelum pelaksanaan pemilu serentak berlangsung 17 April 2019 lalu, tugasnya yang berlipat-lipat akibat deadline penghitungan suara, antusias masyarakat dan hoax yang beredar, telah menambah level stres mereka"*. Masih menurut dr. Maya, *"Perekrutan Petugas KPPS hanya mengatur batas usia minimal yaitu 17 tahun, tanpa menentukan batas maksimal usia. Tak heran, cukup banyak Petugas KPPS yang berusia lanjut. Padahal tanggung jawab Petugas KPPS sangat berat"*.⁵⁵³

⁵⁵⁰ *Ibid.*

⁵⁵¹ *Ibid.*

⁵⁵² Diskusi Terbuka Kegiatan Pemantauan Tim Pemantauan Pemilu 2019 oleh Komnas HAM, KPU, Ikatan Dokter Indonesia (IDI), Kementerian Kesehatan (Kemenkes), Himpunan Psikolog Indonesia (HPI), *cyber crime* Mabes Polri, Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia (FK UI), serta Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) di Kantor Komnas HAM, Senin, 20 Mei 2019, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2019/5/21/834/komnas-ham-gelar-diskusi-terbuka-kematian-ratusan-petugas-kpps.html>, diunduh 9 Agustus 2022.

⁵⁵³ *Ibid.*

3. Ambang batas presidensial

Dalam pelaksanaan pemilu di negara-negara demokrasi, penentuan ambang batas pemilu tidak ada yang memiliki formula baku. Besar kecilnya angka ambang batas ditentukan oleh pembuat undang-undang, disesuaikan dengan keadaan sosial-politik masing-masing negara. Misalnya seperti di Indonesia, dalam menentukan besaran angka PT menjadi perdebatan di DPR, lima fraksi (Hanura, Gerindra, PAN, PKB, dan PPP) sepakat untuk mempertahankan angka 2,5% seperti yang diaplikasikan pada Pemilu 2009. Sedangkan Fraksi PKS ingin 3% sampai 4%, Fraksi Demokrat menginginkan 4% sedangkan Fraksi Golkar dan PDIP menginginkan di angka 5%. Namun, akhirnya DPR bersama Pemerintah Indonesia sepakat menempatkan angka 3,5% menjadi ambang batas perwakilan untuk Pemilu 2014.⁵⁵⁴

Namun, dalam pelaksanaan Pemilu 2019, berlaku ketentuan bahwa partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR.⁵⁵⁵ Dalam hal partai politik peserta pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara, tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di setiap daerah pemilihan.⁵⁵⁶ Untuk penghitungan perolehan kursi DPR dan DPRD, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas, bilangan pembagiannya adalah 1 secara berurutan oleh bilangan ganjil 3; 5; 7; dan seterusnya.⁵⁵⁷

Sementara, untuk pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih adalah pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilu presiden dan wakil presiden dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari 1/2 jumlah provinsi di Indonesia.⁵⁵⁸ Dalam hal tidak ada pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama

⁵⁵⁴Nico Handani Siahaan, ... *Op. Cit.*

⁵⁵⁵Pasal 414 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁵⁵⁶Pasal 415 ayat (1) UU No. 7/2017.

⁵⁵⁷Pasal 415 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 7/2017.

⁵⁵⁸Pasal 416 ayat (1) UU No. 7/2017.

dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam pemilu presiden dan wakil presiden.⁵⁵⁹ Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam pemilu presiden dan wakil presiden.⁵⁶⁰ Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.⁵⁶¹ Dalam hal perolehan suara terbanyak kedua dengan jumlah yang sama diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.⁵⁶²

4. Ambang batas parlemen

Salah satu tujuan pemberlakuan ambang batas parlemen adalah untuk menciptakan sistem multipartai yang sederhana. Menurut Hanta Yudha, *parliamentary threshold* (PT) merupakan ambang batas persyaratan minimal yang harus diperoleh partai untuk mendapatkan kursi di parlemen.⁵⁶³ Aturan tersebut mulai diterapkan pada Pemilu 2009. Sedangkan pada Pemilu 2004 yang diberlakukan adalah *electoral threshold* (ET) atau ambang batas persyaratan minimal yang harus diperoleh partai agar dapat mengikuti pemilu berikutnya. Hanta menegaskan, ET tidak memiliki implikasi terhadap penyederhanaan kekuatan politik di parlemen. Dalam konteks logika politik pemerintahan, sebenarnya bukan jumlah parpol peserta pemilu yang harus dibatasi, tetapi jumlah ideal kekuatan parpol yang perlu diberdayakan dan dirampingkan di parlemen. Dalam praktik politik keseharian, pemerintah berhadapan dengan parpol yang berada di parlemen, bukan seluruh partai peserta pemilu. Karena itu, penerapan aturan ambang batas parlemen jauh lebih efektif ketimbang penerapan ET. Menurut Hanta, PT lebih efektif mengurangi jumlah parpol peserta

⁵⁵⁹Pasal 416 ayat (2) UU No. 7/2017.

⁵⁶⁰Pasal 416 ayat (3) UU No. 7/2017.

⁵⁶¹Pasal 416 ayat (4) UU No. 7/2017.

⁵⁶²Pasal 416 ayat (5) UU No. 7/2017.

⁵⁶³Abdul Aziz, Lagu Lama Perdebatan Ambang Batas Parlemen, 10 Februari 2017, <https://tirto.id>.

pemilu, karena lebih jelas konsekuensi politiknya. Misalnya, parpol yang tidak mampu mencapai ambang batas yang telah ditetapkan, maka tidak boleh mengirimkan wakilnya di parlemen. Hal ini dapat dilihat dari gelaran Pemilu 2009, di mana dari 38 partai politik yang menjadi peserta pemilu hanya sembilan yang lolos ketentuan ambang batas parlemen 2,5%, yaitu: Demokrat, Golkar, PDIP, PKS, PAN, PKB, PPP, Gerindra, dan Hanura. Hal ini juga terjadi pada Pemilu 2014 yang diikuti oleh 12 partai, dan yang lolos aturan ambang batas parlemen 3,5% hanya sepuluh partai. Selain untuk menerapkan aturan ambang batas parlemen maka upaya untuk menyederhanakan sistem kepartaian juga dapat dilakukan dengan mengecilkan alokasi kursi pada setiap dapil.

Nico Handani Siahaan menyatakan bahwa tujuan penyederhanaan jumlah parpol tidak hanya terfokus pada pendirian partai, tetapi juga pada saat parpol akan memasuki parlemen. Hal ini dikarenakan, hanya parpol di parlemen yang memiliki kekuasaan legislasi untuk memproduksi undang-undang. Sedangkan untuk dapat menjadi parpol parlemen, parpol harus mampu melewati angka ambang batas yang telah ditentukan secara politik dalam UU Pemilu. Tidak hanya melewati angka ambang batas parlemen, parpol-parpol juga harus bersaing di daerah pemilihan (kemudian disingkat dapil) untuk mendapatkan kursi. Legitimasi seorang calon wakil rakyat akan semakin besar apabila dapil yang dimenangnya semakin kecil. Hal ini dikarenakan dapil kecil menciptakan ruang komunikasi untuk menyerap aspirasi dari konstituen secara mudah.⁵⁶⁴

Pada Pemilu 2004, misalnya, alokasi kursi di dapil sebesar 3–12 kursi. Kemudian, pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 alokasi kursi di dapil dicecilkan menjadi 3–10 kursi saja. Alokasi kursi yang semakin kecil pada setiap dapil juga membentuk sistem kepartaian yang lebih efektif. Sehingga hanya parpol yang memiliki basis dukungan yang besar pada daerah pemilihan yang akan mendapatkan kursi. Semakin sedikit jumlah partai peserta pemilu, maka angka ambang batas alamiah juga semakin tinggi. Maka tidak heran jika persoalan ambang batas parlemen selalu marak diperbincangkan setiap ada kesempatan merevisi UU Pemilu.

⁵⁶⁴Nico Handani Siahaan, ... *Op. Cit.*

5. Alokasi kursi anggota DPR per dapil

Penataan, pemetaan, dan penetapan daerah pemilihan (dapil) menjadi salah satu awal pelaksanaan tahapan pemilu. UU No. 7/2017 telah menetapkan dapil untuk pemilu anggota DPR dan DPRD provinsi.⁵⁶⁵ Sedangkan penyusunan dan penetapan dapil untuk pemilu anggota DPRD kabupaten/kota dilaksanakan oleh KPU dengan berkonsultasi kepada DPR.⁵⁶⁶ Dapil yang merupakan gabungan wilayah administrasi pemerintahan yang dibentuk sebagai satu kesatuan wilayah atau bagian wilayah administrasi pemerintahan. Yang dibentuk sebagai kesatuan daerah berdasarkan jumlah penduduk untuk menentukan alokasi kursi. Dengan jumlah atau wakil yang jelas sebagai dasar pengajuan calon legislatif (caleg) oleh partai politik. Penataan dapil ini memiliki substansi dalam rangka melakukan pembagian kursi secara proporsional atas keterwakilan calon di suatu daerah. Selanjutnya, alokasi kursi dalam dapil menunjukkan derajat representasi calon.

Pengaturan terkait dengan dapil merupakan cerminan keterwakilan calon terhadap masyarakat yang diwakilinya. Dapil juga merupakan lingkup pemilih yang akan menentukan siapa yang akan dipilih mewakilinya di wilayah tersebut. Hal ini merupakan jaminan agar demokrasi perwakilan dan representasi politik berjalan dengan baik. Melalui pembagian dan penataan dapil ini diharapkan pemilih sebagai pemilik kedaulatan mengetahui siapa calon legislator yang akan mewakili mereka. Sehingga, rakyat sebagai pemilih akan mengetahui kepada siapa mereka menyampaikan aspirasi, tuntutan pembangunan, serta pertanggungjawaban kinerja para wakil rakyat. Sebaliknya, para wakil rakyat juga mengetahui dengan jelas konstituen yang diwakili mereka.

Menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penataan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1870), mengatur beberapa hal, yaitu:

⁵⁶⁵Pasal 187 ayat (5) dan Pasal 189 ayat (5) UU No. 7/2017 sebagaimana tercantum dalam Lampiran III dan Lampiran IV UU No. 7/2017.

⁵⁶⁶Pasal 194 ayat (5) dan Pasal 195 ayat (1) UU No. 7/2017.

- a. prinsip-prinsip penataan daerah pemilihan;
- b. data kependudukan dan jumlah kursi;
- c. penyusunan daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota;
- d. tugas dan wewenang KPU, KPU provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP kabupaten/kota;
- e. penataan daerah pemilihan dan penentuan alokasi kursi akibat bencana; dan
- f. penataan daerah pemilihan dan penentuan alokasi kursi daerah pemekaran yang dibuat setelah pemilu.

Untuk Penataan Daerah Pemilihan Anggota DPRD kabupaten/kota dalam pemilu tahun 2024 karena dasar hukum pelaksanaan masih menggunakan UU No. 7/2017, untuk pemilihan DPR dan DPRD provinsi tidak mengalami perubahan dahil sampai diadakan perubahan dasar hukum. Penyusunan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota memperhatikan prinsip yaitu.⁵⁶⁷

- a. kesetaraan nilai suara;⁵⁶⁸
- b. ketaatan pada sistem pemilu yang proporsional;⁵⁶⁹
- c. proporsionalitas;⁵⁷⁰
- d. integralitas wilayah;⁵⁷¹

⁵⁶⁷Pasal 185 UU No. 7/2017.

⁵⁶⁸Yang 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. Lihat Penjelasan Pasal 185 huruf a UU No. 7/2017.

⁵⁶⁹Yang 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. Lihat Penjelasan Pasal 185 huruf b UU No. 7/2017.

⁵⁷⁰Yang dimaksud dengan “memperhatikan prinsip proporsionalitas” adalah kesetaraan alokasi dengan memperhatikan kursi antardaerah pemilihan agar tetap terjaga keseimbangan alokasi kursi setiap daerah pemilihan. Lihat Penjelasan Pasal 185 huruf c UU No. 7/2017.

⁵⁷¹Yang dimaksud dengan “memperhatikan prinsip integritas 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 mempertimbangan

- e. berada dalam cakupan wilayah yang sama;⁵⁷²
- f. kohesivitas;⁵⁷³ dan
- g. kesinambungan.⁵⁷⁴

Penataan dapil DPRD kabupaten/kota ditentukan berdasarkan data wilayah administrasi dan data jumlah penduduk yang berasal dari Kementerian Dalam Negeri. Data tersebut disusun dalam bentuk Data Agregat Kependudukan per Kecamatan (DAK2) dalam satu kabupaten/kota.

6. Metode

Dalam sistem proporsional, metode penghitungan dalam mengonversi suara pemilih menjadi kursi di parlemen ditentukan berdasarkan dua metode: (1) berbasis kuota, yaitu suara sisa terbesar (*larges remainder*); dan (2) berbasis divisor, yaitu menggunakan bilangan pembagi atau nilai rata-rata tertinggi. Selain itu dikenal juga metode *Kuota Hare*, yaitu dengan menjumlah total perolehan suara sah kemudian membaginya dengan jumlah kursi yang tersedia di suatu daerah pemilihan, yang disebut juga dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Setelah ditentukan BPP, tahap selanjutnya adalah ditentukan jumlah perolehan kursi partai politik di daerah pemilihan dengan membagi jumlah perolehan suara masing-masing partai politik dengan BPP di daerah pemilihan tersebut. Partai yang perolehan suaranya mampu melampaui nilai

kondisi geografis, sarana perhubungan, dan aspek kemudahan transportasi. Lihat Penjelasan Pasal 185 huruf d UU No. 7/2017.

⁵⁷²Yang 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. Lihat Penjelasan Pasal 185 huruf e UU No. 7/2017.

⁵⁷³Yang dimaksud dengan “penyusunan dengan prinsip kohesivitas” adalah penyusunan daerah pemilihan memperhatikan sejarah, kondisi sosial budaya, adat istiadat, dan kelompok minoritas. Lihat Penjelasan Pasal 185 huruf f UU No. 7/2017.

⁵⁷⁴Yang 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. Lihat Penjelasan Pasal 185 huruf g UU No. 7/2017.

BPP akan mendapatkan kursi terlebih dahulu, sisa kursi kemudian didistribusikan kepada partai politik yang jumlah perolehan suaranya tidak memenuhi nilai BPP.

Selanjutnya dalam UU No. 7/2017 telah mengatur bahwa metode penghitungan suara yang dipergunakan pada Pemilu 2019 adalah metode *Sainte Lague*. Berbeda dengan metode *Hare*, metode *Sainte Lague* berbasis divisor, yaitu menggunakan bilangan pembagi atau nilai rata-rata tertinggi. Bilangan pembagi dimulai dengan pecahan 1,4 dan diikuti bilangan ganjil 3,5,7 dan seterusnya secara berurutan. Dengan kata lain, perolehan kursi diberikan kepada partai politik dengan nilai rata-rata tertinggi terlebih dahulu, kemudian rata-rata tersebut akan terus mengalami penurunan berdasarkan nilai bilangan pembagi. Hal ini dilakukan terus sampai kursi di daerah pemilihan tersebut terbagi habis. Selanjutnya metode *Sainte Lague* dianggap lebih adil dan demokratis sebab perolehan kursi diberikan secara proporsional kepada partai politik sesuai jumlah perolehan suaranya. Partai politik dengan perolehan suara yang besar maka akan mendapatkan kursi yang lebih banyak di suatu daerah pemilihan.

D. Upaya Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemilu dan pilkada yang akan dilaksanakan secara serentak pada tahun 2024, karena tahapan antara pemilu yang dimulai tahun 2022 serta tahapan pilkada akan dimulai tahun 2022, sehingga akan ada irisan tahapan pada tahun 2024, walaupun pelaksanaannya ada jarak sekitar sembilan bulan pada tahun 2024. Oleh karena itu, sangat dibutuhkan perencanaan dan antisipasi yang kuat dari penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP).

Pada penyelenggaraan pemilu 17 April 2019 yang telah diselenggarakan tidak luput dari beberapa permasalahan khususnya banyaknya petugas yang jatuh sakit dan kematian ratusan petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Korban Petugas KPPS di lapangan, disebabkan antara lain faktor kelelahan dengan beban kerja akibat rumitnya proses rekapitulasi penghitungan suara yang

memakan waktu, tenaga, dan konsentrasi petugas di lapangan. Selain itu, juga perlunya pengaturan batas usia petugas KPPS.

Oleh karena itu, ke depannya pada pelaksanaan pemilu dan pilkada tahun 2024, perlunya pengaturan yang lebih baik dan pemilihan (*recruitment*) petugas yang sehat (dalam hal ini dilaksanakan pemeriksaan kesehatan dengan lebih intensif apakah mengidap penyakit sebelumnya atau tidak) untuk melaksanakan penghitungan suara maraton yang akan diselenggarakan pada pemilu dan pilkada secara serentak tahun 2024. Selain itu, yang sangat perlu kita laksanakan, upaya sosialisasi dan keterbukaan publik, antara lain melalui kerja sama dengan media massa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul, Manan. (2005). *Aspek-aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana.
- , (2016). *Politik Hukum Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Achmadi, Asmoro. (2003). *Filsafat Umum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Cet. V.
- Adab. (2003). Buku 3, hlm. 8–9. Lokakarya Nasional Bagi Fasilitator Lokal NTT, Maluku dan Papua dalam Program Pendidikan Pemilih Menyongsong Pemilu 2004. Hotel Santika, Bali, 4–8 Desember 2003.
- Adelina, Adina. *Relevansi Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold) Dengan Sistem Presidensial di Indonesia*. Universitas Islam Indonesia, 12 Februari 2018. <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/5874>.
- Adji, Oemar Seno. (1980). *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta: Erlangga.
- Antari, Putu Eva Ditayani. *Interpretasi Demokrasi dalam Sistem Mekanisme Terbuka Pemilihan Umum di Indonesia*. Juni 2018.
- Antlov, Hans and Cederroth, Sven. (2004). *Election in Indonesia*. London and New York: Routledge Curzon.

- Arsip Nasional Republik Indonesia. (1955). *Naskah Sumber Arsip: Jejak Demokrasi Pemilu 1955*. Jakarta: Arsip Nasional Republik Indonesia.
- AR., H. Yudha. (2010). *Presidensialisme Setengah Hati dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Asshiddiqie, Jimly. (1994). *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ikhtiar Baru van Hoeve.
- , (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konpress.
- , (2006). *HTN dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- , (2006). *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- , (2007). *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- , (2008). *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- , (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Cetakan 11.
- , (2010). *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas.
- , (2012). *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- , (2014). *Menegakkan Etika Penyelenggara pemilu*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, Cetakan Kedua.
- Azhary. (1995). *Negara Hukum Indonesia-Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta: UI Press.
- Azhari, M. Tahir. (2003). *Negara Hukum; Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Badan Pengawas Pemilu. (2009). *Modul Pengawasan*. Jakarta: Badan Pengawas Pemilu – *Indonesia Corruption Watch*.
- Badan Pengkajian MPR RI. *Kajian Akademik Penegakan Demokrasi Pancasila*. Cetakan Pertama, November 2018. https://www.mpr.go.id/pengkajian/05_HKBP_KA_Penegakan_Demokrasi_Pancasila_Unpad.pdf.

- Basah, Sjachran. (1995). *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Bentham, David dan Boyle, Kevin. (2000). *Demokrasi*. Yogyakarta: Kanisius.
- Birch, S. and Muchlinski, D. (2018). *Electoral Violence: Patterns and Trends*. In H.A. Garnett & M. Zavadskaya, *Electoral Integrity and Political Regimes*. New York: Routledge.
- Budiarjo, Miriam. (1986). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- , (1992). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- , (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Ceunfin, Conf. Frans, SVD (ed.). (2004). *Hak-hak Asasi Manusia; Pendasaran Dalam Filsafat Hukum dan Filsafat Politik*. Ledalero: Maumere.
- Croissant, Aurel, Gabriele Bruns, dan Marel John (eds.). (2002). *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*. Singapore: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Dahl, Robert A. (1971). *Poliarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, Volume 254, Edition 5.
- , (2001). *Perihal Demokrasi-Menjelajah Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Djohan, Djohermansyah dan Suwandi, Made. (2005). *Pilkada Langsung: Pemikiran dan Peraturan*. Jakarta: IIP Press.
- DKPP. (2015). *Penyelenggara Pemilu di Dunia, Sejarah, Kelembagaan dan Praktik Pemilu di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semipresidensial, dan Parlementer*. Jakarta: CV Net Communication. ISBN: 978-602-72770-2-1.
- D.A. Global Commission on Election. (2012). *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Sweden: International IDEA, Kofi Annan Foundation.
- Farrell, David M. (2011). *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Macmillan International Higher Education: Red Globe Press.
- Fatmawati. 2010. *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

- Feith, Herbert. (1999). *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia*. Jakarta: Grasindo.
- Friedrick, Carl Joachim. (1963). *The Philosophy of Law in Historical Perspective*. USA: The University of Chicago Press, September 1963.
- Gaffar, Janedjri M. (2013). *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Ghofar, Abdul. (2009). *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia, Setelah Perubahan dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana Perdana Media.
- Hadjon, Philipus M. (1987). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. (2009). *Hukum Tata Negara Indonesia: Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta.
- Haris, Syamsuddin. (1995). *Demokrasi di Indonesia-Gagasan dan Pengalaman*. Jakarta: LP3ES.
- , (2014). *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Haris, S. (2014). *Praktik Parlemeter Demokrasi Presidensial Indonesia*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati. (1991). *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- Hatta, Muhammad. (1992). *Demokrasi Ekonomi*. Jakarta: UI Press.
- Hayek, F.A. (2011). *The Constitution of Liberty, The Definitive Edition*, ed. Ronald Hamowy. Chicago: University of Chicago Press.
- Held, David. (2004). *Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Cosmopolitan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Heywood, Andrew. (2002). *Politics, 2nd Edition*. New York: Palgrave.
- Hisyam, Muhamad. (2003). *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- IDEA. (2009). *The Electoral Management Body: The International IDEA Handbook*. Stockholm Sweden: Office International IDEA.
- Ikhsan, Moh. Zaenuri. (2020). *Permasalahan Penyusunan Daerah Pemilihan DPRD DIY dan Dampaknya Terhadap Perolehan Kursi Serta Suara Terbuang pada Pemilu 2019*. Kumpulan Tulisan Tahapan Teknis

Penyelenggaraan Pemilu 2019. Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia.

Indonesia Negara Hukum. (1966). Seminar Ketatanegaraan, UUD 1945. Jakarta: UI, Seruling Masa.

Isra, Saldi. (2019). *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Jaatmika, Sidik. (2000). *AS Penghambat Demokrasi, Membongkar Politik Standar Ganda Amerika Serikat*. Yogyakarta: Bigrafi Publishing, September 2000.

Kaligis, Otto Cornelis. (2014). *Pak Harto: Sisi-sisi yang Terlupakan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Kantaprawira, Rusadi. (1988). *Sistem Politik Indonesia suatu Model Pengantar*. Cet. V. Bandung: Sinar Baru.

Kartawidjaja, Pipit Rochijat. (2003). *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*. Yogyakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

Kartawidjaja, Pipit Rochijat dan Pramono, Sidik. (2007). *Akal-akalan Daerah Pemilihan*. Jakarta: PERLUDEM.

Kasim, Idfhal (ed.). (2001). *Hak Sipil dan Politik; Esai-esai Pilihan, Buku Satu*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).

Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily. (1983). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Labolo, Muhadam dan Teguh Ilham. (2015). *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Liddie, R. William. (1992). *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Cet. 1. Jakarta: LP3ES.

Linz, Juan J. and Stepan, Alfred. (2001). *Defining and Crafting Democratic Transition, Constitutions, and Consolidation, in Crafting Indonesian Democracy*, in Ed. R. William Liddle. (2001). *Crafting Indonesian Democracy*. Bandung: Mizan in cooperation with PPW-LIPI and the Ford Foundation.

Liphart, Arend. (1984). *Democracies-Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1ww3w2t>.

- , (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven & London: Yale University Press, Second edition, https://e-edu.nbu.bg/pluginfile.php/830138/mod_resource/content/1/Lijphart%2C%20A.%20Patterns%20of%20Democracy%20-%20Government%20Forms%20and%20Performance%20in%20Thirty-Six%20Countries%20%282012%29.pdf.
- Lowry, R. (2017). *Indonesia: From Soeharto to Democracy? Canberra, ACT: Dept. of Political and Social Change, Research School of Pacific and Asian Studies*. Australian National University.
- Mahkamah Konstitusi. (2008). *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hakim Konstitusi Prof. HAS. Natabaya, S.H., LL.M.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Manan, Bagir. (2012). *Membedah UUD 1945*. Editor: Moh. Fadli. Malang: Universitas Brawijaya Press (UB Press).
- Marijan, Kacung. (2012). *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Kencana.
- Mietzner, Marcus. (2009). *Indonesia's 2009 Election: Populism, Dynesties, and The Consolidated of the Party System, Analysis, Paper*. Sydney: Lowy Institute for International Policy.
- Mustansyir, Rizal dan Misnal Munir. (2008). *Filsafat Ilmu*. Cet.VII. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- M.D., Mahfud. (1993). *Perkembangan Politik Hukum-Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- , (1998). *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta Pustaka LP3ES.
- , (1999). *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media.
- ,(1999). *Pergulatan Politik dan Hukum*. Yogyakarta: Gama Media.
- , (2009), *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- , (2009), *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

- , (2011), *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Nadir, Ahmad. (2005). *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*. Malang: Averroes Press.
- Napitupulu, Paimin. (2005). *Peran dan Pertanggungjawaban DPR Kajian di DPRD Provinsi DKI Jakarta*. Bandung: PT Alumni.
- Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sekjen MK, 2010.
- Noer, Mohammad (Editor). (2000). *Membangun Indonesia Baru*. Jakarta: Universitas Nasional Press.
- Nohlen, Dieter. (1993). *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change*. Germany: Friedrich Ebert Stiftung.
- Nurwijayanti, Septi dan Prasetyoningsih, Nanik. (2009). *Politik Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Lab Hukum UMY.
- Pahlevi, Indra. (2015). *Sistem Pemilu di Indonesia Antara Proporsional dan Mayoritarian*. P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika.
- Pamungkas, Sigit. (2009). *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.
- Pandoyo, S. Toto. (1985). *Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945: Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*. Yogyakarta: Liberty.
- Pradjodikoto, Witjono. (1980). *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Prodjodikoro, Wirjono. (1981). *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*. Jakarta-Bandung: Eresco.
- Prasetyo, Teguh. (2017). *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru Tentang Demokrasi)*. Ed. 1, Cet.1. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Rahardjo, Satjipto. (1991). *Ilmu Hukum*. Cet. ke-3. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rais, Amien. (1995). *Pengantar dalam Ddemokrasi dan Proses Politik*. Kumpulan Karangan Majalah Prisma.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, and Andrew Ellis. (2005). *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru Internasional IDEA*. Stockholm, Swedia: International Institute For Democracy and Electoraal Assistance.

- Riwanto, Agus. (2007). *Ensiklopedia Pemilu, Analisis Kritis Introspeksi Pemilu 2004, Menuju Agenda Pemilu 2009*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- , (2016). *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Salamm, Alfitra. (1998). *Pemilihan Umum dalam Perspektif Sejarah: Pengalaman 1955, dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Samidjo. (1997). *Ilmu Negara*. Bandung: Armico.
- Santoso, Topo. (2006). *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2014-2019*. Jakarta: Perludem.
- Santoso, Topo dan Didik Supriyanto. (2004). *Mengawasi Pemilu, Mengawal Demokrasi*. Jakarta: Murai Kencana.
- Santoso, Topo dan Ida Budhiati. (2019). *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan, dan Pengawasan*. Cetakan Pertama, Januari 2019. Jakarta: Sinar Grafika.
- Saragih, Bintan R. (1988). *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Sardini, Nur Hidayat. (2011). *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Cet. I. Yogyakarta: Fajar Media Press.
- Sartori, Giovanni. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sarundajang. (2012). *Babak Baru Sistem Pemerintahan*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka.
- Silalahi, Wilma. (2019). *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*. Ed. 1, Cet. I. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Soehino. (1986). *Ilmu Negara*, 2 ed. Yogyakarta: Liberty.
- Soemantri, Sri. (1989). *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Alumni.
- Subiyanto, Achmad Edi. (2019). *Hakim Konstitusi: Kekuasaan Kehakiman dan Pengisian Jabatan*. Depok: RajaGrafindo Persada.
- Sudarto. (1983). *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, kajian Terhadap Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Baru.
- , (1986). *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: PT Alumni.

- Sulistyo, Hermawan dan Kadar, A. (2000). *Uang & Kekuasaan dalam Pemilu 1999*. Jakarta: KIPP Indonesia.
- Suny, Ismail. (1978). *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru.
- Supriyanto, Didik dan August Mellaz. (2011). *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*. Jakarta: Perludem.
- Surbakti, Ramlan. (1992). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Suseno, Franz Magnis. (2003). *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Susetya, Wawan. (2007). *Kepemimpinan Jawa*. Yogyakarta: Penerbit NARASI.
- Suswanto, G. (2015). *Pengawasan Pemilu Partisipatif*. Jakarta: Erlangga.
- Syafie, Inu Kencana. (2011). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: PT Refika Aditama.
- , (2014). *Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Syarbaini, Syahrial, dkk. (2011). *Pengetahuan Dasar Ilmu Politik*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Tafsir, Ahmad. (1998). *Filsafat Umum*. Cet. VI. Bandung: PT Remaja Rosdakarya,
- Thaib, H. Dahlan. (1999). *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*. Cet. I. Yogyakarta: Liberty.
- Thaib, Dahlan dan Ni'matul Huda. (1992). *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Tim ICCE UIN Jakarta. (2003). *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana.
- Topan, M. (1989). *Demokrasi Pancasila, Analisis Konsepsional Aplikatif*. Cet. I. Jakarta: Sinar Grafika Kupang.
- Trichayo, Ibnu. (2009). *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Local*. Malang: In Trans Publishing.
- Utrecht, E. (1998). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.

- Wahjono, Padma. (1986). *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Cet. II. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. (2002). *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Wijayanti, Septi Nur dan Titin Purwaningsih. (2015). *Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak dalam Perspektif Hukum dan Politik*. Laporan Akhir Tahun Pertama Penelitian Hibah Bersaing, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta, November 2015. <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/2227/Laporan%20Akhir%20DESAIN%20PEMILIHAN%20UMUM%20NASIONAL%20SERENTAK%20DALAM%20PERSPEKTIF%20HUKUM%20DAN%20POLITIK.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Wulandari, Taat. *Nilai-nilai Kepemimpinan Soeharto pada Masa Orde Baru*. Laporan Penelitian Mandiri, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta.
- Yunus, Didi Nazmi. (1992). *Konsepsi Negara Hukum*. Padang: Angkasa Raya.

Karya Ilmiah

- Al-Fatih, Sholahuddin. (2016). *Eksistensi Threshold dalam Pemilu Serentak*. Tesis, Universitas Airlangga. <http://repository.unair.ac.id/id/eprint/49695>.
- Al-Hamdi, Ridho. (2019). *The Decline of Ideology in Indonesia: Parliamentary Threshold and Cleavage among Political Parties in coping with the 2019 Election, In Third International Conference on Sustainable Innovation 2019 Humanity, Education and Social Sciences (IcoSIHESS 2019), Atlantis Press, Advances in Social Science, Education and Humanities Research, 353: 273-280, Oktober 2019, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/125919886.pdf. DOI: <https://doi.org/10.2991/icosihess-19.2019.47>*.
- Ardipandanto, Aryojati. (2019). Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019, Info Singkat, Bidang Pemerintahan dalam Negeri, Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis. *Puslit*, 11(11): 26.

- Asshiddiqie, Jimly. (2006). "Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, 3(4), Desember 2006.
- Aziz, Abdul. (2017). Lagu Lama Perdebatan Ambang Batas Parlemen. 10 Februari 2017. <https://tirto.id>,
- Bader, M. (2012). "Trends and Patterns in Electoral Malpractice in Post-Soviet Eurasia". *Journal of Eurasian Studies*, 3: 56.
- Bawaslu, Kepada Awak Media, Abhan Sampaikan Beberapa Isu Krusial Pemilu dan Pilkada 2024, 11 November 2021, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/kepada-awak-media-abhan-sampaikan-beberapa-isu-krusial-pemilu-dan-pilkada-2024>, diunduh 8 Agustus 2022.
- Berita Satu, Bawaslu sampaikan 7 Isu Krusial Pemilu 2024, 28 September 2021, <https://www.beritasatu.com/politik/833801/bawaslu-sampaikan-7-isu-krusial-pemilu-2024>, diakses 8 Agustus 2022.
- Bisariyadi, dkk. (2012). "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional". *Jurnal Konstitusi*, 9(3): 536, September 2012.
- Budiana, I Nyoman. (2009). "Reinterpretasi Sistem Pemilu sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, II(1): 33, Juni 2009.
- Busroh, Firman Freaddy, (2017). "Reformulasi Penerapan Electoral Threshold dalam Sistem Kepartaian di Indonesia". *Jamal Lex Librum*, 3(2): 14.
- , (2021). Pelaksanaan Sistem Pemerintahan Presidensial Dengan Multi Partai di Indonesia. *SASI*, 27(4): 525, Oktober-Desember 2021. <file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/600-2246-1-PB.pdf>. DOI: 10.47268/sasi.v27i4.600.
- Damayanti, Gusti Ayu Ratih. *Freies Ermessen dalam Konsep Negara Kesejahteraan*. <https://media.neliti.com/media/publications/72944-ID-freies-ermessen-dalam-konsep-negara-kese.pdf>.
- Delmana, Lati Praja Aidinil Zetra, dan Alfian Miko (2019). "Konstruksi Indikator dan Formula Penilaian Kualitas Pemilihan Umum di Indonesia". *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA*, 7(1): 60-70.

- Diniyanto, Ayon. (2019). "Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem dan Tantangannya". *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(2): 161, Juni 2019.
- Diskusi Terbuka Kegiatan Pemantauan Tim Pemantauan Pemilu 2019 oleh Komnas HAM, KPU, Ikatan Dokter Indonesia (IDI), Kementerian Kesehatan (Kemenkes), Himpunan Psikolog Indonesia (HPI), *cyber crime* Mabes Polri, Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia (FK UI), serta Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) di Kantor Komnas HAM, Senin, 20 Mei 2019, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2019/5/21/834/komnas-ham-gelar-diskusi-terbuka-kematian-ratusan-petugas-kpps.html>, diunduh 9 Agustus 2022.
- Elklit, J. & Svensson, P. (1997). "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy*, 8(3): 32–46.
- Elklit, J. & Reynolds, A. (2014). *Judging Elections and Election Management Quality by Process. Representation*: 189–200.
- Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Abori. (2019). *Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia. MIMBAR HUKUM*, 31(2): 253, Juni 2019.
- Fadjar, A. Mukthie. (2009). "Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PPHU". *Jurnal Konstitusi*, 6(1): 4, April 2009.
- Faharudin. (2021). "Analisis Peran Komisi Pemilihan Umum dalam Penetapan Daftar Pemilih Tetap pada Pemilu Serentak Tahun 2020". *Jurnal Das Sollen*, 5(1): 7, Juni 2021.
- Fealy, Greg. (2001). *Parties and Parliament: Serving Whose Interests?, Indonesia Today: Challenges of History*, https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=SvX3AwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA97&ots=_p-ThLEJUG&sig=GoLxtjMX-f-ITj3_kkCp71mDOLM&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.
- Firdaus. (2014). "Penyelesaian Sengketa Pemilu Sebagai Upaya Memulihkan Kepercayaan dan Memperkuat Legitimasi Pemerintahan Demokrasi". *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8(2): 210, April-Juni 2014. <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/294/253>.

- Firdaus, Sunny Ummul. (2011). "Relevansi *Parliamentary Threshold* terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis". *Jurnal Konstitusi*, 8(2): 20. DOI: <https://doi.org/10.31078/jk825>.
- Fossati, Diego. (2019). *Electoral Reform and Partisan Dealignment in Indonesia*. *International Political Science Review*, 41(3): 17, 15 April 2019. <https://doi.org/10.1177/0192512119826389>.
- Ginting, F.P.P. dan Saragih, A. (2018). "Ilusi Demokrasi Substansial di Indonesia: Sebuah Kritik Terhadap Impementasi *Parliamentary Treshlod*". *Politeia: Jurnal Ilmu Politik*, 10(2): 18.
- Habib, Hasan, Abdul Haris Muhammadi, & Haiyan Jiang. (2017). "Political Connections and Related Party Transactions: Evidence from Indonesia". *The International Journal of Accounting*, 52(1): 2. DOI: 10.1016/j.intacc.2017.01.004.
- Ham, C.V. (2015). *Getting elections rights? Measuring Electoral Integrity*. *Democratization*, 22(4): 714-737.
- Hamzah, M. Guntur. Dalam makalah berjudul "Mahkamah Konstitusi, Pemilu Serentak, dan Konsolidasi Demokrasi.
- Harun, Refly. (2009). "Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi". *Jurnal Konstitusi Kerjasama MKRI dan Universitas Andalas Padang*, II(1): 102-103, Juni 2009.
- , (2016). "Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum". *Jurnal Konstitusi*, 13(1): 3, Maret 2016.
- Hayat. (2014). "Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial". *Jurnal Konstitusi*, 11(3): 47, September 20147.
- Indonesiabaik.id, 5 Fakta Penting Pemilu 1999, https://indonesiabaik.id/motion_grafis/5-fakta-penting-pemilu-1999, diunduh 17 Oktober 2022.
- Junaidi, Veri. (2009). "Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)". *Jurnal Konstitusi*, 6(3): 106, September 2009.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

Kamus Hukum *Online* Indonesia. *Supremasi Hukum*. <https://kamushukum.web.id/arti-kata/supremasi-hukum/>.

Kartiko, Galuh. (2009). "Sistem Pemilu dalam Perspektif Demokrasi di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, II(1): 38, Juni 2009. PKK Universitas Kanjuruhan Malang.

Keech, William R. (2012). *Market Failure and Government Failure, Paper Submitted for Presentation to Public Choice World Congress*. Miami: Public Version 1.0—2-27-12.

Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, DPR, Pemerintah dan Penyelenggara Sepakati Pemilu Serentak 14 Februari 2024, diakses 23 April 2022, <https://kominfo.go.id/content/detail/39588/dpr-pemerintah-dan-penyelenggara-sepakati-pemilu-serentak-14-februari-2024/0/berita>.

Kepustakaan-presiden.pnri.go.id.

Khairazi, Fauzan. (2015). "Implementasi Demokrasi dan Hak Asasi Manusia di Indonesia". *INOVATIF: Jurnal Ilmu Hukum*, VIII(1): 82, Januari 2015. <https://www.online-journal.unja.ac.id/jimih/article/view/2194>.

Kholis, Nur. (2020). "Parliamentary Threshold and Political Rights Limitation". *Journal of Law and Legal Reform*, 1(3): 14, April 2020.

Kompas.com, 30 Mei 2022, Hasil Pemilu 1999, dari Partai Politik Peserta hingga Pemenang, <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/30/14292041/hasil-pemilu-1999-dari-partai-politik-peserta-hingga-pemenang>, diunduh 17 Oktober 2022.

—————, Kompas.com, 30 Mei 2022, Hasil Pemilu 2004, Perolehan Suara Parpol dan Kursi DPR, <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/30/06160071/hasil-pemilu-2004-perolehan-suara-parpol-dan-kursi-dpr>, diunduh 18 Oktober 2022.

—————, Kompas.Com, Hasil Pemilu dan Pilpres 2014, 25 Mei 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/05/25/16004681/hasil-pemilu-dan-pilpres-2014>, diunduh 17 Oktober 2022.

—————, Kompas.Com, Hasil Lengkap Perolehan kursi DPR 2019-2024, 31 Agustus 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/31/11152361/hasil-lengkap-perolehan-kursi-dpr-2019-2024>, diunduh 18 Oktober 2022.

- KPU, Pemilu Serentak Tahun 2019, 17 April 2019, <http://www.kpu-baubaukota.go.id/pemilu-2009.html>, diunduh 17 Oktober 2022.
- KumparanNEWS, *PT 4% di Pemilu 2019 Membuat 14 Juta Suara Terbuang Sia-sia*, 30 Juni 2020, <https://kumparan.com/kumparannews/pt-4-di-pemilu-2019-membuat-14-juta-suara-terbuang-sia-sia-1tiMZb2tiWl/full>, diunduh 18 Oktober 2022.
- Kuwado, Fabian Januarius. (2017). *Sistem Pemilu Terbuka Terbatas Dinilai Bertolak Belakang dengan Reformasi*. Jakarta: Kompas, 18 Maret 2017.
- Latansa, Qonita Dina. (2019). "Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia". *Jurist-Diction*, 2(2): 595-615, Maret 2019.
- Lee, Sungdeuk & Magenda, Burhan Djabir. (2019). *Comparative Case Study on Institutionalization of Ruling Parties Under Military Authoritarianism: Democratic Republican Party Under Park Chung-Hee Regime in South Korea (1961-1979) and GOLKAR Under Suharto Regime in Indonesia (1966-1998)*. *Journal of Social and Political Sciences*, 2(4): 25. [https://www.asianinstituteofresearch.org/JSParchives/Comparative-Case-Study-on-Institutionalization-of-Ruling-Parties-Under-Military-Authoritarianism%3A-Democratic-Republican-Party-Under-Park-Chung-Hee-Regime-in-South-Korea-\(1961-1979\)-and-GOLKAR-Under-Suharto-Regime-in-Indonesia-\(1966-1998\).DOI:10.31014/aior.1991.02.04.134](https://www.asianinstituteofresearch.org/JSParchives/Comparative-Case-Study-on-Institutionalization-of-Ruling-Parties-Under-Military-Authoritarianism%3A-Democratic-Republican-Party-Under-Park-Chung-Hee-Regime-in-South-Korea-(1961-1979)-and-GOLKAR-Under-Suharto-Regime-in-Indonesia-(1966-1998).DOI:10.31014/aior.1991.02.04.134).
- Lehoucq, Fabrice. (2003). "Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences". *Annual Review of Political Science*, 6: 233-256.
- Levin, I. & Alvarez, R.M. (2012). "Introduction to the Virtual Issue: Election Fraud and Electoral Integrity". *Political Analysis*, 20(V4): 1-7.
- Lewis, B.D. (2018). *Endogenous District Magnitude and Political Party Fragmentation in Subnational Indonesia: A Research Note*. *Electoral Studies*, 55: 19.
- Luhukay, Roni Sulistyanto. (2020). "Refleksi Atas Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal". *Legalitas: Jurnal Hukum*, 12(2): 187, Desember 2020.
- Lukmajati, Dendy. (2016). "Praktik Politik Uang dalam Pemilu Legislatif 2014 (Studi Kasus di Kabupaten Blora)". *Politika*, 7(1), April 2016.

- Manan, Bagir. (1993). *Politik Perundang-undangan*. Penataran Dosen FH/STH PTS se-Indonesia, Bogor: Cisarua.
- Marta, Auradian, Utang Suwaryo, Affan Sulaeman, & Leo Agustino. (2020). *The Crisis of Democratic Governance in Contemporary Indonesia*. *Jurnal Ilmiah Peuradeun*, 8(1): 121. <https://journal.scadindependent.org/index.php/jipeuradeun/article/view/368/420>. DOI: <https://doi.org/10.26811/peuradeun.v8i1.368>.
- Mochtar, Akil. (2013), *Supremasi Hukum untuk Kemakmuran*. Ceramah Kunci pada acara Seminar Nasional Hari Ulang Tahun Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam (KAHMI) ke-47. Birawa Ballroom Hotel Bidakara Jakarta, Selasa, 17 September 2013. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=8923>.
- Munthe, Mhd. Erwin. (2018). Politik dan Hukum: Siapa yang Memengaruhi, Siapa yang Dipengaruhi. *STIE SYARI'AH BENGKALIS*, 4 Oktober 2018. <https://www.stiesyariahbengkalis.ac.id/kolompikiran-19-politik-dan-hukum-siapa-yang-memengaruhi-siapa-yang-dipengaruhi.html>.
- Munck, G.L. dan Verkuilen, J. (2002). *Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices*. *Comparative Political Studies*, 35(5), 5-34.
- M.D. Mahfud. (2007). "Politik Hukum dalam Perda Berbasis Syari'ah". *Jurnal Hukum*, 14(1): 8, Januari 2007.
- Naharuddin, A. (2016). "Election in Indonesia After the Fall of Soeharto". *International Journal of Management and Applied Science (IJMAS)*, 2(1): 15.
- Nisa, Noviah Iffatun, Mohammad Na'im, Nurul Umamah. (2017). *Strategy of Golongan Karya to be Winner in Election Year 1971-1997*. *Jurnal Historica*, 1(1): 142. <file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/5106-517-10080-1-10-20170721.pdf>.
- Noviati, Cora Elly. (2013). "Demokrasi dan Sistem Pemerintahan". *Jurnal Konstitusi*, 10(2): 343, Juni 2013. <https://media.neliti.com/media/publications/108628-ID-demokrasi-dan-sistem-pemerintahan.pdf>.
- Noviawati, Evi. (2019). "Perkembangan Politik Hukum Pemilihan Umum di Indonesia". *Jurnal Online Universitas Galuh*, 7(1): 77, Maret 2019.

- Nurjaman, Asep. (2017). *The End of Political Party in Indonesia: The Case of Weakening Voter's Loyalty in the Local Level*, Malang: The Social Sciences, 12(2): 342-246, <http://docsdrive.com/pdfs/medwelljournals/sscience/2017/342-346.pdf>.
- Octovina, Ribkha Annisa. (2018). "Sistem Presidensial di Indonesia". *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 4(2): 248.
- Pahlevi, Indra. (2014). "Dinamika Sistem Pemilu Masa Transisi di Indonesia", *Politica*, 5(2): 111-135, November 2014. file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads.339-658-1-SM.pdf.
- Pasaribu, Tota, R. Widya Setiabudi Sumadinata, dan Murdi. (2018). "Pemilu Berintegritas (Studi pada Pendaftaran Pemilih Terhadap Pengguna Surat Keterangan Domisili Dalam Pilkada Samosir Tahun 2015)". *Journal of Governance*, 3(2): 180, Desember 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.31506/jog.v3i2.4427>.
- Prabow, dr. Yogi SpOT. (salah seorang presidium Mer-C), Sekretariat Mer-C, Kramat Lontar. Jakarta Pusat, Merdeka.com, Jumat, 3 Mei 2019.
- Prasetyoningsih, Nanik. (2017). "Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia". *Jurnal Media Hukum*, 21(2): 242, Desember 2017.
- Prasetyo, Teguh. (2010). "Rule of Law dalam Dimensi Negara Hukum Indonesia". *Jurnal Ilmu Hukum Refleksi Hukum*, Edisi Oktober 2010: 130-131.
- Prayogo, R. Tony. (2015). "Konsep Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia dalam Perspektif Islam". *Jurnal Legislasi Indonesia*, 12(1): 6. file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/370-1021-1-SM.pdf.
- Prayudi. (2021). *Concurrent Elections: Separating the National and Local Elections*. *Politica*, 12(1): 67, Mei 2021.
- PROFILPELAJAR.COM, Pemilihan umum legislatif Indonesia 1999, https://profilpelajar.com/Pemilihan_umum_legislatif_Indonesia_1999, diunduh 17 Oktober 2022.
- Putranto, Sigit dan Kusumowidagdo. (1981). "Sistem Pemilihan Umum Universal dan Parohial". *Prisma* (9).

- Radhie, Teuku Mohammad. (1973). "Pembaruan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional". *Majalah Pria*, No. 6 Tahun II, Desember 1973.
- Ramadhan, Muhammad Febry. (2018). Politik Hukum Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia. *LEX Renaissance*, 3(1): 17, 3 Januari 2018. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol3.iss1.art6>.
- Rantau, Muhammad Ibrahim. (2019). Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia: Analisis terhadap Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. *Pelita*, 19(2): 190, Juli-Desember 2019. DOI: <https://doi.org/10.33592/pelita.Vol19.Iss2.120>.
- Ridlwan, Zulkarnain. (2012). "Negara Hukum Indonesia Kebalikan *Nachtwachterstaat*". *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2): 141, Mei-Agustus 2012.
- Rifai, Amzulian. *Ombudsman RI*. Liputan6.com, 1 Mei 2019, pukul 08.36 WIB.
- Sadeadema, Valentina Mariama. (2017). "Transparansi Informasi Pilkada Serentak Komisi Pemilihan Umum". *Jurnal Transformative*, 3(2): 92, September 2017. file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/146-Article%20Text-838-1-10-20200922.pdf.
- Sadu, Wasistiono. (2005). *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Dampaknya Secara Politis, Hukum, Pemerintahan Serta Sosial Ekonomi*. Indramayu: Bahan Diskusi Panel PPMP dan Alumni Universitas Satyagama, 7 Februari 2005. <http://repository.unib.ac.id/9096/2/IV%2CV%2CLAMP%2CI-14-nad-FH.pdf>.
- Sahoo, S. (2015). *Why Electoral Integrity Matters*, by Pippa Norris. *Democratization*, 22(6): 1158-1159.
- Saleh, Zainal Abidin. (2008). "Demokrasi dan Partai Politik". *Jurnal Legislasi Indonesia*, 5(1): 58 & 61, Maret 2008.
- Saraswati, R. (2012). Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif. *Masalah Hukum*, 41(1): 140. DOI: 10.14710/mmh.41.1.2012.137-143.
- Selma, Muhammad Yahya. (2009). "Perjalanan Panjang Pemilu di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, 1(1): 8-41, Juni 2009.

Sejarah KPU, <https://diy.kpu.go.id/page/read/32/sejarah-kpu>, diakses 29 April 2022.

Sejarah Pengawasan Pemilu, pl.bawaslu.gop.id.

Siahaan, Maruarar. (2014). *Aspek Hukum dalam Pemilu: Mengawal Tahap Akhir Menuju Konsolidasi Demokrasi*. Makalah Prosiding Seminar dan Lokakarya Evaluasi Penyelenggaraan pemilu Legislatif Tahun 2014 di Indonesia. Kerjasama PSHK FH UII dengan HSF Indonesia. Hotel Garuda, Yogyakarta, 24 Juni 2014.

Siahaan, Nico Handani. (2016). "Formula Penyederhanaan Jumlah Partai Politik di Parlemen Pada Pemilihan Umum Indonesia". *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 7(1): 102-114, November 2016. DOI: <https://doi.org/10.14710/politika.7.1.2016.102-114>.

Siboy, Ahmad. (2020). *The Dispute Resolution Choice of General Election System Results in Indonesia*, 12(06): 2112.

—————, (2022). Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. *ARENA HUKUM*, 15(1): 200-219, April 2022. <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/1310/90939>. DOI: <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2022.01501.10>.

Silalahi, Wilma. (2022). "Model Pemilihan Serentak dan Peranan Komisi Pemilihan Umum pada Pemilihan Serentak Tahun 2024". *Jurnal APHTN-HAN*, 1(1): 65-79, Edisi Januari 2022. [document.pdf](#).

Simarmata, Markus H. (2017). "Mencari Solusi terhadap Keraguan Sistem Pemilihan Umum yang Tepat di Indonesia". *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, 14(3): 287, September 2017. <file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/106-390-1-PB-1.pdf>.

Sjafrina, Almas Ghaliya Putri. "Dampak Politik Uang Terhadap Mahalnya Biaya Pemenangan Pemilu dan Korupsi Politik". *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*, 5(1): 43-53. <file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/389-Dokumen%20Artikel%20Utama-1311-3-10-20200117.pdf>.

Sodikin. (2014). "Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif Dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial". *Jurnal Rechvinding*, 3(1): 20.

- Soedarto. (1979). "Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum". *Majalah Hukum der Krediler*, No. 5 Tahun VII, Januari – Februari 1979.
- Solihah, Ratnia. (2018). "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik". *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 3(1): 81. *South-East Asian and Pacific Conference of Jurists*, Bangkok. February 15–19, 1965. *The Dinamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age*. Bangkok: International Commission of Jurist.
- Subiyanto, Achmad Edi. (2020). "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, 17(2): 358, Juni 2020. DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1726>.
- Subri, Andi. (2013). "Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional". *Jurnal Legislasi Indonesia*, 9(4): 521, Desember 2013.
- Suhartini. (2019). "Demokrasi dan Negara Hukum (dalam Konteks Demokrasi dan Negara Hukum Indonesia)". *Jurnal de Jure*, 11(1): 66, April 2019.
- Sukriono, Didik. (2009). "Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, II(1): 8–36, Juni 2009.
- Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019. Portal Informasi Pilkada dan Pemilu, Komisi Pemilihan Umum. Diunduh 8 Agustus 2022.
- Tashandra, Nabilla. (2017). *Mahfud MD: Sistem Terbuka dan Tertutup Tak Melanggar Konstitusi*. Jakarta: Kompas, 18 Januari 2017.
- Taufiqurrohman, Moch. Marsa. (2021). "Meninjau Penerapan Ambang Batas Pemilihan pada Sistem Pemilihan Umum Proporsional di Indonesi". *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 12(1): 128–143. DOI: 10.14710/politika.12.1.2021.128–143.
- Thalib, Nur Asikin. (2014). "Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (Uji Materiil Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008)". *Jurnal Cita Hukum*, II(2): 233–248, Desember 2014. DOI: 10.15408/jch.v1i2.1466, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/1466-2721-2-PB.pdf.

- Tjiptabudy J. (2009). "Telaah Yuridis Fungsi dan Peran Panwaslu dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, II(1), 51-52, Juni 2009.
- Tomsa, D. (2019). *Islamism and Party Politics in Indonesia*. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 25 February 2019. DOI:10.1093/ACREFORE/9780190228637.013.1157.
- Triono. (2017). "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019". *Jurnal Wacana Politik*, 2(2): 160, Oktober 2017.
- Triwahyuningsih, Susani. (2019). "Sistem Demokrasi dalam Pemilihan Umum Secara Langsung di Indonesia". *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, 3(2): 62, September 2019. <http://journal.umpo.ac.id/index.php/LS/article/view/2023/1107>.
- Ufen, Andreas. (2018). *Party Presidentialization in Post-Suharto Indonesia*, *Contemporary Politics*, 24(3): 16. <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1413499>.
- Walijano, Padma. (1991). "Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan". *Majalah Forum Kadilan*, No. 29. April 1991.
- Warburton, Eve & Aspinall, E. (2019). *Explaining Indonesia's Democratic Regression: Structure, Agency and Popular Opinion*. *Contemporary Southeast Asia*, 41(2): 7. DOI: 10.1355/cs41-2k.
- Wikipedia. *Pemilihan Langsung*. Diunduh 16 Agustus 2022. https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_langsung.
- Yani, Ahmad. (2018). "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktik Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945". *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(2): 55-68, Juli 2018.
- Zoelva, Hamdan. (2013). "Problematisasi Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi*, 10(3): 381, September 2013.
- Zuhro, R. Siti. (2019). "Demokrasi dan Pemilu Presiden 2019". *Jurnal Penelitian Politik*, 16(1), 73, Juni 2019.
- <https://kpud-balangankab.go.id/pemilu-tahun-1977/>.
- <https://kpud-balangankab.go.id/pemilu-tahun-1987/>.
- <https://nasional tempo.co/read/1198733/dari-jk-hingga-mantan-ketua-mk-usulkan-evaluasi-pemilu-serentak/full&view=ok>.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- , Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor: VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin Sebagai Pedoman Bagi Lembaga-lembaga Permusyawaratan/Perwakilan.
- , Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXXVII/MPRS/1968 Tahun 1968 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 dan tentang Pedoman/Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.
- , Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN.
- , Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum.
- , Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 Tahun 1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.
- , Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004.
- , Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-anggautanya.
- , Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1949 tentang Peraturan Mengadakan Perubahan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggauta-anggautanya.
- , Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1969 yang Telah Dicitak Ulang.

- , Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1969 yang Telah Dicitak Ulang.
- , Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1975 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3062.
- , Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sementara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.
- , Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980.
- , Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3810.
- , Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839.
- , Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3959.
- , Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277.

- , 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 Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554.
- , Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.
- , Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558.
- , Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721.
- , Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836.
- , Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.
- , Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246.
- , Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721.
- , Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836.
- , 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.
- , Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246.
- , Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316.
- , Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 243, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5586.
- , Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
- , Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656.

- , Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898.
- , Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.
- , Maklumat Pemerintah 3 November 1945.
- , Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1980 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pemilihan Umum.
- , Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah tiga kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985.
- , Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1985 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Sebagaimana Telah Tiga Kali Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985.
- , Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian, bertanggal 31 Desember 1959, Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1916.
- , Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum.
- , Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 2005 tentang Penugasan Wakil presiden Melaksanakan Tugas Presiden.
- , Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan

Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- , Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- , Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- , Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Permohonan Pemohon, Jawaban Termohon, Keterangan Pihak Terkait, dan Keterangan Bawaslu dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden.
- , Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.
- , Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilihan Umum di Mahkamah Agung, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1441.
- , Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1442.
- , Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Wali Kota dan Wakil Wali Kota.
- , Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penataan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Pemilihan Umum, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1870.

Putusan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008, bertanggal 23 Desember 2008.
- , Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 75/PUU-VIII/2010, bertanggal 31 Maret 2011.
- , Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012, bertanggal 29 Agustus 2012.
- , Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014.
- , Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014.
- , Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, bertanggal 26 Februari 2020.
- , Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, bertanggal 29 September 2022.

BIODATA PENULIS



Dr. Wilma Silalahi, S.H., M.H., lahir di P. Siantar, Sumatra Utara, 22 November 1974. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara tahun 1999. Menyelesaikan pendidikan Magister Hukum (S2) pada program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta tahun 2012. Menyelesaikan pendidikan Doktor (S3) pada Program

Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang tahun 2019 dengan predikat kelulusan "*cum laude*".

Pada tahun 2017 (September–November 2017), mengikuti Judicial Training Programme *ProCuria* di The Hague University of Applied Sciences, Belanda. Tahun 2018, menjadi pemakalah pada Conference International: *The 17th Kuala Lumpur International Business, Economics and Law Conference*. Tahun 2019, sebagai pemakalah pada *joint conference* antara Mahkamah Konstitusi RI dengan The Hague University of Applied Science, Belanda.

Tahun 2020, sebagai peserta dan pemakalah pada The 8th Summer School on "*The Restriction of Human Rights and Freedoms in Health*

Emergencies: The Example of Covid-19 of The Association of Asian Constitutional Courts and Equivalent Institutions (AACC), 7–8 September 2020, Ankara (*video-conference*), by. The Constitutional Court of the Republic of Turkey.

Pada tahun 2014 – 2017 menjadi pengajar pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Litigasi, Jakarta. Sejak tahun 2003 hingga sekarang, mengikuti berbagai Pelatihan, Diklat, Training, Seminar, Workshop, Fasilitator, Pemateri/Pemakalah, serta narasumber pada berbagai kegiatan. Sejak tahun 2003 sampai saat ini, bekerja di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan saat ini juga sebagai Tenaga Pengajar Dosen di Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara Jakarta.

Sejak Tahun 2003 sampai saat ini, bekerja di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan sebagai tenaga pengajar di Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara Jakarta.

Pada 20 September sampai dengan 3 Oktober 2020 mengikuti Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) dan pada 17 Juni 2021 mengikuti Ujian Profesi Advokat dan dinyatakan ‘Telah Lulus’.

Pada 11–16 Juli 2022, mengikuti Pendidikan dan Pelatihan Sertifikat Mediator dan dinyatakan lulus.

Buku:

1. *Menakar Keefektifan Suatu Peraturan Perundang-undangan, Serviam Pengabdian dan Pemikiran Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati*, Aura Publishing, 2018;
2. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Pemilu*, Penerbit: Aura Publishing, 2019;
3. *Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Serentak*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, Edisi 1, Cet. I, 2019;
4. dst.

Scopus:

1. *Controversy of the Capability of Voters with Mental Health Disorder in the General Election, Medico-Legal Update, Institute of Medico-Legal Publications, 20(2), April–June 2020;*

2. Visum Et Repertum in the Evidencing Process of Rape in Indonesia, *Indian Journal of Forensic Medicine & Toxicology, Official Organ of Indian Association of Medico-Legal Experts (Regd.)*, 14 (2), April–June 2020;
3. Design of simular general elections after the decision of the constitutional court, *International Journal of Health Sciences*, 6(S4), 1994-2012, (2022). DOI: <https://doi.org/10.53730/ijhs.v6nS4.6583>.

Google Scholar:

Indonesian National Army Involvement in Handling Terrorism Action from Legal Perspective, *Constitutionale*, 2(1): 39–56, January–June 2021.

Aktif menghasilkan buku, prosiding, jurnal/makalah (baik nasional maupun internasional), artikel/opini, risensi.

Juga aktif sebagai narasumber/pembicara/presenter/juri, diklat, & berbagai kegiatan.

Tanda Kehormatan/Penghargaan:

1. Satylancana Karya Satya X Tahun dari Presiden Republik Indonesia, Keppres No. 87/TK/TAHUN 2016, tanggal 28 Oktober 2016;
2. Presenter Terbaik, Piala dan Piagam Penghargaan Rektor Universitas Suryakencana, *Call For Paper Nasional Fakultas Hukum Universitas Suryakencana Tahun 2020*, dengan tema “Reorientasi Pendidikan Hukum Berkarakter di Era Industri 4.0”, 22–23 Juli 2020 Juli 2020, *via Zoom Meeting*;
3. Pemakalah Terbaik Ruang 1, Seminar Hukum dan Publikasi Nasional (Serumpun) II Tahun 2020, dengan tema “Transformasi Cita Hukum Mewujudkan Indonesia Maju”, Rabu, 9 September 2020, *via Zoom Meeting*.

