

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemilu

1. Pengertian Pemilu

Pemilu merupakan proses untuk menghasilkan pemimpin yang adil, berintegritas, mengutamakan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Secara konseptual, pemilu merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Melalui pemilu, legitimasi kekuasaan rakyat diwujudkan melalui penyerahan sebagian kekuasaan dan hak-hak rakyat kepada wakil-wakilnya yang duduk di pemerintahan atau parlemen¹⁹. Sistem pemilu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat menggunakan hak pilihnya secara langsung. Hak ini merupakan hak dasar setiap individu atau warga negara yang harus dijamin oleh negara. Di Indonesia, pemilihan umum telah diatur dalam konstitusi negara, tepatnya dalam Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa pemilihan umum merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah , yang dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

¹⁹ Nisa Nabila, Paramita Prananingtyas, Muhamad Azhar, PENGARUH MONEY POLITIC DALAM PEMILIHAN ANGGOTA LEGISLATIF TERHADAP KEBERLANGSUNGAN DEMOKRASI DI INDONESIA, NOTARIUS, Volume 13 Nomor 1 diakses dari laman <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/download/29169/16819> , hlm 1

Menurut **Harris G. Warren**, pemilu adalah kesempatan bagi warga negara untuk memilih pejabat pemerintah dan memutuskan apa yang mereka ingin pemerintah lakukan. Dalam membuat keputusan itu, warga negara menentukan apa yang benar-benar ingin mereka miliki. Sedangkan menurut **A. Sudiharto**, pemilu merupakan sarana penting demokrasi dan merupakan wujud nyata partisipasi rakyat dalam kehidupan bernegara²⁰. Berdasarkan pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa pemilihan umum merupakan suatu cara untuk menentukan wakil-wakil yang akan menjalankan roda pemerintahan dimana pelaksanaan pemilihan umum harus disertai dengan kebebasan dalam arti tidak dipengaruhi atau ditekan oleh pihak manapun. Semakin tinggi tingkat kebebasan dalam pelaksanaan pemilu, maka semakin baik pula pelaksanaan pemilu. Begitu pula sebaliknya, semakin rendah tingkat kebebasannya, semakin buruk pemilunya. Hal ini menimbulkan anggapan bahwa semakin banyak masyarakat yang mengikuti pemilu maka dapat dikatakan semakin tinggi tingkat demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu²¹.

Dalam rangka terselenggaranya pemilihan umum yang demokratis sesuai dengan keinginan rakyat, konstitusi juga telah menjamin kedaulatan rakyat dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara, yang mana dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Indonesia menetapkan bahwa “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan

²⁰ Ramlan Surbakti, Memahami Ilmu Politik (Jakarta: PT.Grasindo1992), hlm. 15

²¹ Syahrial Syarbaini, dkk. Sosiologi dan Politik.(Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002), hlm.80

dilaksanakan menurut UUD”. Kedaulatan bagi rakyat adalah suatu cara untuk menentukan atau ikut serta dalam menentukan kebijakan negara tertentu yang dapat dilaksanakan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Misalnya, rakyatlah yang harus menentukan atau ikut menentukan atau memutuskan apakah suatu perbuatan tertentu akan ditetapkan sebagai suatu bentuk kejahatan yang dilarang atau tidak melalui wakil rakyat. Untuk menentukan siapa yang akan menduduki wakil rakyat yang akan duduk di DPR, DPD, dan DPRD, rakyat sendiri harus menentukan secara langsung melalui pemilihan umum. Namun demikian, ada metode untuk mendistribusikan pendapat rakyat yang berdaulat dalam sistem demokrasi Indonesia yang langsung (demokrasi langsung) dan ada pula yang tidak langsung (demokrasi tidak langsung) atau biasa disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan.²²

Pengambilan keputusan dan penyaluran pendapat secara langsung dapat dilakukan dengan delapan cara, yaitu²³:

- a) Pemilihan umum (pemilu);
- b) Referendum (referensi);
- c) Inisiatif (inisiatif);
- d) Plebisit (plebisit);
- e) Mengingat (Recall);

²² Andi Desmon, Relevansi Presidential Threshold Dengan Prinsip Kedaulatan Rakyat, Soumatara Law Review, Volume 1, Nomor 2, 2018, hlm 2

²³ Jimly Asshiddiqie, Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer. 2007), hlm 15

- f) Pemogokan;
- g) Demonstrasi;
- h) Mengungkapkan pendapat melalui pers yang bebas.

Selain itu, rakyat yang berdaulat juga dapat menyalurkan aspirasi dan pendapatnya melalui sarana kebebasan pers, kebebasan berekspresi, baik secara lisan, seperti dengan mengadakan rapat umum atau secara tertulis, kebebasan berkumpul (*freedom of assembly*), dan kebebasan berserikat. dan hak mogok menurut ketentuan undang-undang perburuhan. Semua jenis hak dan kebebasan tersebut tentu saja tidak mutlak, penggunaannya tidak boleh melanggar hak asasi orang lain, termasuk misalnya hak untuk tidak dihina dan bebas dari perlakuan yang merendahkan martabat manusia sebagaimana dijamin dalam Pasal 28 G ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian pengambilan keputusan oleh rakyat yang berdaulat secara tidak langsung dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Sistem perwakilan sebagaimana diuraikan di atas merupakan cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara tidak langsung, yaitu melalui DPR, DPD, dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat, sehingga setiap saat kepentingan rakyat dapat tersalurkan melalui wakil-wakilnya yang duduk di parlemen. Dengan demikian, diharapkan kepentingan rakyat dapat didengar dan ikut serta dalam menentukan proses penentuan kebijakan negara, baik yang dituangkan dalam undang-undang

maupun dalam bentuk pengawasan terhadap kinerja pemerintahan dan upaya-upaya lain yang berkaitan dengan kepentingan rakyat.

Di Indonesia, konsep pemilihan umum dilakukan secara serentak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota atau pemilihan lima kotak. Hal ini berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mengamanatkan penyelenggaraan pemilu serentak. Merujuk pada pendapat MK dalam teks putusannya, kurang lebih ada dua argumentasi mendasar yang melatarbelakangi keputusan terselenggaranya pemilu serentak: pertama, memperkuat sistem pemerintahan presidensial di Indonesia dengan menegaskan kesetaraan kedudukan presiden sebagai presiden tunggal, kepala eksekutif sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dan pemisahan kekuasaan antara presiden dan legislatif di mana presiden tidak bergantung pada legislatif yang berisi partai politik. Sehingga melalui pemilu serentak, ia berharap dapat meminimalisir terciptanya koalisi partai mengusung presiden yang bersifat taktis dan sesaat, namun jangka panjang dalam rangka penyederhanaan partai politik. Kedua, melalui pemilu serentak diharapkan mampu memberikan efisiensi dalam penyelenggaraan pemilu dari segi anggaran, waktu, dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Salah satu checks and balances dalam pemerintahan presidensial dapat didukung melalui penggunaan hak pilih yang cerdas dan efisien menurut keyakinannya masing-masing, untuk itu warga negara dapat

mempertimbangkan secara mandiri penggunaan opsi untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Presiden²⁴. Namun pada kenyataannya pemilu yang dilakukan dengan model serentak belum sepenuhnya mencapai tujuan yang diinginkan, masih terdapat beberapa permasalahan yang muncul dalam pelaksanaannya, sehingga masih diperlukan kajian dan perbaikan terhadap pelaksanaannya.

2. Asas-asas Penyelenggaraan Pemilu

Menurut **Satjipto Rahardjo** mengkaji dan mendalami suatu undang-undang melalui asas-asasnya sangat penting karena asas hukum merupakan “jantung” peraturan hukum. Asas hukum merupakan landasan yang seluas-luasnya bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Jika ada permasalahan dalam pelaksanaan suatu peraturan hukum, maka dikembalikan kepada asas-asas²⁵. Oleh karena itu, asas hukum disebut sebagai alasan lahirnya peraturan perundang-undangan, atau merupakan ratio legis dari peraturan perundang-undangan. Asas hukum ini tidak akan habis kekuasaannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, tetapi akan tetap ada dan melahirkan peraturan-peraturan.

Selanjutnya. Karena itu, prinsip hukum mengandung nilai dan etika. Terkait dengan penyelenggaraan pemilu, terdapat pula asas-asas yang menjadi dasar untuk memulai dan melaksanakan proses pemilihan umum

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013, hlm. 84

²⁵ Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung; PT.Citra Aditya Bakti, 2006) hlm, 45.

yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, asas-asas tersebut adalah²⁶:

1) Langsung

Langsung, artinya masyarakat sebagai pemilih berhak memilih secara langsung dalam pemilihan umum sesuai dengan keinginannya sendiri tanpa ada perantara.

2) Umum

Umum, berarti pemilihan umum berlaku bagi semua warga negara yang memenuhi syarat, tanpa membedakan agama, suku, ras, jenis kelamin, golongan, pekerjaan, wilayah, dan status sosial lainnya.

3) Bebas

Bebas, artinya semua warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih dalam pemilihan umum, bebas menentukan siapa yang akan dipilih untuk menyalurkan aspirasinya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapapun.

4) Rahasia

Kerahasiaan artinya dalam menentukan pilihannya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suara mereka pada surat suara yang tidak dapat diketahui orang lain.

²⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

5) Jujur

Jujur, artinya semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bertindak dan juga jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6) Adil

Adil, artinya dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, dan bebas dari kecurangan oleh pihak manapun.

3. Tujuan dan Fungsi Pemilu

1) Tujuan Pemilu

Menurut **Prihatmoko**, pemilu dalam pelaksanaannya memiliki tiga tujuan, yaitu²⁷:

- a. Sebagai mekanisme pemilihan pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan publik.
- b. Pemilu adalah pengalihan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil terpilih atau partai-partai yang memenangkan kursi sehingga terjamin integrasi masyarakat.

²⁷ Joko J Prihatmoko, Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi (Semarang; LP2I Press , 2003) hlm 19.

- c. Pemilu merupakan sarana untuk memobilisasi, atau menggalang dukungan rakyat bagi negara dan pemerintah dengan berpartisipasi dalam proses politik.

2) Fungsi Pemilihan Umum

Menurut **C.S.T. Kansil** dan **Christine S.T.** Fungsi Pemilihan Umum sebagai alat demokrasi digunakan untuk²⁸:

- a. Memelihara dan mengembangkan dasar-dasar demokrasi di Indonesia.
- b. Mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia).
- c. Menjamin keberhasilan perjuangan Orde Baru yaitu penegakan Pancasila dan pelestarian UUD 1945.

4. Model Penyelenggaran Pemilu.

1) Pemilu Terpisah

Pemilu terpisah dilakukan dengan memisahkan waktu penyelenggraan pemilu legislatif dengan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan uraian sebagai berikut:

a. Model Pemilu Legislatif

Pemilihan umum legislatif adalah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan

²⁸ C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, Ilmu Negara, (Jakarta: PT. Pradya Paramita, 2001), hlm 128.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang nantinya akan menjabat sebagai anggota legislatif. Pemilihan legislatif diadakan setiap 5 tahun sekali. Pemilihan umum legislatif di Indonesia telah dilaksanakan sebanyak 4 kali yaitu pada tahun 1999, 2004, 2009, 2014 pemilihan ini akan memutuskan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk 34 provinsi dan 497 kota. Untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), akan dipilih 560 anggota dari 77 daerah pemilihan yang dipilih dengan sistem proporsional terbuka²⁹. Nantinya setiap pemilih dalam pemilu legislatif akan mendapatkan satu surat suara yang bertujuan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di surat suara akan ada berbagai parpol dan calon anggota legislatif yang mencalonkan diri di daerah tempat pemilih berada. Cara mencoblosnya adalah dengan melubangi citra caleg terpilih atau citra parpol yang dipilih. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki 132 anggota, 132 anggota ini merupakan 4 perwakilan dari setiap provinsi di Indonesia. Sistem pemilihan anggota DPD menggunakan sistem *Single Non-Transferable Vote*. Selama pemilihan legislatif, pemilih akan diberikan surat yang berisi semua calon independen.

²⁹ Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak Yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 2, 2020, Hlm 361

Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) akan dipilih di 34 provinsi, masing-masing provinsi memiliki 35-100 anggota, jumlah anggota disesuaikan dengan jumlah orang di provinsi tersebut. Negara Indonesia dalam pemilu legislatif menggunakan sistem multipartai. Penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia, termasuk pemilihan legislatif, baik yang bersifat nasional, menjadi tanggung jawab Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Selain Komisi Pemilihan Umum (KPU), lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum adalah Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) merupakan lembaga yang memiliki tugas melakukan pengawasan terhadap pemilu termasuk Pemilu Legislatif agar berjalan dengan baik. Selain KPU dan Bawaslu, ada juga lembaga yang bernama Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). DKPP mempunyai tugas memeriksa gugatan atau laporan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU atau Bawaslu.

b. Pemilu Eksekutif

Pemilihan umum eksekutif adalah pemilihan untuk memilih presiden dan wakil presiden yang merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih presiden dan wakil presiden. Pemilihan presiden dan wakil presiden diselenggarakan berdasarkan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pemilihan presiden dan wakil presiden diselenggarakan oleh KPU (Komisi Pemilihan Umum) yang dilaksanakan setelah pemilihan legislatif. Untuk daftar pemilih yang ditetapkan pada saat pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD kabupaten/kota digunakan sebagai daftar pemilih untuk pemilihan presiden dan wakil presiden. Calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu. Kampanye tersebut dilakukan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden. Pemungutan suara dibagi menjadi dua bagian, bagian pertama yaitu: Hari, tanggal, dan waktu pemungutan suara pemilihan presiden dan wakil presiden, ditetapkan oleh KPU. Pemungutan suara dilakukan dengan pemungutan suara melalui surat suara yang memuat nomor, foto, dan nama pasangan calon. Nomor urut pasangan calon ditentukan oleh KPU berdasarkan undian. Dan untuk bagian kedua, pemungutan suara di TPS/TPSLN dilakukan oleh KPPS/KPPSLN setelah pemungutan suara berakhir³⁰. KPU menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan pemungutan suara hasil

³⁰ Andika Mei Mulyana, *Peran Pemilihan Umum Raya Dalam Membangun Kesadaran Berorganisasi Mahasiswa (Studi Deskriptif Pada Kesadaran Politik Mahasiswa Di Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Universitas Pasundan Bandung)*. Skripsi(S1) Thesis, Fkip Unpas, 2016, hlm 27

pemilihan presiden dan wakil presiden. Pasangan calon yang memperoleh lebih dari 50% jumlah suara dalam pemilihan presiden dan wakil presiden dengan sedikitnya 20% suara dalam setiap ketentuan yang tersebar di separuh jumlah provinsi di Indonesia diumumkan sebagai presiden dan wakil presiden.

2) Pemilu Serentak

Pemilu serentak hadir sebagai konsekuensi Putusan Mahkamah Konstitusi 14/PUU-XI/2013 yang mengubah waktu penyelenggaraan pemilihan presiden dan legislatif yang semula dipisah menjadi diselenggarakan dalam waktu bersamaan. Ada dua tujuan utama diselenggarakannya pemilu serentak: *Pertama*, untuk menekankan dan mendorong efektifitas pemerintahan presidensial di Indonesia. *Kedua*, pemilu serentak hadir dalam rangka menciptakan efisiensi dalam penyelenggaraan pemilu dan menekan besaran anggaran pemilu.

Secara umum, untuk konteks Indonesia, berdasarkan varian empiris dan hipotesis, setidaknya ada enam model pemilu serentak ³¹:

- a) *Pertama*, pemilihan serentak seluruh jabatan publik di tingkat nasional hingga kabupaten/kota yang diadakan setiap lima tahun sekali. Pemilu ini meliputi pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota), pemilu presiden, dan

³¹ Sri Yanuarti, dkk, *Policy Paper Model Pemilu Serentak*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2018) Hlm 2

pemilukada. Ini sering disebut sebagai pemilihan tujuh kotak atau pemilihan umum.

- b) *Kedua*, pemilihan serentak hanya untuk semua jabatan legislatif (pusat dan daerah) kemudian disusul dengan pemilihan serentak untuk jabatan eksekutif (pusat dan daerah). Dalam model pemilu serentak terklaster ini, pemilihan DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan secara serentak, kemudian disusul pemilihan presiden, gubernur, dan bupati/walikota beberapa bulan kemudian.
- c) *Ketiga*, pemilihan serentak dan pemilihan sela berdasarkan tingkat pemerintahan, dimana waktunya dibedakan untuk pemilihan nasional dan pemilihan kepala daerah (pemilu serentak dengan pilkada). Dalam model ini, pemilihan anggota DPR dan DPD dilakukan bersamaan dengan pemilihan presiden. Sedangkan pemilihan anggota DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota dilaksanakan serentak dengan pemilihan gubernur dan bupati/walikota, dua atau tiga tahun setelah pemilihan umum nasional.
- d) *Keempat*, pemilihan serentak dengan pemilihan serentak berbasis daerah di tingkat nasional dan lokal. Dalam model ini, pemilihan presiden dan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD dilakukan secara bersamaan. Kemudian pada tahun kedua diselenggarakan pemilihan kepala daerah serentak untuk

memilih DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota berdasarkan pengelompokan daerah atau pulau tertentu.

- e) *Kelima*, adalah pemilu nasional serentak yang kemudian disusul dengan pemilu serentak di setiap provinsi berdasarkan kesepakatan waktu atau siklus pilkada di masing-masing provinsi tersebut. Dengan model pemilihan serentak dengan pemilihan kepala daerah serentak yang fleksibel ini, pemilihan presiden dibarengi dengan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD. Kemudian setelah itu, tergantung pada siklus dan jadwal pemilihan kepala daerah yang telah disepakati bersama, diadakan pemilihan kepala daerah serentak untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota serta memilih anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam suatu provinsi, kemudian dilanjutkan melalui pemilihan kepala daerah serentak yang sama di provinsi tersebut. -provinsi lain sehingga dalam satu tahun dapat dilakukan beberapa pilkada serentak di beberapa provinsi.
- f) *Keenam*, adalah pemilihan serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden kemudian disusul setelah jangka waktu tertentu dengan pemilihan eksekutif serentak untuk satu provinsi. Dalam pilkada kali ini, pilkada serentak hanya memilih Gubernur, Bupati, dan

Walikota secara serentak dalam satu provinsi, dan jadwalnya tergantung pada siklus pilkada yang disepakati di masing-masing provinsi.

Di Indonesia, pemilihan serentak dilakukan dengan memilih lima kotak suara, yaitu memilih calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota serta pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dari sini terlihat bahwa model pemilihan umum serentak tahun 2019 adalah model pemilihan lima kotak sekaligus (model pemilihan partai besar). Hal ini terlihat dari tidak dapat dipisahkannya pemilu serentak nasional dan lokal. Dalam implementasinya, perubahan skema tersebut berimplikasi pada penyelenggaraan pemilu, dari sudut pandang pemilih, dengan diberikannya lima surat suara secara bersamaan menciptakan kompleksitas dan tidak mudahnya pemilih untuk mengidentifikasi calon, terutama di tingkat pemilu. legislatif. Dari sisi pelaksanaan, pemilu serentak memunculkan kompleksitas seperti masalah logistik pemilu yang mengalami sejumlah hambatan distribusi, masalah daftar pemilih yang masih berulang³². Catatan penting lainnya, penyelenggaraan pemilu serentak mengakibatkan tewasnya sejumlah petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) karena kelelahan fisik dan mental akibat lamanya waktu dan

³² Ridho Imawan Hanaf, Dkk, Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Dan Upaya Penguatan Sistem Presidensial, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2019) Hlm 4

beban penghitungan surat suara yang harus merekapitulasi 5 surat suara berbeda.

B. Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Demokrasi adalah suatu konsep yang berarti pemerintahan dimana kekuasaan (atau kedaulatan) tertinggi berada di tangan rakyat atau sering dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat atau pemerintahan oleh mayoritas. Secara etimologis, demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat atau rakyat yang berkuasa. Dalam "Kamus Politik Amerika", demokrasi didefinisikan sebagai pemerintahan oleh rakyat atau "pemerintahan oleh rakyat" atau pemerintahan atas dasar kesepakatan dan kesetaraan politik (sebagai pemerintahan dengan persetujuan dan kesetaraan politik)³³. Demikian pula dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang berbentuk pemerintahan negara di mana seluruh rakyat ikut serta memerintah melalui perantara wakil-wakilnya. Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa demokrasi menunjukkan partisipasi aktif atau partisipasi rakyat dalam pemerintahan³⁴.

Dalam hubungan ini **Jean Jacques Rousseau** menyatakan bahwa: "Pemerintah tidak memiliki dasar kontrak. Hanya organisasi politik yang

³³ Smith and Zurcher, Dictionary of American Politics, Barnes and Nobles, INC, 1996, hlm. 144

³⁴ W.J.S Purwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 1986). hlm. 49

dibentuk berdasarkan kontrak. Pemerintah sebagai pemimpin organisasi dibentuk dan ditentukan oleh yang berdaulat dan merupakan wakilnya (*gecommiteerd*). Yang berdaulat adalah seluruh rakyat melalui kehendak umum. Kehendak umum ini benar-benar berdaulat. Kehendak umum selalu benar dan ditujukan untuk kebahagiaan bersama.” Pemikiran Rousseau berangkat dari asumsi bahwa manusia dilahirkan bebas dan setara, yaitu asumsi bahwa manusia dilahirkan suci dan diberi kesempatan untuk mengembangkan kepribadiannya dengan menggunakan kebebasannya³⁵. Oleh karena itu, setiap individu dilihat sebagai subjek dan bukan objek.

Bentuk demokrasi berdasarkan pemikiran **Rousseau** yang berbasis liberalisme dan individualisme telah mempengaruhi dan mewarnai demokrasi di dunia Barat. Pemahaman ini dikenal sebagai "*volkssoeveriniteit*" Rousseau, yang berfokus pada kebebasan individu. Hal ini dapat dimaklumi, karena pemahaman demokrasi barat ini merupakan hasil dari penentangan yang didorong oleh semangat individualisme terhadap sistem pemerintahan yang absolut dan yang berpuncak pada Revolusi Perancis pada tahun 1789³⁶.

Menurut **Joseph Schumpeter** Demokrasi dalam arti sempit adalah metode politik dan mekanisme untuk memilih pemimpin politik. Warga

³⁵ Indra Perwira, Mei Susanto, Hukum Hak Asasi dan Demokrasi (Bandung:PSKN FH UNpad,2019) hlm 35

³⁶ Mohammad Hatta, Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan Otonomi,(Bantul: Kreasi Wacana, 2014) hlm. 20.

diberi kesempatan untuk memilih salah satu pemimpin politik yang memperebutkan suara dan pada pemilu berikutnya, warga dapat menggantikan wakil yang dipilihnya. sebelumnya. Kemampuan untuk memilih di antara para pemimpin pada saat pemilu itulah yang disebut dengan demokrasi³⁷. Menurut **Robert A. Dahl**, demokrasi adalah sistem politik yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengambil keputusan secara umum dan menekankan pada daya tanggap pemerintah terhadap preferensi warganya yang secara politik setara dengan hakikat demokrasi³⁸. Sedangkan menurut Abraham Lincoln, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan dimana kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) dan kedaulatan berada di tangan rakyat yang berhak memerintah.

2. Model Demokrasi

Dalam perkembangannya ada beberapa model demokrasi yang dianut oleh beberapa negara di dunia: Bentuk dan model demokrasi, secara teori terbagi menjadi:

- (1) Demokrasi liberal, yaitu pemerintahan yang dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum yang bebas diadakan pada waktu yang tetap dan berkala.

³⁷ George Serensen, Demokrasi dan Demokratisasi, (Yogyakarta : PustakaPelajar, 2003). hlm.14.

³⁸ Ibid., hlm 18

- (2) Demokrasi terpimpin, yaitu dimana para pemimpin percaya bahwa tindakannya dipercaya oleh rakyat tetapi menolak pemilihan umum yang bersaing sebagai “kendaraan” untuk menduduki kekuasaan.
- (3) Demokrasi Pancasila, dimana kedaulatan rakyat merupakan inti dari demokrasi. Oleh karena itu, rakyat memiliki hak yang sama untuk menentukan nasib sendiri. Demikian pula, partisipasi politik yang sama dari semua orang. Untuk itu, Pemerintah harus memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politiknya.
- (4) Sosial demokrasi adalah demokrasi yang mementingkan keadilan sosial dan egalitarianisme untuk syarat mendapatkan kepercayaan publik.
- (5) Demokrasi partisipatif, yaitu hubungan timbal balik antara penguasa dan yang diperintah.
- (6) Demokrasi *konsociasional*, yang menekankan pada perlindungan khusus bagi kelompok budaya yang menekankan kerjasama yang erat di antara para elit yang mewakili bagian budaya utama masyarakat.
- (7) Demokrasi langsung, dimana legislatif hanya berfungsi sebagai lembaga pengawas jalannya pemerintahan, sedangkan pemilihan pejabat eksekutif dan legislatif dilakukan melalui pemilihan umum (Pemilu) oleh rakyat secara langsung.

(8) Demokrasi tidak langsung, dimana lembaga parlemen (sebagai wakil rakyat) dituntut untuk peka terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam hubungannya dengan pemerintahan dan negara. Artinya, masyarakat tidak berhadapan langsung dengan pemerintah.

Indonesia sendiri menganut demokrasi pancasila. Demokrasi Pancasila merupakan paham kedaulatan rakyat yang berbeda dengan “*volkssouvereiniteit*” yang dikemukakan oleh **Jean Jacques Rousseau** yang melahirkan demokrasi liberal. Hal ini juga berbeda dengan demokrasi sentralistik yang lahir dari filsafat kolektivistik.

Pengertian Kedaulatan Rakyat yang terkandung dalam Demokrasi Pancasila merupakan peningkatan demokrasi tradisional di Indonesia, sebagaimana dikatakan oleh **Hazairin**: “Demokrasi Pancasila sebagaimana istilah yang digunakan oleh MPRS tahun 1968 pada dasarnya adalah demokrasi sebagaimana yang telah dipraktekkan oleh semua pihak bangsa Indonesia sejak dahulu kala. zaman dan masih ditemukan sampai sekarang dalam Praktek kehidupan masyarakat adat, seperti desa, kuria, marga, nagari, dan wanua, meskipun sudah mulai merosot akibat penjajahan dan budaya asing, yang telah memasukkan ke Indonesia makna dan praktek demokrasi barat yang sangat berbeda dengan demokrasi Indonesia (demokrasi), tradisi punak bangsa Indonesia yang setelah ditingkatkan ke tataran urusan negara, sekarang

disebut demokrasi Pancasila³⁹. demokrasi yang pelaksanaannya mengutamakan prinsip musyawarah dan mufakat untuk kepentingan bersama (seluruh rakyat) yang didasarkan pada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia.

C. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem presidensial adalah sistem pemerintahan yang berpusat pada kedudukan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*)⁴⁰. Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala eksekutif. Itu sebabnya rentang kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah eksekutif, tetapi juga sedikit banyak merambah proses legislasi dan kewenangan di bidang yudikatif⁴¹. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi Presiden dan parlemen sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Oleh karena itu, Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen sehingga Presiden dan kabinetnya tidak dapat digulingkan oleh parlemen. Di sisi lain, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen. Bentuk pemerintahan ini dikenal dengan sistem pemerintahan presidensial (*fixed executive*).

Menurut Jimly Asshiddiqie, karakter sistem pemerintahan presidensial memiliki 9 (sembilan) karakter, yaitu⁴²:

³⁹ Hazairin, Demokrasi Pancasila, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hlm. 54

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia : pasca reformasi (Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2007) hlm. 311.

⁴¹ Denny Indrayana, Negara antara ada dan tiada: Reformasi ketatanegaraan, (Jakarta: Buku Kompas, 2008) hlm. 195.

⁴² Jimly Assiddiqie, Op. cit. hlm, 316.

- 1) Ada pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
- 2) Presiden adalah satu-satunya eksekutif. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan hanya ada presiden dan wakil presiden.
- 3) Kepala pemerintahan sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.
- 4) Presiden mengangkat menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan sebaliknya.
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
- 7) Jika dalam sistem parlementer berlaku asas supremasi parlementer, maka dalam sistem presidensial berlaku asas supremasi konstitusional. Oleh karena itu, pemerintah eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
- 8) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.

Sedangkan menurut Denny Indrayana hanya menjelaskan 3 (tiga) hal pokok, yaitu⁴³:

- 1) Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan;
- 2) Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih langsung oleh rakyat (*popular selected*).
- 3) Presiden bukan bagian dari parlemen, dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemakzulan;

⁴³ Denny Indrayana, Op.cit. hlm, 191-192

4) Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.

Secara teoritis, dalam sistem presidensial, aspek dukungan terhadap legislatif sangat penting. Sistem presidensial akan kuat, ketika mendapat dukungan yang memadai di legislatif. Oleh karena itu, berbicara tentang penguatan sistem presidensial adalah berbicara tentang peningkatan dukungan politik di legislatif. Hasil penelitian **Mark P. Jones dalam Djayadi Hanan** menjelaskan bahwa, “... *all evidence indicates the functioning of presidential system is greatly enhanced when the president is provided with a majority or near-majority in the legislature..*”⁴⁴

Dengan kata lain, penguatan sistem presidensial sangat dekat dengan memberikan dukungan politik yang memadai di lembaga legislatif bagi seorang Presiden. Dukungan yang memadai secara operasional diartikan sebagai dukungan mayoritas (lebih dari 50 persen) atau hampir mayoritas (mendekati 50) persen. Jika seorang Presiden mendapat dukungan kurang dari ambang batas itu, maka sulit bagi seorang presiden untuk menjalankan agenda pemerintahannya

Namun, menurut **Scott Mainwaring**, sistem presidensial sangat sulit jika dipadukan dengan sistem multipartai, kekuasaan presiden sangat berkurang karena tarik-menarik kepentingan partai politik di parlemen. Oleh karena itu, ia menyimpulkan bahwa kombinasi presidensial dengan multipartai adalah sesuatu yang berbahaya (bermusuhan) bagi stabilitas demokrasi jika dilakukan dengan pemilu terpisah.

⁴⁴ Djayadi Hanan, *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian*, *Jurnal Paramadina*, Vol. 13, 2016, hlm. 1454, dalam <http://journal.paramadina.ac.id/index.php/upm/>

Pandangan di atas menurut **Ni'matul Huda** dan **Imam Nasef**⁴⁵. memiliki beberapa poin argumen. *Pertama*, karena jika pemilihan presiden dan parlemen dilakukan secara terpisah, kemungkinan presiden terpilih adalah presiden yang tidak mendapatkan dukungan dari parlemen (pemerintahan minoritas). *Kedua*, politik yang terbentuk dalam sistem presidensial cenderung rapuh dan mudah karena ketidakdisiplinan partai politik. *Ketiga*, untuk membangun loyalitas pendukungnya, Presiden memberikan solusi akomodatif dengan insentif bagi partai pendukungnya. Dalam menentukannya, Presiden tidak bebas mengambil keputusan sendiri karena lebih “disandera” oleh pengujung partai yang mendukungnya. Berangkat dari konstruksi pemikiran di atas, Pemilu Serentak menemukan korelasi dalam penguatan sistem presidensial di Indonesia. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Pemilu Serentak memadukan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif secara bersamaan, sehingga tercipta pemerintahan dengan hasil pemilu yang kongruen, yaitu pemilihan pejabat yang mendapat dukungan legislatif. Maksud dari pernyataan tersebut adalah bahwa pemilu serentak atau yang biasa disebut pemilu serentak adalah pemilu yang diselenggarakan untuk memilih beberapa negara demokrasi dalam waktu yang bersamaan. Dengan demikian, waktu pemilihan presiden dan pemilihan umum dinilai berkorelasi positif dengan jumlah dukungan. presiden partai politik di lembaga legislatif. Di Indonesia, konsep pemilu serentak telah diterapkan antara pemilu untuk memilih calon eksekutif dan legislatif, namun pada kenyataannya masih terdapat kekurangan sehingga masih

⁴⁵ Ibid., hlm 1454-1455

diperlukan perbaikan untuk merekonstruksi model pemilu serentak di Indonesia menuju sistem pemerintahan presidensial yang efektif.