

HASIL PENELITIAN



IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 7TAHUN 2017 TENTANG PEMILU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU SERENTAK

Oleh:

Dr. Hj. Endang Kusuma Astuti S.H., M.Hum

Muh Tommy Fadlurohman

**MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS DARUL ULUM ISLAMIC CENTRE SUDIRMAN GUPPI
UNDARIS
2020**

1. Judul Penelitian : Implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilu Serentak
2. Bidang Penelitian : Ilmu Hukum
3. Ketua Peneliti
 - a. Nama dan Gelar : Dr. Hj. Endang Kusuma Astuti S.H., M.Hum
 - b. Jenis Kelamin : Laki- Laki
 - c. Pangkat/Gol : Pembina Tk I/ IV a
 - d. NIP/NIK : 195906071987031000
 - e. NIDN : 0007065902
 - f. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
 - g. Fakultas/Jurusan : Hukum/ Ilmu Hukum
 - h. Pusat Penelitian : UNRARIS
 - i. Alamat rumah : Jl. Supriyadi Perum Griya Raharja No. 5 RT 4/RW 3
 - j. Telephon/fax/e-mail : 08122923527
4. Jumlah Tim Peneliti
 - a. Nama anggota 1 : Muh Tommy Fadlurohman
 - b. Nama anggota 2 : -
5. Lokasi Penelitian : Kabupaten Semarang
6. Jangka waktu penelitian : 6 Bulan
7. Sumber biaya :
 - Universitas : Rp. 3.000.000,-
 - Mandiri : Rp. 5.500.000,-

Ungaran, 18 September 2020

Ketua Peneliti

Dr.Hj. Endang Kusuma Astuti, SH.,M.Hum
NIDN. 0007065902



Mengetahui,
Dekan FH

Dr. Tri Susilowati, S.H.,M.Hum
NIDN. 0018096001



Menyetujui

Ketua LPPM

Dr. Sutomo, M.Pd

NIP. 196009011994031001

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah peneliti panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan karunia Nya, sehingga peneliti dapat menyelesaikan penyusunan penelitian yang berjudul “IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU SERENTAK”, sebuah hasil penelitian yang sederhana dan jauh dari sempurna. Peneliti merasa sangat bersyukur dapat menyelesaikan penelitian ini dengan baik. Peneliti dengan lapang dada menerima saran dan kritik dari pembaca. Secara khusus peneliti menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terkira kepada para pihak yang telah membantu peneliti dalam penyelesaian penelitian ini, antara lain:

1. Dr. Drs. Lamijan, S.H., M.Si selaku Rektor Universitas Darul Ulum Islamic Centre Sudirman GUPPI Ungaran yang telah memberikan masukan dan saran dalam melaksanakan penelitian ini, yang telah meluangkan waktunya dengan penuh perhatian memberikan dorongan, bimbingan, arahan, kritikan bahkan saran untuk penyempurnaan penelitian ini.
2. Seluruh Pimpinan Unit di jajaran Universitas dan Fakultas HUKUM yang telah memfasilitasi pannelitian ini dari awal sampai selesai.

Disadari bersama bahwa dalam penelitian ini masih jauh dari sempurna, untuk itu diharapkan kepada semua pihak kiranya dapat memberikan masukan demi perbaikan penelitian ini. Demikian semoga dapat bermanfaat terutama untuk pengembangan kualitas Dosen dalam melakukan penelitian.

Ungaran,
Ketua Peneliti



Dr. Hj. Endang Kusuma Astuti S.H., M.Hum

ABSTRAK

Perkembangan demokrasi di Indonesia berjalan sangat pesat setelah amandemen UUD 1945. Salah satu perkembangan dalam kerangka politik ditandai dengan formula konstitusional yang memberikan kerangka dasar menyatakan bahwa kedaulatan adalah milik rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Konstitusi. Atas dasar rumusan suksesi kepemimpinan di eksekutif dan legislatif cabang langsung dilaksanakan sebagai amanat Pasal 22 E ayat (2). Namun, dalam praktiknya pengaturan konstitusi dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Jenderal Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menunjukkan tidak konsisten dengan pernyataan dalam konstitusi. Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (5) menyatakan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pemilihan DPR, DPD dan DPRD. Pada akhir Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 14/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa pemilihan model tidak konstitusional. Berdasarkan penilaian itu konstitusionalitas metode pemilihan norma berdasarkan interpretasi simultan dari konstitusi baik maksud asli maupun interpretasi sejarah. Desain pemilihan konstitusi secara simultan disebut lahir sebagai upaya untuk menggeser arah transisi menuju demokrasi dalam sistem penguatan agar konsolidasi praktik demokrasi langsung cenderung opak transaksional, korup, manipulatif, biaya tinggi, dan melestarikan kekuasaan dapat diminimalisir dalam praktik dimensi demokrasi konstitusional untuk memahami dan kedaulatan rakyat.

Kata kunci: Implementasi, Penyelenggaraan, Pemilu Serentak

ABSTRACT

The development of democracy in Indonesia has run very rapidly after the amendments to the 1945 Constitution. One of the developments in the political framework is characterized by a constitutional formula that provides a basic framework that states that sovereignty belongs to the people and is carried out in accordance with the Constitution. On the basis of the formulation of leadership succession in the executive and legislative branches, it is directly carried out as mandated by Article 22 E paragraph (2). However, in practice the constitutional arrangement in Law Number 42 of 2008 concerning General Election of the President and Vice President shows inconsistency with statements in the constitution. As stipulated in Article 3 paragraph (5) states that the election of the President and Vice President is carried out after the election of the DPR, DPD and DPRD. At the end of the Constitutional Court through Decision No. 14/ PUU-XI /2013 states that the selection of models is unconstitutional. Based on the assessment, the constitutionality of the norm selection method is based on the simultaneous interpretation of the constitution, both original and historical interpretation. Simultaneous constitutional election design is called born as an effort to shift the direction of the transition to democracy in a strengthening system so that consolidation of direct democratic practices tends to be transactional, corrupt, manipulative, high-cost, and conserving power can be minimized in the practice of constitutional democratic dimensions to understand and people's sovereignty.

Keywords: Implementation, Implementation, Concurrent Elections

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
ABSTRAK.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Orisinalitas.....	9
F. Sistematika Penelitian.....	12
BAB II LANDASAN TEORI.....	13
A. Pengertian Implementasi.....	13
B. Pengertian UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu	15
C. Tinjauan Pemilihan Umum Di Indonesia.....	18
D. Pertarungan Kekuasaan Dalam Formulasi Kebijakan	33
E. Teori Kedaulatan Hukum.....	38

F. Teori Negara Hukum.....	39
G. Teori Hukum Resposif.....	41
H. Teori Hukum Pembangunan.....	43
BAB III METODE PENELITIAN.....	46
A. Pendekatan Penelitian.....	46
B. Spesifikasi Penelitian.....	46
C. Sumber Data Penelitian.....	47
D. Teknik Pengumpulan Data.....	48
E. Teknik Analisis Data.....	49
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	51
A. Hasil Penelitian.....	51
1. Tentang Pemilihan Umum.....	51
2. Peluang Dan Tantangan.....	62
B. Pembahasan.....	65
1. Implementasi UU Nomot 7 Tahun 2017.....	65
Pemilihan Umum.	
2. Hambatan dan Pelanggaran Pemilu.....	81
Serentak Berdasarkan UU No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilu.	
3. Upaya dalam mengatasi pelanggaran Pemilu....	91
Serentak berdasarkan UU No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Berbasis HAM .	

BAB V PENUTUP.....	100
A. Simpulan.....	100
B. Saran-Saran.....	101
DAFTAR PUSTAKA.....	103

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum adalah aturan-aturan kongkret yang membatasi pola-tingkah individu dalam bermasyarakat yang disepakati bersama oleh masyarakat yang bersangkutan. Awal keberadaan hukum tidak dapat diprediksi. Namun, jika ungkapan klasik *ubi sociates ibi ius* diikuti, maka hukum itu ada sejak masyarakat ada.¹ Tanpa hukum manusia tidak mungkin mampu untuk mewujudkan keteraturan dan ketertiban.

Secara kodrati manusia adalah makhluk sosial yang tidak mungkin bisa hidup tanpa bantuan dan kerjasama dengan yang lain. Interaksi manusia bermasyarakat membutuhkan pranata-pranata atau aturan-aturan sebagai landasan dalam berperilaku. Aturan tersebut sekaligus berfungsi sebagai garis batas individu-individu dalam berinteraksi antara yang satu dengan yang lain. Aturan-aturan itulah yang disebut dengan hukum. Hukum dalam arti luas meliputi keseluruhan aturan yang mengatur dan menjadi pedoman perilaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dengan didukung oleh sistem sanksi tertentu terhadap setiap penyimpangan terhadapnya.²

¹ Peter Mahmud Marzuki. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009. Hlm. 41.

² Jimly Asshiddiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Konstitusi Press. 2005. Hlm. 3.

Pemilihan umum merupakan salah satu proses untuk memperjuangkan kepentingan politik dalam bentuk proses seleksi terhadap lahirnya wakil rakyat dan pemimpin dalam rangka perwujudan demokrasi, karena pemilihan umum merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung kepentingan rakyat, yang kemudian dirumuskan dalam berbagai bentuk kebijakan. Pemilihan umum adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang berkedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan yang digariskan oleh UUD 1945.

Kekuasaan yang lahir melalui pemilihan umum adalah kekuasaan yang lahir dari bawah menurut kehendak rakyat dan dipergunakan sesuai dengan keinginan rakyat begitu juga dengan pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah adalah pemilihan kepala daerah untuk memilih gubernur, bupati dan wali kota sebagai pemimpin daerah. Oleh karena itu, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis yang dianut prinsip kedaulatan rakyat (Demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.³ Jadi prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik. Baik dipilih maupun memilih dalam proses ini diselenggarakan Pemilihan Umum. Oleh karena itu, lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan pemilihan umum adalah komisi pemilihan umum yang disingkat KPU.

³ Mahfud MD, *Membangun Legislasi Daerah Berbasis Partisipasi dan Transparansi*. Seminar Nasional. Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) bekerjasama dengan Hans Seidel Foundation Indonesia. Yogyakarta: Hotel Safir. Sabtu (4/2).

Sebagai bentuk realisasi kedaulatan rakyat dalam bingkai demokratisasi adalah terselenggaranya Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat Pemilu) secara regular dengan prinsip yang bebas, langsung, umum dan rahasia. Pemilu merupakan mandat dari konstitusi yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah, dalam hal ini memastikan dan melindungi pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam menyalurkan hak-hak politiknya dalam Pemilu. Pemilu sebagai salah satu praktek berlangsungnya kekuasaan dan pemerintahan harus berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang berkeadilan dan nilai-nilai kemanfaatan. Salah satu prinsip dasar dari negara hukum demokratis adalah adanya jaminan yang berkeadilan bagi rakyat dalam mengekspresikan kedaulatannya.⁴

Anggota –anggota legislatif berkualitas yang menjadi tujuan utama pelaksanaan pemilu legislatif semakin jauh dari kenyataan, bahkan hasil yang dicapai justru sebaliknya. Pemilu legislatif justru menjadi siklus awal terjadinya pelecengan visi pembentukan hukum kearah menyesatkan, yang dilakukan oleh anggota-anggota legislatif untuk mewujudkan kepentingan politik dan pribadinya.⁵

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat provinsi disebut DPRD provinsi dan yang berada di kabupaten/kota disebut DPRD kabupaten/kota.

⁴ Mahfud MD, *ibid.* Hlm. 4

⁵ Siti Hasanah. *Sistem Hukum Dan Kualitas Produk Legislasi Di Indonesia*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Press. Hlm. 2.

Keanggotaan DPR diresmikan dengan keputusan presiden. Anggota DPR berdomisili di ibu kota negara. Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji. Sebelum memangku jabatannya, anggota DPR mengucapkan sumpah/ janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR.⁶

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi perbincangan yang hangat, sebab dalam Undang-Undang ini mengatur sistem Pemilihan Umum Indonesia yang serentak. Artinya Pemilu Legislatif dan Eksekutif dilaksanakan bersamaan. Ditegaskan dalam UU ini bahwa Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁷ Dalam menyelenggarakan Pemilu, penyelenggara Pemilu harus melaksanakan Pemilu berdasarkan pada asas sebagaimana dimaksud, dan penyelenggaraannya harus memenuhi prinsip: mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien. Selain sistem Pemilunya yang serentak, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 juga mengatur adanya konsep *Presidential Threshold*.

Presidential Threshold (PT) sendiri adalah ambang batas untuk pengajuan Presiden dan Wakil Presiden. Ambang batas syarat pencalonan Presiden atau Presidential Threshold ini adalah pengaturan ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (ballot) atau

⁶ Titik Triwulan Tutik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2010. Hlm. 191 – 192.

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

jumlah perolehan kursi (seat), yang harus diperoleh partai politik peserta Pemilu agar dapat mencalonkan Presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik jika tidak mencapai prosentase tertentu sebagaimana yang telah diatur di dalam Undang-Undang, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Bangsa Indonesia telah memilih demokrasi sebagai sistem politik negara. Konsekuensinya semua tatanan bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat juga harus mencerminkan karakteristik yang demokratis, baik secara substansial maupun prosedural. Sejalan dengan semangat desentralisasi, maka salah satu lembaga yang perlu dibenahi dan diperkuat adalah DPR dan DPRD. Karena selama ini terdapat berbagai kebijakan mengenai DPR dan DPRD yang bersifat ambivalen.⁸

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang DDJU ini menunjukkan bahwa demokrasi adalah hak mutlak yang dimiliki rakyat dan dijamin dalam konstitusi. Pelaksanaan demokrasi yang diwujudkan dalam pemilihan umum yang langsung, umum, bebas dan rahasia. Pemilu untuk menyusun kelembagaan negara yaitu Eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) dan Lembaga Legislatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dilaksanakan secara demokratis.⁹

⁸ Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (DPRD)*. Bandung: Fokusmedia, 2009. Hlm. 12.

⁹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis

Berbagai persiapan telah dilakukan untuk menyambut pergelaran pesta demokrasi lima tahunan. Namun berbagai persoalan muncul, bahkan sebelum Komisi Pemilihan Umum (KPU) membuka pendaftaran administrasi partai peserta pemilu pada awal Oktober lalu, banyak persoalan yang timbul antara lain Sistem Informasi Partai Politik (Sipol), sistem elektronik untuk pendaftaran administrasi peserta Pemilu 2019 yang dibuat KPU bermasalah. Sejumlah partai politik yang gugur dalam pendaftaran melalui Sistem Informasi Partai Politik (Sipol) menggugat ke Bawaslu. Pada 14 November 2018 lalu Bawaslu mengabulkan gugatan mereka dan meminta KPU memberi kesempatan pendaftaran ulang. Disamping itu bahwa kader partai politik di pusaran korupsi.¹⁰

Melihat dari uraian diatas, maka penulis akan mengkaji implementasi yang berhubungan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang akan diselenggarakan pada bulan April 2019, mendorong penulis untuk melihat dan menganalisa implementasi penyelenggaraan Pemilihan Umum, hal ini disebabkan Pemilihan Umum pada tahun 2019 dilaksanakan serentak antara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Persoalan lain dari format pemilu tersebut adalah fakta bahwa penyelenggaraan pemilu selalu mendahului pemilu presiden, padahal pada saat yang sama kita sepakat untuk memperkuat sistem presidensial. Dengan

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI. 2014. Hlm. 21

¹⁰ Setumpuk masalah menjelang pemilu, 2019. Tempo.co investigasi, pemilu 2019.

demikian nampak jelas bahwa pemilu legislatif (pileg) maupun pemilu presiden (pilpres) belum dirancang untuk memperkuat dan meningkatkan efektivitas pemerintahan presidensial. Pileg diselenggarakan hanya sekedar mengisi keanggotaan lembaga-lembaga legislatif. Sementara pilpres dengan seluruh prosesnya dilaksanakan untuk memilih presiden dan wakil presiden tanpa dikaitkan dengan kebutuhan akan optimalisasi kinerja pemerintahan presidensial hasil pemilu itu sendiri.¹¹

Untuk menjawab berbagai permasalahan tersebut, diperlukan adanya terobosan kebijakan solutif berupa rumusan desain/format pemilu dengan hasil yang mampu menjamin terlaksananya efektivitas dan optimalisasi sistem presidensial yang responsif dan partisipatif. Dengan demikian pada akhirnya partisipasi masyarakat dalam demokrasi elektoral pun meningkat dengan harapan pemilu akan menjadi *intermediant* pewujudan demokrasi yang lebih substansial.¹²

Terkait kondisi tersebut, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya Putusan Mahkamah Konstitusi, 2013), yang memiliki konsekuensi pemilu serentak pada pemilu 2019. Namun pemilu serentak sebagai putusan MK tersebut dalam pandangan beberapa kalangan dirasa belum menjanjikan hasil pemilu yang mampu menjamin terciptanya pemerintahan yang stabil dan efisien, khususnya dalam upaya penguatan

¹¹ Ratnia Solihah, 2018. *Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik*. Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan. Vol. 3, No.1, 2018, 73 – 88.

¹² Ratnia Solihah, 2018. *Ibid.* hal. 74.

sistem presidensial yang selama ini diterapkan di Indonesia, belum mampu meningkatkan angka partisipasi pemilih akibat dari intensitas pelaksanaan pemilu yang setiap 5 (lima) sekali dilakukan.

Berdasarkan latar belakang masalah, maka peneliti akan melakukan penelitian dengan judul: “Implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilu Serentak”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu?
2. Bagaimana hambatan dan pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu serentak, berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu?
3. Bagaimana upaya dalam mengatasi pelanggaran penyelenggaraan pemilu serentak berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang berbasis HAM?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dan pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu serentak berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2017.

3. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya dalam mengatasi pelanggaran penyelenggaraan pemilu serentak berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang berbasis HAM.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan sebagai pengembangan ilmu hukum dan menambah khasanah ilmu pengetahuan, khususnya Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara.

2. Manfaat secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi informasi dalam kebijakan bagi pemerintah yang berhubungan dengan pemilihan serentak setelah Terbit UU Pemilu No 7 Tahun 2017 untuk dimanfaatkan praktisi hukum dalam kepentingan pemilu.

E. Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas sebuah karya, tentu kita tahu bahwa dalam membuat sebuah karya kita haruslah menjaga orisinalitas dari karya kita, terutama pada karya akademik pada tingkat Magister Ilmu Hukum. Karya akademik harus memperlihatkan bahwa karya itu orisinal. Untuk lebih memudahkan maka dari itu penulis mengambil sampel penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan masalah dengan penelitian yang akan dilakukan penulis untuk dijadikan perbandingan agar terlihat keorisinalitasan dari penulis.

Penelitian yang pertama pernah dilakukan oleh Agung Wicaksana penelitian tentang Implementasi UU No 7 Tahun 2017 Terhadap Kedudukan Dan Kinerja Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten Hulu Sungai Utara yang dilakukan oleh Herry Febriadi: Dengan berlakunya Undang-Undang No 7 tahun 2017 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang terkait dengan pengawasan yaitu Bahwa Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu) Provinsi menerima, memeriksa, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilihan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja. Dalam hal ini UU No 7 Tahun 2017 tidak ada menyinggung langsung kedudukan Panitia Pengawas Pemilu yang harusnya sama kedudukannya dengan Bawaslu Provinsi namun pada saat di kabupaten pada prakteknya terjadi ketidakseimbangan antara kedudukan Panitia Pengawas Pemilu dengan KPUD.

Kemudian dalam hal tugas dan fungsi, Panitia Pengawas Pemilu seakan-akan hanya mengawasi, pada tahap tindak lanjut yang lebih berperan yaitu Komisi Pemilu Umum Daerah (KPUD), hal ini tidak sejalan dengan UU No 7 Tahun 2017. Untuk hal ini Peneliti mengharapkan adanya amandemen UU No 7 tahun 2017 tentang kedudukan dan fungsi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) di Kabupaten/Kota untuk merubah status adhoc menjadi permanen. Peneliti juga berharap adanya tambahan anggaran terkait dengan pengawasan pemilu umum sehingga nantinya bisa dibentuk Badan Pengawas Pemilu daerah tingkat Kabupaten/Kota.

Selanjutnya jika di bandingkan dengan penelitian terdahulu oleh Bambang Sugianto. Analisis Yuridis Implementasi Dan Bentuk-Bentuk Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Pemilihan umum merupakan perintah dari Undang-Undang Dasar 1945 untuk melaksanakan asas kedaulatan rakyat yang dilaksanakan lima tahun sekali di Negara Republik Indonesia dengan tujuan: a) Menyusun Lembaga Permusyawaratan Rakyat yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, b) Memilih wakil-wakil rakyat dan Presiden dan Wakil Presiden dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan dan mengembangkan tujuan dari Negara, c) Pemilihan umum adalah suatu alat melaksanakan demokrasi untuk menegakan tegaknya Pancasila dan mempertahankan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945, d) Untuk menjamin kesinambungan pemerintah lima tahun dan mengisi pembangunan nasional. Untuk menjawab berbagai permasalahan tersebut, diperlukan adanya terobosan kebijakan solutif untuk meningkatkan harapan pemilu akan menjadi *intermediant* pewujudan demokrasi.¹³

Setelah mengkaji kedua penelitian terdahulu diatas maka dapat disimpulkan bahwa penelitian yang akan dilakukan oleh penulis berbeda, memiliki unsur kebaruan dan keorisinalitasan dari penelitian sebelumnya. Sehingga hasil yang nantinya di dapat dari penelitian yang akan dilakukan penulis ini akan dapat di gunakan sebagai penambah wawasan keilmuan bagi kita semua.

¹³ Ratnia Solihah, 2018. Ibid. hal. 76.

F. Sistematika Penulisan

Tesis dengan judul "Implementasi UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Penyelenggaraan Pemilu Serentak," dalam pembahasannya dibagi menjadi IV (empat) bab, sebagaimana yang diuraikan dibawah ini:

Bab I Pendahuluan berisi tentang, latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian, orisinalitas penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka berisi ,tentang pengertian implementasi, pengertian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Tinjauan Pemilihan Umum di Indonesia, penyelenggaraan Pemilihan Umum serentak, pertarungan kekuasaan dalam formulasi kebijakan: sebuah kajian teoritis.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi tentang Implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu serentak berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, dan upaya dalam mengatasi pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu serentak berdasarkan UU No.7 Tahun 2017.

Bab IV, Penutup berisi tentang, Simpulan dan saran-saran.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pengertian Implementasi

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan, implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.¹⁴

Guntur Setiawan berpendapat, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.¹⁵

Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan.¹⁶

¹⁴ Nurdin Usman, Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum, Grasindo, Jakarta, 2002, hal 70

¹⁵ Guntur Setiawan, Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan, Balai Pustaka, Jakarta, 2004, hal 39

¹⁶ Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. "Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya," Jurnal Baca, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar, 2008, hlm 117

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, “implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (to deliver policy output) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (target group) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan”.¹⁷

Ripley dan Franklin (dalam Winarno) menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.¹⁸

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi, “Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintahperintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.¹⁹

Dari pengertian-pengertian diatas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada mekanisme suatu sistem. Berdasarkan pendapat

¹⁷ Agostiono, Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn, <http://kertyawitaradya.wordpress.com>, diakses 5 September 2010, hlm 139

¹⁸ Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. Policy Implementation and Bureaucracy, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis, 1986, hlm 148.

¹⁹ Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. Implementation and Public Policy, Scott Foresman and Company, USA, 1983, hlm 139

para ahli diatas maka dapat disimpulkan implementasi adalah suatu kegiatan yang terencana, bukan hanya suatu aktifitas dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implelementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya yaitu kurikulum. Implementasi kurikulum merupakan proses pelaksanaan ide,program atau aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan perubahan terhadap suatu pembelajaran dan memperoleh hasil yang diharapkan.

B. Pengertian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang (UU) Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu) yang disahkan oleh Presiden Joko Widodo pada 15 Agustus 2017, terdiri atas 573 pasal, penjelasan, dan 4 lampiran. UU ini telah diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Yasonna H. Laoly pada 16 Agustus 2017.

Dalam UU ditetapkan, bahwa jumlah kursi anggota DPR sebanyak 575 (lima ratus tujuh puluh lima), dimana daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/ kota, dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi. “Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR sebagaimana

dimaksud tercantum dalam Lampiran III yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini,” bunyi Pasal 187 ayat (5) UU ini.

Ditegaskan dalam UU ini, KPU menyusun dan menetapkan daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini. Dalam penyusunan dan penetapan daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten Kota sebagaimana dimaksud, KPU melakukan konsultasi dengan DPR. Adapun jumlah kursi anggota Dewan Perwakilan daerah (DPD) untuk setiap provinsi, menurut UU ini, ditetapkan 4 (empat), dengan daerah pemilihannya adalah provinsi.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini menyebutkan, Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih. Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud didaftar 1 (satu) kali oleh Penyelenggara Pemilu dalam daftar Pemilih. Adapun Warga Negara Indonesia yang telah dicabut hak politiknya oleh pengadilan tidak mempunyai hak memilih.

Undang-Undang ini menegaskan, bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

Undang-Undang ini juga menegaskan, Partai politik atau Gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud dilarang menarik calonnya dan/atau Pasangan Calon yang telah ditetapkan oleh KPU. Selain itu, salah seorang dari bakal Pasangan Calon atau bakal Pasangan Calon sebagaimana dimaksud dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai Pasangan Calon oleh KPU.²⁰

Didalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 juga mengatur mengenai kemungkinan terjadinya perselisihan kepengurusan partai politik. Menurut UU ini, kepengurusan Partai Politik tingkat pusat yang menjadi Peserta Pemilu dan dapat mendaftarkan pasangan calon dan calon anggota DPR, calon anggota DPRD provinsi, dan calon anggota DPRD kabupaten/kota merupakan kepengurusan Partai Politik tingkat Pusat yang sudah memperoleh putusan Mahkamah Partai atau nama lain, dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

Apabila terdapat perselisihan atas putusan Mahkamah Partai atau nama lain sebagaimana dimaksud, menurut UU ini, kepengurusan partai politik-tingkat pusat yang menjadi Peserta Pemilu dan dapat mendaftarkan Pasangan Calon dan calon anggota DPR, calon anggota DPRD provinsi, dan calon anggota DPRD kabupaten /kota merupakan kepengurusan yang sudah memperoleh putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum

²⁰ <http://setkab.go.id/inilah-undang-undang-nomor-7-tahun-2017-tentang-pemilihan-umum-2/diakses> , Februari 2019

tetap dan didaftarkan serta ditetapkan dengan keputusan menteri di bidang hukum dan hak asasi manusia.²¹

C. Tinjauan Pemilihan Umum Di Indonesia

1. Pengertian Tentang Demokrasi

Demokrasi merupakan sebuah konsep yang berarti pemerintahan di mana kekuasaan tertinggi (atau kedaulatan) ada di tangan rakyat atau sering juga dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat atau pemerintahan mayoritas. Salah satu defenisi demokrasi yang paling umum, bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat di mana kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas.

Dari batasan ini, tampak beberapa unsur penting ciri demokrasi, di antaranya adanya unsur kekuasaan yang dilaksanakan secara langsung atau melalui perwakilan, kedaulatan di tangan rakyat, sistem pemilihan yang bebas. Prinsip kedaulatan rakyat dan kebebasan sangat penting dalam konsepsi tersebut di atas. Selain prinsip-prinsip maka demokrasi juga mengandung unsur seperangkat praktek dan prosedur dari sebuah proses pelebagaan kebebasan yang panjang dan berliku.

Istilah demokrasi muncul dalam peradaban Yunani sekitar abad ke-V Sebelum Masehi (SM). Demokrasi atau *demokratia* merupakan suatu ungkapan yang terdiri dari kata *demos* sinonim kata *populous* yang berarti

²¹ <http://setkab.go.id/inilah-undang-undang-nomor-7-tahun-2017-tentang-pemilihan-umum-1/diakses> Februari 2019.

rakyat dan kratia yang berarti pemerintahan atau wewenang. Olehnya itu demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat.²²

Pengertian tentang demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (*etimologis*) dan istilah (*terminologis*). Secara etimologis, "demokrasi" berasal dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani Kuno, yaitu demos yang berarti rakyat, dan cratos atau cratein yang berarti pemerintahan, sehingga dapat disimpulkan sebagai pemerintahan rakyat. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.

2. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi. Dengan demikian pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, yaitu dengan jalan memilih wakil-wakilnya yang pada gilirannya akan mengendalikan roda pemerintahan. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan cukup akurat mencerminkan aspirasi dan partisipasi masyarakat.²³

Menurut Harris G. Warren, pemilu adalah kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan

²²Hasbi Umar, "Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia: Pendekatan terhadap Pemilu DPR/DPRD", *Jurnal Innovatio* Vol. VII, No. 14 Edisi Juli-September 2008, hlm. 315

²³Miriam Budirjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 461

apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah. Dan dalam membuat keputusannya itu para warga negara menentukan apakah sebenarnya yang mereka inginkan untuk dimiliki. Sedangkan menurut A. Sudiharto, pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan yang nyata untuk keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan.²⁴

Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan suatu cara menentukan wakil-wakil yang akan menjalankan roda pemerintahan dimana pelaksanaan pemilu harus disertai dengan kebebasan dalam arti tidak mendapat pengaruh maupun tekanan dari pihak manapun juga. Semakin tinggi tingkat kebebasan dalam pelaksanaan pemilu maka semakin baik pula penyelenggaraan pemilu. Demikian juga sebaliknya, semakin rendah tingkat kebebasan maka semakin buruk pula penyelenggaraan pemilu. Hal ini menimbulkan anggapan yang menyatakan bahwa semakin banyak rakyat yang ikut pemilu maka dapat dikatakan pula semakin tinggi kadar demokrasi yang terdapat dalam menyelenggarakan pemilu.²⁵

Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten / Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan

²⁴ Ramlan Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Grasindo, hlm.15

²⁵ Syahril Syarbaini, dkk. *Sosiologi dan Politik*. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002), hlm.80

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No 10 tahun 2008).

Untuk memilih wakil-wakil rakyat dan juga untuk memilih para pejabat publik tertentu yang akan memegang kepemimpinan dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas eksekutif, baik pada tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota, diadakan pemilihan umum secara berkala, yaitu tiap lima tahun sekali. Mekanisme pemilihan umum ini merupakan wujud penyaluran aspirasi dan kedaulatan rakyat secara langsung sesuai dengan kalender ketatanegaraan setiap lima tahunan.

Pemilu di Indonesia merupakan mekanisme penentuan pendapat rakyat melalui sistem yang bersifat langsung. Pemilu bertujuan memilih orang atau partai politik untuk menduduki suatu jabatan di lembaga perwakilan rakyat atau lembaga eksekutif, seperti presiden dan wakil presiden, anggota DPR dan MPR, anggota DPD dan MPR, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten, dan anggota DPD Kota.

3. Penyelenggaraan Pemilu Serentak

Sejak bangsa Indonesia merdeka, salah satu prinsip dasar bernegara yang dianut adalah paham kedaulatan rakyat. Hal ini ditandai sebagaimana amanat ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Redaksi itu yang tampil pertama kali meskipun dalam perkembangannya terjadi pergeseran paradigma yang semula rumusan konstitusi dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat secara redaksional berubah menjadi

dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Rakyatlah yang membentuk pemerintahan, ikut menyelenggarakan pemerintahan, dan menjadi tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan Negara. Pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat yang demikian itulah disebut dengan sistem demokrasi.

Laurence Whitehead ²⁶ merangkum pergeseran transisi kearah konsolidasi tatkala sistem demokrasi yang terkonsolidasi dianggap sebagai cara untuk meningkatkan secara prinsip komitmen seluruh lapisan masyarakat pada aturan main (rule of the game) demokrasi. Konsolidasi demokrasi tidak hanya merupakan proses politik yang terjadi pada level prosedural lembaga-lembaga politik tetapi juga pada level masyarakat. Demokrasi akan terkonsolidasi bila aktor-aktor politik, ekonomi, negara, masyarakat sipil (political society, economic society, the state dan civil society) mengedepankan tindakan demokratis sebagai alternatif utama untuk meraih kekuasaan.

Senada dengan pandangan diatas dengan mengutip pendapat dari Jimly Asshidiqie ²⁷ bahwa konsepsi demokrasilah yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Berdasarkan pada teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap

²⁶ Laurence Whitehead, dikutip dar Siti Zuhro, Model Demokrasi Lokal (Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali, Jakarta: The Habibie Center dan Tifa 2011, h.22.

²⁷ Jimly Asshidiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 45

manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersamasama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggungjawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (the supreme law of the land), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Proses demokrasi juga terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.

Dalam perkembangannya praktek demokrasi di era modern sudah tidak memungkinkan lagi dijalankan secara langsung, dalam arti seluruh rakyat berkumpul untuk membuat keputusan dan seluruh rakyat bersamasama menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu muncul demokrasi perwakilan, di mana rakyat memilih wakil-wakilnya untuk membuat keputusan Negara dan memilih pejabat yang akan menjalankan keputusan tersebut baik di tingkat pusat maupun di daerah. Keputusan yang diambil dan pelaksanaannya harus sesuai dengan aspirasi dan kepentingan rakyat. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan tidak kehilangan kedaulatannya, walaupun telah memilih wakilwakilnya. Rakyat menilai kinerja para wakilnya, dan jika dipandang gagal atau tidak sesuai, wakil itu tidak akan

dipilih lagi. Dalam tataran konsepsi, demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat.²⁸

Di sisi lain, demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Demokrasi mengharuskan sikap saling percaya (mutual trust) dan saling menghargai (mutual respect) antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum.²⁹ Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (mutual trust) dan saling menghargai (mutual respect) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat.

Perkembangan regulasi dalam pelaksanaan pemilu yang cukup pesat era reformasi menimbulkan implikasi luas bagi perkembangan pemilu di Indonesia. faktor utama penyebab perkembangan regulasi pemilu ini adalah respon terhadap fakta bahwa Pemilu berkembang pesat sebagai jalan menuju demokrasi substansial. Munculnya metode konvensi suara dengan quota hare Pemilu 2014 dan kemudian berganti dengan sainte lague pada tahun 2019 dengan dasar untuk memaksimalkan akomodasi suara dalam Pemilu menjadi salah satu contoh perkembangan sistem Pemilu ini. selain itu desain perubahannya banyak yang lahir dari pengalaman praktek Pemilu melalui terobosan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Setidaknya terdapat beberapa putusan MK

²⁸ Jimly, Asshiddiqie, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 257

²⁹ Nurcholish Madjid, Indonesia Kita, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia, 2003, h. 98-99

yang memberikan perubahan terdapat regulasi Pemilu, diantaranya Putusan MK No.22-23/PUU-VI/2008 yang memberlakukan Pemilu dengan suara terbanyak.

Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 yang menyatakan Pemilu serentak. Salah satu unsur terpenting yang tidak bisa dipisahkan dari pembentukan regulasi adalah interaksi kekuasaan politik. ini dikarenakan hukum merupakan produk politik. Dengan melihat adanya intervensi politik terhadap hukum ini, maka proses keputusan politik pembentukan regulasi sebagai konflik langsung dan dapat diamati serta kepentingan yang terbentuk dapat dipahami sebagai preferensi kebijakan.³⁰ Dalam perspektif ini, pertarungan kepentingan dan kekuasaan menjadi dinamika politik fraksi-fraksi di DPR yang terjadi dalam pembentukan regulasi Pemilu.

Melihat pentingnya proses pembentukan undang-undang berarti juga berbicara tentang pentingnya peran partai politik dalam membentuk konstelasi politik di DPR. Dalam menjalankan kebijakannya, partai politik kemudian mempunyai kepanjangan tangan berupa fraksi di parlemen sebagai elemen disiplin partai yang mempunyai otoritas dalam pengambilan keputusan bernegara. Selain itu, peran sentral partai politik dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) juga didukung oleh perangkat hukum yang berlaku. Dengan adanya perangkat hukum ini, memberikan dasar bagi penguatan reaksi antara fraksi dengan

³⁰ Assiddiqie, J. *Menegakkan Etika Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2014. Hlm. 16 – 18.

partai politiknya dan sekaligus menempatkan fraksi sebagai bagian dari struktur dan alat perjuangan partai. Ini setidaknya dapat dilihat dari ketentuan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) pada masing-masing partai.

Gambaran relasi fraksi dan partai politik ini, menegaskan pada sebuah realita bahwa pertarungan kekuasaan antar fraksi di DPR dalam hal ini juga mempresentasikan pertarungan partai politik dalam rangka proyeksi kepentingannya pada pemilu serentak tahun 2019. Implikasi dari tarik menarik kepentingan ini, maka sejumlah isu krusial sistem Pemilu menjadi objek bahasan RUU Pemilu yang strategis. Oleh karena itu, penting untuk melakukan suatu analisis tentang fenomena politik yang berkembang dengan memfokuskan pada isu-isu krusial dalam RUU pemilu, yaitu *parliamentary threshold*, *presidential threshold*, dalam sistem pemilu legislatif, penataan daerah Pemilihan (DAPIL) dan metode konversi suara.³¹

Melalui proses politik pada pembentukan regulasi ini, keputusan yang dihasilkan terhadap isu-isu krusial akan menjadi kontribusi yang signifikan bagi eksistensi partai politik dan juga bagi perkembangan regulasi Pemilu itu sendiri. Bagi partai politik, pada isu presentasi *parliamentary threshold* dan pemilihan metode konversi suara. Keputusan yang dihasilkan akan berdampak pada salah satu keberpihakan, apakah pada keberpihakan pada partai besar atau justru pada partai kecil.

³¹ Gaffar, A. *Politik Indonesia menuju Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004. Hlm. 89.

Partai besar justru cenderung akan menaikkan *parliamentary threshold* dan memilih metode *sainte lague* sebagai langkah untuk memaksimalkan kepentingannya, namun ini akan berhadapan dengan kepentingan partai-partai kecil. Selanjutnya pada isu *presidential threshold*, partai-partai dengan koalisi terbesar di DPR akan cenderung untuk menaikkan *presidential threshold* atau setidaknya mempertahankan pada aturan sebelumnya dalam rangka membatasi banyaknya calon yang muncul, namun ini akan ditentang oleh partai yang mempunyai koalisi kecil di DPR. Demikian isu sistem pemilu legislatif dan isu penataan Dapil, semua parpol akan berusaha untuk memasukkan kepentingannya untuk masuk menjadi UU. Secara spesifik, kondisi ini berimbas pada sikap dan pandangan fraksi dalam menentukan sistem Pemilu, dimana terbentuk koalisi tidak permanen pada setiap isunya berdampak pada sulitnya mencapai kesepakatan.³²

Pada isu ambang batas parlemen terdapat 3 (tiga) dukungan politik, yaitu Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F.PKS), Fraksi Partai Amanat Nasional (F. PAN), Fraksi Partai Gerakan Indonesia (F. Gerindra) dan Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (F. Hanura) mendukung *parliamentary threshold* maksimal seperti sebelumnya, yaitu 3,5 persen. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F.PDI-P), Fraksi Partai Demokrat (F.P. Demokrat), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F. PKB), dan Fraksi Partai Nasional Demokrat (F.P. NasDem) mendukung peningkatan *parliamentary*

³² Gaffar, A. *ibid.* Hlm. 92.

treshold sebesar 5 – 7 persen. Sisanya Fraksi Partai Golongan Karya (F. Golkar) mendukung lebih tinggi lagi pada angka 10 (sepuluh) persen.

Sedangkan pada isu ambang batas pencapresan (presidensial trheshold), dukungan politik terpecah pada beberapa fraksi yaitu F.PDI-P, F. Golkar, F. NasDem, F. PKS, dan F.PKB mendukung tetap pada diangka 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara sah nasional yang berarti mengacu pada UU sebelumnya. F. PPP menghendaki adanya peningkatan parliamentary treshold pada 25 persen perolehan kursi atau 30 persen suara sah nasional. Sisanya Partai Demokrat, PAN, Hanura dan Gerindra sepakat parliamentary treshold bertujuan melahirkan capres baru di pemilu serentak 2019.

Selanjutnya pada pemilu legislatif, terdapat dua dukungan yang berhadapan, yaitu F. Gerindra, F. Demokrat, F. NasDem, F. Hanura, F. PKS, F.PPP, F.PKB, dan F. PAN menghendaki sistem pemilu tetap terbuka dengan berhadapan dua partai lainnya yakni PDIP dan Golkar yang menghendaki dengan berhadapan dua partai lainnya yakni PDIP dan Golkar yang menghendaki sistem tertutup.

Menariknya , dengan terbentuknya peta dukungan politik seperti ini, berimbas pada dinamisnya perdebatan pada setiap isu krusial dalam rangka mempertahankan sikap politik masing-masing fraksi yang berujung pada molornya pembahasan yang disebabkan sulitnya mencapai konsesi politik antar fraksi. Memang dalam sejarahnya, pembahasan RUU Pemilu untuk menentukan sistem pemilu pada era reformasi menjadi pembahasan yang

tidak tercapai kesepakatan dan pada akhirnya sebuah konsepsi ideal sulit terwujud untuk menjaga integritas pemilu. Sikap partai politik yang tidak konsisten dalam berbagai isu dan lemahnya dukungan politik secara permanen selalu menjadi hambatan dalam pengambilan keputusan politik dalam sistem multi partai seperti yang terjadi di Indonesia.³³

Dalam tataran konsepsi, demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat.³⁴ Di sisi lain, demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Demokrasi mengharuskan sikap saling percaya dan saling menghargai antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum. Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya dan saling menghargai dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat.

Fakta dalam pembahasan akhir RUU Pemilu ini menjadi bukti kuatnya tarik menarik kepentingan antar fraksi di DPR. Sampai proses akhir pengambilan keputusan politik untuk menentukan sistem Pemilu masih terjadi perdebatan panjang yang berujung pada tidak tercapainya kesepakatan politik. Hal ini dikarenakan masih terdapatnya sikap politik yang tidak konsisten antara sikap dan pandangan politik pada rapat paripurna.

³³ Hidayat, I. *Teori-teori Politik*. Malang: SETARA Press. 2009. Hlm. 10-11.

³⁴ Jumly, Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua. Jakarta: Konstitusi Press, 2005. Hlm. 257.

Khusus dalam konteks RUU Pemilu perbedaan sikap dan pandangan politik yang tajam antar fraksi yang dimulai sejak pembahasan pertama di tingkat Pansus, membuat keputusan materi RUU yang seharusnya tuntas untuk disahkan pada rapat paripurna gagal tercapai sampai batas akhir waktu yang ditetapkan. Hal ini menyebabkan keputusan politik sistem Pemilu menjadi tidak tuntas dengan menyisakan paket kebijakan yang harus diputuskan melalui rapat paripurna. Kondisi seperti ini di DPR tidak lagi fokus pada sikap politik awal pembahasan di Pansus. Akan tetapi tergiring pada kalkulasi kekuatan politik, dimana lebih memberi ruang pada agenda partai politiknya untuk masuk menjadi materi Undang-Undang.

Sepintas memang tidak ada yang signifikan dalam dinamika politik terbentuk, tetapi signifikanisasinya akan tampak apabila dilihat dari sikap politik yang bersifat kontradiktif setiap fraksi pada setiap isu krusial di pembahasan awal RUU Pemilu dengan keputusan yang diambil partai politik tidak lagi mencerminkan aspirasi masyarakat dan mengalami pergeseran menjadi tarik-menarik kepentingan antar elit partai.³⁵

Konstelasi politik kemudian terfragmentasi menjadi dua kekuatan politik, yaitu pendukung pemerintah dan di luar pemerintah. Meskipun F.PAN dalam keputusan politiknya berseberangan dengan partai pendukung pemerintah dan F.P. Demokrat sebagai partai penyeimbang yang akhinya tergiring pada keputusan partai politik di luar Pemerintah,

³⁵ Subekti, R. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Ganesha Ilmu. 1992. Hlm. 2.

tetapi terbentuknya dua kubu ini sebagai konstelasi politik yang sering terjadi dalam pembentukan regulasi Pemilu. Sepintas memang tidak ada yang signifikan dalam dinamika politik yang terbentuk ini, tetapi signifikasinya itu akan tampak apabila dilihat dari sikap dan pandangan politik mereka di tingkat Pansus dengan keputusan politik pada rapat paripurna yang bersifat kontradiktif.

Perkembangan regulasi dalam pelaksanaan Pemilu yang cukup pesat pada era reformasi menimbulkan implikasi luas bagi perkembangan Pemilu di Indonesia. Faktor utama penyebab regulasi Pemilu adalah respon terhadap fakta bahwa Pemilu berkembang pesat sebagai jalan menuju demokrasi yang substansial.

Munculnya metode konvensi suara dengan quota hare pada pemilu 2014 dan kemudian berganti dengan sainte lague pada tahun 2019 dengan dasar untuk memaksimalkan akomodasi suara dalam pemilu menjadi salah satu contoh perkembangan sistem pemilu. Selain itu, desain perubahannya banyak yang lahir dari pengalaman praktek Pemilu maupun melalui terobosan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Setidaknya terdapat beberapa putusan MK yang memberikan perubahan pada regulasi pemilu, diantaranya Putusan MK No. 22 – 23/PUU-VI/2008 yang memberlakukan Pemilu dengan suara terbanyak, Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan Pemilu serentak.

Salah satu unsur terpenting yang tidak bisa dipisahkan dari pembentukan regulasi adalah interaksi kekuasaan politik. ini dikarenakan

hukum merupakan produk politik, di mana dengan kuatnya konsentrasi politik dan peran sosial politik yang diberikan padanya, maka otonomi hukum diintervensi oleh politik. Dengan melihat adanya intervensi politik terhadap hukum ini, maka proses keputusan politik pembentukan regulasi sebagai konflik langsung dapat diamati serta kepentingan yang terbentuk dapat dipahami sebagai preferensi kebijakan.³⁶

Dalam perspektif ini, pertarungan kepentingan dan kekuasaan menjadi dinamika politik fraksi-fraksi di DPR yang terjadi dalam pembentukan regulasi Pemilu. Melihat pentingnya proses pembentukan UU berarti juga berbicara tentang pentingnya peran partai politik dalam membentuk konstelasi politik di DPR. Dalam menjalankan kebijakan, partai politik kemudian mempunyai otorita dalam pengambilan keputusan bernegara.

D. Pertarungan Kekuasaan Dalam Formulasi Kebijakan

Dalam konteks dinamika politik pada formulasi kebijakan tidak bisa didapatkan pemahaman secara komprehensif jika terlepas dari lingkungan atau konteks yang berpengaruh di mana kebijakan tersebut dibentuk. Konteks atau lingkungan dalam hal ini terkait dengan kondisi yang mempengaruhi pengambilan keputusan politik. Untuk itu, pemilihan pendekatan teoritis yang dipakai menjadi penting dalam rangka analisis pembentukan kebijakan yang tepat dalam melihat fenomena politik yang utama.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: Grafindo Persada, 2014. Hlm. 16-18.

Dengan melihat konstelasi politik yang berkembang dalam pembentukan UU Nomor 7 Tahun 2017, pendekatan teori seperti ini yang mencakup pendekatan elit dan pendekatan institusionalisme menjadi relevan untuk digunakan. Dengan demikian pendekatan ini, tarik menarik kepentingan dalam upaya dominasi keputusan politik dalam pembentukan regulasi Pemilu dapat terlihat dengan cermat.³⁷

Argumentasi logis pendekatan teori ini relevan karena mengacu pada parlemen yang disebut sebagai salah satu bagian dari *the official policymaker*. Disisi lain, aktor penentu kebijakan di parlemen merupakan anggota partai politik yang tunduk pada arahan elite partai, sehingga dalam hal ini, fraksi merupakan manifestasi partai politik yang ada di DPR. Pada pembentukan regulasi pemilu ini, teori elit lebih menekankan penjelasan yang sangat substantif tentang bagaimana caranya proses kebijakan beroperasi dan yang terpenting adalah siapa yang mengendalikan atau mendominasi dan mengambil manfaat dari kebijakan.

Selanjutnya secara formal dalam pembentukan regulasi Pemilu di DPR, institusionalisme akan memberikan fokus pada proses pembuatan kebijakan yang dapat digunakan untuk membantu menjelaskan fenomena politik yang disebut sebagai “*black box*” dalam sistem politik. Dalam hal ini, “*black box*” berarti keputusan politik antar fraksi di DPR serta kekuatan politik yang mengitarinya. Dalam hal ini, fenomena politik dimaksud adalah aktifitas Pansus RUU Pemilu yang di dalamnya terdiri dari fraksi-fraksi di DPR dalam

³⁷ Suseno, M. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia. 1992. Cetakan Ke-3. Hlm. 14.

menjalankan otoritasnya pada pembentukan regulasi Pemilu. Fraksi-fraksi ini berlatar belakang kepartaian, sehingga berpotensi munculnya berbagai kepentingan yang bersumber dari kepentingan partai maupun komisi dalam mewarnai proses tersebut.

Untuk memperjelas dan mempertajam kajian tentang tarik-menarik kepentingan dalam pembentukan regulasi Pemilu, penulis akan memberikan perhatian khusus pada hal-hal yang dapat membantu membuka „*black box*“ politik yang sering terabaikan dalam kajian kebijakan. Memang dalam faktanya, pembentukan regulasi Pemilu selalu menjadi magnet kuat bagi elite untuk menjadi penentu dalam setiap keputusan keputusan politik. Selain itu, dalam menentukan sikap politiknya, setiap fraksi juga memperhatikan berbagai tuntutan yang ada. Namun, motif sederhana yang seringkali dominan adalah berkaitan dengan kekuasaan (*power*).

Proses pembentukan kebijakan publik, berdasarkan teori elite (*elite theory*) merupakan cerminan nilai dan preferensi dari elit penguasa oleh pejabat publik dan agensi serta tidak ditentukan oleh tuntutan dan tindakan rakyat, tidak mencerminkan tuntutan massa dan bersifat *incremental* bukan revolusioner. Kondisi ini merupakan tantangan dalam pembentukan kebijakan yang dapat mencerminkan aspirasi masyarakat. Hasil kebijakan merupakan produk elit, mencerminkan nilai-nilai dan melayani tujuan mereka, salah satunya mungkin sedikit keinginan untuk menyediakan dalam beberapa cara untuk kesejahteraan massa.³⁸

³⁸ Susena, M. Ibid. 41

Sistem politik manapun cenderung elite yang mengatur masyarakat luas dan mengabaikan tuntutan massa. Selanjutnya, Institutionalisme memberikan penjelasan aktifitas institusi pemerintah yang dalam hal ini DPR karena kebijakan publik ditentukan secara otoritatif oleh institusi tersebut. Selanjutnya bagaimana institusi ini seharusnya beroperasi, menganalisis kebijakan publik yang dihasilkan, atau untuk menemukan hubungan antara kelembagaan struktur dan kebijakan publik yaitu dengan menitik beratkan pada proses politik di dalam institusi politik.

Konsentrasi dalam proses politik ini terletak pada perilaku peserta dan realitas politik bukan formalisme, yang dimulai dari segi statis hingga dinamis. Pengambilan keputusan dalam sebuah kebijakan terdapat desain tertentu yang dapat diperiksa melalui proses politik yang dominan. Dalam konteks tertentu pembuatan kebijakan ditandai oleh institusi dan gagasan yang khas.³⁹

Arena kelembagaan parlemen, pengadilan, cabang eksekutif, dan sejenisnya, memiliki peraturan, norma, dan prosedur yang mempengaruhi pilihan dan strategi aktor. Selain itu, pembuatan kebijakan pada saat tertentu ditandai oleh gagasan yang dominan terkait dengan isu kebijakan kepada kelompok yang terkena dampak, peran pemerintah, dan lain-lain. Gagasan ini akan mendorong argumen aktor yang berpihak pada kepentingan tertentu, solusi, dan persepsi serta preferensi mereka saat mereka mengambil keputusan kebijakan.

³⁹ Katz, R. And Mair. P. *The Cartel Party Thesis*. A Restatement. "Perspectives on Politics, Vol. 7 (4), 753-766. Doi:<https://doi.org/10.101/S1537592709991782>,2009.

Untuk menjelaskan bagaimana partai politik dapat menyalurkan kepentingannya pada proses pembuatan kebijakan, diperlukan pandangan bahwa partai politik sebagai organisasi dalam bentuk formal institusi. Partai bisa mewakili satu arena proses kebijakan, merumuskan sebuah “pendekatan arena” untuk mempelajari proses pembuatan kebijakan dan dianggap partai politik menjadi salah satu arena lain, seperti publik, DPR, kabinet, birokrasi, dan kelompok penekan.

Partai politik juga dapat dipelajari sebagai pengaturan organisasi yang spesifik, mirip dengan pemerintah. Selain itu, partai politik adalah organisasi modern yang kompleks, dengan demikian perspektif organisasi memungkinkan kita menganggap partai politik sebagai aktor kolektif seekaligus kesatuan dan arena proses kebijakan yang menghubungkan masyarakat dan negara, atau sebagai organisasi spesifik yang dibangun mirip dengan pemerintah. Secara operasional, untuk mempertajam penjelasan mengenai relasi antara pendekatan elite dan institusionalisme dapat dilihat dari perspektif organisasi berdasarkan konsep three party “face” yang merupakan bagian yang krusial teori “cartel party”.⁴⁰

Konsep three party “face” ini, menegaskan relasi antara fraksi di DPR secara institusi dengan partai politik yang menjadi latar belakang pelaku kebijakan, dimana keputusan dalam partai ini sangat ditentukan oleh elite. Sebuah partai politik, merupakan struktur organisasi yang kompleks yang mirip dengan sistem politik dan yang memiliki tiga manifestasi primer

⁴⁰ ⁴⁰ Katz, R. And Mair. P. *Ibid.* hlm. 32.

bersama atau “face”. Partai politik di sini merupakan organisasi yang didasarkan pada keanggotaan sukarela (anggota partai, aktivis, dan juru kampanye), sebagai pimpinan partai dan birokrasi serta sebagai aktor pemerintahan pada berbagai tingkatan memiliki kekuatan politik.

Secara spesifik, dalam pembentukan kebijakan dijelaskan Katz dan Mair, bahwa aktifitas politik yang dijalankan partai merupakan hasil kedua keterkaitan di antara “face” dan perjuangan mereka untuk mendapatkan pengaruh dalam organisasi secara keseluruhan. Pada setiap face terdapat aktor individu yang mengejar kepentingan dalam koalisi mereka dan terlibat dalam interaksi yang tidak ada habisnya untuk dominasi.⁴¹

Kegiatan para pelaku ini pada saat itu diproyeksikan kedalam interaksi antara masing-masing bagian dari satu face yang juga interaksi antara face yang lain. Karena itulah, aktor dan aktor koalisi mereka memiliki sumber daya yang berbeda yang mereka miliki. Perubahan pada lingkungan eksternal, dimana sebuah partai sebagai aktor kolektif bergerak dan mengubah struktur insentif dan sumber daya yang dimiliki masing-masing face. Dari perspektif pilihan spesifikasi kebijakan, berbagai pihak yang terkait sebagai aktor tersebut dalam pembentukan kebijakan pada umumnya kurang mempunyai peran penting. Namun, pejabat terpilih dan pejabat politik dari mereka umumnya diakui sangat penting dalam menentukan pilihan sebagai pengambil keputusan.

⁴¹ Kantaprawira, R. *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*. Bandung: Sinar Baru. 1997. Hlm. 104.

Dengan demikian, pergeseran partai politik dari masyarakat sipil ke negara dan dominasi mereka dalam lembaga publik menandakan semakin pentingnya partai politik dalam pembuatan kebijakan. Selain itu, dibandingkan dengan aktor lain, pentingnya posisi partai dalam pembuatan kebijakan ditandai dengan hubungan dekat mereka dengan pejabat terpilih dan pejabat politik yang ditunjuk. Hal ini menunjukkan semua aktor sebagai unsur yang kurang lebih terhubung dari organisasi partai. Untuk itu, dengan menggunakan teori organisasi partai dapat melihat peran dan pengaruhnya dalam kebijakan publik. Fakta ini tidak lain karena partai politik merupakan elemen lebih kuat dari proses pembuatan kebijakan dari pada yang seharusnya.

E. Teori Kedaulatan Hukum

Teori Kedaulatan Hukum mulai ada sejak abad ke 20. Teori ini berpendapat bahwa hukum mewujudkan perasaan hukum yang berada pada sebagian besar masyarakat, sehingga hukum ditaati oleh anggota masyarakat. menurut Krabbe dalam buku “Die Lehre der Rechtssouvereinteit” menyebutkan bahwa rasa keadilan merupakan sumber hukum. Peraturan yang tidak sesuai dengan rasa keadilan tidak dapat mengikat dan tidak dapat disebut sebagai hukum walaupun masih ditaati oleh orang atau bisa disebut dipaksakan. Masyarakat memiliki perasaan tentang bagaimana hukum yang seharusnya, dan hal tersebut yang menyebabkan hukum itu ada sehingga hukum memiliki kewibawaan.

Kedaulatan hukum sangat penting dalam sebuah negara hukum, karena semua elemen masyarakat bersatu di dalamnya. Hukum menjadi kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, karena pemerintahan dan rakyat semuanya tunduk dalam hukum. Kesadaran masyarakat yang tinggi dalam hukum sehingga mampu membedakan norma dan nilai yang baik yang terlepas dari kehendak kita. Kesadaran hukum seseorang akan dapat membuatnya dapat membedakan mana tindakan yang adil dan tidak adil.

F. Teori Negara Hukum

Negara hukum adalah suatu negara yang diselenggarakan berdasarkan hukum dan pemerintahan berjalan dengan aturan hukum, sehingga pemerintah berdasarkan hukum, bukan berdasarkan dengan kehendak manusia dan kekuasaan. Negara hukum mengandung maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaannya untuk menindas dan menelantarkan rakyatnya. Negara hukum meletakkan persamaan dihadapan hukum, perlindungan hukum terhadap hak-hak fundamental rakyat, dan hukum beserta peradilan yang fair dan adil.⁴²

Prof. Philipus M. Hadjon, mengemukakan bahwa negara hukum hakekatnya bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi rakyat, bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintahan dilandasi oleh dua prinsip, prinsip hak asasi manusia dan prinsip negara

⁴² Nurul Wqamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016. Hlm. 24

hukum. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikatakan sebagai tujuan daripada negara hukum.⁴³

Ten Berge, mengemukakan prinsip-prinsip negara hukum, adalah sebagai berikut:

1. Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan dari tindakan yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar dapat merugikan warga negara atau rakyat. pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis.
2. Perlindungan Hak Asasi Manusia.
Perlindungan Hak Asasi Manusia merupakan prinsip-prinsip pilar sistem politik yang demokratis yaitu jaminan hak dan kebebasan warga Negara.
3. Pemerintah terikat pada hukum.
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum.
Hukum harus dapat ditegakkan ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa ditengah masyarakat terdapat instrumen yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara. Memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.

⁴³ Nurul Wqamar, *Ibid.*, hlm.24.

5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka, superioritas hukum tidak dapat ditampilkan jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu, dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim peradilan yang merdeka.

G. Teori Hukum Responsif.

Di era reformasi sekarang ini yang sudah berjalan lebih dari satu dekade hukum responsif masih dalam proses. Membutuhkan waktu lama agar hukum responsif dapat dijalankan sesuai dengan sebenarnya sehingga demokrasi yang hakiki dapat terwujud demi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Substansi hukum dalam wujudnya sebagai peraturan perundang-undangan, telah diterima sebagai instrumen resmi yang memperoleh aspirasi untuk dikembangkan, yang diorientasikan secara pragmatis untuk menghadapi masalah-masalah sosial yang kontemporer.⁴⁴

Teori hukum responsif adalah teori hukum yang memuat pandangan kritis, teori ini berpandangan bahwa hukum merupakan cara mencapai tujuan. Hukum tidak hanya *rules (logic & Rules)* tetapi penegakan hukum harus diperkaya dengan ilmu-ilmu sosial. Dan ini merupakan tantangan bagi seluruh pihak yang terlibat langsung dalam proses penegakan hukum, mulai dari Polisi, Jaksa, Hakim, dan Advokat untuk bisa membebaskan diri dari belenggu hukum murni yang kukuh dan analitis.

⁴⁴ Abdul Gani. *Teori-teori Hukum*. www.setneg.go.id arah pemikiran pembangunan hukum pasca perubahan UUD 1945.

Produk hukum yang berkarakter responsif proses pembuatannya bersifat partisipasif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu, ataupun kelompok masyarakat dan juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak masyarakat. Artinya produk hukum tersebut bukan dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.

Bagi tatanan hukum responsif, hukum merupakan institusi sosial. Oleh karena itu, hukum dilihat dari sekedar suatu sistem peraturan belaka, melainkan juga bagaimana hukum menjalankan fungsi-fungsi sosial dalam dan untuk masyarakatnya. Melihat hukum sebagai institusi sosial, berarti melihat hukum itu dalam kerangka yang luas, yaitu melibatkan berbagai proses sosial, sebab hukum dibuat dan dirubah oleh usaha manusia dan hukum itu senantiasa berada di dalam keadaan yang berubah pula.

Menurut Nonet dan Zelnick, masa dua puluh tahun terakhir merupakan masa bangkitnya kembali ketertarikan persoalan-persoalan dalam institusi-institusi hukum, yaitu bagaimana institusi-institusi hukum bekerja, berbagai kekuatan yang mempengaruhinya, serta berbagai keterbatasan dan kemampuannya. Sudah lama dirasakan bahwa pembentukan hukum, peradilan, penyelenggara keamanan sangat mudah dipisahkan dari realitas sosial dan dari prinsip keadilan itu sendiri. Kebangkitan ini merefleksikan dorongan akademik bahwa perspektif dan metode studi ilmu sosial berlaku pula untuk analisis atas institusi hukum maupun semangat pembaharuan. Dalam konteks itulah, hukum responsif

menurut Nonet dan Zelnick merupakan suatu upaya dalam menjawab tantangan untuk melakukan sintesia antara ilmu hukum dan ilmu sosial. Menurut mereka, suatu sintesis dapat dicapai bila kajian tentang pengalaman hukum menemukan kembali persambungannya dengan ilmu hukum klasik yang sifatnya lebih intelektual akademik. Ilmu hukum selalu lebih dari sekedar bidang akademik yang dipahami oleh hanya segelintir orang.

Teori hukum tidaklah buta terhadap konsekuensi sosial dan tidak pula kebal dari pengaruh sosial. Ilmu hukum memperoleh fokus dan kedalamannya, ketika ia secara sadar mempertimbangkan implikasi-implikasi yang dimilikinya untuk tindakan atau perencanaan kelembagaan. Menurut Nonet dan Zelnick, untuk membuat ilmu hukum lebih relevan dan lebih hidup, harus ada reintegrasi antara teori hukum, teori politik, dan teori sosial.

H. Teori Hukum Pembangunan

Dalam penelitian ini karena bertujuan untuk membangun suatu hukum baru, maka teori yang dipergunakan adalah: Teori Hukum Pembangunan. Pemakaian teori hukum pembangunan Mochtar Kusumaatmadja karena memiliki lima pokok pikiran tentang hukum.⁴⁵ *Pertama*, bahwa arti dan fungsi hukum dalam masyarakat direduksi pada satu hal yakni ketertiban (*order*) yang merupakan tujuan pokok dan pertama dari segala hukum. Kebutuhan terhadap ketertiban ini merupakan syarat pokok (fundamental)

⁴⁵ Otje Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni, 2002. Hlm. 1.

bagi adanya suatu masyarakat yang teratur dan merupakan fakta objektif yang berlaku bagi segala masyarakat manusia dalam segala bentuknya. Untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat maka diperlukan adanya kepastian dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat. disamping itu, tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya.

Kedua, bahwa hukum sebagai kaidah sosial, tidak berarti pergaulan antara manusia dalam masyarakat hanya diatur oleh hukum, namun juga ditentukan oleh agama, kaidah-kaidah susila, kesopanan, adat kebiasaan dan kaidah-kaidah sosial lainnya. Oleh karenanya, antara hukum dan kaidah-kaidah sosial lainnya terdapat jalinan hubungan yang erat antara yang satu dan lainnya. Namun jika ada ketidaksesuaian antara kaidah hukum dan kaidah sosial, maka penataan kembali ketentuan-ketentuan hukum dilakukan dengan cara yang teratur, baik mengenai bentuk, cara maupun alat pelaksanaannya.

Ketiga, bahwa hukum dan kekuasaan mempunyai hubungan timbal balik, dimana hukum memerlukan kekuasaan bagi pelaksanaannya karena tanpa kekuasaan hukum merupakan kaidah sosial yang berisikan anjuran belaka. Sebaliknya kekuasaan ditentukan batas-batasnya oleh hukum. Secara populer dikatakan bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman.

Keempat, bahwa hukum sebagai kaidah sosial tidak terlepas dari nilai (*Values*) yang berlaku di suatu masyarakat, bahkan dapat dikatakan bahwa

hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Sehingga dapat dikatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan yang hidup (*The Living Law*) dalam masyarakat yang tentunya merupakan pencerminan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu sendiri.

Kelima, hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat artinya hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Fungsi hukum tidak hanya memelihara dan mempertahankan dari apa yang telah tercapai, namun fungsi hukum tentunya harus dapat membatu proses perubahan masyarakat itu sendiri. Penggunaan hukum sebagai alat untuk melakukan perubahan-perubahan kemasyarakatan harus sangat berhati-hati agar tidak timbul kerugian dalam masyarakat sehingga harus mempertimbangkan segi sosiologi, antropologi kebudayaan masyarakat.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, pembangunan hukum itu meliputi 3 (tiga) komponen yaitu Asas-asas dan kaidah-kaidah hukum, kelembagaan hukum, dan proses perwujudan kaidah dalam kenyataan.⁴⁶

⁴⁶ Al-Amruzi, "Pembangunan Hukum Nasional Dalam Perspektif Filsafat Hukum", *Khasanah*, Vol V. No.6, November – Desember 2006. Hlm. 707.

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode adalah jalan yang dipergunakan dalam penelitian ilmiah. Sementara penelitian merupakan sarana pokok dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten, dengan mengadakan analisis dan konstruksi. Dengan demikian penelitian hukum senantiasa harus diserasikan dengan disiplin hukum yang merupakan suatu sistem ajaran tentang hukum sebagai norma dan kenyataan.⁴⁷

A. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum dengan fokus penelitian pendekatan yuridis sosiologis (*sociologis legal research*). Secara yuridis mengkaji Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan secara sosiologis mengkaji dalam implementasi undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu untuk mengetahui hambatan-hambatan dan pelanggaran-pelanggaran serta upaya dalam mengatasi hambatan-hambatan dan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada pemilu serentak.⁴⁸

B. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif analitis, dimana deskriptif bersifat pemaparan dan bertujuan memperoleh gambaran lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu

⁴⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2010. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI) Press. Hal. 20.

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002. Hlm. 51.

dan pada saat tertentu, atau mengenai gejala yuridis yang ada, atau peristiwa hukum tertentu yang terjadi di dalam masyarakat terkait dengan akan dilaksanakannya pemilu serentak.⁴⁹

C. Sumber Data Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan data primer dan data sekunder yang diambil dengan dua cara, yaitu penelitian lapangan dan penelitian pustaka, dengan uraian sebagai berikut:

1. Data Primer, merupakan data yang akan diperoleh dari studi lapangan melalui pengamatan dan wawancara langsung dengan responden berdasarkan pada pedoman wawancara.
2. Data Sekunder, merupakan bahan penelitian yang diambil dari studi kepustakaan yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan non hukum.
 - a. Bahan hukum primer, merupakan bahan pustaka berupa peraturan perundang-undangan, antara lain:
 - 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia tentang Tata Cara Pengunduran Diri Dalam Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden, Dan Wakil Presiden, Permintaan Izin Dalam Pencalonan Presiden Dan Wakil Presiden,

⁴⁹Soerjono Soekanto, *ibid.* Hlm. 42.

Serta Cuti Dalam Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum.

- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, digunakan untuk proses analisis, yaitu:
- 1) Buku-buku terkait.
 - 2) Dokumen-dokumen terkait.
 - 3) Makalah-makalah seminar terkait.
 - 4) Jurnal jurnal dan literatur terkait.
- c. Bahan hukum tersier
- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga.
 - 2) Kamus Inggris-Indonesia.
 - 3) Surat kabar harian dan *online*.
- d. Bahan non hukum, yaitu berupa buku-buku ilmu administrasi negara, data statistik, dan dokumen non hukum lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

D. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan studi pustaka dan lapangan adalah sebagai berikut:

1. Studi Pustaka :

Metode pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan atau *library research*, yang berarti mengumpulkan data-data yang diambil dari bahan-bahan atau buku-buku kepustakaan, selain itu juga dilakukan cara, yaitu:

2. Wawancara :

Wawancara dengan masyarakat berada disekitar Kabupaten Semarang. Pada penelitian ini penulis menggunakan teknik pengambilan sampling dimana semua individu dalam populasi tidak diberi kesempatan yang sama untuk dipilih sebagai anggota sampel. Jumlah yang dijadikan sampel penelitian adalah sebanyak 5 orang yaitu KPU Kabupaten Semarang, BAWASLU Kabupaten Semarang, dan Anggota DPRD Kabupaten Semarang.

3. Observasi :

Observasi atau pengamatan adalah aktivitas terhadap suatu proses atau objek dengan maksud merasakan dan kemudian memahami pengetahuan dari sebuah fenomena berdasarkan pengetahuan dan gagasan yang sudah diketahui sebelumnya, untuk mendapatkan informasi-informasi yang dibutuhkan untuk melanjutkan suatu penelitian. Observasi dalam penelitian ini digunakan untuk memperoleh gambaran implementasi penyelenggaraan pemilu, hambatan, dan pelanggaran serta upaya mengatasi hambatan dan pelanggaran yang terjadi pada waktu pemilu.

E. Teknik Analisis Data

Analisis data akan dilakukan secara deskriptif kualitatif. Deskriptif kualitatif, yaitu mengambil data-data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti sehingga dapat diuraikan secara deskriptif, kualitatif, dan komprehensif, yaitu menggambarkan kenyataan yang berlaku dan masih ada kaitannya dengan aspek-aspek hukum yang berlaku. Peneliti akan

menggunakan metode metode analisis induktif untuk penelitian empiris ini. Dalam penelitian hukum empiris, peneliti memeriksa kembali informasi yang diperoleh dari responden atau informan dan narasumber. Di samping itu, peneliti memperhatikan adanya keterhubungan antara data primer dengan data sekunder dan di antara bahan-bahan hukum yang dikumpulkan. Peneliti melakukan editing, dengan maksud agar kelengkapan dan validitas data dan informasi terjamin. Peneliti mengklasifikasikan data secara sistematis, artinya semua data ditempatkan dalam kategori-kategori.⁵⁰

⁵⁰ Djam'an Satori dan Aan Qomariah, *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta, 2009. Hlm. 145.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Tentang Pemilihan Umum

Sejak bangsa Indonesia merdeka, salah satu prinsip dasar bernegara yang dianut adalah paham kedaulatan rakyat. Hal ini ditandai sebagaimana amanat ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Redaksi itu yang tampil pertama kali meskipun dalam perkembangannya terjadi pergeseran paradigma yang semula rumusan konstitusi dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat secara redaksional berubah menjadi dilaksanakan menurut UndangUndang Dasar. Hal ini berarti bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Rakyatlah yang membentuk pemerintahan, ikut menyelenggarakan pemerintahan, dan menjadi tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan Negara. Pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat yang demikian itulah disebut dengan sistem demokrasi.

Laurence Whitehead merangkum pergeseran transisi kearah konsolidasi tatkala sistem demokrasi yang terkonsolidasi dianggap sebagai cara untuk meningkatkan secara prinsip komitmen seluruh lapisan masyarakat pada aturan main (rule of the game) demokrasi. Konsolidasi demokrasi tidak hanya merupakan proses politik yang terjadi pada level prosedural lembaga-lembaga politik tetapi juga pada level masyarakat.

Demokrasi akan terkonsolidasi bila aktor-aktor politik, ekonomi, negara, masyarakat sipil (political society, economic society, the state dan civil society) mengedepankan tindakan demokratis sebagai alternatif utama untuk meraih kekuasaan.

Senada dengan pandangan diatas dengan mengutip pendapat dari Jimly Asshidiqie bahwa konsepsi demokrasilah yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.⁵¹

Berdasarkan pada teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersamasama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggungjawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (the supreme law of the land), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Proses demokrasi juga terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.⁵²

Dalam perkembangannya praktek demokrasi di era modern sudah

⁵¹ Jimly Asshidiqie. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: PT. Grafindo Persada. 2014. Hlm. 13.

⁵² Gaffar, A. *Politik Indonesia menuju Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2004. Hlm. 14.

tidak memungkinkan lagi dijalankan secara langsung, dalam arti seluruh rakyat berkumpul untuk membuat keputusan dan seluruh rakyat bersama-sama menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu muncul demokrasi perwakilan, di mana rakyat memilih wakil-wakilnya untuk membuat keputusan Negara dan memilih pejabat yang akan menjalankan keputusan tersebut baik di tingkat pusat maupun di daerah. Keputusan yang diambil dan pelaksanaannya harus sesuai dengan aspirasi dan kepentingan rakyat. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan tidak kehilangan kedaulatannya, walaupun telah memilih wakil-wakilnya.⁵³ Rakyat menilai kinerja para wakilnya, dan jika dipandang gagal atau tidak sesuai, wakil itu tidak akan dipilih lagi. Dalam konstruksi ketatanegaraan berikut ini penulis paparkan relasi antara kedaulatan rakyat, demokrasi dan pemilu dalam sebuah tatanan.

Dalam tataran konsepsi, demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat. Di sisi lain, demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Demokrasi mengharuskan sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum.

Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan

⁵³ Donald, Parulian. *Menggugat Pemilu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. Hlm. 15.

penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat. Dalam hal ini hendaknya perlu dipahami bersama terhadap sebuah konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu: Pertama, Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).

Kedua, Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). Ketiga, Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prose prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Ketiga aspek kesepakatan dimaksud berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kema jemukan.

Mengacu pada kerangka pemikiran paradigmatik mengenai ide dasar demokrasi dan kedaulatan dirakyat maka rumusan konstitusi yang memayungi penyelenggaraan Pemilu di Indonesia termaktub di dalam ketentuan Pasal 22 E (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. Dalam ketentuan delegatif sebagaimana pengaturan melalui rumusan Pasal 3 ayat (5) memberikan arah pengaturan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD. Perihal dimaksud secara berkelanjutan berelasi dengan pengaturan sebagaimana termatub di dalam ketentuan Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112.⁵⁴

Dalam kerangka ilmu tafsir atas konstitusi maka dengan menggunakan metode penafsiran original intent penulis berpandangan bahwa terdapat inkonsistensi pengaturan di dalam rumusan UU Pilpres yang notabnya dalam perspektif konstitusi Pemilihan Umum merupakan suatu konstruksi politik hukum ketatanegaraan yang mencerminkan satu kesatuan yang utuh untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tafsir atas konstitusi ini juga dilandasi pada semangat tatkala para penyusun konstitusi melakukan amandemen terhadap UUD 1945 mengeluarkan kesepakatan-kesepakatan yang bersifat mendasar.⁵⁵

Pemilihan umum dalam konstitusi maka akan merujuk pada pertimbangan untuk dilakukannya Pemilihan Umum secara bersama-sama dan/atau serentak. Sebagai salah satu agenda pembaharuan sistem hukum dan sistem politik gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara

⁵⁴ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

⁵⁵ A. S. Abbas. *Demokrasi dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya dan Anglo Media.2005.

langsung mulai berkumandang sejak MPR melakukan amendemen yang pertama terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Serentak dengan itu berkembang pula gagasan mengenai parlemen dengan sistem bicameral. Kedua hal ini disadari benar akan membawa implikasi perubahan yang cukup besar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pada masa yang akan datang.

Urgensi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, sebenarnya dilatarbelakangi hal-hal empiris berkenaan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara selama ini di Indonesia. Arti penting pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung perlu dilihat terutama berdasarkan kenyataan tentang luasnya cakupan tugas, wewenang dan tanggung jawab Presiden Republik Indonesia yang pernah terbukti melahirkan pemerintahan yang sentralistik dan otoritarian lantaran Undang-Undang Dasar 1945 ditafsirkan dengan tujuan pembenaran *executive heavy*.⁵⁶

Berdasarkan rangkaian sejarah diatas maka salah satu substansi perubahan adalah mengenai pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan satu unsur penting dari pelaksanaan sistem demokrasi konstitusional yang meletakkan kedaulatan rakyat sebagai dasar atau fundamen pembentukan lembagalembaga politik demokrasi seperti badan legislatif maupun badan eksekutif. Pemilihan umum menjadi tolok ukur berjalannya proses demokratisasi, karena itu pemilihan umum harus

⁵⁶ J.M. Ghaffar. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press. 2013. Hlm. 17.

dilaksanakan secara jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia sesuai dengan kaidah-kaidah universal penyelenggaraan pemilu yang demokratis.⁵⁷

Dalam ranah teoritis konsep pemilu serentak adalah suatu kebijakan politik untuk melakukan penggabungan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam satu hari H pemungutan suara. Dalam konteks perbandingan (*comparative*) sistem politik yang berkembang konsep pemilu serentak hanya dikenal di negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensial. Sebab, dalam sistem ini, baik anggota legislatif maupun pejabat eksekutif dipilih melalui pemilu. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana pemilu legislatif dengan sendirinya menghasilkan pejabat eksekutif. Sebab, parpol atau koalisi parpol yang memenangi pemilu menguasai mayoritas kursi parlemen sehingga bisa membentuk pemerintahan.

Sebagaimana diutarakan oleh Didik Supriyanto bahwa gagasan Pemilu serentak mampu mengatasi politik dinasti dengan dasar argumentasi⁵⁸ ***Pertama***, bila pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dilaksanakan bersamaan, setiap orang (termasuk petahana dan kerabatnya) memiliki peluang terbatas untuk mencalonkan diri. Mereka harus memilih salah satu jabatan yang hendak dicapai: anggota legislatif atau jabatan eksekutif. Baik yang terpilih maupun yang tidak berada dalam posisi sama dalam kurun lima tahun ke depan. Bandingkan dengan situasi saat ini.

⁵⁷ J.M. Ghaffar, 2013. Ibid. Hlm. 27.

⁵⁸ Didik Supriyanto, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Prenada Media. 2018.

Pada saat pemilu legislatif, setiap orang memburu kursi DPR, DPD, dan DPRD. Selang satu atau dua tahun kemudian, mereka yang sudah mendapat kursi parlemen maupun yang gagal bergerak ke arena eksekutif berebut kursi kepala daerah dalam pilkada. Bagi pemilik kursi parlemen yang gagal bisa kembali menduduki kursinya; sedangkan yang berhasil akan meninggalkan kursinya untuk orang lain, yang bisa jadi adalah kerabatnya.

Kedua, penggabungan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif memaksa partai-partai politik membangun koalisi sejak dini. Mereka sadar, keterpilihan calon pejabat eksekutif yang mereka usung akan memengaruhi keterpilihan calon-calon anggota legislatif. Hal ini mendorong partai-partai akan membangun koalisi besar sehingga pasca pemilu menghasilkan blocking politic di satu pihak, terdapat koalisi besar yang memenangi jabatan eksekutif sekaligus menguasai kursi parlemen; di pihak lain terdapat koalisi gagal meraih jabatan eksekutif yang menjadi kelompok minoritas parlemen sehingga mau tidak mau menjadi oposisi. Dengan demikian melalui gagasan Pemilu serentak diharapkan menjadikan suatu upaya untuk membangun kualitas demokrasi yang terkonsolidasi sehingga secara simultan akan berdampak pada menguatnya sistem Presidensil di Indonesia.

Pilar utama fungsi Mahkamah Konstitusi adalah melaksanakan *constitutional review*. Sedangkan *constitutional review* yang merupakan produk sistem pemerintahan modern yang dilandasi oleh gagasan negara

hukum (*rule of law*), pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (*protection of fundamental rights*) memiliki dua tugas utama.⁵⁹ Pertama, menjaga berfungsinya proses-proses demokrasi dalam hubungan saling mempengaruhi antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan kata lain, *constitutional review* bertugas mencegah perebutan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan negara dengan mengorbankan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Kedua, yang tidak kalah pentingnya dan berkaitan erat dengan tugas pertama itu, adalah untuk melindungi hak-hak atau kehidupan pribadi warga negara dari pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu cabang kekuasaan negara.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa gagasan membentuk Mahkamah Konstitusi adalah upaya untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum dan memberi perlindungan maksimum terhadap demokrasi dan hak-hak dasar warga negara. Perlindungan terhadap hak-hak dasar ini menjadi penting digarisbawahi dalam setiap negara hukum yang demokratis, menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi di negara yang bersangkutan karena tatkala hak-hak dasar itu dimasukkan ke dalam konstitusi, yang berarti telah menjadi bagian dari konstitusi, maka ia mengikat seluruh cabang kekuasaan negara. Hal ini juga dapat dilihat dari perspektif lain, yaitu dari perspektif sejarah kelahiran pemikiran tentang konstitusi itu sendiri yang secara esensial tidak lain merupakan sejarah

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, 2014. Op. Cit. Hlm. 71

pernyataan hak-hak, sehingga hak-hak konstitusional itu sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan konstitusi melainkan merupakan bagian dari (*incorporated in*) konstitusi.

Berdasarkan analisis diatas penulis berpandangan bahwa desain konstitusional Pemilihan Umum di Indonesia yang digagas oleh para pembentuk konstitusi sebagai model pemilihan umum bersama yang diselenggarakan dalam satu rangkaian yang utuh dan terintegrasi penyelenggaraannya oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menimbulkan pro dan kontra terkait dengan kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam bingkai check and balance kelembagaan negara serta posisi Mahkamah Konstitusi sebagai negative legislator. Terkait dengan gagasan itu, Hans Kelsen dalam buku *General Theory of Law and State* mengemukakan bahwa kewenangan lembaga peradilan menyatakan suatu peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam istilah Kelsen, pada proses legislasi "*recognized the need for an institution with power to control or regulate legislation.*"

Lebih lanjut Hans Kelsen menegaskan, lembaga peradilan berwenang membatalkan suatu undang-undang atau menyatakan suatu undang-undang tidak mengikat secara hukum. Dalam menjalankan fungsi ini, pemegang kekuasaan kehakiman bertindak sebagai negative legislator. Ditambahkan Hans Kelsen sebagai berikut:

“The power to examine the laws as to their constitutionality and to invalidate unconstitutional laws may be conferred, as a more or less exclusive function, on a special constitutional court... The possibility of a law issued by legislative organ being annulled by another organ constitutes a remarkable restriction of the former’s power. Such a possibility means that there is, besides the positive, a negative legislator. An organ which may be composed according to a totally different principle from that of the parliament elected by the people”.

Gagasan itulah yang kemudian meletakkan keniscayaan akan adanya kekuasaan khusus untuk mengontrol hasil legislasi yang dikeluarkan lembaga legislatif. Kemudian, gagasan ini dibaca oleh Bojan Bugarcic sebagai upaya Hans Kelsen untuk memunculkan legislatif positif (*positive legislature*) yang diperankan oleh parlemen, sedangkan model legislatif negatif (*negative legislature*) diperankan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan model ini berarti Mahkamah Konstitusi menjadi bagian yang dapat mempengaruhi proses legislasi di lembaga legislatif.

Berdasarkan penjelasan diatas maka Putusan Mahkamah Konstitusi yang menjadi pintu masuk pelaksanaan pemilihan umum serentak, tentu saja menjadi angin segar dalam penataan sistem demokrasi di Negara Indonesia. Namun demikian dalam ranah praksis menimbulkan perdebatan yang tajam terkait dengan pelaksanaan Pemilu serentak yang akan dilakukan pada tahun 2019 dan Pemilihan Umum berikutnya sebagaimana amar Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013.⁶⁰ Hal ini menjadi kontra produktif tatkala Hakim Mahkamah Konstitusi memandang bahwa Pemilu serentak memiliki dasar konstitusionalitas yang absah. Sifat konstitusionalitas

⁶⁰ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

bersyarat sebagaimana di dalam amar Putusan dimaksud justru menunjukkan praktek inkonsistensi dalam konteks penegakan supremasi konstitusi di Indonesia.

Namun pemilu serentak sebagai putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tersebut dalam pandangan beberapa kalangan dirasa belum menjajikan hasil pemilu yang mampu menjamin terciptanya pemerintahan yang stabil dan efisien, khususnya dalam upaya penguatan sistem presidensial yang selama ini diterapkan di Indonesia.

2. Peluang dan Tantangan

Pelaksanaan pemilu serentak belum tentu akan berdampak positif terhadap penguatan sistem presidensial multipartai. Ada banyak variabel yang harus dikombinasikan, kombinasi sistem pemilu seperti *plurality* dan *Majority Run Off (MRO)*. Dampaknya bisa berbeda bila dikombinasikan dengan pemilu rksekutif-legislatif serentak. Temuan umum dalam berbagai riset, terutama dari sistem presidensial multipartai dengan gabungan sistem pemilu serentak cenderung dapat membantu dapat membantu penyederhanaan sistem kepartaian. Hal ini tergantung pada jumlah kandidat presiden yang akan maju sebagai calon presiden. Bila kandidat presidennya banyak, maka dampak reduktif dari sistem ini sistem kepartaian legialatif cenderung memudar.⁶¹

Peluang adanya pemilu serentak bagi penyelenggara pemilu adalah efisiensi biaya pemilu itu sendiri. Dalam konteks Indonesia, penyelenggara

⁶¹ Hanan, D. Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia. Pemilu serentak, Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian. *Jurnal Universitas Paramadina*. 2016. Hlm. 13.

pemilu meliputi KPU dan Bawaslu yang dalam pelaksanaan tugasnya secara etis dikontrol oleh Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilu (DKPP). KPU bertanggungjawab atas Penyelenggaraan Pemilu mulai dari pendataan pemilih, menerima dan memvalidasi nominasi kontestan pemilu baik partai politik maupun kandidat, melaksanakan pemilu, perhitungan suara dan rekapitulasi suara.

Sementara Bawaslu bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu agar sesuai dengan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dalam pelaksanaan peran dan fungsi tersebut tentunya terkait banyak aspek teknis pemilu dan manajemen pemilu yang harus dilakukan. Sistem pemilu yang berbeda membutuhkan pengaturan dan persiapan serta manajemen pemilu yang berbeda. Peluang terbesar dari Penyelenggaraan Pemilu dengan dilaksanakannya pemilu serentak adalah efisiensi anggaran pemilu, karena pemilu tidak lagi dilaksanakan berkali-kali.⁶²

Sedangkan tantangannya, perubahan sistem pemilu dari pemilu bertahap menjadi pemilu serentak membawa konsekuensi teknis penyelenggaraan pemilu yang cukup besar. Pelaksanaan pemilu serentak membutuhkan kapabilitas dan profesionalitas penyelenggara pemilu yang baik. Meskipun pemilu serentak rentang waktu pelaksanaan pemilu menjadi lebih pendek dan penggunaan anggaran lebih efisien.

Namun persiapan penyelenggaraan pemilu membutuhkan waktu yang cukup panjang. Aspek teknis penyelenggaraan pemilu menjadi lebih

⁶² Hanan, D. Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia. Pemilu serentak, Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian. *Jurnal Universitas Paramadina*. 2016. Hlm. 16.

rumit. Logistik pemilu menjadi lebih banyak, sehingga harus dipersiapkan secara matang agar pelaksanaan pemilu tidak mengalami hambatan. Masalah kapasitas penyelenggara pemilu ini sangat penting untuk suksesnya pemilu serentak. Hal ini apabila terdapat permasalahan kapabilitas dalam menangani logistik, pemilu legislatif dan pemilu presiden secara terpisah merupakan pilihan.⁶³

Pemilu serentak juga membutuhkan kertas suara yang lebih banyak, serta waktu yang dibutuhkan pemilih di dalam bilik suara menjadi lebih banyak. Oleh karena itu penyelenggara pemilu dituntut untuk bisa mendesain surat suara yang lebih sederhana. Selain itu, sosialisasi kepada pemilih harus dilaksanakan secara lebih luas baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya agar tetap tercipta pemilu yang berkualitas pula.

Beberapa tantangan lain dalam penyelenggaraan pemilu serentak terkait dengan penyederhanaan dalam penyelenggaraan pemilu adalah perubahan sistem pemilu yang berbasis pada pilihan partai (sistem proporsional daftar tertutup) dan penyederhanaan system kepartaian. Aspek sinkronisasi Undang-Undang, terutama UU Pemilihan Umum Presiden, UU Pemilu dan UU Partai Politik, juga menjadi sangat penting bagi penyelenggara pemilu. Semua kebijakan yang mendukung penyelenggaraan pemilu serentak akan terwujud apabila penyelenggara pemilu menjalin kerjasama yang baik dengan DPR dan Pemerintah. Sepanjang semua hal teknisnya diperhitungkan dan pengaturan dasarnya

⁶³ Gaffar, A. *Politik Indonesia menuju Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2004. Hlm. 31.

dimuat dalam ketentuan undang-undang, pelaksanaan teknisnya tidak akan ada masalah yang berarti. Untuk meminimalisir hambatan dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019, beberapa hal (upaya) yang dapat dilakukan adalah adanya undang-undang pemilu serentak yang mengatur garis besar penyelenggaraan Pemilu Serentak. Tidak perlu *rigid* (kaku) karena ini yang akan dituangkan dalam peraturan KPU. Koordinasi dengan berbagai pihak yang berhubungan dengan pemilu, tentu menjadi hal yang harus selalu dijalin bahkan sejak saat ini.

B. PEMBAHASAN MASALAH

1. Implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

Berdasarkan teori hukum, suatu norma tidak boleh bertentangan dengan norma yang ada di atasnya. Hal inilah yang dimaksud sebagai sistem hierarki norma hukum atau perundang-undangan. Hierarki dalam hal ini dapat dimaknai sebagai suatu tata tingkatan aturan hukum, atau struktur norma hukum tertulis dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁴ Oleh karena itu, idealnya suatu pembentukan peraturan seharusnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya. Karena peraturan yang ada di tingkatan atas mendasari pembentukan peraturan yang ada di bawahnya. Pembentukan peraturan harusnya memperhatikan salah satu asas-asas peraturan perundangan yang menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan dibuat oleh penguasa yang memiliki

⁶⁴ Fajlurrahman, Jurdi, *Pengantar hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Prenada Media.

kedudukan.

Hans Kelsen mengemukakan teori jenjang norma hukum atau lebih dikenal dengan Stufentheorie berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan). Hal ini berarti, suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis, fiktif serta abstrak, yaitu Norma Dasar atau Grundnorm.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia diatur dalam ketentuan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

PKPU berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) tidak dalam ketentuan tentang hierarki peraturan perundang-undangan diatas. Apabila kita hanya membaca ketentuan dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, kita tidak akan menemukan “frasa peraturan KPU” di

dalamnya. PKPU sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan akan terlihat dalam substansi pasal selanjutnya, yaitu Pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi:⁶⁵

- a. Ayat (1) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat;
- b. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Menurut ketentuan Pasal tersebut diatas, maka PKPU dikategorikan sebagai suatu peraturan yang ditetapkan oleh komisi yang setingkat dengan lembaga negara lain yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah suatu Undang-Undang yang lebih tinggi dan

⁶⁵ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan undang-undang kepada KPU.

Pemilu merupakan satu-satunya prosedur demokrasi yang melegitimasi kewenangan dan tindakan para wakil rakyat untuk melakukan tindakan tertentu. Pemilu adalah mekanisme sirkulasi dan regenerasi kekuasaan. Pemilu juga satu-satunya cara untuk menggantikan kekuasaan lama tanpa melalui kekerasan (*chaos*) dan kudeta. Melalui pemilu rakyat dapat menentukan sikap politiknya untuk tetap percaya pada pemerintahan lama, atau mengganti dengan pemerintahan yang baru.

Pemilu merupakan sarana penting dalam mempromosikan dan meminta akuntabilitas dari para pejabat publik, melalui pemilu diharapkan proses politik yang berlangsung akan melahirkan melahirkan suatu pemerintahan baru yang sah, demokratis dan benar-benar mewakili kepentingan masyarakat pemilih. Oleh karena itu pemilu yang baru saja berakhir 2017 tadi tidak dapat lagi disebut sebagai kelemahan dan peluang-peluang yang dapat mengancam kehidupan demokratis itu sendiri.

PKPU merupakan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 75 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur bahwa untuk penyelenggaraan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU.

Apabila terdapat suatu norma hukum atau peraturan yang lebih

rendah tingkatannya dianggap atau dipandang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan solusi dengan dilakukannya mekanisme pengujian (uji materiil). Dalam konteks ini, jika terdapat PKPU yang dipandang bertentangan dengan undang-undang pemilu (UUPemilu), maka pengujiannya dilakukan di Mahkamah Agung sesuai dengan pengaturan dalam Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pelaksanaan Pemilu serentak 2019 semakin dekat. Untuk menyongsong pelaksanaan pesta demokrasi rakyat tersebut, berbagai peraturan sudah diundangkan oleh pemerintah. Sebagai pihak yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk merumuskan aturan penyelenggaraan (*electoral law*) dan pelaksanaan pemilu (*electoral process*), KPU mengeluarkan PKPU sebagai peraturan pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019. Sampai sekarang sudah ada beberapa PKPU yang telah diundangkan, diantaranya:

- a. PKPU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019.
- b. PKPU Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019.
- c. PKPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR.
- d. PKPU Nomor 15 Tahun 2018 tentang Norma, Standar, Prosedur,

Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilu.

- e. PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota.
- f. PKPU Nomor 21 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Komisi Pemilu Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota.
- g. PKPU Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- h. PKPU Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum.
- i. PKPU Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum.
- j. PKPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- k. PKPU Nomor 28 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum.
- l. PKPU Nomor 29 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum.
- m. PKPU Nomor 30 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

- n. PKPU Nomor 31 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota.
- o. PKPU Nomor 32 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan PKPU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019.
- p. PKPU Nomor 33 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan PKPU Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum.
- q. PKPU Nomor 34 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan PKPU Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum.

KPU mengeluarkan satu peraturan yang disebut PKPU. PKPU sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang jelas kedudukannya dalam hirarki peraturan perundang-undangan. PKPU diakui dan memiliki kekuatan hukum mengikat, sehingga memiliki konsekuensi atau akibat bagi setiap masyarakat atau institusi yang terkait dengan KPU.

Salah satu yang sempat kontroversial dan mendapat banyak sorotan masyarakat tentang persyaratan pendaftaran calon anggota legislatif atau caleg tahun 2019. Aturan tersebut adalah peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Terdapat hal yang menarik untuk dipahami dan dikaji dari PKPU Nomor 20 Tahun 2018 khususnya tentang syarat bakal calon anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD

Kabupaten/Kota. Pasal 7 Ayat (1) huruf h PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah bukan mantan narapidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak atau korupsi.

Point penting PKPU tersebut mengatur adanya pelarangan mantan narapidana korupsi untuk mendaftarkan diri sebagai calon legislatif dalam pemilu 2019, demi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik harus dikelola melalui pemerintahan yang bersih yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Sehingga aturan PKPU tersebut belum bisa dikatakan melanggar ketentuan Pasal 28 huruf D Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa: “setiap orang berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”⁶⁶

Banyak pihak yang menyampaikan PKPU tersebut melanggar hak asasi manusia (HAM) para calon legislatif khususnya hak mantan narapidana untuk mencalonkan diri. Hal ini dikuatkan dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bentuk hak yang dapat dipersamakan dengan pidana pencabutan hak-hak tertentu dan tidak sesuai dengan Pasal 35 Ayat (1) angka 3 KHUP hak memilih dan dipilih dapat dicabut dengan putusan pengadilan.

Peraturan perundang-undangan tidak dapat mencabut hak pilih (hak politik) seseorang, melainkan hanya memberi pembatasan sesuai dengan

⁶⁶ Hanum Hapsari, *Dilema Pelarangan Narapidana Korupsi Mendaftarkan Diri Sebagai Calon Legislatif*. Makalah disampaikan dalam jurnal seminar nasional Hukum Universitas Negeri Semarang. Volume 4 Nomor 2 Tahun 2018. Hlm. 136 – 153.

Pasal 28J UUD 1945. Oleh karena itu, PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang melarang mantan narapidana untuk mencalonkan diri sebagai calon legislatif, artinya PKPU telah memberikan hukuman tambahan mencabut hak politiknya. Pencabutan hak politik seseorang hanya dapat dilakukan dengan putusan hakim sebagai hukuman tambahan.⁶⁷

Syarat utama terselenggaranya negara hukum yang demokratis yaitu *rule of law*, demokrasi, dan pemerintahan yang baik. ketiga syarat tersebut menjadi konsep fundamental dan prinsip pokok yang diterima oleh sebagian negara hukum modern. Good governance sendiri meliputi kepastian, transparansi, partisipasi, efektivitas, dan hak asasi manusia.⁶⁸ Dengan demikian, menciderai hak asasi warga negara untuk mendapatkan calon legislatif yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, sama saja menghilangkan asas kemanfaatannya dari PKPU tersebut.

Pemilu dapat dikatakan demokratis jika memenuhi beberapa prasyarat dasar. Tidak seperti pada masa rezim orde baru dimana pemilu seringkali disebut sebagai demokrasi seolah-olah Pemilu yang sedang berlangsung sekarang sebagai pemilu reformasi harus mampu menjamin tegaknya prinsip-prinsip pemilu yang demokratis. Setidak-tidaknya, ada 5 (lima) parameter universal dalam menentukan kadar demokratis atau tidaknya pemilu tersebut:

a. Universalitas (*Universality*)

⁶⁷ MK Anulir Larangan Mantan Narapidana Ikut Pilkada. <http://nasional.kompas.com/read/2015/07/10/020000021/MK>. Anulir Larangan Mantan Narapidana Ikut Pilkada diakses Februari 2019.

⁶⁸ Henk Addink, Sourcebook-Human Rights and Good Governance (Asialink Project on Education in Goog Governace and Human Right, 2010. Hlm. 4.

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 kaedah-kaedah demokrasi universal itu sendiri.

b. 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 kontestan pemilu. Secara sederhana, antara partai politik besar dengan partai politik kecil yang baru lahir tentunya memiliki kesenjangan sumberdaya yang lebar. Oleh karena itu, regulasi pemilu seharusnya dapat meminimalisir terjadinya *political inequality*.

c. Kebebasan (*Freedom*)

Dalam pemilu yang demokratis, para pemilih harus bebas menentukan sikap politiknya tanpa adanya tekanan, intimidasi, iming-iming pemberian hadiah tertentu yang akan mempengaruhi pilihan mereka jika hal demikian terjadi dalam pelaksanaan pemilu maka pelakunya harus diancam dengan sanksi pidana pemilu yang berat. Apapun pilihan politik yang diambil oleh pemilih, tidak boleh diketahui oleh pihak manapun. Bahkan oleh panitia pemilihan. Kerahasiaan sebagai suatu prinsip sangat terkait dengan aktivitas pemilu harus berlandaskan prinsip transparansi, baik KPU, peserta pemilu maupun Pengawas Pemilu Transparansi ini terkait dengan dua hal, yakni kinerja

dan penggunaan sumberdaya.

KPU harus dapat meyakinkan publik dan peserta pemilu bahwa mereka adalah lembaga independen yang akan menjadi pelaksana pemilu yang adil dan tidak berpihak. 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 donator untuk membiayai aktifitas kampanye pemilu mereka.

Kemudian terkait dengan fungsi dan peran pengawas pemilu di berbagai negara di dunia sebetulnya pelaksanaan pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga yang kita kenal sekarang dengan sebutan Badan Pengawas Pemilu untuk tingkat nasional dan Panitia Pengawas Pemilu untuk tingkat Kabupaten/kota untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil. Bahkan dalam praktek pemilu di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan pemilu yang demokratis, keberadaan Lembaga Pengawas Pemilu tidak dibutuhkan. Namun para perancang undang-undang pemilu sejak Orde Baru sampai sekarang menghendaki Lembaga Pengawas Pemilu eksis, karena posisi maupun perannya dinilai strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan pemilu sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku terutama menegakkan asas pemilu yang Luber dan Jurdil.

Kerangka dasar teori yaitu dalam mencapai sebuah kinerja yang baik, seorang aparatur harus memiliki kemampuan dalam mengatur waktu agar dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Pendapat lain tentang kinerja, seperti yang dikemukakan oleh Widodo mengatakan bahwa kinerja yaitu melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggungjawabnya dengan hasil yang diharapkan.

d. Kerahasiaan (*Secrecy*)

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

e. Transparansi (*Transparency*)

Segala hal yang terkait dengan aktivitas pemilu harus berlandaskan prinsip transparansi, baik KPU, peserta pemilu maupun Pengawas Pemilu. Transparansi ini terkait dengan dua hal yakni kinerja dan penggunaan sumberdaya. 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 darimana, berapa dan siapa yang menjadi donator untuk

membiyai aktifitas kampanye pemilu mereka.

Prinsip penyelenggaraan pemilu salah satunya adalah berkepastian hukum, prinsip ini erat hubungannya dengan salah satu dari tujuan suatu hukum itu dibuat. Tujuan hukum ada tiga, yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan, yang merupakan satu rangkaian yang saling berhubungan satu sama lain.

Kepastian hukum merupakan manifestasi dari kewajiban imperatif para penyelenggara pemilu dalam melaksanakan ketentuan yang ada di dalam perundang-undangan. Bersumber pada norma hukum, akan memberikan kepastian pada semua pihak yang terlibat dalam pemilu, sehingga peserta pemilu dan masyarakat mempunyai harapan terhadap penyelenggaraan pemilu dapat menjaga kelangsungan demokrasi.⁶⁹ Kepercayaan pada demokrasi memberikan efek positif pada adanya kebebasan, kemerdekaan, dan kekayaan pada warga negara dari berbagai negara.

Semua ketentuan yang mengatur pemilu harus konsisten satu sama lain, sehingga tidak terjadi kontradiksi antar-ketentuan atau antar peraturan. PKPU yang disusun oleh KPU tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Pemilu, hal ini merupakan wujud PKPU dapat memberikan kepastian hukum. Kepastian Hukum dalam pengaturan pemilu akan terwujud apabila:⁷⁰

⁶⁹ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Prenada Media, 2018. Hlm. 71.

⁷⁰ Hasyim Asy'ri, *Pemilu Demokratis*, <http://kajianpemilu.blogspot.com/2017/05/pemilu-demokratis.html>, diakses Februari 2019.

- a. Semua aspek mengenai pemilu diatur secara komprehensif sehingga tidak terjadi kekosongan hukum;
- b. Semua ketentuan yang mengatur pemilu harus konsisten satu sama lain, sehingga tidak terjadi kontradiksi antar-ketentuan atau antar peraturan;
- c. Semua ketentuan harus mengandung arti yang jelas dan bermakna tunggal, sehingga tidak terjadi ketentuan yang menimbulkan multitafsir; dan
- d. Semua ketentuan yang dibentuk harus dapat dilaksanakan.

Selain itu KPU dalam menyusun PKPU haruslah berkarakter responsif. Untuk menjadi responsif suatu produk hukum harus berorientasi pada tujuan hukum yaitu keadilan. Keadilan menurut pandangan Rawls berbasis utilitarianisme,⁷¹ yakni kemanfaatan maksimal pada masyarakat sebanyak-banyaknya. Begitu juga pada KPU yang diberi kewenangan untuk menyusun PKPU yang memberikan keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Gaffar sebagaimana dikutip oleh (Shubhan, 2006: 43) memberikan parameter tentang sistem pemilu yang ideal, diantaranya: (1) demokrasi dalam sistem pemilu secara implisit dapat dilakukan secara adil dan jujur serta pemilu yang berkualitas; (2) *out put* pemilu harus berkualitas dan kompetitif serta akuntabilitas yang tinggi; (3) derajat keterwakilan dengan perimbangan antara pusat dan daerah; (4) peraturan perundang-undangan

⁷¹ Lihat John Rawls, A. *Theori of Justice Reviised Edition*, Massachussetts: Harvard University Press, 1971. Hlm. 10.

haruslah tuntas; dan (5) pelaksanaan pemilu bersifat praktis dan konkrit.⁷²

Adapun untuk menjaga kelangsungan demokrasi diperlukan prinsip-prinsip pilar sistem politik yang demokrasi, yaitu (1) jaminan hak dan kebebasan warga Negara; (2) *partisipatory democracy*; (3) sistem memilih dan mengganti penyelenggaraan Negara; (4) *rule of law*; (5) *check and balance separation of power*; (6) pemerintah oposisi yang efektif; (7) sistem pemerintahan daerah berdasarkan desentralisasi; (8) Korelasi Pemilu serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial paham konstitusionalisme; (9) pemerintah oleh partai mayoritas; (10) budaya demokrasi (*civic cultural*) sebagai sikap dan perilaku warga Negara.⁷³

Pemilu legislatif pusat maupun daerah, seyogyanya memenuhi unsur berikut ini: (1) sesuai dengan ketentuan UUD 1945; (2) menghasilkan sistem parpol pluralisme moderat; (3) menciptakan keseimbangan sistem representasi penduduk; (4) menghasilkan sistem representasi penduduk; (5) menjamin keterwakilan perempuan dan minoritas; (6) soliditas dukungan terhadap presiden; (7) menghilangkan tindakan manipulatif; dan (8) sistem pemilu yang simpel.⁷⁴

Berkaitan dengan hal tersebut, Surbakti memberikan pandangan tentang sistem pemilu legislatif. Menurutnya, sistem pemilu legislatif dalam pemilihan umum dibagi atas tiga sistem utama, yaitu: sistem

⁷³ Asy'ari, H, 2011. *Merancang Sistem Politik Demokrasi Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan.

⁷⁴ Surbakti, R. Supriyanto, 2011. *Merancang Sistem Politik Demokrasi*. Jakarta: Gramedia.

mayoritarian. Sistem mayoritarian merupakan sistem yang menyediakan satu kursi atau *single constituency* dalam daerah pemilihan, dan ditentukan oleh perolehan suara terbanyak; (2) sistem proporsional, yaitu kebalikan dari sistem mayoritarian. Setiap daerah pemilihan tersedia banyak kursi dengan perolehan kursi parpol secara proporsional dengan ketentuan jumlah suara terbanyak; dan (3) sistem semiproporsional merupakan gabungan kedua sistem diatas.

Dalam pemilu presiden dan wakil presiden, sistem dilakukan dengan dua cara, yaitu *pertama*, pemilu secara langsung (*popularly elected*) adalah calon yang mendapatkan suara terbanyak sebagai presiden terpilih, dalam pemilu tidak langsung (*electoral college*) adalah dilakukan melalui porsi suara wakil rakyat (DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota) yang menjadi representasi rakyat dalam pemilu presiden dengan perolehan suara lebih dari 50%. Calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pemenang dalam pemilu secara langsung. Sedangkan dalam pemilu tidak langsung, Calon yang menempatkan 50% wakilnya yang akan terpilih menjadi presiden.⁷⁵

Kesimpulannya Prinsip Implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, bahwa penyelenggaraan pemilu salah satunya adalah hukum itu dibuat untuk masyarakat. Tujuan hukum ada 3 (tiga) yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan, yang merupakan rangkaian yang saling berhubungan satu sama lain. Kepastian hukum merupakan

⁷⁵ Haris, S., Surbakti dkk, 2014. *Pemilu Nasional Serentak 2019*. Diakses dari [http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015_02_06_01_35_09_EXECUTIVE SUMMARY PEMILU SERENTAK 2019](http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015_02_06_01_35_09_EXECUTIVE_SUMMARY_PEMILU_SERENTAK_2019).

manifestasi dari kewajiban imperatif para penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan ketentuan yang ada di dalam perundang-undangan. Bersumber pada norma hukum, akan memberikan kepastian pada semua pihak yang terlibat dalam Pemilu, dengan demikian peserta pemilu dan masyarakat mempunyai harapan terhadap penyelenggaraan pemilu dapat menjaga kelangsungan demokrasi.

2. Hambatan dan Pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu serentak, berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Dalam penyelenggaraan desain pemilu serentak, praktek yang banyak digunakan adalah penggabungan antara pemilihan eksekutif dengan pemilihan legislatif. Bukan hanya untuk tingkat nasional, pemilu serentak di beberapa negara juga dilakukan dengan menggabungkan antara pelaksanaan pemilu nasional dengan pemilu regional atau lokal. Di Amerika Serikat, misalnya di beberapa negara bagian, pemilu bukan hanya memilih presiden, anggota kongres dan senat di tingkat pusat, melainkan dalam waaktu bersamaan juga menyelenggarakan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian.⁷⁶

Pelaksanaan pemilu serentak belum tentu akan berdampak positif terhadap penguatan sistem presidensial multipartai. Ada banyak variabel yang harus dikombinasikan, kombinasi sistem pemilu seperti *plurality dan majority run off (MRO)*. Dampaknya bisa berbeda bila dikombinasikan

⁷⁶Haris, S., Surbakti dkk, 2014. Ibid. hlm. 14.

dengan pemilu eksekutif-legislatif serentak. Temuan umum dalam berbagai riset, terutama dari sistem presidensial multipartai di Amerika Latin menunjukkan bahwa gabungan sistem pemilu presiden dengan formula *plurality* dengan pemilu legislatif secara serentak cenderung dapat membantu penyederhanaan sistem kepartaian.⁷⁷

Dalam perspektif politik, munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, dapatlah ditelusuri melalui penyelenggaraan Pilihan Presiden tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu legislatif, dimana dalam pemilu tersebut 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 mempengaruhi 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. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik sehingga dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan menurut sistem pemerintahan presidensial.

Untuk itu penataan sistem pemilu oleh Mahkamah Konstitusi bertujuan agar sistem pemilu lebih mampu melahirkan presiden dan wakil presiden yang berkualitas, serta mampu menyelesaikan persoalan bangsa

⁷⁷ Hanan, D, 2016. Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian. *Jurnal Universitas Paramadina*, 13, 1451 – 1475.

dan negara. Pilihan presiden yang dilakukan setelah Pemilu legislatif (Pemilu tidak serentak) telah menyebabkan sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensiil keluar dari ril konstitusi, dengan demikian untuk mengembalikan hal tersebut pada sistem yang benar menurut konstitusi harus dengan membatalkan beberapa ketentuan Pasal dalam UU Pilpres yang mengatur hal tersebut.⁷⁸

Pemisahan sistem pemilu tersebut, dinilai kurang efektif dan efisien dalam pelaksanaan pemilu yang menganut pemerintahan sistem presidensiil, karena menimbulkan berbagai permasalahan, seperti konflik kepentingan yang terus terjadi antara berbagai kepentingan kelompok maupun individu, pemborosan anggaran dalam penyelenggaraannya, maraknya politik uang, politisasi birokrasi, serta tingginya intensitas pemilu di Indonesia. intensitas penyelenggaraan pemilu, pilihan presiden dan pemilihan kepala daerah yang terlampaui sering tersebut berdampak pada rendahnya partisipasi sebagai akibat kejenuhan publik.⁷⁹

Selain itu, merujuk pada pemilu 2009 dan pemilu 2014, sebagai referensi pengalaman pelaksanaan pemilu yang tidak serentak, dengan sistem pemilu yang memisahkan pelaksanaan pemilu legislatif dengan pemilu presiden, memunculkan berbagai permasalahan antara lain: (1) DPT bermasalah; (2) kualitas hasil pemilu tidak efektif; (3) pelayanan yang kurang maksimal; (4) kompleksitas sistem pemilu; (5) penentuan

⁷⁸ Ratnia Solihah, *Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik*. 2019. Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan. Universitas Padjadjaran Bandung. Vol. 3, No.1, 2018, 73 – 88. DOI: 10.14710/jiip.v3i1.3234.

⁷⁹ Ratnia Solihah, 2019. Hlm. 74.

calon tidak melibatkan warga negara yang masuk dalam partai politik; (6) menurunnya pengawasan; (7) sistem konversi surat suara; (8) representasi tidak terarah; (9) terbatasnya partisipasi politik; dan (10) penilaian kinerja terhadap wakil rakyat tidak efektif.⁸⁰

Persoalan lain dari format tersebut adalah fakta bahwa penyelenggaraan pemilihan umum legislatif selalu mendahului pemilu presiden, padahal pada saat yang sama kita sepakat untuk memperkuat sistem presidensial. Pemilihan umum legislatif yang mendahului pemilihan umum presiden dalam skema presidensial jelas sebuah anomali, mengingat di dalam sistem presidensial lembaga eksekutif terpisah dari lembaga legislatif.

Di sisi lain, penyimpangan ini beresiko pada implementasi sistem presidensial, baik dalam praktek politik dan pemerintahan. Salah satu resiko itu adalah berlangsungnya pencalonan pilihan presiden yang “didekte” oleh hasil pemilihan legislatif. Artinya tidak, semua partai politik bisa mengajukan pasangan calon untuk pemilihan umum presiden. Hanya partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat ambang batas peroleh suara atau kursi minimal tertentu yang dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Untuk pemilihan presiden tahun 2009 dan 2014 misalnya, hanya partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 25 % atau

⁸⁰ Surbakti, R., Supriyanto, D., & Asy'ari, H. *Merancang Sistem Politik Demokratis Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan.

perolehan kursi DPR sekurang-kurangnya 20% yang dapat mengajukan.⁸¹

Selama ini pemilihan umum presiden yang diselenggarakan setelah Pemilihan legislatif menghasilkan koalisi partai politik yang rapuh (tidak kuat). Pengalaman menunjukkan bahwa pemerintahan yang dihasilkan dalam 4 (empat) kali Pemilu pasca reformasi sering mengalami pemerintahan yang terbelah (*devided govenrment*). Hal ini ditandai oleh beberapa keadaan antara lain:

- a. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi antara DPR dan Presiden kurang berjalan dengan baik;
- b. Pasangan calon presiden dan wakil presiden kerap menciptakan hubungan kemitraan taktis yang bersifat sesaat dengan partai politik, sehingga tidak melahirkan gabungan kerjasama antarpolitical berjangka panjang yang dapat melahirkan gabungan kerjasama antar partai politik berjangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan jumlah partai politik secara alamiah;
- c. Dalam praktik, model pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak selalu membentuk gabungan kerjasama yang bersifat permanen dari partai-partai politik di parlemen, sehingga tak kunjung mampu mewujudkan penyederhanaan sistem kepartaian kita. Malah sistem kepartaian kita semakin terfragmentasi.

Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berwenang untuk melakukan uji materiil (*constitutional review*) suatu

⁸¹ Asy'ari, H, 2011. *Merancang Sistem Politik Demokrasi Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan.

Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar memutus permohonan uji materill dari pemohon.⁸² Mengacu pada dokumen hukum berupa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menjadi salah satu pertimbangan pemohon didasarkan pada kerangka *Action-Research* pemohon yang akhirnya menyimpulkan bahwa faktor-faktor yang secara signifikan menghambat kemajuan negara Indonesia antara lain:

Pertama, Politik transaksional yang terjadi berlapis-lapis (bertingkattingkat), umumnya antara Partai Politik dengan Individu yang berniat menjadi Pejabat Publik, serta antara Partai Politik untuk pengisian posisi Pejabat Publik tertentu. Dikaitkan dengan Pemilihan Umum Anggota Legislatif dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden), Politik transaksional bisa terjadi 4 sampai 5 kali, yakni: a) Pada saat mengajukan calon-calon anggota legislatif; b) Pada saat mengajukan calon Presiden dan calon Wakil Presiden karena ketentuan Presidential Treshold; c) Setelah diketahuinya hasil Putaran Pertama Pemilihan Umum Presiden (jika dibutuhkan Putaran Kedua); d) Pada saat pembentukan kabinet; e) Pada saat membentuk semacam koalisi di Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian menjadi sejenis prototipe untuk koalisi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (tingkat I dan II), antara lain untuk alokasi jabatan dan sebagainya.

Kedua, Biaya politik yang amat tinggi, mubazir, tidak dilaksanakan

⁸² Haris, S., Surbakti, R. Bhakti, I, N, Ambardi, Haryanto,. *Pemilu Nasional Serentak 2019*. Diakses dari <http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015>. executive summary pemilu serentak.

dengan transparan dan jujur oleh para pelaku dan donaturnya, serta tidak dapat diawasi dengan efektif oleh institusi yang berwenang melakukannya; Di dalamnya terdapat komponen biaya promosi/publikasi dan kampanye yang amat berlebihan (Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menyebutkan bahwa untuk kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah Jawa Timur telah dihabiskan biaya sekitar 1 Trilyun Rupiah dalam acara “ILC” HUT TV One, 14 Februari 2013).

Ketiga, Politik uang yang semakin terang-terangan. Akibat politik transaksional di antara elit politik dan para calon pejabat publik disertai penghamburan biaya politik yang amat berlebihan, akhirnya berlanjut dengan strategi instan “membeli suara publik” dan hal ini pada sisi lain dilihat sebagai kesempatan oleh sebagian publik untuk juga melibatkan diri dalam politik uang (*money politics*), baik untuk ikut serta dalam aneka acara kampanye dan pencitraan maupun untuk menawarkan pilihannya dalam suatu Pemilihan Umum.

Keempat, Korupsi politik yang memperlihatkan fenomena (poros) Pembiayaan Politik Partai dikaitkan dengan Komisi dari Anggaran Proyek Kementerian dan Lembaga yang umumnya dibahas/diputuskan di Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah. Sementara Pejabat Eksekutif menutupi biaya tinggi untuk transaksi memperoleh “tiket” atau “perahu” mengikuti Pemilihan Kepala Daerah, serta biaya pencitraan dan kampanye yang tinggi, dengan mengalokasikan proyek-proyek di daerahnya khususnya terhadap sumber daya alam dengan nuansa praktik balas budi

terhadap donatur atau praktik koruptif lainnya. Hal ini juga diperkuat dengan Pernyataan Tokoh-Lintas Agama pada September 2012 yang menyebut dan mengaitkan korupsi politik sebagai akibat sistem pemilihan umum yang terjadi saat ini.

Kelima, Tidak ditegakkannya sistem presidensial. Di dalam sistem Pemerintahan Presidensial terdapat beberapa prinsip, antara lain: 1) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif); 2) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada Parlemen (DPR) karena Parlemen dan pemerintah sejajar; 3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden; 4) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat. Sistem pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah Sistem Presidensial. Ciri penting Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia antara lain: Presiden memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (vide Pasal 4 ayat (1) UUD 1945), Presiden dan wakil presiden dipilih oleh rakyat secara langsung.

Selain hambatan, terdapat juga pelanggaran penyelenggaraan Pemilihan Umum, Bawaslu menemukan pelanggaran, yaitu: *pertama*, tindak pidana pemilihan temuan/laporan yang diantaranya 2 dinyatakan terbukti pelanggaran tidak pidana pemilihan dan 16 termasuk bukan pelanggaran namun tindak pidana; *kedua*, pelanggaran administrasi, temuan/laporan yang diantaranya 84 dinyatakan terbukti pelanggaran administrasi; *ketiga*, pelanggaran kode etik, sebanyak temuan/laporan yang diantaranya 6 dinyatakan terbukti pelanggaran kode etik dan 2 temuan/laporan termasuk

pelanggaran bukan Pelanggaran oleh Bawaslu.

Hambatan yang terjadi pada Pemilu serentak dalam Implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu adalah: *pertama*, dengan adanya pemilu serentak masyarakat menjadi tidak paham dengan berbagai perubahan. *Kedua*, model jumlah kertas yang sampai 5 (lima) orang yang memilih tidak mengenali calon. *Ketiga*, partai kalah berkampanye dengan kampanye pemilihan presiden. *Keempat*, partai nama calon hanya ditulis tidak ada gambar pencoblos.

Menurut pendapat penulis, ketentuan yang mengatur pemilu harus konsisten satu sama lain, sehingga tidak terjadi kontradiksi antar-ketentuan atau antar peraturan PKPU yang disusun oleh KPU tidak menjabarkan dari pelaksanaan teknis Undang-Undang Pemilu, hal ini merupakan penjabaran dari pelaksanaan teknis Undang-Undang Pemilu. Hal ini merupakan wujud PKPU dapat memberikan kepastian hukum bagi pelaksanaan hukum pemilu dalam pemilu serentak 2019. Tidak hanya mengutamakan kepastian hukum saja, KPU dalam menyusun PKPU haruslah berkarakter responsif. Untuk menjadi responsif suatu produk hukum haruslah berorientasi pada tujuan hukum yaitu keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Untuk itu, penataan sistem pemilu oleh Mahkamah Konstitusi bertujuan agar sistem pemilu lebih baik dan mampu melahirkan presiden dan wakil presiden yang berkualitas, serta mampu menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Pilihan Presiden yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif (Pemilu Tidak Serentak) telah menyebabkan sistem pemilu dan sistem

pemerintahan Presidensial keluar dari rel konstitusi, sehingga untuk mengembalikan hal tersebut pada sistem yang benar menurut konstitusi harus dengan membatalkan beberapa ketentuan Pasal dalam Undang-Undang Pilihan Presiden yang mengatur hal tersebut.

Pemilu serentak merupakan jawaban atas berbagai persoalan diatas, dalam pemilu serentak kemenangan calon presiden cenderung diikuti perolehan kursi mayoritas parlemen partai atau gabungan partai pengusungnya. Demikian pula sebaliknya, Pemilu serentak akan menciptakan gabungan kerjasama antar partai politik dalam pemerintahan yang solid karena proses pembentukannya tersedia cukup waktu.

Kesimpulannya adalah pemilu serentak memerlukan modifikasi (perubahan) pada sistem pemilihan legislatifnya, hal ini karena tanpa penyempurnaan sistem akan menjadi ajang lebih maraknya praktek politik uang , gagal mewujudkan sistem presidensial dan akibatnya akan mendistorsi implementasi ketentuan konstitusi yang terkait dengan kedaulatan rakyat. Sistem pemilihan legislatif di Indonesia seharusnya kembali kepada semangat konstitusi yang telah menetapkan partai politik sebagai peserta pemilu. Pemilu proposional terbuka berbasis calon legislator (caleg) harus dikembalikan menjadi berbasis partai politik yang merupakan peserta pemilu. Perubahan ini dapat mengatasi lemahnya sistem pemilu seperti saat ini seperti maraknya politik uang, perang saudara antar caleg, kecurangan-kecurangan yang dilakukan baik oleh peserta maupun penyelenggara.

3. Upaya dalam mengatasi hambatan dan pelanggaran penyelenggaraan pemilu serentak, berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang berbasis HAM.

Untuk menjawab berbagai hambatan dan pelanggaran tersebut, diperlukan adanya terobosan kebijakan solutif berupa rumusan desain atau format pemilihan umum dengan hasil yang mampu menjamin terlaksananya efektifitas dan optimalisasi sistem presidensial yang responsif dan partisipatif. Selain itu dari segi teknis, desain atau format tersebut mamupu menjadi penawar atas kejenuhan publik. Dengan demikian pada akhirnya partisipasi masyarakat dalam demokrasi elektoral pun meningkat dengan harapan pemilu akan menjadi *intermediant* perwujudan demokrasi yang lebih substansial.⁸³

Terkait dengan kondisi tersebut, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya Putusan Mahkamah Konstitusi, tahun 2013), yang memiliki konsekuensi pemilihan umum serentak pada pemilu 2019.

Namun pemilihan umum serentak putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dalam pandangan beberapa kalangan dirasa belum menjanjikan hasil pemilu yang mampu menjamin terciptanya pemerintahan yang stabil dan efisien, khususnya dalam upaya penguatan sistem presidensial yang

⁸³ Asy'ari, H, 2011. *Merancang Sistem Politik Demokrasi Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan. Hlm. 74.

selama ini diterapkan di Indonesia. Kemudian, dari segi teknis pelaksanaan belum tentu mampu menopang peningkatan angka partisipasi pemilih atau mampu menjadi penawar kejenuhan publik akibat dari intensitas pelaksanaan pemilu yang terlalu sering.

Sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan proses prosedur ketatanegaraan (*the form of institutional and procedures*). Kesepakatan yang dimaksud berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan.⁸⁴

Pemilihan umum dalam konstitusi maka akan merujuk pada pertimbangan untuk dilakukannya Pemilihan Umum secara bersama-sama dan/atau serentak. Sebagai salah satu agenda pembaharuan sistem hukum dan sistem politik gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung mulai berkumandang sejak MPR melakukan amandemen yang pertama terhadap UUD 1945. Serentak dengan itu berkembang pula gagasan mengenai parlemen dengan sistem bicameral. Kedua hal ini disadari benar akan membawa implikasi perubahan yang cukup besar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia mendatang.

⁸⁴ Prasetyoningsih, N. Dampak Pemilihan Umum Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, 21. (2), 241-263. Diakses dari <http://journal.umy.ac.id/index.php/jmh/article/download/1190/1251>.

Pandangan lain menyebutkan bahwa keserentakan pelaksanaan pemilu merupakan suatu formula alternatif bagi perubahan sistem politik dan pemerintahan. Hal ini didasarkan pada pengalaman dan upaya untuk mengatasi berbagai problematika yang ada, yaitu: (1) menjadi dasar bagi terealisasinya sistem pemerintahan presidensialisme yang kuat dan stabil; (2) memfasilitasi munculnya penyederhanaan sistem kepartaian, melalui pemberian insentif bagi partai politik untuk membangun budaya dan pelembagaan politik demokratis yang berkelanjutan (Aliansi, Koalisi, Gabungan, dan atau Merger); (3) mendorong pembentukan parlemen yang lebih efektif; (4) Menciptakan sistem pemilihan yang lebih sederhana, waktu yang singkat, sekaligus biaya murah baik dalam pemilu legislatif maupun pemilihan umum presiden; (5) menciptakan ruang bagi munculnya fokus isu dalam pemilu, mana yang merupakan isu nasional dan mana isu lokal; (6) membuka ruang partisipasi bagi menguatnya preferensi dan strategi rakyat (pemilih) pada pemilu berdasarkan isu lokal maupun nasional; (7) agar tujuan-tujuan di atas dapat terealisasi secara efektif, maka sistem pemilu presiden *runnof with a reduced threshold* (mayoritas bersyarat) merupakan pilihan utama. Adapun persyaratan yang ditetapkan adalah: pasangan Presiden – wakil presiden terpilih pada putaran pertama, jika meraih 45 % suara dengan jarak 5 % dari kandidat kedua, atau 40% dengan jarak 10% suara dari kandidat kedua.⁸⁵

⁸⁵ Wijayanti, S. N., & Purwaningsih, T. *Laporan Akhir Tahun Pertama Penelitian Hibah Bersaing: Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak dalam Perspektif Hukum Dan Politik*. Yogyakarta: Diakses dari [http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/2227/Laporan Akhir. DESAIN PEMILIHAN UMUM NASIONAL SERENTAK](http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/2227/Laporan%20Akhir.%20DESAIN%20PEMILIHAN%20UMUM%20NASIONAL%20SERENTAK).

Urgensi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, sebenarnya dilatarbelakangi hal-hal empiris berkenaan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara selama ini di Indonesia. Arti penting pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung perlu dilihat terutama berdasarkan kenyataan tentang luasnya cakupan tugas, wewenang dan tanggungjawab Presiden Republik Indonesia yang pernah terbukti melahirkan pemerintahan yang sentralistik dan otoritarian lantaran UUD 1945 ditafsirkan dengan tujuan pembenaran *executive heavy*.

Sebagaimana diutarakan oleh Didik Supriyanto⁸⁶ bahwa gagasan Pemilu serentak mampu mengatasi politik dinasti dengan dasar argumentasi, *Pertama*, bila pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dilaksanakan bersamaan, setiap orang (termasuk petahana dan kerabatnya) memiliki peluang terbatas untuk mencalonkan diri. Mereka harus memilih salah satu jabatan yang hendak digapai: anggota legislatif atau jabatan eksekutif. Baik yang terpilih maupun yang tidak berada pada posisi sama kurun waktu lima tahun ke depan.

Kedua, penggabungan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif memaksa partai-partai politik membangun koalisi sejak dini. Mereka sadar, keterpilihan calon pejabat eksekutif yang mereka usung akan mempengaruhi keterpilihan calon-calon anggota legislatif. Hal ini mendorong partai – partai akan membangun koalisi besar yang memenangi jabatan eksekutif sehingga menguasai kursi parlemen; di pihak lain koalisi

⁸⁶ Surbakti, R., Supriyanto, D dan Asy'ari, H. *Merancang Sistem Politik Demokrasi, Merancang Sistem Politik Demokrasi Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan.

gagal meraih jabatan eksekutif yang menjadi kelompok minoritas parlemen sehingga mau tidak mau menjadi oposisi. Dengan demikian melalui gagasan Pemilu serentak diharapkan menjadikan suatu upaya untuk membangun kualitas demokrasi yang terkonsolidasi sehingga secara simultan akan berdampak pada menguatnya sistem Presidensial di Indonesia.

Secara umum menyebutkan bahwa pemilu serentak atau lazim juga disebut pemilu konkuren (*concurrent elections*) adalah pemilu yang diselenggarakan untuk memilih beberapa lembaga demokrasi sekaligus pada satu waktu secara bersamaan. Jenis-jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif di beberapa tingkat di negara yang bersangkutan, yang terentang dari tingkat nasional, regional, hingga pemilihan di tingkat lokal.⁸⁷

Pilar utama fungsi Mahkamah Konstitusi adalah melaksanakan *constitutional review*. Sedangkan *constitutional review* yang merupakan produk sistem pemerintahan modern yang dilandasi oleh gagasan negara hukum (*rule of law*), pemisahan kekuasaan, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) memiliki dua tugas utama. *Pertama*, menjaga berfungsinya proses-proses demokrasi dalam hubungan saling mempengaruhi antara lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dengan kata lain, *constitutional review* bertugas mencegah perebutan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan negara dengan mengorbankan cabang-

⁸⁷ Haris, S., Surbakti, R. Bhakti, I, N, Ambardi, Haryanto,. *Pemilu Nasional Serentak 2019*. Diakses dari <http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015>. executive summary pemilu serentak.

cabang kekuasaan negara lainnya. *Kedua*, yang tidak kalah pentingnya dan terkait erat dengan tugas pertama itu, adalah untuk melindungi hak-hak atas kehidupan pribadi warga negara dari pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu cabang kekuasaan negara.⁸⁸

Secara singkat dapat dikatakan bahwa gagasan membentuk Mahkamah Konstitusi adalah upaya untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum dan memberi perlindungan maksimum terhadap demokrasi dan hak-hak dasar warga negara. Perlindungan terhadap hak-hak dasar ini menjadi penting dalam setiap negara hukum yang demokratis, yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi di negara yang bersangkutan karena tatkala hak-hak dasar itu dimasukkan ke dalam konstitusi, yang berarti telah menjadi bagian dari konstitusi, maka ia mengikat seluruh cabang kekuasaan negara. Hal ini juga dapat dilihat dari perspektif sejarah kelahiran pemikiran tentang konstitusi itu sendiri yang secara esensial tidak lain merupakan sejarah pernyataan hak-hak, sehingga hak-hak konstitusional itu sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan konstitusi melainkan merupakan bagian dari konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU-XI/2013 merupakan pengujian Pasal 3 Ayat (5), Pasal 12 Ayat (1) dan Ayat (2), Pasal 14 Ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor.42 Tahun 2008

⁸⁸ Wijayanti, SN, 2015. *Laporan Akhir tahun Pertama Penelitian Hibah Bersaing: Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak dalam Perspektif Hukum dan Politik*. Yogyakarta: Diakses dari <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/2227/Laporan> Akhir Desain Pemilu Nasional Serentak Dalam Perspektif Hukum dan Politik.

tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.⁸⁹ Beberapa pasal tersebut mengatur ketentuan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden yang dilaksanakan terpisah. Namun berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, ketentuan beberapa pasal tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Implikasi dari pembatalan tersebut adalah dilaksanakannya Pemilihan Umum Nasional Serentak atau Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden dilakukan secara serentak yang dimulai pada tahun 2019 dan tahun-tahun selanjutnya.⁹⁰

Pemilu nasional serentak bertujuan menciptakan hasil pemilu yang kongruen. Secara akademis konsep pemilu serentak memungkinkan berlaku sistem pemerintahan presidensiil. Inti konsep ini adalah menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan eksekutif dalam satu hari yang sama, sehingga kemungkinan terciptanya pemerintahan yang kongruen, maksudnya terpilihnya pejabat eksekutif (presiden dan wakil presiden) yang mendapat dukungan legislatif sehingga pemerintahan stabil dan efektif. Kongruensi dapat tercipta karena dalam pemilu serentak terdapat efek dinamika keterpilihan presiden akan mempengaruhi keterpilihan calon legislatif. Artinya, orang setelah memilih capres akan cenderung memberikan pilihannyaq terhadap legislatif yang berasal dari partai yang mengusung presiden.

⁸⁹ Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

⁹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14 /PUU-11/2013 tentang Pemilu Serentak.

Penulis berpandangan bahwa desain konstitusional Pemilihan Umum di Indonesia yang digagas oleh para pembentuk konstitusi sebagai model pemilihan umum bersama yang diselenggarakannya oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis berkesimpulan sejumlah dasar argumentasi alasan dilakukan permohonan sebagaimana termaktub di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 antara lain:

Pertama, Alasan konstitusional merupakan sesuatu yang baru yakni: Hak warga negara untuk memilih yang terdapat di dalam hak-hak warga negara yang dijamin Konsitusi berupa persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat (1), hak untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum sebagaimana manat Pasal 28D ayat (1), hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat (3); semuanya itu merupakan bentuk dari perwujudan kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1).

Kedua, Hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada Pemilihan umum serentak ini terkait dengan konsep political ef-icacy dimana warga negara dapat membangun peta checks and balances dari Pemerintahan Presidensial dengan keyakinannya sendiri.

Ketiga, Hak warga negara untuk memilih secara efisien pada pemilihan umum serentak terkait dengan penggunaan waktu, energi, biaya

warga negara untuk melaksanakan Hak Pilihnya yang lebih terjamin dengan penyelenggaraan Pemilihan Umum serentak.

Keempat, Adanya Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara serentak akan mendorong partai politik lebih cermat dalam menentukan arah kaderisasinya, apakah ke arah anggota legislatif di tingkat mana, ataukah ke arah Presiden dan Wakil Presiden, dan di masa depan ke arah calon kepala daerah. Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara serentak juga sering dikaitkan dengan peluang memunculkan pemimpin-pemimpin eksekutif alternatif.

Pemilu nasional serentak mendorong terciptanya koalisi berbasis kebijakan, sebab pemilu juga membutuhkan partai politik yang kuat dan daya tahan memadai dalam mewakili kepentingan masyarakat dan menawarkan pilihan-pilihan kebijakan untuk menunjukkan kemampuannya dalam menuju kebaikan umum dan sekaligus meminimalkan pragmatisme politik yang kerap menjadi acuan aktor-aktor dan partai-partai politik berkoalisi. Dengan pemilu serentak, parpol diyakini tak bisa lagi berkoalisi secara pragmatis. Partai politik akan lebih selektif mencari calon, dan tak sekadar mengandalkan pertimbangan matematis. Dalam jangka panjang, hal ini diharapkan bermuara pada penyederhanaan sistem kepartaian secara alamiah. Bahkan, bisa jadi akan masuk calon presiden independen.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

1. Implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu.

Pemilu dapat dikatakan mengimplementasikan UU No.7 Tahun 2017, setidaknya memenuhi 5 (lima) parameter universal dalam menentukan kadar demokratis atau tidaknya penyelenggaraan pemilu, yaitu Universalitas, Kesetaraan, Kebebasan, Kerahasiaan dan Transparansi. Implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, bahwa penyelenggaraan pemilu salah satunya adalah hukum itu dibuat untuk masyarakat. Tujuan hukum ada 3 (tiga) yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan, yang merupakan rangkaian yang saling berhubungan satu sama lain. Kepastian hukum merupakan manifestasi dari kewajiban imperatif para penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan ketentuan yang ada di dalam perundang-undangan. Bersumber pada norma hukum, akan memberikan kepastian pada semua pihak yang terlibat dalam Pemilu, dengan demikian peserta pemilu dan masyarakat mempunyai harapan terhadap penyelenggaraan pemilu dapat menjaga kelangsungan demokrasi.

2. Hambatan dan Pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu serentak berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

- a. Hambatannya adalah Politik transaksional, biaya politik yang tinggi, politik uang yang dilakukan secara terang-terangan, korupsi politik yang memperlihatkan fenomena pembiayaan partai, tidak ditegakkan sistem presidensial yang sesungguhnya.
- b. Pelanggarannya adalah tindak pidana pemilihan ada 2 (dua) yang telah terbukti berdasarkan temuan, pelanggaran administrasi diantaranya 84 telah terbukti, dan pelanggaran kode etik diantaranya ada 6 telah terbukti.

3. Upaya dalam mengatasi hambatan penyelenggaraan pemilu serentak, berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang berbasis HAM.

- a. Penguatan kewenangan Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran untuk memberikan sanksi pidana atau administrasi, kewenangan dalam hal upaya paksa dan penambahan waktu kepada Bawaslu untuk menyelesaikan permasalahan pelanggaran Pemilu.
- b. Mengutamakan kepastian hukum, dengan berorientasi pada karakter hukum responsif sehingga berorientasi pada tujuan hukum yang berkeadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat.

B. Saran-saran

1. Kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum atau Bawaslu dalam menyelesaikan pelanggaran Pemilu, sebaiknya mendapat penguatan melalui

revisi Undang-Undang Pemilihan Umum.

2. Adanya kesadaran bagi masyarakat untuk melakukan pengawasan serta kesadaran pasangan calon untuk bersikap kooperatif demi proses demokrasi yang baik.
3. Pembentuk undang-undang sebaiknya dapat merumuskan materi muatan mengenai pengaturan yang ideal bagi penguatan kelembagaan Badan Pengawas Pemilihan atau Bawaslu.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbas, A. S, 2005. *Demokrasi Dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya dan Anglo Media.
- Addink, Henk, 2010. *Sourcebook-Human Rights and Good Governance (Asialink Project on Education in Good Governance and Human Right)*
- Agostiono, 2010. *Implementasi Kebijakan Publik Mode Van Meter dan Van Hom*. Jakarta: Media Press.
- Anderson, JE, 2003. *Public Policymaking: An Introduction*. New York: Houghton Mifflin Company.
- April Carter, WE, 2000. *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru, Definisi Demokrasi*. Jakarta: Anglo Media.
- Akib Hedar Dkk, 2008. Artikulasi Implementasi Kebijakan Perspektif Model dan Kriteria Pengukuran. *Jurnal Pepaban Makasar*.
- Asshiddiqie, J. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press.
- 2005. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- , 2014. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: PT. Grafindo Persada.
- Aziz, NM. 2011. *Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.
- Azwar, A, 2016. *Toeri Perdamaian Demokratis*. Malang: Intrans Publishing.
- Alfredo Risano, 2006. *Makalah: Pengantar Ilmu Hukum: Outsourcing*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Anton. M. Moeliono, 1989. *Kamus besar Bahasa Indonesia*. Ctk. Pertama. Tim Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa DEPDIBUD. Jakarta: Graha Pustaka.
- Andi Hamzah, 2000. *Delik-delik Tertentu (Specialle Delicten)* di dalam KUHP.

- Amir Ilyas, 2012. *Asas-asas Hukum Pidana*. Yogyakarta: Rangkang Education & PuKab.
- Ali Mahrus, 2008. *Dasar-dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bambang Waluyo, 2008. *Pidana dan Pemidanaan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiardjo, M. 1977. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Cipto, B. 2000. *Partai, Kekuasaan dan Militerisme*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Didik Supriyanto, 2018. *Pengantar Hukum Pemilu*. Jakarta: Prenada Media.
- Fadjar, A, 2013. *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*. Malang: Indonesia Setara Press.
- Ghaaffar, JM, 2013. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press,
- Guntur Setiawan, 2004. *Implementasi Dalam Biro Krasi Pembangunan*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Hanan, D. 2016. *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak*. Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian. Jurnal Universitas Paramadina, 13, 1451 – 1475.
- Haris, S., Surbakti, R., Bahkti, I.N., Isra, S., Ambardi, K., Haryanto, N. Nurhasim, M. 2014. Pemilu Nasional Serentak 2019. Diakses dari http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015_02_06_01_35_09_EXE_CITIVE_SUMMARY_PEMILU_SERENTAK_2019.pdf.
- Hasbi Umar, 2008. *Paradigma Baru Demokrasi di Indonesia Terhadap Pendekatan Pemilu DPR dan DPRD*. Jurnal Innovatio. Vol. VII. No.14. edisi: Juli – September.
- Hidayat. I. 2009. *Teori-teori Politik*. Malang: Setara Press.
- Hidayatullah, PI, 2000. *Pendidikan Kewarganegaraan: (Demokrasi. Ham & Masyarakat Madani*. Jakaarta: IAIN Jakarta Press.
- Huda, N. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Hamzah, Andi, 2005. *Azas-Azaz Hukum Pidana*. Jakarta: Yarsif Watampone.
-----, 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- , 2009. *Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jurdi, Fajlurrahman, 2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Prenada Media.
- Kantaprawira, R, 2007. *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*. Bandung: Sinar Baru.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Lutfi, M, 2010. *Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Leden Marpaung, 2007. *Asas Teori Praktik Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Lexi. J. Moleong, 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cet. Kedua. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Moeljatno, 1993. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Indonesia. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI. 2014.
- Mulyadi Lilik, 2010. *Seraut Wajah Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Pidana Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Nuridin Usman, 2002. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. Jakarta: Grasindo.
- Nurul Wqamar, 2016. *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Parulian Donald, 1997. *Menggugat Pemilu*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan KPU Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Poerwadarminta, W.J.S. 2006. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Prasetyoningsih, N. 2014. Dampak Pemilu Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia. *Jurnal Media Hukum*. 21 (2), 241-263. Diakses dari <http://journal.umy.ac.id/index.php/jmh/article/download/1190/1251>

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XI/2013 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Ramlan Surbakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Grasindo.

Ratnia Solihah, 2019. *Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik*. Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan. Vol. 3, No. 1, 2018, 73 – 88 DOI: 10.14710/jiip.v3i1.3234.

Rizki Muhammad Gerry, 2007. *KUHP & KUHP*. Jakarta: Permata Press, 2007.

R. Abdul Djamali, 2010. *Pengantar Hukum Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Perss.

Sadu Wasistiono dan Yonatan Wijoso, 2018. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Bandung: Fokusmedia.

Setumpuk Masalah Menjelang Pemilihan Umumj, 2019. Tempo.co.investigasi.pemilu 2019.

Sinar Harapan, 2015. *Dasar – Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Soerjono, Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, 2000. *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.

Shubhan, H. 2006. Recall: Antara: Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol. *Jurnal Konstitusi*, 3 (4), 3057. Diakses dari <http://doi.org/10.1093/pa/gss065>.

- Surbakti, R., Supriyanto, D., & Asy'ari, H. 2011. *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan.
- Sundari dan MG. Endang Sumiarni, 2015. *Politik Hukum & Tata Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Sianturi SR, 2000. *Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Alumnus.
- Syahrial Syurbaini, 2002. *Sosiologi Dan Politik*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Suseno, M. 2009. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- Wijayanti, S.N., & Purwaningsih, T. 2015. *Laporan Akhir Tahun Pertama Penelitian Hibah Bersaing: Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak dalam Perspektif Hukum dan Politik*. Yogyakarta: diakses dari [http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/2227/Laporan Akhir DESAIN PEMILIHAN UMUM NASIONAL SERENTAK DALAM PERSPEKTIF HUKUM DAN POLITIK.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/2227/Laporan_Akhir_DESAIN_PEMILIHAN_UMUM_NASIONAL_SERENTAK_DALAM_PERSPEKTIF_HUKUM_DAN_POLITIK.pdf?sequence=1&isAllowed=y).