

Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi

Ria Casmi Arrsa

Peneliti Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Universitas Brawijaya
Gedung Munir Lt II Jl.MT. Haryono No 169 Malang Jawa Timur Kodepos 65145
Email:ppotoda@gmail.com, website:http://www.ppotoda.org

Naskah diterima: 4/8/2014 revisi: 18/8/2014 disetujui: 29/8/2014

Abstrak

Perkembangan transisi demokrasi di Indonesia berjalan sangat pesat pasca dilakukannya amandemen UUD 1945. Salah satu perkembangan dalam bingkai politik ketatanegaraan ditandai dengan rumusan konstitusi yang memberikan kerangka dasar bernegara bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Atas dasar rumusan tersebut maka suksesi kepemimpinan dalam cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif dilaksanakan secara langsung sebagaimana mandat Pasal 22 E ayat (2). Namun demikian dalam praktek ketatanegaraan pengaturan di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menunjukkan hal yang inkonsisten dengan rumusan di dalam konstitusi. Sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 3 ayat (5) menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa model pemilihan dimaksud inkonstitusional. Atas dasar itulah penilaian konstitusionalitas norma pemilihan serentak didasarkan pada metode tafsir konstitusi baik dari sisi *original intent* maupun tafsir sejarah. Desain konstitusional pemilihan umum serentak sebagaimana dimaksud lahir sebagai upaya untuk menggeser arah transisi demokrasi menuju pada penguatan sistem konsolidasi demokrasi agar praktek buram demokrasi langsung yang cenderung transaksional, koruptif, manipulatif, berbiaya tinggi dan melanggengkan kekuasaan dapat diminimalisasi dalam praktek ketatanegaraan yang berdimensikan pada paham demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Kedaulatan Rakyat, Inkonstitusional, Demokrasi

Abstract

The development of democracy in Indonesia is running very rapidly after the 1945 amendment. One of the developments within the frame of politics characterized by constitutional formula that provides a basic framework state that sovereignty belongs to the people and carried out in accordance with the Constitution. On the basis of the formulation of the succession of leadership in the executive and legislative branches are directly implemented as the mandate of Article 22 E of paragraph (2). However, in practice the constitutional arrangements in the Law Number 42 Year 2008 concerning General Pemilihan President and Vice President shows inconsistent with the statement in the constitution . As set out in Article 3 paragraph (5) states that the election of President and Vice- President held after an election DPR, DPD and DPRD. At the end of the Constitutional Court through Decision No. 14/PUU-XI/2013 stated that the selection of models is unconstitutional. Based on that assessment constitutionality of norms selection method based on the simultaneous interpretation of the constitution of both the original intent and interpretation of history. Design constitutional elections simultaneously referred born as an attempt to shift the direction of the transition towards democracy in the reinforcement system in order consolidation of democratic practice direct democracy tends opaque transactional, corrupt, manipulative, high costs and preserve power can be minimized in the practice of constitutional democracy dimention to understand and sovereignty of the people.

Keywords: *General Election, Sovereignty of the People, Unconstitutional, Democracy*

PENDAHULUAN

Perkembangan politik dan hukum ketatanegaraan di Indonesia berjalan pesat pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat RI pada kurun waktu 1999-2002. Salah satu dimensi perkembangan sebagaimana dimaksud ditandai dengan adanya penguatan demokrasi partisipatif oleh rakyat dalam kancah suksesi kepemimpinan nasional melalui sarana penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara langsung. Sebagaimana amanat UUD Negara Republik Indonesia khususnya Pasal 1 ayat 2 menegaskan bahwa, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Selanjutnya ketentuan Pasal 6A Ayat (1) mengamanatkan pula bahwa, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”.

Gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung lahir dan di implemetasikan dalam sistem politik Indonesia dengan latar belakang potret buram tirani kekuasaan pada rezim orde lama dan orde baru. Pada masa orde lama di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno pelanggaran terhadap konstitusi terjadi tatkala Soekarno menerima pengangkatan dirinya sebagai Presiden seumur hidup menyusul dikeluarkannya TAP MPRS yang mengatur bahwa: *“Dr. Ir Soekarno (Mr. Soekarno), Pemimpin Besar Revolusi Indonesi, yang sekarang Presiden Republik Indonesia, dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa dengan ini menjadi Presiden Indonesia seumur hidup”*. Demikian halnya praktek ketatanegaraan pada masa orde baru di bawah rezim kekuasaan Presiden Soeharto yang menerapkan secara ketat sistem satu partai. Meskipun secara formal terdapat tiga partai antara lain Golkar, PPP, dan PDI. Guna memperketat kontrol terhadap partai yang ada Pasal 14 (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Partai Politik memberi kewenangan kepada Presiden untuk membubarkan partai yang tidak sesuai dengan tujuan negara.¹ Praktek demokrasi di era orde baru bisa di bilang belum tercipta pelembagaan demokrasi yang substansial. Kondisi ini terjadi mengingat bahwa proses pelembagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Karena itu menurut Yves Meny dan Andrew Knapp² mengutarakan bahwa, *“A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine”*. Suatu sistem politik dengan hanya 1 (satu) partai politik sulit sekali dibayangkan untuk disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali.

Dalam perkembangannya dengan menelisik aspek sejarah amandemen terhadap UUD 1945 menunjukkan bahwa wacana Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden merupakan topik yang hangat diperdebatkan oleh berbagai kalangan dalam proses amandemen. Perdebatan sebagaimana dimaksud mengemuka sejak Rapat BP MPR ke 2 pada 6 Oktober 1999 terutama mengenai isu seputar apakah pasangan Presiden dan Wakil Presiden tetap dipilih oleh MPR sebagaimana pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 ataukah dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Dalam rapat Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyinggung soal perlunya perubahan tata cara Presiden dan Wakil Presiden menjadi lebih terbuka dan demokratis.³

¹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 (Antara Mitos dan Pembongkaran)*, Jakarta: Penerbit Mizan: 2007, h. 140-141

² Yves Meny dan Andrew Knapp dikutip dari Jimly Asshidiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 55.

³ Lukman Hakim Saifuddin dikutip dari Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-*

Terminologi demokrasi sendiri bermula dari istilah Yunani Klasik pada abad ke-5 SM. Istilah yang dikenalkan pertama kali di Athena ini berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang memiliki arti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan (*rule*) atau kekuasaan (*strength*).⁴ Dalam ranah konseptual, demokrasi dapat diberi pengertian sebagai sebuah pemerintahan yang dilangsungkan dengan dilandasi kedaulatan rakyat sebagai puncak kekuasaan tertinggi, atau yang biasa kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat⁵. Abraham Lincoln pada 1867 memberikan pengertian demokrasi sebagai “*government of the people, by the people, and for the people*”.

Pasca-Perang Dunia II, pemilihan umum merupakan praktek politik ketatanegaraan yang sudah sangat lazim digelar di banyak negara. Hal ini merupakan implikasi historis atas kemenangan demokrasi dalam menghadapi gagasan, ideologi atau rezim lainnya. Saat ini hampir tidak ada negara yang menolak gagasan demokrasi, bahkan negara yang tidak mempraktekkan demokrasi pun mengklaim dirinya sebagai negara demokratis. Pemilu sesungguhnya bukan sekadar arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga sebagai sarana untuk menilai kinerja pemimpin dan menghukumnya jika kinerja dianggap buruk. Dengan demikian, para pemimpin rakyat yang menjadi anggota badan perwakilan rakyat maupun yang menduduki jabatan pemerintahan, diseleksi sendiri oleh rakyat. Pada titik ini pemilu menunjukkan kemampuannya dalam menerjemahkan gagasan mengenai demokrasi dan kedaulatan rakyat.⁶

Dalam praktek ketatanegaraan di masa transisi demokrasi yang berlangsung pada kurun waktu 1998 sampai saat ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk mewujudkan konsolidasi demokrasi yang tangguh dan handal. Momentum transisi demokrasi di era reformasi ditandai dengan penyelenggaraan Pemilu 1999 yang merupakan pemilu pertama pada masa reformasi yang diikuti oleh 48 partai politik. Pemungutan suara dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Sistem Pemilu 1999 sama dengan Pemilu 1997 yaitu sistem perwakilan yang digunakan bersifat berimbang

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002), Jakarta: Mahkamah Konstitusi: 2010, h. 240.

⁴ Dalam konsep pemikiran Para ahli politik, pemerintahan maupun hukum tidak berbeda dalam mengutip mengenai asal kata ‘demos’ yang memiliki arti pemerintahan, namun demikian banyak yang berbeda dalam mengutip kata ‘kratos’, ada yang menyebutnya *cratia*, *cratein*, atau *cratos*. Oleh karena itu jika terdapat keberagaman dalam pemaknaan semantik dari kata demokrasi, maka dapat memahami dan memaklumi perbedaan tersebut. Secara prinsip hal tersebut sama. Lihat Sunil Bastian dan Robin Luckham, *Can Democracy be Designed?, The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*, London&Newyork: Zed Books, 2003, h. 15.

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002, h. 10.

⁶ <http://www.rumahpemilu.org/read/19/Apa-dan-Bagaimana-Pemilu>, diakses pada tanggal 12 Februari 2014

(proporsional) dengan stelsel daftar. Lintasan sejarah perkembangan Pemilu pada tahun 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II).⁷

Pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk didalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka dan diikuti oleh 24 partai politik. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 putaran I (pertama) sebanyak 5 (lima) pasangan antara lain: (1) Pasangan H. Wiranto, SH. dan Ir. H. Salahuddin Wahid, (2) Pasangan Hj. Megawati Soekarnoputri dan K.H. Ahmad Hasyim Muzadi, (3) Pasangan Prof. Dr. H. M. Amien Rais dan Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo, (4) H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla, (5) Dr. H. Hamzah Haz dan H. Agum Gumelar, M.Sc. Karena kelima pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran I (pertama) belum ada yang memperoleh suara lebih dari 50%, maka dilakukan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran II (kedua), dengan peserta dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan terbanyak kedua, yaitu (1) Pasangan Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi, (2) Pasangan H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla.

Pada periode berikutnya Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009

⁷ Komisi Pemilihan Umum, *Modul 1 Pemilu Untuk Pemula*, Jakarta: KPU RI: 2010, h. 5.

untuk memilih 560 Anggota DPR, 132 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2009-2014. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2009-2014 diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009 (satu putaran). Pemilu 2009 untuk memilih Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. Untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Distrik disini adalah provinsi, dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) perwakilan.⁸

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 diikuti oleh 3 (tiga) pasangan calon, yaitu (1) Pasangan Hj. Megawati Soekarnoputri dan H. Prabowo Subianto (didukung oleh PDIP, Partai Gerindra, PNI Marhaenisme, Partai Buruh, Pakar Pangan, Partai Merdeka, Partai Kedaulatan, PSI, PPNUI), (2) Dr. Susilo Bambang Yudhoyono dan Prof. Dr. Boediono (didukung oleh Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB, PBB, PDS, PKPB, PBR, PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Partai Republikan, Partai Patriot, PNBKI, PMB, PPI, Partai Pelopor, PKDI, PIS, Partai PIB, Partai PDI) dan (3) Pasangan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla dan H. Wiranto, S.IP (didukung oleh Partai Golkar, dan Partai Hanura).

Pada tahun 2014 saat ini momentum perhelatan pesta demokrasi rakyat akan segera dikumandangkan untuk memilih perwakilan rakyat yang akan duduk di lembaga DPR, DPD, dan DPRD Provinsi/Kota serta Pemilihan Umum untuk Presiden dan Wakil Presiden. sama halnya dengan Pemilu pada tahun 2009 dalam konteks konstruksi norma hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia Pemilihan Umum untuk Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah Pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana amanat Pasal 3 ayat 5 UU Nomor 42 Tahun 2008. Namun demikian ditengah keberlakuan Undang-Undang sebagaimana dimaksud terdapat keinginan dari masyarakat yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan uji materiil terhadap sejumlah Pasal-Pasal di dalam ketentuan Undang-Undang Pilpres karena dianggap terdapat kerugian konstitusional yang ditimbulkan sebagaimana akibat pengaturan mengenai mekanisme sistem pemilihan umum.

⁸ Komisi Pemilihan Umum, *Buku Saku Pemilu 2009*, Jakarta: KPU RI: 2009, h. 10.

Gugatan uji materi terhadap Undang-Undang No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud diajukan oleh Effendi Gazali. Uji materi ini diajukan sebagai representasi Koalisi Masyarakat Sipil untuk penyelenggaraan Pemilu agar dilaksanakan secara serentak. Adapun Pasal yang diujikan adalah Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1), ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112. Pada bulan desember 2013 Yusril Ihza Mahendra mengajukan permohonan serupa untuk pengujian terhadap ketentuan Pasal 3 Ayat (4), Pasal 9, Pasal 14 Ayat (2), dan Pasal 112. Kedudukan hukum pemohon dalam perkara *a quo*, dikualifikasikan sebagai perorangan warga negara Indonesia yang telah dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya ketentuan Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU Nomor 42 Tahun 2008.

Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga nrgara yang berwenang untuk melakukan uji materiil (*constitutional review*) suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar memutus permohonan uji materill dari pemohon. Mengacu pada dokumen hukum berupa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menjadi salah satu pertimbangan pemohon didasarkan pada kerangka *Action-Research* pemohon yang akhirnya menyimpulkan bahwa faktor-faktor yang secara signifikan menghambat kemajuan negara Indonesia antara lain:⁹

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

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

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

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

Keempat, Korupsi politik yang memperlihatkan fenomena (poros) Pembiayaan Politik Partai dikaitkan dengan Komisi dari Anggaran Proyek Kementerian dan Lembaga yang umumnya dibahas/diputuskan di Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah. Sementara Pejabat Eksekutif menutupi biaya tinggi untuk transaksi memperoleh “tiket” atau “perahu” mengikuti Pemilihan Kepala Daerah, serta biaya pencitraan dan kampanye yang tinggi, dengan mengalokasikan proyek-proyek di daerahnya khususnya terhadap sumber daya alam dengan nuansa praktik balas budi terhadap donatur atau praktik koruptif lainnya. Hal ini juga diperkuat dengan Pernyataan Tokoh-Lintas Agama pada September 2012 yang menyebut dan mengaitkan korupsi politik sebagai akibat sistem pemilihan umum yang terjadi saat ini.

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

(vide Pasal 6A ayat (1) UUD 1945), Masa jabatannya tertentu (vide Pasal 7 UUD 1945), Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen (melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat), dalam hubungannya dengan parlemen presiden tidak tunduk kepada parlemen, dan tidak dikenal adanya pembedaan fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan

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

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

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

Ketiga, Hak warga negara untuk memilih secara efisien pada pemilihan umum serentak terkait dengan penggunaan waktu, energi, biaya warga negara untuk melaksanakan Hak Pilihnya yang lebih terjamin dengan penyelenggaraan Pemilihan Umum serentak.

Keempat, Pada sisi efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, berdasarkan riset pendahuluan pemohon, perhitungan Pemborosan Penyelenggaraan Pemilu Tidak Serentak (berasal dari APBN dan APBD, dan juga pajak warga negara) bisa berkisar antara 5 hingga 10 Trilyun Rupiah dalam hal Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dibuat terpisah dengan Pemilu Anggota DPR/D dan DPD; atau sampai berkisar 20 hingga 26 Trilyun (karena Pemilu Kepala Daerah tidak dapat dilaksanakan secara serentak pula).

Kelima, Adanya Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara serentak akan mendorong partai politik lebih cermat dalam menentukan arah kaderisasinya, apakah ke arah anggota legislatif di tingkat mana, ataukah ke arah Presiden dan

Wakil Presiden, dan di masa depan ke arah calon kepala daerah di tingkat mana (sehingga tidak terjadi seorang kader mencoba mencari peruntungan politik di aneka tingkatan pada aneka tahun pemilihan). Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara serentak juga sering dikaitkan dengan peluang memunculkan pemimpin-pemimpin eksekutif alternatif.

Keenam, Adanya Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara serentak juga sering dikaitkan dengan Penghematan serta Pencegahan korupsi politik, bersamaan dengan Pencegahan politik uang yang bisa mencapai ratusan Triliun

Berdasarkan pertimbangan diatas dan memperhatikan keterangan dari ahli maupun DPR dengan mencermati Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 berbunyi: **Pertama,** mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian yang menyatakan bahwa (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. (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.

Kedua, Amar putusan dalam angka 1 tersebut di atas berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya. **Ketiga,** Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya. **Keempat,** Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Beranjak dari praktek ketatanegaraan mengenai proses politik dalam ranah pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud diatas maka menarik untuk dilakukan refleksi dan evaluasi terhadap mekanisme sistem pemilihan umum yang berlaku di Indonesia. Gagasan pelaksanaan Pemilu serentak oleh penulis dimaknai sebagai momentum untuk melakukan penataan demokrasi agar masa transisi demokrasi yang berlangsung dapat secara stimulan bergeser pada upaya untuk menuju konsolidasi demokrasi sehingga stabilitas politik dan keamanan negara dapat di kontrol dengan baik.

Terwujudnya stabilitas dimaksud dengan sendirinya diharapkan akan mampu menopang kinerja pembangunan Pemerintahan yang terpilih agar tidak disibukkan dengan berbagai konflik politik yang terjadi.

Namun demikian dalam tataran praksis proses konsolidasi demokrasi menekankan pada proses pencapaian legitimasi yang kuat sehingga semua aktor politik yang signifikan, baik pada level massa maupun elite, percaya bahwa pemerintahan demokratis adalah yang paling tepat bagi. Proses konsolidasi sangat memerlukan keyakinan pada legitimasi sistem demokrasi dan komitmen untuk melakukannya. Dengan kata lain, konsolidasi demokrasi memerlukan lebih dari sekadar *lip service* bahwa demokrasi pada prinsipnya merupakan sistem pemerintahan terbaik, tetapi demokrasi juga komitmen normatif itu dibatinkan dan dicerminkan (*habituation*) dalam perilaku politik, baik dilingkungan elit, organisasi, maupun masyarakat secara keseluruhan.¹⁰

PERMASALAHAN

Penulis memandang bahwa dibutuhkan adanya refleksi dan evaluasi terhadap penyelenggaraan sistem pemilihan umum di Indonesia. Berdasarkan uraian di atas maka dalam penulisan karya ilmiah ini penulis hendak memaparkan isu hukum (*legal issue*) antara lain (1) Konstitusionalitas konsep pemilihan umum serentak dalam Perspektif Konstitusi. (2) Kritik terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam konteks *check and balance* dan peran Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*.

PEMBAHASAN

1). Konstitusionalitas Pemilihan Umum Serentak Dalam Perspektif Konstitusi dan Konsolidasi Demokrasi

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

¹⁰ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation (Edisi Indonesia)*, Yogyakarta: IRE Press, 2003, h.85-87.

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

Laurence Whitehead¹¹ merangkum pergeseran transisi kearah konsolidasi tatkala sistem demokrasi yang terkonsolidasi dianggap sebagai cara untuk meningkatkan secara prinsip komitmen seluruh lapisan masyarakat pada aturan main (*rule of the game*) demokrasi. Konsolidasi demokrasi tidak hanya merupakan proses politik yang terjadi pada level prosedural lembaga-lembaga politik tetapi juga pada level masyarakat. Demokrasi akan terkonsolidasi bila aktor-aktor politik, ekonomi, negara, masyarakat sipil (*political society, economic society, the state dan civil society*) mengedepankan tindakan demokratis sebagai alternatif utama untuk meraih kekuasaan.

Senada dengan pandangan diatas dengan mengutip pendapat dari Jimly Asshidiqie¹² bahwa konsepsi demokrasilah yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Berdasarkan pada teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggungjawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Proses demokrasi juga terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.

Dalam perkembangannya praktek demokrasi di era modern sudah tidak memungkinkan lagi dijalankan secara langsung, dalam arti seluruh rakyat berkumpul untuk membuat keputusan dan seluruh rakyat bersama-sama

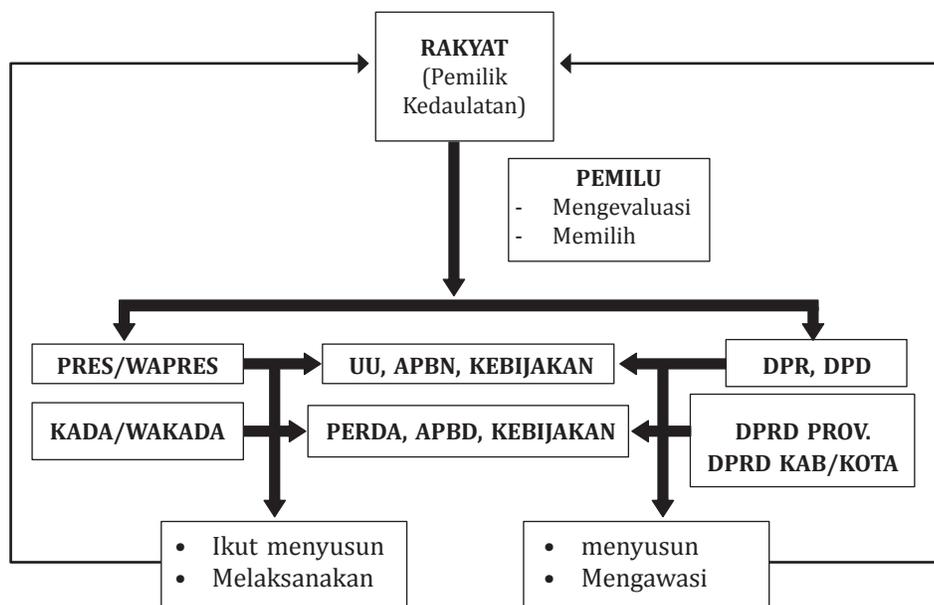
¹¹ Laurence Whitehead, dikutip dar Siti Zuhro, *Model Demokrasi Lokal (Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali)*, Jakarta: The Habibie Center dan Tifa 2011, h. 22.

¹² Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 45.

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

Gambar 1:

Relasi Antara Kedaulatan Rakyat, Demokrasi dan Pemilihan Umum



Berdasarkan gambar diatas maka Pemilu merupakan bagian dari upaya untuk menterjemahkan praktek demokrasi dan kedaulatan rakyat agar Pemerintahan yang terbentuk merepresentasikan kehendak bersama dari segenap elemen kebangsaan untuk membentuk dan melanjutkan konsepsi kenegaraan. Dalam konteks tersebut tentunya organisasi negara hadir dan

diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Jika negara-bangsa yang didirikan disandarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan ditujukan kepada seluruh bangsa yang terdiri atas beragam suku, budaya, dan agama, maka mekanisme demokrasi menjadi satu-satunya pilihan dalam proses pembentukan kesepakatan bersama.

Dalam tataran konsepsi, demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat.¹³ Di sisi lain, demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Demokrasi mengharuskan sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum.¹⁴ Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat.

Dalam hal ini hendaknya perlu dipahami bersama terhadap sebuah konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu:¹⁵ **Pertama**, Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). **Kedua**, Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). **Ketiga**, Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*). Ketiga aspek kesepakatan dimaksud berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan.

¹³ Jimly, Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 257.

¹⁴ Nurcholish Madjid, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia, 2003, h. 98-99.

¹⁵ Jimly, Asshiddiqie, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 29 Januari 2014.

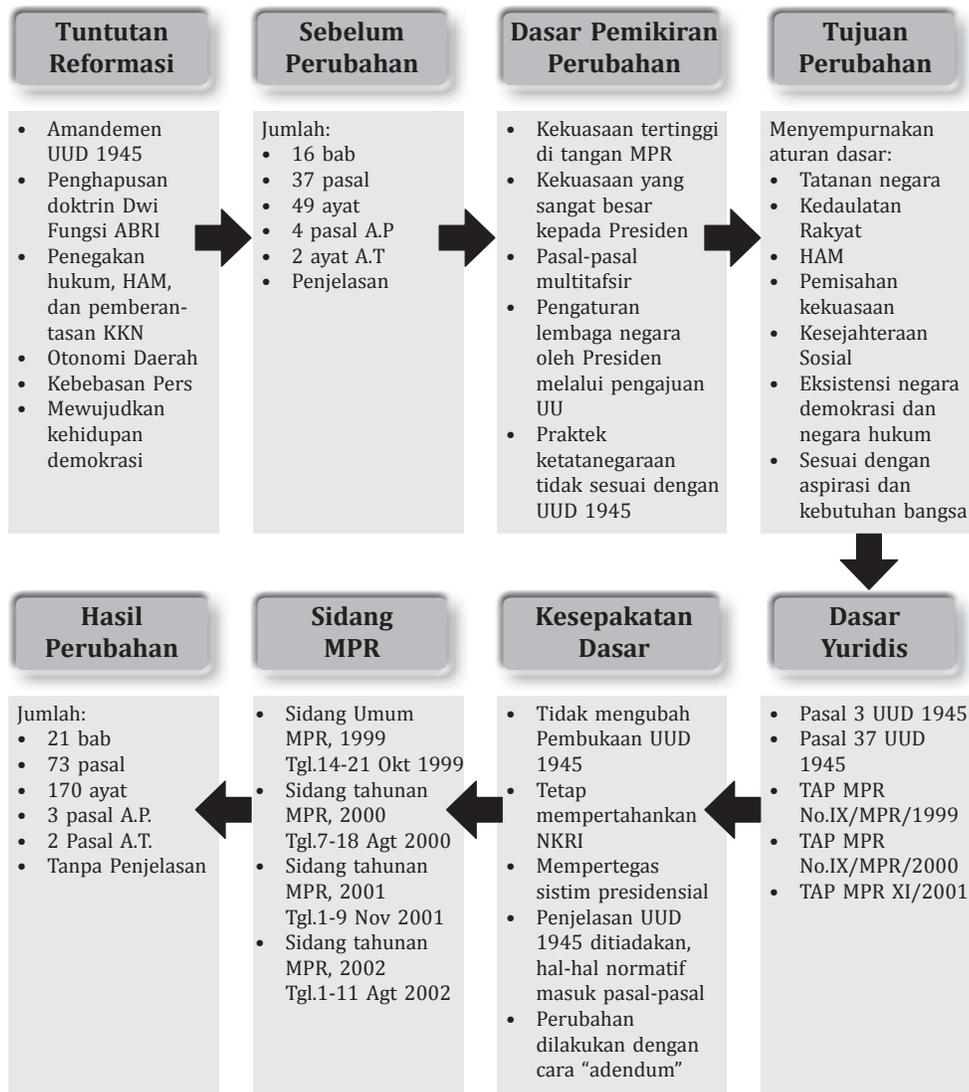
Mengacu pada kerangka pemikiran paradigmatik mengenai ide dasar demokrasi dan kedaulatan dirakyat maka rumusan konstitusi yang memayungi penyelenggaraan Pemilu di Indonesia termaktub di dalam ketentuan Pasal 22 E (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam ketentuan delegatif sebagaimana pengaturan melalui rumusan Pasal 3 ayat (5) memberikan arah pengaturan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD. Perihal dimaksud secara berkelanjutan berelasi dengan pengaturan sebagaimana termatub di dalam ketentuan Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112.

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

Kesepakatan mendasar yang timbul dalam mengamandemen UUD 1945 antara lain: (1) Tidak mengubah bagian Pembukaan UUD 1945; (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) Perubahan dilakukan dengan cara adendum; (4) Mempertegas sitem pemerintahan presidensial; (5) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal. Tas dasar itulah maka penguatan sistem presidensial merupakan titik balik urgensi pelaksanaan pemilu serentak untuk dilakukan agar wajah presidensialisme dapat terwujud ditengah transisi demokrasi yang sedang berjalan. Untuk memotret sisi *original intent* rumusan Pasal 22 E berikut penulis paparkan siklus amandemen konstitusi dalam kurun waktu 1999-2002 sebagai berikut:

Gambar 2

Kesepakatan Dasar dalam Amandemen Konstitusi



Sumber: Bahan Sosialisasi MPR RI

Berdasarkan gambar diatas jikalau digunakan metode penafsiran melalui penelusuran dari aspek sejarah (historis) perdebatan perumusan konsep Pemilihan umum dalam konstitusi maka akan merujuk pada pertimbangan untuk dilakukannya Pemilihan Umum secara bersama-sama dan/atau serentak. Sebagai salah satu agenda pembaharuan sistem hukum dan sistem politik

gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung mulai berkumandang sejak MPR melakukan amendemen yang pertama terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Serentak dengan itu berkembang pula gagasan mengenai parlemen dengan sistem *bicameral*. Kedua hal ini disadari benar akan membawa implikasi perubahan yang cukup besar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pada masa yang akan datang. Urgensi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, sebenarnya dilatarbelakangi hal-hal empiris berkenaan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara selama ini di Indonesia. Arti penting pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung perlu dilihat terutama berdasarkan kenyataan tentang luasnya cakupan tugas, wewenang dan tanggung jawab Presiden Republik Indonesia yang pernah terbukti melahirkan pemerintahan yang sentralistik dan otoritarian lantaran Undang-Undang Dasar 1945 ditafsirkan dengan tujuan pembenaran *executive heavy*.¹⁶

Berdasarkan uraian diatas maka penelusuran dokumen akan didapati argumentasi A. M. Luthfi¹⁷ yang mengusulkan rumusan mengenai bab yang ia beri judul “Pemilihan Umum” agar dilakukan secara bersamaan di seluruh Indonesia, **serentak**. Sementara itu, materi yang diusulkan F-KB untuk mengisi Bab Pemilu adalah sebagai berikut:¹⁸

*“Yang berikutnya, dalam kaitan wilayah ini. Akan ada pemilu yang dilaksanakan untuk pemilihan gubernur, bupati, dan atau walikota. Yang itu tentu waktunya tidak bisa ditetapkan karena menyangkut masa bakti dari masing-masingnya. Yang ketiga, menyangkut tentang prinsip pelaksanaan pemilu secara **serentak** yang bersifat nasional maupun yang bersifat lokal, dilaksanakan dengan prinsip jujur, adil, langsung, umum, bebas, rahasia”.*

Pada fase berikutnya Soewarno dari F-PDIP mengusulkan:¹⁹

“Agar pemilu untuk legislatif dan kepresidenan dilaksanakan serentak dan sekali. Pemilu itu diadakan serempak dan sekali saja, baik menyangkut Presiden dan Wakil Presiden, menyangkut Anggota DPR Pusat, DPRD, maupun Dewan Perwakilan Daerah. Jadi dengan demikian akan terjadi kerja yang efisien dan juga hasilnya maksimal

¹⁶ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Jakarta: MKRI, 2010, h. 469.

¹⁷ A.M. Luthfi dikutip dari Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Op.cit 546

¹⁸ Op.cit h. 546.

¹⁹ Op.cit 546.

dan menghindari resiko sosial dan politik yang mungkin tidak kita inginkan. Terima kasih karena waktunya habis”.

Berdasarkan rangkaian sejarah diatas maka salah satu substansi perubahan adalah mengenai pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan satu unsur penting dari pelaksanaan sistem demokrasi konstitusional yang meletakkan kedaulatan rakyat sebagai dasar atau fundamen pembentukan lembaga-lembaga politik demokrasi seperti badan legislatif maupun badan eksekutif. Pemilihan umum menjadi tolok ukur berjalannya proses demokratisasi, karena itu pemilihan umum harus dilaksanakan secara jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia sesuai dengan kaidah-kaidah universal penyelenggaraan pemilu yang demokratis.

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

Sebagaimana diutarakan oleh Didik Supriyanto²⁰ bahwa gagasan Pemilu serentak mampu mengatasi politik dinasti dengan dasar argumentasi **Pertama**, bila pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dilaksanakan bersamaan, setiap orang (termasuk petahana dan kerabatnya) memiliki peluang terbatas untuk mencalonkan diri. Mereka harus memilih salah satu jabatan yang hendak digapai: anggota legislatif atau jabatan eksekutif. Baik yang terpilih maupun yang tidak berada dalam posisi sama dalam kurun lima tahun ke depan. Bandingkan dengan situasi saat ini. Pada saat pemilu legislatif, setiap orang memburu kursi DPR, DPD, dan DPRD. Selang satu atau dua tahun kemudian, mereka yang sudah mendapat kursi parlemen maupun yang gagal bergerak ke arena eksekutif berebut kursi kepala daerah dalam pilkada. Bagi pemilik kursi parlemen yang gagal bisa kembali menduduki kursinya; sedangkan

²⁰ Didik Supriyanto, *Cegah Politik Dinasti dengan Pemilu Serentak*, diakses dari <http://www.kompas.com/read/2013/03/21/02251623/Cegah.Politik.Dinasti.dengan.Pemilu.Serentak>, diakses pada tanggal 1 Januari 2014.

yang berhasil akan meninggalkan kursinya untuk orang lain, yang bisa jadi adalah kerabatnya.

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

2). Kritik terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam konteks *check and balance* dan peran Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*.

Berdasarkan uraian diatas maka sebagai sebuah putusan hakim yang dikeluarkan oleh lembaga Peradilan harus dihormati meskipun terdapat unsur kontraproduktif di dalam Putusan dimaksud. Hal ini dilandasi bahwa pilar utama fungsi Mahkamah Konstitusi adalah melaksanakan *constitutional review*.²¹ Sedangkan *constitutional review* yang merupakan produk sistem pemerintahan modern yang dilandasi oleh gagasan negara hukum (*rule of law*), pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (*protection of fundamental rights*) memiliki dua tugas utama. Pertama, menjaga berfungsinya proses-proses demokrasi dalam hubungan saling mempengaruhi antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan kata lain, *constitutional review* bertugas mencegah perebutan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan negara dengan mengorbankan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Kedua, yang tidak kalah pentingnya dan berkait erat dengan tugas pertama itu, adalah untuk melindungi hak-hak atau kehidupan pribadi warga negara dari pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu cabang kekuasaan negara.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusi*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika: 2010, h. 47.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa gagasan membentuk Mahkamah Konstitusi adalah upaya untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum dan memberi perlindungan maksimum terhadap demokrasi dan hak-hak dasar warga negara. Perlindungan terhadap hak-hak dasar ini menjadi penting digarisbawahi dalam setiap negara hukum (yang demokratis) yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi di negara yang bersangkutan karena tatkala hak-hak dasar itu dimasukkan ke dalam konstitusi, yang berarti telah menjadi bagian dari konstitusi, maka ia mengikat seluruh cabang kekuasaan negara. Hal ini juga dapat dilihat dari perspektif lain, yaitu dari perspektif sejarah kelahiran pemikiran tentang konstitusi itu sendiri yang secara esensial tidak lain merupakan sejarah pernyataan hak-hak, sehingga hak-hak konstitusional itu sesungguhnya bukan sekedar berhubungan dengan konstitusi melainkan merupakan bagian dari (*incorporated in*) konstitusi.²²

Berdasarkan analisis di atas penulis berpandangan bahwa desain konstitusional Pemilihan Umum di Indonesia yang digagas oleh para pembentuk konstitusi sebagai model pemilihan umum bersama yang diselenggarakan dalam satu rangkaian yang utuh dan terintegrasi penyelenggaraannya oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menimbulkan pro dan kontra terkait dengan kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam bingkai *check and balance* kelembagaan negara serta posisi Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*. Terkait dengan gagasan itu, Hans Kelsen dalam buku *General Theory of Law and State* mengemukakan bahwa kewenangan lembaga peradilan menyatakan suatu peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam istilah Kelsen, pada proses legislasi "*recognized the need for an institution with power to control or regulate legislation.*"²³

Lebih lanjut Hans Kelsen menegaskan, lembaga peradilan berwenang membatalkan suatu undang-undang atau menyatakan suatu undang-undang tidak mengikat secara hukum. Dalam menjalankan fungsi ini, pemegang kekuasaan kehakiman bertindak sebagai *negative legislator*. Ditambahkan Hans Kelsen²⁴ sebagai berikut:

²² Ernest Baker, *Reflection on Government*, (Oxford: Oxford University Press, 1985), h. 30-31.

²³ Hans Kelsen dikutip dari Saldi Isra, *Negative Legislator*, diakses dari http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=75:negative-legislator&catid=23:makalah&Itemid=11, diakses pada tanggal 2 Januari 2014.

²⁴ Hans Kelsen, *Ibid*, h. 2.

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

Gagasan itulah yang kemudian meletakkan keniscayaan akan adanya kekuasaan khusus untuk mengontrol hasil legislasi yang dikeluarkan lembaga legislatif. Kemudian, gagasan ini dibaca oleh Bojan Bugarcic²⁵ sebagai upaya Hans Kelsen untuk memunculkan legislatif positif (*positive legislature*) yang diperankan oleh parlemen, sedangkan model legislatif negatif (*negative legislature*) diperankan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan model ini berarti Mahkamah Konstitusi menjadi bagian yang dapat mempengaruhi proses legislasi di lembaga legislatif.

Berdasarkan penjelasan diatas maka Putusan Mahkamah Konstitusi yang menjadi pintu masuk pelaksanaan pemilihan umum secara serentak, tentu saja menjadi angin segar dalam penataan sistem demokrasi di Negara Indonesia. Namun demikian dalam ranah praksis menimbulkan perdebatan yang tajam terkait dengan pelaksanaan Pemilu serentak yang akan dilakukan pada tahun 2019 dan Pemilihan Umum berikutnya sebagaimana amar Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013. Hal ini menjadi kontra produktif tatkala Hakim Mahkamah Konstitusi memandang bahwa Pemilu serentak memiliki dasar konstitusionalitas yang absah. Sifat konstitusionalitas bersyarat sebagaimana di dalam amar Putusan dimaksud justru menunjukkan praktek inkonsistensi dalam konteks penegakan supremasi konstitusi di Indonesia.

PENUTUP

1). Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas maka dalam penulisan karya ilmiah ini dapat disimpulkan bahwa **Pertama**, gagasan Pemilihan Umum serentak jikalau ditinjau melalui metode *original intent* maupun ilmu tafsir sejarah (historis)

²⁵ Bojan Bugarcic, dalam Hans Kelsen, *Ibid* h. 2.

maka kedudukannya memiliki dasar keabsahan yuridis konstitusional sebagai upaya untuk menggeser era transisi demokrasi menuju kearah konsolidasi demokrasi yang menekankan pada upaya untuk meminimalisasi praktik-praktik buruk sistem demokrasi langsung yang transaksional, koruptif, serta memiliki kecenderungan untuk melembagakan politik klan dalam dinamika sistem politik ketatanegaraan di Indonesia. **Kedua** dalam ranah praktis justru kontra produktif dan inkonsisten terhadap upaya penegakan hukum, memperkuat sistem presidensil serta supremasi konstitusi karena konstitusionalitas bersyarat sebagaimana termaktub didalam Putusan cenderung menghambat terwujudnya konsolidasi demokrasi dalam momentum Pemilihan umum di tahun 2014.

2). Saran

Berdasarkan kesimpulan diatas maka penulis memberikan sumbangsih saran antara lain **Pertama** perlu dilakukan revisi secara prioritas terhadap UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini secara sinergis merupakan suatu mandat pula sebagaimana termaktub pula di dalam ketentuan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. **Kedua**, Agar gagasan Pemilihan Umum dapat dilakukan serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD (Provinsi/Kabupaten/Kota), Presiden dan Wakil Presiden bahkan terhadap rezim Pemilihan Umum Kepala Daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) maka diperlukan dukungan kebijakan politik dari lembaga legislatif serta Pemerintah dan penyelenggara Pemilu agar dilakukan penataan dan prosedur pemilihan melalui *roadmap* yang terintegrasi, holistik dan komprehensif agar dalam ranah praksis secara simultan akan menguatkan derajat partisipasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan. **Ketiga**, Diharapkan Mahkamah Konstitusi dalam rangka pengujian konstitusionalitas norma harus mengacu pada gagasan supremasi konstitusi agar dalam praktik ketatanegaraan tidak terjebak pada putusan yang justru kontra produktif terhadap upaya dalam memajukan konsolidasi demokrasi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly, 2005, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 29 Januari 2014.
- _____, 2010, *Model-Model Pengujian Konstitusi*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Baker, Ernest, 1985, *Reflection on Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Bastian Sunil dan Robin Luckham, 2003, *Can Democracy be Designed?, The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*, (London & Newyork: Zed Books).
- Budiardjo, Miriam, 2002, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Diamond, Larry, 2003, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Edisi Indonesia, Yogyakarta: IRE Press.
- Indrayana, Denny, 2007, *Amandemen UUD 1945 (Antara Mitos dan Pembongkaran)*, Jakarta: Penerbit Mizan.
- Isra, Saldi, *Negative Legislator*, diakses dari http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=75:negative-legislator&catid=23:makalah&Itemid=11, diakses pada tanggal 2 Januari 2014
- Madjid, Nurcholish, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia.
- Zuhro, Siti, 2011, *Model Demokrasi Lokal (Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali)*, Jakarta: The Habibie Center dan Tifa.