



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI DAN PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

JURNAL KONSTITUSI

PK2P-FH UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

Volume II Nomor 1, Juni 2010

- Pemenuhan Hak Asasi Manusia terhadap Hak Untuk Memilih dan Tidak Memilih (Golput) dalam Pemilu 2009
Dyah Permata Budi Asri

- Fenomena Golput dalam Pemilu
Dyah Adriantini Sintha Dewi

- Pemilu 2009 dan Momentum Mereformasi DPR
Anang Zubaidy

- Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 terhadap Upaya Deparpolisasi Kepala Daerah
Bagus Samawa

- Pemilihan Umum dalam Perspektif Budaya Hukum Berkonstitusi
Johan Erwin Isharyanto

- Makna Kemandirian Komisi Pemilihan Umum dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum
Mujiyana



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI DAN PEMERINTAHAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH
YOGYAKARTA

JURNAL KONSTITUSI

PK2P-FH UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

**Membangun konstusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume II Nomor 1
Juni 2009**

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

Telp. (021) 2352 9000
Fax. (021) 3520 177

PO BOX 999
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Jurnal
KONSTITUSI

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

PENANGGUNG JAWAB

Muhammad Endriyo Susila, S.H., MCL.

MITRA BESTARI

Prof. Amzulian Rifai, S.H., LL.M., Ph.D.

Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si.

Dr. Aidul Fitriciada, S.H., M.H.

Redaktur

Nanik Prasetyoningsih, S.H., M.H.

Editor

Iwan Satriawan, S.H., MCL.

Septi Nur Wijayanti, S.H., M.H.

Redaktur Pelaksana

Sunarno, S.H., M.Hum.

Sekretaris

Musyarofah Noor Rohmah, S.H.

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Website: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

**Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**

Pengantar Redaksi	4
<input type="checkbox"/> Pemenuhan Hak Asasi Manusia Terhadap Hak Untuk Memilih dan Tidak Memilih (golput) Dalam Pemilu 2009 Dyah Permata Budi Asri.....	6
<input type="checkbox"/> Fenomena Golput Dalam Pemilu Dyah Adriantini Sintha Dewi	24
<input type="checkbox"/> Pemilu 2009 dan Momentum Mereformasi DPR Anang Zubaidy.....	43
<input type="checkbox"/> Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 Terhadap Upaya Deparpolisasi Kepala Daerah Bagus Sarnawa	65
<input type="checkbox"/> Pemilihan Umum Dalam Perspektif Budaya Hukum Berkonstitusi Johan Erwin Isharyanto	81
<input type="checkbox"/> Makna Kemandirian Komisi Pemilihan Umum Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Mujiyana	97
<input type="checkbox"/> Biodata Penulis.....	116
<input type="checkbox"/> Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi	118

Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal

PENGANTAR REDAKSI

Assalamu'alaikum wr. wb.

Alhamdulillah, atas izin Allah SWT dan diinspirasi oleh semangat untuk membangun tradisi akademik yang berkualitas, maka Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan (PK2P) UMY bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi meluncurkan Jurnal Konstitusi Edisi Juni 2009. Jurnal konstitusi dijadikan publikasi yang berbobot bagi pemikiran dan gagasan konstitusional, serta perkembangan hukum nasional, serta menjadi wadah diskusi publik yang konstruktif dan ilmiah.

Jurnal Konstitusi edisi ini mempublikasikan kajian-kajian ilmiah dengan tema utama, "Pemilihan Umum baik Legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden". Tema utama ini dielaborasi lebih lanjut oleh 6 (enam) penulis, dan menghasilkan tulisan yang berbobot. Dalam edisi ini penulis tidak saja berasal dari Universitas Muhammadiyah Yogyakarta saja, melainkan juga berasal dari Universitas Muhammadiyah Magelang, Universitas Janabadra, dan Universitas Islam Indonesia. Kepiawaian penulis-penulis tersebut dalam menuangkan pemikiran ilmiahnya ke dalam tulisan yang mengkritisi dan mengkaji pelaksanaan pemilu dari berbagai perspektif, antara lain perspektif hak asasi manusia, perspektif budaya hukum berkonstitusi, perspektif fenomena golput, perspektif kemandirian KPU selaku penyelenggara pemilu, dan satu artikel yang mengkaji implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007, semakin memperkaya materi jurnal edisi ini. Semoga rangkaian pemikiran yang dituangkan di dalam jurnal ini dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi positif bagi pemikiran dan gagasan konstitusional.

Dalam kesempatan ini, perkenankanlah kami, segenap pengelola Jurnal Konstitusi mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Prof. Amzulian Rifai, S.H., LL.M., Ph.D. (Universitas Sriwijaya), Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si. (Universitas Gadjah Mada), dan Dr. Aidul Fitriadi, S.H., M.H. (Universitas Muhammadiyah Surakarta) yang telah

bersedia menjadi Mitra Bestari Jurnal Konstitusi. Semoga ilmu yang telah disumbangkan akan menjadi amal shaleh yang pahalanya tak akan terputus di sisi Allah SWT. Amien. Ucapan terima kasih perkenankanlah kami sampaikan juga kepada seluruh penulis yang menyumbangkan pemikiran dan gagasannya untuk dipublikasikan di Jurnal Konstitusi.

Terakhir, kepada segenap pengelolaan Jurnal Konstitusi PK2P UMY dan Mahkamah Konstitusi tentunya sepatasnya diberikan apresiasi atas kerja kerasnya dan kerjasamanya untuk menerbitkan Jurnal Konstitusi Edisi Juni 2009.

Semoga kehadiran Jurnal Konstitusi Edisi Juni 2009 ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu.

Redaksi

**PEMENUHAN HAK ASASI MANUSIA
TERHADAP HAK UNTUK MEMILIH DAN
TIDAK MEMILIH (GOLPUT)
DALAM PEMILU 2009**

Oleh:

Dyah Permata Budi Asri

Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Janabadra

Abstract

In Indonesia the right to vote in general election is not obligatory. It means that all citizens can decide wheter or not they will use that right. The right to vote always becomes an interesting topic when approaching general election in Indonesia. Therefore, abstaining voters (golput) often become a crucial issue. Even though the number of abstaining voters is not really significant, there is a tendency that the number is increasing in each general election. In general, the existence of abstaining voters is a natural phenomenon because this happens in most countries. There are two types of abstaining voters is a natural phenomenon because this happens in most countries. There are two types of abstaining voters. The first one is abstaining voters who deliberately decide not to vote. The second one is eligible voters who are not registered in the list of voters. From the perspective of human rights, the breach of the passive right to vote is classified as the breach of civil and political rights. The source of those is from the dignity of human beings and this is inherent in human beings. This should be respected and protected by a state.

Keywords: human rights, abstaining voters, general election.

I. Pendahuluan

Pemilu legislatif baru saja berakhir, tidak lama lagi akan diselenggarakan Pemilu Presiden. Dalam pelaksanaan Pemilu legislatif ditemukan banyak kekurangan. Bukan hanya

dalam prosedur penghitungan suara, namun ternyata dari sisi pemilihnya sendiri masih banyak kekurangannya. Mulai dari tidak terdaftarnya sebagai DPT maupun tidak dimanfaatkannya hak-hak warga negara untuk memilih. Hal tersebut tentu menimbulkan keprihatinan.

Dalam Undang-undang Dasar 1945 disebutkan bahwa salah satu hak warga negara yang mendasar adalah hak untuk mempergunakan suaranya. Selain itu pengaturan hak warga negara untuk memilih dan dipilih juga termuat dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik.

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan wahana bagi warga negara untuk menggunakan hak politiknya untuk memilih orang yang dianggapnya layak sebagai wakil yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maupun sebagai Presiden dan wakil presiden.

Hak memberikan suara atau memilih (*right to vote*) merupakan hak dasar (*basic right*) setiap individu/warga negara yang harus dijamin pemenuhannya oleh negara. Jaminan terhadap hak ini telah dituangkan baik dalam Konstitusi (UUD 1945-Amandemen) maupun undang-undang, yakni UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik.

Hak untuk memilih wakil rakyat atau presiden/wakil presiden sepenuhnya adalah hak asasi subyektif dari setiap individu. Penggunaannya tidak boleh diintervensi oleh siapapun, baik itu negara maupun masyarakat.

Setiap warga negara secara personal bebas menentukan penggunaan hak memilihnya, tanpa takut terhadap ancaman dalam bentuk apapun. Pemenuhan hak tersebut dijamin oleh undang-undang. Untuk itu, negara harus melindungi hak politik warga negara itu dari berbagai ancaman yang berasal dari kelompok masyarakat atau institusi negara. Jaminan perlindungan itulah yang akan menentukan kualitas pemilu.

Dalam Pemilu legislatif yang baru saja usai terdapat kenyataan bahwa sebagian masyarakat Indonesia (20 %, menurut data Lingkaran Survey Indonesia) merupakan Golput atau tidak mempergunakan hak pilihnya, baik hal tersebut karena kesalahan dari KPU karena tidak masuknya mereka dalam DPT ataupun karena kemauan sendiri dari masyarakatnya. Untuk hal tersebut sebagian masyarakat punya pandangan yang berbeda.

Pemenuhan hak untuk menggunakan suara dalam Pemilu merupakan hak asasi manusia. Komnas Hak Asasi Manusia beranggapan, hak memberikan suara dalam pemilu juga memberikan hak kepada pemilihnya untuk menggunakannya ataupun tidak. Dengan demikian, setiap orang bebas menggunakan atau tidak menggunakan hak pilihnya itu. Masyarakat atau negara tidak dapat membatasi hak itu dengan melarang, mengkriminalkan atau menjatuhkan sanksi moral terhadap orang yang tidak menggunakan haknya tersebut.¹

II. Pembahasan

A. Hak Memilih Merupakan Pemenuhan Hak Asasi Manusia

HAM / Hak Asasi Manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap manusia sejak awal dilahirkan yang berlaku seumur hidup dan tidak dapat diganggu gugat siapa pun. Sebagai warga negara yang baik kita mesti menjunjung tinggi nilai hak asasi manusia tanpa membedakan status, golongan, keturunan, jabatan, dan lain sebagainya.²

Secara istilah hak asasi itu diartikan sebagai hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan, dan hak tersebut dibawa manusia sejak lahir ke muka bumi sehingga hak tersebut bersifat fitri (kodrati), bukan merupakan pemberian manusia atau negara.³

¹ "Penghormatan HAM, Hak Pilih Merupakan Hak Asasi Individu", *Kompas*, 3 Februari 2009, hlm. 4.

² "Pengertian, Macam dan Jenis Hak Asasi Manusia / HAM yang Berlaku Umum Global", www.perpustakaanonline.com, 13 Juli 2006.

³ Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 127.

Dasar-dasar HAM tertuang dalam deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat (*Declaration of Independence of USA*) dan tercantum dalam UUD 1945 Republik Indonesia, seperti pada pasal 27 ayat 1, pasal 28, pasal 29 ayat 2, pasal 30 ayat 1, dan pasal 31 ayat 1.

Jenis hak asasi manusia (HAM):⁴

1. Hak untuk hidup.
2. Hak untuk memperoleh pendidikan.
3. Hak untuk hidup bersama-sama seperti orang lain.
4. Hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama.
5. Hak untuk mendapatkan pekerjaan.

Pembagian Bidang, Jenis dan Macam Hak Asasi Manusia Dunia :⁵

1. Hak Asasi Pribadi / *Personal Right*
 - Hak kebebasan untuk bergerak, bepergian dan berpindah-pindah tempat
 - Hak kebebasan mengeluarkan atau menyatakan pendapat
 - Hak kebebasan memilih dan aktif di organisasi atau perkumpulan
 - Hak kebebasan untuk memilih, memeluk, dan menjalankan agama dan kepercayaan yang diyakini masing-masing
2. Hak Asasi Politik / *Political Right*
 - Hak untuk memilih dan dipilih dalam suatu pemilihan
 - Hak ikut serta dalam kegiatan pemerintahan
 - Hak membuat dan mendirikan parpol / partai politik dan organisasi politik lainnya
 - Hak untuk membuat dan mengajukan suatu usulan petisi
3. Hak Asasi Hukum / *Legal Equality Right*
 - Hak mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan
 - Hak untuk menjadi pegawai negeri sipil / PNS
 - Hak mendapat layanan dan perlindungan hukum

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

4. Hak Asasi Ekonomi / *Property Rights*
 - Hak kebebasan melakukan kegiatan jual beli
 - Hak kebebasan mengadakan perjanjian kontrak
 - Hak kebebasan menyelenggarakan sewa-menyewa, hutang-piutang, dll
 - Hak kebebasan untuk memiliki sesuatu
 - Hak memiliki dan mendapatkan pekerjaan yang layak
5. Hak Asasi Peradilan / *Procedural Rights*
 - Hak mendapat pembelaan hukum di pengadilan
 - Hak persamaan atas perlakuan penggeledahan, penangkapan, penahanan dan penyelidikan di mata hukum.
6. Hak Asasi Sosial Budaya / *Social Culture Right*
 - Hak menentukan, memilih dan mendapatkan pendidikan
 - Hak mendapatkan pengajaran
 - Hak untuk mengembangkan budaya yang sesuai dengan bakat dan minat

Dari sisi sistem ketatanegaraan, upaya Indonesia untuk terlibat aktif dalam memajukan dan menegakkan HAM sudah dilakukan minimal dalam 2 instrumen kebijakan yaitu kebijakan tata hukum (konstitusional) dan instrumen kelembagaan (institusional) sebagai alat untuk menjalankan instrumen yang ada.⁶

Berdasarkan sejarah sejak dari persiapan sampai berdiri dan pelaksanaan pemerintahan dapat ditegaskan bahwa Indonesia menganut sistem konstitusional sehingga masalah hak asasi manusia (HAM) menjadi hal yang sangat penting, sebab esensi konstitusionalisme itu sendiri pada dasarnya ada dua yakni, adanya perlindungan terhadap HAM dan adanya pembagian kekuasaan negara dengan sistem *checks and balances* agar pemerintahan dapat memberikan perlindungan terhadap HAM.⁷

⁶ Dadan Ramdhan, *Mendiskusikan Konsep dan Praktek Pendidikan HAM di Sekolah*, (Artikel Pendidikan Network, 12 November 2008).

⁷ *Op.cit.*

Namun kenyataan di lapangan, praktek pelaksanaan penegakan atas hak-hak dasar manusia (HAM) di Indonesia belum sepenuhnya membuahkan perubahan progresif dan baik bagi penghargaan dan penghormatan, perlindungan terhadap otoritas kemanusiaan dan hak ekonomi, sosial dan budaya. Banyak ditemukan fenomena persoalan yang menunjukkan implementasi HAM belum berjalan secara maksimal.

Implementasi penegakan HAM pun mendapat kendala struktural dan kultural. Kendala struktural bisa kita identifikasi dari fenomena belum sepenuhnya instrumen kebijakan HAM bisa dijalankan secara maksimal oleh aparaturnya dan penegak hukum dan HAM. Dari sisi kultural, terjadi pertentangan-pertentangan nilai di berbagai negara dan masyarakat mengenai konsepsi HAM yang berlaku saat ini. Ada sejumlah negara, khususnya yang berada di kawasan Asia, menganggap HAM bukan sesuatu yang universal.⁸

Dalam konteks Indonesia, pelaksanaan HAM mendapat tantangan kultural berkaitan dengan universalitas, nilai dan prinsip HAM saat ini. Kalangan agamawan fundamentalis dan entitas adat menolak penyeragaman HAM karena sebagian prinsip dan nilai HAM bertentangan dengan nilai-nilai yang diyakininya.⁹

Pelanggaran Hak Asasi Manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi dan atau mencabut Hak Asasi Manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang, dan tidak mendapatkan atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku (Pasal 1 angka 6 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM).

Meskipun dalam UUD 1945 telah dicantumkan beberapa ketentuan mendasar mengenai pengakuan dan perlindungan HAM, bahkan dijadikan isi dari *staatsfundamentalnorm*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

(Pembukaan), namun dalam kenyataannya dalam sepanjang berlakunya UUD 1945 telah banyak terjadi pelanggaran HAM bahkan tidak sedikit diantaranya yang dilakukan secara massif oleh aparat pemerintah.¹⁰

Oleh sebab itu pembaruan politik hukum tentang HAM untuk jangka panjang harus diarahkan pada pembenahan konstitusi, agar mengelaborasi konstitusionalisme secara ketat di dalam pasal-pasal. Elaborasi konstitusionalisme itu harus diarahkan pada dua hal :¹¹

1. Mengatur kembali penataan lembaga-lembaga negara dengan distribusi kekuasaan yang seimbang dan memuat mekanisme *checks and balances*.
2. Membuat rumusan-rumusan HAM secara lebih rinci dan tidak lagi memberi atribusi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut kecuali dalam hal-hal yang sifatnya lebih bersifat teknis operasional.

Hak-hak yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia terdiri dari:

1. Hak untuk hidup;
2. Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan;
3. Hak mengembangkan diri;
4. Hak memperoleh keadilan;
5. Hak atas kebebasan pribadi;
6. Hak atas rasa aman;
7. Hak atas kesejahteraan;
8. Hak turut serta dalam pemerintahan;
9. Hak wanita;
10. Hak anak;

Perlindungan terhadap hak asasi manusia dalam mempergunakan hak pilihnya terdapat dalam poin 8 yaitu hak untuk turut serta dalam pemerintahan. Hal ini dikarenakan

¹⁰ *Op.cit.*

¹¹ *Ibid.*

dalam melaksanakan hak pilihnya seorang warga negara bebas untuk memilih dan dipilih dalam kaitannya untuk menjalankan tugas-tugas kenegaraan, seperti misalnya hak untuk memilih dan/atau dipilih dalam pemilu legislatif dan pemilu eksekutif.

Penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia harus ditempatkan dalam perspektif hukum. Hukum disusun antara lain untuk mengatur bagaimana warga negara menjalankan hak-haknya sebagai pribadi. Hak-hak warga negara secara pribadi tak dapat dijalankan di luar hukum. Negara sebagai organisasi berjalan sesuai hukum. Warga negara yang merasa hak-haknya dilanggar oleh negara dapat menggugat negara dan pejabatnya secara hukum.

Hak-hak asasi manusia adalah materi sistem hukum. Jika hak-hak asasi manusia belum secara lengkap tercermin dalam hukum positif, maka sistem hukumnya yang harus disempurnakan. Hal ini diperlukan untuk menghindari kerancuan sistem. Karena itu, diperlukan klarifikasi kedudukan hak-hak asasi manusia di satu pihak, dan sistem hukum pada pihak lain.

B. Pandangan Terhadap Hak Pilih Warga Negara Dalam Pemilu

Negara menegakkan kemanusiaan yang beradab. Warga negara terhadap hukum, tidak diberlakukan sebagai subjek yang secara potensial pelaku perbuatan pelanggaran hukum. Negara menghargai kesetiaan rakyat terhadap negara dan amal bakti warga terhadap masyarakat dan negara. Warga negara harus menghormati perjanjian luhurnya kepada negara sebagai organisasi. Siapa saja yang berikrar menjadi bagian dari organisasi negara dengan sendirinya harus menghormati hak negara. Negara menghormati hak-hak pribadi warga negara sesuai dengan hukum. Hukum dan kemanusiaan tidak boleh dipandang sebagai dua substansi yang terpisah. Maka, adanya Pengadilan HAM merupakan sesuatu yang *over bodig* (berlebihan).¹²

¹² Situs Partai Gerindra, "Bidang Hak Asasi Manusia", diakses tanggal 24 April 2009.

Prinsip HAM universal menempatkan hak memilih atau dipilih sebagai bagian dari hak dasar manusia, yang dijamin dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (Pasal 25) dan juga dijamin dalam konstitusi UUD 1945.

Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik pada bagian Komentar Umum Pasal 25 menyebutkan: Kovenan mengakui dan melindungi hak setiap warganegara untuk mengambil bagian dalam pelaksanaan urusan-urusan publik, hak memilih dan dipilih, serta hak atas akses terhadap pelayanan publik.¹³

Prinsip HAM universal menyebutkan bahwa Negara wajib menjamin hak memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be elected*). Karenanya, setiap negara diminta untuk menerbitkan peraturan perundang-undangan dan upaya lain yang diperlukan untuk memastikan setiap warga negara tanpa diskriminasi berdasarkan apa pun memperoleh kesempatan yang efektif menikmati hak ini. Hak ini pada pokoknya, menjamin setiap warga negara untuk secara bebas (*freely*) turut serta dalam urusan publik dengan memilih wakil-wakilnya yang duduk di legislatif dan eksekutif. Karenanya, hak ini juga berkaitan dengan hak yang lain dan tidak dapat dipisahkan, yakni: kebebasan berekspresi, berserikat dan berkumpul (*freedom of expression, assembly and association*).¹⁴

Konsep kewajiban biasanya dilawankan dengan konsep hak. Hak untuk berbuat menurut cara tertentu seringkali ditafsirkan sebagai suatu keleluasaan (*permission*). Seseorang atas keinginan atau kehendaknya sendiri, mungkin menggunakan atau tidak menggunakannya.¹⁵

Dalam disiplin hak asasi manusia, tidak ada standar dan norma apa pun yang menyatakan bahwa setiap orang wajib memilih dan dipilih. Sebaliknya yang diatur adalah kewajiban negara untuk memastikan hak ini dijamin pemenuhannya secara

¹³ Siaran Pers YBHI, "Negara Wajib Melindungi Terhadap Hak Untuk Tidak Memilih Dalam Pemilu", diakses tanggal 24 April 2009.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, (Bandung: Nusa Media dan Penerbit Nuansa, 2006), hlm. 109-117.

bebas. Apabila dikaitkan dengan keberadaan Golput, negara tetap berkewajiban untuk menghormati dan melindungi warganegara yang mengambil pilihan untuk berpartisipasi secara pasif dalam bentuk Golput tersebut.¹⁶

Hak-hak politik diartikan sebagai kemungkinan-kemungkinan yang terbuka bagi warga negara yang berperan serta dalam pemerintahan, dalam pembentukan 'kehendak' negara. Hak Politik yang menentukan di dalam demokrasi tidak langsung adalah hak suara, yakni hak warga negara untuk berperan serta dalam pemilihan parlemen, kepala negara, dan organ-organ pembuat dan pelaksana hukum yang lain.¹⁷

Sejarah politik Indonesia pernah diwarnai oleh pengalaman buruk terkait campur tangan negara dalam hal hak untuk memilih dan dipilih pada masa Orde Baru, ketika terjadi kriminalisasi besar-besaran terhadap kaum yang tidak menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu (Golput). Sejarah buruk itu akan berulang, apabila negara melakukan stigmatisasi, apalagi kriminalisasi terhadap kaum Golput dalam Pemilu 2009.

Semestinya publik tidak terjebak dalam debat tentang Golput yang amat potensial memecah belah bangsa serta mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan HAM. Sebagai contoh, keluarnya fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang mengharamkan Golput, yang apabila dinilai negara harus tetap berdiri di atas kepentingan semua warganegara dan tidak serta merta meneruskan fatwa haram Golput itu sebagai bagian dari kebijakan negara yang mengikat semua warga negara.

Kebijakan pemerintahan daerah di Kebumen misalnya bahwa apabila terbukti PNS Golput akan dikenai sanksi menurut aturan yang berlaku.¹⁸ Hal ini juga diterapkan di Sinjai¹⁹ dan Pekalongan.²⁰

¹⁶ *Op.cit.*

¹⁷ *Op.cit.*

¹⁸ *Pikiran Rakyat Online*, "PNS Golput Akan Dikenai Sanksi", diakses pada hari Rabu tanggal 29 April 2009.

¹⁹ *Tribun Timur e-paper*, "Rudiyanto Siapkan Sanksi Bagi PNS yang Golput", diakses pada hari Rabu tanggal 29 April 2009.

²⁰ *Suara Merdeka*, "Walikota Larang PNS Golput", diakses pada hari Rabu, 29 April 2009.

Golput memang merupakan masalah klasik dan universal dalam kehidupan politik. Pembicaraan tentang ini selalu menjadi berita menarik menjelang pemilu di negara mana pun. Istilah golput dalam peta politik Indonesia pertama kali muncul pada tahun 1971, terhadap mereka yang tidak menggunakan hak suaranya untuk memilih.

Dalam UU tentang Pemilu yaitu UU No.10 Tahun 2008, disebutkan di Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi: "WNI yang pada hari pemungutan suara telah berumur 17 tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih." Jelas kata yang tercantum adalah "hak", bukan "kewajiban".²¹

Lebih tinggi lagi, dalam produk hukum tertinggi di negara kita yaitu Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang diamandemen tahun 1999-2002, juga tercantum hal senada. Dalam pasal 28 E disebutkan: "Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali". Hak memilih di sini termaktub dalam kata bebas. Artinya bebas digunakan atau tidak, terserah pemilihnya.²²

Dari sudut hukum, jelas sekali kalau memilih dan dipilih adalah hak, demikian pula secara hak asasi. Hak untuk memilih merupakan hak perdata warga negara, demikian juga hak untuk berpendapat. Tidak ada hukum apa pun yang menyebutkan mereka yang memilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu, akan dikenakan sanksi atau dikriminalkan oleh negara.

Secara hukum memang tidak ada satu kekuatan apa pun yang dapat menghalang-halangi seseorang untuk bersikap golput atau tidak menggunakan hak pilihnya. Namun, untuk menghilangkan golput barangkali perlu dikaji lebih dalam kenapa sampai muncul orang-orang yang tidak menggunakan hak pilihnya sebagai wujud dari hak kedaulatan yang ada pada dirinya.

²¹ Bhayu M.H, "Memilih Atau Tidak Memilih Dalam Pemilu Adalah Hak!", www.lifeschool.wordpress.com diakses Jumat 24 April 2009.

²² *Ibid.*

Setidaknya secara umum ada beberapa faktor yang cukup signifikan mempengaruhinya:²³

Pertama, dengan kesadarannya sendiri memang tidak ingin menggunakan hak pilihnya disebabkan beberapa kemungkinan, seperti rasa tidak percaya kepada sistem pemilu. Bagi masyarakat, pelaksanaan pemilu di Indonesia dinilai masih sekadar pesta demokrasi yang tidak akan membawa perubahan apa-apa dalam kehidupan politik selanjutnya.

Kedua, ketidakpercayaan kepada kontestan (partai politik). Mereka menganggap bahwa tidak ada figur andalan yang dapat mewakili aspirasi mereka. Ini dibuktikan dengan beberapa kali penyelenggaraan pemilu. Para pemimpin dan wakil rakyat yang terpilih tidak dapat berfungsi mengemban aspirasi politik mereka. Kondisi kehidupan politik yang lebih baik setelah pelaksanaan pemilu ternyata tidak berlangsung di tengah kehidupan masyarakat. Malah yang muncul justru konflik berkepanjangan antar elite politik atau parpol pemenang pemilu.

Melihat kondisi seperti itu maka jelas rakyat akan merasa semakin kecewa, sehingga akhirnya mereka tidak lagi percaya kepada elite politik dan parpol yang ada. Masyarakat merasa elite politik belum mampu membawa makna yang cukup berarti dalam menyalurkan aspirasinya. Hal tersebut ditambah lagi dengan tidak seriusnya wakil rakyat dalam sidang-sidang membahas agenda penting bangsa. Akibatnya, membuat Dewan selalu lamban dalam merespons suatu masalah. Dari kondisi ini, mereka menganggap bahwa pelaksanaan pemilu tidak ada gunanya, hanya membuang energi dan waktu saja.

Salah satu tolok ukur keberhasilan pemilu adalah peran serta aktif dalam memilih di luar golongan putih. Sebagai tolok ukur paradoksalnya (ketidakberhasilan) adalah rendahnya peran serta parpol terhadap pendidikan politik serta kekecewaan terhadap praktik politik parpol dan elit politik memberikan wacana negatif di benak pemilih. Minimal ada empat faktor

²³ Oksidelfa Yanto, "Golput dan Pentingnya Pendidikan Politik", Media Indonesia edisi 17 September 2003.

mengapa orang enggan untuk aktif berperan dalam pemilu:²⁴

1. Kekecewaan sebagian publik terhadap parpol;
2. Parpol sebagian kaya akibat *money politics*;
3. KPU dan pengawas di daerah minim melibatkan *civil society*;
4. Sistem pemilu yang rumit.

Golput dalam pemilu bisa juga muncul karena kerumitan teknis mencoblos nomor dan atau tanda gambar dan atau nama caleg.²⁵

Keputusan seseorang untuk menjadi golput pada dasarnya diambil setelah mengkaji berbagai alasan yang ada. Bagi masyarakat, apa manfaat memilih jika parpol tidak memberikan kepuasan. Apa manfaat menyalurkan hak pilih bila pemilu dinilai tidak bermakna bagi mereka. Artinya, kekuatan politik di DPR tidak bisa mewakili aspirasi mereka. Alasan ini seharusnya dapat dijadikan suatu pemikiran oleh wakil rakyat atau elite politik agar ke depan tidak mengecewakan rakyat. Masalahnya adalah bagaimana para elite politik negeri ini mampu meyakinkan masyarakat bahwa lembaga perwakilan rakyat bisa berperan secara jujur dan wajar dalam upaya menyuarakan kepentingan rakyat.

C. Permasalahan Hak Pilih Dalam Pemilu 2009

Di Indonesia saat ini masalah Golput menjadi perdebatan yang cukup menarik. Berdasarkan Data dari Lingkaran Survei Indonesia (LSI), misalnya menyebutkan ada sekitar 28 persen pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya.²⁶ Bila angka ini benar, tidak salah bila golput ditahbiskan sebagai pemenang pemilu, mengingat untuk saat ini partai Demokrat paling unggul dibandingkan partai lainnya hanya dengan perolehan suara lebih dari 20 %.²⁷

²⁴ Tataq Chidmad, *Kritik Terhadap Pemilihan Langsung*, (Yogyakarta: Pustaka Widyatama, 2004), hlm. 57.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Refly Harun, "Menggugat Hilangnya Hak Pemilih", *Harian Tempo*, Rabu 15 April 2009.

²⁷ "Pemilu Indonesia, Dari Mana Suntikan Perolehan Suara Demokrat?", diakses Rabu, 28 April 2009.

Golput terdiri atas dua genre: golput politis dan golput teknis. Terhadap mereka yang golput karena pilihan politik, karena menganggap pemilu tidak berguna, hanya memboroskan anggaran negara, sekadar sarana bagi partai politik dan calon legislator untuk menyampaikan janji-janji kosong yang langsung dilupakan ketika telah melenggang ke kursi parlemen. Di negeri ini, menggunakan hak memilih (*casting vote*) masih dikonstruksikan sebagai sekadar hak, belum menjadi kewajiban sebagaimana halnya di Australia. Namun, bagi yang golput karena soal teknis administratif, yaitu tidak tercantum dalam daftar pemilih tetap (DPT), soal ini harus dicari akar masalah dan solusinya.

Untuk menggunakan hak memilih, pemilih harus didaftar, yang kewajibannya dibebankan kepada penyelenggara pemilu (KPU dan jajarannya). Model pendaftaran yang dianut dalam UU Pemilu ada stelsel pasif. Suka atau tidak, semua warga negara yang telah memenuhi syarat akan didaftar. Hal ini membedakan dengan praktek di negara-negara maju, seperti Amerika Serikat dan Inggris, yang menggunakan stelsel aktif. Untuk menggunakan haknya, warga negara yang memenuhi syarat harus mendaftarkan diri secara aktif. Penyelenggara pemilu tidak akan memberikan surat suara kepada pemilih yang tidak mendaftar.²⁸

Bila ada warga negara yang memenuhi syarat tidak terdaftar, KPU patut disalahkan. KPU bisa dipersepsikan telah melalaikan kewajiban untuk mendaftarkan semua pemilih yang berhak memilih. Namun, sejak zaman otoriter hingga demokratis hingga saat ini, data penduduk selalu bermasalah. Birokrasi pemerintahan tidak bekerja untuk mendata penduduk secara lengkap dan valid, yang akan digunakan dalam setiap pemilu. Padahal, pemilu adalah sesuatu yang bisa diprediksi waktunya. Terlebih Indonesia mengatur sistem pemerintahan presidensial, bukan parlementer di mana pemilu bisa diadakan sewaktu-waktu.

Persoalan administrasi kependudukan dan pendataan pemilih mencerminkan belum bagusnya sistem pengelolaan potensi penduduk Indonesia. Padahal, validitas data pemilih

²⁸ *Ibid.*

juga menjadi indikator terhadap integritas pemilu di Indonesia.²⁹ Jika data pemilih tidak valid, tidak akurat, kemungkinan pemilih dalam menjalankan hak memilihnya menjadi semakin rendah. Karena itu, legitimasi politik dalam pemilu sangat dipertaruhkan di sini.

Sejak awal reformasi sudah kerap kita dengar beragam rencana pembenahan administrasi kependudukan. Kita juga pernah mendengar rencana komputerisasi data kependudukan dan pemberlakuan nomor identitas tunggal bagi setiap penduduk. Nyatanya, dalam perkara ini kita tak beranjak maju.³⁰

Pada kenyataannya banyak masyarakat pemegang kartu tanda penduduk dan terdaftar sebagai penduduk, tetapi mereka kehilangan hak pilih karena nama mereka tak tertera dalam daftar pemilih tetap. Sebagian dari mereka datang ke tempat pemungutan suara pada 9 April lalu sambil membawa bukti-bukti identitas kependudukan. Tetapi, aturan melarang mereka menggunakan hak pilih mereka. Halangan administrasi merenggut hak-hak politik mereka, mereka terabaikan.³¹

Buruknya pendataan DPT ini bukan hanya terjadi di daerah- daerah pelosok yang sulit terjangkau transportasi atau komunikasi, tetapi juga di Ibu Kota dan sekitarnya.³²

Di Yogyakarta, akibat rumitnya mekanisme pemberian suara di luar daerah asal, puluhan ribu mahasiswa perantauan tidak bisa memberikan suara karena sulit memperoleh surat mutasi. Hilangnya suara pemilih kritis dalam jumlah yang sangat besar seperti sekarang ini bisa berakibat turunnya kualitas Pemilu 2009. Di UII, jumlah mahasiswa yang kehilangan kesempatan memberikan suara diperkirakan mencapai lebih dari 5.000 orang.

²⁹ "Data Pemilih Pengaruhi Partisipasi Pemilih dalam Pemilu", Indonesia on time.com, diakses, Jumat 24 April 2009.

³⁰ Eep Saifulloh Fatah, "Dosa-Dosa Besar Pemilu 2009", www.kompasonline.com, diakses pada Jumat tanggal 24 April 2009.

³¹ *Ibid.*

³² "DPT Kisruh, Rakyat Kehilangan Hak Pilih", www.transparencyinternational.com, diakses Jumat tanggal 24 April 2009.

Sementara di Universitas Gadjah Mada dan Universitas Negeri Yogyakarta jumlahnya diprediksi mencapai 39.000 orang.³³

III. KESIMPULAN DAN SARAN

Golput adalah fenomena alamiah yang pasti akan terjadi. Besaran jumlah Golput adalah batasan yang perlu benar-benar diperhatikan karena jumlah Golput memiliki kecenderungan meningkat, meski demikian masih terbuka peluang untuk meminimalisirnya. Namun untuk itu penyelenggaraan Pemilu dituntut harus mendorong keterlibatan publik seluas-luasnya untuk mendapatkan informasi tentang adanya pemilihan.

Salah satu hal mendasar menyebabkan besarnya jumlah Golput adalah adanya motivasi yang beragam dari para peserta pemilu. Motivasi tersebut lebih cenderung pada kepentingan politik semata dengan mengabaikan hal-hal ini seperti pendidikan politik rakyat.

Pendidikan rakyat adalah hal yang strategis untuk menimbulkan efek pemilu yang lebih berkualitas. Melihat penyebab munculnya Golput di Indonesia karena kurangnya sosialisasi dan pemahaman politik yang benar, maka pendidikan politik ini juga berpotensi untuk meningkatkan tingkat partisipasi politik rakyat. Peluang untuk meminimalisir atau meletakkan jumlah Golput pada posisi normal dan ideal masih terbuka luas, dengan melakukan pendidikan politik ke basis rakyat.

Apabila ingin menciptakan kehidupan politik yang demokratis, maka menjadi tanggung jawab masyarakat dan penguasa negeri ini untuk memberikan pendidikan politik yang lebih baik kepada masyarakat. Kegagalan Indonesia membangun pendidikan politik, jelas merupakan kegagalan dari elite politik dalam menyuarakan aspirasi rakyat. Untuk itu, pendidikan politik ini dapat diberikan dengan mengemban amanat rakyat dan tidak mengorbankan perasaan rakyat.

KPU dapat segera mengambil langkah-langkah signifikan untuk meningkatkan kualitas data pemilih. Misalnya, melakukan

³³ *Ibid.*

perbaikan pola manajemen kelembagaan dan perlunya segera melakukan *up grading* besar-besaran dengan sebaik-sebaiknya terhadap personalia KPU/KPUD.

IV. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dadan, Ramdhan, "Mendiskusikan Konsep dan Praktek Pendidikan HAM di Sekolah", Artikel Pendidikan Network.
- Hans, Kelsen, 2006. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Bandung: Nusa Media & Penerbit Nuansa.
- Moh., Mahfud M.D., 2001. *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Tataq, Chidmad, 2004. *Kritik Terhadap Pemilihan Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Widyatama.

Surat Kabar

- Kompas*, "Penghormatan HAM, Hak Pilih Merupakan Hak Asasi Individu", Edisi 3 Februari 2009.
- Oksidelfa, Yanto, "Golput dan Pentingnya Pendidikan Politik", *Media Indonesia*, Edisi 17 September 2.
- Refly, Harun, "Menggugat Hilangnya Hak Pemilih", *Harian Tempo*, Edisi Rabu 15 April 2009.
- Suara Merdeka*, "Walikota Larang PNS Golput", diakses pada hari Rabu, 29 April 2009.

Internet

- Bhayu, M.H., "Memilih Atau Tidak Memilih Dalam Pemilu Adalah Hak!", www.lifeschool.wordpress.com diakses Jumat 24 April 2009.

Eep, Saifulloh Fatah, "Dosa-Dosa Besar Pemilu 2009", www.kompasonline.com, diakses pada Jumat tanggal 24 April 2009.

"Data Pemilih Pengaruhi Partisipasi Pemilih dalam Pemilu", [Indonesia on time.com](http://Indonesia.on.time.com), diakses, Jumat 24 April 2009.

"DPT Kisruh, Rakyat Kehilangan Hak Pilih", www.transparencyinternational.com, diakses Jumat tanggal 24 April 2009

Pemilu Indonesia, "Dari Mana Suntikan Perolehan Suara Demokrat?", diakses Rabu, 28 April 2009.

"Pengertian, Macam dan Jenis Hak Asasi Manusia/HAM yang Berlaku Umum Global", www.perpustakaanonlien.com 13 Juli 2006.

Pikiran Rakyat Online, "PNS Golput Akan Dikenai Sanksi", diakses pada hari Rabu tanggal 29 April 2009.

Situs Partai Gerindra, "Bidang Hak Asasi Manusia", diakses tanggal 24 April 2009.

Siaran Pers YBHI, "Negara Wajib Melindungi Terhadap Hak Untuk Tidak Memilih Dalam Pemilu", diakses tanggal 24 April 2009.

Tribun Timur e-paper, "Rudiyanto Siapkan Sanksi Bagi PNS yang Golput", diakses pada hari Rabu tanggal 29 April 2009.

FENOMENA GOLPUT DALAM PEMILU

Oleh:

Dyah Adriantini Sintha Dewi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang

Abstract

In every General Election the phenomenon of abstaining voters, a citizen who has a right to vote but he/she doesn't want to use it, always appears. The number of abstaining voters increases significantly, even in the latest Legislative General Election, April 9, 2009, it reaches up to 28%. This fact is very serious. As a matter of fact, the role of political parties in preventing abstaining voters is very important concerning their function as one of the pillars of democracy system. This is ironic considering that Indonesia is a democratic country in which sovereignty is in people's hand, but in reality, people do not vote due to their apathetic attitude toward representatives' performance who tend to focus on their private interests.

Keywords: General Election, Abstaining Voters.

I. PENDAHULUAN

Dalam setiap pelaksanaan Pemilu, keberadaan golput senantiasa menghadang, sekalipun kalau kita melihat pada era Orde Baru tidak pernah mencapai lebih dari 10% namun pada era sekarang ada kecenderungan angka tersebut selalu meningkat. Pada Pemilu tahun 2004 terdapat kecenderungan penurunan tingkat partisipasi pemilih untuk tingkat nasional yaitu 84% pada Pemilu Legislatif menjadi 79% pada Pilpres Putaran Pertama. Demikian juga pada beberapa Pilkada yang akhir-akhir ini marak diselenggarakan, apakah Pilkada Bupati/Walikota maupun Gubernur.

Pemilu legislatif yang telah dilangsungkan pada tanggal 9 April 2009 bisa disimpulkan berjalan relatif aman, bahkan

berbagai kekhawatiran yang awalnya muncul tidak terwujud, seperti adanya ancaman mengacaukan stabilitas keamanan selama waktu pencontrengan. Namun pelaksanaan Pemilu tersebut telah memunculkan data berkait warga masyarakat yang mempunyai hak pilih namun tidak menggunakannya atau yang sering dikenal dengan “golput” dalam jumlah yang cukup banyak. Betapa tidak, karena dengan banyaknya jumlah partai politik yang menjadi peserta Pemilu yaitu sebanyak 38 Parpol nasional dan 6 Parpol lokal khusus di Propinsi Nangro Aceh Darussalam ternyata tidak menjamin besarnya partisipasi masyarakat untuk memberikan suaranya.

Beberapa survei menghasilkan data berkait dengan golput pada pelaksanaan Pemilu sebagai berikut:

Golput Pemilu versi Quick Count Lingkaran Survei Indonesia (LSI)

Golput	28,00%
Demokrat	20,36%
Golkar	14,77%
PDI-P	14,54%

Pemilih Pemilu 2009 Survei Indo Barometer

Jumlah Pemilih	172,00 juta
Merasa Terdaftar	113,58 juta
Tidak Terdaftar	31,48 juta
Tidak Tahu	24,94 juta

Golput Administratif dan Teknis Versi LSN

Tingkat Pengenalan pada partai	20,0%
Mengetahui Pemilu 9 April	45,4%
Tidak Tahu Jumlah Peserta Pemilu	62,9%
Cara Memberikan Suara Menyoblos	30,8%
Tidak tahu cara sama sekali	19,2%

Pemilu 2004		Partisipasi Pemilu	
Jumlah Penduduk	214,8jt	Pemilu 1955	90%
Jumlah Pemilih	148,3jt	Pemilu 1999	86%
Tidak Memilih	66,6jt	Pemilu 2004	80%
		Pemilu 2009	72%

Angka Golput		Golput Pemilu 2004	
Pemilu 1999	10,40%	Jumlah Golput	
Pemilu 2004	23,34%		34.509.246
Pemilu 2009	28,00%	Terdaftar Tidak ke TPS	
			23.551.321
		Suara Tidak Sah	
			10.957.925
		Persentasenya	23,34%

(sumber: Suara Merdeka 13 April 2009)

Data tersebut di atas menunjukkan fenomena angka golput yang cenderung meningkat pada setiap pelaksanaan Pemilu.

Melihat data tersebut, sebenarnya masalah golput sudah muncul sejak Pemilu 1955, sekalipun pada waktu itu angkanya berkisar 10% dan selalu bertambah pada Pemilu berikutnya. Hal ini menimbulkan pertanyaan, “Ada apa sebenarnya dengan rakyat Indonesia?” Sementara kalau kita mendasarkan pada ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Legislatif BAB XIX mengatur tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilu, ini menunjukkan bahwa ada pengaturan dan jaminan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam Pemilu yang mana ini adalah hak warga negara. Hal tersebut menunjukkan bahwa salah satu indikator keberhasilan pemilu adalah adanya partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat dilakukan dalam bentuk sosialisasi pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survei atau jajak pendapat tentang pemilu, dan penghitungan cepat hasil pemilu (*quick count*), disamping keikutsertaan masyarakat dalam pemberian suara itu sendiri.

II. PEMBAHASAN

A. Konsep Demokrasi

Indonesia sebagai sebuah negara demokrasi, maka setiap tindakan yang akan dilakukan terlebih dahulu dimintakan persetujuan kepada rakyat, karena sesuai konsep istilah demokrasi berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”.¹ Di sini sangat jelas terlihat, bahwa rakyat memegang kekuasaan, dan turut andil dalam pengambilan keputusan di dalam pemerintahan. Atau kalau ditinjau dari sudut etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Yunani: “*demos*” yang berarti rakyat dan “*kratos/kratein*” yang berarti kekuasaan/berkuasa.² Demokrasi menurut pengertian bahasa adalah sistem atau bentuk pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya yang disebut pemerintahan rakyat.³ Sementara itu, Jimly Assidique mengulas bahwa dalam suatu negara demokrasi, kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat.⁴

Sesudah Perang Dunia II kita melihat gejala bahwa secara formil demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang diselenggarakan UNESCO pada tahun 1949 maka “mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagaimana yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh” (*probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all system of political and social organization advocated by influential proponents*).

Akan tetapi UNESCO juga menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap *ambiguous* atau mempunyai arti-dua, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketaktentuan “mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk

¹ Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1983), hlm. 50.

² Miriam Budihardjo, *loc.cit.*

³ Anton M. Moeliono, dkk, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 220.

⁴ Jimly Assidique, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1994), hlm. 25.

melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kulturil serta historis yang mempengaruhi istilah, ide dan praktek demokrasi” (*either in the institution or devices employed to effect the idea or in the cultural or historical circumstances by which word, idea and practice are conditioned*).⁵

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.⁶

Dari berbagai pendapat tentang demokrasi tersebut, maka keberadaan rakyat dalam pemberian persetujuan jelas tidak dapat diabaikan dalam setiap keputusan yang akan dibuat oleh pemerintah, dan tindakan tersebut juga harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Hal ini sesuai pendapat yang dikemukakan oleh C.F. Strong, bahwa: *”a system of government in which the majority of the grown members of political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its actions to that majority.”* (suatu sistem pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu).⁷

Undang Undang dasar 1945 merupakan landasan sistem demokrasi yang berlaku di Negara Republik Indonesia, di mana

⁵ Miriam Budiardjo, *loc.cit.*

⁶ Nursetiawanti, *Nursetiawanti's weblog*, 4 Juni 2008.

⁷ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 97.

kita dapat menjumpainya antara lain dalam:

- a. Pembukaan Undang Undang Dasar 1945
 - 1) Alinea pertama: “sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa”.
 - 2) Alinea kedua: “mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”.
 - 3) Alinea ketiga: “Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas.”
 - 4) Alinea keempat: “melindungi segenap bangsa Indonesia”.
- b. Batang Tubuh
 - 1) Pasal 1 Ayat (2)
“Kedaulatan berada di tangan rakyat”.
 - 2) Pasal 2
“Majelis Permusyawaratan Rakyat”.
 - 3) Pasal 6
“Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden”.
 - 4) Pasal 24
“Kekuasaan Kehakiman yang mandiri”.
 - 5) Pasal 25
“Pengangkatan dan pemberhentian hakim ditetapkan dengan undang-undang (artinya ada persetujuan dari rakyat)”
 - 6) Pasal 27 ayat (1)
“Persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan”.
 - 7) Pasal 28
“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul”.

Jelaslah dalam hal ini, berkaitan dengan negara demokrasi, maka setiap keputusan yang diambil oleh pemerintah harus atas persetujuan rakyat, karena rakyatlah yang memegang kekuasaan, dan tindakan maupun keputusan itu juga harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Untuk Negara Indonesia,

hal tersebut jelas tersurat dalam Undang Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi bagi bangsa Indonesia. Sehingga semua gerak dari pemerintah mendasarkan hukum dasar tersebut untuk pencapaian tujuan nasional.

Sebenarnya ini merupakan dasar yang kuat, sehingga tidak ada alasan bagi adanya penyimpangan atasnya, artinya semua ditujukan demi rakyat; pemerintahan rakyat. Kepercayaan rakyat terhadap pemerintah (wakil rakyat) demikian besar dan kuatnya sehingga para penyelenggara negara pun hendaknya menghargai hal ini yang diwujudkan dalam sikap dan perilaku mereka yang mendukung pada keinginan rakyat bukan keinginan pribadi ataupun golongan semata.

Berkait dengan hal tersebut, pemilu adalah saat yang paling tepat bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya untuk mewujudkan apa yang sebenarnya diinginkan oleh rakyat melalui para wakil rakyat. Para wakil rakyat tersebut menjadi tumpuan harapan masa depan negara yang demokrasi. Namun dalam kenyataannya kesempatan itu tidak sepenuhnya dipergunakan oleh masyarakat pemilih, ini. Sehingga tersirat di sini, bahwa sistem demokrasi belum dapat terlaksana sepenuhnya dalam masyarakat yang mengaku mendasarkan pada sistem demokrasi, karena ternyata masih banyak rakyat yang tidak memanfaatkan kesempatan Pemilu untuk memberikan suaranya, tetapi lebih memilih sebagai golput.

B. Fenomena Golput Dalam Pemilu di Indonesia

Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu disebutkan bahwa Pemilu merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdsarakan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Bahwa Pemilu perlu diselenggarakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Dari hal tersebut nampak bahwa betapa dalam penyelenggaraan Pemilu, peran serta rakyat secara aktif sangat diperlukan, mengingat bahwa nantinya penyelenggaraan

pemerintahan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Untuk itu, maka dengan partisipasi rakyat akan dapat diketahui apa sebenarnya keinginan dari rakyat yang harus diwujudkan pihak pemerintah. Tanpa masuknya unsur masyarakat, niscaya akan sulit mencapai keinginan dari rakyat.

Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat dilakukan dalam bentuk sosialisasi pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survey atau jajak pendapat tentang pemilu, dan penghitungan cepat hasil pemilu (*quick count*), dan yang lebih penting lagi adalah keikutsertaan masyarakat dalam pemberian suara itu sendiri.

Pemberian suara oleh rakyat merupakan bukti arah mana yang diinginkan oleh rakyat untuk dapat diwujudkan oleh pemerintah melalui kinerja para wakil rakyat. Bukannya wakil rakyat keberadaannya untuk mewujudkan keinginan rakyat. Dengan demikian adalah suatu keniscayaan akan terwujud keinginan rakyat sementara rakyat sendiri tidak mau berpartisipasi dan lebih memilih menjadi golput.

Menilik catatan sejarah atas pelaksanaan pemilu di Indonesia, sebenarnya keberadaan dari golput sudah terdeteksi sejak Pemilu 1955 (sekalipun angkanya baru mencapai 10%), hal ini akibat ketidaktahuan atau kurangnya informasi tentang penyelenggaraan pemilu. Biasanya mereka tidak datang ke tempat pemungutan suara. Sedangkan di era Orde Baru, golput lebih diartikan sebagai gerakan moral untuk memprotes penerapan sistem pemilu yang tidak demokratis oleh penguasa saat itu.⁸

Sementara itu, pada pelaksanaan Pemilu 2009 yang mana tercatat jumlah golput mencapai angka 28%, dapat diindikasikan ada beberapa alasan yang menjadi penyebabnya, yaitu:

- a. Karena persoalan administratif. Banyak konstituen yang namanya tidak tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Diperkirakan apabila di TPS terdapat 20 orang yang kehilangan haknya karena namanya tak tercantum dalam DPT maka akan ada lebih dari 10 juta orang yang terpaksa golput.

⁸ Hery M.N. Fathah, , Copyright 2004, Lampung Post. A.

- a. Karena kejenuhan pemilih. Pemilu diselenggarakan begitu sering. Ada Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, Pemilu Gubernur, Pemilu Bupati/Walikota, dan bahkan ada pula pemilihan kepala desa. Pada saat ini wilayah Indonesia terbagi ke dalam 33 provinsi dan 471 Kabupaten/Kota. Kalau dibagi lima, maka di setiap tahun akan ada 6 sampai 7 kali Pilgub dan 94 sampai 95 kali Pilbup/Pilwalkot. Bila ditambahkan dengan Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan juga pemilihan kepala desa maka jumlahnya akan menjadi sangat banyak.
- b. Karena belum berhasilnya pendidikan politik rakyat. Parpol yang diharapkan ikut juga melakukan pendidikan politik ternyata belum berfungsi sesuai dengan kedudukannya. Kebanyakan parpol hanya fokus kepada bagaimana memenangkan pemilu. Fungsi pendidikan politik masih belum difungsikan.
- c. Karena apatisme atau apriori pemilih. Banyak konstituen yang sejak awal sudah apriori terhadap penyelenggaraan pemilu. Ada yang mempersoalkan kredibilitas partai peserta pemilu dan atau juga kredibilitas caleg.
- d. Ada yang mempersoalkan sistem maupun penyelenggaraan pemilu mendorong lebih banyak orang memilih golput dengan kata lain lebih memilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya. Sikap ini dimaksudkan sebagai hukuman atau sekaligus pelampiasan atas perasaan kekecewaan mereka.
- e. Karena tiadanya atau kurangnya jumlah TPS khusus bagi pemilih yang sedang sakit, sedang menjalani hukuman, sedang bepergian, dan lain sebagainya. Mereka terpaksa golput karena tidak ada fasilitas bagi mereka untuk bisa menyalurkan hak pilihnya.⁹

Adapun golput menurut Eep Saefulloh Fatah,¹⁰ dapat diklasifikasikan menjadi empat golongan, yaitu:

⁹ Totok Sarsito, *Jadi Ancaman?*, Suara Merdeka, 13 April 2009.

¹⁰ Henry M.N. Fatah, *loc.cit.*

a. Golput Teknis

Yakni mereka yang karena sebab-sebab teknis tertentu (seperti keluarga meninggal, ketiduran dll) berhalangan hadir ke tempat pemungutan suara, atau mereka yang keliru mencoblos (Pemilu 2009: mencontreng) sehingga suaranya tidak sah.

b. Golput Teknis-Politis

Seperti mereka yang tidak terdaftar sebagai pemilih karena kesalahan dirinya atau pihak lain (lembaga statistik, penyelenggara pemilu).

c. Golput Politis

Yakni mereka yang merasa tak punya pilihan dari kandidat yang tersedia atau tak percaya bahwa Pemilu akan membawa perubahan dan perbaikan.

d. Golput Ideologis

Yakni mereka yang tak percaya pada mekanisme demokrasi (liberal) dan tak mau terlibat di dalamnya entah karena alasan fundamentalis agama ataupun politik-ideologi lain.

Kalau hal tersebut dikaitkan dengan pendapat Lincoln bahwa “demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people, and for the people*)” maupun dari C.F Strong, yaitu bahwa “demokrasi adalah suatu system pemerintahan di mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar system perwakilan yang menjamin bahwa pemerintahan akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan kepada mayoritas itu”,¹¹ maka dengan banyaknya rakyat yang lebih memilih melepas haknya alias golput, sasaran dari demokrasi tersebut tidak akan terwujud.

Merosotnya partisipasi politik bisa dibaca sebagai kurang bermaknanya lembaga-lembaga demokrasi dalam memajukan hak-hak dasar hidup warga. Gejala ini sebenarnya sudah

¹¹ C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, (London: Sidwick & Jackson, 1963), hlm. 13.

terbaca sejak tahun 2001-2003, saat demokrasi di tanah air masih berkembang dalam tahap awal,¹² namun dampaknya mungkin baru dirasakan sekarang. Merosotnya partisipasi publik merupakan dampak bekerjanya sistem demokrasi selama ini. Dalam sistem demokrasi yang telah berkembang, tingkat partisipasi merupakan pertanda politik penting untuk menilai kualitas demokrasi. Saat rakyat merasakan kebutuhan dasar dan hak-hak politiknya tidak terpenuhi, mereka akan bersikap apatis terhadap proses politik yang terjadi.¹³

C. Langkah Penanggulangan Golput: melalui pendidikan politik rakyat

Sikap apatis dari rakyat sehingga mereka lebih memilih menjadi golput antara lain juga disebabkan oleh partai politik yang terlihat lebih mementingkan kepentingan pribadi daripada menjalankan fungsi dasarnya sebagai perpanjangan dari rakyat. Masyarakat merasa telah dibohongi dengan janji-janji manis masa kampanye namun semua itu tidak dapat terealisasi. Sepertinya para wakil rakyat tersebut lupa bahwa jabatan; kekuasaan adalah amanah yang harus dipertanggung jawabkan tidak saja kepada masyarakat namun terlebih pada Tuhan; dimana dalam jabatan tersebut banyak dijumpai ragam ujian, tinggal manusianya itu sanggup atau tidak melewati ujian tersebut. Berkait dengan hal tersebut, Lord Acton menulis sebuah adagium: "*Power tend to corrupt, absolute power, corrupt absolutely*" (kekuasaan cenderung korup dan sangat mudah dimanipulasi, apalagi yang mutlak).¹⁴

Sementara, sebenarnya parpol bisa dikatakan sebagai ujung tombak bagi pendidikan politik masyarakat. Melalui sarana pendidikan politik diharapkan partisipasi masyarakat akan meningkat bukannya angka golput yang bertambah. Namun

¹² Lambang Trijono, *Kualitas Pemilu 2009*, kompas.com, 12 Agustus 2008.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, (Jakarta: The Biographi Institute, 2007), hlm. 221.

dalam realitanya justru golput yang melejit karena kurangnya pendekatan parpol dalam rangka pendidikan politik rakyat.

Sebenarnya kalau kita berbicara partisipasi rakyat, ini merupakan hak bukan kewajiban. Artinya rakyat seharusnya memperjuangkan haknya tersebut yaitu dengan cara memberikan suaranya, karena dengan memberikan suaranya berarti rakyat menyalurkan aspirasinya, sesuatu yang dicita-citakan dapat terwujud. Sebaliknya, secara logika, bagaimana cita-cita itu dapat diwujudkan pemerintah melalui wakil rakyat, kalau yang punya cita-cita tersebut tidak menyampaikannya.

Menilik data khususnya golput administratif dan teknis versi Lembaga Survei Nasional (LSN) terlihat bahwa peran parpol dalam sosialisasi sangat kurang. Hal ini bisa terlihat pada data berikut:

**Golput Administratif dan Teknis
Versi LSN**

Tingkat Pengenalan pada partai	20,0%
Mengetahui Pemilu 9 April	45,4%
Tidak Tahu Jumlah Peserta Pemilu	62,9%
Cara Memberikan Suara Menyoblos	30,8%
Tidak tahu cara sama sekali	19,2%

Adalah tugas parpol untuk memberikan penjelasan pada masyarakat, mengingat inilah jembatan yang dapat dipakai rakyat untuk memahami segala sesuatu berkait penyelenggaraan pemilu, karena parpol merupakan salah satu pilar demokrasi.

Secara umum, parpol adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusionil untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.¹⁵

Sementara menurut Carl J. Frederich parpol adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan

¹⁵ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 160-161.

tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan, berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil (*A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages*).¹⁶

Selanjutnya menurut RH Soultau, parpol adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih-bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka (*A group of citizens more or less organized, who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies*).¹⁷

Di samping itu, Sigmund Neumann dalam karangannya *Modern Political Parties* mengemukakan definisi sebagai berikut: parpol adalah organisasi dari aktivitas-aktivitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda (*A political party is the articulate organization of society's active political agents, those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views*).¹⁸

Dari beberapa definisi parpol tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa setiap parpol ada keinginan untuk berkuasa. Hal tersebut dalam konsep negara demokrasi berarti harus dapat mengambil simpati rakyat. Inilah yang selama ini mereka kesampingkan.

¹⁶ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 161.

¹⁷ Miriam Budiardjo, *ibid.*

¹⁸ *Ibid*, hlm. 162.

Sebenarnya parpol masih dapat bebenah diri dengan cara menambah porsi bagi pengadaan program pendidikan pemilih. Hal ini mengingat bahwa pada dasarnya tujuan dari program pendidikan pemilih dan informasi pemilu adalah:

- a. Rakyat makin menyadari hak dan kewajiban sebagai warga negara.
- b. Rakyat makin memahami berbagai aspek yang berkaitan dengan demokrasi perwakilan.
- c. Rakyat makin memahami berbagai aspek penyelenggaraan Pemilu.
- d. Rakyat mampu memberikan suaranya pada Pemilu secara tepat sesuai pilihannya sendiri.

Adapun sasaran dari aktivitas pendidikan pemilih dan informasi pemilu adalah:

- a. Pengetahuan masyarakat tentang tata cara teknis penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan beradab.
- b. Pemahaman dan kesadaran pemilih akan hak dan kewajiban sebagai warga negara.
- c. Kesadaran pemilih akan hak dan kewajiban sebagai warga negara.
- d. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Pemilu.

Kemampuan pemilih dalam menggunakan hak suaranya.¹⁹

Di sinilah diperlukan peran aktif dari parpol untuk membawa masyarakat pada tingkat kesadaran penuh untuk menyalurkan aspirasinya melalui pemberian suara. Harapannya dengan pendidikan pemilih yang dilakukan secara terus menerus dengan perencanaan yang terprogram dengan baik, maka diharapkan kesadaran itu akan muncul dengan sendirinya berbekal kesadaran penuh untuk memberikan suaranya. Jadi tidak muncul lagi golput yang cukup mengganggu perolehan suara Pemilu.

¹⁹ Mohammad Najib, "Urgensi Pendidikan Pemilih untuk Keberhasilan Pemilu", 15 April 2004

Di balik fenomena terus meningkatnya kecenderungan pemilih untuk golput tersebut, setidaknya ada dua makna yang bisa ditangkap, yaitu:

Pertama, meningkatnya fenomena golput tersebut merupakan indikator dari meningkatnya kesadaran kritis rakyat, yang karena pertimbangan kritis dan rasional dalam penggunaan hak pilih yang kemudian menarik kesimpulan bahwa penggunaan hak pilih tidak akan punya manfaat secara politis, maka pemilih punya preferensi untuk tidak menggunakan hak atau lebih memilih golput pada saat pemilu.

Kedua, meningkatnya golput juga bisa dimaknai sebagai ketidakmampuan rakyat untuk memahami sistem dan prosedur teknis Pemilu yang baru.²⁰

Hal tersebut dapat dimaklumi karena kenyataan yang terjadi sehari-hari dalam masyarakat, bahwa apa yang disampaikan pada saat kampanye untuk menarik simpati pemilih ternyata dalam prakteknya setelah yang bersangkutan menduduki jabatan sebagai wakil rakyat menjadikannya lupa akan kontrak politiknya. Sehingga bisa terbaca bahwa kemauan (politik) merekalah yang lebih diutamakan, yang lainnya tidak mendapat porsi yang layak. Sehingga wajar kalau kemudian bertambahlah jumlah golput karena mereka menyadari sepenuhnya bahwa aspirasinya kurang terwakili.

Disamping itu, untuk hal yang kedua adalah benar adanya. Mengingat dalam Pemilu 9 April 2009 yang lalu, peserta Pemilu adalah 38 Parpol Nasional ditambah 6 Parpol Lokal (Nangro Aceh Darussalam), untuk membuka dan menutup surat suara saja masyarakat banyak yang kesulitan, apalagi untuk mengingat nama parpol atau nama orang. Sistem yang telah berjalan lama dengan mencoblos, pada pemilu 2009 ini juga diganti dengan cara mencontreng. Kebingungan rakyat juga berpengaruh bagi minat untuk berpartisipasi dalam pemilu.

Namun sebenarnya hal ini tidaklah perlu dijadikan alasan untuk masuk menjadi golput, apabila parpol lebih aktif dalam kegiatan sosialisasi. Karena sebenarnya semua bisa dipelajari.

²⁰ Mohammad Najib, "Tiga Jurus Melawan Golput", 17 September 2004,.

III. KESIMPULAN DAN SARAN

Banyaknya jumlah masyarakat yang memilih masuk dalam kategori golput dalam pelaksanaan pemilu dalam sebuah negara yang menganut sistem demokrasi memang sungguh suatu hal yang sangat memprihatinkan. Namun demikian hal tersebut terjadi karena adanya faktor pemicu sehingga menyebabkan sikap apatis dari rakyat. Sikap kritis dari masyarakat berkaitan dengan tidak adanya pengaruh politik atas suara yang disampaikan merupakan faktor utama menuju pada golput, karena masyarakat sudah dapat membaca kondisi yang senyatanya terjadi sehari-hari. Hal tersebut diperkuat dengan adanya perubahan sistem Pemilu yang karena kurangnya pendidikan politik masyarakat, menjadikan hal sebenarnya tidak terlalu sulit dianggap sulit yang akhirnya membawa pada bertambahnya angka golput.

Sebenarnya hal ini dapat diantisipasi kalau semua pihak yang terkait baik pemerintah, parpol maupun masyarakat secara bersama-sama memiliki kesadaran untuk memenuhi hak rakyat. Terutama peranan yang paling penting adalah sikap parpol. Bahwa dengan mengadakan pendidikan politik pada masyarakat, mengingat diktum Undang Undang Pemilu memuat setidaknya semangat tentang perubahan sistem, peningkatan kualitas pemilu serta pentingnya partisipasi rakyat. Jadi pendidikan pemilih merupakan salah satu cara untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman tentang sistem demokrasi perwakilan

DAFTAR PUSTAKA

- Anton M., Moeliono, dkk, 1995. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Jimly, Asshiddiqie, 2007. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, Jakarta: The Biographi Institute.
- _____, 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ihtiar Baru van Hoeve.
- Miriam, Budiardjo, 1983. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Irfan, Fachruddin, 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni.
- C.F., Strong, 1963, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, London: Sidwick & Jackson.

Internet

- Hery, M.N. Fathah, 2004. Copyright 2004, Lampung Post. A.
- Mohammad, Najib, "Urgensi Pendidikan Pemilih untuk Keberhasilan Pemilu", 15 April 2004.
- Mohammad, Najib, "Tiga Jurus Melawan Golput", 17 September 2004.
- Nursetiwanti, Nursetiwanti's weblog, 4 Juni 2008.
- Lambang, Trijono, Kualitas Pemilu 2009, Kompas.com, 12 Agustus 2008
- Totok Sarsito, *Jadi Ancaman?* Suara Merdeka 13 April 2009

PEMILU 2009 DAN MOMENTUM MEREFORMASI DPR

Anang Zubaidy

Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Abstract

Modern democratic states admit that general election is the most effective medium to accommodate people's interest and participation in formulating policies. Besides, general election also becomes people's medium to appoint a person to be chaired in the parliament. The House of Representative members in Indonesia which were resulted from two general elections post reform era have been figure out in negative image. The 2009 election becomes an opportunity for the people to show that they will be better than they were in the past.

Keywords: general election, reform, house of representatif.

I. PENDAHULUAN

Wajah DPR yang dihasilkan oleh Pemilihan Umum 2004 yang lalu sungguh sangat coreng moreng. Bagaimana tidak, lembaga perwakilan tempat berdirinya para pengemban amanat rakyat ternyata tidak bisa melepaskan diri dari stigma sebagai lembaga yang korup. Penelitian yang dilansir oleh Transparansi Internasional Indonesia selama beberapa tahun terakhir belum melepaskan DPR dari citra negatif sebagai lembaga dengan "prestasi korupsi" yang tinggi.¹ Belum lagi isu perselingkuhan, mangkir dari sidang-sidang penting atau tertangkapnya beberapa anggota DPR oleh Komisi Pemberantasan Korupsi

¹ Todung Mulya Lubis (Ketua Transparansi Internasional Indonesia/TII) menjelaskan, beberapa faktor yang mempengaruhi persepsi publik adalah kasus amplop dalam RUU Pemerintahan Aceh, pemanggilan sejumlah direksi BUMN, kunjungan kerja, dan studi banding ke luar negeri yang tidak efektif. <http://www.gp-ansor.org/>. Diakses pada tanggal 12 April 2009.

(KPK)², semakin menambah daftar panjang “dosa-dosa” lembaga perwakilan kita.

Berbagai nada miring bahkan cercaan ditujukan kepada DPR hasil pemilihan umum tahun 2004. Sebagai contoh pernyataan dari mantan Ketua MPR RI, Amien Rais yang menilai bahwa DPR periode 2004-2009 tidak lebih dari “tukang stempel” kebijakan pemerintah.³ Belum lagi jika kita menjadikan produk DPR berupa pengesahan undang-undang sebagai *core* tugas dari DPR, akan terlihat bahwa DPR tidak mampu merealisasikan rencana legislasi yang sudah dia rancang sendiri. Undang-undang yang menyangkut persoalan-persoalan krusial disahkan melalui “jual beli” konsensus bak politik dagang sapi. Pengesahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bukti nyata yang mutakhir.

Pada konteks di atas, di penghujung tahun 2007 Badan Legislatif DPR menyepakati 31 judul RUU untuk diprioritaskan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2008. Dari 31 judul RUU prioritas tersebut, terdapat 3 (tiga) RUU yang termasuk dalam daftar RUU kumulatif terbuka, yang terdiri dari 6 (enam) RUU tentang ratifikasi perjanjian internasional, 7 (tujuh) RUU akibat putusan Mahkamah Konstitusi (MK), dan 9 (sembilan) RUU tentang reformasi agraria. Di luar jumlah 31 RUU itu, sebanyak 50 RUU diluncurkan pembahasannya dari tahun 2007 ke 2008. Dengan demikian, pada tahun 2008 lalu,

² Setidaknya terdapat 10 anggota DPR periode 2004 – 2009 telah ditetapkan sebagai tersangka korupsi oleh KPK diantaranya H. Saleh Djasit/Golkar: kasus pengadaan Damkar, Hamka Yandhu/Golkar: kasus aliran dana BI, Agus Condro/PDI-P: kasus uang gratifikasi BI, Sarjan Taher/Demokrat: kasus alih fungsi hutan, Al-Amin Nasution/PPP: kasus alih fungsi hutan, Yusuf Emir Faishal/PKB: kasus alih fungsi hutan, Bulyan Royan/PBR: kasus pengadaan kapal Dephub, Antony Zeidra Abidin/Golkar: kasus aliran dana BI, Adiarsita Adinegoro/Golkar: kasus dana kehutanan, dan yang terakhir Abdul Hadi/PAN: tersangka kasus korupsi pembangunan daerah tertinggal. <http://nusantaranews.wordpress.com/>. Diakses pada tanggal 12 April 2009.

³ www.tempointeraktif.com, Rabu, 25 Januari 2006.

*DPR mengagendakan pembahasan untuk menyelesaikan 81 judul RUU.*⁴

Pada akhir 2008, DPR melaporkan bahwa dalam periode satu tahun tersebut, sebanyak 62 RUU telah selesai dibahas dan disahkan menjadi undang-undang. Secara kuantitatif, suatu tren positif ditunjukkan oleh DPR hasil Pemilu tahun 2004. Hal tersebut terlihat dari jumlah produk yang mereka hasilkan di tahun 2008 mengalami peningkatan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Sejak tahun pertama periode 2004-2009, pada tahun 2008 inilah DPR meraih pencapaian tertinggi dalam hal jumlah undang-undang yang dihasilkan.

Peningkatan ini sebenarnya bukan penanda bahwa DPR telah bekerja keras dalam memproduksi peraturan. Dari daftar 62 RUU tersebut, sebagian di antaranya merupakan jenis RUU yang hanya membutuhkan pembahasan secara sederhana, yaitu 27 RUU tentang pemekaran wilayah, 3 (tiga) RUU untuk pengesahan perjanjian internasional, 4 (empat) RUU yang menetapkan Perpu menjadi undang-undang, serta 2 (dua) RUU terkait perubahan maupun pengesahan APBN. Dengan demikian, hanya kurang dari 50% atau 26 RUU yang dihasilkan melalui mekanisme pembahasan normal.⁵ Kenyataan itu semakin menunjukkan betapa kurang optimalnya pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPR.

Di tengah ancaman memburuknya kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan tersebut, terdapat secerca harapan yang dapat diraih melalui Pemilihan Umum 2009. Pemilihan Umum 2009 yang secara karakter maupun penyelenggaraannya "sedikit" berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya diharapkan dapat menghasilkan lembaga perwakilan (DPR) yang *powerful* tetapi tidak arogan, diisi oleh orang-orang yang baik dari sisi kapasitas intelektual maupun akhlaknya serta menjadi lembaga yang mampu menjalankan fungsi *checks and balance* secara optimal.

⁴ <http://www.parlemen.net/site/details.php>. Diakses tanggal 12 April 2009.

⁵ <http://www.parlemen.net/site/details.php>. Diakses tanggal 12 April 2009.

Pemilihan Umum tahun 2009 merupakan Pemilihan Umum ketiga sejak masa reformasi. Pemilu pertama pada era reformasi adalah Pemilu yang dilaksanakan pada tahun 1999 berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tentang Pemilihan Umum. Penerapan Undang-undang di atas hanya berlaku untuk sekali penyelenggaraan Pemilihan Umum yakni Pemilu tahun 1999. Pemilu tahun 2004 menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagai aturan mainnya. Sedangkan pada pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2009 menggunakan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Meskipun ketiga pemilihan umum tersebut diatur dalam tiga undang-undang yang berbeda, setidaknya ada beberapa persamaan di antara ketiganya. Salah satu persamaannya adalah adanya pengaturan mengenai pembatasan kepesertaan partai politik dalam pemilu atau yang biasa dikenal dengan *Electoral Threshold* (ET). Pengaturan ET dalam ketiga undang-undang di atas didasarkan pada kebutuhan untuk menguatkan sistem presidensial di tengah realitas politik pasca reformasi yang menumbuhsuruburkan berdirinya parpol dengan beragam kepentingan dan ideologi. Hanya dengan jumlah partai politik yang terbatas, sistem pemerintahan presidensiil dapat berjalan efektif. Selain itu, semangat untuk lebih memberdayakan fungsi parlemen dapat berjalan dengan baik dengan cara meminimalisir jumlah fraksi di DPR.

Keinginan untuk menyederhanakan parpol dalam Pemilu dimaksudkan untuk lebih mengaktifkan sistem presidensiil yang sudah menjadi kesepakatan *the founding fathers* di satu sisi serta mewadahi kebebasan berserikat dan berkumpul yang dijamin oleh UUD 1945 yang ditandai dengan kemunculan banyak partai pada masa transisi demokrasi dari rezim otoritarian di sisi yang lain. Namun sangat disayangkan karena pembatasan melalui ET di Pemilu 1999 dan tahun 2004 ternyata tidak cukup ampuh untuk meminimalisir kepesertaan parpol di Pemilu. Pemilu tahun 2004 yang seharusnya "hanya" diikuti oleh parpol yang lolos saringan

ET pemilu 1999 ternyata 'mereinkarnasi' dirinya menjadi parpol baru. Pengaturan ET bagi kepesertaan Pemilu 2004 sebenarnya sudah mampu memangkas setengah dari peserta Pemilu tahun 1999 menjadi hanya 24 Parpol. Namun, jumlah itu masih dinilai terlalu banyak untuk mengefektifkan sistem Presidensiil. Pemilu 2009 justru memundurkan sistem yang relatif cukup efektif memangkas jumlah Parpol. Peserta pemilu 2009 bukan hanya parpol hasil 'reinkarnasi', namun juga parpol yang sejatinya tidak lolos ET berdasarkan Undang-undang Pemilu tahun 2003 namun karena adanya klausul dalam Pasal 316 huruf d Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 memungkinkan parpol yang memiliki kursi di DPR untuk mengikuti Pemilu kendati tidak lolos ET. Pengaturan ET selain untuk mengoptimalkan sistem presidensiil, juga diharapkan dapat mengurangi jumlah parpol dalam parlemen.

Meskipun secara konseptual sebagian substansi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 menyiratkan kemunduran, namun terdapat harapan untuk mendapatkan lembaga parlemen yang berkualitas dan mumpuni dalam menjalankan fungsi *checks and balances*. Salah satunya adalah diaturnya ketentuan tentang *parliamentary threshold* (PT) dalam Pasal 202 yang mensyaratkan bagi Parpol harus mendapatkan suara sah secara nasional sebanyak 2,5% untuk dapat diikutkan dalam penghitungan perolehan kursi di parlemen. Secara tidak langsung, PT akan memangkas jumlah partai di parlemen yang juga tentunya memangkas jumlah fraksi di DPR. Jumlah fraksi parlemen yang terbatas diharapkan akan meningkatkan kinerja DPR karena dengan sendirinya mengurangi "beban lobi" fraksi.

Selain pengaturan tentang PT, harapan untuk mendapatkan lembaga parlemen yang berkualitas juga telah ditiupkan oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VI/2008 dan Nomor 24/PUU-VI/2008 yang membatalkan Pasal 214 huruf a, b, c, dan d memberi perubahan yang mendasar dalam sistem rekrutmen politik di lembaga DPR. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut membatalkan sistem nomor urut yang selama ini dijadikan alat untuk menentukan calon anggota legislatif menjadi anggota legislatif dan menggantinya

dengan sistem suara terbanyak. Putusan ini secara tidak langsung telah mengembalikan kedaulatan rakyat yang selama ini “diambil alih” oleh partai politik dan diisi dengan orang-orang yang dekat dengan elit parpol yang belum tentu memiliki kapabilitas untuk menjadi seorang anggota DPR. Meski putusan tersebut mengandung pro dan kontra, namun diharapkan calon anggota legislatif yang terpilih adalah orang-orang yang benar-benar mewakili aspirasi rakyat. Terpilihnya orang-orang yang mendapatkan suara terbanyak di DPR juga diharapkan mampu meningkatkan kinerja DPR karena pada merekalah mandat sejati rakyat telah dititipkan.

Kedua hal di atas (pengaturan tentang PT dan putusan MK tentang suara terbanyak) merupakan hal yang sama sekali baru dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia. Kedua sistem tersebut diharapkan dapat menghasilkan partai politik dan anggota legislatif yang betul-betul dipercaya oleh rakyat dan kapabel untuk duduk di DPR. Tulisan ini hendak membedah, apakah kedua sistem yang baru tersebut dapat menjadi pendorong bagi terciptanya lembaga parlemen yang efektif atau justru sebaliknya? Selain itu, apakah kedua sistem tersebut akan menghasilkan anggota legislatif yang mampu mengembalikan citra positif DPR yang selama ini sudah sedemikian terpuruk?

II. PEMBAHASAN

A. Lembaga Perwakilan Di Negara Demokrasi

Jaminan bahwa rakyat dapat menentukan sendiri jalannya organisasi dapat diwujudkan melalui mekanisme demokrasi. Oleh karenanya, demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya. Meskipun implementasi demokrasi berbeda-beda, tetapi hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting kepada rakyat kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.

Sekedar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi ini, Deliar Noer menyebut demokrasi sebagai dasar hidup bernegara yang memberi

pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.⁶ Sebelumnya, Koentjoro Purbopranoto menegaskan bahwa pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan negara yang dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat, sehingga persoalan tentang sistem pemerintahan demokrasi inti langsung mengenai soal-soal rakyat sebagai penduduk dan warga negara dalam hak dan kewajibannya”.⁷

Istilah demokrasi itu sendiri berarti “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people*. Dalam kata Yunaninya, istilah demokrasi dapat “dibelah” menjadi *demos* yang berarti rakyat dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.⁸

S. Toto Pandoyo menyatakan bahwa aturan main demokrasi memungkinkan terwujudnya asas kedaulatan rakyat. Rakyat mempunyai kekuasaan yang tertinggi untuk memberikan dan atau menentukan putusan-putusan politik yang terakhir.⁹

Padakonteks Indonesia, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi R.I., Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa kedaulatan rakyat (*demokratie*) Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam 3 (tiga) cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai pemegang kekuasaan legislatif; Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif; dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman (yudikatif).¹⁰ Aspirasi untuk penentuan kebijakan

⁶ Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Cetakan I, (Jakarta: CV Rajawali, 1983), hlm. 207.

⁷ Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, (Jakarta: Eresco, 1978), hlm. 1.

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1988), hlm. 50.

⁹ S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945: Proklamasi dan Kekuasaan MPR*, (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm. 134.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kedua, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 71.

pokok pemerintahan dan pengaturan ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang (fungsi legislasi), serta pelaksanaan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan dapat disampaikan melalui lembaga perwakilan yang bernama DPR dan DPD.

Lembaga perwakilan adalah suatu wujud dari negara demokrasi yang memiliki pengertian, bahwa rakyat memiliki kebebasan untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Dalam perkembangan demokrasi modern atas pertimbangan luas wilayah dan jumlah penduduk, maka wujud dari kebebasan itu dilakukan oleh wakil rakyat melalui pemilihan umum. Secara teori badan perwakilan rakyat merupakan badan yang membuat undang-undang, maka dari itu sering disebut sebagai badan legislatif atau legislator.¹¹

Lembaga DPR yang efektif dan diisi dengan orang-orang dan partai politik yang selain memiliki kapabilitas juga memiliki integritas akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Sebuah lembaga DPR yang diisi dengan orang-orang dan partai politik yang baik kapabilitas maupun integritasnya diragukan akan sangat sulit untuk diharapkan mampu menghasilkan produk yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, kelembagaan dan sistem pemilu sebagai pintu menjaring parpol dan anggota legislatif harus baik dan cocok untuk mendapatkan kualitas DPR yang baik pula.

B. Pemilu dan Upaya Mereformasi DPR

Salah satu agenda yang penting dalam proses perubahan politik adalah menyelenggarakan pemilihan umum. Makna pemilihan umum yang paling esensial bagi suatu kehidupan politik yang demokratis adalah sebagai institusi untuk melakukan perebutan kekuasaan (pengaruh) yang dilakukan dengan regulasi, norma dan etika sehingga sirkulasi elit politik (pengertian kekuasaan) dapat dilakukan secara damai dan beradab.¹²

¹¹ David M. Olson, *The Legislative Process: a Comparative Approach*, (New York: Harper and Row, 1980), hlm. 171.

¹² Koirudin, *Profil Pemilu 2004*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 13-14.

Wahana pemilihan umum (Pemilu) juga merupakan sarana untuk melakukan pergantian dan sekaligus kaderisasi politik yang pada akhirnya diharapkan mampu menjadi sarana untuk melakukan reformasi kelembagaan DPR. Berbagai perubahan dan implementasi konsep-konsep baru dalam penataan negara dijanjikan terfasilitasi oleh pemilu. Dengan demikian, pemilu dapat dikatakan sebagai tonggak utama dalam memandu setiap perubahan suprastruktur politik yang ada di sebuah negara.¹³

Pada dasarnya ada 3 (tiga) tujuan dalam pemilihan umum.¹⁴ *Pertama*, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*). *Kedua*, pemilihan umum juga merupakan mekanisme memindahkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat tetap terjamin. *Ketiga*, pemilihan umum merupakan sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

Ketiga tujuan tersebut akan dapat dicapai jika sistem pemilu yang dipilih adalah tepat dan *favourable*. Istilah tepat dan *favourable* merujuk pada kenyataan bahwa tidak ada sistem pemilu yang ideal untuk setiap kondisi. Sistem pemilu yang cocok di Jepang dan Philipina, walaupun sama-sama negara kepulauan, belum tentu cocok dengan kondisi di Indonesia, Inggris yang dikenal dengan negara asal sistem distrik, kini masyarakatnya mendesak diadakan referendum untuk menentukan perubahan sistem pemilu.¹⁵

Produk akhir dari pemilu salah satunya adalah terpilihnya wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan. Sebagaimana dijelaskan di muka bahwa terpilihnya wakil-wakil rakyat

¹³ Fadillah Putra, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 115.

¹⁴ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 1992), hlm. 181-182.

¹⁵ Benjuino Theodore, "Sistem Pemilu Ideal, (Pemilu Indonesia Online)", dalam <http://www.google.com>, tanggal 11 Desember 2007.

melalui pemilihan umum merupakan perwujudan demokrasi. Untuk mendapatkan sistem politik yang tangguh dan menjamin kedaulatan rakyat perlu dilakukan reformasi lembaga perwakilan. Mereformasi lembaga perwakilan dilakukan dengan menjamin adanya kewenangan yang seimbang antara presiden (pemimpin eksekutif) dengan DPR (lembaga legislatif/perwakilan). Reformasi dimaksudkan untuk meningkatkan peran *checks and balances* melalui fungsi pengawasan dan keterwakilan yang proporsional dalam pembuatan undang-undang yang akan menjamin terakomodasinya kepentingan semua kelompok.¹⁶

Pemilihan umum merupakan momentum untuk melakukan perubahan/reformasi kelembagaan DPR untuk mendapatkan produk lembaga perwakilan yang mumpuni dan secara efektif mampu menjalankan fungsi-fungsi legislasi dan kontrol dengan baik. Harapan besar sebagian besar rakyat di Indonesia berada pada pelaksanaan dan hasil Pemilu 2009. Berbagai indikator munculnya harapan bagi terciptanya lembaga perwakilan yang baik, dapat dilihat dari adanya pelembagaan-pelembagaan hal-hal baru yang sebelumnya belum pernah ada. Beberapa indikator tersebut antara lain diadopsinya pengaturan mengenai *parliamentary threshold* (PT) dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu dan terbitnya putusan MK tentang suara terbanyak.

Pengaturan PT diharapkan akan menghasilkan parlemen yang efektif karena akan menghasilkan komposisi parlemen dengan jumlah partai terbatas yang secara tidak langsung akan menguatkan peran fraksi di komisi-komisi di parlemen. Penerapan PT akan menciptakan keterwakilan yang kredibel dan aspiratif. Partai tidak bisa menempatkan kadernya di parlemen, apabila jumlah perolehan kursinya tidak mencapai batasan *parliamentary threshold*. Perolehan suara dari partai tersebut akan dilimpahkan ke partai pemenang pemilu.

Putusan MK juga diharapkan akan menghasilkan keanggotaan parlemen yang diisi oleh orang-orang yang benar-benar memiliki kualitas dan memperoleh mandat mayoritas

¹⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Press, 2003), hlm. 207.

rakyat. Pengalaman pemilu sebelumnya menunjukkan bahwa penyebab gagalnya fungsi pengawasan adalah karena parpol mengintervensi parlemen. Orang yang terpilih duduk di DPR akan senantiasa mengabdikan kepada parpol karena parpol-lah yang mengantarkannya menjadi anggota DPR, bukan atas pilihan rakyat.

C. *Parliamentary Threshold*: Harapan Bagi Terwujudnya Kelembagaan DPR yang Efektif dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Penerapan *parliamentary threshold* (PT) pada Pemilihan Umum 2009 merupakan bagian dari reformasi pemilihan umum yang ujung-ujungnya juga dimaksudkan untuk melakukan reformasi lembaga perwakilan. Mereformasi pemilihan umum dapat dilakukan dengan penyiapan instrumen baik yuridis, administratif maupun teknis yang menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Melalui PT, kelembagaan DPR diharapkan bisa menjadi lebih efektif dan tidak lagi hanya sebagai stempel atas kebijakan-kebijakan pemerintah.

Parliamentary threshold atau batas minimal perolehan kursi di DPR merupakan salah satu masalah krusial yang menimbulkan perdebatan alot fraksi-fraksi dalam detik-detik terakhir pembahasan RUU Pemilu sebelum diundangkan. Di satu pihak, penerapan *parliamentary threshold* akan menjamin stabilitas politik seiring dengan adanya konsensus untuk menjadikan sistem presidensiil sebagai sistem pemerintahan kita. Sementara pada pihak lain, *parliamentary threshold* hanya akan mengabaikan hak-hak politik rakyat untuk berserikat dan berkumpul yang dijamin konstitusi serta mengakutalisasikan hak tersebut di lembaga perwakilan (DPR). Kelompok kedua menyangkal ada keterkaitan langsung antara stabilitas politik dan pemerintahan dengan penyederhanaan jumlah partai.

Ketentuan batas representasi berdasarkan PT awalnya berasal dari Jerman yang ditujukan untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstrimis dan dimaksudkan untuk menghentikan

partai kecil, sehingga mereka tidak mendapatkan perwakilan di parlemen. Walaupun demikian ada cara lain seperti di Selandia Baru dimana sebuah partai harus memenangkan sedikitnya satu kursi, sedangkan di Jerman tiga kursi, untuk bisa lepas dari persyaratan tersebut.¹⁷

Di Indonesia, ketentuan untuk menyederhanakan partai politik didasarkan pada fenomena multipartai. Buktinya, sistem multipartai yang berlaku di Indonesia belum memberikan kontribusi yang positif bagi pembangunan politik. Kegamangan itu diungkap oleh Syamsuddin Haris (Pengamat Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/LIPI) yang menyatakan bahwa: “sistem multipartai belum memberikan kontribusi dan intensif bagi efektifitas dan produktifitas sistem politik. Sistem kepartaian seharusnya mendukung terbentuknya sistem pemerintahan yang kuat dan bersih, namun kenyataannya setiap partai lebih mementingkan kepentingan masing-masing.”

Selain itu, studi empirik membuktikan bahwa sistem presidensial tidak cocok dengan sistem multipartai. Sistem presidensial hanya akan efektif kalau jumlah partai lebih sedikit, baru akan bisa membentuk ‘koalisi’ sesungguhnya, menciptakan oposisi yang sehat dan bukan kartel partai politik seperti sekarang. Kartel parpol menyebabkan hilangnya akuntabilitas vertikal dan horizontal.

Berbagai hal tersebut akhirnya ditangkap dengan baik oleh parlemen dalam pengesahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Secara tegas Pasal 202 UU Nomor 10 Tahun 2008 tersebut menyatakan bahwa:

1. *Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.*

¹⁷ Reilly dan Reynolds, *Sistem Pemilu*, (Jakarta: ACE Project Kerjasama IDA, United Nation dan IFES, 2001), hlm. 109.

2. *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.*

Ketentuan mengenai PT tersebut tidak berjalan tanpa rintangan. Beberapa partai politik mengajukan *judicial review* atas penerapan PT di Pemilu 2009.¹⁸ Mereka beralasan bahwa penentuan PT bertentangan dengan UUD 1945 karena ada kesewenang-wenangan (*willekeur*) oleh pembentuk undang-undang, tidak berdasarkan pada prinsip-prinsip negara hukum dan konstitusi, kekhawatiran adanya suara rakyat yang hilang yang bertentangan dengan jaminan hak asasi manusia. Selain itu, mereka beralasan bahwa ketentuan ambang batas perolehan suara bertentangan dengan asas pemilu proporsionalitas, keterwakilan dan derajat keterwakilan yang lebih tinggi sebagaimana tersirat dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta menghilangkan kesempatan seorang calon legislatif untuk duduk di DPR RI karena diusulkan oleh partai politik yang tidak memenuhi persyaratan ambang batas perolehan suara untuk diikutkan dalam penentuan kursi legislatif.

Permohonan pengujian UU tersebut telah diputus oleh MK pada hari Kamis tanggal 5 Februari 2009 melalui putusan MK bernomor 3/PUU-VII/2009 yang menolak untuk seluruh permohonan yang diajukan oleh para Pemohon dimaksud. Menurut MK, ketentuan Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sama sekali tidak mengandung sifat dan unsur-unsur yang diskriminatif, karena selain berlaku secara

¹⁸ Terdapat 11 Partai Politik yang mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi yakni Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Patriot (PP), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Nasional Banteng Kerakyatan (PNBK) Indonesia, Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB), Partai Karya Perjuangan (Pakar Pangan), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI), dan Partai Merdeka.

objektif bagi semua Parpol Peserta Pemilu dan keseluruhan para calon anggota DPR dari Parpol Peserta Pemilu, tanpa kecuali, juga tidak ada faktor-faktor pembedaan ras, agama, jenis kelamin, status sosial, dan lain-lain sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*.¹⁹

MK juga berpendapat bahwa ketentuan mengenai adanya PT seperti yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum tidak melanggar Konstitusi karena ketentuan Undang-Undang tentang Pemilu tersebut telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan PT untuk dapat memiliki wakil di DPR. Di mana pun di dunia ini konstitusi selalu memberi kewenangan kepada pembentuk Undang-Undang untuk menentukan batasan-batasan dalam undang-undang bagi pelaksanaan hak-hak politik rakyat. Selain itu, MK juga berpendapat bahwa untuk menentukan apakah Parpol Peserta Pemilu berhasil memenuhi ketentuan PT dalam pasal *a quo* sepenuhnya ditentukan oleh rakyat melalui pemilu, bukan oleh DPR atau Pemerintah. Kebijakan PT dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008, menurut MK, sama sekali tidak mengabaikan prinsip-prinsip HAM yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, karena setiap orang, setiap warga negara, dan setiap Parpol Peserta Pemilu diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama melalui kompetisi secara demokratis dalam Pemilu. Kemungkinannya memang ada yang beruntung dan ada yang tidak beruntung dalam suatu kompetisi yang bernama Pemilu, namun peluang dan kesempatannya tetap sama.

Meskipun Mahkamah berpendapat kebijakan PT yang tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 sama konstitusionalnya dengan kebijakan ET yang tercantum dalam UU 3/1999 dan UU 12/2003, namun Mahkamah Konstitusi menilai pembentuk undang-undang tidak konsisten dengan kebijakan-kebijakannya yang terkait pemilu dan terkesan

¹⁹ Putusan MK RI Nomor 3/PUU-VII/2009 hlm. 129.

selalu bereksperimen. Pembentuk undang-undang juga belum mempunyai desain yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan sistem kepartaian sederhana yang hendak diciptakannya, sehingga setiap menjelang pemilu selalu diikuti dengan pembentukan undang-undang baru di bidang politik, yaitu Undang-Undang mengenai Partai Politik, Undang-Undang mengenai Pemilu, dan Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Putusan MK tersebut, menurut penulis, adalah sebuah kemajuan demokrasi. Hakikat demokrasi yang menempatkan suara rakyat sebagai kedaulatan tertinggi terakomodir dalam putusan tersebut. Jumlah partai politik yang duduk di parlemen akan menjadi terbatas sehingga dengan sendirinya akan menyederhanakan jumlah fraksi di DPR. Banyaknya jumlah fraksi di DPR membuat proses pengambilan keputusan menjadi lamban dan jalannya roda pemerintahan tidak efektif. Selain itu, mekanisme *checks and balances* tidak bisa berjalan dengan baik karena banyaknya varian konfigurasi politik di parlemen. Penulis memandang perlunya pengetatan aturan dalam pembentukan fraksi di DPR untuk mengimbangi terwujudnya tujuan PT itu sendiri.

D. Putusan MK RI tentang Suara Terbanyak: Ikhtiar untuk Mengembalikan Kedaulatan Rakyat dari Parpol

Penerapan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka pada pemilihan umum 2009 membutuhkan konsistensi pelaksanaan berupa terpilihnya calon-calon anggota legislatif dari orang-orang yang memang benar-benar mendapatkan kepercayaan (legitimasi) dari rakyat. Kepercayaan (legitimasi) rakyat merupakan hal terpenting dan konsekuensi logis dari demokrasi. Namun sayangnya, idealita ini tidak ditangkap dengan baik oleh pembuat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu dengan merumuskan ketentuan bahwa calon yang memiliki nomor urut terkecil sebagai prioritas untuk dapat ditetapkan sebagai calon terpilih. Penentuan calon terpilih berdasarkan undang-undang tersebut dinyatakan dalam Pasal

213-215. Pengaturan khusus mengenai penetapan nomor urut diatur dalam Pasal 214 yang menyatakan:

“Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- a. *calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;*
- b. *dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;*
- c. *dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;*
- d. *dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;*
- e. *dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.”*

Beruntung sebuah putusan revolusioner dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi, lembaga yang diberi mandat sebagai

pengawal konstitusi, setelah adanya permohonan pengujian atas pasal tersebut terhadap UUD 1945. Tanggal 23 Desember 2008 melalui sidang pleno yang dibuka dan terbuka untuk umum, Mahkamah Konstitusi telah membacakan putusannya atas permohonan perkara Nomor 22/PUU-VI/2008 dan Nomor 24/PUU-VI/2008 permohonan *judicial review* atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sidang pleno yang diikuti oleh 8 (delapan) orang Hakim Konstitusi tersebut telah mengabulkan sebagian permohonan para pemohon dengan membatalkan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e dengan amar putusan, "Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945".²⁰

Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu sebagaimana disebut di atas adalah inkonstitusional. Inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang memutus *judicial review* atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan yang mengajarkan adanya pengakuan terhadap kesamaan kedudukan hukum dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equality and opportunity before the law*) sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.²¹

Keputusan tersebut diambil oleh Mahkamah Konstitusi atas dasar pertimbangan bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan.²² Selain itu, Mahkamah juga berpendapat bahwa Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar penyelenggaraan Pemilu lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, harus menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan Pemilu. Dengan demikian, rakyat sebagai subjek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat, tidak hanya ditempatkan sebagai objek oleh peserta Pemilu dalam mencapai kemenangan semata.²³ Menurut MK, Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh partai politik dalam Pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dapat terwujud. Dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak.²⁴

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, hlm. 102.

²³ *Ibid.*, hlm. 103-104.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 104.

Putusan MK tersebut disambut dengan penuh antusias terutama bagi kelompok-kelompok yang sejak awal mendukung sistem suara terbanyak. Putusan tersebut juga dinilai memberi makna lebih bagi penerapan sistem proporsional terbuka.²⁵ Harapan dari keluarnya putusan ini adalah terpilihnya wakil-wakil rakyat yang benar-benar memperoleh legitimasi serta dikenal dekat dengan rakyat yang menjadi massa konstituennya. Keputusan tersebut akan memutus mata rantai oligarki pimpinan partai dalam penetapan calon anggota legislatif (caleg). Mekanisme suara terbanyak bisa menjadi momentum bagi rakyat untuk menghukum para wakil rakyat dan partai yang tidak bertanggung jawab dan berkualitas. Pada akhirnya, lembaga DPR yang diisi dengan orang-orang yang berkualitas diharapkan dapat mereformasi dirinya.

III. KESIMPULAN DAN SARAN

Citra DPR sebagai lembaga yang diisi oleh orang-orang yang terhormat harus diselamatkan dari kesan negatif. Bukan tidak mungkin, penilaian buruk akan selamanya menempel pada kelembagaan DPR kita jika tidak ada upaya untuk mereformasinya. Pemilu 2009 merupakan momen penting dalam melakukan upaya itu.

Berbagai instrumen penyelenggaraan Pemilu 2009 terutama terkait dengan penerapan *Parliamentary Threshold* dan suara terbanyak diharapkan dapat dijadikan alat untuk mereformasi lembaga perwakilan kita. Sehingga, harapannya ke depan DPR dapat menjalankan fungsinya dengan baik sebagai kekuatan penyeimbang (*checks and balances*) bagi kekuasaan lembaga eksekutif.

Namun demikian, reformasi kelembagaan DPR tidak bisa begitu saja terjadi. Terdapat beberapa hal yang masih harus dilakukan diantaranya adalah perlunya pendidikan politik yang baik bagi konstituen atau pemilih agar pilihan yang diatuhkan merupakan pilihan rasional berdasarkan pada pertimbangan

²⁵ Refli Harun, "Memberi Makna Sistem Proporsional Terbuka", dalam <http://www.ahmadheryawan.com>. Diakses pada tanggal 15 April 2009.

kualitas bukan popularitas semata. Selanjutnya, partai politik juga harus berbenah diri khususnya dalam kerangka penjurangan calon legislatif. Kaderisasi yang dilakukan oleh parpol harus ditujukan pada diperolehnya calon-calon anggota legislatif yang berkualitas dan mumpuni. *Waallahua'lam bisshowaab.*

IV. DAFTAR PUSTAKA

- B. Hestu, Cipto Handoyo, 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya Press, Yogyakarta.
- David, M Olson, 1980. *The Legislative Process: a Comparative Approach*, Harper and Row, New York.
- Deliar, Noer, 1983. *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Cet. 1, CV. Rajawali, Jakarta.
- Fadillah, Putra, 2004. *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Cetakan Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Jimly, Asshiddiqie, 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kedua, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta.
- Koentjoro, Poerbopranoto, 1978. *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Jakarta.
- Koirudin, 2004. *Profil Pemilu 2004*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Miriam, Budiardjo, 1988. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Ramlan, Surbakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta.
- Reilly dan Reynolds, 2001. *Sistem Pemilu*, ACE Project Kerjasama IDA, United Nation dan IFES, Jakarta.
- S. Toto, Pandoyo, 1984. *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945: Proklamasi dan Kekuasaan MPR*, Liberty, Yogyakarta.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009.
Refli Harun, “Memberi Makna Sistem Proporsional Terbuka”,
dalam <http://www.ahmadheryawan.com>.

<http://www.gp-ansor.org>.

<http://nusantaranews.wordpress.com>.

www.tempointeraktif.com.

<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php>.

<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php>.

**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI
NOMOR 5/PUU-V/2007 TERHADAP UPAYA
DEPARPOLISASI
KEPALA DAERAH**

Oleh:

Bagus Sarnawa

**Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah
Yogyakarta**

Abstract

The political and government system in Indonesia has been changed since the reformed era in 1998. Democracy in several aspects of life in Indonesia is a result of the new political and government system. One product of reformation is the enactment of act number 22, year 1999 about regional government and it has been changed into act number 32, year 2004. The enactment mentions that the direct election of governors and vice governors by peoples are conducted through political parties or the coalition of political parties. This election system has a wide implication to the society. Constitutionally, it limits people's rights to be governors or vice governors because in order to be the candidate of governors or vice governors, someone should be selected through parties or parties coalition instead of participating him/herself independently. Another implication is on the conflict of interest in the personnel level. A governor is a public authority who has wide authorities in his/her region ranging from approving personnel, mutations, structural and functional approvals up to dismissals. On the other hand, a governor is a political member who always brings their political aspiration together, especially in the implementation of civil servants counseling. This is the ambiguity of the governor's position. The Constitutional court decree number 5/PUU-V/2007 gives

positive values toward political and personnel aspects. In the personnel level, this decree will reduce the political effect upon personnel counseling.

Keywords: Personnel Counseling, Governors, Constitutional Court Decree.

I. PENDAHULUAN

Perubahan mendasar pasca reformasi pada tahun 1998 adalah pergeseran fungsi pembangunan dan pemerintahan dari pusat ke daerah.¹ Perubahan ini ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian telah dirubah dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004. Undang- Undang tersebut memberi penegasan terhadap desentralisasi tugas dan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi tersebut menimbulkan implikasi dalam berbagai bidang. Dalam bidang politik, misalnya Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (5) yang menyebutkan bahwa: "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan", selanjutnya dalam Pasal 56 ayat (1) menyebutkan bahwa: "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung umum, bebas, rahasia dan adil". Dalam ayat (2) pasal yang sama disebutkan bahwa: "Pasangan calon sebagaimana disebutkan dalam ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik". Kemudian dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan bahwa calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Partai politik atau gabungan partai politik tersebut harus memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari

¹ Sofian Effendi, *Kebijakan Kepegawaian Negara dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilu 1999*, (makalah, 1999), hlm. 4.

akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD daerah yang bersangkutan.

Implikasi lain dalam bidang kepegawaian adalah adanya desentralisasi kewenangan terhadap pejabat di tingkat daerah untuk melakukan pembinaan bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungannya. Implikasi inilah yang kemudian dijawab dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 pembinaan dan pengembangan kepegawaian bersifat sentralistik, namun sekarang berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pembinaan kepegawaian didesentralisasikan kepada daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 menyebutkan bahwa ada 3 (tiga) Pejabat Pembina Kepegawaian yaitu Pejabat Pembina Kepegawaian tingkat Pusat (dalam hal ini Presiden), Pejabat Pembina Kepegawaian tingkat Propinsi (dalam hal ini Gubernur) dan Pejabat Pembina Kepegawaian tingkat Kabupaten/Kota (dalam hal ini Bupati atau Walikota). Pejabat Pembina Kepegawaian mempunyai kewenangan yang sangat luas mulai dari pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil menjadi Pegawai Negeri Sipil, kenaikan pangkat PNS, pengangkatan dalam jabatan struktural dan fungsional, penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan PNS serta pemberhentian PNS.

Berakitan dengan kewenangan ini, maka Pejabat Pembinaan Kepegawaian (Bupati/Walikota) harus bersikap profesional dan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah sebagaimana telah disebutkan di atas, khususnya Pasal 56 ayat (1) dan (2), serta Pasal 59, maka Bupati/Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat melalui partai politik atau gabungan partai politik. Artinya Bupati/Walikota merupakan representasi partai politik, sehingga wajar apabila setelah Bupati/Walikota terpilih, maka mereka akan selalu mengakomodasikan kepentingan-kepentingan partai politik pendukungnya termasuk dalam hal pembinaan kepegawaian ini.

Secara empiris hal ini tampak dalam kasus Bupati Temanggung Ratna Ani Lestari. Dalam berbagai kebijakannya, Bupati Ratna Ani Lestari melakukan penerimaan Calon PNS dari tim suksesnya sewaktu yang bersangkutan mengajukan diri sebagai calon Bupati. Kasus Bupati Indramayu yang memaksa para Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Indramayu untuk memberikan suara pada calon Gubernur Propinsi Jawa Barat yang didukung oleh Partai Golkar.

Fenomena ambiguitas kedudukan Bupati/Walikota ini bukan tidak mungkin akan terjadi di daerah-daerah lain apabila manajemen kepegawaian tidak mampu memberi solusi yang tegas. Mahkamah Konstitusi pernah menerbitkan putusan melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 yang menyebutkan beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bertentangan dengan konstitusi terhadap calon perseorangan untuk maju dalam pemilihan Kepala Daerah, Undang-Undang tersebut hanya memberi kesempatan kepada partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan calon Kepala Daerah, sehingga keputusan Mahkamah Konstitusi adalah menyatakan beberapa pasal di bawah ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945:

- a. Pasal 56 ayat (2) yang berbunyi: “pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik”;
- b. Pasal 59 ayat (1) sepanjang mengenai frasa “yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”;
- c. Pasal 59 ayat (2) sepanjang mengenai frasa “sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)”;
- d. Pasal 59 ayat (3) sepanjang mengenai frasa “partai politik atau gabungan partai politik wajib” frasa “yang seluas-luasnya” dan frasa “dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud”.

Mahkamah Konstitusi juga menyatakan beberapa pasal tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat:

- a. Pasal 56 ayat (2) yang berbunyi: “pasangan calon sebagai-

mana dimaksud dalam ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik”;

- b. Pasal 59 ayat (1) sepanjang mengenai frasa “yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”;
- c. Pasal 59 ayat (2) sepanjang mengenai frasa “sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)”;
- d. Pasal 59 ayat (3) sepanjang mengenai frasa “partai politik atau gabungan partai politik wajib” frasa “yang seuasluasnya” dan frasa “dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud”.

Putusan selanjutnya adalah pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dikabulkan berbunyi sebagai berikut:

- a. Pasal 59 ayat (1): “peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon”;
- b. Pasal 59 ayat (2): “partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan”;
- c. Pasal 59 ayat (3): “membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan”.

II. PEMBAHASAN

A. Pemerintah Daerah

1. Pengertian

Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintah Daerah merupakan institusi atau lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintah dalam arti sempit yaitu eksekutif dan administrasi negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah

Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

The Liang Gie menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh Kepala Pemerintahan Daerah.²

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan serta memperhatikan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan Pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsif untuk memaknai pembangunan.³

Kepala Daerah adalah Kepala Pemerintahan yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis karena Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.

2. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (7) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia antara lain:

² The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung).

³ Sudhaiful Rahman, *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, (Jakarta: Pancar Suwuh, 2004).

- a. Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah Propinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Propinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang;
- b. Pemerintah Daerah Propinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- c. Pemerintah Daerah Propinsi, daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
- d. Gubernur, Bupati, Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis;
- e. Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat;
- f. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan;
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang

Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi dan tugas pembantuan merupakan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah. Pelaksanaan itu dapat dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Daerah dan dapat pula penugasan oleh Pemerintah Propinsi ke Pemerintah Kabupaten atau Kota.

Pelaksanaan tugas pemerintahan daerah antara lain dilaksanakan dengan asas desentralisasi. Asas desentralisasi pada dasarnya merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia. Urusan pemerintahan yang

telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi kewenangan dan tanggung jawab daerah sepenuhnya kecuali kewenangan dalam hal politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, agama.⁴

Indonesia pada dasarnya merupakan negara kesatuan yang didesentralisasikan. Desentralisasi pada dasarnya perlu dilakukan karena merupakan tuntutan yuridis dan sistematis dari demokrasi pancasila dan sistem politik Indonesia. Desentralisasi juga merupakan kebutuhan rezim orde baru untuk melanjutkan pembangunan nasional secara umum dan pembangunan jangka panjang tahap kedua secara khusus.⁵

Di samping asas desentralisasi, pelaksanaan tugas pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah penyerahan sebagian kewenangan dari kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.⁶

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau Kepala Instansi vertikal di wilayah tertentu. Rumusan atau batasan asas dekonsentrasi dapat dilihat dari berbagai segi. Dari segi pemberian wewenang, asas dekonsentrasi merupakan asas yang akan memberikan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang pusat yang terdapat di daerah. Apabila dilihat dari segi pembentukan pemerintah daerah administratif, maka asas dekonsentrasi merupakan asas yang membentuk pemerintah daerah administratif di daerah untuk diberi tugas dan wewenang menyelenggarakan urusan pemerintah pusat yang terdapat di daerah administratif yang bersangkutan. Apabila

⁴ Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 2000).

⁵ Rianto Nugroho, *Otonomi Daerah (Desentralisasi tanpa Revolusi)*, (Jakarta: Elex Media Computindo, 2000).

⁶ Kuntana Magnar, *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, (Bandung: Armico, 1984).

dilihat dari segi pembagian wilayah negara, asas dekonentrasi merupakan asas yang akan membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintahan daerah administratif.

3. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui sebuah pemilihan yang demokratis berdasarkan atas asas langsung, umum, bebas, rahasia dan adil dari pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Partai politik atau gabungan partai politik tersebut harus memenuhi syarat berupa memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan

B. Kepegawaian

Pasca pemilihan umum tahun 1999, telah menimbulkan perubahan strategis yang membawa implikasi terhadap sistem kepegawaian. Perubahan strategis tersebut antara lain perubahan dalam sistem pemerintahan, hubungan antara pusat dan daerah serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik.⁷ Upaya antisipasi terhadap perubahan strategis tersebut perlu dikembangkan pemerintahan negara yang bersih, bebas kolusi, korupsi dan nepotisme dan bertanggungjawab. Untuk mendukung terciptanya pemerintahan seperti itu diperlukan sistem kepegawaian negara yang baru yang dilandasi oleh kebijakan Sumber Daya Manusia yang lebih holistik dan terintegrasi. Pendekatan tata usaha kepegawaian terlalu sempit yang memberi dasar bagi perubahan undang-undang tersebut sehingga mampu menjawab dinamika dan perubahan masyarakat serta pemerintahan.

Kebijakan pemerintah melakukan desentralisasi, sebagai upaya mempercepat kemakmuran secara adil dan merata antara daerah dan pusat, secara langsung atau tidak membawa pengaruh bagi pembinaan kepegawaian negara yaitu dalam

⁷ Sofian Effendi, *loc.cit.*

upaya meningkatkan kemampuan dan kapabilitas Pegawai Negeri Sipil.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menyatakan bahwa untuk mendapat Pegawai Negeri Sipil yang profesional, maka dilakukan dengan manajemen Pegawai Negeri Sipil. Manajemen Pegawai Negeri Sipil merupakan keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian.

Miftah Thoha menyebutkan bahwa administrasi kepegawaian atau yang sering disebut dengan manajemen Pegawai Negeri Sipil merupakan kegiatan yang menekankan pada *staffing*, pembinaan, hubungan kepegawaian, latihan dan pengembangan, kompensasi, komunikasi kepegawaian, organisasi administrasi, kebijaksanaan kepegawaian dan pelaksanaannya serta tinjauan perhitungan dan penelitian.⁸

Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil berada pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan, dengan demikian segala pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dilakukan oleh Presiden.⁹

Untuk kelancaran pelaksanaan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada Pejabat Pembina Kepegawaian baik di pusat maupun di daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003, menyebutkan ada 3 (tiga) Pejabat Pembina Kepegawaian yaitu Pejabat Pembinaan Kepegawaian tingkat Pusat, Pejabat Pembinaan Kepegawaian tingkat Propinsi (Gubernur) dan Pejabat Pembina Kepegawaian tingkat Kabupaten atau Kota (Bupati atau Walikota). Masing-

⁸ Miftah Thoha, *Administarsi Kepegawaian Daerah*, (Jakarta: Ghalia, 1997).

⁹ Bagus Sarnawa dan Hayu Sukiyoprati, *Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Lab. Ilmu Hukum UMY, 2007).

masing Pejabat Pembina Kepegawaian mempunyai kewenangan untuk melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan lingkungan kewenangannya, yaitu melaksanakan pengangkatan calon Pegawai Negeri Sipil, pemindahan PNS dari satu unit kerja ke unit kerja lain atau pemindahan secara vertikal atau dikenal dengan promosi jabatan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi serta pemberhentian PNS. Bahkan lebih luas dari itu antara pengangkatan dalam jabatan struktural atau fungsional, penetapan kenaikan pangkat, pengiriman Pegawai Negeri Sipil dalam pendidikan dan latihan jabatan, pengiriman PNS untuk studi lanjut ke jenjang yang lebih tinggi baik S1, S2 maupun S3 dan lain-lain. Dengan demikian Pejabat Pembina Kepegawaian mempunyai kewenangan yang sangat luas dalam hal menentukan jenjang karier Pegawai Negeri Sipil yang berada di lingkungan kewenangannya.

C. Putusan Mahkamah Konstitusi

Keputusan Mahkamah Konstitusi menyatakan beberapa pasal di bawah ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945:

1. Pasal 56 ayat (2) yang berbunyi: “pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik”;
2. Pasal 59 ayat (1) sepanjang mengenai frasa “yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”;
3. Pasal 59 ayat (2) sepanjang mengenai frasa “sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)”;
4. Pasal 59 ayat (3) sepanjang mengenai frasa “partai politik atau gabungan partai politik wajib” frasa “yang seluas-luasnya” dan frasa “dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud”.

Mahkamah Konstitusi juga menyatakan beberapa pasal tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat:

1. Pasal 56 ayat (2) yang berbunyi: “pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik”;

2. Pasal 59 ayat (1) sepanjang mengenai frasa “yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik”;
3. Pasal 59 ayat (2) sepanjang mengenai frasa “sebagaimana dimaksud dalam ayat (1)”;
4. Pasal 59 ayat (3) sepanjang mengenai frasa “partai politik atau gabungan partai politik wajib” frasa “yang seluas-luasnya” dan frasa “dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud”.

Putusan selanjutnya adalah pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dikabulkan berbunyi sebagai berikut:

1. Pasal 59 ayat (1): “peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon”;
2. Pasal 59 ayat (2): “partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan”;
3. Pasal 59 ayat (3): “membuka kesempatan bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 melalui mekanisme yang demokratis dan transparan”.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak saja berimplikasi dalam aspek politik yang memberikan kesempatan yang sama bagi Warga Negara Indonesia untuk mencalonkan dirinya sebagai Kepala Daerah maupun Wakil Kepala Daerah, namun juga memberikan dampak positif terhadap implikasi lain.

Secara sosiologis, putusan Mahkamah Konstitusi memberikan alternatif lain bagi masyarakat yang tidak lagi mempunyai kepercayaan terhadap partai politik. Jajak pendapat yang dilakukan oleh Surat Kabar Harian Kompas menunjukkan bahwa 54% masyarakat Indonesia tidak percaya kepada partai politik. Secara empiris hal ini tampak dari hasil pemilihan

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, misalnya dalam pemilihan Kepala Daerah di Propinsi Jawa Tengah, suara golput mencapai 11.854.192 mengalahkan Bibit Waluyo-Rustriningsih yang mendapat 6.084.261 suara. Di Jawa Barat, golput mencapai 9.130.594 suara mengalahkan Ahmad Hryawan-Dede Yusuf yang memperoleh 7.267.647 suara dan lain-lain. Implikasi lain yang lebih penting adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sangat mungkin berasal dari calon perseorangan dan bukan dari partai politik, sehingga netralitas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat lebih terjaga mengingat mereka bukan representasi partai politik yang harus selalu membawa aspirasi partai pendukungnya dalam setiap pembuatan kebijakan.

III. KESIMPULAN DAN SARAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 yang memberikan kesempatan kepada setiap Warga Negara Indonesia yang memenuhi persyaratan telah menimbulkan implikasi positif khususnya dalam bidang kepegawaian, mengingat sebelum putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terbit, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, hal ini akan menimbulkan ambiguitas kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah karena di satu sisi mereka adalah Pejabat Pembina Kepegawaian yang mempunyai kewenangan yang luas, di sisi lain mereka adalah representasi dari partai politik atau gabungan partai politik.

IV. DAFTAR PUSTAKA

- Bagus, Sarnawa dan Hayu Sukiyoprapti, 2007. *Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta: Lab. Ilmu Hukum UMY.
- Kuntana, Magnar, 1984. *Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Otonom dan Wilayah Administratif*, Bandung: Armico.
- Miftah, Thoha, 1997. *Adminsitration Kepegawaian Daerah*, Jakarta: Ghalia.
- Rianto, Nugroho, 2000. *Otonomi Daerah (Desentralisasi tanpa Revolusi)*, Jakarta: Elex Media Computindo.
- Sofian, Effendi, 1999. Kebijakan Kepegawaian Negara dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilu 1999, *makalah*.
- Sudhaiful, Rahman, 2004. *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, Jakarta: Pancar Suwuh.
- The Liang, Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung.
- Winarna, Surya Adisubrata, 2000. *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*.
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*.
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil*.
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural*.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.*

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.*

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Kewenangan Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.*

PEMILIHAN UMUM DALAM PERSPEKTIF BUDAYA HUKUM BERKONSTITUSI

Oleh:

Johan Erwin Isharyanto

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah
Yogyakarta

Abstract

Constitutional cultural consciousness needs not only constitutional norms but also real experiences in order to understand and apply the constitution into practical level. General election in legal-cultural constitutive perspective requires that the acts regulating general election do not only function as a positive legal norm but also as a cultural one. The legal-cultural analysis on general election implementation can be used to ease and assist people in adapting with new law.

Keywords: election, constitutional cultural.

I. PENDAHULUAN

Reformasi konstitusi telah berhasil membangun perubahan yang mendasar terhadap hukum nasional yang mengarahkan pada cita-cita negara hukum yang sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi konstitusional. Prinsip tersebut menegaskan bahwa implementasi perwujudan kedaulatan rakyat harus berdasarkan hukum. Oleh karena itu, pemilihan umum (Pemilu) sebagai perwujudan kedaulatan rakyat harus melahirkan perilaku demokrasi yang taat hukum. Pemilu yang demokratis tanpa dukungan penegakan hukum yang baik akan menimbulkan anarkis yang menodai kedaulatan rakyat itu sendiri.

Secara konstitusional keberhasilan pemilihan umum terletak pada sejauh mana pemilu tersebut mencerminkan kedaulatan rakyat, mulai dari perencanaan, persiapan,

pelaksanaan dan penentuan hasil pemilu, dengan sasaran tercapainya pemerintahan yang kuat (stabil dan efektif), yang didukung oleh kekuatan politik di parlemen. Oleh karena itu, untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dalam sistem multipartai yang berlaku di Indonesia memerlukan politik hukum yang mempunyai paradigma yang jelas sehingga dapat dijadikan acuan bagi penyusunan undang-undang dalam menata kehidupan politik.

Paradigma perencanaan pembangunan bidang hukum sangat dipengaruhi oleh perubahan dan cara pandang politik, sosial dan ekonomi. Demikian pula perencanaan pembangunan hukum dalam era demokrasi juga harus memperhatikan menguatnya masyarakat yang selalu bergerak dinamis dan tidak dapat diperlakukan semena-mena.

Membangun masyarakat yang berbudaya dan cerdas hukum adalah suatu proses panjang dan berkelanjutan, namun hal itu akan terbentuk dengan sendirinya apabila keadilan substantif benar-benar bisa ditegakkan. Kendala yang sering dihadapi adalah bahwa seringkali hukum modern dalam sudut pandang masyarakat awam sering dipahami sebagai sarat dengan beban formalitas, prosedur, birokrasi, serta metodologi yang ketat. Sementara itu, masyarakat dapat mengalami situasi keadilan atau ketidakadilan bukan saja melalui forum-forum yang disponsori oleh negara, akan tetapi dapat juga melalui lokasi-lokasi kegiatan primer. Lokasi kegiatan primer tersebut dapat berwujud pranata seperti rumah, lingkungan ketetangga, tempat bekerja, kesepakatan bisnis, dan sebagainya.

Dilihat dari optik sosio-kultural, peraturan hukum modern yang diterapkan di masyarakat tetap merupakan semacam “benda asing”. Oleh sebab itu, untuk menanggulangi kesulitan yang dialami masyarakat disebabkan menggunakan hukum modern, adalah dengan cara menjadikan hukum modern tidak hanya sebagai kaidah positif melainkan menjadi kaidah kultural.

Budaya berkonstitusi terkandung maksud adanya ketaatan kepada aturan hukum sebagai aturan main (*rule of the game*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Budaya sadar

berkonstitusi tercipta tidak hanya sekedar mengetahui norma dasar berkonstitusi melainkan membutuhkan pengalaman nyata untuk melihat dan menerapkan konstitusi dalam praktek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Tulisan ini akan menguraikan bagaimana relasi peraturan hukum negara dengan budaya hukum masyarakat serta menguraikan bagaimana penggunaan analisis budaya hukum untuk memotret fenomena pelaksanaan pemilu sebagai bentuk budaya hukum berkonstitusi.

II. PEMBAHASAN

A. Relasi Hukum Negara dengan Budaya Hukum Masyarakat

Bagi suatu masyarakat yang sedang membangun, hukum selalu dikaitkan dengan usaha-usaha untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik. Menghadapi keadaan demikian, maka peranan hukum semakin menjadi penting dalam mewujudkan tujuan itu. Fungsi hukum tidak cukup hanya sebagai kontrol sosial, melainkan lebih dari itu.

Fungsi hukum yang diharapkan dewasa ini adalah melakukan usaha untuk menggerakkan rakyat agar bertingkah laku sesuai dengan cara-cara baru untuk mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan. Untuk bertindak atau bertingkah laku sesuai dengan ketentuan hukum inilah perlu ada kesadaran hukum dari masyarakat, karena faktor tersebut merupakan jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku anggota-anggota masyarakat. Kesadaran hukum masyarakat itu, menurut Lawrence M Friedman,¹ terkait erat dengan masalah budaya hukum. Dimaksudkan dengan budaya hukum di sini adalah berupa kategori nilai-nilai, pandangan-pandangan serta sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum.

Saat ini memang tampak ada kecenderungan yang cukup kuat untuk menggunakan hukum sebagai penyalur

¹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System*, (New York: *Russell Sage Foundation*, 1975).

kebijaksanaan. Di sini, hukum dipakai sebagai landasan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh semua pihak yang terlibat dalam proses pembangunan. Tesis yang barangkali dimiliki oleh para elit penguasa, bahwa semakin hukum itu dapat dipakai secara efektif untuk mengarahkan tingkah laku manusia, maka semakin berhasil pula pembangunan itu dijalankan.

Persoalannya adalah bagaimana hukum itu dibuat agar dapat mewujudkan tujuan yang telah diputuskan itu? Persoalan semacam inilah yang mengisyaratkan agar para pembuat hukum perlu bersungguh-sungguh untuk mengikuti “delapan prinsip legalitas” yang harus diikuti dalam membuat hukum, yaitu:²

1. Harus ada peraturannya terlebih dahulu;
2. Peraturan itu harus diumumkan secara layak;
3. Peraturan itu tidak boleh berlaku surut;
4. Perumusan peraturan-peraturan itu harus jelas dan terperinci, ia harus dapat dimengerti oleh rakyat;
5. Hukum tidak boleh meminta dijalankannya hal-hal yang tidak mungkin;
6. Di antara sesama peraturan tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain;
7. Peraturan-peraturan harus tetap, tidak boleh sering diubah-ubah;
8. Harus terdapat kesesuaian antara tindakan-tindakan para pejabat hukum dan peraturan-peraturan yang telah dibuat.

Kegagalan untuk mewujudkan salah satu dari nilai-nilai tersebut dapat menimbulkan hasil-hasil yang tidak sesuai dengan apa yang menjadi harapan dari isi peraturan itu. Namun demikian, sebaik apapun hukum yang dibuat, tapi pada akhirnya sangat ditentukan oleh budaya hukum masyarakat yang bersangkutan. Berbicara mengenai budaya hukum adalah berbicara mengenai bagaimana sikap-sikap, pandangan-pandangan serta nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat. Semua komponen hukum itulah

² Lon Fuller, *The Morality of Law*, (New Haven, Conn: Yale University Press, 1971), hlm. 38-39. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 78.

yang sangat menentukan berhasil tidaknya kebijaksanaan yang telah dituangkan dalam bentuk hukum itu. Masalah ini sangat berkaitan erat dengan nilai-nilai yang telah disyaratkan oleh Fuller, khususnya bagaimana masyarakat dapat mengetahui isi suatu peraturan, dan apakah penyampaian isi maupun makna dari hukum telah dilakukan.

Harus disadari bahwa kebudayaan mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting di dalam kehidupan manusia. Para individu sejak kecil telah diresapi oleh nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat. Konsepsi-konsepsi yang dimiliki itu sejak lama telah berakar dalam alam jiwa mereka.³ Itulah sebabnya, nilai-nilai budaya yang sudah dimiliki sukar diganti dengan nilai-nilai budaya lain dalam waktu singkat.

Selo Soemarjan dan Soelaeman Soemardi merumuskan pengertian kebudayaan itu sebagai hasil karya, rasa dan cipta masyarakat.⁴ Hasil karya masyarakat menghasilkan teknologi dan kebudayaan kebendaan atau kebudayaan materiil yang diperlukan oleh manusia untuk memanfaatkan alam sekitarnya untuk memenuhi segala keperluan hidupnya. Rasa meliputi jiwa manusia, mewujudkan segala kaedah-kaedah serta nilai-nilai sosial dan budaya yang diperlukan untuk mengatur masalah-masalah kemasyarakatan. Selanjutnya, cipta merupakan kemampuan mental dan kemampuan berpikir dari orang-orang yang hidup bermasyarakat dan menghasilkan filsafat serta ilmu pengetahuan.

Dengan demikian, kebudayaan mencakup suatu sistem tujuan-tujuan dan nilai-nilai tertentu. Artinya, kebudayaan merupakan suatu *blue print of behavior* yang memberikan pedoman tentang apa yang harus dilakukan, boleh dilakukan dan apa yang dilarang. Nilai sosial dan budaya tersebut berperan sebagai pedoman dan pendorong bagi perilaku manusia di dalam proses interaksi sosial. Pada tataran yang lebih konkret, kebudayaan berfungsi sebagai sistem perilaku. Itu berarti,

³ Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*, (Jakarta: Gramedia, 1974), hlm. 32.

⁴ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1976), hlm. 24.

kaedah-kaedah yang berlaku sebenarnya berakar pada nilai-nilai sosial dan budaya dari masyarakat yang bersangkutan. Jadi, segala tingkah laku manusia sesungguhnya berpedoman pada konsepsi-konsepsi abstrak tentang apa yang baik dan apa yang buruk.⁵

Hukum merupakan konkretisasi nilai-nilai yang terbentuk dari kebudayaan suatu masyarakat. Oleh karena setiap masyarakat selalu menghasilkan kebudayaan, maka hukum pun selalu ada di setiap masyarakat dan tampil dengan kekhasannya masing-masing. Itulah sebabnya Wolfgang Friedman menyatakan bahwa hukum tidak mempunyai kekuatan berlaku universal.⁶ Setiap bangsa mengembangkan sendiri kebiasaan hukumnya sebagaimana mereka mempunyai bahasanya sendiri juga. Tidak ada hukum dari suatu negara tertentu dapat dipakaikan untuk bangsa dan negara lain. Menurut Von Savigny,⁷ hukum itu merupakan perncerminan *volksgeist*, jiwa rakyat, yang tidak mudah untuk diterjemahkan melalui perbuatan hukum dewasa ini. Ungkapan ini akan lebih sesuai dengan masyarakat di pedesaan, yang belum mengalami penguraian yang tajam dalam bidang-bidang kehidupan sosialnya.

Daniel S. Lev⁸ di dalam karangannya *Juridical Institutions and Legal Culture in Indonesia* menguraikan tentang sistem hukum dan budaya hukum. Menurut Lev sistem hukum menekankan pada prosedur tetapi tidak menjelaskan tentang bagaimana sesungguhnya orang-orang itu menyelesaikan masalahnya di dalam kehidupan sehari-hari. Adapun budaya hukum diperinci ke dalam “nilai-nilai hukum prosedural” dan “nilai-nilai hukum substantif”. Nilai-nilai hukum prosedural mempersoalkan tentang cara-cara pengaturan masyarakat dan manajemen konflik. Sedangkan, komponen substantif dari budaya hukum itu terdiri dari asumsi-asumsi fundamental

⁵ Soerjono Soekanto, *Ibid*, 1976, hlm. 24.

⁶ Wolfgang Friedman, *Legal Theory*, Edisi Ketiga, (London: Stevens & Sons Limited, 1953). Satjipto Rahardjo, *Op cit*, 1980a.

⁷ Pendapat Von Savigny sebagaimana dikutip oleh Wolfgang Friedman, *Op.Cit*, 1953, hlm. 137. Satjipto Rahardjo, *Op Cit*. 1980a.

⁸ Daniel S. Lev. “Peradilan dan Kultur Hukum Indonesia”, dalam *PRISMA*, No. 6 Tahun II, Desember 1973.

mengenai distribusi maupun penggunaan sumber-sumber di dalam masyarakat, terutama mengenai apa yang adil dan tidak menurut masyarakat dan sebagainya. Budaya hukum merupakan unsur yang penting untuk memahami perbedaan-perbedaan yang terdapat di antara sistem hukum yang satu dengan yang lain.

Dalam pemahaman yang lebih luas Lawrence M. Friedman memasukkan komponen hukum sebagai bagian integral dari suatu sistem hukum. Friedman membedakan unsur sistem itu ke dalam 3 (tiga) macam, yaitu: (1) struktur, (2) substansi, (3) kultur.⁹ Komponen “struktur” adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya dalam mendukung bekerjanya sistem hukum. Komponen “substansi” adalah luaran dari sistem hukum, termasuk di dalamnya norma-norma yang antara lain berwujud peraturan perundang-undangan. Semuanya itu digunakan untuk mengatur tingkah laku manusia. Sedangkan “kultur” (budaya) adalah nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem itu, serta menentukan tempat sistem itu di tengah-tengah budaya bangsa sebagai keseluruhan. Mengenai hal ini Friedman menegaskan, bahwa *a legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance and culture interact*.¹⁰

Dalam setiap usaha untuk merealisasikan tujuan pembangunan, maka sistem hukum itu dapat memainkan peranan sebagai pendukung dan penunjangnya. Suatu sistem hukum yang tidak efektif tentunya akan menghambat terealisasinya tujuan yang ingin dicapai itu. Sistem hukum dapat dikatakan efektif bila perilaku-perilaku manusia di dalam masyarakat sesuai dengan apa yang telah ditentukan di dalam aturan-aturan hukum yang berlaku. Dalam hubungan ini persyaratan yang diajukan oleh Fuller sebagaimana diuraikan terdahulu kiranya perlu diperhatikan. Selain itu, Paul dan Dias mengajukan 5

⁹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System*, (New York: Russell Sage Foundation, 1975). Juga baca Lawrence M. Friedman, “*On Legal Development*”, alih bahasa Rachmadi Djoko Soemadijo dalam *Rutgers Law Review*, No. 1, 1969, hlm. 27-30.

¹⁰ Lawrence M. Friedman, 1975, *Op Cit*, hlm. 13-16.

(lima) syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum, yaitu:¹¹

1. Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami;
2. Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah, dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa; dan
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

Pernyataan yang diajukan baik itu dari Fuller maupun Dias sangat menarik untuk dikaji dalam hubungannya dengan pembicaraan kita tentang budaya hukum. Hukum yang dipakai sebagai sarana untuk merubah tingkah laku, tentunya mengandung nilai-nilai yang berbeda dengan nilai-nilai yang telah dikenal oleh masyarakat terutama masyarakat pedesaan. Mengingat pengetahuan masyarakat desa sangat rendah dan bahkan masih banyak yang buta aksara, maka sulit diharapkan mereka bisa mengerti, bahkan memahami aturan yang ada. Untuk itu, peranan birokrasi pelaksana sangat penting artinya.

Kehadiran apapun produk hukum yang dihasilkan, pada akhirnya menuntut agar anggota-anggota masyarakat sebagai *adresat* hukum bertingkah laku sesuai dengan makna undang-undang tersebut. Chambliss dan Seidman menyebut *adresat* hukum sebagai “pemegang peran”. Seorang anggota masyarakat adalah pemegang peran, dengan demikian mereka diminta untuk memenuhi peran yang diharapkan (*role expectation*). Oleh karena yang paling berpengaruh terhadap diri si pemegang peran

¹¹ Clarence J. Dias, “Research on Legal Services and Poverty, its Relevance to to Design of legal Services Program in Developing Countries”, dalam Washington University Law Quarterly, No. 1 tahun 1975. hlm. 147-163.

adalah budaya hukumnya, maka terjadilah berbagai macam kepincangan dalam pelaksanaannya. Timbullah ketidakcocokan antara peran yang diharapkan dengan peran yang dilakukan (*role performance*).¹²

Untuk dapat menanamkan nilai-nilai baru sehingga dapat melembaga sebagai pola-pola tingkah laku yang baru di masyarakat, maka perlu adanya proses pelebagaan dan internalisasi dalam rangka pembentukan kesadaran hukum masyarakat. Bagaimanakah proses pelebagaan tersebut berjalan dapat dilihat pada formula tentang proses pelebagaan (bagan 4).¹³

	Efektivitas menanamkan unsur-unsur baru		Kekuatan yang menantang dari masyarakat
Proses pelebagaan =			
	Kecepatan menanam unsur-unsur baru		

Efektivitas menanam adalah hasil yang positif dari penggunaan tenaga manusia, alat-alat, organisasi dan metode untuk menanamkan lembaga baru di dalam masyarakat. Penggunaan tenaga manusia di sini adalah bagaimana birokrasi pelaksanaan itu bekerja. Dalam proses ini dibutuhkan komitmen yang tulus dan kemampuan yang tinggi dari para petugas dalam mengimplementasikan kebijaksanaan yang tertuang dalam hukum itu.¹⁴

Tentunya sarana yang memadai serta organisasi yang rapi turut menunjang usaha untuk memperkenalkan kebijaksanaan baru, termasuk hak-hak baru bagi masyarakat yang terkena sasaran pengaturan itu. Usaha yang sungguh-sungguh perlu

¹² Robert B. Seidman, *Law and Development, A General Model*, dalam *Law and Society Review*. Tahun VI (1972), hlm. 311-339.

¹³ Soerjono Soekarno, *Pengantar Sosiologi Hukum*, (Jakarta: 1973), hlm. 103.

¹⁴ Soetandyo Wignjosoebroto, "*Keadilan Sosial: Sebuah Perbincangan tentang Kebutuhan Golongan Miskin dan Apa yang dapat Diperbuat oleh Hukum untuk Memenuhinya*", (Surabaya: FIS Unair, 1980).

dilakukan, karena harus disadari bahwa setiap usaha untuk menanam sesuatu yang baru pasti akan mendapat perlawanan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan. Apabila bentuk perlawanan itu tidak dikelola secara baik oleh petugas pelaksana, maka akan berpengaruh negatif terhadap keberhasilan proses pelebagaan tersebut.

Sistem pengawasan yang rapi harus pula dikembangkan, serta usaha-usaha untuk menyadarkan mereka tentang unsur-unsur baru tersebut terus ditanamkan dan ditegaskan. Panjang atau pendeknya jangka waktu yang dibutuhkan untuk proses penanaman unsur-unsur baru itu juga ikut menentukan keberhasilannya. Semakin tergesa-gesa orang berusaha menanam dan semakin cepat pula mengharapkan hasil, semakin tipis efek positif yang muncul dari proses pelebagaan itu.

B. Analisis Budaya Hukum dalam Pelaksanaan Pemilu

Dalam perspektif antropologis, masyarakat memiliki sistem budaya tersendiri sebagai produk dari proses interaksi mereka dengan lingkungannya, baik lingkungan fisik maupun sosial. Manifestasi dari sistem budaya yang dimiliki masyarakat dapat dimediasi dan terwujud ke dalam pranata-pranata sosial budaya yang ada.

Untuk memasukkan nilai-nilai yang baru ke dalam masyarakat memerlukan perubahan sikap dari anggota-anggota masyarakatnya. Oleh karena itu, pengembangan pelbagai strategi untuk menanamkan konsep-konsep dan persepsi baru perlu dilakukan untuk mempermudah dan membantu masyarakat beradaptasi dengan realitas baru itu. Jadi, di sini kita berhadapan dengan usaha untuk merombak cara pandang maupun nilai-nilai yang selama ini telah berfungsi dengan baik.

Dalam perspektif antropologi hukum, hukum negara tidak pernah diterima sekedar “teks normatif” tentang “apa” yang seharusnya dipatuhi, ditaati dan dilakukan. Hukum negara seringkali dimaknai sebagai “dokumen asing” yang terhadapnya rakyat bergumul soal “bagaimana” mematuhi, menaati dan

melakukan sekalian keharusan itu.¹⁵ Bahkan setiap regulasi negara senantiasa dihadapkan pada pertanyaan, apakah ia memiliki keabsahan kultural sebagai meminjam *van Perseun*, “paspor budaya” dalam lingkungan mereka.¹⁶

Situasi itu, juga sedikit banyak terkait dengan realitas bahwa masyarakat sebagai lingkungan “yang berisi”. Inilah persoalan kedua. Masyarakat, bukanlah bejana yang kosong. Mereka memiliki apa yang disebut *volksgameenschappen* yang terdiri dari nilai, norma, teritor, kepemimpinan dan manajemen konflik sebagai sistem tatanan¹⁷ yang telah teruji kefungsionalannya dalam sistem situasi mereka. Itulah sebabnya, meski sekalian ketentuan, prosedur, sistem penegakan hukum negara telah dikenal dan dipahami oleh masyarakat, tidak ada jaminan bahwa masyarakat akan serta merta menjadikannya sebagai instrumen yang bersifat harus pula.

Baik James C.N. Paul maupun Clarence J. Dias berpendapat, bahwa perdebatan nilai-nilai yang terkandung di dalam hukum nasional dan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat (desa) seringkali menyulitkan masyarakat untuk dapat mengerti ketentuan-ketentuan hukum nasional yang berlaku. Penyebarluasan hukum nasional kepada masyarakat desa dirasa sangat kurang. Lembaga legislatif yang menghasilkan perundang-

¹⁵ Ini terkait dengan hakekat hukum/regulasi negara yang dibuat dan berasal dari orang lain, dalam hal ini negara. Hukum dibuat oleh orang tertentu, dengan maksud dan tujuan tertentu, serta dalam ruang dan waktu tertentu pula. Pendeknya hukum merupakan konstruksi manusia dalam konteks situasi tertentu yang tidak selamanya relevan dalam ruang dan waktu yang lain.

¹⁶ Istilah paspor budaya ini dikemukakan van Persuen untuk menjelaskan keabsahan sebuah jawaban budaya dalam suatu lingkungan budaya. Ini merupakan penilaian kritis terhadap strategi budaya untuk menjawab tantangan lingkungannya. Sebuah tawaran dapat memiliki kualifikasi paspor budaya hanya apabila ia tepat guna menjawab pergumulan setempat. C. van Peursen, Strategi Kebudayaan, (Jakarta-Yogyakarta: Gunung Mulia Kanisius, 1985)

¹⁷ Memakai term Friedman, sekalian itu merupakan kekuatan sosial (social force) yang disebut budaya hukum. Suatu aturan hukum positif diterima atau tidak oleh masyarakat banyak ditentukan oleh sikap, pandangan, serta nilai-nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan. Lawrence M. Friedman. 1977. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russe! Sage Foundation. hlm. 15. Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum. (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 153-155.

undangan dan penjelasan itu seringkali dirasa masih berada pada jarak geografis maupun sosial yang terlalu jauh.¹⁸

Pada aras empirik, hukum negara¹⁹ yang dibentuk relatif sempurna dalam lingkungan pembuatnya, dan diproyeksi menjadi penentu perilaku yang bersifat harus bagi semua, tidak selalu diterima demikian oleh komunitas lokal. Acapkali, bagi rakyat muatan sebuah regulasi tidak pernah ditangkap sebagai keharusan-keharusan objektif yang bebas penilaian, tetapi juga selalu dikaitkan dengan makna-makna budaya dan sistem simbolik lokal, entah dalam makna sebagai janji-janji, model baru, stigma atau pun sebagai simbolik kekuasaan, pemicu konflik dan sebagainya.²⁰

Untuk memahami relevansi pelaksanaan Pemilu terhadap budaya berkonstitusi dapat dipakai pendekatan analisis budaya hukum.²¹ Analisis budaya merupakan upaya untuk masuk ke dalam dunia konseptual kelompok manusia tertentu. Ia berusaha untuk memahami nilai-nilai, konsep-konsep dan gagasan-gagasan “melalui mana” dan dengan “apa” sekelompok manusia itu hidup, serta memahami, baik pengalaman-pengalamannya sendiri maupun dunia di mana mereka hidup. Dalam perspektif

¹⁸ James C.N. Paul dan Clarence J. Dias, “*Law and Legal Resources in The Mobilization of The Rural Poor for Self-Reliant Development*” dalam *International Center for Law in Development*, Edisi Juli 1980.

¹⁹ Penyebutan ini menunjuk pada *state law* berupa hukum perundang-undangan untuk membedakannya dengan *non state law*, seperti hukum adat, hukum kebiasaan, yang dalam literatur tercakup dalam konsep-konsep; *living law*, *people law*, *traditional law*, *customary law*. Lihat Von Benda-Backman. 1990. “*Changing Legal Pluralism in Indonesia*.” IV Th. *International Symposium Commission on Folk Law and Legal Pluralism*. Ottawa. hlm. 100. Selanjutnya istilah hukum negara akan dipakai secara bergantian dan dalam makna yang sama dengan istilah regulasi negara.

²⁰ Similar dengan itu, Galanter mengatakan bahwa setiap aturan atau pun keputusan hukum tidak pernah bermakna tunggal ketika diterapkan pada situasi riil dengan ruang dan waktu yang unik. Artinya, setiap orang atau kelompok dalam sistem situasinya, selalu memberi makna ganda terhadap setiap sistem aturan hukum. Asumsi keseragaman makna yang melampaui ruang dan waktu merupakan ideologi yang harus dibayar” dengan mengorbankan hal-hal yang substansial di tingkat lokal. Marc Galanter, “*Justice in Many Rooms: Courts, Private Ordering and Indigenous Law*”, dalam *Journal of Legal Pluralism*, 1981. hlm. 99.

²¹ Eka Darmaputera. Pancasila. *Op. Cit.* hlm. 3.

ini, persoalan tentang keabsahan dan kegunaan hukum negara, tidak diukur dari apa yang bersifat harus menurut orang luar, tetapi bagaimana sesungguhnya menurut orang dalam.²²

Konsekuensi metodis dari pendekatan ini, dengan demikian, menuntut suatu upaya untuk masuk dalam dunia konseptual “orang dalam”, sehingga dapat memahami konsep-konsep, gagasan-gagasan dan nilai-nilai melalui mana dan dengan apa mereka itu hidup, serta memahami baik pengalaman-pengalamannya sendiri maupun dunia di mana mereka hidup.²³

Ada 3 (tiga) karakteristik dalam analisis budaya. *Pertama*, pendekatan budaya harus holistik. Artinya tidak hanya berpusat semata-mata pada satu bagian budaya sebagai yang lebih penting dan yang lainnya tidak penting. *Kedua*, harus mampu berbicara pada kekuatan-kekuatan yang membentuk “jati diri” dalam suatu budaya sebagai modal pribumi. *Ketiga*, harus mampu memperhitungkan masalah perubahan sosial yang sedang terjadi dalam masyarakat tersebut. Dalam kaitan dengan itu, terdapat 4 (empat) pendekatan yang biasa dipakai: 1) pendekatan struktural, 2) pendekatan fungsional, 3) pendekatan materialisme dan ekologi, 4) pendekatan kognitif dan semiotika.

Jelaslah metode ini berusaha memahami suatu objek tidak melalui kacamata orang luar. Ia tidak mengamati dari luar, tapi dari dalam. Tidak secara *gebyah uyah* memahami secara umum saja, tetapi menghormati kekhususan dan keunikannya.²⁴ Pendeknya pendekatan ini berusaha menjelaskan logika dari

²² Inilah yang disebut analisis emic. Analisis emic bertugas menganalisis, mensistematisir dan menjabarkan pengamatan dan penafsiran "dari dalam" sedemikian rupa sehingga ia mampu mengungkapkan kenormalan logika tingkah laku sosial masyarakat tertentu, tanpa mengurangi keistimewaannya. *Ibid.* hlm. 4.

²³ Lihat dalam Robert J. Screiter.. Rancang Bangun Teologi Lokal. (terj) Stenhen Sulaiman. (Jakarta: Gunung Mulia, 1991), hlm. 70-73. James P. Spradley (ed). 1972. Marvin Harris. 1979. Studi ini sendiri memakai pendekatan fungsional, yakni melihat budaya setempat dan regulasi negara sebagaimana ia beroperasi secara nyata, as it is. Terutama bukan melihat ideal-idealnya, tetapi menangkap keduanya dalam kenyataan *ex opere operato*.

²⁴ *Ibid.* hlm. 4.

tingkah laku sosial masyarakat lokal terhadap hukum negara, melalui kebudayaan mereka.²⁵

Oleh karena tingkah laku orang lain yang dipelajari, maka analisis budaya tidak bisa tidak selalu merupakan penafsiran, yakni penafsiran tentang bagaimana pelaku sendiri memberi makna terhadap tindakannya.

Dengan demikian analisis budaya hukum merupakan studi analisis dan interpretasi terhadap logika di balik tingkah laku komunitas. Ini tidak berarti bahwa studi ini merupakan studi tentang komunitas lokal tertentu. Akan tetapi, yang dilakukan justru mengkaji permasalahan sekitar kehadiran hukum negara dalam masyarakat lokal.

Satuan analisis dalam pola pendekatan budaya hukum ini adalah; *pertama*, kerangka logis dunia kehidupan komunitas, berupa klasifikasi abstrak budaya tentang apa yang benar, baik dan tepat bagi mereka. *Kedua*, situasi perjumpaan hukum negara dengan budaya lokal, berikut beban yang muncul sekitar pertemuan itu.

III. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Kehadiran apapun produk hukum yang dihasilkan negara, pada akhirnya akan berinteraksi dengan budaya hukum masyarakat. Relasi demikian menuntut agar peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilu sebagai suatu bentuk hukum negara tidak hanya sebagai kaidah hukum positif melainkan menjadi kaidah kultural;
2. Penggunaan analisis budaya hukum dalam pelaksanaan Pemilu menekankan perlunya untuk masuk ke dalam dunia konseptual kelompok masyarakat tertentu. Dalam perspektif demikian, persoalan tentang keabsahan dan kegunaan peraturan hukum tentang Pemilu, tidak diukur dari apa yang bersifat harus menurut orang luar, tetapi bagaimana sesungguhnya menurut orang dalam.

²⁵ Clifford Geertz, *The Interpretation of Culture*, (New York: Basic Books Inc, 1973). hlm. 29.

B. Saran

1. Pelaksanaan Pemilu sebagai salah satu bentuk budaya hukum berkonstitusi harus meningkat tidak hanya pada masalah prosedural namun lebih jauh harus berupaya untuk mewujudkan keadilan substantif hukum, sehingga terpilih pemimpin negara yang *legitimed* dan *acceptable*.
2. Analisis budaya hukum atas pelaksanaan Pemilu dapat digunakan untuk mempermudah dan membantu masyarakat beradaptasi dengan realitas pengaturan hukum yang baru.

IV. DAFTAR PUSTAKA

- C., van Peursen, 1985. *Strategi Kebudayaan*, Jakarta-Yogyakarta: Gunung Mulia Kanisius.
- Charles, Sampford, 1989. *The Disorder of Law: Critics! Legal Theory*. New York: Basil Blackwell Inc.
- C.K., Allen, 1958. *Law In The Making*. New York; Oxford University Press.
- Clarence, J. Dias, "Research on Legal Services and Poverty, its Relevance to to Design of legal Services Program in Developing Countries", dalam *Washington University Law Quarterly*, No. 1 Tahun 1975.
- Clifford, Geertz, 1973. *The Interpretation of Culture*, New York: Basic Books. Inc.
- Daniel, S. Lev. "Peradilan dan Kultur Hukum Indonesia", dalam *PRISMA*, No. 6 Tahun II, Desember 1973.
- Darmaputera, 1997. *Pancasila: Identitas dan Modernitas, Tujuan Etis dan Budaya*, Jakarta: Gunung Mulia.
- David, Trubek, 1972. "Max Weber on Law and Rise of Capitalism." Wisconsin: Wisconsin Review.
- Koentjaraningrat, 1974. *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*, Jakarta: Gramedia.
- Lawrence, M. Friedman, 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation.

- Lon, L. Fuller, 1971. *The Morality of Law*, New Haven, Conn: Yale University Press.
- Marc, Galanter, "Modernisasi Sistem Hukum dalam Modernisasi, Dinamika Pertumbuhan", dalam *Myron Weina, Voice of America Forum Lectures*.
- Robert, B. Seidman, 1972. "Law and Development, a General Model", dalam *Law and Society Review*, Tahun VI (1972).
- Satjipto, Rahardjo, 1980. *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Bandung: Alumni.
- _____, 1986. *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.
- Soerjono, Soekanto, 1973. *Pengantar Sosiologi Hukum*, Jakarta.
- _____, 1976. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia.
- Soetandyo, Wignjosoebroto, 1994. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____, 1980. *Keadilan Sosial: Sebuah Perbincangan tentang Kebutuhan Golongan Miskin dan Apa yang Dapat Diperbuat oleh Hukum untuk Memenuhinya*, Surabaya: FIS Unair.
- Wolfgang, Friedman, 1953. *Legal Theory*, Edisi Ketiga, London: Stevens & Sons Limited.

MAKNA KEMANDIRIAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM

Oleh:

Mujiyana

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah
Yogyakarta

Abstract

General election is carried out as the implementation of people's independence according to the Indonesian's constitution (UUD 1945). The constitutional basis for the general election is chapter 22E of UUD 1945, the third amendment. General Election Commission is an institution with broad authority. This broad authority influences the independence of this institution. The identified problems which will be studied are: What is the meaning of the independence Regional General Election Commission as the executor of the general election? This study is a descriptive analysis which aims to give a description on the implementation of the General Election Commission's authority during the general election. It focuses the problems on the meaning of the General Election Commission Independence. The General Election Commission independence is viewed from its independence in determining the regulations of the general election and overcoming the violations. This is a normative independence, meaning that the looseness and the authority of the General Election Commission during general election process is attributed to the normative responsibility.

Keywords: Independence, General Election Commission, General Election.

I. PENDAHULUAN

Sebelum tanggal 9 April 2009, Komisi Pemilihan Umum (KPU) terus menerus meyakinkan bahwa prosedur menentukan Daftar Pemilih Tetap (DPT) itu sudah memenuhi aturan yang

ada, dan tingkat kesalahan bisa ditekan lebih rendah, walau sulit mencapai titik nol, dengan harapan pemilu berlangsung sesuai jadwal dan tidak ada keributan di sana-sini. Pesta demokrasi ini semarak dengan penuh pemahaman arti demokrasi sejati. Akan tetapi persoalan DPT telah menimbulkan perbedaan persepsi. Ada yang menduga bermuatan manipulasi, ada yang memafhumi sebagai kesalahan KPU, tetapi tidak sedikit yang memprotes cara kerja KPU sehingga hal macam itu harus terjadi. Ragam perbedaan inilah merupakan unsur pemicu konflik. Salah satu definisi menyebutkan, “konflik adalah bentuk pertentangan alamiah yang dihasilkan oleh individu atau kelompok karena mereka yang terlibat memiliki perbedaan sikap, kepercayaan, nilai atau kebutuhan”¹. KPU banyak beralasan bahwa yang mempunyai hak pilih menurut undang-undang adalah warga negara yang terdaftar di DPT bukan yang memiliki KTP. Tampaknya KPU berpijak dengan paradigma prosedural administratif bukan dengan kinerja birokrasi modern yang responsif. Di benak anggota KPU, pemilu yang sukses adalah pemilu yang sesuai dengan prosedur bukan pada tingginya partisipasi.²

KPU tidak peduli dan responsif jika undang-undang ternyata menghalangi dan membatasi hak warga negara untuk memilih yang merupakan hak dasar dan dijamin oleh UUD. KPU seharusnya lebih responsif supaya masalah DPT bisa diatasi dengan KPU mendesak pemerintah mengeluarkan Perpu. Banyak pihak berharap presiden akan mengeluarkan Perpu dalam mengantisipasi banyaknya warga yang tidak terdaftar di DPT, sayang hal itu tidak dilakukan. Akibatnya tahun 2009 ini banyak warga seperti penulis yang tidak memiliki hak memilih, padahal seharusnya bisa jika KPU sudah mengantisipasi dari sejak lama dan presiden mengeluarkan Perpu.³

DPT juga dianggap sebagai biang keladi melonjaknya jumlah golongan putih (golput) pemilu 2009 yang diperkirakan mencapai kira-kira 30% dari keseluruhan jumlah pemilih di Indonesia. Bahkan prosentase ini diperkirakan melampaui dukungan bagi

¹ http://harianjoglosemar.com/index.hp?option=com_content&task=view&id=36482

² <http://blog.unila.ac.id/budikurniawan/2009/04/>

³ <http://blog.unila.ac.id/budikurniawan/2009/04/>

partai politik pemenang pemilu. Permasalahan golput apabila dikaji secara mendalam tidak hanya masalah warga negara yang tidak memilih dalam pemilu saja, melainkan suatu rangkaian permasalahan administratif yaitu tidak terdaftar di dalam DPT, melainkan juga permasalahan legitimasi parlemen yang akan dibentuk oleh pemilu 2009.

Sebuah partisipasi politik yang berhubungan dengan esensi sistem demokrasi yang kita sepakati. Pemilu ini diharapkan dapat menjadi sarana pelegitimasi kekuasaan yang berjalan dengan lancar, tanpa konflik, dan diterima oleh semua pihak. Pemilu sebagai sarana penyampaian aspirasi politik warga negara idealnya adalah kegiatan sukarela, tanpa paksaan, dan cermin dari kekuasaan utuh rakyat.

Legitimasi ini menunjukkan adanya dukungan dan pengakuan rakyat pada lembaga parlemen, dan ini sangat penting artinya dalam membentuk pemerintahan demokrasi yaitu bentuk pemerintahan yang mengejawantahkan kemauan dan dukungan rakyat sebagai preferensi utama menjalankan roda pemerintahan. Apabila parlemen hanya dijustifikasi oleh 70% dari keseluruhan rakyat Indonesia yang memiliki hak pilih, maka jelas terlihat 30% warga negara tidak memberikan dukungan ini. Legitimasi atau dukungan dan pengakuan rakyat terhadap pemerintahan sangat bermakna dalam hubungan internal maupun dalam hubungan eksternal dengan negara lain. Angka golput yang tinggi akan mempengaruhi kredibilitas parlemen dan pemerintahan negara Indonesia. Kebijakan-kebijakan luar negeri sangat tergantung juga pada dukungan dan pengakuan negara asing terhadap kedaulatan dan stabilitas politik dalam negeri. Investor asing akan berpikir dua kali untuk menanamkan investasinya ke Indonesia, ketika mengetahui angka golput mencapai 30%, angka yang cukup signifikan potensial mempengaruhi stabilitas negara. Investor sangat membutuhkan jaminan keselamatan atas investasi yang ditanamkan di Indonesia, dan itu hanya pemerintah yang bisa merealisasikan.

Konstitusi mengatur kewenangan menyelenggarakan pemilu kepada lembaga KPU, dan selanjutnya oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 diberi nama Lembaga KPU

yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, dengan kewenangan menyelenggarakan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, dituntut mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

Kedudukan KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu kuat dan bersifat mandiri. Hal ini sangat penting maknanya, dalam penyelenggaraan pemilu selanjutnya. Munculnya beberapa komentar dan sorotan, sangat mempengaruhi otoritas dan kemandirian KPU sebagai lembaga yang menyelenggarakan pemilu. KPU sebagai organ negara, dan peran yang dilaksanakan KPU adalah peran negara, sudah selayaknya dan sepatutnya diperlakukan sama dengan organ-organ negara yang lain, artinya diberikan perlindungan hukum yang memadai supaya tugas dan kewajibannya dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Ketika undang-undang memberikan kewenangan suatu lembaga negara, maka lembaga tersebut harus mempertanggungjawabkannya. Kemandirian KPU dimaksudkan bahwa dalam hal penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah secara langsung, terbebas dari pengaruh pihak manapun, untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah yang independen dan demokratis.

Segala problematika tersebut, menggugah penulis untuk melakukan kajian mengenai kemandirian KPU dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

II. PERMASALAHAN

Apakah makna kemandirian KPU dalam penyelenggaraan pemilihan umum?

III. PEMBAHASAN

A. Teori Kemandirian Lembaga Negara

Pemisahan kekuasaan dalam suatu negara sangat esensial untuk menjamin bentuk-bentuk kemandirian lembaga-lembaga negara.⁴ Kemandirian lembaga pemerintahan diberikan dalam rangka membatasi kekuasaan negara, terutama kekuasaan

⁴ David Beetham dan Kevin Boyle, *Demokrasi*, (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 108.

eksekutif yang membawahi banyak sekali lembaga pemerintahan, seperti Komisi Pemilihan Umum, Komisi Ombudsman Nasional, dan lain sebagainya.⁵ Lembaga-lembaga pemerintahan tersebut sebelumnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen atau mandiri. Kemandirian lembaga dianggap sangat penting untuk menjamin demokrasi, karena jika tidak mandiri, fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Kemandirian juga diperlukan oleh tiap-tiap lembaga pemerintahan untuk meningkatkan kinerja dan membuat bebas dan mandiri, dalam hal mengatur urusan internal organisasi maupun urusan eksternal terkait dengan lembaga pemerintahan yang lain.

Secara etimologis kemandirian berasal dari kata "mandiri" yang artinya dalam keadaan dapat berdiri sendiri, tidak bergantung kepada orang lain. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kemandirian diartikan dengan hal atau keadaan dapat berdiri sendiri tanpa tergantung kepada orang lain.⁶ Kemandirian dalam arti kemandirian lembaga/institusi; kemandirian dalam pelaksanaan tugas-tugas, dan kemandirian dari para aparat/pejabat/struktur lembaga tersebut.⁷ Kemandirian atau independensi diartikan sebagai sikap atau integritas yang menjaga institusi/lembaga dan anggota dari institusi/lembaga tersebut untuk bersikap obyektif, netral, dan tidak terpengaruh terhadap tekanan dalam bentuk apapun.⁸

Faktor yang mempengaruhi kemandirian antara lain terdapat 2 (dua) faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yaitu segala hal yang berkaitan dengan sumber daya manusia, misalnya rekrutmen, pendidikan, honor, atau gaji. Faktor eksternal yaitu faktor yang berpengaruh terhadap proses

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 126.

⁶ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1997), hlm. 625.

⁷ Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 53.

⁸ Priyo Budi Santoso, 2005, "Posisi, Tugas, Wewenang dan Keanggotaan KPU", <http://www.kafispolgama.or.id>, Kamis, 22 Desember 2005, diunduh Kamis, 20 April 2006.

penyelenggaraan fungsi atau tugas suatu instansi/lembaga, antara lain: peraturan perundang-undangan, intervensi dari pihak luar/tekanan, hubungan dengan instansi lainnya, serta sistem pemerintahan (politik).⁹

Aspek kemandirian suatu institusi/lembaga meliputi 2 (dua) aspek yaitu kemandirian institusi/lembaga dan keanggotaannya. Jadi kemandirian harus lebih dipertegas sebagai sikap yang tidak mudah dipengaruhi atau terpengaruh.¹⁰ Institusi/lembaga independen adalah lembaga yang di dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga negara lainnya.¹¹ Kemandirian lembaga dipahami sebagai tidak adanya pengaruh yang datang dari pihak ketiga atau lembaga lain di luar kekuasaan suatu lembaga dalam proses penyelenggaraan fungsi atau tugasnya.¹² Di sisi yang lain kemandirian juga diwujudkan dengan sikap ketidakberpihakan dari lembaga tersebut kepada suatu lembaga lain atau pihak lain dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan ketiadaan bias atau kecurigaan tertentu dalam membuat pertimbangan-pertimbangan lain yang terkait dengan pandangan politik dan agama yang dianut oleh anggota suatu lembaga.¹³

Independensi atau kemandirian suatu institusi/lembaga dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh suatu institusi/lembaga untuk melanggengkan kekuasaan dan berbuat sewenang-wenang.¹⁴ Tingginya kemandirian suatu institusi/lembaga memungkinkan lembaga tersebut bertindak sewenang-wenang atau otoriter. Jika demikian kemudian harus ditetapkan ukuran-ukuran pertanggungjawabannya.¹⁵

⁹ Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *op.cit.*, hlm. 54.

¹⁰ Priyo Budi Santoso, *loc.cit.*

¹¹ Pasal 11 dan Penjelasannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

¹² A. Ahsin Tohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Keadilan*, (Jakarta: ELSAM, 2004), hlm. 51.

¹³ *Ibid.*, hlm. 52.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 126.

¹⁵ M. Fajrul Falaakh, 2003, "Kemandirian dan Tanggung Jawab Kekuasaan Kehakiman", Desember 2003, <http://www.komisihukum.go.id>, diunduh 23 Maret 2006, Jam 14.04 WIB.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kemandirian suatu lembaga pemerintahan, dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu faktor internal dan faktor eksternal.¹⁶ Faktor internal adalah faktor yang mempengaruhi kemandirian anggota lembaga pemerintahan dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Faktor internal terkait dengan kualitas sumber daya manusianya, misalnya pendidikannya, kesejahteraannya, rekrutmennya, dan lain sebagainya. Faktor eksternal adalah faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses penyelenggaraan peradilan yang datangnya dari luar diri anggota lembaga pemerintahan tersebut, terutama berkaitan dengan sistem politik, dan sistem hukum,¹⁷ misalnya adanya tekanan kerja, hubungan dengan lembaga lain.

B. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Perubahan pertama UUD 1945 tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001, hingga perubahan keempat tahun 2002 telah mencakup perubahan yang sangat banyak dan sangat luas. Perubahan-perubahan sangat mempengaruhi struktur lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia.¹⁸

Perubahan tersebut di atas sangat penting dan pengaruhnya cukup signifikan dalam perkembangan dan hubungan antar lembaga-lembaga negara di kemudian hari. Perubahan UUD 1945 juga memperbaharui kelembagaan negara, antara lain perubahan-perubahan tersebut telah melahirkan kewenangan baru bagi lembaga yang sudah ada, misalnya Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki kewenangan membentuk undang-undang, dan melahirkan lembaga-lembaga baru, misalnya Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Pada aspek kelembagaan, yang terpenting adalah mengenai hakikat kekuasaan yang diorganisasikan dalam struktur kenegaraan. Apa dan siapakah yang memegang kekuasaan tertinggi atau yang disebut sebagai pemegang kedaulatan

¹⁶ Bambang Sutyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005, *op.cit.*, hlm. 60.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 60.

¹⁸ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 2.

dalam negara.¹⁹ UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD". Kedaulatan rakyat yang menjadi dasar pelaksanaan demokrasi, oleh UUD 1945 telah diatur cara pelaksanaannya dengan 2 (dua) cara, yaitu secara langsung dan tidak langsung.²⁰ Demokrasi langsung dijawantahkan dengan pelaksanaan pemilihan umum, sedangkan demokrasi tidak langsung adalah pelaksanaan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada lembaga-lembaga negara yang implementasinya harus mendasarkan pada ketentuan UUD 1945.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut ketentuan Pasal 1 ayat (2), tidak dapat dilepaskan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa: "negara Indonesia adalah negara Hukum". Pelaksanaan lebih lanjut kedaulatan di dalam negara hukum Indonesia, adalah perwujudan kedaulatan rakyat melalui instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan sebagai institusi hukum yang tertib.²¹ Oleh karena itu, prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.²²

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui 2 (dua) pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*).²³ Pemisahan kekuasaan bersifat horisontal dalam arti kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*).²⁴ Dalam pemerintahan yang bersistem pemisahan

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 9.

²⁰ Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 166.

²¹ Jimly Asshiddiqie, 2004, *op.cit.*, hlm. 10.

²² *Ibid.*, hlm. 35.

²³ *Ibid.*, hlm. 11.

²⁴ *Ibid.*

kekuasaan, harus terdapat mekanisme *checks and balances* dari sesama lembaga negara.²⁵ Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Sri Soemantri²⁶ dengan mendasarkan pada pendapat **Logemann**, menyatakan bahwa masalah lembaga-lembaga negara itu meliputi:

1. pengadaan lembaga-lembaga negara, dalam arti siapa yang mengadakannya;
2. oleh karena setiap lembaga-lembaga negara harus diduduki oleh pejabat, timbul pertanyaan bagaimana melengkapinya dengan pejabat. Dengan perkataan lain, bagaimana cara pengisian lembaga-lembaga negara tersebut, melalui pemilihan, pengangkatan atau campuran;
3. apa tugas dan wewenangnya. Seperti diketahui, dalam usaha mencapai tujuan negara setiap lembaga diberi tugas dan wewenang;
4. perhubungan kekuasaan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain.

Merujuk pada ketentuan di atas, Sri Soemantri menyatakan bahwa lembaga-lembaga negara setelah perubahan UUD 1945 terdiri atas: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Dewan Perwakilan Daerah; (4) Presiden dan Wakil Presiden; (5) Mahkamah Agung; (6) Mahkamah Konstitusi; (7) Komisi Yudisial; dan (8) Badan Pemeriksa Keuangan.²⁷

Sedangkan Abdul Mukthie Fadjar menggunakan beberapa penafsiran untuk mendefinisikan lembaga-lembaga negara. Penafsiran Abdul Mukthie Fadjar dilandasi dengan telah

²⁵ Soewoto Mulyosudarmo, "Implikasi Perubahan Rumusan Kedaulatan Rakyat Terhadap Sistem Ketatanegaraan", dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Malang: In-Trans, 2004), hlm. 3.

²⁶ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 124.

²⁷ *Ibid.*

ditetapkannya salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, selanjutnya disebut dengan kewenangan konstitusional lembaga negara.²⁸ Salah satu lembaga yang dimaksud adalah Komisi Pemilihan Umum.

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa dalam membicarakan organisasi negara, ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsi. Dalam UUD 1945, organ-organ yang dimaksud atau lembaga-lembaga negara ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit fungsinya. Ada pula lembaga yang baik nama dan fungsi atau kewenangannya di dalam UUD 1945. Akan tetapi di dalam UUD 1945 terdapat 34 organ yang disebutkan keberadaannya di dalam UUD 1945, yaitu:

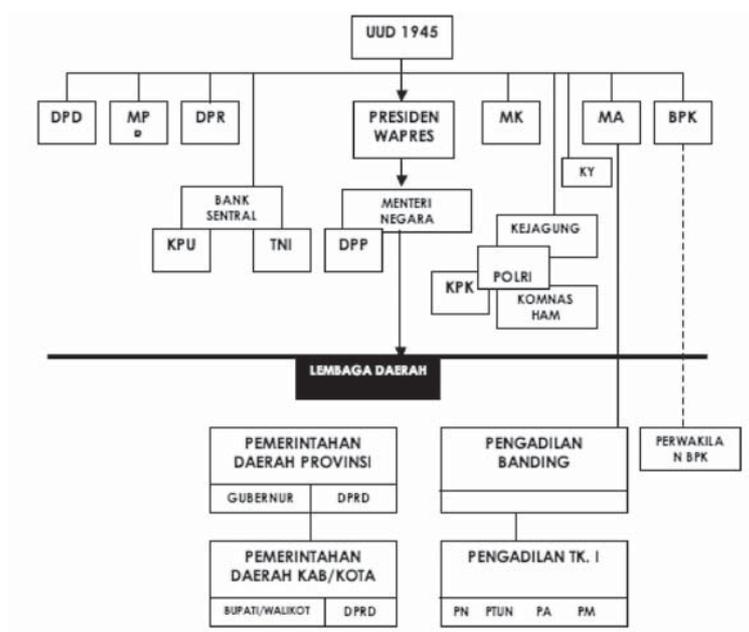
- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (2) Presiden; (3) Wakil Presiden; (4) Menteri dan Kementerian Negara; (5) Dewan Pertimbangan Presiden; (6) Duta; (7) Dewan Perwakilan Rakyat; (8) Dewan Perwakilan Daerah; (9) Mahkamah Agung; (10) Mahkamah Konstitusi; (11) Badan Pemeriksa Keuangan; (12) **Komisi Pemilihan Umum**; (13) Komisi Yudisial; (14) Badan-Badan lain yang fungsinya terkait dengan Kehakiman seperti Kejaksaan; (15) Bank Sentral; (16) Tentara Nasional Indonesia; (17) Kepolisian Negara Republik Indonesia; (18) Menteri Luar Negeri; (19) Menteri Dalam Negeri; (20) Menteri Pertahanan; (21) Konsul; (22) Pemerintahan Daerah Provinsi; (23) Gubernur; (24) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; (25) Pemerintahan Daerah Kabupaten; (26) Bupati; (27) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten; (28) Pemerintahan Daerah Kota; (29) Walikota; (30) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota; (31) Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa; (32) Angkatan Darat (TNI AD); (33) Angkatan Laut (TNI AL); (34) Angkatan Udara (TNI AU).²⁹

²⁸ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 183.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 99-104.

Jimly Asshiddiqie memperluas pengertian lembaga-lembaga negara, yaitu lembaga-lembaga yang pengaturan dan pembentukannya hanya didasarkan pada undang-undang tetapi memiliki *constitutional importance* dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD 1945.³⁰ Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ada yang bersifat primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Menurut Jimly Asshiddiqie, struktur ketatanegaraan pasca perubahan UUD 1945 dapat digambarkan dalam gambar 1, yang menunjukkan makin banyaknya lembaga negara yang disebutkan namanya secara implisit dalam UUD 1945.

Gambar 1. Bagan Struktur Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945



Sumber: Jimly Asshidieqie, 2006.

Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 Perubahan Ketiga menyatakan bahwa: "pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri".

³⁰ *Ibid*, hlm. 105.

Pembuat undang-undang menetapkan bahwa lembaga yang menyelenggarakan pemilu diberi nama "Komisi Pemilihan Umum" atau KPU, seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Artinya, KPU termasuk salah satu lembaga-lembaga yang memiliki *constitutional importance* dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD 1945.

Kewenangan yang diberikan UUD 1945 kepada lembaga KPU bersifat kewenangan atributif, yaitu kewenangan yang diberikan langsung kepada suatu lembaga. Dalam perspektif hukum administrasi negara, kewenangan atributif adalah kewenangan yang diberikan kepada suatu lembaga untuk melaksanakan sesuatu hal yang diatur di dalam peraturan, dan dimungkinkan melahirkan diskresi. Diskresi yang dimiliki oleh KPU diatur secara jelas di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, yaitu kewenangan *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation*, adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pemilu yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process*, dimaksudkan bahwa seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan pemilu yang bersifat legal maupun teknis. *Electoral law enforcement* adalah penegakan hukum terhadap aturan-aturan pemilu baik administratif, maupun pidana.

Dalam pelaksanaan tugasnya, kelembagaan KPU diberikan sifat nasional, tetap, dan mandiri. Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya; KPU memberikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

C. Makna Kemandirian Komisi Pemilihan Umum dalam Penyelenggaraan Pemilu

Kemandirian KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum sangat penting maknanya. Kemandirian

KPUD, dapat dilihat dengan menggunakan analogi kemandirian kekuasaan kehakiman yang secara jelas disebutkan di dalam banyak peraturan baik di tingkat internasional maupun nasional. Kemandirian kekuasaan kehakiman meliputi: (1) kemandirian lembaga atau institusinya; (2) kemandirian proses peradilan; dan (3) kemandirian hakimnya. Sehingga apabila dianalogikan ke lembaga KPU, maka kemandirian KPU meliputi: (1) kemandirian lembaga; (2) kemandirian proses menyelenggarakan pemilihan umum; (3) kemandirian anggota KPU.

1. Kemandirian Lembaga

Parameter mandiri tidaknya KPU dapat dilihat dari beberapa hal:

- a. Ketergantungan lembaga KPU dengan lembaga lain atau tidak, saling mempengaruhi dalam melaksanakan tugasnya, dapat dilihat dari: (1) kemandirian organisasi; (2) kemandirian kepemimpinan; dan (3) kemandirian dalam anggaran;
- b. Hubungan lembaga KPU dengan lembaga negara lainnya.

a. Kemandirian Organisasi

Struktur organisasi penyelenggara pemilihan umum terdiri atas KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, sebagai unit pelaksana teknis pemilihan umum.

Kewenangan-kewenangan ini menjejawantahkan bahwa sudah seharusnya lembaga KPU. Keleluasaannya tersebut dalam implementasinya oleh anggota KPU harus dipahami bahwa keleluasaan itu hanya sebatas normatif, artinya bahwa keleluasaan dan kewenangan KPU dalam penyelenggaraan pemilu dilekati dengan kewajiban-kewajiban yang harus dipertanggungjawabkan secara normatif, dan dibatasi oleh ketentuan normatif juga.

Dalam pemilihan umum, KPU merupakan penyelenggara tertinggi, dan bertanggungjawab melaksanakan fungsi *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*, sebagai konsekuensi struktural. Sedangkan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS hanya melaksanakan fungsi *electoral process*.

b. Kemandirian Kepemimpinan

KPU dapat menentukan sendiri pemilihan Ketua dan anggota KPU tanpa campur tangan dari Pemerintah. Selain itu, KPU dapat membentuk unsur pelaksana teknis pemilu tanpa tergantung dengan pihak lain. KPU sebagai *leader* dalam penyelenggaraan pemilu, sehingga KPU harus dapat melakukan supervisi, koordinasi dan kerjasama serta mengawasi tiap-tiap unit teknisnya (sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang).

Konsekuensi dari kedudukan struktural tersebut, maka KPU melaksanakan dan bertanggungjawab terhadap seluruh fungsi dalam proses pemilu, yaitu pembuatan peraturan pemilihan (*electoral regulation*), proses pemilihan atau tahap-tahap pemilihan (*electoral process*), dan penegakan hukum pemilihan (*electoral law enforcement*). Dalam fungsi *electoral regulation*, KPU berwenang membuat peraturan dan keputusan mengenai pelaksanaan pemilu yang kekuatan hukumnya mengikat dan sejalan dengan ketentuan perundang-undangan yang lain. Dalam fungsi *electoral process*, KPU berkewajiban menangani persoalan-persoalan teknis, administratif, dan logistik sehingga penyelenggaraan pemilu berjalan lancar. Dalam fungsi *electoral law enforcement*, KPU berwenang melakukan tindakan-tindakan hukum yang berfungsi memaksimalkan pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu.

c. Kemandirian Dalam Anggaran

Penggunaan anggaran yang diterima KPU dari APBN diperiksa secara periodik oleh Badan Pemeriksa Keuangan dan menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat. Terkait dengan penggunaan

anggaran, KPU diberikan kewajiban untuk melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Kemandirian Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Pemilihan Umum diselenggarakan oleh KPU. KPU dalam menjalankan tugasnya, bersifat mandiri. Prinsip yang dijalankan KPU di dalam penyelenggaraan pemilu bersifat *self-rule*. Konsekuensi dari prinsip *self-rule* adalah bahwa KPU dibentuk dan bertanggung jawab terhadap publik atau bersifat mandiri.

Konsekuensi kedudukan KPU melaksanakan dan bertanggungjawab terhadap seluruh fungsi dalam proses pemilu, meliputi:

a. *Electoral Regulation*

Kewenangan yang dilimpahkan oleh undang-undang merupakan atribusi, yaitu kewenangan yang langsung diberikan oleh undang-undang kepada KPU untuk menetapkan berbagai peraturan-peraturan teknis yang mengatur pelaksanaan pemilu. Di dalam ranah Hukum Administrasi Negara, atribusi merupakan tingkatan yang paling tinggi pendistribusian kewenangan kepada suatu lembaga. Konsekuensi yuridis atribusi kewenangan adalah bahwa lembaga yang menerima atribusi kewenangan tersebut dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya kepada penerima wewenang. Pelekatan tanggung jawab dalam pemberian kewenangan ini, merupakan salah satu prinsip di dalam negara hukum yaitu: “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban” (*there is no authority without responsibility*). Peraturan KPU yang secara teknis merupakan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Produk hukum yang dapat dikeluarkan oleh KPU ada 2 (dua) bentuk yaitu:

- 1) Peraturan KPU; diterbitkan sebagai pelaksanaan atribusi kewenangan dari undang-undang dalam rangka penyelenggaraan pemilu dan untuk kepentingan pengaturan pelaksanaan tahap-tahap pemilu;
- 2) Keputusan KPU; diterbitkan karena adanya kebutuhan khusus yang sifatnya menunjang kegiatan operasional. Sebagian lagi dikeluarkan untuk kepentingan penetapan (*beschiking*) atas suatu produk yang akan dikeluarkan KPU.

Pembedaan 2 (dua) produk hukum itu didasarkan pada materi dan ruang lingkupnya. Untuk materi yang bersifat mengatur dituangkan dalam bentuk peraturan. Sedangkan produk hukum yang materinya bersifat penetapan/individual dituangkan dalam bentuk keputusan.

b. *Electoral Process*

Di dalam pelaksanaan pemilu KPU sangat berperan dan bahkan pada tahap pelaksanaan merupakan tanggung jawab KPU untuk menyelenggarakan dengan baik. Pada tahap pelaksanaan ini ada kemungkinan intervensi masuk, mengingat terdapat *stakeholder* yang juga terlibat di dalam proses pemilu, misalnya keterlibatan partai politik dalam menyusun DPT. Kemandirian KPU dipengaruhi oleh faktor-faktor berikut: situasi politik lokal maupun nasional, regulasi pemerintah yang kadang-kadang tidak jelas, personal sekretariat yang merupakan aparat pemerintah daerah. Akan tetapi masih juga diperlukan peraturan lain untuk menjamin kemandirian KPU dalam penyelenggaraan pemilu terutama dalam hal regulasi yang mengatur tentang teknis pendaftaran calon pemilih, karena belajar dari pengalaman bahwa peraturan yang sudah ada masih belum bisa mengatur secara spesifik.

Kemandirian yang ideal lembaga KPU adalah apabila semua rangkaian tahapan-tahapan pemilu bisa dilaksanakan

sesuai dengan peraturan-peraturan yang ada, dan juga dilihat dari keberhasilan KPU dalam menyelenggarakan pemilu bisa berjalan lancar tanpa ada problem yang signifikan.

c. *Electoral Law Enforcement*

Penegakan hukum terkait dengan penyelesaian pelanggaran pemilu juga menjadi tanggung jawab KPU. Dalam pemilu dikenal 2 (dua) jenis pelanggaran yaitu: (1) pelanggaran pidana, dan (2) pelanggaran administratif. Kompetensi KPU hanya dalam menyelesaikan pelanggaran administratif saja, sedangkan pelanggaran pidana menjadi kewenangan Penyidik Kepolisian R.I. Adapun sengketa hasil pemilu menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Penyelesaian yang dilakukan oleh KPU lebih pada penyelesaian non-litigasi atau dengan mediasi, dan sanksi yang dikeluarkan oleh KPU bersifat administratif.

3. Kemandirian Anggota KPU

- a. Parameter mandiri anggota KPU dilihat dari kemampuan dan ketahanan anggota KPU dalam menjaga integritas moral dan komitmen kebebasan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Profesional dan menjaga netralitas serta menolak segala bentuk intervensi, namun terbuka atas masukan-masukan dari masyarakat. Kemandirian anggota KPU didukung pula dengan masuknya para anggota KPU tidak sebagai duta atau wakil partai politik atau organisasi lainnya, melainkan mewakili diri sendiri atau atas nama pribadi yang tidak diperbolehkan berafiliasi dengan salah satu partai politik atau organisasi lainnya, untuk menjaga netralitas para anggota KPU, dan memenuhi persyaratan seperti yang ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

Persyaratan tersebut di atas, di samping mensyaratkan kualifikasi anggota KPU dari segi intelektualitas, moralitas, dan integritas, juga mensyaratkan tidak adanya afiliasi (netralitas) anggota KPU dengan lembaga-lembaga publik maupun lembaga

privat. KPU secara kelembagaan sudah seharusnya berusaha menjaga dan menunjukkan netralitas dalam menyelenggarakan pemilu, hal ini dapat terwujud jika integritas semua anggota KPU baik. KPU sudah seharusnya menetapkan kode etik ini bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh setiap anggota KPU dan seluruh pelaksana pemilu.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan telaah terhadap beberapa peraturan perundang-undangan, maka kemandirian KPU dilihat dari 3 (tiga) hal yaitu: (1) kemandirian lembaga KPU, parameternya meliputi adanya ketergantungan lembaga KPU dengan lembaga lain atau tidak, dan hubungan dengan lembaga lain; (2) kemandirian proses dalam melaksanakan pemilu dilihat dari keberhasilan KPU sendiri dalam melaksanakan fungsi *electoral regulation, electoral process, electoral law enforcement*; (3) kemandirian anggota KPU. Kemandirian KPU dimaknai sebagai kemandirian dalam batas normatif, artinya bahwa keleluasaan dan kewenangan KPU dalam menyelenggarakan pemilu dilekati kewajiban-kewajiban yang harus dipertanggungjawabkan secara normatif, dan dibatasi oleh ketentuan normatif juga.

V. DAFTAR PUSTAKA

- Abdul, Mukthie Fadjar, 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Ahsin, Tohari A., 2004. *Komisi Yudisial dan Reformasi Keadilan*, ELSAM, Jakarta.
- Bagir, Manan, 2004. *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Bambang, Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Jimly, Asshiddiqie, 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta.

- M. Fajrul, Falaakh, 2003. *Kemandirian dan Tanggung Jawab Kekuasaan Kehakiman*, Desember 2003, <http://www.komisihukum.go.id>., diunduh 23 Maret 2006, Jam 14.04 WIB.
- Priyo, Budi Santoso, 2005. *Posisi, Tugas, Wewenang dan Keanggotaan KPU*, <http://www.kafispolgama.or.id>., Kamis, 22 Desember 2005, diunduh Kamis, 20 April 2006.
- Soedarsono, 2005. *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Soewoto, Mulyosudarmo, 2004. "Implikasi Perubahan Rumusan Kedaulatan Rakyat Terhadap Sistem Ketatanegaraan", dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, In-Trans, Malang.
- Sri, Soemantri, 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.

Website

http://harianjoglosemar.com/index.php?option=com_content&task=view&id=36482.

<http://blog.unila.ac.id/budikurniawan/2009/04/>.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahan I, II, III, dan IV.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang *Penyelenggara Pemilu*.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang *Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota*.

BIODATA PENULIS

Dyah Permata Budi Asri, S.H., M.Kn.

Staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta. Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta dan S2 di Program Pascasarjana Kenotariatan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Dyah Adriantini Sintha Dewi

Lahir di Purwokerto, 3 Oktober 1967, Alamat Jalan Raya Secang No.25 Secang Magelang. Pendidikan :SD, SMP, SMA: Purwokerto, S1: FH UNSOED (1990), S2: Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum UNDIP (1999). Berdasarkan program ikatan dinas semasa kuliah meniti karier sebagai dosen Fakultas Hukum UNSOED tahun 1992-2005, dan sejak 2005 hingga sekarang sebagai dosen DPK pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang. Adapun jabatan yang diemban sekarang adalah: Sekretaris Pusat Kajian Hukum dan Kemitraan Daerah FH UMM; Kepala UPT Perpustakaan UMM; Ketua Forum Komunikasi Pengelola Perpustakaan Kota Magelang

Anang Zubaidy, SH.

Lahir di Gresik, 1 April 1979, mendapatkan gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dan saat ini sedang menempuh studi Pasca Sarjana di Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Sekretaris pada Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII. Anggota Perhimpunan Advokat Indonesia (Peradi). Asisten Lembaga Ombudsman Daerah Provinsi DIY. Editor dan Penulis pada Jurnal Ombudsman Daerah. Saat ini menjadi staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum.

Staf Pengajar Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan S-2 di Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Saat ini sedang menempuh program doktor ilmu hukum di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Johan Erwin Isharyanti, S.H., M.H.

Staf pengajar Fakultas Hukum di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan S-2 Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga Surabaya. Saat ini sedang menempuh pendidikan S-3 di Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang. Pernah mengikuti *Mandarin Language Course*, April-Juli 2002, Jiaying University, Meizhou, China. Pernah menjadi Visiting Lecturer, Quang Way University, Guangzhou, China, Maret 2003.

Drs. Mujiyana. M Si.

Lahir di Sleman, 1 Pebruari 1965. Pendidikan Sarjana Filsafat Universitas Gadjah Mada

Yogyakarta, bidang studi Filsafat Hukum Islam (1992); Magister Sains PPS Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, bidang studi Ketahanan Nasional (2000). Tercatat sebagai Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Mengajar Sosiologi Hukum, Filsafat Hukum, Demokrasi dan HAM, Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*), Diklat Sistem Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum.

**PEDOMAN PENULISAN
JURNAL KONSTITUSI**

Jurnal Konstitusi adalah media empat-bulanan yang diterbitkan oleh Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Pusat Kajian Konstitusi Dan Pemerintahan (PK2P) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta sebagai upaya mempublikasikan ide dan gagasan mengenai hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. Jurnal Konstitusi ditujukan bagi pakar dan para akademisi, praktisi, penyelenggara negara, kalangan LSM serta pemerhati dan penggiat hukum dan konstitusi serta masalah ketatanegaraan.

Sebagaimana jurnal pada umumnya, Jurnal Konstitusi tampil dalam format ilmiah sebuah jurnal sehingga tulisan yang dikirim untuk dimuat hendaknya memenuhi ketentuan tulisan ilmiah. Untuk memudahkan koreksi naskah, diharapkan penulisan catatan kaki (*footnote*) mengikuti ketentuan :

1. Emmanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: Lkis, 2004), hlm. 64-65
2. Tresna, *Komentar HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-9.
3. Paul Schoelten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa : Arief Sidharta, (Bandung; PT Alumni, 2003), hlm. 7.
4. "Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.
5. Prijono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Penulisan daftar pustaka diharapkan mengikuti ketentuan :

1. Jimly, Asshiddiqie, 2005, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta : Konstitusi Press.

2. Burchi, Tefano, 1989, "Current Development and Trends in Water Resources Legislation and Administration", Paper presenter at the 3rd Conference of the International Association for Water Kaw (AIDA) Aliance, Spain: AIDA, Desember 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y. : Cornell University Press.
4. Moh. Jamin, 2005, "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli, 2005, Jakarta : Mahkamah Konstitusi.
5. Indonesia, *Undang-Undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
6. *Republika*, "Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Prijono, Tjiptoherijanto, Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id?jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Kami menerima tulisan yang berbobot mengenai tema-tema hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan, isu hukum di daerah dan satu hasil penelitian hukum dan konstitusi. Naskah yang dikirim dilampiri dengan biodata, foto serta alamat e-mail penulis. Naskah dapat dikirim ke via e-mail : ovage_13@yahoo.co.id