

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara yang menganut paham kedaulatan rakyat dan identik dengan demokrasi menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Negara demokrasi menggunakan mekanisme pengisian jabatan melalui Pemilihan Umum. Rakyat dalam Pemilihan Umum tidak hanya memilih orang yang akan menjadi wakilnya dalam menyelenggarakan negara, tetapi juga memilih program yang akan menjadi kebijakan negara pada pemerintahan selanjutnya.<sup>1</sup> Dengan demikian, Pemilihan Umum merupakan sarana yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia agar pemimpin yang telah dipilih oleh masyarakat mendapat legitimasi dari suara pemilih untuk menyelenggarakan pemerintahan. Mereka juga akan membuat kebijakan negara dan diharapkan kebijakan yang dibuat oleh para pemimpin sesuai dengan yang diinginkan oleh masyarakat. Pemilihan Umum yang dilaksanakan saat ini tidak hanya memilih Presiden dan Wakil Presiden, melainkan juga untuk memilih anggota legislatif.

Sejarah Republik Indonesia dari tahun 1945 sampai dengan tahun 2019, telah berlangsung Pemilihan Umum sebanyak 12 (dua belas) kali dibawah tiga rezim hukum konstitusi yang berbeda. Pertama adalah Pemilihan Umum 1955 yang bersumber dari konstitusi UUDS 1950, lalu dilanjutkan dengan Pemilihan

---

<sup>1</sup> Janedjri M.Gaffar, “*Politik Hukum Pemilu*”, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, 2012, hlm. 44

Umum yang bersumber dari konstitusi Undang–Undang Dasar 1945 yaitu Pemilihan Umum selama Orde Baru (Pemilihan Umum 1971, Pemilihan Umum 1977, Pemilihan Umum 1982, Pemilihan Umum 1987, Pemilihan Umum 1992 dan Pemilihan Umum 1997) serta Pemilihan Umum era transisi ke Reformasi, yakni Pemilihan Umum 1999, dan yang terakhir adalah Pemilihan Umum yang bersumber dari UUD NRI 1945 (Pemilihan Umum 2004, Pemilihan Umum 2009, Pemilihan Umum 2014 dan Pemilihan Umum 2019).

Pelaksanaan Pemilihan Umum sampai dengan tahun 2019 diatur dengan undang-undang Pemilihan Umum yang berbeda-beda, sehingga sistem Pemilihan Umum yang digunakan juga mengalami perbedaan antara Pemilihan Umum yang satu dengan yang lain. Dalam demokrasi perwakilan, sistem Pemilihan Umum legislatif menjadi elemen penting yang turut mengkonstruksi struktur sistem politik. Perubahan sebuah sistem Pemilihan Umum legislatif kepada sistem Pemilihan Umum legislatif yang lain akan berpengaruh pula pada struktur sistem politik yang ada seperti dalam sistem kepartaian dan spektrum representasi.<sup>2</sup> Sehingga secara teoritis, pada sebuah sistem Pemilihan Umum legislatif biasanya berisikan pola pemberian suara, yang memberikan kemungkinan bagi pemilih untuk menentukan preferensinya, memilih partai atau individu yang menjadi calon dalam Pemilihan Umum.<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie mengelompokkan sistem Pemilihan Umum legislatif menjadi dua macam, yaitu: (1) sistem pemilihan mekanis, dan (2)

---

<sup>2</sup> Sigit Pamungkas, “*Perihal Pemilu*”, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009, hlm. 13.

<sup>3</sup> Galuh Kartiko, “*Sistem Pemilu Dalam Perspektif Demokrasi Di Indonesia*”, Jurnal Konstitusi, Vol II, No 1, 2009, hlm. 38.

sistem pemilihan organis.<sup>4</sup> Dalam sistem mekanis, rakyat dilihat dan dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Individu dilihat sebagai penyandang hak dan masing-masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan. Sedangkan dalam sistem yang bersifat organis, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologi, fungsi tertentu, lapisan sosial, dan lembaga-lembaga sosial. Sehingga persekutuan itulah yang diutamakan sebagai penyandang dan pengendali hak pilih.<sup>5</sup> Dari kedua sistem tersebut, sistem mekanis merupakan sistem yang lebih umum dan selalu menghiiasi perdebatan seputar sistem Pemilihan Umum yang diterapkan negara-negara di dunia. Secara umum ragam sistem Pemilihan Umum (mekanis) berkisar pada dua prinsip pokok saja, yaitu:<sup>6</sup>

- a. *Single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil).
- b. *Multi-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil).

*Single-member constituency* disebut juga dengan sistem distrik.<sup>7</sup> Dalam sistem ini wilayah negara dibagi ke dalam beberapa distrik pemilihan yang biasanya berdasar atas jumlah penduduk. Setiap distrik diwakili oleh satu orang wakil, kecuali pada *varian block vote* dan *party block vote*. Kandidat yang memiliki suara terbanyak akan mengambil semua suara yang didapatnya (*the winner take*

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, “*Pengantar Hukum Tata Negara*”, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 179.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 179-180.

<sup>6</sup> Khairul Fahmi, “*Pemilihan Umum Dan Kedaulatan Rakyat*”, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 55

<sup>7</sup> *Ibid.*

all).<sup>8</sup> *Multi-member constituency* disebut juga dengan sistem proposional. Dalam sistem ini, wilayah negara tidak dibagi sesuai banyak jumlah kursi yang diperebutkan tetapi dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan besar, dimana di masing-masing wilayah pemilihan akan dipilih beberapa orang wakil.<sup>9</sup> Berdasarkan penjelasan di atas, diketahui terdapat perbedaan antara sistem distrik dan proposional. Perbedaan sistem distrik dan proposional terletak pada perbedaan prinsip pola rekrutmen untuk pembentukan perwakilan di parlemen dengan mengabaikan kemungkinan terjadinya ketidakseimbangan antara jumlah suara total dan mandat yang diterima wakil partai untuk duduk di parlemen.<sup>10</sup>

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, menggunakan dua cara, yaitu: Pertama, Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara langsung (*popularly elected*). Dalam sistem tersebut, calon yang ditetapkan menjadi presiden dan wakil presiden adalah calon yang mendapatkan suara terbanyak. Kedua, Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara tidak langsung (*electoral college*). Dalam sistem ini adalah sebaliknya, calon yang menempatkan 50% wakilnya yang akan terpilih menjadi presiden. Sistem Pemilihan Umum ini dilakukan melalui porsi suara wakil rakyat (DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota) yang menjadi representasi rakyat dalam Pemilihan Umum Presiden dengan perolehan lebih dari 50%.<sup>11</sup>

Pemilihan Umum yang diadakan pertama kalinya di Indonesia yaitu Pemilihan Umum 1955. Dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 untuk

---

<sup>8</sup> Sigit Pamungkas, *Op.cit.*, hlm. 27.

<sup>9</sup> Khairul Fahmi, *Op.cit.*, hlm. 56.

<sup>10</sup> Galuh Kartiko, *Op.cit.*, hlm. 39.

<sup>11</sup> Ratna Solihah, "Peluang Dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 Dalam Prespektif Politik", *Jurnal Ilmu Ilmiah Pemerintahan*, Vol. 3, No. 1, 2018, hlm. 75.

memilih anggota DPR dan tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Dewan Konstituante berada di bawah rezim hukum konstitusi Pasal 1 ayat (1), Pasal 35, Pasal 56 s.d. Pasal 60, Pasal 134 dan Pasal 135 UUDS 1950 yang kemudian diderivasi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum.<sup>12</sup>

Pemilihan Umum pada era Orde baru, telah diselenggarakan Pemilihan Umum secara periodik selama enam kali (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997). Akan tetapi, pelaksanaan Pemilihan Umum dalam masa Orde Baru tidak dibangun diatas prinsip *free and fair* baik dalam struktur dan proses Pemilihan Umum bahkan cenderung untuk menghindari prinsip tersebut. Sehingga yang terjadi adalah ketidakseimbangan konstestasi antara hasil Pemilihan Umum dan peserta Pemilihan Umum.<sup>13</sup> Pemilihan Umum era Orde Baru berlangsung di bawah regulasi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1999 yang kemudian mengalami beberapa kali perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985.<sup>14</sup>

Setelah berakhirnya era orde baru yang ditandai dengan mundurnya Soeharto sebagai presiden yang telah menjabat selama tiga puluh dua tahun, Indonesia untuk pertama kalinya melaksanakan Pemilihan Umum pasca berakhirnya orde baru yaitu Pemilihan Umum 1999 yang merupakan Pemilihan Umum era transisi reformasi. Pada Pemilihan Umum 1999 diperkenalkan sistem multi partai yang merupakan format politik berbeda dari Pemilihan Umum

---

<sup>12</sup> Abdul Mukthir Fadjar, "*Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, Dan Demokrasi*", Setara Press, Malang, 2013, hlm. 3.

<sup>13</sup> Sigit Pamungkas, *Op.Cit.*, hlm. 75.

<sup>14</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Op.Cit.*, hlm. 6.

sebelumnya yaitu dua partai satu Golkar.<sup>15</sup> Pemilihan Umum 1999 yang disebut sebagai Pemilihan Umum anti-tesis Pemilihan Umum pada masa Orde Baru memiliki banyak aspek yang bertolak belakang dengan masa Orde Baru. Selain itu, Pemilihan Umum 1999 dilaksanakan dalam waktu yang cukup singkat yaitu lima bulan dan KPU selaku penyelenggara telah berhasil merumuskan lebih dari 136 peraturan dan keputusan tentang tata cara Pemilihan Umum.<sup>16</sup>

Pemilihan Umum selanjutnya adalah Pemilihan Umum yang bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Pemilihan Umum 2004. Sebelum Pemilihan Umum 2004 dilaksanakan, pada tanggal 1 Juli 2002 disepakati dan disahkan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dan Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik. Hasil dari Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum adalah 19 Bab dan 148 Pasal. Berkaitan dengan pokok-pokok materi muatan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum, terdapat beberapa penjelasan dari pemerintah yaitu: Pertama, mengenai sistem Pemilihan Umum yang menggunakan sistem proposional dengan daftar terbuka dan menggunakan sistem distrik dengan berwakil yang banyak untuk memilih anggota DPD. Kedua, terkait dengan daerah pemilihan yang didefinisikan sebagai suatu wilayah berdasarkan jumlah kuota kursi di daerah pemilihan dan terkait jumlah kursi yang diusulkan sebanyak 550 (lima ratus lima puluh ribu) untuk anggota DPR. Ketiga, berkaitan dengan peserta Pemilihan Umum yaitu partai politik yang diberi beberapa persyaratan khusus oleh pemerintah ditambah lagi pemerintah

---

<sup>15</sup> Sigit Pamungkas, *Op Cit.*, hlm. 87.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 88.

mendorong sistem multipartai dalam Pemilihan Umum. Selain itu pemerintah juga mengusulkan agar calon DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota harus terdaftar sebagai anggota Parpol dan pemerintah juga memberikan penjelasan terkait *electoral threshold* sebanyak 3%. Keempat, terkait dengan metode pemilihan yang terdiri dari pemberian suara, pemungutan suara, penghitungan suara, dan metode penetapan calon terpilih.<sup>17</sup>

Menuju proses Pemilihan Umum 2009 terdapat dinamika politik yang menjadi catatan, dinamika itu terutama berkaitan dengan KPU dan partai politik. Dinamika yang pertama adalah terjadinya delegitimasi Pemilihan Umum akibat dari pasca putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan ketentuan terkait partai-partai yang tidak lolos *Electoral Threshold* tetapi mendapatkan kursi di DPR untuk menjadi peserta Pemilihan Umum<sup>18</sup>

Dalam Pemilihan Umum 2009 kembali menerapkan sistem Pemilihan Umum proposional terbuka. Akan tetapi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dihilangkan ketentuan terkait *Electoral Threshold* dimana dalam undang-undang ini membolehkan semua partai mengikuti Pemilihan Umum tanpa harus memenuhi banyak persyaratan sebagaimana dibahas dalam undang-undang sebelumnya. Ketentuan terkait *Electoran Threshold* tersebut hilang dan diganti dengan *Parliamentary Threshold* jadi terdapat pembatasan terhadap partai politik untuk dapat menempatkan wakilnya di DPR RI. Dalam metode pemilihan juga berbeda terkait pengaturannya dengan undang-undang sebelumnya.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Khairul Fahmi, *Op.Cit.*, hlm. 149-155.

<sup>18</sup> Sigit Pamungkas. *Op.Cit.*, hlm. 132.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 233-255.

Selanjutnya Pemilihan Umum 2014 yang merupakan Pemilihan Umum keempat pasca reformasi. Pemilihan Umum 2014 dilaksanakan dua kali yaitu untuk memilih anggota legislatif pada tanggal 9 April 2014 dan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden pada tanggal 9 Juli 2014. Pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2014 juga mendapat banyak pujian dari banyak kalangan, salah satunya adalah Ketua MPR Sidarto Danusubroto. Menurutnya, pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2014 dianggap lebih baik daripada tahun-tahun sebelumnya. Meskipun terdapat gugatan di Mahkamah Konstitusi, hal tersebut dianggap sesuatu yang wajar. Selain itu Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2014 juga dianggap lebih baik daripada Pemilihan Legislatif yang diselenggarakan lebih dahulu.<sup>20</sup>

Berbeda dengan Pemilihan Umum sebelumnya yang dilaksanakan secara terpisah-pisah. Pada Pemilihan Umum 2019 dilaksanakan secara berbeda karena untuk pertama kalinya Pemilihan Umum di Indonesia dilaksanakan secara serentak nasional di Indonesia. Pemilihan Umum serentak nasional 2019 dilaksanakan untuk memilih presiden dan wakil presiden, memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pelaksanaan Pemilihan Umum serentak 2019 merupakan konsekuensi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-11/2013 tentang Pemilihan Umum serentak yang dalam amar putusannya menyebutkan:<sup>21</sup>

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;

---

<sup>20</sup> Aryojati Ardipandanto, "Kelemahan Pelaksanaan Pilpres 2014: Sebuah Analisis", *Jurnal Politica*, Vol.6, No.1, 2015, hlm. 93-94.

<sup>21</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-11/2013, tanggal 23 Januari 2014



- 1.1.1.1. Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 1.1.1.2. Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
2. Amar putusan dalam angka 1 tersebut di atas berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya;
3. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Amar putusan tersebut dikeluarkan setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan dan mengeluarkan putusan uji materiil (*judicial review*) dari gugatan yang diajukan pada tahun 2013 oleh Effendi Gazali dan Koalisi Masyarakat untuk Pemilihan Umum serentak. Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-11/2013 merupakan pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Beberapa pasal yang diujikan mengatur ketentuan Pemilihan Umum Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara terpisah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 167 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional. Terdapat fakta bahwa pada Pemilihan Umum tahun 2019 pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

yang dilaksanakan secara bersamaan dalam satu waktu, dapat dikatakan bahwa sistem Pemilihan Umum serentak ini memiliki beberapa kelemahan, antara lain:

- a. Kelemahan yang pertama dialami oleh masyarakat sebagai pemilih, yaitu terdapat ketidak praktisan dan kurang efisien karena banyaknya surat suara yang harus dicoblos oleh pemilih yang terdiri dari surat suara untuk memilih presiden dan wakil presiden, surat suara untuk memilih DPD, surat suara untuk memilih DPR, surat suara untuk memilih DPRD Provinsi, dan surat suara untuk memilih DPRD Kabupaten/Kota yang seluruhnya berjumlah 5 (lima) kertas suara harus di coblos dalam waktu yang bersamaan. Hal tersebut tentu dapat menimbulkan kebingungan di masyarakat yang memiliki hak sebagai pemilih dalam pelaksanaan Pemilihan Umum serentak.
- b. Kelemahan yang kedua dialami oleh penyelenggara Pemilihan Umum karena selama pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak 2019 terdapat 527 orang meninggal dunia dan 11.239 orang sakit diakibatkan oleh penyelenggaraan Pemilihan Umum serentak. Korban jiwa tersebut seluruhnya merupakan petugas penyelenggara dan pengawas Pemilihan Umum. Berikut ini adalah data jumlah petugas Pemilihan Umum yang meninggal berdasarkan laporan dari dinas kesehatan setiap provinsi yang disampaikan dalam bentuk tabulasi:<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Sandro Gatra, "Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Saki", *Kompas News (Online)*, 16 Mei 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit?page=all>, diakses pada tanggal 22 Oktober 2019.

**Tabel 1.1**  
**Laporan Jumlah Petugas Penyelenggara Pemilihan Umum Yang Meninggal Selama Pelaksanaan Pemilihan Umum 2019 Di Indonesia**

| No. | Provinsi           | Jumlah Korban Meninggal Dunia |
|-----|--------------------|-------------------------------|
| 1.  | Sumatera Utara     | 9 jiwa                        |
| 2.  | Sulawesi Selatan   | 4 jiwa                        |
| 3.  | Bangka Belitung    | 1 jiwa                        |
| 4.  | Sulawesi Barat     | 1 jiwa                        |
| 5.  | Jawa Barat         | 177 jiwa                      |
| 6.  | Jawa Timur         | 82 jiwa                       |
| 7.  | Jawa Tengah        | 44 jiwa                       |
| 8.  | Sumatera Barat     | 1 jiwa                        |
| 9.  | Bengkulu           | 7 jiwa                        |
| 10. | Kepulauan Riau     | 4 jiwa                        |
| 11. | Lampung            | 23 jiwa                       |
| 12. | Sumatera Selatan   | 25 jiwa                       |
| 13. | Jambi              | 6 jiwa                        |
| 14. | Riau               | 7 jiwa                        |
| 15. | Banten             | 29 jiwa                       |
| 16. | DKI Jakarta        | 18 jiwa                       |
| 17. | Yogyakarta         | 10 jiwa                       |
| 18. | Kalimantan Tengah  | 6 jiwa                        |
| 19. | Kalimantan Timur   | 6 jiwa                        |
| 20. | Kalimantan Selatan | 8 jiwa                        |
| 21. | Kalimantan Barat   | 26 jiwa                       |
| 22. | Gorontalo          | 0 jiwa                        |

|     |                   |        |
|-----|-------------------|--------|
| 23. | Bali              | 2 jiwa |
| 24. | NTB               | 7 jiwa |
| 25. | Sulawesi Utara    | 2 jiwa |
| 26. | Sulawesi Tenggara | 6 jiwa |
| 27. | Maluku Utara      | 0 jiwa |
| 28. | Maluku            | 2 jiwa |

Petugas KPPS rentan mengalami kelelahan sebab jam kerja mereka yang tidak menentu. Petugas KPPS memiliki tugas untuk mendata sekian ratus orang dan juga bertugas menjaga kotak suara ketika pemilihan telah selesai dilakukan, walaupun kelelahan bukan menjadi faktor pemicu kematian mendadak. Akan tetapi menurut ahli hematologi dari Universitas Indonesia, Zubairi Djoerban menuturkan kelelahan bisa menjadi faktor pemicu penyakit stroke dan jantung. Menurut Zubairi, bekerja berlebihan bisa menyebabkan jantung tidak kuat atau menjadi pemicu stroke. Apalagi jika ada riwayat darah tinggi, diabetes, merokok dan bekerja sehari-hari, bisa saja meninggal mendadak.<sup>23</sup> Dikaitkan dengan Pemilihan Umum serentak 2019, maka banyaknya calon legislatif akibat dari sistem tersebut dapat menjadi salah satu alasan ditambah lagi kertas suara yang berjumlah lima. Seperti dalam proses pelaksanaan rekapitulasi suara yang cenderung menjadi rumit dan membutuhkan waktu yang lebih banyak karena

---

<sup>23</sup> Khadijah Nur Azizah, “Kelelahan Dan Kaitannya Dengan Kematian Mendadak Petugas KPPS”, *Detik News* (online), 14 Mei 2019, hlm. 1. <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-4548216/kelelahan-dan-kaitannya-dengan-kematian-mendadak-petugas-kpps>. diakses pada tanggal 13 Agustus 2019.

banyaknya nama calon legislatif yang berada di kertas suara. Sehingga tenaga dan stamina yang dibutuhkan oleh para petugas penyelenggara dan pengawas Pemilihan Umum juga lebih banyak.

- c. Kelemahan yang terakhir dialami oleh calon legislatif dan partai politik. Para calon legislatif akan berjuang dua kali yaitu berjuang untuk partai dan berjuang untuk dirinya sendiri. Demikian juga dengan Partai Politik, maka tidak dipungkiri juga akan membuka peluang praktik-praktik kecurangan salah satunya adalah *money politik*. Para calon legislatif akan saling bersaing dalam satu partai politiknya untuk mendapatkan suara dan mendapatkan kursi di parlemen. Selain calon legislatif yang akan bersaing demi memperoleh kursi. Para partai politik juga akan bersaing guna memenuhi target ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold* sebesar 4% (empat persen).

Beranjak dari pemikiran diatas, serta ditambah dengan fakta yang terjadi dalam Pemilihan Umum serentak nasional 2019 yang menggunakan sistem proposional terbuka dalam Pemilihan Umum Legislatif. Sistem proposional terbuka dirasa perlu dikaji kembali dalam Pemilihan Umum selanjutnya yaitu Pemilihan Umum 2024.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dikaji adalah sebagai berikut :

1. *Ratio legis* dan *Ratio decidendi* pelaksanaan Pemilihan Umum serentak nasional.
2. Model Pemilihan Umum alternatif pada pelaksanaan Pemilihan Umum serentak nasional.

## 1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisa *ratio legis* dan *ratio decidenci* pelaksanaan Pemilihan Umum serentak nasional.
2. Untuk memberikan model Pemilihan Umum alternatif pada Pemilihan Umum serentak nasional yang akan datang.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Secara umum, tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum, pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya Program studi ilmu hukum.

Secara khusus, tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk mengkaji lebih dalam mengenai *ratio legis* dan *ratio decidendi* pelaksanaan Pemilihan Umum serentak nasional tahun 2019 yang sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pelaksanaan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagai akibat hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013, serta mengetahui model Pemilihan Umum

serentak alternatif yang dapat diterapkan pada Pemilihan Umum di masa mendatang.

## **1.5 Metode Penelitian**

### **1.5.1 Tipe Penelitian Hukum**

Tipe penelitian dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau *doctrinal*. Metode penelitian normatif adalah sebuah metode penulisan yang menggunakan cara meneliti norma-norma serta kaidah-kaidah hukum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif), yang berkaitan dengan topik permasalahan yang ditulis.

### **1.5.2 Pendekatan Masalah**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan masalah sebagai berikut :

1. *Statute approach* yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>24</sup>
2. *Conceptual approach* yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian

---

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum Edisi Revisi*”, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 133.

hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum, yang relevan dengan isu yang dihadapi.<sup>25</sup>

3. *Case Approach* dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan yang tetap.<sup>26</sup>

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Untuk mendukung penelitian dan penulisan skripsi guna memecahkan isu hukum sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya ada, maka diperlukan sumber-sumber penelitian. Bahan hukum yang digunakan sebagai penunjang dalam penulisan meliputi dua macam bahan hukum, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya memiliki otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>27</sup> Adapun bahan hukum primer yang digunakan adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1956 Tentang

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 135-136.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 134.

<sup>27</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 181.



Pengubahan Undang-Undang Pemilihan Umum dan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Darurat Nomor 18 Tahun 1955 tentang Perubahan Jumlah Anggota Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan Dan Panitia Pemilihan Kabupaten.

4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Sebagai Undang-Undang.
5. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagai perubahan terakhir.
6. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Menjadi Undang-Undang dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Undang-Undang

8. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang sebagai perubahan terakhir.
9. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.
10. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum sebagai perubahan terakhir.
11. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008
12. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

Adapun bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.<sup>28</sup> Bahan hukum sekunder

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

yang digunakan meliputi bahan-bahan yang apat menunjang bahan hukum primer, yaitu:

- a. Literatur hukum seperti handout dan buku;
- b. Makalah dan hasil penelitian;
- c. Situs internet, kamus hukum, jurnal hukum, ensiklopedia, serta informasi yang memiliki keterkaitan dengan pembahasan rumusan-rumusan masalah.

Selain kedua sumber bahan hukum diatas, juga digunakan sumber-sumber lain yaitu bahan-bahan nonhukum apabila dipandang perlu. Bahan-bahan nonhukum dapat berupa buku-buku mengenai ilmu politik, ekonomi, sosiologi, filsafat, kebudayaan ataupun laporan-laporan penelitian nonhukum dan jurnal-jurnal nonhukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penelitian. Bahan-bahan non hukum tersebut dimaksud untuk memperkaya dan memperluas wawasan peneliti.<sup>29</sup>

#### **1.5.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dibagi menjadi dua bagian bahan hukum yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Pengumpulan bahan hukum primer sebagai berikut :

1.3 Menginventarisasi peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti.

1.4 Tinjauan pustaka terkait.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 183-184.

Pengumpulan bahan hukum sekunder sebagai berikut:

1. Inventarisasi literatur hukum terkait.
2. Browsing melalui internet.

Pengumpulan bahan nonhukum sebagai berikut :

1. Inventarisasi literatur nonhukum yang relevan.
2. Melakukan pencarian informasi melalui internet.

Bahan yang terkumpul kemudian diklasifikasi dan diolah serta dianalisa untuk dirumuskan secara sistematis sesuai dengan kerangka pokok bahasan.

#### **1.5.5. Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang sudah dikumpulkan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode penemuan hukum. Ada 3 (tiga) metode penemuan hukum, yaitu, penafsiran, konstruksi hukum, dan penerapan asas preferensi. Dalam skripsi ini, metode penemuan hukum yang digunakan adalah penafsiran sesuai dengan karakteristik dari bahan hukum yang terkumpul. Norma hukum yang ditemukan akan dipadu dengan teori yang berhubungan dengan pokok bahasan dijadikan dasar pembahasan guna menemukan penyelesaian masalah dalam penelitian ini.

#### **1.6. Sistematika Penulisan**

Penelitian skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab, yang diantara keempatnya saling berkorelasi. Setiap bab juga terdapat sub bab dengan penjelasan terperinci dari permasalahan yang dibahas agar penulisan lebih terarah dan sistematis.

Pada bab I yang merupakan Pendahuluan, terdiri dari beberapa sub bab yaitu latar belakang dan rumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian, metode

penelitian, pendekatan (*approach*), sumber bahan hukum (*legal source*), metode pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan sistematika penulisan.

Bab II berisi tentang paparan mengenai: sejarah, fungsi dan tujuan pemilihan serentak nasional 2019; *Ratio Legis* Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013 dan *Ratio Decidenci* Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Nasional; serta Akibat Hukum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Bab III berisi tentang paparan mengenai Model Pemilihan Umum Alternatif Pada Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Nasional yang akan dijabarkan kedalam 2 (dua) subbab: Model Pemilihan Umum Serentak Secara Umum dan Model Pemilihan Umum Alternatif Pada Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Nasional.

Bab IV merupakan pembahasan terakhir dari skripsi ini berisi kesimpulan dan saran dari permasalahan yang diberikan oleh penulis.