

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai “konstitusi” negara Indonesia, untuk selanjutnya disingkat dengan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945.¹ Dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat menunjukkan bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintah negara ada pada rakyat, rakyat yang berdaulat dan berkuasa untuk menentukan cara ia harus diperintah.² Konsekuensi logisnya adalah rakyat harus ikut serta dalam pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita bangsa dalam bingkai negara demokrasi.

Menurut Prof. Mariam Budiarjo demokrasi adalah rakyat berkuasa atau *government by the people*.³ Salah satu sarana demokrasi untuk membentuk system kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melalui pemilihan umum. Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Dahlan Thaib bahwa, “pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa

¹ Konstitusi adalah Hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam menyelenggarakan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Sekretariat jenderal MPR RI, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta, April 2013, hlm.117.

² Sodikin, *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014, hlm. 15

³ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm.50.

dan bernegara.⁴ Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi. Oleh karena itu, salah satu elemen penting terciptanya demokrasi ialah dengan adanya penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu).⁵

Pemilu merupakan pengakuan dan perwujudan asas kedaulatan rakyat, dan juga sebagai konsekuensi logis dari perwujudan negara demokrasi.⁶ Pemilihan umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya system demokrasi. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah apabila setiap warga negara berhak ikut dalam proses politik.⁷ Oleh karena itu tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil rakyat di kursi parlemen. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan. Melalui pemilu, rakyat dapat memilih figure yang dipercaya menjadi wakilnya untuk mengisi jabatan legislatif dan/atau jabatan eksekutif.⁸ Metode yang demikianlah dianulir sebagai bentuk demokrasi perwakilan/tidak langsung yang diimplementasikan melalui pemilihan umum dalam negara demokrasi yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 94.

⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta 2010, hlm.329.

⁶ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta 2004, hlm. 74-75

⁷ *Ibid*,.. Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem* hlm.214

⁸ C.S.T Kansil dan Cristine Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm.237

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi tertinggi, salah satu hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah adanya ketentuan pelaksanaan pemilu.⁹ Ketentuan ini dimaksud untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Kemudian Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi payung hukum penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

Pemilihan umum selanjutnya disingkat pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰ Selanjutnya, diperkuat dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Pemilihan Umum diselenggarakan Untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adanya ketentuan ini juga menjadi semangat bagi pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilu legislatif.

Merujuk catatan sejarah Indonesia, tercatat bahwa Indonesia melaksanakan pemilu pertama kali pada Tahun 1995. Indonesia sudah melaksanakan pemilu sebanyak 12 kali, dimulai sejak tahun 1995 hingga setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terakhir pemilu tahun 2019.

⁹ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 70-71

¹⁰ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Dalam perkembangannya, setiap masa pemilu selalu mengalami dinamika kebijakan baik mengenai peraturan pelaksanaan maupun teknis penyelenggaraan pemilu. Sebagai mekanisme utama berdemokrasi, sangat wajar jika system pelaksanaan pemilihan umum menjadi aspek utama yang terus menerus dievaluasi.

Berangkat dari hal tersebut, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia berkembang pelaksanaan pemilu di Indonesia telah berhasil menyelenggarakan pemilu dengan berbagai perubahan model pelaksanaan pada tiap-tiap rezim, baik rezim pemilu legislatif maupun rezim pilpers.¹¹ Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang termasuk dalam rezim pemilu adalah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.¹² Namun dalam prakteknya selama ini, pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan secara terpisah dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara tersendiri dalam rezim pemilihan Presiden Wakil Presiden.¹³ Pelaksanaan pemilihan umum secara terpisah tersebutlah yang menjadi akar dinamika perubahan system pemilu terjadi lagi. Hingga diajukannya uji materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sudah pasti akan memberikan konsekuensi terhadap perubahan system pemilu dikemudian hari.

¹¹ Tanto Lailam, "*Tafsir Konstitusi Mengenai Desain Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah*", Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, <http://tanto.staff.umy.ac.id/2016/02/26>, diakses pada tanggal 3 Juli 2022.

¹² Pasal 22E ayat (2) UUD 1945

¹³ Janpatar Simamora, "*Menyongsong Rezim pemilu Serentak*", Jurnal Rechtsvinding, Vol.3 No.1, April 2014, hlm.3.

Sejalan dengan kondisi tersebut, dalam praktek ketatanegaraan Indonesia pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menunjukkan hal yang inkonsisten dengan rumusan di dalam konstitusi. Sebagaimana termasuk dalam ketentuan Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ini berarti bahwa ketentuan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diimplementasikan secara menyimpang melalui ketentuan Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini menyebabkan adanya hak konstitusional warga negara yang dirugikan. Sehingga dilakukan mekanisme pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden kepada Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Peradilan yang berwenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana amanat Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menarik konsekuensi uji materi tersebut, permohonan yang diajukan oleh Effendi Gazali Bersama Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak pada 10 Januari 2013 ke Mahkamah Konstitusi (MK) dalam rangka uji materi (*judicial review*) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perubahan yang terjadi adalah pola pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil

Presiden, DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan secara serentak berdasarkan putusan MK No.14/PUU-XI/2013 hasil uji materi tersebut.

Berbagai perubahan sistem pemilu sebagaimana tersebut diatas, menarik untuk dikaji khususnya menyangkut politik hukum yang mendasari proses perubahan tersebut. Dengan mengkaitakan antara proses perubahan sistem pemilu pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, nantinya akan diharapkan diketahui apakah perubahan sistem pemilu yang terjadi menyesuaikan dengan original intent Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau sebetas tuntutan mengikuti dinamika dan konfigurasi politik semata. Sejalan dengan kondisi tersebut, dalam praktek ketatanegaraan Indonesia pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menunjukkan hal yang inkonsisten dengan rumusan di dalam konstitusi. Sebagaimana termasuk dalam ketentuan Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ini berarti bahwa ketentuan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diimplementasikan secara menyimpang melalui ketentuan Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Hal ini menyebabkan adanya hak konstitusional warga negara yang dirugikan. Sehingga dilakukan mekanisme pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden kepada

Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Peradilan yang berwenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana amanat Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan latar belakang sebagaimana telah diuraikan diatas, penulis kemudian tertarik melakukan penelitian untuk penulisan skripsi ini dengan judul **“Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI /2013 Terhadap Pemilihan Serentak di Indonesia”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, penulis kemudian menyimpulkan beberapa hal yang dijadikan sebagai rumusan masalah, yang akan dibahas dalam skripsi ini diantaranya :

1. Bagaimana Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 terhadap Pemilihan Umum Serentak di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian skripsi yang penulis lakukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 terhadap Pemilu di Indonesia ?

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian skripsi ini antara lain sebagai berikut:

a) Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan akan melahirkan beberapa konsep pemikiran yang pada gilirannya akan memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu Hukum Tata Negara, khususnya yang berkaitan dengan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta pengetahuan terkait PMK Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pemilu Serentak Tahun 2019.

b) Manfaat Praktis

1. Sebagai pedoman dan masukan bagi Lembaga Hukum, Institusi Pemerintahan dan kalangan masyarakat luas.
2. Sebagai sumbangan pemikiran bagi pemerintah dalam bidang Lembaga pemilu.
3. Sebagai bahan informasi bagi kalangan akademis untuk menambah wawasan dalam bidang ilmu Hukum Tata Negara khususnya mengenai perkembangan pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia serta mengenai implikasi implementasi Putusan MK dalam melakukan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 dan memberikan penjelasan terkait pertimbangan hukum yang digunakan Mahkamah Konstitusi terkait Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 mengenai pemilu serentak 2019 melalui analisis- analisis yuridis yang dilakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi merupakan konsep pemerintahan yang identik dengan kedaulatan rakyat. Dimana dalam konsep pemerintahan yang demokratis menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan suatu negara. Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.¹⁴

Titik Triwulan Tutik menyebutkan bahwa “demokrasi secara etimologis (tinjauan bahasa) terdiri dari dua kata berasal dari bahasa Yunani yaitu “*demos*” yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan “*cretein*” atau “*cratos*” yang berarti kekuasaan (kedaulatan).”¹⁵

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm .293

¹⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 67

Dengan demikian dapat diartikan bahwa demokrasi ialah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara yang pemerintahannya dilaksanakan oleh rakyat. Demokrasi secara istilah, menurut Joseph A. Schmitter berpendapat bahwa “demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.

Demokrasi bila ditinjau dari terminologis, sebagaimana dikemukakan beberapa para ahli, misalnya:¹⁶

1. Joseph A. Schmitter, bahwa demokrasi adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
2. Sidney Hook, bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
3. Phillippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl yang menyatakan bahwa demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.

¹⁶ Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani* (Jakarta: ICCE UIN Jakarta, 2000), hlm. 110

Joseph Schumpeter menyempitkan arti dari demokrasi, yaitu demokrasi merupakan mekanisme politik untuk memilih pimpinan politik. Yang memilih pemimpin-pemimpin politik yang bersaing untuk mendapat suara ialah warga negara dan itu berlangsung dalam pemimpin berikutnya. Subyek sesungguhnya dalam demokrasi adalah rakyat. Sebagai subyek dalam demokrasi, rakyat akan memainkan perannya yang akan tersalurkan melalui wadah-wadah yang tersedia, maka disini rakyat tidak hanya didorong untuk memilih wakilnya dalam pemerintahan, namun rakyat juga memiliki hak untuk dipilih dalam sebuah pemilihan umum.

2. Karakteristik Demokrasi

Adapun ciri dari demokrasi itu sendiri ialah:¹⁷

- a. Perwakilan Artinya pelaksanaan kedaulatan rakyat diwakilkan kepada beberapa orang yang akan mewakilinya dalam lembaga perwakilan.
- b. Adanya partai politik Partai politik merupakan media atau sarana dalam praktik pelaksanaan demokrasi.
- c. Kedaulatan rakyat Adanya lembaga perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat.
- d. Hubungan negara dan masyarakat Suatu bentuk hubungan Negara dan warga negara yang dikembangkan atas dasar toleransi dan menghargai satu sama lain.

¹⁷ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm.

B. Tinjauan umum Tentang Pemilu (Pemilihan Umum)

1. Pengertian Pemilu

Pemilihan umum merupakan suatu sarana yang penting dalam upaya melaksanakan konsep negara demokrasi. Dalam suatu negara, pemilihan umum merupakan media pergantian pemimpin yang efektif, serta dapat memberikan jaminan suatu pemerintahan yang tidak akan dikuasai secara turun temurun oleh dinasti yang mempunyai kekuatan untuk mempertahankan kekuasaan itu.

Pemilihan umum dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan dari rakyat kepada peserta pemilu dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden/ Wakil Presiden untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat, pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan atau mengenai sirkulasi elit politik, yang dilakukan secara periodik dan tertib.¹⁸

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain sebagai sarana untuk memilih wakil rakyat, Pemilu juga merupakan media yang menjamin hak rakyat untuk ikut serta dalam

¹⁸ Ramlan Surbakti, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan, Jakarta, 2008, hlm.27

menentukan pilihannya dan dari dirinya akan menjadi penentu siapa yang layak menduduki jabatan strategis kenegaraan, baik legeslatif dan/atau eksekutif. Menurut pendapat Karim Dalam Dani, “Pemilu adalah sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan yang benar-benar memancar ke bawah sebagai suatu kewibawaan yang sesuai dengan keinginan rakyat dan untuk rakyat”.¹⁹

M. Rusli Karim, berpendapat bahwa “pemilu adalah salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat) yang berfungsi sebagai alat yang menyihatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi”.²⁰ Menurut A. Sudiharto Djiwandono mengatakan bahwa “pemilu adalah sarana demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan nyata keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan. Hal itu disebabkan oleh karena warga negara memperoleh hak untuk memilih dengan bebas wakil-wakilnya yang akan ikut menyelenggarakan kegiatan pemerintahan. Artinya rakyat terlibat dalam kehidupan kenegaraan walau tidak secara langsung.”²¹

Dalam ilmu politik, pemilu diartikan sebagai suatu kesimpulan cara masyarakat memilih para wakilnya. Pemilu adalah wujud dari partisipasi politik masyarakat yang dilakukan melalui pemberian suara terhadap

¹⁹ Anonym, Tinjauan Pustaka, *fungsi dan tujuan pemilu*, <http://digilib.unila.ac.id/12871/14/BAB%20II.pdf>, di akses pada tanggal 19 Juli 2022, Pukul 16.43 WIB.

²⁰ Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm 331

²¹ Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op. Cit.*, hlm.62

organisasi peserta pemilu yang dianggap mampu menyuarakan aspirasi rakyat.²² Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menjelaskan bahwa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di Negara manapun, pemilu mempunyai makna yang sama. Rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang yang menjadi pemimpinnya atau pemimpin Negara. Pemimpin yang terpilih akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya. Pemilihan Umum pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak politik rakyat pada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.

Sejalan dengan kondisi tersebut, dalam praktek ketatanegaraan Indonesia pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menunjukkan hal yang inkonsisten dengan rumusan di dalam konstitusi. Sebagaimana termasuk dalam ketentuan Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan

²² Affan Ghafar, *Op. Cit.*, hlm.255

Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ini berarti bahwa ketentuan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diimplementasikan secara menyimpang melalui ketentuan Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini menyebabkan adanya hak konstitusional warga negara yang dirugikan. Sehingga dilakukan mekanisme pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden kepada Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Peradilan yang berwenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana amanat Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Sejarah Pemilu di Indonesia

Pemilihan umum di Indonesia terbagi atas 3 (tiga) jenis, yaitu pemilihan umum legislatif (pileg), pemilihan umum Presiden (pilpres), dan pemilihan kepala daerah (pilkada). Pileg dan Pilpres termasuk dalam rezim pemilihan umum menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun dalam prakteknya keduanya diselenggarakan secara terpisah. Setelah reformasi, Pola penyelenggaraan pemilu di Indonesia dilaksanakan secara berkala, yaitu antara sistem pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) terpisah dengan pemilu Presiden dan Wakil Presiden, ditambah terpisah dengan pemilu kepala daerah. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, hal tersebut dikarenakan beberapa hal,

yaitu: (1) perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen, (2) kondisi dan aspek kehidupan masyarakat juga mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan situasi, baik yang berasal dari masyarakat itu sendiri maupun berasal dari lingkungan luar, (3) meningkatnya pertumbuhan penduduk yang dapat juga mempengaruhi aspirasi rakyat, dan (4) diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik.²³ Garis besarnya, perkembangan pola pemilu tersebut adalah untuk menemukan sistem pemilu yang tepat untuk Indonesia

C. Tinjauan Umum Tentang Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Indonesia

1. Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Reformasi yang bergulir di Indonesia Tahun 1998, menuntut adanya demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan mendesak agar terwujudnya supremasi hukum.²⁴ Momentum tersebut menuntut berbagai agenda reformasi yang baru untuk memperbaiki kehidupan bernegara yang harus diperbaiki dari zaman orde baru. Salah satu agenda reformasi tersebut yaitu amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945.²⁵ Salah satu materi muatan hasil amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu

²³ Nanik Prasetyoningsih, “Dampak Pemilihan Umum Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia”, Jurnal media hukum, Vol.21 No.2 Desember 2014

²⁴ Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1944, hlm.1

²⁵ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 196

mengenai Pemilihan Umum, yang merupakan hasil amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Tahun 2002.

Masuknya bab khusus mengenai pemilihan umum diawali dengan pembahasan mengenai pemilihan anggota DPR dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada masa amandemen pertama. Adanya ketentuan mengenai pemilu dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat, sesuai ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".²⁶ Dengan adanya ketentuan mengenai pemilu di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka lebih menjamin penyelenggaraan pemilu.

Penyelenggaraan pemilu tersebut setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diatur dalam Bab tersendiri yaitu Bab VII-B Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan ketentuan secara umum sebagai berikut:

- a) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- b) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²⁶ Jenedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2012, hlm.vii

- c) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik.
- d) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- e) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat mandiri, tetap, dan mandiri.
- f) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang.

Pemilihan umum di Indonesia terbagi atas 3 (tiga) jenis, yaitu pemilihan umum legislatif (pileg), pemilihan umum Presiden (pilpres), dan pemilihan kepala daerah (pilkada). Pileg dan Pilpres termasuk dalam rezim pemilihan umum menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun dalam prakteknya keduanya diselenggarakan secara terpisah. Setelah reformasi, Pola penyelenggaraan pemilu di Indonesia dilaksanakan secara berkala, yaitu antara sistem pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) terpisah dengan pemilu Presiden dan Wakil Presiden, ditambah terpisah dengan pemilu kepala daerah. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, hal tersebut dikarenakan beberapa hal, yaitu: (1) perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen, (2) kondisi dan aspek kehidupan masyarakat juga mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan situasi, baik yang berasal dari masyarakat itu sendiri maupun berasal dari lingkungan luar, (3) meningkatnya pertumbuhan penduduk yang dapat juga

mempengaruhi aspirasi rakyat, dan (4) diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik.²⁷ Garis besarnya, perkembangan pola pemilu tersebut adalah untuk menemukan sistem pemilu yang tepat untuk Indonesia

Apabila merujuk point b diatas, maka terdapat beberapa pemilihan umum yang harus dilaksanakan yaitu Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, serta pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Untuk mengakomodir masing-masing pemilu tersebut, maka diatur pula secara terpisah didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Pasal yang berbeda, dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut:

Pertama, pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut pemilu legislatif. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan, tidak secara langsung mengatur pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD. Untuk keanggotaan DPR, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan hanya mengatribusikan dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi: “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang” yang selanjutnya mengenai tata cara pengisian jabatannya diserahkan kepada undang-undang. Hal yang sama, mengenai keanggotaan DPRD pun tidak diatur secara langsung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bagaimana tata cara pengisian jabatannya. Hal ini dikarenakan, susunan anggota

²⁷ Nanik Prasetyoningsih, “*Dampak Pemilihan Umum Serentak Bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia*”, Jurnal media hukum, Vol.21 No.2 Desember 2014

DPRD menjadi bagian pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan.

Dampak akan hal tersebut, tidak diaturnya secara langsung pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakibatkan adanya penilaian dari elemen masyarakat sebagai kelemahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang kemudian dimanfaatkan oleh pemerintahan Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaan dengan cara menyusun model pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD secara tidak demokratis.

Terbukti, bahwa sebagian pengisian jabatan keanggotaan legislatif sebelum perubahan tidak melalui mekanisme pemilu tetapi melalui pengangkatan.²⁸ Masalah pengisian jabatan dengan cara pengangkatan inilah yang menjadi bahan pembahasan panjang selama proses amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika dilihat dalam Risalah Rapat PAH III BP MPR RI tanggal 7 Oktober 1999, masing-masing fraksi menyampaikan usulan saran untuk pengisian jabatan keanggotaan DPR ini dengan rumusan klausul yang berbeda-beda namun tetap satu tujuan, yaitu menginginkan pemilihan anggota DPR dilakukan melalui mekanisme pemilu.

Dari berbagai usulan rumusan tersebut, kemudian PAH I BP MPR menghasilkan rumusan baru yang disampaikan kepada BP MPR dan disahkan di

²⁸ Berdasarkan Pasal 10 ayat (2) UU No.16 Tahun 1996 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menegaskan “pengisian keanggotaan DPR, dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan”.

dalam Rapat ke-7 BP MPR pada 2 Agustus 2000 kemudian rumusan tersebut disahkan dalam Rapat Paripurna ke-8 Sidang Tahunan MPR 2000 tanggal 15 Agustus 2000, yaitu Pasal 19 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dengan rumusan sebagai berikut:

- a) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum;
- b) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang;
- c) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun

Berangkat dari hal tersebut, maka untuk pemilihan anggota DPR dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berpedoman pada ketentuan Bab VII Pasal 19 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dan, ketentuan lebih lanjut tata cara pemilihan anggota DPR diatur dalam Undang-undang yang berlaku pada setiap periode pemilihan anggota legislatif. Sedangkan untuk konsep pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Daerah dimasukkan kedalam rumusan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dengan alasan mendasar untuk tetap mempertahankan keberadaan utusan daerah dalam system pemerintahan Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen pemilu DPD diatur dalam Bab VIIA Pasal 22C, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum;
- b) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah ini tidak lebih dari sepertiga jumlah nggot Dewan Perwakilan Rakyat;

- c) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun;
- d) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Dari rumusan tersebut, untuk pemilihan anggota DPD menghendaki jumlah kursi yang sama di setiap provinsi daerah pemilihan. Sistem ini dalam konsep peta sistem pemilu disebut dengan sistem distrik berwakil banyak. Kedua, untuk pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Gagasan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat telah mulai dibahas sejak masa amandemen pertama. Ada pihak-pihak yang menghendaki pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tetap dilakukan oleh MPR, dan ada pendapat yang menghendaki pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Perbedaan pendapat masing-masing pihak yang dimulai sejak dengan rumusannya masing-masing pada akhirnya baru menemukan kata sepakat pada saat Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR tahun 2001, tanggal 9 November 2001,²⁹ kemudian rumusan Pasal 6A Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disahkan dalam Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR Tahun 2002, dan menjadi muatan dari perubahan ketiga Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sebagai cerminan dari pelaksanaan demokrasi langsung berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

²⁹ *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 2, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 375*

Tahun 1945, setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 diatur dalam Pasal 6A yang menentukan sebagai berikut:

- a) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat;
- b) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum;
- c) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen suara dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden;
- d) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
- e) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Jika menilik bunyi rumusan dalam pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menggunakan sistem dua putaran dalam pelaksanaannya, dan partai politik menjadi syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden untuk memperoleh ambang batas

perolehan suara sebagai pemenang yang selanjutnya disebut sebagai *Presidential Threshold*. Ketentuan mengenai *Presidential threshold* ini di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 seperti yang ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3). Untuk kemudian mengenai *Presidential threshold* ini diatur juga secara khusus dalam Undang-Undang sebagai tindak lanjut pelaksanaan Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketiga, pemilihan kepala daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 konsep pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari Pemerintahan Daerah, yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu "*Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota masing-masing dipilih secara demokratis*". Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar konstitusional pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sesungguhnya lahir bersamaan dengan pasal 18A dan Pasal 18B, yaitu pada perubahan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dimasukkan dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menyebutkan secara nyata bagaimana sistem pemilihan kepala daerah yang akan dilaksanakan. Dalam Pasal 18 ayat (4) tersebut, hanya menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Artinya, dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur secara langsung apakah

pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih melalui DPRD seperti pada masa sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁰

Rumusan “dipilih secara demokratis” tidak dapat ditafsirkan secara tunggal sebagai pemilihan secara langsung. Pemilihan secara tidak langsung atau perwakilan pun dapat diartikan sebagai pemilihan yang demokratis, sepanjang proses pemilihan yang dilakukan demokratis.³¹ Pemahaman ini didasarkan bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Jika menilik bunyi rumusan dalam pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menggunakan sistem dua putaran dalam pelaksanaannya, dan partai politik menjadi syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden untuk memperoleh ambang batas perolehan suara sebagai pemenang yang selanjutnya disebut sebagai *Presidential Threshold*. Ketentuan mengenai *Presidential threshold* ini di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 seperti yang ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3). Untuk kemudian mengenai *Presidential threshold* ini diatur juga secara khusus dalam Undang-Undang sebagai tindak lanjut pelaksanaan Pemilihan umum

³⁰ Berdasarkan Pasal UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa pemilihan kepala daerah dipilih oleh DPRD

³¹ Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2009, hlm.79

Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, menjadi landasan hukum pelaksanaan pemilihan umum pada pemilu Tahun 1999. Namun dalam Undang-Undang ini tidak mengatur bagaimana pelaksanaan system pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu Tahun 1999. Hal ini dikarenakan pemilihan Presiden pada pemilu Tahun 1999 dipilih melalui MPR, MPR lah yang mengangkat Presiden.

Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara demokratis, transparan, jujur dan adil dengan mengadakan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas, dan rahasia sebagai asas pelaksanaannya. Pemilu tersebut diselenggarakan oleh KPU yang bebas dan mandiri, yang anggotanya terdiri dari wakil partai politik peserta pemilu (masing-masing satu) dan lima orang wakil pemerintah. Akan tetapi, penanggung jawab Pemilunya adalah Presiden.³² Sekalipun demikian, tetap penyelenggara pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bebas dan mandiri, yang bertanggung jawab kepada Presiden.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 menyatakan bahwa sistem pemilu yang digunakan untuk pelaksanaan pemilu 1999 adalah sistem perwakilan berimbang atau proporsional dengan stelsel tertutup. Sebagaimana termuat dalam

³² Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 1999

Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum yaitu “*Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan system proporsional berdasarkan stelsel daftar*”. Berdasarkan sistem ini, pemilih memberikan suara dengan cara memilih tanda gambar partai politik peserta pemilu bukan calon. Dan, penentuan calon terpilih bukan dilakukan berdasarkan nomor urut, melainkan berdasarkan pengajuan dari partai politik peserta pemilu. Hal ini dapat dilihat bahwa pada pemilu Tahun 1999 belum tercantum nama calon dalam surat suara karena sistem yang digunakan masih menggunakan *closed list system* (sistem daftar tertutup). Maksudnya dalam proses pencalonan anggota legislatif, tetap dilakukan proses pendaftaran bakal calon yang kemudian dimasukkan kedalam daftar calon sementara serta daftar calon tetap sesuai daerah pemilihannya masing-masing. Pemilih hanya memilih tanda gambar partai politik peserta pemilu yang tercantum dalam surat suara.³³

Dari perspektif penerapan sistem perwakilan berimbang atau proporsional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, terlihat adanya penyebaran kursi dari setiap daerah tingkat II yang terwakili sekurang-kurangnya 1 (satu) kursi. Sebagaimana termasuk dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, bahwa “*jumlah kursi anggota DPR untuk setiap Daerah Pemilihan ditetapkan berdasarkan pada jumlah penduduk di daerah tingkat I, dengan ketentuan setiap daerah tingkat II mendapat sekurang-kurangnya 1 (satu) kursi*”. Berdasarkan rumusan tersebut, hal ini merupakan upaya dari pembentuk Undang-Undang agar setiap daerah tingkat II memperoleh jatah minimal 1 (satu) kursi di DPR sebagai

³³ Loc. Cit, Widjanarko Puspoyo, Dari Soekarno... hlm.309.

bentuk jaminan keterwakilan dari setiap daerah tingkat II. Adapun daerah pemilihan untuk DPR RI, daerah pemilihannya adalah Daerah Tingkat I.³⁴

Sedangkan untuk jumlah kursi DPRD, dalam Undang-Undang ini ditentukan sebagai berikut: untuk DPRD tingkat I, sekurang-kurangnya 45 kursi, dan sebanyak banyaknya 100. Untuk DPRD tingkat II, sekurang-kurangnya 20 kursi, dan sebanyak banyaknya 45 sesuai dengan jumlah penduduknya. Dalam Pasal 39 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 peserta pemilu adalah partai politik, yang memenuhi persyaratan tertentu. Persyaratan tersebut di Indonesia dikenal dengan *electoral threshold*. *Electoral threshold* adalah ambang batas dalam bentuk persentase sebagai syarat minimal yang harus dipenuhi partai politik untuk dapat mengikuti pemilu selanjutnya.³⁵ Ketentuan ini pada dasarnya bertujuan untuk menyederhanakan system multi partai.

Terkait ambang batas yang harus dipenuhi partai politik, Pasal 39 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 menentukan yaitu, Partai politik dapat mengikuti pemilu berikutnya jika memiliki 2% dari jumlah kursi DPR atau sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi DPRD tingkat I atau DPRD tingkat II yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi dan setengah jumlah Kabupaten/kota diseluruh Indonesia.

3. Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

³⁴ Pasal 3 ayat (2) huruf a UU No. 3 Tahun 1999

³⁵ Erfandi, *Parlementary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Perss, Malang, hlm.136

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 yang sudah tidak sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 inilah yang kemudian menjadi landasan hukum pelaksanaan pemilu pada Tahun 2004, khususnya pemilu legislatif. Sedangkan untuk pilpres berpedoman pada ketentuan Pasal 6A Undang-Undang NRI 1945 seperti yang sudah dijelaskan pada pembahasan Bab sebelumnya dalam skripsi ini.

Perkembangan dinamika masyarakat yang terjadi dalam kurun waktu 5 tahun, menimbulkan beberapa permasalahan yang mengakibatkan berubahnya aturan. Sehingga aturan hukum harus mengikuti dan menyesuaikan perkembangan yang terjadi dimasyarakat agar hukum itu tetap hidup ditengah masyarakat, ini yang disebut dengan *the living constitution*. Perubahan tersebut tampak pada aturan baru mengenai pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia setelah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 berganti menjadi yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, pada Pasal 46 terlihat adanya pembagian daerah pemilihan (dapil), dengan ketentuan: Daerah pemilihan anggota DPR yaitu Provinsi atau bagian-bagian provinsi, daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi yaitu Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota, dan daerah pemilihan DPRD Kabupaten/Kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan. Kemudian, setiap daerah pemilihan mendapat alokasi kursi antara 3 (tiga) sampai 12 (dua belas) kursi yang ditentukan oleh KPU. Aturan alokasi kursi tersebut merupakan batasan

besaran daerah pemilihan. Tujuannya adalah untuk menjaga kesetaraan persaingan antar daerah pemilihan.

Sedangkan untuk jumlah kursi DPR ditetapkan sebanyak 550 kursi, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Selanjutnya, mengenai jumlah kursi anggota DPRD berdasarkan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 mengalami penurunan jumlah untuk kursi DPRD Provinsi jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999. Jumlah kursi untuk DPRD Provinsi yaitu sekurang kurangnya 35 kursi dan sebanyak-banyaknya 100 kursi. Jumlah kursi untuk DPRD Kabupaten/kota yaitu sekurang-kurangnya 20 kursi dan sebanyak banyaknya 45 kursi. Hal ini ditentukan sesuai dengan banyaknya jumlah penduduk. Kursi parlemen yang dibagikan ke setiap daerah pemilihan harus proporsional sesuai dengan jumlah penduduk di daerah pemilihan.³⁶ Sedangkan untuk jumlah anggota DPD setiap provinsi masing-masing ditetapkan 4 (empat) orang.

Perubahan selanjutnya ialah mengenai aturan *threshold*. Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, masih menerapkan aturan mengenai *threshold* yang harus dipenuhi partai politik untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya seperti pada pemilu 1999. Namun yang berbeda dengan ketentuan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 adalah, *threshold* dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dinaikan menjadi 3%. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, yaitu dengan ketentuan sebagai berikut:

³⁶ Lia Wulandari, Khoirunnisa Agusti dkk, “Menetapkan... *Loc.Cit* hlm.20

“untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, Partai politik peserta pemilu harus:

- a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR;
- b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi seluruh Indonesia;
- c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/kota yang tersebar di setengah jumlah Kabupaten/kota seluruh Indonesia.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 menyatakan bahwa sistem pemilu yang digunakan untuk pelaksanaan pemilu Tahun 1999 adalah sistem perwakilan berimbang atau proporsional dengan stelsel tertutup. Sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum yaitu “*Pemilihan Umum dilaksanakan dengan menggunakan system proporsional berdasarkan stelsel daftar*”. Berdasarkan sistem ini, pemilih memberikan suara dengan cara memilih tanda gambar partai politik peserta pemilu bukan calon. Dan, penentuan calon terpilih bukan dilakukan berdasarkan nomor urut, melainkan berdasarkan pengajuan dari partai politik peserta pemilu. Hal ini dapat dilihat bahwa pada pemilu 1999 belum tercantum nama calon dalam surat suara karena sistem yang digunakan masih menggunakan *closed list system* (sistem daftar tertutup). Maknanya dalam proses pencalonan anggota legislatif

4. Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Penyelenggaraan pemilihan umum pada Tahun 2009, dengan berlandaskan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk pemilihan anggota legislatif. Sedangkan untuk penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pelaksanaannya sudah diatur khusus berdasar atas Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pada periode pemilu Tahun 2009, ketentuan yang berubah mengenai pelaksanaan pemilihan umum dari Undang-undang sebelumnya yaitu terkait *electoral threshold*. Sementara untuk penentuan alokasi kursi serta penentuan daerah pemilihan anggota DPR dan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota tetap sama seperti pada UU Nomor 12 Tahun 2003. Terkait *electoral threshold*, pada Undang-Undang sebelumnya diatur tentang *electoral threshold* atau ambang batas yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk dapat mengikuti pemilu selanjutnya. Namun, setelah lahirnya UU Nomor 10 Tahun 2008 menggantikan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 untuk pemilu Tahun 2009 tidak lagi menggunakan aturan *electoral threshold*.

Berdasar atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, terdapat perubahan mengenai istilah dari *electoral threshold* menjadi *parliamentary threshold*. Penggunaan istilah *Parliamentary threshold* di Indonesia baru dimulai pada pemilu 2009. Perubahan penggunaan istilah tersebut juga sekaligus merubah definisi atau pengertian secara eksplisit dari klausul yang digunakan. Jika sebelumnya *electoral threshold* dimaknai sebagai batasan suara minimum yang harus dipenuhi partai politik agar dapat mengikuti pemilu di periode selanjutnya, maka istilah

parliamentary threshold dimaknai sebagai batasan suara yang harus dipenuhi partai politik untuk mendapatkan kursi di parlemen.³⁷ Partai politik yang tidak memenuhi *parliamentary threshold* tidak berhak memiliki wakilnya diparlemen, sehingga suara yang telah diperoleh oleh partai politik tersebut dianggap hangus. Hal ini berarti dengan adanya pengaturan batas minimal perolehan suara ini tidak semua partai politik peserta pemilu Tahun 2009 dapat menduduki kursi di parlemen.

Bertalian dengan hal tersebut, regulasi tentang *parliamentary threshold* termaktub dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan ketentuan yang berbunyi:

1. Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2.5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.
2. Ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota.

Berdasarkan pada aturan tersebut, bahwa partai politik yang suaranya tidak memenuhi ambang batas atau *parliamentary threshold*, tidak akan diikutkan dalam perhitungan suara Dewan Perwakilan Rakyat. Hal inilah yang membuat partai-partai peserta pemilu 2009 memohonkan uji materi kepada Mahkamah Konstitusi dengan dalil bahwa ketentuan tersebut ialah diskriminasi terhadap partai-partai kecil. Kemudian Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

³⁷ Sho lahuddin Al-Fatih, “Akibat Hukum Regulasi Tentang Threshold Dalam Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Presiden,” Jurnal Yudisial, Vo.12 No.1, April 2019

3/PUU-VII/2009 menolak permohonan tersebut. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penerapan *parliamentary threshold* tidak bersifat diskriminatif, karena kebijakan tersebut berlaku bagi seluruh partai politik peserta pemilu. Mahkamah Konstitusi berpendapat *parliamentary threshold* adalah bentuk kebijakan (*legal policy*) pembuat undang-undang dan tidak melanggar ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga aturan tersebut konstitusionalitas.

5. Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012

Pengaturan terkait pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia kian selalu berubah setiap periode. Begitupun dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang memiliki beberapa kekurangan sehingga harus direvisi dan diganti oleh Undang-undang yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perubahan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 ini yaitu mengenai jumlah kursi DPR yang setiap masa kian semakin bertambah jumlahnya. Dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 ini jumlah kursi DPR naik menjadi 560 kursi. Dan jumlah kursi DPR untuk setiap daerah pemilihannya yaitu paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.

Namun untuk jumlah kursi daerah pemilihan DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/kota tidak mengalami perubahan dari Undang-Undang sebelumnya, yaitu tetap berjumlah 3 (tiga) sampai 12 (dua belas) kursi untuk jumlah kursi daerah pemilihan DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/kota. Undang-Undang Nomor

8 Tahun 2012 membolehkan Kabupaten/Kota (untuk pembentukan daerah pemilihan DPRD Provinsi) dan Kecamatan (untuk pembentukan daerah pemilihan DPRD Kabupaten/kota) dipecah demi mencapai daerah pemilihan berkursi maksimal 12. Kebijakan ini bukan untuk penyeragaman besaran daerah pemilihan (*dapil magnitude*), tetapi untuk menjaga kesetaraan antar daerah pemilihan. Sebab bersaing dikursi kecil lebih berat dibandingkan bersaing dengan kursi besar. Sehingga, semakin kecil selisih antara besaran daerah pemilihan yang satu dengan yang lain, maka semakin sehat kompetisi partai politik dan calon dalam memperebutkan kursi perwakilan.³⁸

Parliamentary threshold dalam penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014 diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai landasan pelaksanaan pemilihan umum legislatif. Dalam Pasal 208 disebutkan:

“partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3.5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota”

Dari rumusan tersebut, terdapat perubahan yang signifikan terkait besaran angka *parliamentary threshold*. Dari angka 2.5% pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 menjadi 3.5% pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 ini. Aturan

³⁸ Yogo Pamungkas, “ Tinjauan Ambang Batas Perolehan Suara Berdasarkan UU No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap UUD 1945”, Jurnal Rechtsvinding, Vol.3 No.1, April 2014

tersebut pun banyak menuai kontroversi, sehingga banyak diajukan *judicial review* terhadap Pasal 208 tersebut. Yang menjadi permasalahan adalah pemberlakuan *parliamentary* “secara nasional”. Untuk diketahui, permasalahan frasa „secara nasional” tersebut sudah mulai diajukan uji materi ke MK oleh beberapa pihak setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010. Kemudian keluarlah Putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materi Pasal tersebut yaitu PMK No.52/PUU-X/2012.

Dalam pertimbangan hukum PMK No.52/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa dengan diberlakukan *Parliamentary threshold* secara nasional, tidak mengakomodasi semangat persatuan dan keberagaman. Justru berpotensi menghalangi aspirasi politik di tingkat daerah serta bertentangan dengan kekhasan aspirasi politik yang beragam di setiap daerah.³⁹ Hal ini berarti, bisa jadi suatu partai politik yang tidak lulus *Parliamentary threshold* secara nasional, namun di daerah memperoleh suara signifikan atau bahkan meraih suara mayoritas.

Sehingga, berdasarkan PMK No. 52/PUU-X/2012 penentuan perolehan kursi hanya untuk Dewan Perwakilan Rakyat saja, dan tidak berlaku untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Hal ini dalam pendapat Mahkamah Konstitusi dianggap berbeda objeknya, sehingga tidak dapat diterapkan *parliamentary threshold* secara nasional. *Parliamentary threshold* harus tetap berlaku pada masing-masing wilayah pemilihan, baik untuk wilayah provinsi maupun wilayah kabupaten. Ini yang kemudian diharapkan, apabila tetap ingin menggunakan

³⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012, hlm.98

sistem *parliamentary threshold* untuk pelaksanaan pemilu kedepan maka harus diatur pembagian dan besaran threshold untuk masing-masing wilayah pemilihan.

Meskipun pemilihan umum anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diselenggarakan dalam kurun waktu yang sama, namun bukan berarti dasar pemberlakuan *parliamentary threshold* nya juga harus disamakan. Antara DPR dan DPRD memiliki tugas dan wewenang yang berbeda, oleh karenanya sudah seyogyanya pemberlakuan *parliamentary threshold* antar keduanya juga dibedakan pula.

6. Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum adalah payung hukum penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019 atau yang saat ini disebut dengan istilah Pemilu Serentak Tahun 2019, selain berpedoman pada amanat PMK No. 14/PUU-VI/2013 yang mengamanatkan pelaksanaan pemilu 2019 dilaksanakan secara serentak antara pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilu legislative dalam satu waktu secara bersamaan. Melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini, seluruh persyaratan dan ketentuan pilpres dan pileg diatur dalam Undang-undang ini.

Terdapat beberapa point penting yang terus menjadi dinamika perkembangan pengaturan pemilu di Indonesia, khususnya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini, diantaranya:

Pertama, terkait ambang batas yang harus dipenuhi oleh partai politik dalam pengusungan satu paket pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential*

threshold). Partai politik atau gabungan partai politik harus memperoleh 20% kursi di DPR RI atau 25% suara secara nasional pada pemilu DPR sebelumnya.⁴⁰ Ketentuan Pasal 222 Undang-Undang Pemilu ini sebelumnya sudah pernah dimohonkan untuk *judicial review* ke MK. Melalui PMK No.53/PUU-XV/2017 Namun, hakim MK menolak permohonan pemohon dan menegaskan bahwa pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga untuk pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2019 tetap menggunakan aturan *presidential threshold* ini.

Bertalian dengan hal tersebut, keinginan meningkatkan ambang batas parpol ini adalah berangkat dari cita-cita ingin menyederhanakan partai politik agar stabilitas pemerintahan sistem presidensial dapat terwujud. Karena hal yang penting dalam konsep penyederhanan partai politik bukan berapa jumlah partai politik yang mengikuti pemilu, melainkan jumlah partai politik yang memperoleh kursi di parlemen. jumlah partai politik yang ada di parlemenlah yang menentukan efektivitas system presidensial.

Kedua, terkait *Parliamentary threshold*. Dalam pemilu serentak Tahun 2019, ketentuan ambang batas yang harus dicapai partai politik untuk mendapat kursi di parlemen meningkat persentasenya dari pemilu 2014. Dalam Pasal 414 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ditentukan:

“partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan Suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR”

⁴⁰ Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017

Ketiga, mengenai penetapan jumlah kursi (*dapil magnitude*) yang semakin meningkat dibandingkan pemilu 2014. Dalam Pasal 186 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 bahwa jumlah kursi anggota DPR yaitu 575 (lima ratus tujuh puluh lima). Dengan jumlah kursi di setiap daerah pemilihan anggota DPR ditetapkan paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi. Jumlah kursi anggota DPRD Provinsi ditetapkan paling sedikit 35 (tiga puluh lima) dan paling banyak 120 (seratus dua puluh) kursi. Sedangkan untuk jumlah kursi di setiap daerah pemilihannya yaitu paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 12 (dua belas) kursi.

Jumlah kursi anggota DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan paling sedikit 20 (dua puluh) kursi dan paling banyak 55 (lima puluh lima) kursi, dengan jumlah untuk setiap daerah pemilihannya yaitu paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 12 (dua belas) kursi. Terkait peningkatan jumlah alokasi kursi DPR setiap tahunnya, menurut Undang-Undang pemilu ini dinyatakan bahwa Penentuan daerah pemilihan anggota DPR dilakukan dengan mengubah ketentuan daerah pemilihan pada pemilu terakhir berdasarkan penentuan jumlah alokasi kursi, penataan daerah pemilihan, dan perkembangan data daerah. Berdasarkan gambaran pembagian tersebut, berarti peningkatan ambang batas jumlah kursi legislatif baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota terjadi karena peningkatan jumlah penduduk,⁴¹ dan diharapkan semakin mampu mewakili suara rakyat dalam pemerintahan.

Keempat, terkait dengan metode konversi suara. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini, dalam Pasal 420 dinyatakan pembagian jumlah

⁴¹ Lihat dan bandingkan ketentuan alokasi kursi daerah pemilihan disetiap Undang-Undang yang digunakan sebagai landasan Hukum pelaksanaan pemilu 1999 – 2019, terlihat bahwa semakin jumlah penduduknya maka jumlah alokasi kursinya semakin banyak.

kursi berdasarkan perolehan suara partai politik dibagi bilangan ganjil (1, 3, 5, 7, dst), dimana hasil pembagiannya diurut berdasar jumlah nilai terbanyak. Metode konversi ini disebut *Sainte Lague*. Dengan metode ini tidak ada sisa suara dan kursi dibagi habis di daerah pemilihan dengan bilangan pembagi yang sama pada setiap daerah pemilihan dalam satu tahap konversi suara rakyat. Dengan adanya pembagi yang sama diseluruh dapil, maka akan terwujud keadilan nilai dan kesetaraan cara pembagian sehingga kursi yang dihasilkan basis legitimasinya sama.⁴² Perubahan ketentuan ini dilakukan untuk memberikan proporsi yang sesuai antara perolehan suara dengan perolehan kursi legislatif. Sehingga lebih memberikan semangat keterwakilan masyarakat.

⁴² Perludem, *konversi suara menjadi kursi*, diakses melalui <http://www.perludem.org/>, pada 19 juli 2022 Pukul 16.55 WIB .

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup Penelitian adalah dimaksud untuk membatasi permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini. Adapun yang menjadi ruang lingkup dalam penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah yaitu bagaimana Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 14/PUU-XI/2013 terhadap pemilu di Indonesia.

B. Jenis Penelitian

Penelitian hukum pada hakikatnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.⁴³ Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Metode penelitian normatif merupakan prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.⁴⁴ Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, serta doktrin.⁴⁵

C. Metode Pendekatan

⁴³Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2015, hlm 135.

⁴⁴Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2011, hlm 57.

⁴⁵Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op.Cit*, h. 34.

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*Statue approach*) yaitu dilakukan dengan menalaah ketentuan Perundangan-undangan yang berlaku dalam kasus tersebut yaitu Undang- Undang Dasar Tahun 1945 dan putusan mahkamah konstitusi nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pemilihan umum serentak.

D. Sumber Bahan Hukum

Adapun sumber data dalam penelitian ini menggunakan data dari dua sumber bahan hukum, yaitu sumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Perundangan-undangan yang berlaku dalam kasus tersebut yaitu Undang- Undang Dasar Tahun 1945 dan putusan mahkamah konstitusi nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pemilihan umum serentak.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang dapat berupa pendapat ahli, jurnal ilmiah, surat kabar dan berita internet.

E. Metode Penelitian Hukum

Dalam penelitian ini metode yang digunakan untuk mengumpulkan data dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer adalah perundangan-undangan yang berlaku dalam kasus tersebut yaitu Undang- Undang Dasar Tahun 1945 dan putusan mahkamah konstitusi nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pemilihan umum

serentak. Adapun penelitian ini bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum dan artikel resmi dari media cetak dan media elektronik kemudian menyusunnya dengan sistematis untuk menjawab permasalahan yang penulis jadikan rumusan masalah dalam penelitian ini.

F. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan secara Yuridis Normatif yaitu pendekatan yang menitik beratkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pedoman pembahasan masalah, juga dikaitkan dengan kenyataan yang ada dan aspek-aspek sosial yang berpengaruh yang merupakan pendekatan dengan berdasarkan norma-norma dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hukum yang diteliti, dan menyusunnya untuk menjawab pada permasalahan yang penulis jadikan rumusan masalah dalam penelitian ini.