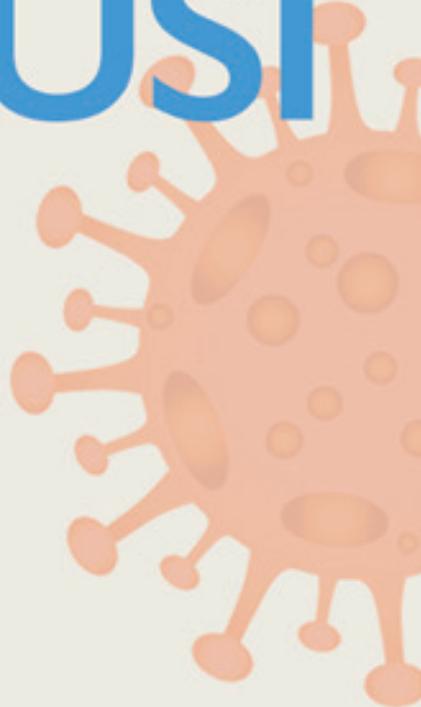
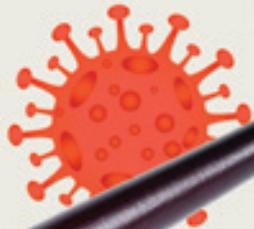


# KONSTITUSI

UNDANG-UNDANG  
**COVID-19**

**BERLAKU DUA TAHUN**



# MARI BELAJAR SEJARAH....!!!!



# PUSAT SEJARAH KONSTITUSI

Lantai 5 dan 6 Gedung Mahkamah Konstitusi  
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat



# MODEL PEMILIHAN SERENTAK

DR. WILMA SILALAHI, S.H., M.H.

Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan  
Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara Jakarta

Pemilihan umum merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat dalam rangka menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota DPRD. Pelaksanaan pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, guna terwujudnya sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berintegritas dalam rangka menjamin konsistensi dan kepastian hukum serta pemilu yang efektif dan efisien. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan norma Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dengan demikian, rakyat yang berdaulat dan Pemerintah menjalankan kekuasaan dalam menjalankan kedaulatan tersebut.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan secara demokratis, dimana setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memilih secara cerdas pada pesta demokrasi pemilu. Pelaksanaan pemilu di Indonesia mengalami perubahan dan perkembangan dalam setiap pelaksanaannya, seiring dengan

perkembangan sistem demokrasi di Indonesia. Pada pelaksanaan pemilu 2019, diselenggarakan secara serentak sebagaimana yang diputus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 14/PUU-XVI/2013. Ada empat alasan terkait pelaksanaan pemilu yang diselenggarakan secara serentak dalam pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, yaitu meliputi: (1) sistem pemilihan dan pilihan sistem presidensial; (2) *original intent* dari pembentuk UUD 1945; (3) efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu, dan (4) hak warga negara untuk memilih secara cerdas.

Pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 yang pertama kali pelaksanaan pemilu serentak, yaitu dengan penggabungan pemilu Anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPR, yang juga dikenal dengan sebutan 'Pemilu lima kotak'. Pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 berjalan dengan baik, namun tetap perlu segera dilaksanakan evaluasi terhadap pelaksanaan pemilu tahun 2019, guna perbaikan dalam pelaksanaan pemilu tahun 2024. Selain itu, evaluasi yang dibutuhkan terkait dengan pelaksanaan pemilu tahun 2019, yaitu apakah pelaksanaan 'pemilu lima kotak' sudah sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia. Terkait dengan model pemilihan umum serentak ini telah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi sebagaimana

diputus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, bertanggal 26 Februari 2020.

## Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019

Dalam permohonannya, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Organisasi Non-Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang didirikan atas dasar kepedulian dan dalam rangka turut serta mewujudkan pemilu yang demokratis dan demokratasi di Indonesia, yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal 167 ayat (3), Pasal 347 ayat (1) UU 7/2017, Pasal 3 ayat (1) UU 8/2015, dan Pasal 201 ayat (7) dan ayat (9) UU 10/2016, yang disebabkan oleh pemberlakuan pasal *a quo* yang telah mengakibatkan kerugian baik secara langsung maupun tidak langsung atau setidak-tidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional Pemohon akibat adanya sistem penyelenggaraan pemilu, terutama penjadwalan pemilu yang menurut Pemohon bertentangan dengan UUD 1945. Desain sistem pemilu serentak yang dianggap tidak sesuai dengan UUD 1945 telah merugikan Pemohon, karena sudah tidak bersesuaian dengan tujuan organisasi dari Pemohon serta

membuat aktivitas-aktivitas yang sudah dilakukan oleh Pemohon untuk mencapai tujuan organisasi menjadi sia-sia. Bawa menurut Pemohon, bentuk kerugian konstitusional yang dialami Pemohon adalah sistem pemilu serentak dengan model lima kotak tidak sesuai dengan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana agenda yang diperjuangkan dan menjadi aktivitas utama Pemohon selama ini. Desain pemilu lima kotak di mana pemilihan Presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan pada satu hari yang bersamaan, telah membuat pemenuhan prinsip-prinsip pemilu demokratis yang merupakan cerminan dari asas pemilu sebagaimana termaktub di dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 telah terlanggar. Karena tujuan dari organisasi sebagaimana tercermin di dalam akta pendirian Pemohon, yakni untuk mewujudkan sistem pemilu yang demokratis dan berkeadilan, Pemohon menganggap telah mengalami kerugian konstitusional di dalam perkara *a quo*.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah mempertimbangkan bahwa, sebagaimana diuraikan dan dipertimbangkan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, salah satu dasar penilaian perihal konstitusionalitas Pemilu Serentak adalah berdasarkan pada *original intent* UUD 1945. Berkenaan dengan *original intent*, dalam pengertian dan makna yang lebih longgar, yaitu sekitar ide-ide yang dikemukakan dan berkembang selama masa pembahasan perubahan UUD 1945 terutama berkenaan dengan pemilu, Mahkamah harus merujuk kembali iihwal bagaimana sesungguhnya ide-ide berkembang yang dikemukakan

para pengubah UUD 1945 berkenaan dengan pemilu, terutama pemilu anggota legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden. Penelusuran kembali diperlukan karena Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan Pemilu Serentak konstitusional lebih menekankan pada pendapat yang pada pokoknya pelaksanaan pemilu serentak terdapat 5 (lima) kotak suara, yang lebih dikenal dengan "Pemilihan Umum Lima Kotak".

Menurut Mahkamah, pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan Pemilu Serentak adalah konstitusional merupakan pertimbangan yang memiliki dasar yang kuat pada saat pembahasan perubahan UUD 1945. Namun demikian, Pemilu Serentak Lima Kotak sebagai model penyelenggaraan pemilu serentak yang dikehendaki oleh UUD 1945 bukanlah satu-satunya gagasan yang berkembang dan diperdebatkan selama perubahan UUD 1945. Sebab, pengubah UUD 1945 tidak begitu mempersoalkan apakah penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD dilaksanakan serentak semuanya, serentak sebagian, digabungkan semua atau dipisah-pisah, sepanjang pilihan yang tersedia bermuara kepada penguatan sistem pemerintahan presidensial, pilihan pelaksanaan pemilu serentak yang demikian adalah tetap konstitusional.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah akan mempertimbangkan model penyelenggaraan Pemilu Serentak yang dapat memperkuat sistem pemerintahan presidensial sesuai dengan kesepakatan para pengubah UUD 1945. Kerangka

dasar untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial dalam desain Pemilu Serentak telah diuraikan dan dipertimbangkan dalam sub-Pertama Paragraf [3.17] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mengaitkannya dengan pilihan pengubah UUD 1945 untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang antara lain menyatakan: *pertama*, menurut Mahkamah penyelenggaraan Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancangan bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial. Dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Presiden sebagai kepala negara dan lambang pemersatu bangsa.

Bawa apabila dikaitkan pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dengan pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017, upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial dengan cara menyederhanakan jumlah partai politik peserta pemilu dapat dikatakan sebagai salah satu cara dari berbagai cara yang lazim dikenal dalam praktik sistem pemerintahan presidensial. Penyederhanaan partai politik diperlukan agar menjadi lebih mudah mengelola hubungan antara presiden (sebagai pemegang kekuasaan eksekutif) dengan pemegang kekuasaan legislatif. Dalam hal ini, jamak dimengerti, baik secara doktriner maupun praktik, semakin

banyak jumlah partai politik yang berada di lembaga legislatif semakin sulit mengelola hubungan antara pemegang kekuasaan legislatif dengan pemegang kekuasaan eksekutif. Apalagi terjadi situasi di mana dukungan terhadap presiden dari lembaga legislatif diraih melalui koalisi sejumlah partai politik. Bawa perbedaan dukungan antara partai politik yang meraih kursi terbanyak di lembaga perwakilan dengan *minority president*, selain melakukan desain seperti memperberat dan memperketat persyaratan bagi partai politik menjadi peserta pemilu sebagaimana telah dipertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017, mengatur keserentakan pelaksanaan pemilu anggota legislatif dengan pemilu presiden dan wakil presiden menjadi upaya strategis lainnya dalam memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Secara teoritis, sejumlah hasil penelitian menunjukkan bahwa pemilu serentak dianggap dapat memperkuat sistem pemerintahan presidensial karena dapat menjadikan jumlah partai politik lebih sederhana. Pelaksanaan pemilu serentak antara pemilihan presiden dan wakil presiden dengan pemilihan anggota legislatif tidak terlepas dari penilaian ihwal pemilihan presiden dan wakil presiden dianggap memengaruhi pemilihan legislatif melalui *coattails effect* karena nasib partai politik terkait dengan nasib calon presiden partai mereka. Dengan efek yang ditimbulkan tersebut, dukungan terhadap calon presiden cenderung memberikan keuntungan bagi kandidat legislatif karena pemilih cenderung akan memilih calon anggota legislatif yang berasal dari partai politik yang sama dengan calon presiden atau partai politik pendukung calon presiden.

Sebagaimana dikemukakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, pertimbangan mendasar yang menyebabkan

Mahkamah mengubah pendirian dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 dikarenakan 4 (empat) alasan, yaitu: (1) kaitan antara sistem pemilu dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, (2) *original intent* dari pembentuk UUD 1945, (3) efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu, serta (4) hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Sebagaimana diuraikan di atas, sekalipun terdapat empat alasan yang menyebabkan berubahnya pendirian Mahkamah dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, dapat dikatakan inti atau substansi dari alasan-alasan tersebut lebih bertumpu pada upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial sebagai sistem pemerintahan yang disepakati dalam Perubahan UUD 1945. Pilihan atau desain waktu penyelenggaraan pemilu guna memilih anggota legislatif dengan pemilu presiden dan wakil presiden menjadi titik krusial dalam rancang-bangun penguatan sistem pemerintahan presidensial. Bawa dalam konteks rancang-bangun tersebut, persoalan mendasar yang harus dikemukakan, bagaimana sesungguhnya desain waktu penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota legislatif dengan pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden. Terkait dengan persoalan tersebut, sekalipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 telah menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu yang konstitusional adalah pemilu anggota legislatif diselenggarakan serentak dengan pemilu presiden dan wakil presiden, namun Putusan *a quo* belum begitu tegas menentukan desain atau waktu keserentakan dimaksud. Bahkan, meski menggunakan *original intent* Pemilu Serentak Lima Kotak, apabila dibaca secara saksama kalimat demi kalimat terutama pertimbangan hukum halaman 82-85, Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 hanya sekali menyebut pemilu serentak yang penyelenggarannya serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan pemilu presiden dan wakil presiden (hlm. 83). Sementara itu, penyebutan pemilu serentak sebagai pemilihan presiden dan wakil presiden diselenggarakan serentak dengan pemilihan anggota lembaga perwakilan disebut sebanyak 8 (delapan) kali. Tidak hanya itu, ketika menggunakan penafsiran sistematis, "penyelenggaranya serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan pemilu presiden dan wakil presiden" sebagaimana pemaknaan Pasal 22E ayat (2) dan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, yang hanya disebut satu kali dalam Putusan *a quo*, penyebutan itupun muncul saat menjelaskan konteks Pemilu Serentak Lima Kotak sebagai salah satu *original intent* dalam Perubahan UUD 1945.

Dalam pertimbangan Mahkamah, dijelaskan bahwa merujuk pada pertimbangan di atas, sebagai bagian dari penguatan sistem pemerintahan presidensial, pemilu serentak dengan cara menyerentakan pemilu anggota lembaga perwakilan (DPR, DPD, dan DPRD) dengan pemilu presiden dan wakil presiden masih terbuka kemungkinan ditinjau dan ditata kembali. Peninjauan dan penataan demikian dapat dilakukan sepanjang tidak mengubah prinsip dasar keserentakan pemilu dalam praktik sistem pemerintahan presidensial, yaitu tetap mempertahankan keserentakan pemilu untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat tingkat pusat (yaitu DPR dan DPD) dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Pertimbangan demikian, baik secara doktriner maupun praktik, didasarkan pada basis argumentasi bahwa keserentakan pemilu untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat di tingkat pusat dengan pemilu

presiden dan wakil presiden merupakan konsekuensi logis dari upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial. Setelah menelusuri kembali *original intent* perihal pemilu serentak; keterkaitan antara pemilu serentak dalam konteks penguatan sistem pemerintahan presidensial; dan menelusuri makna pemilu serentak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, terdapat sejumlah pilihan model keserentakan pemilu yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, yaitu:

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD

6. Kabupaten/Kota dan memiliki Bupati dan Walikota;

Bawa dengan tersedianya berbagai kemungkinan pelaksanaan pemilu serentak sebagaimana dikemukakan di atas, penentuan model yang dipilih menjadi wilayah bagi pembentuk undang-undang untuk memutuskannya. Namun demikian, dalam memutuskan pilihan model atas keserentakan penyelenggaraan pemilu, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan beberapa hal, antara lain, yaitu: (1) pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilu; (2) kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan; (3) pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas; (4) pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan (5) tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan kemapanan pelaksanaan pemilu.

Setelah mempertimbangkan beberapa persoalan mendasar

sebagaimana dituangkan di atas, perihal dalil Pemohon pemaknaan sepanjang frasa "pemungutan suara dilaksanakan secara serentak" dalam Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) UU 7/2017 bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah tidak berwenang menentukan model pemilihan serentak di antara varian pilihan model yang telah dipertimbangkan di atas yang dinyatakan konstitusional sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan dalam pemilu memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu, dalil Pemohon perihal pemaknaan frasa "pemungutan suara dilaksanakan secara serentak" dalam Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) UU 7/2017 bertentangan dengan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum. Dengan demikian, dengan telah dinyatakan bahwa Mahkamah tidak berwenang menentukan model pemilihan serentak di antara varian pilihan model yang dinyatakan konstitusional sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan dalam pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden dan Wakil Presiden, maka dalil Pemohon perihal pemaknaan Pasal 3 ayat (1) UU 8/2015 serta persoalan konstitusionalitas Pasal 201 ayat (7) dan ayat (9) UU 10/2016 menjadi kehilangan relevansi untuk dipertimbangkan oleh Mahkamah. Oleh karena itu, dalil Pemohon berkenaan Pasal 3 ayat (1) UU 8/2015 serta Pasal 201 ayat (7) dan ayat (9) UU 10/2016 ini pun adalah tidak beralasan menurut hukum.

"Everyone's unique. Be yourself with confidence, bravery, agility, (then) colour the world..."