



JURNAL KONSTITUSI

Volume 8 Nomor 2, April 2011

IMPLIKASI PUTUSAN MK TERHADAP SISTEM PEMILU DAN DEMOKRASI

- Tafsir Misoginisme dan Inkonsistensi Birokrat (Implikasi Putusan MK No. 4/PUU-VIII/2010)

Abdul Wahid

- Penetapan Anggota Panwaslu Oleh Bawaslu: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010

Luthfi Widagdo Eddyono

- Vonis Mahkamah Konstitusi Mengeksaminasi Keterwakilan Perempuan

Mohamad Faisol

- Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Irfan Nur Rachman

- Relevansi *Parliamentary Threshold* terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis

Sunny Ummul Firdaus

- Pola Pelanggaran Pemilukada dan Perluasan Keadilan Substantif

Miftakhul Huda

JK	Vol. 8	Nomor 2	Halaman 001-160	Jakarta April 2011	ISSN 1829-7706
----	--------	---------	--------------------	-----------------------	-------------------

Terakreditasi C No: 329/Akred-LIPI/P2MBI/04/2011

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

JURNAL KONSTITUSI

Vol. 8 No. 2	ISSN 1829-7706	April 2011
Terakreditasi dengan Predikat C Nomor: 329/Akred-LIPI/P2MBI/01/2011		

Jurnal Konstitusi memuat naskah di bidang hukum dan konstitusi, serta isu-isu ketatanegaraan. Jurnal Konstitusi adalah media dwi-bulanan, terbit sebanyak enam nomor dalam setahun (Februari, April, Juni, Agustus, Oktober dan Desember).

Dewan Redaksi
Editorial board : Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H.
Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.
Dr. Harjono, S.H., MCL.
Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H.
Dr. H.M. Akil Mochtar, S.H., M.H.
Dr. H. Muhammad Alim, S.H., M.Hum
Dr. Anwar Usman, S.H., M.H.
Drs. H. Ahmad Fadlil Sumadi, S.H., M.Hum.
Dr. Hamdan Zoelva, S.H., M.H.

Penanggungjawab
Officially Incharge : Janedjri M. Gaffar

Mitra Bestari
Peer Reviewer : Prof. Dr.Yuliandri. S.H., M.H.
Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA
Dr. Muchamad Ali Safa'at, S.H., M.H.

Redaksi Pelaksana
Managing Editor : Noor Sidharta
Nor Rosyid Ardani
Bisariyadi
Ery Satria Pamungkas
Abdul Ghoffar
Irfan Nur Rachman
M. Mahrus Ali
Meyrinda Rahmawaty Hilipito
Mastiur Afrilidiany Pasaribu
Rumondang Hasibuan

Tata Letak & Sampul
Layout & cover : Nur Budiman

Alamat (Address)
Redaksi Jurnal Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta 10110

Telp. (021) 23529000 Faks. (021) 352177

www.mahkamahkonstitusi.go.id - Email: jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id

Isi Jurnal Konstitusi dapat dikutip dengan menyebutkan sumbernya
(Citation is permitted with acknowledgement of the source)



JURNAL KONSTITUSI

Volume 8 Nomor 2, April 2011

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	v-vi
Tafsir Misoginisme dan Inkonsistensi Birokrat (Implikasi Putusan MK No. 4/PUU-VIII/2010)	
Abdul Wahid	001-022
Penetapan Anggota Panwaslu oleh Bawaslu: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010	
Luthfi Widagdo Eddyono	023-044
Vonis Mahkamah Konstitusi Mengeksaminasi Keterwakilan Perempuan	
Mohamad Faisol	045-068
Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi	
Irfan Nur Rachman	069-090
<i>Relevansi Parliamentary Threshold</i> terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis	
Sunny Ummul Firdaus	091-112

Pola Pelanggaran Pemilukada dan Perluasan Keadilan Substantif

Miftakhul Huda 113-160

Biodata Penulis

Indeks

Pedoman Penulisan *Jurnal Konstitusi*

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Dari Redaksi



Final dan mengikat. Inilah karakter putusan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003. Melalui putusan yang dijatuhkannya, MK pun berupaya untuk menegakkan keadilan substantif, dan bukan keadilan prosedural semata-mata. Dengan kata lain, sebagai lembaga pengawal dan penafsir konstitusi, MK tidak akan terpaku pada undang-undang jika undang-undang itu sendiri dinilai keluar dari tujuan hukum. Sejatinya, semua putusan MK tidak lepas dari visinya untuk mewujudkan negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

Dalam Jurnal Konstitusi edisi ini, yaitu Volume 8 Nomor 2 Tahun 2011 pembaca akan disuguhkan sejumlah tulisan yang secara khusus mengkaji sekaligus menganalisa beberapa putusan MK yang dinilai telah membawa perubahan terhadap sistem politik dan demokrasi di Indonesia.

Mengawali bahasan pertama Abdul Wahid melalui tulisan yang berjudul "*Tafsir Misoginisme dan Inkonsistensi Birokrat*" mengupas tentang Putusan MK Nomor 4/PUU-VIII/2010. Dijelaskan bahwa putusan tersebut dapat dibaca sebagai vonis yang menutup peluang bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk mencalonkan diri jadi pucuk pimpinan eksekutif di daerah seperti gubernur, walikota, bupati, dan

lainnya dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada), karena salah satu syarat pencalonan dari PNS ini harus diikuti surat pernyataan pengunduran diri. Persyaratan tersebut tidak berarti sebagai bentuk diskriminasi dan ketidak-adilan terhadap PNS, tetapi sebagai bentuk perlindungan terhadap peran strategis PNS. Kalau PNS tetap berada di jalur pekerjaannya, seperti sebagai abdi birokrasi atau pelayan publik, maka rakyat akan terpenuhi hak-hak publiknya.

Analisa berikutnya disajikan oleh Lutfhi Widagdo Eddyono yang berjudul "*Penetapan Anggota Panwaslu oleh Bawaslu: Analisa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010*". Dalam tulisan tersebut secara khusus menelaah tentang Putusan MK yang membatalkan ketentuan mengenai rekrutmen anggota pengawas pemilihan umum yang harus diusulkan oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi untuk pengawas pemilihan umum Provinsi serta Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota untuk pengawas pemilihan umum Kabupaten/Kota. Dalam ulasannya, disimpulkan bahwa Putusan MK mengandung dua makna hukum. *Pertama*, pandangan bahwa prinsip *checks and balances* tidak hanya dihubungkan dengan pemisahan cabang kekuasaan melainkan hubungan antara "pengawas dan yang diawasi". *Kedua*, perkara tersebut sebenarnya mengandung unsur sengketa antara dua lembaga negara, yaitu KPU dan Bawaslu.

Tema jurnal semakin diperkaya dengan analisa yang diurai oleh studi terhadap putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang dibahas dalam kaitannya dengan representasi perempuan dalam Pemilu, Mohamad Faisol mengulas hal tersebut dalam tulisannya "*Vonis Mahkamah Konstitusi Mengeksaminasi Keterwakilan Perempuan*". Hal yang dielaborasi Mohammad Faisol adalah putusan yang dijatuhkan oleh MK dalam bentuk pembatalan sebagian isi Undang-undang Pemilihan Umum yang mengatur penentuan wakil yang memiliki hak untuk menduduki kursi dewan. Menurutnya, putusan tersebut sesungguhnya bukanlah putusan yang mendiskriminasikan dan menghalang-halangi hak perempuan dalam meraih kursi legislatif, akan tetapi justru memberi peluang lebih terbuka dan egalitarian pada politisi perempuan. Dalam hal ini, putusan MK tersebut juga telah mengeksaminasi partai politik untuk memilih dan menentukan wakil dewan yang benar-benar didasarkan aspek rasionalitas, profesionalitas, dan aspek istimewa lain yang mendukungnya.

Dari Pemilu kita beralih ke penguatan sistem *checks and balances*. Irfan Nur Rachman dalam tulisan yang berjudul “Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif Terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi” mengetengahkan analisisnya terhadap Putusan MK Nomor 23-26/PUU-VIII/2010, yang telah membatalkan keberlakuan Pasal 184 ayat (4) yang mengatur jumlah kuorum kehadiran dan kuorum persetujuan dalam pengambilan keputusan di forum rapat paripurna DPR terkait dengan “usul hak menyatakan pendapat. Dijelaskan bahwa pertimbangan MK yang menyatakan ketentuan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum persetujuan sebesar $3/4$ diganti dengan ketentuan pengambilan keputusan berdasarkan sistem “mayoritas sederhana”, berdampak pada penguatan sistem *checks and balances* terutama fungsi pengawasan oleh legislatif terhadap eksekutif sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif dapat dihindari.

Masih terkait dengan sistem Pemilu, Sunny Ummul Firdaus dalam tulisannya yang berjudul “Relevansi *parliamentary threshold* terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis” bahwa ketentuan *parliamentary threshold* berpotensi membatasi hak politik warga negara. Selain itu, penerapan *parliamentary threshold* di tingkat bawah mempunyai potensi konflik horizontal karena ketika ada calon yang terpilih tetapi karena tidak memenuhi *parliamentary threshold*, akhirnya calon terpilih itu tidak bisa duduk di parlemen. Relevansi *parliamentary threshold* terhadap pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis tidak dapat dilepaskan dari mekanisme dan alasan dalam menetapkan angka dalam ketentuan *parliamentary threshold*.

Bagian akhir dari Jurnal ini ditutup oleh Miftakhul Huda yang meneropong sejumlah Putusan MK khususnya dalam sengketa Pemilu. Tulisan yang berjudul “Pola Pelanggaran Pemilu dan Perluasan Keadilan Substantif” hakekatnya menguraikan jenis-jenis pelanggaran pemilu yang mendominasi, antara lain mobilisasi dan ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil, penyalahgunaan jabatan dan fasilitas atau anggaran negara oleh calon *incumbent*, dan maraknya praktik *money politic*. Tulisan ini juga mengungkap bahwa beragamnya pelanggaran yang terjadi pada tahapan Pemilu yang dinilai berdasarkan prinsip Pemilu jujur dan adil, telah melahirkan putusan MK yang dapat diklasifikasikan dalam delapan model berdasarkan

karakteristik yang sama, tiga diantaranya adalah adanya pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang (putusan akhir), pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang (putusan sela), dan diskualifikasi pasangan terpilih dan menetapkan pemenang.

Akhir kata redaksi berharap semoga kehadiran *Jurnal Konstitusi* edisi ini dapat memperkaya khasanah pengetahuan para Pembaca mengenai perkembangan hukum dan konstitusi di Indonesia dan juga bermanfaat dalam upaya membangun budaya sadar konstitusi.

Selamat Membaca.

● Kami Mengundang Anda ●

Baru-baru ini MK telah memutus perkara pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Putusan MK No. Nomor 3/PUU-VIII/2010), Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Putusan MK Nomor 5/PUU-IX/2011). Kami mengundang Anda menulis analisis terhadap putusan MK tersebut secara ilmiah, tajam, dan objektif. Tulisan yang memenuhi syarat akan dimuat pada Jurnal Konstitusi edisi Volume 8, No. 3, Juni 2011.

Kata Kunci bersumber dari artikel
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Wahid, Abdul

Tafsir Misoginisme dan Inkonsistensi Birokrat
(Implikasi Putusan MK Nomor 4/PUU-VIII/2010)
Jurnal Konstitusi Vol. 8 No.2 hlm. 001-022

Vonis Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 4/PUU-VIII/2010 dapat dibaca sebagai vonis yang menutup peluang bagi PNS (Pegawai Negeri Sipil) untuk mencalonkan diri jadi pucuk pimpinan eksekutif di daerah seperti gubernur, walikota, bupati, dan lainnya dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada), karena salah satu syarat pencalonan dari PNS ini harus diikuti surat pernyataan pengunduran diri. Persyaratan tersebut tidak berarti sebagai bentuk diskriminasi dan ketidak-adilan terhadap PNS, tetapi sebagai bentuk perlindungan terhadap peran strategis PNS. Kalau PNS tetap berada di jalur pekerjaannya, seperti sebagai abdi birokrasi atau pelayan publik, maka rakyat akan terpenuhi hak-hak publiknya.

Kata kunci: birokrasi, Mahkamah Konstitusi, keadilan

Wahid, Abdul

Misogynic Interpretation and "The Inconsistent Behaviour of the Bureaucrats": (A study on the Implementation of Constitutional Court Verdict No. 4/PUU-VIII/2010)

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 8 No.2 p.

The verdict of Constitutional Court (MK) Number 4/PUU-VIII/2010 can be described as a verdict blocking chances for the civil servant (Pegawai Negeri Sipil) to represent himself/herself as the head of executive in the district such as governor, mayor, regent, and any others in the mayor general election (Pemilukada) because one of the prerequisites to be a civil servant must be followed by a resignation letter. This prerequisite cannot be considered as a form of discrimination and injustice for the civil servant, yet as a kind of protection through the strategic role of the civil servant. If the civil servant still keeps going on its track, as a bureaucracy devotee, then people's civil rights must have been fulfilled.

Keywords: bureaucracy, constitutional court, justice

**Kata Kunci bersumber dari artikel
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya**

Eddyono, Luthfi Widagdo

Penetapan Anggota Panwaslu Oleh Bawaslu:

Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010

Jurnal Konstitusi Vol. 8 No.2 hlm. 023-044

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 menyatakan, ketentuan mengenai rekrutmen anggota pengawas pemilihan umum yang harus diusulkan oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi untuk pengawas pemilihan umum Provinsi serta Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota untuk pengawas pemilihan umum Kabupaten/Kota bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, untuk menjamin kepastian hukum yang adil dan menghindari terganggunya penyelenggaraan Pemilu, maka pencalonan dan pengangkatan anggota pengawas pemilihan umum cukup dilakukan oleh satu lembaga saja, yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) atau pengawas pemilihan umum. Putusan demikian mengandung dua makna hukum. *Pertama*, pandangan bahwa prinsip *checks and balances* tidak hanya dihubungkan dengan pemisahan (*separation of power*) cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, melainkan hubungan antara “pengawas dan yang diawasi” yang didasari rasionalitas proporsional hubungan antarlembaga negara. *Kedua*, perkara Nomor 11/PUU-VIII/2010 sebenarnya mengandung unsur sengketa antara dua lembaga negara, yaitu KPU dan Bawaslu karena tidak hanya terkait dengan interpretasi atas norma, melainkan atas nasib 192 Panitia Pengawas Pemilu yang tidak diakui oleh KPU. Permasalahan demikian ternyata dapat diselesaikan dalam forum pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Kata kunci: Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemilihan Umum, Pengawas Pemilihan Umum, prinsip *checks and balances*.

Eddyono, Luthfi Widagdo

The Appointment on Members of Regional Election Watch Committees (Panwaslu) by The Central Election Watch Body (Bawaslu): Analysis on the Constitutional Court Verdict No. 11/PUU-VIII/2010
The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 8 No.2 p.

The Constitutional Court of Indonesia in Decision Number 11/PUU-VIII/2010 stated that the provisions regarding the recruitment of members of the Supervisory Committee for the Election must be nominated by the Provincial/District General Elections Commission is contrary to Article 22E Paragraph (1) and paragraph (5), and Article 28D Paragraphs (1) of the 1945 Constitution. Therefore, to ensure a fair legal certainty and avoid disruption of the elections, the nomination and appointment of members of Supervisory Committee for the Election is conducted by one institution, namely the General Elections Supervisory Body (Bawaslu) or Supervisory Committee for the Election. The decision contains two legal meanings. First, the view that the principle of checks and balances are not only connected with separation of power at the legislative branch, executive branch, and judiciary branch, but also the relationship between "supervisors and the supervised" that based on the proportional rationality inter-state relations. Second, the case number 11/PUU-VIII /2010 actually contain elements of the dispute between the two state institutions, namely the General Elections Commission and Bawaslu because not only related to the interpretation of norms, but also the fate of members of 192 Supervisory Committee Election that not recognized and approved by the General Elections Commission. The problem handled by Constitutional Court using judicial review case against the 1945 Constitution.

Keywords: *Constitutional Court, the General Elections Commission, Supervisory Committee for the Election, the principle of checks and balances.*

**Kata Kunci bersumber dari artikel
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya**

Faisol, Mohammad
Vonis Mahkamah Konstitusi
Mengeksaminasi Keterwakilan Perempuan
Jurnal Konstitusi Vol. 8 No.2 hlm. 045-068

Putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam bentuk pembatalan sebagian isi Undang-undang Pemilihan Umum yang mengatur penentuan wakil yang memiliki hak untuk menduduki kursi dewan bukanlah putusan yang mendiskriminasi dan menghalang-halangi hak perempuan untuk berebut kursi dewan, akan tetapi justru memberi peluang lebih terbuka dan egalitarian pada politisi perempuan. Putusan Mahkamah Konstitusi juga mengeksaminasi partai politik untuk memilih dan menentukan wakil dewan yang benar-benar didasarkan aspek rasionalitas, profesionalitas, dan aspek istimewa lain yang mendukungnya.

Kata kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi, keterwakilan perempuan, demokrasi

*Faisol, Mohammad
The Constitutional Court Verdict:
Examining the Representation of Women
The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 8 No.2 p.*

The verdict imposed by the Constitutional Court in the form of revocation of some parts of General Election Rules which arrange the determination of the representative who has the rights to occupy the council seats is not a verdict which discriminates and hinders women rights to fight for occupying the council seats, but it gives them more available and egalitarian chances to female politicians. The Constitutional Court verdict also examines the political party to elect and decide the council representatives truly based on the aspect of rationality, professionalism, and any other special aspects supporting them.

Keywords: *the constitutional court, verdict, female representatives, democracy*

**Kata Kunci bersumber dari artikel
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya**

Rachman, Irfan Nur

Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif
terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
Jurnal Konstitusi Vol. 8 No.2 hlm. 069-090

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 telah membatalkan keberlakuan Pasal 184 ayat (4) yang mengatur jumlah kuorum kehadiran dan kuorum persetujuan dalam pengambilan keputusan di forum rapat paripurna DPR terkait dengan "usul hak menyatakan pendapat. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa ketentuan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum persetujuan sebesar 3/4 diganti dengan ketentuan pengambilan keputusan berdasarkan sistem "mayoritas sederhana". Hal ini berdampak pada penguatan sistem checks and balances terutama fungsi pengawasan oleh legislatif terhadap eksekutif sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif dapat dihindari

Kata kunci: Kontrol, Kuorum, Pengawasan

Rachman, Irfan Nur

*The Empowerment of Legislative Control Toward
Executives Powers Following the Constitutional Court Verdicts
The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 8 No.2 p.*

The Constitutional Court in its decision Number 23-26/PUU-VIII/2010 have been cancelled the applicability of article 184, paragraph (4), which regulates the amount of quorum and approval of quorum in the decision-making process in the Forum related to the plenary meeting house "our opinion the proposal on the right." In its legal considerations, the Constitutional Court confirmed that the provisions of quorum and the number of quorum approval of 3 / 4 shall be replaced with provisions in decision making on the basis of "simple majority". This has an impact on the strengthening of the system of checks and balances for the role of legislative control the Executive branch that the abuse of power by the Executive branch can prevent.

Keywords: Checks And Balances, Quorum, Legislative Control

**Kata Kunci bersumber dari artikel.
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya**

Firdaus, Sunny Ummul

Relevansi *Parliamentary Threshold* terhadap

Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis

Jurnal Konstitusi Vol. 8 No.2 hlm. 091-112

Pemilihan Umum sebagai sarana mewujudkan cita-cita demokrasi tidak semata mata menentukan siapa yang akan duduk di parlemen melainkan harus dapat merepresentasikan kedaulatan rakyat. Namun, pada Pemilihan Umum 2009 yang lalu mulai diberlakukan ketentuan ambang batas perolehan kursi parlemen. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa partai politik peserta Pemilihan Umum harus memenuhi sekurang-kurangnya 2,5 persen suara dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Point tersebut mendapat banyak reaksi dari masyarakat yang kurang setuju terhadap ketentuan tersebut karena menilai ketentuan *Parliamentary Threshold* berpotensi membatasi hak politik warga negara. Selain itu, penerapan *parliamentary threshold* di tingkat bawah mempunyai potensi konflik horizontal karena ketika ada calon yang terpilih tetapi karena tidak memenuhi *parliamentary threshold*, akhirnya calon terpilih itu tidak bisa duduk di parlemen. Hal ini dapat dilihat dari beberapa permohonan *judicial review* terkait ketentuan *parliamentary threshold* ke Mahkamah Konstitusi.

Maka Relevansi *parliamentary threshold* Terhadap Pelaksanaan Pemilihan Umum yang demokratis tidak dapat dilepaskan dari mekanisme dan alasan dalam menetapkan angka dalam ketentuan *parliamentary threshold*. Syarat untuk menetapkan ambang batas tidak semata mata berdasarkan sebuah alasan untuk memperkuat sistem presidensial yang telah dipilih oleh masyarakat Indonesia. Kehendak rakyat dalam hal ini jangan hanya diwakili oleh anggota parlemen yang saat ini menduduki kursi DPR. Jika Hal tersebut terjadi dikhawatirkan akan ada interest politik untuk memperkuat kedudukan partai politik yang saat ini menjadi anggota parlemen.

Kata kunci: *parliamentary threshold*, pemilihan umum, demokratis

Firdaus, Sunny Ummul

The Relevance of Parliamentary Threshold

on the Democratic Implementation of General Election

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 8 No.2 p.

General Election as a means to realize the ideal of democracy does not merely aim to determine who will get the position in the parliament but it also should represent the sovereignty of the people. In the 2009 General Election, however, parliamentary threshold was prevailed and implemented. This regulation is included on Article 202 The General Election Act number 10/2008 which stated that political party of General Election participant must fulfil at least an amount of 2.5% of total valid national vote to be included in the representation determination of the House of Representative.

A number of Indonesian peoples objected the rule. This is because parliamentary threshold deemed to be potentially demolished the political right of the people. Besides, the implementation of parliamentary threshold in bottom level considered to have some potential horizontal conflict because, for example, if someone voted as a selected candidate but they do not fulfil the parliamentary threshold, this particular candidate cannot obtain a seat in the parliament. This can be seen in the petition of judicial review to the Constitution Court regarding this parliamentary threshold regulation.

It can be concluded that the relevance of parliamentary threshold to democratic General Election execution can not be separated from the mechanism and reasons in determining the the amount of threshold numbers in said rule. Requirement for determining the threshold is not merely based on a reason to strengthen presidential system chosen by the Indonesian people. In this case, the people's voice should not be represented merely by the parliamentary number having position in the House of Representative. If this happens, then there will be some concerns of the emergence of political interest to strengthen the position of a particular political party in the parliament.

Keywords: *Parliamentary Threshold, General Election, Democratic*

Kata Kunci bersumber dari artikel
Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Huda, Miftakhul

Pola Pelanggaran Pemilukada dan Perluasan Keadilan Substantif:
Jurnal Konstitusi Vol. 8 No.2 hlm. 113-160

Pola pelanggaran Pemilukada secara langsung dan praktik MK dalam mengadili perselisihan hasil Pemilukada mengalami perkembangan pesat. Pelanggaran Pemilukada yang mendominasi, yaitu mobilisasi dan ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil, penyalahgunaan jabatan dan fasilitas/anggaran negara oleh calon incumbent, dan maraknya praktik money politic. Pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif umumnya diputus pemungutan suara ulang dengan putusan akhir atau didahului dengan putusan sela. Tidak hanya itu, beragamnya pelanggaran pada tahapan Pemilukada lebih jauh juga dinilai berdasarkan prinsip Pemilu free and fair, sehingga putusan MK memiliki delapan model berdasarkan karakteristik yang sama.

Paradigma menegakkan keadilan substantif yang digunakan saat aturan prosedural tidak membuka peluang keadilan menempatkan MK penentu akhir proses dan nilai-nilai demokrasi langsung yang masih diwarnai pembajakan. MK tidak hanya memperluas keadilan, akan tetapi juga memperkuat demokrasi yang berlangsung. Dengan ini, pemeriksaan sangat luas, bebas menilai bobot pelanggaran dan bebas memberikan sanksi. Paradigma yang berkembang ini harus diikuti keajegan berdasar ratio decidendi putusan sebelumnya dan mengantisipasi beragamnya pelanggaran dengan mendesain sanksi yang tepat untuk keadilan itu sendiri.

Kata Kunci: Pemilukada, Paradigma, Keadilan Substantif, Pelanggaran Sistematis, Terstruktur dan Masif.

Huda, Miftakhul

The Pattern on Local Election Offences

and the Expanding Concept of Substantial Justices

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 8 No.2 p.

The pattern of direct elections of regional head and the Constitutional Court practices in adjudicate disputes local elections have been developed rapidly. Some of violations color the elections of regional head. They were the mobilization and partiality of Civil Servants, abuse of office, facilities, and state budget by the incumbent candidate, and the practice of money politics.

The systematic, structured as well as massive violations generally results reflected vote with a final decision or interlocutory preceded. More than that, various violations of further stages of the General Election was also assessed based on the principle of free and fair election so that the decision of the Court has eight models based on similar characteristics.

The paradigm of substantive justice made procedural rules does not open the opportunity for justice. It drives the role of the Constitutional Court put the final determinant of local democracy which is still colored by piracy and fraud. Constitutional Court justices are not only expand but also strengthen democracy that took place so as not limited to procedural democracy. With this, the examination is very extensive; the free encyclopedias assess weight and sanction violations. Paradigm has evolved to be followed by the ratio decidendi constancy previous decisions and anticipate the variety of sanctions violations by designing the right to justice itself.

Keywords: *Election, Paradigm, Substantive Justice, Systematic, Structured and Massive Violation*

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Tafsir Misoginisme dan Inkonsistensi Birokrat (Implikasi Putusan MK No. 4/PUU-VIII/2010)

Abdul Wahid

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. M.T Haryono Malang
e-mail:visibos@yahoo.com

Naskah diterima : 15/03/2011, revisi: 20/03/2011, disetujui: 30/03/2011

Abstrak

Vonis Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 4/PUU-VIII/2010 dapat dibaca sebagai vonis yang menutup peluang bagi PNS (Pegawai Negeri Sipil) untuk mencalonkan diri jadi pucuk pimpinan eksekutif di daerah seperti gubernur, walikota, bupati, dan lainnya dalam pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada), karena salah satu syarat pencalonan dari PNS ini harus diikuti surat pernyataan pengunduran diri. Persyaratan tersebut tidak berarti sebagai bentuk diskriminasi dan ketidak-adilan terhadap PNS, tetapi sebagai bentuk perlindungan terhadap peran strategis PNS. Kalau PNS tetap berada di jalur pekerjaannya, seperti sebagai abdi birokrasi atau pelayan publik, maka rakyat akan terpenuhi hak-hak publiknya.

Kata kunci: birokrasi, Mahkamah Konstitusi, keadilan

Abstract

The verdict of Constitutional Court (MK) Number 4/PUU-VIII/2010 can be described as a verdict blocking chances for the civil servant (Pegawai Negeri Sipil) to represent himself/herself as the head of executive in the district such as governor, mayor, regent, and any others in the mayor general election (Pemilukada) because one of the prerequisites to be a

civil servant must be followed by a resignation letter. This prerequisite cannot be considered as a form of discrimination and injustice for the civil servant, yet as a kind of protection through the strategic role of the civil servant. If the civil servant still keeps going on its track, as a bureaucracy devotee, then people's civil rights must have been fulfilled.

Keywords: *bureaucracy, Constitutional Court, justice*

A. PENDAHULUAN

Mahatma Gandhi pernah berpesan, *"You may never know what results come of your action, but if you do nothing there will be no, atau anda mungkin tidak pernah tahu hasil dari usaha-usaha yang anda lakukan, tetapi jika anda tidak melakukan sesuatu, anda tidak mungkin mendapatkan hasil,"*¹ yang sebenarnya mengingatkan setiap orang supaya dalam hidup ini, bahwa manusia tidak suka menyerah dalam menjawab tantangan, dan sebaliknya berusaha menunjukkan kemampuan dirinya untuk melahirkan sejarah, baik bagi diri maupun masyarakat dan bangsanya.

Kata kunci yang disampaikan Gandhi tersebut terletak pada "usaha" atau menghasilkan "langkah". Setiap langkah (upaya) manusia akan mempengaruhi konstruksi kehidupan diri, masyarakat, dan bangsanya. Jika upaya yang dilakukan manusia ini di jalur peradilan, maka yang terkena pengaruhnya, tentulah institusi peradilan, citra penegak hukum dan penegakan hukum (*law enforcement*), dan kalangan pencari keadilan.

Salah satu pilar peradilan yang sedang mengikuti pesan Gandhi tersebut adalah hakim Mahkamah Konstitusi (MK). Hakim MK ini menjadi deskripsi dari sosok pelaku sejarah yang berusaha menunjukkan kinerjanya ke tengah masyarakat, khususnya kalangan pencari keadilan. Kinerjanya telah membuat pencari keadilan atau pihak-pihak yang berperkara mempercayakan perkaranya bisa diselesaikan, meskipun terkadang implementasi sistem peradilan di MK berakhir tidak memenangkannya.

¹ Ali Bustomi, *Menuju Kebangkitan Indonesia*, (LKP2I, Jakarta, 2009), 3.

Vonis atau putusan yang dijatuhkan oleh hakim merupakan bagian terpenting dalam implementasi sistem peradilan apapun. Bahkan kalau putusan pengadilan (hakim) ini dijatuhkan oleh hakim-hakim Mahkamah Konstitusi, maka putusan ini sangat menentukan nasib seseorang atau sekelompok orang dan kepentingan-kepentingan lain yang dibelanya, karena putusan hakim MK bersifat final dan mengikat.

Baik pemohon maupun termohon yang berperkara di MK dihadapkan pada situasi yang berhubungan dengan kepastian, karena begitu perkaranya diperiksa dan diputus oleh hakim MK, maka perkaranya bisa dikatakan selesai. Vonis MK demikian ini memosisikan pihak yang kalah, dituntut berbesar hati untuk menerimanya. Bagaimanapun keputusan MK yang bersifat final dan mengikat ini, justru menjadikan sisi kepastian bekerjanya sistem peradilan di Indonesia, masih ada yang terjaga kredibilitasnya.

Sesuai dengan kewenangan MK, salah satu jenis perkara yang ditanganinya adalah sengketa dalam lingkup pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada). Kekurangpuasan atau merasa diperlakukan secara tidak adil, diskriminatif, dicurangi, dipermainkan, atau dirugikan, merupakan fenomena yang mudah ditemukan saat atau sesudah pemilukada dilaksanakan.

B. PEMBAHASAN

1. PNS dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam negara yang demokrasi, hukum diangkat, dan merupakan respon dari aspirasi rakyat. Oleh sebab itu hukum dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat². MK merupakan lembaga strategis yang dibentuk oleh negara, yang sejatinya merupakan institusi yang merespon keinginan rakyat atau pencari keadilan. Di tangan MK ini, problem yang berhubungan dengan hak-hak konstitusional masyarakat ditangani atau mendapatkan jawabannya. PNS yang menjatuhkan pilihan terjun ke politik praktis, merupakan

² Purnadi Purbacaraka & M. Chaidir Ali, *Disiplin Hukum*, (Alumni, Bandung, 1986), 14-24.

bagian dari rakyat yang membutuhkan kehadiran MK untuk menyelesaikannya.

Putusan atau vonis yang dijatuhkan oleh MK dalam sengketa pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) bukan hanya berdampak secara yuridis dan politik, tetapi juga secara sosial. Institusi peradilan seperti MK yang menjadi benteng utama kalangan pencari keadilan, yang antara lain karena dikecewakan dalam pemilukada, ternyata menjadi pilihan utama masyarakat. Masyarakat yang di dalamnya ada unsur kandidat, saksi, konstituen, dan penyelenggara dalam pemilukada, telah menjadikan MK sebagai institusi peradilan alternatif.

Praxis-praxis hukum yang diterapkan, hingga kini belum mampu memberi garansi untuk mencapai harkat kemanusiaan yang berkeyakinan, kebenaran material, dan keadilan substansial. Menurut Satjipto Rahardjo, kepedulian terhadap hukum yang menjanjikan kebenaran, kemanusiaan dan keadilan, baru dapat dicapai jika mau keluar dari tawaran Undang-undang yang serba formal/ prosedural.³ Ketika hakim MK menjatuhkan vonis, bukan pertimbangan (pembelaan) kepentingan eksklusif atau hak istimewa yang bisa ditemukan dalam risalah putusannya, melainkan keadilan substansial dan aspek lainnya yang bersifat progresif, yang menuntut pembacaan secara jernih. Hal ini dapat terbaca diantaranya dalam kasus pemohon dari PNS yang menilai dirinya menjadi korban ketidak-adilan.

Jika seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) berkeinginan menjadi kepala daerah, harus mengundurkan diri terlebih dulu dari PNS yang dibuktikan dengan adanya surat pengunduran diri secara resmi. Syarat demikian tertuang dalam ketentuan Pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Syarat ini dinilai oleh kandidat kepala daerah dari PNS sebagai syarat yang bukan hanya memberatkan, tetapi mendiskriminasikainya. Begitu kandidat dari PNS ini mencalonkan diri dalam pesta suksesi

³ Wijayanto Setiawan, *Keadilan dan Hukum Progresif*, <http://gagasanhukum.wordpress.com/2010/04/12/keadilan-dan-hukum-progresif/>, diakses tanggal 21 Pebruari 2011

lokal atau pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) misalnya, dirinya secara otomatis kehilangan pekerjaannya sebagai PNS.

Herman, seorang PNS dengan jabatan Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi (Dispenda) Lampung, keberatan dengan syarat tersebut diatas dan mengujikan aspek yuridis ini (Pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) ke Mahkamah Konstitusi (MK). Namun, MK dalam putusan perkara nomor 4/PUU-VIII/2010, menyatakan bahwa syarat tersebut sudah tepat dan tidak bertentangan dengan konstitusi.

Pasal 59 ayat (5) huruf g UU *a quo* tersebut berbunyi

“Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan calon partai politik, wajib menyerahkan: g) surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Sedangkan yang dinilai pemohon sebagai konflik norma yang berpotensi merugikan pemohon, diantaranya berlakunya Pasal 59 ayat (5) huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini seperti dialami pemohon, dimana pada tanggal 12 Februari 2010 saat partai politik pengusung mendaftarkan diri Pemohon sebagai calon Walikota-madya Bandar Lampung, Pemohon kehilangan jabatannya sebagai Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung, padahal jabatan Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung adalah hak Pemohon sebagai pegawai negeri sipil, sehingga pemberlakuan Pasal 59 ayat (5) huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 berpotensi menimbulkan kerugian hak konstitusional Pemohon.⁴

Dengan mendasarkan pada pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (1), pemohon memandang ketentuan pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) yang diuji membuatnya tidak dapat menjalankan tugas/wewenang,

⁴ http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_Putusan%20PUU%204-VIII-2010.pdf, diakses tanggal 21 Februari 2011.

kewajiban dan kedudukannya sebagai Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung dan jabatan Pemohon secara apriori telah dirampas tanpa melalui prosedur kepegawaian hanya dikarenakan Pemohon mencalonkan diri sebagai Walikotamadya Bandar Lampung.

Pemohon mengajukan argumentasi dari ahli (Yuswanto) dengan kalimat, bahwa "setiap orang berhak atas pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Pasal tersebut (Pasal 59 ayat (5) huruf g) terutama bertentangan dengan kepastian hukum (*principle of legal security*) dan perlakuan yang sama di hadapan hukum (*principle of uniformity*). Menurut *Van Der Vlies*, asas kepastian hukum berkaitan dengan dua aspek. *Pertama*, asas yang melarang pemerintah membiarkan seseorang berada dalam ketidakpastian mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukannya. *Kedua*, asas ekspektasi yang wajar harus dihormati. Aspek yang kedua ini mewajibkan pemerintah untuk menjalankan asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*).⁵

Pemohon kemudian mencontohkan jabatan presiden, wapres, gubernur, bupati, dan walikota, yang tidak perlu mengundurkan diri ketika mereka mencalonkan diri kembali. Karena itu, Pemohon merasa ketentuan pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri telah membuat perlakuan tidak sama terhadap Pemohon sebagai pejabat struktural dan menghambat hak konstitusional Pemohon sebagai warga negara Indonesia.

Majelis Hakim sendiri dalam pertimbangan hukumnya menyatakan jabatan pegawai negeri sipil dan jabatan presiden, wapres, gubernur, bupati, dan walikota adalah dua jabatan yang berbeda. Hamdan Zoelva berpendapat, bahwa pemohon telah keliru menyamakan jabatan PNS dengan jabatan presiden, wapres, gubernur, bupati, dan walikota. Kedudukan dan peranan PNS amat penting dalam negara. Jabatan PNS disahkan melalui proses pengangkatan

⁵ *ibid*

yang telah melalui ujian tertentu, sementara jabatan presiden, wapres, gubernur, bupati, dan walikota adalah jabatan politis.

Dalam kasus tersebut pemohon rupanya bereksperimen untuk menafsirkan pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) sebagai produk yuridis yang mendiskriminasikan atau merampas hak fundamentalnya dalam berpolitik yang dilindungi konstitusi.

Upaya yang dilakukan oleh pemohon itu wajar saja, karena, *pertama*, pemohon atau siapapun yang mengajukan permohonan perkaranya ke MK dalam bentuk uji materi Undang-undang (*judicial review*), tidak sedikit yang berhasil atau dikabulkan oleh MK. Sudah banyak produk yuridis dari legislatif yang diuji dan dibatalkan oleh MK baik sebagian atau seluruhnya akibat produk yuridis ini dinilai berlawanan (bertentangan) dengan konstitusi.

Judicial review akibat ketidakserasian antara produk legislatif (UU) dengan konstitusi itu dapat terbaca dalam data 2003-2009 tentang perkembangan perkara yang diajukan atau diregistrasikan ke MK. Selama periode (2003-2009) misalnya, perkara yang diregistrasikan ke MK mencapai 404 perkara. Keseluruhan perkara yang diregistrasi berdasarkan jenis perkara adalah: 247 perkara pengujian UU, 11 perkara sengketa kewenangan lembaga negara, 45 perkara Perselisihan Hasil Pemilu 2004, 30 perkara sengketa Pemilu, dan 71 perkara Perselisihan Hasil Pemilu 2009. Sehingga perkara yang paling banyak diregistrasi berdasarkan jenis perkara adalah pengujian UU (247 perkara).⁶

Kedua, dalam penilaian masyarakat atau pencari keadilan, MK digolongkan sebagai lembaga istimewa yang mempunyai peran fundamental. Artinya kehadiran MK mempunyai fungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Dengan konsekuensi itu juga MK berfungsi sebagai penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip

⁶ Fatya Zahra, Demokrasi di Tangan MK, (K3-Peradaban, Malang, 2010), 11.

demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi. Oleh karenanya MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) dan pelindung HAM (*the protector of human rights*).⁷

2. Membaca Tafsir Egalitarianisme Dan Misoginisme

Right of political bagi setiap warga negara yang digariskan konstitusi dalam penafsiran pemohon dinilainya sebagai hak sama rata atau ketika hak ini berlaku pada yang lainnya, maka dirinya berhak pula mendapatkannya. Orang lain yang mencoba merebut pucuk pimpinan eksekutif (misal bupati/walikota/gubernur) kursi dinilainya telah dilindungi dan diperlakukan lebih istimewa dibandingkan dengan dirinya, sedangkan dirinya di mata hukum mendapatkan perlakuan layaknya warga kelas dua (*underprivillege*).

Dalam ranah tersebut, pemohon pun layak dibaca sebagai sosok warga negara yang merasa dirinya telah mendapatkan perlakuan yang tidak adil, yang ketidak-adilan ini, dalam pandangannya telah dirampas oleh pembuat peraturan perundang-undangan. Ketidak-adilan ini dalam pandangannya, identik dengan nihilitas atau kehilangan prinsip egalitarianisme seperti yang diatur oleh konstitusi (Undang-undang Dasar 1945).

Lebih jauh lagi, penafsiran yang diajukan oleh pemohon bisa dibaca sebagai bentuk tafsir misoginisme, suatu penafsiran berdasarkan kebencian, artinya dirinya (pemohon) telah merasa diperlakukan oleh negara (melalui produk legislatif atau Undang-undang Pemerintahan Daerah) sebagai obyek yang pantas disingkirkan atau dibenci, yang tidak layak ikut dan diberi kesempatan seperti halnya individu atau sejumlah orang lainnya untuk mewujudkan hak berpolitiknya.

⁷ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, *Mengawal Demokrasi, Menegakkan Keadilan Substantif*, diakses tanggal 10 Maret 2011.

Dalam ranah filsafat hukum dikenal suatu pepatah “*summum ius suma iuria*”. Pepatah ini dikemukakan oleh Cicero, yang bermakna “siapa yang paling mendukung hukum adalah yang tidak adil” (*the extreme law is the greatest injustice*).

Pendapat Cicero itu, ditafsirkan secara kontekstual oleh beberapa pakar, diantaranya ada mengembangkannya dengan prinsip adil tidaknya sesuatu akan tergantung dari pihak yang merasakannya. Apa yang dirasakan adil oleh seseorang belum tentu dirasakan demikian oleh orang lain. Apa yang adil menurut hukum, tidak jarang dinilai dan dirasakan sebagai ketidak-adilan dan penderitaan. Adil di mata aparat (penegak hukum), belum tentu adil seperti dirasakan rakyat. Contoh rasional, ketika masyarakat sering dikorbankan, atau dialinasikan dari keadilan, maka aparat, birokrat, atau penguasalah yang dianggap sebagai sumber utama kesalahannya.⁸

Aristoteles berpendapat bahwa keadilan akan terlaksana bilamana hal-hal yang sama diperlakukan secara sama dan hal-hal yang tidak sama secara tidak sama (*justice is done when equals are treated equally*). Pemahaman ini setidaknya dapat dijadikan sebagai pijakan bagi pemohon yang gagal memperjuangkan aspirasinya atau “dikalahkan” oleh MK dalam putusan perkara nomor 4/PUU-VIII/2010, bahwa keadilan dalam pemahamannya (akibat putusan MK) dapat mengacu pada keadilan yang diajarkan Aristoteles. Bukan hanya soal posisinya sebagai PNS yang berbeda dengan “subyek politik” (yang dijadikan apologi), tetapi perannya sebagai birokrat (PNS) merupakan keadilan tersendiri yang diberikan oleh negara.

Sebenarnya “adil” atau keadilan sulit dilukiskan dengan kata-kata, tetapi lebih dekat untuk “dirasakan”. Orang lebih mudah merasakan adanya keadilan atau ketidakadilan ketimbang mengatakan apa dan bagaimana keadilan itu. Memang terasa sangat abstrak dan relatif, sedangkan tujuan “adil” atau “keadilan”

⁸ B. Satriya, *Keadilan dalam Filsafat Sosial*, (Visipress, Surabaya, 2009), 31.

itupun beraneka ragam. Keadilan akan terasa manakala sistem yang relevan dalam struktur-struktur dasar masyarakat tertata dengan baik, lembaga-lembaga politis, ekonomi dan sosial memuaskan dalam kaitannya dengan konsep kestabilan dan keseimbangan. Rasa keadilan masyarakat dapat pula ditemukan dalam pelaksanaan penegakan hukum melalui putusan hakim.⁹

Keadilan secara umum diartikan sebagai perbuatan atau perlakuan yang adil. Sementara adil adalah tidak berat sebelah, tidak memihak dan berpihak kepada yang benar. Keadilan menurut kajian filsafat adalah apabila dipenuhi dua prinsip, yaitu: pertama tidak merugikan seseorang dan kedua, perlakuan kepada tiap-tiap manusia apa yang menjadi haknya. Jika kedua ini dapat dipenuhi barulah itu dikatakan adil.¹⁰

“Berikan saya hakim yang adil maka penegakan hukum akan berjalan walaupun dengan hukum yang lemah”. (Motto pengadilan Inggris) Kalimat itu menyiratkan bahwa betapa pentingnya faktor manusia dalam menegakkan keadilan. Bagi bangsa Indonesia, aspek keadilan dan norma kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan bagian dari fondasi bangsa. Keadilan merupakan hal yang luhur dan suci yang dapat memberi ketentraman dan kedamaian dalam kehidupan manusia.¹¹

Putusan perkara nomor 4/PUU-VIII/2010 yang dijatuhkan oleh MK, merupakan jenis putusan yang bersifat progresif, yang mendukung eksistensi pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), sehingga dengan putusan MK ini, siapapun yang berkedudukan PNS, tidak perlu terseret atau harus memaksakan diri terjun ke dunia politik praktis dengan cara mencalonkan diri dalam bursa pemilukada. Putusan MK ini secara tidak langsung mengingatkan setiap PNS supaya kinerjanya profesional atau tidak rentan terseret dalam friksi kelompok dan kepentingan bersifat partisan.

⁹ Wijayanto Setiawan, *Op.Cit.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ <http://esqmagazine.com/2009/06/16/174/menegakkan-hukum-dan-keadilan.html>, diakses tanggal 27 Februari 2011.

Sayangnya, seseorang yang berstatus PNS yang berambisi menduduki kekuasaan atau berebut kursi terkadang kurang mencerdaskan nurani dan nalar atau tidak bersikap adil terhadap dirinya sendiri. Penafsiran yang dijadikan opsinya, lebih cenderung mengedepankan pola penafsiran yang memihak kepentingan berdasarkan "keakuanya", atau aspek eksklusif yang menguntungkan dan membenarkan diri dan kelompoknya, dan bukan pertimbangan yang bersumber dari berbagai aspek strategis.

Dalam tafsir misoginisme tersebut, seseorang yang jadi penafsirnya umumnya terperangkap pada paradok emosi, antara hasrat menggebu untuk mewujudkan misi eksklusifnya, sementara jalan untuk mewujudkannya ini sebenarnya sudah jelas-jelas dan tegas-tegas melarang atau meregulasikannya. Dirinya sebenarnya sudah diberikan hak istimewa oleh negara atau regulasi yang berhubungan dengan tugas, kewenangan, atau peran strategis, namun dirinya masih tetap merasa "dikurangi" dan "dicurangi" oleh negara. Ketika dirinya berambisi mendapatkan aspek lainnya yang lebih besar atau dalam pandangannya lebih istimewa, negara melalui institusi peradilan diasumsikannya (diinterpretasikan) sebagai institusi yang tidak berpihak pada dirinya atau merugikannya.

Disebutkan oleh Abdul Halim,¹² bahwa dalam tafsir misoginisme politik, seseorang seringkali terjebak dalam "kedaulatan nalar subyektif", yang membuatnya lupa menakar atau menimbang dirinya dengan kepentingan yang lebih makro dan sakral. Dirinya lebih sering merasa kalau dirinya sedang diperlakukan tidak adil atau ada haknya yang dirampas oleh negara, padahal oleh negara, dirinya telah diperlakukan sebagai subyek yang sejatinya menentukan keberlanjutan hidup masyarakat dan bangsa.

Tafsir (interpretasi) yuridis yang diajukan pemohon seperti itu tidak dikomparasikan dengan interpretasi publik pada dirinya sebagai PNS. Pemohon tidak mencoba menempatkan (menginterpretasikan) dirinya dalam ranah publik, seperti kedudukannya sebagai PNS,

¹² Abdul Halim, *Misoginisme Bernegara* (Menggugat Tafsir Politik), makalah disampaikan dalam diskusi di Yayasan Permata Hati tanggal 11 Desember 2010, (Malang, 2010), 4.

yang oleh masyarakat telah diperlakukan sebagai representasi dari kekuatan negara dalam mengimplementasikan sektor strategis yang berhubungan dengan kepentingan-kepentingan besar masyarakat.

Sektor strategis itu diantaranya birokrasi pemerintahan atau pemediasi kepentingan publik. Dalam sektor ini, dirinya telah terpilih diantara jutaan penduduk Indonesia sebagai pilar-pilar yang menentukan pengayoman dan penegakan hak-hak publik, seperti hak atas hidup sejahtera, hak bebas dari kebodohan, hak kesehatan dan keselamatan, serta hak-hak lainnya yang berhubungan dengan kompetensinya. Dirinya telah diberi tugas, kewenangan atau peran yang berhubungan dengan kepentingan makro, sehingga dengan identitas dan amanat demikian, idealnya birokrat ini lebih terfokus menunjukkan kinerjanya.

3. Birokrat yang bukan "Kutu Loncat"

Putusan perkara nomor 4/PUU-VIII/2010 yang sudah dijatuhkan oleh MK dapat dibaca pula sebagai wujud implementasi kehidupan bernegara yang demokratis. Prinsip pemerintahan atau pengelolaan kekuasaan yang berbasis kerakyatan telah dijaga jati dirinya oleh MK dengan cara tidak memberikan tempat bagi PNS untuk menjadi "kutu loncat" di jalur politik praktis, kecuali PNS ini berani menjatuhkan opsi dalam bentuk meninggalkan keistimewaan yang sudah diberikan oleh negara.

Status pegawai yang sudah dipilihnya melalui kompetisi yang ketat, yang mengalahkan jutaan calon (CPNS) lainnya, jelas merupakan status atau identitas yang mahal harganya. Posisi pemohon yang sedang menjadi elit birokrat menempatkannya menjadi istimewa diantara birokrat lainnya, karena selain peran-perannya berhubungan dengan kebijakan strategis yang diproduksinya, juga jaminan hak asasi dalam bentuk penggajian dan berbagai tunjangan telah diberikan oleh negara padanya. Jaminan hak-hak yang demikian banyak diberikan negara ini untuk mengingatkannya atau setidaknya menimang dengan kearifan, bahwa dirinya secara moral dan yuridis harus menjadi pilar

demokrasi di tengah rezim pemerintahan lokal atau menunjukkan kewajibannya sebagai birokrat yang orientasi kinerjanya ditujukan demi melayani masyarakat, dan bukan melayani ambisi pribadi, keluarga, dan kroni melalui jalan "kutu loncat" .

Di negeri ini, masyarakat sudah demikian sering direpotkan oleh problem penyakit birokrasi. Penyakit seperti indisipliner, etos kerja lemah, melakukukan malverkasi, dan korupsi birokrasi, dikategorikan oleh publik masih sebagai penyakit laten yang mencengkeram atau menghegemoni birokrasi. Birokrat diidentikkan oleh masyarakat bukan sebagai pelayan masyarakat (publik), tetapi sering menunjukkan diri sebagai majikan.

Kalau saja saat jadi PNS (birokrat), kinerjanya benar-benar diabdikan atau difokuskan demi kepentingan publik, maka birokrat demikian patut disejajarkan sebagai birokrat yang negarawan atau birokrat yang bermentalkan demokratis. Karena tugas dan kewenangannya ditujukan untuk menciptakan atmosfir kinerja yang berorientasi pembebasan ketidakberdayaan masyarakat (*social empowerless*), pembedahan problem yang menghimpit masyarakat, atau berupaya mewujudkan hak-hak publik.

Salah satu guru filsafat yang banyak dijadikan acuan kaum filosof di dunia adalah Plato. Pikiran-pikiran filosof ini digunakan sebagai sumber pijakan bagi manusia yang menginginkan kebaikan dan kebajikan dalam hidupnya. Plato mengajarkan banyak hal, diantaranya soal kesusilaan, kebenaran, kejujuran, dan keadilan. Dari Plato ini pula, seseorang dididik menjadi negarawan, seperti negarawan yang penguasa dan penguasa yang negarawan. Kalau seseorang ini birokrat (PNS), maka dirinya dididik oleh Plato untuk menjadi birokrat yang teguh pendirian, punya etos kerja tinggi, atau selalu mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, keluarga, dan koleganya.

Seseorang memang bisa menjadi penguasa atau merebut kekuasaan, tetapi ia belum tentu mampu merebut identitas sebagai negarawan atau subyek politik dan kekuasaan yang demokratis.

Seseorang yang berkuasa asal bisa berkuasa atau menguasai, maka ia belum layak mendapatkan gelar sebagai negarawan.¹³

Negarawan memang tidak harus menjadi penguasa, tetapi penguasa harus menjadi negarawan. Roda kehidupan bermasyarakat dan bernegara akan berjalan normal dan mencapai apa yang diobsesikan, jika masyarakat dan negara ini mempunyai penguasa yang negarawan. Penguasa yang negarawan adalah cermin dari sosok yang pikiran dan perbuatannya difokuskan demi pengabdian terhadap kehidupan masyarakat dan negara. Jika terpanggil menunaikan tugas negara, maka tugas negara yang ditunaikan ini sebagai cerminan dari bahasa kepentingan masyarakat.¹⁴

Dalam soal kepemimpinan pun, Plato seringkali memberikan pesan khusus baik kepada murid-muridnya maupun manusia secara umum, bahwa seseorang yang sedang mendapatkan kepercayaan atau diberi tanggungjawab memimpin itu berarti sedang menanggung tugas besar, berat, dan mulia dalam hidupnya. Beratnya tugas yang dihadapi seseorang terletak pada kewajiban yang harus dilaksanakan sebaik-baiknya, sementara kemuliaannya terletak pada kemaslahatan yang bisa dipenuhi dan dirasakan oleh pihak lain atau masyarakat yang tergantung dari kewajiban yang dilaksanakannya.

Dalam buku *masterpiece*-nya yang berjudul *Republic*, Plato menyampaikan pesannya, bahwa “penguasa itu dimanatkan oleh Tuhan pertama-tama dan terutama agar mereka menjadi penjaga yang baik (*good guardians*) sebaik seperti terhadap anak mereka sendiri.”¹⁵

Pesan Plato itu sangatlah sarat muatan moral-edukatif atau mengandung dimensi etika dan pendidikan. Pesan sang filosof ditujukan pada para pemimpin yang sedang menduduki posisi jabatan strategis, yang dikenal dengan elitisme kekuasaan supaya saat jadi pemimpin atau pejabat, mereka ini ingat dan giat menegakkan amanat yang dipercayakan kepadanya. Amanat yang

¹³ M Bashori Muchsin, *Dari Plato untuk SBY*, Jawa Pos 28 Januari 2011, 4.

¹⁴ *Op.Cit.*, 4.

¹⁵ Imam Kabul, *Dari Langit Menjadi Negarawan*, (Nirmana Media, Jakarta, 2007), 4

dipercayakan harus dijaga dengan segenap jiwa raganya atau pertaruhan apa saja. Dari jabatan yang dibelanya ini, ada raga dan nyawa kehidupan umat atau kepentingan publik yang memang wajib dilindungi atau diselamatkan.¹⁶

Plato berpendapat bahwa keadilan dan hukum merupakan substansi rohani umum dan masyarakat yang membuat *clan* menjaga kesatuannya. Dalam suatu masyarakat yang adil setiap orang menjalankan pekerjaan yang menurut sifat dasarnya paling cocok baginya (*the man behind the gun*). Pendapat Plato ini disebut keadilan moral. Sedangkan, Sunoto menyebutnya keadilan legal. Keadilan timbul karena penyatuan dan penyesuaian untuk memberi tempat yang selaras kepada bagian-bagian yang membentuk suatu masyarakat. Keadilan terwujud dalam masyarakat bilamana setiap anggota masyarakat melakukan fungsinya secara baik menurut kemampuannya. Fungsi penguasa ialah membagi-bagikan fungsi-fungsi dalam negara kepada masing-masing orang sesuai dengan keserasian itu. Setiap orang tidak mencampuri tugas dan urusan yang tidak cocok baginya. Ketidakadilan terjadi apabila ada campur tangan terhadap pihak lain yang melaksanakan tugas-tugas yang selaras sebab hal itu akan menciptakan pertentangan dan ketidakserasian.¹⁷

Birokrat (PNS) pun demikian, yakni peran, fungsi, dan kewenangan yang diberikan padanya akan berpengaruh besar terhadap terwujud tidaknya keadilan di masyarakat. Kalau sampai birokratnya ikut terjun dalam politik praktis atau sibuk terlibat dalam kompetisi memperebutkan kursi, maka niscaya tugas, kewenangan, atau peran strategisnya bisa terhambat. Dalam ranah inilah putusan perkara nomor 4/PUU-VIII/2010 yang sudah dijatuhkan oleh MK dapat dibaca sebagai keputusan yang tidak semata berimplikasi politik, tetapi juga sebagai wujud pengayoman secara yuridis terhadap sakralitas dan fundamentalitas amanat birokrat dalam korelasinya dengan hak-hak publik.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ <http://gitaanggeliya.blogspot.com/2010/11/pengertian-keadilan.html>

Kepentingan publik merupakan kepentingan yang dibahasakan dari realitas kehidupan masyarakat. Apa yang menjadi aspirasi masyarakat tidak boleh dikalahkan, apalagi dikorbankan oleh kepentingan bersifat pribadi, keluarga, dan golongan. Upaya memprioritaskan kepentingan masyarakat ini sangat ditentukan oleh pejabat berwenang. persoalannya, apakah pejabat ini paham dan menyadari kalau di pundaknya ada kepentingan masyarakat yang harus diperjuangkannya.

Kedudukannya merupakan jembatan yang menentukan baik buruknya kehidupan umat (rakyat). Ketika kondisi umat sedang tidak baik, ada kemaslahatan rakyat yang belum terpenuhi, atau ada kebutuhan dasar masyarakat yang serba kurang, maka hal ini menjadi indikasi, bahwa jiwa kepemimpinan berbasis amanat belum ditegakkan.¹⁸ Amanat yang belum berhasil ditegakkan ini identik dengan menggugat penyelenggara kekuasaan. Birokrat yang berkedudukan sebagai mesin-mesin kekuasaan, tidak pantas disetigma sebagai birokrat yang demokratis, bilamana berbagai bentuk kondisi buruk yang menjangkiti dirinya dan menimpa rakyat tidak berusaha maksimal diubah, disembuhkan, dan didekonstruksinya.

Pandangan negatif publik terhadap penyakit birokrasi selain sudah berlangsung lama, juga tidak hanya terjadi di Indonesia. Di negara maju semacam Amerika Serikat pun sinisme publik terhadap birokrasi juga terjadi. Hal ini setidaknya dapat terbaca dalam pernyataan Blau dan Meyer¹⁹,

"That stupid bureaucrat!" "That dumb bureaucracy!" Who has not felt this way at one time or another? When we are sent from one office to the next without getting the information we want; when forms are returned to use because of some inconsequential omission; when rules are of such complexity that two people understand them alike – these are the times when we think of bureaucracy.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 5

¹⁹ Peter M Blau dan Marshall W. Meyer. 1987. *Bureaucracy in Modern Society*. (New York: Random House).

Sampai saat ini, misalnya di Indonesia, masyarakat umumnya masih memandang birokrasi sebagai organisasi pelayanan publik yang sarat masalah. Faisal Tamin sewaktu jadi Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Men-PAN) pernah menilai bahwa sebagian besar aparatus birokrasi (sekitar 53%) tidak produktif dan sulit didorong untuk mampu menjalankan tugas secara profesional.

Penelitian yang pernah dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gadjah Mada pada tahun 2002 di tiga provinsi yakni Yogyakarta, Sumatera Barat, dan Sulawesi Selatan tentang pelaku birokrat menunjukkan, bahwa kinerja birokrasi masih sangat buruk. Dikatakan, birokrasi belum mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang efisien, adil, responsif, dan akuntabel. Dari seluruh indikator yang digunakan sebagai alat ukur, ditemukan kenyataan betapa kinerja birokrasi masih sangat jauh dari yang diharapkan. Menarik dikemukakan, bahwa salah satu penyebab buruk dan rendahnya kinerja birokrasi, menurut penelitian PSKK tersebut, adalah tidak adanya etika pelayanan yang kuat dan bisa digunakan oleh para pejabat birokrasi untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang baik.²⁰

Sebagai contoh, praktik KKN atau berbagai penyelewengan tidak hanya terjadi dalam organisasi pemerintahan di negeri ini. Di negara maju dan demokratis di mana supremasi hukum begitu kokoh seperti Amerika Serikat, praktik serupa juga terjadi. Studi Steinberg dan Austern²¹, misalnya, menceritakan sederet panjang penyelewengan yang terjadi di tubuh pemerintahan Amerika yang dilakukan kalangan pegawai negeri (aparatus birokrasi) di semua tingkatan. Meskipun kondisinya tidaklah separah Indonesia, tetapi persoalannya perbuatan buruk dan tercela itu sesungguhnya terjadi di mana-mana. Itulah sebabnya, Thompson²² berani menyebutkan

²⁰ Abdul Aziz, *Etika Birokrasi*, Jurnal Buana, Universitas Islam Malang, 2004, 34.

²¹ S.S. Steinberg, dan Austern David T. 1990. *Government, Ethics, and Managers: A Guide to Solving Dilemmas in the Public Sector*. Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group.

²² Dennis F Thompson. 2000. *Etika Politik Pejabat Negara*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

bahwa di ranah pemerintahan penuh dengan orang-orang yang bertangan kotor. Akibat sosok demikian, banyak program negara yang berpihak pada rakyat gagal teralisasi.

Perlu dipahami, bahwa dalam kerangka teoritik, demokrasi diartikan *rule by people* atau penyelenggaraan kekuasaan (birokrasi) yang berelasi dengan problem kerakyatan. Pemerintahan yang dikehendaki oleh rakyat atau berbasis kepentingan rakyat melalui mekanisme kebebasan berpendapat secara individual, kelompok, dan partai. Setelah Perang Dunia II, kita melihat gejala bahwa secara formil, demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian (permulaan) yang dilakukan oleh UNESCO dalam tahun 1948, maka mungkin untuk pertama kalinya dalam sejarah, demokrasi dinyatakan sebagai nama 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 systems of political and social organizations advocated by influential proponents*).²³

Hal itu menunjukkan adanya realitas historis, bahwa demokrasi itu menjadi kebutuhan utama bagi warga-bangsa di dunia yang mengidealkan bangunan kenegaraan dan kerakyatannya lebih baik. Masing-masing negara di dunia punya kecenderungan menjadikan demokrasi sebagai pilihan yang tidak bisa dihindari. Demokrasi merupakan bahasa lain dari kedaulatan substantif rakyat.²⁴ Kedaulatan yang menempatkan rakyat pada ranah fundamentalnya ini, salah satunya diwujudkan melalui peran birokratnya. Hubungan birokrat (PNS) dengan layanan publik merupakan wujud konstruksi demokratisasi. Kalau sampai birokratnya terlena atau terseret dalam opsi “kutu loncat” di jalur politik praktis, maka layanan publik atau manajemen pemerintahan berbasis rakyat akan gagal terealisasi.

²³ Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1983), 79.

²⁴ *Ibid*, 81.

Oleh karena itu, vonis Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 4/PUU-VIII/2010 bukan sekedar memberi jaminan kepastian hukum bagi pemohon dan masyarakat dalam hubungannya dengan soal hak berpolitik dalam pemilukada, tetapi juga mengandung dimensi edukatif pada birokrat (PNS) supaya: 1) tidak terperangkap atau terseret arus membenarkan budaya "kutu loncat", 2) jadi birokrat yang berusaha keras menyembuhkan penyakit internalnya, dan 3) jadi birokrat yang kapabel dan profesional dalam menunjukkan kinerjanya secara progresif.

C. KESIMPULAN

Vonis Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 4/PUU-VIII/2010 dapat dibaca sebagai vonis yang menutup peluang bagi PNS (pegawai negeri sipil) untuk mencalonkan diri jadi pucuk pimpinan eksekutif di daerah seperti gubernur, walikota, bupati, dan lainnya dalam pemilihan umum kepala daerah (pemilukada), karena salah satu syarat pencalonan dari PNS ini harus diikuti surat pernyataan pengunduran diri. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), bahwa *Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan calon partai politik, wajib menyerahkan: g) surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.*"

Syarat tersebut tidak berarti sebagai bentuk diskriminasi dan ketidak-adilan terhadap PNS, tetapi sebagai bentuk perlindungan terhadap peran strategis PNS. Kalau PNS tetap berada di jalur pekerjaannya, seperti sebagai abdi birokrasi atau pelayan publik, maka rakyat akan terpenuhi hak-hak publiknya.

Vonis MK juga dapat dibaca sebagai pesan moral-yuridis, bahwa PNS yang berkapasitas sebagai birokrat, sepatutnya lebih

menyibukkan (konsentrasi) diri untuk melakukan pembenahan (penyembuhan) penyakit internalnya daripada mempertaruhkan pekerjaan atau jabatan di jalur PNS-nya demi memburu kedudukan di jalur politik. Masyarakat atau negara ini, membutuhkan kinerja birokrat (PNS) yang dari waktu ke waktu semakin bersih, kredibel, beretos kerja tinggi, dan berwibawa.

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Budiarjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1983.

Bustomi, Ali. *Menuju Kebangkitan Indonesia*. Jakarta: LKP2I, 2009.

F Thompson, Dennis. *Etika Politik Pejabat Negara*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2000.

Kabul, Imam. *Dari Langit Menjadi Negarawan*. Jakarta: Nirmana Media, 2007.

Komarudin, Ahmad. *Hukum dan Keadilan*. Malang: Permata Hati, 2009.

Magnis Suseno, Franz. *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994.

M Blau, Peter & W. Meyer, Marshall. *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House, 1987.

Purbacaraka, Purnadi & Chaidir Ali, M. *Disiplin Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.

Satriya, B. *Keadilan dalam Filsafat Sosial*. Surabaya : Visipress, 2009.

Steinberg, S.S. & David T, Austern. *Government, Ethics, and Managers: A Guide to Solving Dilemmas in the Public Sector*. Westport, CT, USA: Greenwood Publishing Group, 1990.

Zahra, Fatya. *Demokrasi di Tangan MK*. Malang: K3-Peradaban, 2010.

Makalah, Jurnal, Koran

Abdul Aziz, *Etika Birokrasi*, Jurnal Buana, Universitas Islam Malang, 2004.

Abdul Halim, *Misoginisme Bernegara* (Menggugat Tafsir Politik), makalah disampaikan dalam diskusi di Yayasan Permata Hati tanggal 11 Desember 2010, Malang, 2010.

M Bashori Muchsin, *Dari Plato untuk SBY*, Jawa Pos 28 Januari 2011.

Laman

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_Putusan%20PUU%204-VIII-2010.pdf, diakses tanggal 21 Februari 2011.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, *Mengawal Demokrasi, Menegakkan Keadilan Substantif*, diakses tanggal 10 Maret 2011.

<http://gitaanggeliya.blogspot.com/2010/11/pengertian-keadilan.html>

<http://esqmagazine.com/2009/06/16/174/menegakkan-hukum-dan-keadilan.html>, diakses tanggal 27 Februari 2011.

Wijayanto Setiawan, *Keadilan dan Hukum Progresif*, <http://gagasanhukum.wordpress.com/2010/04/12/keadilan-dan-hukum-progresif/>, diakses tanggal 21 Februari 2011

Penetapan Anggota Panwaslu oleh Bawaslu: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010

Luthfi Widagdo Eddyono

Biro Administrasi Perkara dan Persidangan
Mahkamah Konstitusi

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta
email:luthfi_we@yahoo.com

Naskah diterima : 15/03/2011, revisi: 21/03/2011, disetujui: 30/03/2011

Abstrak

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 menyatakan, ketentuan mengenai rekrutmen anggota pengawas pemilihan umum yang harus diusulkan oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi untuk pengawas pemilihan umum Provinsi serta Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota untuk pengawas pemilihan umum Kabupaten/Kota bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, untuk menjamin kepastian hukum yang adil dan menghindari terganggunya penyelenggaraan Pemilu, maka pencalonan dan pengangkatan anggota pengawas pemilihan umum cukup dilakukan oleh satu lembaga saja, yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) atau pengawas pemilihan umum. Putusan demikian mengandung dua makna hukum. Pertama, pandangan bahwa prinsip *checks and balances* tidak hanya dihubungkan dengan pemisahan (*separation of power*) cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, melainkan

hubungan antara “pengawas dan yang diawasi” yang didasari rasionalitas proporsional hubungan antarlembaga negara. Kedua, perkara Nomor 11/PUU-VIII/2010 sebenarnya mengandung unsur sengketa antara dua lembaga negara, yaitu KPU dan Bawaslu karena tidak hanya terkait dengan interpretasi atas norma, melainkan atas nasib 192 Panitia Pengawas Pemilu yang tidak diakui oleh KPU. Permasalahan demikian ternyata dapat diselesaikan dalam forum pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemilihan Umum, Pengawas Pemilihan Umum, Prinsip *checks and balances*.

Abstract

The Constitutional Court of Indonesia in Decision Number 11/PUU-VIII/2010 stated that the provisions regarding the recruitment of members of the Supervisory Committee for the Election must be nominated by the Provincial/District General Elections Commission is contrary to Article 22E Paragraph (1) and paragraph (5), and Article 28D Paragraphs (1) of the 1945 Constitution. Therefore, to ensure a fair legal certainty and avoid disruption of the elections, the nomination and appointment of members of Supervisory Committee for the Election is conducted by one institution, namely the General Elections Supervisory Body (Bawaslu) or Supervisory Committee for the Election. The decision contains two legal meanings. First, the view that the principle of checks and balances are not only connected with separation of power at the legislative branch, executive branch, and judiciary branch, but also the relationship between “supervisors and the supervised” that based on the proportional rationality inter-state relations. Second, the case number 11/PUU-VIII /2010 actually contain elements of the dispute between the two state institutions, namely the General Elections Commission and Bawaslu because not only related to the interpretation of norms, but also the fate of members of 192 Supervisory Committee Election that not recognized and approved by the General Elections Commission. The problem handled by Constitutional Court using judicial review case against the 1945 Constitution.

Keywords: *Constitutional Court, the General Elections Commission, Supervisory Committee for the Election, the principle of checks and balances.*

A. PENDAHULUAN

Pada mulanya Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU 22/2007) berbunyi:

"Pasal 93

Calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan.

Pasal 94

- (1) *Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.*
- (2) *Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.*

Pasal 95

Calon anggota Panwaslu Kecamatan diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kecamatan dan ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota."

Akan tetapi, pada tanggal 12 Maret 2010 dalam putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutuskan bahwa kata, "Calon", dan frasa, "... diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya" dalam Pasal 93; kata, "Calon" serta frasa "... diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota

kepada Panwaslu Provinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya” dalam Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2); kata, “Calon” dan frasa, “... diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya” dalam Pasal 95 UU 22/2007 tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dengan demikian, pasal-pasal UU 22/2007 tersebut menjadi berbunyi:

“Pasal 93

Anggota Panwaslu Provinsi ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan.

Pasal 94

- (1) *Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.*
- (2) *Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.*

Pasal 95

Anggota Panwaslu Kecamatan dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kecamatan dan ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota.”

Putusan demikian didasarkan permohonan Nur Hidayat Sardini, S.Sos, M.Si., Wahidah Suaib, S.Ag, M.Si., SF. Agustiani Tio Fridelina Sitorus, S.E., Bambang Eka Cahya Widodo, S.IP, M.Si., dan Wirduyaningsih, SH, M.H. sebagai Ketua dan Anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) periode 2008-2013 yang mempermasalahkan adanya ketentuan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 95 UU 22/2007 bahwa calon anggota pengawas pemilihan umum diusulkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan ditetapkan oleh Bawaslu.

Tulisan ini bermaksud mengkaji dan menganalisis putusan MK tersebut dalam kaitannya dengan isu hukum proporsionalitas hubungan yang saling mengimbangi antara KPU dan Bawaslu.

B. PEMBAHASAN

Secara prinsip, tentu saja ada perbedaan mencolok antara kedudukan KPU dan pengawas Pemilu (Panwaslu/Bawaslu) pasca diberlakukannya UU 22/2007 dan pasca keberlakuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan aturan selanjutnya. Perubahan demikian didasarkan pada reformasi konstitusi pada 1999-2002 yang mencetuskan norma terbaru mengenai penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu), “komisi pemilihan umum”, dan institusi MK yang berwenang mengadili dan memeriksa hasil pemilihan umum yang kemudian diperluas maknanya termasuk pemilihan umum kepala daerah oleh undang-undang¹, serta politik hukum pembuat kebijakan (*policy maker*).

Soedarsono, mantan hakim konstitusi dalam buku *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi, Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi* (2004) menjelaskan kedudukan KPU dan pengawas Pemilu dalam perspektif Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagai berikut:

“Dalam UUU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, disebutkan penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh KPU yang bebas dan

¹ Salah satu kewenangan konstitusional MK adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Semula, berdasarkan ketentuan Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004), keberatan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya Pasangan Calon diajukan ke Mahkamah Agung. Kemudian, dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ditentukan, Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya, UU 12/2008, dalam Pasal 236C menetapkan, Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan. Baca Putusan MK Nomor 191/PHPU.D-VIII/2010 bertanggal 18 November 2010, 72-73.

mandiri, yang terdiri dari unsur partai-partai politik peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggungjawab kepada Presiden (Pasal 8 ayat (2)). Dengan demikian KPU merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan Pemilu. Kemudian dalam Pasal 10, disebutkan tugas dan wewenang KPU adalah: (1) Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum; (2) Menerima, meneliti, dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta Pemilu; (3) Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum mulai ditingkat pusat sampai Tempat Pemungutan Suara (TPS); (4) Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan; (5) Menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II; (6) Mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data hasil pemilihan umum; dan (7) Memimpin tahapan kegiatan pemilihan umum.

Berkaitan dengan keberadaan dan tugas serta wewenang yang dimiliki KPU sebagai penyelenggara tunggal pemilihan umum, keberfungsian KPU akan sangat berdampak signifikan terhadap kesuksesan penyelenggaraan pemilihan umum. Maksimalisasi fungsi KPU menjadi salah satu syarat utama guna suksesnya penyelenggaraan pemilihan umum. Tingkat keberfungsian KPU sendiri sangat dipengaruhi oleh kinerja dari pimpinan dan anggota KPU. Semakin tinggi dan maksimal kinerja para anggota dan pinipinan KPU akan berdampak positif pada keberfungsian KPU. Dan semakin berfungsinya KPU maka akan secara signifikan berpengaruh pada sukses tidaknya penyelenggaraan Pemilu.

Selain kedua institusi penyelenggara Pemilu di atas, kesuksesan penyelenggaraan pemilihan umum juga dipengaruhi oleh keberfungsian dari institusi yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemilihan umum. Institusi dimaksud (seperti diamanatkan dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Pasal 24-27) adalah Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu). Berbeda dengan institusi pengawas Pemilu pada masa Orde Baru, di mana pimpinan dan keanggotaannya adalah unsur dari Kejaksaan Agung, unsur hakim, perguruan tinggi, dan masyarakat serta diketuai oleh salah seorang Hakim Agung. Panwaslu sendiri berdasarkan Pasal 26, memiliki tugas dan kewenangan untuk;

pertama, mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan umum; kedua, menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan umum; dan ketiga, menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan pada instansi penegak hukum. Dalam kaitan ini, Panwaslu bertindak sebagai wasit dan juri dari pelaksanaan pemilihan umum.”²

UUD 1945 pasca perubahan kemudian menentukan, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum³ yang bersifat nasional, tetap dan mandiri [Pasal 22E ayat (5) UUD 1945⁴] yang didasarkan atas asas pemilihan: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil [Pasal 22E ayat (1) UUD 1945⁵].

Dalam pengaturan berikutnya, ada beberapa peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terkait dengan Pengawas Pemilu untuk Pemilu 2004 yang dilaksanakan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta Presiden dan Wakil Presiden. Menurut *The International Foundation for Electoral Systems (IFES)*, kerangka hukum pokok telah diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Undang-undang yang disebut terakhir, yang diberlakukan kemudian, pada dasarnya mencerminkan isi undang-

² Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi, Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2004), 61-62.

³ Patrialis Akbar, salah perumus perubahan UUD 1945 (anggota Panitia Ad Hoc III/I Badan Pekerja MPR), pada acara penyampaian saran/pendapat KPU tentang RUU Penyelenggara Pemilu menyatakan bahwa huruf kecil pada “suatu komisi pemilihan umum” adalah sama dengan makna ketentuan Pasal 23D UUD 1945 yang menyatakan Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang”. Menurutnya, mengapa ditulis dengan huruf kecil, karena dapat saja namanya bukan KPU, misalnya lembaga Pemilu atau badan Pemilu. Demikian juga bank sentral bisa saja namanya bukan Bank Indonesia. Baca Keterangan Tertulis KPU dalam Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 bertanggal 12 Maret 2010, 79-80.

⁴ Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁵ Perubahan Ketiga UUD 1945.

undang yang disebutkan sebelumnya, kecuali tentang pasal-pasal yang khusus berlaku hanya dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 juga berisi pasal-pasal yang dimaksudkan untuk melengkapi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 berkenaan dengan masalah kewenangan dan operasional lembaga-lembaga penyelenggara dan pengawas Pemilu, khususnya bagi yang belum diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tersebut.⁶

*“Walaupun bertanggung jawab sepenuhnya kepada KPU, karena anggarannya juga berasal dari KPU, Pengawas Pemilu adalah sebuah lembaga yang mandiri. Dalam pelaksanaan tugasnya, Pengawas Pemilu mengawasi penyelenggaraan Pemilu dan KPU tidak dapat mempengaruhinya. Struktur administratif yang didasari oleh Undang-undang No. 12 Tahun 2003 dan Undang-undang No. 23 Tahun 2003 adalah sumber berbagai ketegangan antara KPU dan Pengawas Pemilu. Ini juga merupakan sumber kebingungan yang banyak muncul pada masyarakat umum.”*⁷

Menurut IFES, salah satu duri terbesar dalam hubungan antara KPU dan Pengawas Pemilu pada masa itu adalah kewenangan Pengawas Pemilu yang luas. Secara lebih khusus, masalah apakah KPU dapat menjadi pihak yang bersengketa di dalam kewenangan Pengawas Pemilu merupakan inti dari perdebatan tersebut.⁸

*“Masalah ini berakar pada ketidakjelasan undang-undang itu sendiri. Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tidak secara jelas menyatakan ataupun mendefinisikan siapa yang menjadi subyek atau pihak yang bersengketa. Undang-undang juga tidak mendefinisikan dengan jelas kasus-kasus apa yang dapat diselesaikan oleh Pengawas Pemilu.”*⁹

Kemudian muncul ketentuan Pasal 1 angka 5, angka 6, dan angka 7 UU 22/2007, yang menyatakan, penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih

⁶ The International Foundation for Electoral Systems (IFES), “Laporan Evaluasi tentang Pengawas Pemilu”, hal. 14 <http://www.ifes.org/publication/83276440f271398b5f5ced92255324ae/Panwas_Evaluation_Report_Bahasa.pdf> diakses 8 April 2011.

⁷ *Ibid.*, 21.

⁸ *Ibid.*, 95.

⁹ *Ibid.*

anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dan Penyelenggara Pemilu adalah KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

UU 22/2007, pada ketentuan Pasal 1 angka 15 dan angka 16 menyatakan bahwa Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota (Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota) adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam konstruksi hukum demikian, maka MK ditetapkan sebagai “wasit atau juri” dalam penyelenggaraan Pemilu(kada).¹⁰
Siapa yang Berhak Mencalonkan dan Mengangkat Anggota Panwaslu?

Pemohon dalam permohonan yang diregistrasi dengan Nomor 11/PUU-VIII/2010 mendalilkan bahwa fungsi dan tugas pokok Badan Bawaslu beserta jajarannya tidak dapat dijalankan secara optimal karena tidak mandiri dan tidak sepenuhnya tetap. Tidak mandiri karena proses rekrutmen anggota Panwaslu dilaksanakan oleh Tim Seleksi bentukan KPU dan pembentukan Panwaslu

¹⁰ Sehubungan dengan pelaksanaan Pemilu(kada), MK kerap menyatakan, “Wewenang Mahkamah dalam mengadili perselisihan Pemilu(kada) pada pokoknya adalah berkaitan dengan keberatan dari Pasangan Calon Peserta Pemilu(kada) mengenai hasil penghitungan suara Pemilu(kada) yang ditetapkan oleh KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota (*vide* Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah). Sementara itu, mengenai berbagai pelanggaran dalam proses Pemilu(kada), baik pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana sebagaimana yang didalilkan oleh Pemohon merupakan wewenang Pengawas Pemilu(kada), Penyelenggara Pemilu(kada), dan aparaturnya penegak hukum lainnya, yakni kepolisian, kejaksaan, dan peradilan umum. Apabila diketemukan fakta hukum dalam proses penyelenggaraan Pemilu(kada) terjadi pelanggaran serius, baik pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang merusak sendi-sendi Pemilu(kada) yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luber dan Jurdil) sehingga mempengaruhi hasil Pemilu(kada) maka Mahkamah dapat mempertimbangkan dan menilai apakah proses penyelenggaraan Pemilu(kada) tersebut telah berlangsung sesuai dengan asas Luber dan Jurdil sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 dan UU 32/2004 juncto UU 12/2008.” Baca Putusan MK Nomor Nomor 230/PHPU.D-VIII/2010, 178-179.

di provinsi dan Kabupaten/Kota tidak dapat dijalankan sendiri sepenuhnya oleh Bawaslu; dan tidak tetap karena hanya Bawaslu saja yang bersifat tetap tetapi pengawas lainnya belum bersifat tetap padahal fungsi pengawasan dilakukan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu.¹¹

Menurut Pemohon, keadaan di atas juga memberikan kontribusi pada sikap “defensif” KPU dan jajarannya pada fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu beserta aparat pengawasannya. Salah satu sikap dimaksud berkaitan dengan potensi politisasi proses rekrutmen atas anggota Panitia Pengawas pada pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilu Kada). Ada indikasi kuat, KPU dengan secara sistematis dan sengaja memilih calon-calon yang berpihak pada kepentingannya sendiri bukan pada kehendak kuat untuk dapat melaksanakan pengawasan secara transparan dan akuntabel.¹²

Pemohon kemudian mendalilkan hal-hal sebagai berikut:

“Kecenderungan untuk bertindak parsial dalam proses rekrutmen Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota merupakan ancaman dan serangan serius terhadap asas penyelenggaraan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan demokratis.

Pada tahun 2010, ada sekitar 244 (dua ratus empat puluh empat) daerah akan menyelenggarakan Pemilu Kada. Keseluruhan proses dimaksud terdiri dari: 7 (tujuh) pemilihan kepala daerah provinsi, 202 (dua ratus dua) pemilihan kepala daerah kabupaten, dan 35 (tiga puluh lima) pemilihan kepala daerah kota. Berkenaan dengan hal tersebut, Bawaslu perlu mengelola dan mengorganisasikan pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan Umum yang lebih baik untuk menjamin dan memastikan agar kualitas Pemilu menjadi lebih baik dari sebelumnya.

¹¹ Baca permohonan Pemohon dalam perkara 11/PUU-VIII/2010 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.

¹² *Ibid.*

Berdasarkan uraian di atas, masalah pembentukan panitia pengawas Pemilu bukan hanya terletak pada problem waktu dan kuantitas jumlah panitia yang harus dibentuk saja, tetapi juga jaminan agar calon pengawas yang dihasilkan dari proses rekrutmen mempunyai sikap independen dan objektif terhadap penyelenggaraan dan penyelenggara Pemilu sebagai objek dari pengawasan.

Secara prosedural, KPU beserta jajarannya mempunyai kewenangan yang sangat kuat untuk menentukan calon anggota pengawas. Pada konteks penentuan calon anggota Bawaslu, KPU mempunyai kewenangan untuk membentuk Tim Seleksi untuk menetapkan calon anggota Bawaslu yang akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat [Pasal 87 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2007]. Sementara itu, calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan langsung oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu tanpa melalui Tim Seleksi [Pasal 93 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2007], dan calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota juga diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu dan/atau Panwaslu sesuai dengan jenis Pemilunya [Pasal 94 ayat (1) dan (2) UU Nomor 22 Tahun 2007]. Hal serupa juga terjadi dengan anggota Panwaslu Kecamatan yang diusulkan sendiri oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota.”¹³

MK dalam pendapatnya, membenarkan dalil-dalil Pemohon tersebut. Menurut MK, mekanisme rekrutmen dalam ketentuan tersebut di samping akan mengakibatkan anggota-anggota pengawas pemilu menjadi tergantung pada KPU, sehingga kemandiriannya terganggu, juga sangat potensial mengakibatkan saling menghambat dalam penentuan anggota pengawas Pemilu antara Bawaslu atau Panwaslu dengan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.

¹³ *Ibid.*

“Hal ini mengakibatkan terjadinya calon yang diusulkan oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas, atau sebaliknya KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak mengajukan calon Panwas sehingga tidak ada anggota Panwas yang ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas. Ketentuan yang demikian menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengganggu terselenggaranya pemilihan umum secara periodik yang luber dan jurdil sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diamanatkan oleh UUD 1945. Prosedur rekrutmen yang demikian tidak memenuhi sifat mandiri sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945, karena calon yang akan mengawasi justru diusulkan oleh lembaga yang akan diawasi.”¹⁴

Dengan demikian, menurut MK, ketentuan mengenai rekrutmen anggota Panwas yang harus diusulkan oleh KPU Provinsi untuk Panwas Provinsi serta KPU Kabupaten/Kota untuk Panwas Kabupaten/Kota bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, untuk menjamin kepastian hukum yang adil dan menghindari terganggunya penyelenggaraan Pemilu, maka pencalonan dan pengangkatan anggota Panwaslu cukup dilakukan oleh satu lembaga saja, yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) atau Panwaslu.¹⁵

1. Nasib 192 Panitia Pengawas Pemilu

Berdasarkan fakta dalam persidangan, muncul masalah lain yang perlu diselesaikan. Pasal 71 UU 22/2007, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu. Untuk memenuhi hal itu, KPU dan Bawaslu telah membentuk 192 Panitia Pengawas Pemilu (Pemilukada) baik tingkat

¹⁴ Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.

¹⁵ *Ibid.*

provinsi maupun tingkat kabupaten/kota yang pembentukannya didasarkan pada Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu Nomor 1669/KPU/XII/2009 tanggal 9 Desember 2009.

Terjadi perbedaan pendapat antara KPU dan Bawaslu tentang Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu Nomor 1669/KPU/XII/2009 tanggal 9 Desember 2009 yang menjadi dasar pembentukan Panwaslu provinsi dan kabupaten/kota, namun secara sepihak oleh KPU, Panwas yang sudah terbentuk tidak diakui keberadaannya. Hal tersebut didasarkan Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 50/KPU/II/2010 tanggal 4 Februari 2010 perihal Pembatalan Surat Edaran Bersama antara Komisi Pemilihan Umum dengan Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Pengembalian kepada Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan/atau Fatwa Mahkamah Agung Nomor: 142/KMA/XI/2009 tanggal 23 November 2009, dan Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 54/KPU/II/2010 tanggal 5 Februari 2010 perihal Tindak Lanjut Surat KPU Nomor 50/KPU/II/2010.

Akibat perselisihan tersebut, pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak dapat berjalan secara maksimal. Oleh karena itu, menurut MK, demi kemanfaatan dan efektivitas dari pelaksanaan Pemilu pada tahun 2010 yang tahapannya sudah dimulai serta terciptanya kondisi yang kondusif di daerah-daerah yang akan menyelenggarakan pemilu, dan demi kepastian hukum yang adil serta terciptanya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi agar Pemilu berjalan sesuai dengan asas *luber dan jurdil* sesuai Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, maka 192 Panwas yang terdiri atas 7 Panwaslu Provinsi dan 185 Panwaslu Kabupaten/Kota harus dinyatakan sah dan dapat menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing sesuai Undang-Undang.¹⁶

¹⁶ *Ibid.*

Hal ini ditetapkan juga di dalam Amar Putusan yaitu: “Menyatakan Panitia Pengawas Pemilu yang sudah dibentuk adalah sah dan dapat melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing sesuai dengan Undang-Undang”.

2. Analisis

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah MK.

Berdasarkan ketentuan tersebut, MK merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian, MK adalah suatu lembaga peradilan, sebagai cabang kekuasaan yudikatif, yang mengadili perkara-perkara tertentu yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD 1945.

Menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d UU 24/2003, kewenangan MK adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 yang ditegaskan lagi oleh Pasal 10 ayat (2) UU 24/2003, kewajiban MK adalah memberikan keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Berdasarkan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya, Jimly Asshidiqie beranggapan, MK merupakan

pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hal itu juga membawa konsekuensi MK berfungsi sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Karena itu, MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) serta pelindung Hak Asasi Manusia (*the protector of human rights*).¹⁷

Pendapat MK telah menyatakan, mekanisme rekrutmen dalam ketentuan yang diuji dalam perkara 11/PUU-VIII/2010, “di samping akan mengakibatkan anggota-anggota pengawas pemilu menjadi tergantung pada KPU, sehingga kemandiriannya terganggu, juga sangat potensial mengakibatkan saling menghambat dalam penentuan anggota pengawas Pemilu antara Bawaslu atau Panwaslu dengan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota”. Pendapat demikian, menurut penulis, merupakan bentuk manifestasi kewenangan konstitusional MK dalam melaksanakan prinsip *checks and balances*¹⁸ yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara.¹⁹ Selain itu, didasarkan pada rasionalitas proporsional atas hubungan satu lembaga negara dengan lembaga negara lain.

Prinsip *checks and balances* umumnya dihubungkan dengan pemisahan (*separation of power*) cabang kekuasaan legislatif,

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008), 39.

¹⁸ Prinsip *checks and balances* dapat dikatakan merupakan buah dari reformasi konstitusi (perubahan UUD 1945) yang dimulai pada tahun 1999. Baca Miftahul Huda, et.all, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002; Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945 Edisi Revisi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010), 99.

¹⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

eksekutif, dan yudikatif sehingga sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Jimly Asshiddiqie beranggapan, dengan adanya prinsip *checks and balances*, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.²⁰

Menurut Harjono, *checks and balances* menjadi dibutuhkan jika antarcabang-cabang pemerintahan memiliki otonomi yang cukup kuat untuk tidak tergantung kepada cabang pemerintahan yang lain. Namun, penyelenggaraan pemerintahan tetap didasarkan atas kesisteman yang dibangun secara komprehensif antarcabang-cabang pemerintahan yang ada.²¹

MK dalam Putusan Nomor 3/PUU-VI/2008 telah menegaskan betapa pentingnya menjaga prinsip *checks and balances* tersebut. Menurut MK, bekerjanya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) antarlembaga atau antarorgan negara dalam negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum, merupakan salah satu mekanisme untuk menegakkan prinsip *constitutionalism* yang merupakan syarat pertama negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum.²²

Sir Wiliam Ivor Jennings dalam bukunya *Principal of Local Government Law* (1948) mengemukakan, "*In nearly every country, and certainly in every democratic state, there is a division of the functions of government among various kinds of authorities. It was formerly thought, and its still thought by some, that this division was based upon the nature of the functions exercised.*"²³

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004), 59.

²¹ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), 44.

²² Pendapat MK dalam Putusan Nomor 3/PUU-VI/2008, 147.

²³ Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung: Yapemdo, 2009), 641.

Fungsi, menurut C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, ialah suatu lingkungan kerja dalam hubungan dengan keseluruhannya dan tidak terlepas satu sama lain selaku bagian-bagian untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, fungsi menentukan kedudukan suatu badan. Satu fungsi dapat dipegang oleh satu badan atau lebih dan sebaliknya, beberapa fungsi dapat dipegang oleh satu badan.²⁴

Dalam konteks tersebut, yang perlu diperhatikan lebih lanjut adalah mengenai pengistilahan tugas, fungsi, dan wewenang yang sering dipakai saling dipertukarkan (*interchangeable*), sehingga kadang-kadang menjadi tidak jelas artinya.²⁵ Menurut Harjono, fungsi mempunyai makna yang lebih luas dari tugas. Kata “tugas” digunakan untuk menyebut aktivitas-aktivitas yang diperlukan agar fungsi dapat terlaksana. Gabungan dari tugas-tugas adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya ke dalam, sedangkan aspek keluar tugas tersebut adalah wewenang.²⁶

Fungsi, kedudukan, dan wewenang, menurut Hasan Zaini, memang sangat berkaitan. Fungsi dapat diartikan suatu lingkungan kerja untuk mencapai tujuan tertentu. Kedudukan suatu lembaga negara ditentukan oleh fungsinya. Untuk dapat menjalankan fungsinya dalam rangka mencapai tujuan tertentu, lembaga negara harus dilengkapi dengan wewenang (kekuasaan).²⁷

Fungsi dan kewenangan KPU telah dijelaskan UU 22/2007, yang dalam penjelasannya menyatakan;

“Dalam Undang-Undang ini diatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum, selanjutnya disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh

²⁴ C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), 166.

²⁵ Maruarar Siahaan, “Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara”, (Makalah disampaikan pada Diklat Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi, November 2008), 8.

²⁶ Firmansyah Arifin, *et al.*, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi, Juni 2005), 19.

²⁷ Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1985), 261.

wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.”²⁸

Fungsi dan kewenangan pengawas Pemilu juga dijelaskan UU 22/2007, yang dalam penjelasan umumnya menyatakan,

“Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan. Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, Undang-Undang ini mengatur mengenai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap. Fungsi pengawasan intern oleh KPU dilengkapi dengan fungsi pengawasan ekstern yang dilakukan oleh Bawaslu serta Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Pembentukan Pengawas Pemilu tersebut tidak dimaksudkan untuk mengurangi kemandirian dan kewenangan KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum.”²⁹

Maksud pembedaan kedua fungsi tersebut tentu saja dalam rangka mencegah dan menanggulangi penyalahgunaan kekuasaan penyelenggara oleh salah satu organ. Atas dasar rasionalitas proporsional itulah, MK berpendapat, aturan mengenai rekrutmen anggota Panwas yang harus diusulkan oleh KPU Provinsi untuk Panwas Provinsi serta KPU Kabupaten/Kota untuk Panwas Kabupaten/Kota bertentangan dengan konstitusi karena calon yang akan mengawasi justru diusulkan oleh lembaga yang akan diawasi.

Dalam konstruksi demikian, penting untuk disadari bahwa tugas MK, sebagaimana halnya tugas setiap yuris, tidak berhenti pada upaya merekonstruksi fakta-fakta sejarah perumusan suatu norma hukum melainkan pada upaya menemukan tujuan atau maksud yang ada dibalik rumusan norma hukum itu berdasarkan rekonstruksi atas fakta-fakta sejarah tersebut.³⁰

²⁸ Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Pendapat MK dalam Putusan Nomor 21-22/PUU-V/2007 paragraf [3.17].

“Dengan cara demikian, suatu norma undang-undang, lebih-lebih norma undang-undang dasar, dibebaskan keterikatannya pada ruang dan waktu sehingga ia senantiasa menjadi norma yang hidup (*living norm*) karena ia lebih terikat ke masa depan yaitu pada tujuan yang hendak dicapai, bukan pada masa lalu atau fakta-fakta sejarah yang melahirkannya. Dengan demikian tafsir konstitusi bukan hanya dilakukan secara tekstual, melainkan juga dengan cara konstektual sehingga konstitusi tetap aktual.”³¹

C. KESIMPULAN

Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 mengandung dua makna hukum. *Pertama*, pandangan bahwa prinsip *checks and balances* tidak hanya dihubungkan dengan pemisahan (*separation of power*) cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, melainkan hubungan antara “pengawas dan yang diawasi” yang didasari rasionalitas proporsional hubungan antarlembaga negara.

Kedua, perkara Nomor 11/PUU-VIII/2010 sebenarnya mengandung unsur sengketa antara dua lembaga negara, yaitu KPU dan Bawaslu karena tidak hanya terkait dengan interpretasi atas norma, melainkan atas nasib 192 Panitia Pengawas Pemilu yang tidak diakui oleh KPU. Permasalahan demikian ternyata dapat diselesaikan dalam forum pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Dalam pengalaman MK, paling tidak ada dua perkara pengujian undang-undang lain yang mengandung unsur sengketa antara lembaga negara, yaitu Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 yang merupakan putusan terhadap perkara permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang diajukan oleh 31 hakim agung; dan Putusan MK Nomor 3/PUU-VI/2008 atas perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-

³¹ *Ibid.*

Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang diajukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Artinya, penyelesaian sengketa antarlembaga negara³² dapat dilakukan melalui proses pengujian undang-undang, khususnya apabila ada terjadi benturan antara dua kepentingan hukum yang diatur oleh undang-undang.

³² Setelah mengalami perubahan selama empat kali, UUD 1945 tidak mengenal lagi pranata lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian, tidak ada lagi lembaga negara yang kedudukannya lebih tinggi yang keputusannya dapat dijadikan rujukan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara. Padahal kekuasaan yang diberikan kepada lembaga negara-lembaga negara sifatnya saling membatasi antara yang satu dengan yang lain (*checks and balances*). Oleh karena itu, proses peradilan MK dibutuhkan dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. MK dalam putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 bertanggal 12 Juli 2006 menyatakan, "Mahkamah dalam memeriksa, memutus, dan mengadili suatu permohonan sengketa kewenangan lembaga negara harus mempertimbangkan adanya hubungan yang erat antara kewenangan dan lembaga yang melaksanakan kewenangan tersebut. Sehingga, dalam menetapkan apakah Mahkamah berwenang untuk memeriksa permohonan sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah harus mengaitkan secara langsung pokok yang disengketakan (*objectum litis*) dengan kedudukan lembaga negara yang mengajukan permohonan, yaitu apakah kepada lembaga negara tersebut kewenangan itu diberikan, sehingga dengan demikian masalah kewenangan dimaksud terkait erat dengan *legal standing* Pemohon yang akan menentukan berwenang atau tidaknya Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan." Dengan demikian, ada batasan dalam mengajukan permohonan perkara sengketa kewenangan lembaga negara, mengingat MK telah menetapkan, "tidak setiap kewenangan yang diberikan oleh undang-undang harus dimaknai sebagai kewenangan yang diperintahkan oleh UUD".

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arifin, Firmansyah *et al.* *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008.

----- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004.

Harjono. *Transformasi Demokrasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.

Huda, Miftahul *et.al.* *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002; Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945 Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Kansil, C.S.T. Christine S.T. Kansil. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000 .

Riyanto, Astim. *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo. 2009.

Soedarsono. *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi, Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2004.

Zaini, Hasan. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1985.

Makalah

Maruarar Siahaan, "Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara".
Makalah disampaikan pada Diklat Panitera Pengganti
Mahkamah Konstitusi, 2008.

Laman

The International Foundation for Electoral Systems (IFES) "Laporan
Evaluasi tentang Pengawas Pemilu", (tanggal 8 April 2011)
<http://www.ifes.org/publication/83276440f271398b5f5ced92255324ae/Panwas_Evaluation_Report_Bahasa.pdf> diakses.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 191/PHPU.D-VIII/2010.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 230/PHPU.D-VIII/2010.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VI/2008.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006

Vonis Mahkamah Konstitusi Mengeksaminasi Keterwakilan Perempuan

Mohamad Faisol

Pusat Kajian Konstitusi FH Unisma Malang
Jl. MT. Haryono 193 Dinoyo Malang
e-mail:paiz_cemp@yahoo.com

Naskah diterima: 04/03/2011, revisi: 19/03/2011, disetujui: 30/03/2011

Abstrak

Putusan yang dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam bentuk pembatalan sebagian isi Undang-undang Pemilihan Umum yang mengatur penentuan wakil yang memiliki hak untuk menduduki kursi dewan bukanlah putusan yang mendiskriminasikan dan menghalang-halangi hak perempuan untuk berebut kursi dewan, akan tetapi justru memberi peluang lebih terbuka dan egalitarian pada politisi perempuan. Putusan Mahkamah Konstitusi juga mengeksaminasi partai politik untuk memilih dan menentukan wakil dewan yang benar-benar didasarkan aspek rasionalitas, profesionalitas, dan aspek istimewa lain yang mendukungnya.

Kata kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi, keterwakilan perempuan, demokrasi

Abstract

The verdict imposed by the Constitutional Court in the form of revocation of some parts of General Election Rules which arrange the determination of the representative who has the rights to occupy the council

seats is not a verdict which discriminates and hinders women rights to fight for occupying the council seats, but it gives them more available and egalitarian chances to female politicians. The Constitutional Court verdict also examines the political party to elect and decide the council representatives truly based on the aspect of rationality, professionalism, and any other special aspects supporting them.

Keywords: *the constitutional court, verdict, female representatives, democracy*

A. PENDAHULUAN

Pemilu memang merupakan kegiatan “suci” kenegaraan. Kesakralan kegiatan ini terletak pada alih kepemimpinan atau perebutan kekuasaan dengan cara yang benar, jujur, langsung, dan berpijak pada peraturan perundang-undangan. Melalui alih kepemimpinan nasional ini, masa depan bangsa yang lebih baik diharapkan bisa terwujud. Meskipun esensinya sebagai kegiatan suci kenegaraan, tetapi tidak sedikit segmen bangsa, khususnya dari kekuatan politik yang kadang-kadang menunjukkan sikap belum dewasa dan lebih mengistimewakan berfikir dan bersikap yang berelasi dengan kepentingan individu, golongan, keluarga, dan partai politik, sementara kepentingan besar bangsa dan demokrasi seperti kedaulatan rakyat terabaikan.¹

Kepentingan yang ditunjukkan oleh pelaku politik selama ini lebih sering bukanlah kepentingan yang berafilisasi pada penjagaan dan pengaplikasian sakralitas demokrasi dan aspirasi rakyat, tetapi kepentingan apologi dan pemuasan pada masalah gender, perebutan dan distribusi kekuasaan. Ketika urusannya dikaitkan dengan masalah “kursi” seperti posisi menjadi anggota legislatif, atmosfer politik yang menonjol bukanlah pola politik berbasis (keberpihakan) kerakyatan, tetapi lebih pada target mendapatkan “kursi”.

¹ Misbahul Munir, *Pemilu, Demokrasi, dan Ijtihad Politik Perempuan*, (Visi, Surabaya, pres 2006), 157,

Kondisi itu dapat terbaca misalnya dalam kasus pemilihan umum (pemilu) legislatif mulai dari saat penjurian calon seperti penentuan nomor urut hingga pelaksanaan pemilunya. Dalam masing-masing tahapan ini, yang mudah terbaca mulai dari ucapan, sikap hingga perilaku politisi, adalah kondisi pertarungan yang lebih mengistimewakan (memantapkan) keinginan besar untuk meraih jabatan atau kedudukan, dan bukan pada penguatan visi dan amanat kerakyatan.

Selain itu, suhu politik menjadi semakin panas setelah Mahkamah Konstitusi (MK) menjatuhkan putusan kalau "kursi" dewan tidak semata-mata bisa direbut melalui nomor urut, tetapi juga jumlah suara. Jumlah suara dijadikan sebagai unsur utama yang menentukan seseorang berhak menduduki jabatan dewan atau tidak (gagal) meraihnya. Kalau suara yang diraih calon dewan memenuhi standar yang diregulasikan Undang-undang Pemilu (UUP), meskipun dalam pencalonan, nomor urutnya tergolong "nomor sepatu", maka calon ini bisa saja terpilih menjadi dewan.

Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) terkait pembatalan pasal tertentu dalam UU No: 10 Th 2008 Tentang Pemilu, yang akhirnya mengkrystal pada pilihan suara terbanyaklah yang dapat menghantarkan seorang caleg menduduki kursi legislatif, ternyata mengundang beragam pendapat.

Beragam tanggapan, baik pro maupun kontra yang dilontarkan oleh partai politik peserta pemilu 2009 mengenai perubahan mendasar pasal 214 huruf a, b, c, d, e yang menentukan pemenang adalah yang memiliki suara di atas 30 persen dan menduduki nomor urut lebih kecil adalah inkonstitusional, bertentangan dengan kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam UUD 1945.²

Tanggapan juga muncul dari kalangan komunitas perempuan, bahwa putusan MK dinilai semakin mengecilkan peluang perempuan untuk mendapatkan tempat di kursi legislatif. Putusan MK telah menciptakan ruang bebas bagi setiap petarung untuk

² <http://pmbpedan.blogspot.com/2008/12/pandangan-parpol-mengenai-putusan-mk.html>

mendapatkan suara sebanyak-banyaknya dari konstituen, sehingga kondisi ini mau tidak mau memaksa perempuan harus mengikutinya. Dalam kondisi demikian, peluang perempuan menjadi berat, karena akan kalah dengan komunitas lelaki yang langkahnya lebih cepat, terbuka, dan leluasa dalam berpolitik. Kondisi inipun dibaca lagi sebagai gaya berpolitik yang tidak egaliter dan berkeadilan. Masalahnya benarkah putusan MK ini tidak memihak secara egaliter dan berkeadilan pada komunitas perempuan?

B. PEMBAHASAN

1. Cerdas Membaca Putusan MK

Hari Selasa, tanggal 23 Desember 2008 merupakan hari bersejarah, karena Mahkamah Konstitusi membuat langkah yuridis luar biasa dalam bentuk membatalkan aturan kombinasi nomor urut dengan bilangan pembagi pemilih yang diatur pasal 214 huruf a sampai e UU Pemilu itu. MK menyatakan, bahwa sistem itu menganiaya kedaulatan rakyat.

Amar putusan MK berbunyi sebagai berikut; "...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 ". "Ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU 10/2008 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 perseratus) 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 adalah inkonstitusional. Inkonstitusional

karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil".³

Mantan Presiden Abdurrahman Wahid yang akrab disapa Gus Dur menyambut baik putusan Mahkamah Konstitusi soal suara terbanyak bagi calon legislatif. Putusan itu dapat mengurangi aroma nepotisme dalam persaingan perebutan kekuasaan. Gus Dur berpendapat agar putusan Mahkamah Konstitusi itu lebih dicermati dan dikembalikan lagi kepada masing-masing partai politik. Gus Dur mengakui, putusan tersebut akan banyak menuai kritik dari berbagai pihak, baik pihak yang diuntungkan maupun yang dirugikan. Kritik ini timbul seiring dengan munculnya konsep-konsep baru seperti progresifitas yuridis yang dikonstruksi oleh MK.⁴

Membaca putusan MK seperti yang ditunjukkan Gus Dur, mengisyaratkan kalau Gus Dur memberikan apresiasi secara rasionalitas-obyektifitas, artinya dari putusan MK yang berimplikasi makro, rasanya tidak akan mungkin MK melakukannya secara asal-asalan, dan sebaliknya dengan mengerahkan kekuatan moral, nurani, dan intelektualitas. Jati diri MK yang mengemban peran fundamental, antara lain ditentukan melalui produktifitas dan kualitas putusannya. Begitu pun dalam kasus di seputar penentuan

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang (PUU) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu.

⁴ Mohamad Faisol, Putusan Mahkamah Konstitusi: Jalan Terjal Membangun Demokrasi, makalah disampaikan dalam diskusi "Duri-duri Demokrasi", LKPPD, Malang, 4.

suara mayoritas yang menentukan jadi tidaknya seseorang menjadi anggota dewan, yang pertaruhannya sangat besar, tentulah putusan MK melalui proses yang benar.

Miftahul Huda menyatakan putusan MK yang menyatakan suatu ayat, Pasal, ataupun keseluruhan undang-undang memiliki akibat sebagai berikut:⁵ *Pertama*, akibat hukum pengujian bersifat *erga omnes*, oleh karena dasar hukum acara pengujian UU adalah menyangkut kepentingan umum. *Kedua*, putusan MK memiliki kekuatan berlaku ke depan sejak diucapkan (*prospective*) dan tidak berlaku surut ke belakang (*retroactive*). *Ketiga*, terikatnya semua orang terhadap putusan MK sebagaimana ketentuan hukum acara perdata mengandung arti positif dan negatif. Mengandung arti positif berarti semua orang harus menganggap putusan tersebut benar (*res judicata pro veritate habetur*). Dalam arti negatif dari pada kekuatan mengikat ialah hakim tidak boleh memutus perkara yang pernah diputus sebelumnya mengenai perkara yang sama. *Keempat*, dengan diucapkan putusan maka berkekuatan hukum yang pasti atau tetap (*inkracht van gewijsde*) tidak ada upaya hukum apapun untuk keberatan (Pasal 10 ayat (1) UU MK). Putusan final dan satu-satunya membedakan dengan putusan peradilan lainnya. *Kelima*, akibat hukum putusan MK terhadap ayat, Pasal dan/atau bagian peraturan perundang-undangan lain terkait dengan UU yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat dan terhadap perkara yang berlangsung baik dalam proses penyidikan, penuntutan, pemeriksaan persidangan dan proses lainnya tidak ditentukan baik dalam UU MK ataupun PMK.

Putusan hakim dalam sebuah proses peradilan adalah sebagai solusi antar benturan yang ada. Para pihak yang telah bersengketa bersepakat untuk menyelesaikan di muka persidangan konstitusi. Ketika sudah dipasrahkan pada sang hakim untuk memutus maka para pihak semestinya siap menerima apapun yang diputuskan oleh

⁵ Miftahul Huda "Ultra Petita Dalam Pengujian Undang-Undang". 30 Juni 2009. <http://miftahulhuda.wordpress.com/2009/06/30/%E2%80%9CUltra-petita%E2%80%9D-dalam-pengujian-undang-undang/>, diakses tanggal 23 Maret 2011.

hakim dan segala akibat hukum yang ditimbulkannya. Putusan hakim konstitusi sendiri sebagai jawaban final dari permohonan para pemohon terhadap undang-undang yang dilakukan pengujian.

Putusan MK dalam perkara PUU merupakan putusan yang sifatnya *constitutief* artinya putusan yang meniadakan suatu keadaan hukum atau menciptakan suatu keadaan hukum baru. Putusan PUU dapat merubah tatanan hukum yang berlaku. Meniadakan suatu keadaan hukum dengan jalan menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan konstitusi baik secara keseluruhan atau pada Pasal tertentu. Sedangkan menciptakan keadaan hukum baru tak lepas dari putusan MK sebagai *negative legislator*.⁶

2. *Egalitarianisme dan Zipper System*

Banyak kalangan menilai, putusan MK dengan mengesahkan sistem suara terbanyak, yang kemudian menganulir sistem nomor urut merupakan pintu gerbang terejawentahkannya kedaulatan rakyat. Lebih jauh kelompok ini berpendapat bahwa, sistem suara terbanyak atau dalam diskursus ilmu politik lebih dikenal sebagai "*pluarity/majority system*" merupakan upaya mendorong konsolidasi demokrasi di Indonesia.⁷ Himawan Budiarjo juga menyebut, kondisi pasang surut demokrasi di negara ini memang tidak lepas dari peran politisi. Pada saat tertentu mereka menyebut suara terbanyak sebagai representasi kedaulatan rakyat, namun pada kondisi lain, mereka terkadang tidak siap ketika dihadapkan pada tantangan yang mengancam posisinya.⁸

Terlepas dari pendapat ini, putusan MK menghadirkan *trade-off* tersendiri dan fenomena tersebut merupakan konsekuensi logis dari keputusan yang dibuat. Namun, *trade-off* inilah yang kemudian dijadikan justifikasi bagi mereka yang tidak sependapat dengan keputusan MK dan kondisi tersebut pada gilirannya berujung pada

⁶ <http://fatahilla.blogspot.com/2011/02/kekuatan-mengikat-putusan-ultra-petita.html>, diakses tanggal 17 Maret 2011.

⁷ Fatkhuri, *Putusan MK dan Keterwakilan Perempuan*, Suara Merdeka, 16 Februari 2009

⁸ Himawan Budiarjo, *Pasang Surut Kedaulatan Rakyat dalam Spektrum Perpolitikan Elit* (BP3ESS, Surabaya, 2009), 17.

munculnya kritik terhadap putusan MK.⁹ Ada dua macam *trade-off* yang secara umum menjadi bahan perbincangan pasca keputusan MK dikeluarkan. *Pertama*, *trade-off* tak bisa dielakkan dimana keputusan MK dinilai berakibat pada terhambatnya keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif. *Kedua*, *trade-off* yang terjadi berhubungan erat dengan melemahnya posisi partai politik.¹⁰

Dalam ranah asumsi tersebut, putusan MK dinilai sebagai penghambat atau “duri” bagi terwujudnya egalitarianisme yang sehat dalam berpolitik. Di satu sisi, seolah MK telah berjasa memberikan tempat secara leluasa bagi politisi perempuan untuk merebut kursi melalui pemilu, padahal akibat putusan MK ini, peran perempuan di panggung politik semakin dihadapkan hambatan berat.¹¹

Undang-undang No. 10 tahun 2008 tentang pemilu legislatif serta Undang-Undang No 2 tahun 2008 tentang partai politik mensyaratkan keterwakilan 30 persen caleg perempuan untuk duduk di lembaga legislatif. Sebagai manifestasi dari akomodasi keterwakilan perempuan tersebut, salah satu usaha yang dilakukan adalah dengan menjalankan *zipper system*.

Sistem tersebut merupakan bentuk *affirmative action* untuk mendorong perempuan mempunyai keterwakilan sesuai dengan amanat undang-undang. Dalam tataran praksisnya, *zipper system* menempatkan caleg perempuan pada posisi yang strategis dimana setiap ada 3 calon legislatif, maka salah satunya harus diisi oleh caleg perempuan. Sistem *zipper* ini dinilai sangat efektif untuk mengimplementasikan *affirmation action* sehingga eksistensi perempuan dalam kancah politik mendapat perlakuan khusus.¹²

Affirmative action dapat diartikan sebagai “a policy or a program that seeks to redress past discrimination through active measures to ensure

⁹ Fatkhuri, *Op.Cit.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Alfina Wahab, *Mahkamah Konstitusi dan Politik Perempuan* (Yayasan Permata Hati, Malang, 2010), 3.

¹² Fatkhuri, *Op.Cit.*

*equal opportunity, as in education and employment.*¹³ (Kebijakan atau program yang berusaha untuk memperbaiki tindakan diskriminasi yang terjadi pada masa lalu melalui tindakan aktif untuk menjamin kesempatan yang sama, seperti dalam pendidikan dan pekerjaan). Istilah *affirmative action* juga dikenal dengan sebutan *reservation* di India, *positive discrimination* di United Kingdom dan *employment equity* di Kanada.¹⁴

Affirmative action merupakan kebijakan khusus yang bersifat sementara dari sekian banyak kebijakan untuk meningkatkan peran serta perempuan dalam dunia sosial, ekonomi dan politik. Sebenarnya masih ada banyak hal yang bisa dilakukan terkait kebijakan *affirmative action* bidang politik, antara lain seperti yang diterangkan Pippa Norris, bahwa kebijakan *affirmative* selain menempatkan perempuan dalam daftar calon anggota legislatif sebagai calon potensial, bisa juga dilakukan dengan memberikan pelatihan khusus, dukungan pendanaan dan publikasi berimbang terhadap calon perempuan tersebut.¹⁵ Tentu saja terminal akhir dari *affirmative action* itu adalah meningkatkan keterwakilan politik perempuan dan tercapainya kesetaraan gender.

Apa yang telah diupayakan pemerintah melalui sistem tersebut diatas sangat jelas dalam rangka menegakkan keadilan terhadap hak-hak perempuan yang selama ini dikebiri dari arena politik praktis. Yang menjadi persoalan kemudian adalah, ketika pasal 214 UU No 10 tahun 2008 yang menggunakan sistem nomor urut dimentahkan, maka upaya keras yang sudah digagas pemerintah untuk menegakkan keadilan gender dalam kancah politik menjadi kian kabur. Padahal, diberlakukannya sistem suara terbanyak pada dasarnya juga dalam rangka menegakkan keadilan bagi seluruh (*justice for all*) warga masyarakat untuk bisa berlaga dalam pemilihan umum legislatif. Keadilan untuk semua menjadi prinsip universalitas yang membawa konsekuensi tertentu, khususnya yang berhubungan

¹³ <http://www.answers.com/topic/affirmative-action>, diakses tanggal 17 Maret 2011.

¹⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Affirmative_action, diakses tanggal 17 Maret 2011.

¹⁵ Pippa Norris dalam Masnur Marzuki, *Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi*, Jurnal Konstitusi PSHK-FH UII, Volume II Nomor 1, Juni 2009, 10.

dengan hak-hak warga. Dalam ranah demikian, pertanyaan yang muncul adalah, haruskah keadilan berbasis gender dinafikan demi mewujudkan keadilan berbasis komunitas lebih luas?¹⁶

Setiap keputusan apapun bentuknya pasti mengandung resiko dimana akan ada kelompok yang dikorbankan. Fenomena inilah yang disebut sebagai *trade off*. Sistem suara terbanyak dinilai sudah tepat sebagai upaya untuk menegakan keadilan rakyat dengan mengembalikan kedaulatan rakyat secara utuh tanpa intervensi dominan partai politik.¹⁷ Keadilan untuk rakyat (*justice for people*) merupakan cita-cita mulia yang menjadi jati diri kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat tidak akan bermakna bilamana keadilan untuk rakyat tidak pernah terwujud.¹⁸ Meskipun sekumpulan orang berhasil merebut dan menduduki kursi dewan, yang kursi ini diperoleh dari suara konstituen dan menjadi simbol kedaulatan rakyat, akan tetapi jika kursi ini tidak digunakan untuk mewujudkan dan membumikan keadilan untuk rakyat, maka kursi ini kehilangan makna humanitas dan populistiknya.

3. Eksaminasi Putusan MK

Trade-off dalam konteks keputusan MK merupakan konsekuensi logis. Namun, *trade-off* tersebut sebetulnya masih bisa diatasi dengan beberapa strategi sehingga keputusan MK tidak mengorbankan kepentingan perempuan. *Pertama*, perlu diadakan pembekalan secara intensif kepada caleg-caleg perempuan agar mereka siap bertarung dalam pemilu. Pembekalan tersebut bisa dalam bentuk traning, seminar, diskusi kelompok (*groups discussion*) yang muaranya adalah melakukan pencerahan politik terhadap caleg-caleg perempuan.

Kedua, seluruh caleg perempuan harus didorong untuk mempunyai optimisme yang tinggi bahwa mereka bisa bertarung dengan caleg-caleg lain terutama caleg laki-laki. Pendapat yang

¹⁶ <http://www.answers.com/topic/affirmative-action>, diakses tanggal 18 Maret 2011.

¹⁷ Fatkhuri, *Op.Cit.*

¹⁸ Alfina Wahab, *Op.Cit.*, 4.

mengatakan bahwa *opportunity* kaum perempuan semakin terhimpit sebagai akibat dari keputusan MK sudah selanjutnya dijadikan cambuk untuk membangkitkan gelora perjuangan perempuan untuk meraih kursi DPR maupun DPRD. Maka tidak seharusnya keputusan tersebut dijadikan sebagai aral dalam memantapkan langkah mereka.¹⁹ Cambuk bagi politisi perempuan ini setidaknya bisa berpijak pula dari hasil penelitian paska putusan MK di daerah Yogyakarta.

Dalam penelitian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD 1945 ini disebutkan, bahwa pertama, putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 telah memberikan implikasi positif terhadap kebijakan *affirmative action* keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten/ Kota se-Daerah Istimewa Yogyakarta, karena setiap calon anggota legislatif mempunyai kesempatan yang sama untuk bertarung memperoleh suara yang terbanyak dalam Pemilu Legislatif 2009. Kedua, ketika UU No. 10 Tahun 2008 masih mempergunakan daftar nomor urut, posisi perempuan dalam daftar caleg mayoritas di nomor urut terendah, akibatnya caleg perempuan sulit untuk dapat memperoleh kursi karena jika suaranya tidak mencapai bilangan pembagi otomatis suara akan diberikan kepada nomor urut di atasnya, tetapi dengan model suara terbanyak, peluang caleg perempuan lebih besar untuk terpilih. Ketiga, keterwakilan perempuan di DPRD Provinsi DIY meningkat jika dibandingkan dengan hasil Pemilu 2004, dari 9 kursi di Pemilu 2009 menjadi 12 kursi. Jadi ada kenaikan 33%. Di DPRD Kabupaten Gunungkidul juga mengalami kenaikan jumlah kursi perempuan jika dibandingkan dengan perolehan kursi di Pemilu 2004, dari 1 kursi di Pemilu 2009 menjadi 6 kursi. Jadi ada 500%. DPRD Kabupaten Sleman di Pemilu 2004 jumlah kursi perempuan sebanyak 6 kursi dan di Pemilu 2009 menjadi 8 kursi. Jadi ada kenaikan sekitar 33%. Di DPRD

¹⁹ Fatkhuri, *Op. Cit.*

Kota Yogyakarta juga mengalami kenaikan jumlah kursi dari 5 di Pemilu 2004, menjadi 6 kursi di Pemilu 2009. Jadi ada kenaikan 20%. DPRD Kabupaten Kulonprogo kursi untuk perempuan yang diperoleh dalam Pemilu 2004 berjumlah 4 kursi dan pada pemilu 2009 menjadi 4 kursi sehingga terjadi kenaikan sebesar 25%, dan di DPRD Kabupaten Bantul hasil Pemilu 2004 hanya terdapat 5 kursi untuk perempuan, pada Pemilu 2009 menjadi 6 orang atau naik 20%. Keempat, kekhawatiran bahwa Putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 menghambat kebijakan *affirmative action* tidak terbukti di DIY, karena perolehan kursi perempuan di DPRD Kabupaten dan Kota di DIY justru semakin meningkat jika dibandingkan perolehan pada pemilu 2004.²⁰

Bagaimanapun keputusan MK mendorong perempuan untuk bekerja lebih keras lagi agar bisa mendapatkan kursi di DPR maupun DPRD. Dengan kata lain, keputusan MK sudah semestinya dianggap sebagai *challenge* (tantangan) bukan sebaliknya sebagai *barrier* (hambatan). Disinilah jatidiri seorang perempuan sedang diuji, atau hal ini merupakan tantangan besar buat kaum perempuan Indonesia yang ingin terjun dalam dunia politik.²¹ Bagi perempuan yang mau dan beruaha terus mengasah kemampuan dalam karier politiknya, tidak pernah ada istilah “kalah sebelum bertarung”. Jika sikap militansi ditunjukkannya, apa yang dicita-citakan akan bisa terwujud. Sudah banyak contoh perempuan yang berhasil mewujudkan cita-cita politiknya berkat kerja kerasnya di pentas perpolitikan lokal dan nasional.²²

Hal lain yang tidak kalah penting dari keputusan MK yang dipolemikkan adalah implikasi keputusan tersebut dinilai semakin mengerdilkan posisi partai politik dimana keputusan MK hanya akan mendorong parpol semakin tidak punya peran yang jelas. Ada dua alasan yang mendasari argumentasi tersebut. *Pertama,*

²⁰ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/File%20Publikasi/PENELITIAN%20UII.pdf>, diakses tanggal 15 Maret 2011.

²¹ Fatkhuri, *Op. Cit.*

²² Mustajab, *Ranjau-ranjau Perpolitikan Perempuan*, (Al-Hikmah, Jember 2010), 17.

sistem suara terbanyak dinilai mengkaburkan sistem kaderisasi yang terjadi di tubuh partai politik. Dengan diberlakukannya sistem suara terbanyak, maka proses kaderisasi di partai politik menjadi tidak bermakna. Sebab tanpa proses kaderisasi, masyarakat yang punya *resources* banyak akan mempunyai *chance* yang besar untuk menjadi caleg partai. *Kedua*, sistem suara terbanyak sama sekali tidak mengindahkan ekistensi kader partai yang sudah berjuang keras membesarkan partai. Dalam kaitan ini, sistem nomor urut merupakan salah satu bentuk reward partai terhadap kader-kader yang telah mencurahkan perhatiannya untuk ikut membesarkan partai. Akan tetapi dengan diberlakukannya sistem suara terbanyak, siapapun bisa menjadi calon legislatif asalkan mereka populer dan mempunyai uang.²³

Menurut pendapat tersebut, keputusan MK merupakan bentuk ketidakadilan terhadap pengurus parpol yang selama ini melakukan pengabdian dan dengan sabar membesarkan parpol mereka. Mereka beranggapan bahwa sistem suara terbanyak sama sekali tidak menghargai dedikasi pengurus yang telah menghabiskan waktu, tenaga dan pikirannya untuk membesarkan partai.²⁴ Asumsi ini memang benar jika sistem suara terbanyak yang diputuskan MK semata-mata hanya dikaitkan dengan kepentingan membesarkan parpol. Dalam sisi ini memang harus diakui bahwa tidak sedikit parpol yang dibesarkan oleh kader-kader yang sekian lama mengabdikan, sehingga logis jika mereka ketakutan atau merasa tidak diperlakukan dengan adil ketika sistem suara terbanyak yang diberlakukan. Kekhawatiran atau ketakutan ini juga berpijak pada realitas politik di masyarakat yang masih terjangkit penyakit diskriminasi gender dan politik uang.²⁵ Kata Mustajab,²⁶ politik uang masih menjadi realitas kultural di masyarakat. Penyakit penyimpangan moral ini belum disadari oleh masyarakat sebagai

²³ Fatkhuri, *Op. Cit.*

²⁴ *Ibid*

²⁵ Alfina Wahab, *Op.Cit*, 37.

²⁶ Mustajab, *Op.Cit*, 19,

ancaman besar demokrasi, melainkan diterima sebagai realitas pertarungan wajar. Dalam kondisi ini keterwakilan perempuan di ranah legislatif pun bisa terancam, bilamana keberadaan uang terus saja dijadikan instrumen mempengaruhi pesta demokrasi.

Bagaimanapun keadilan yang mereka dengung-dengungkan juga akan dijawab dengan isu keadilan dalam konteks yang lebih luas oleh mereka yang pro keputusan MK. Keadilan dimaksud adalah keadilan rakyat banyak. Sistem nomor urut dinilai memangkas kesempatan calon legislatif terutama yang mempunyai nomor urut besar untuk bisa melenggang ke gedung DPR maupun DPRD. Inilah bentuk ketidakadilan yang dipersoalkan dalam sistem urut.

Hal tersebut sangat beralasan sebab komposisi masing-masing calon legislatif dalam berjuang meraih suara tidak sama satu sama lain terutama bagi mereka yang menduduki nomor teratas. Bagi mereka yang berada di nomor sepatu, maka sudah menjadi keniscayaan bagi mereka untuk berjuang keras agar bisa mencapai suara 30 persen atau lebih.²⁷ Perjuangan atau upaya mendapatkan suara dari konstituen dalam pesta demokrasi di negara ini bermacam-macam. Ada yang melakukannya dengan cara mengadakan konsolidasi kader, ada yang mendistribusikan sembako ke keluarga miskin, ada yang membagi bea siswa pada anak-anak miskin, dan sebagainya.²⁸ Dengan putusan MK, bukan tidak mungkin setiap kandidat di masa mendatang merasa dituntut untuk melakukan banyak pembaruan strategi perjuangannya.

Dua elemen di atas merupakan fenomena *trade off* dari keputusan MK yang mesti harus diterima dengan *legowo* oleh berbagai kalangan. Adapun kalau ada pendapat yang mengatakan bahwa keberadaan partai politik akan semakin hilang, maka keputusan MK bisa dijadikan penyemangat partai untuk meraup dukungan rakyat sebanyak-banyaknya. Dengan demikian partai betul-betul mempunyai basis konstituen yang kuat.²⁹

²⁷ Fatkhuri, *Op. Cit.*

²⁸ Mohamad Faisol, *Op.Cit.*, 3.

²⁹ Fatkhuri, *Op. Cit.*

4. Vonis MK, Parpol, dan Perempuan

Selain itu, barangkali yang dilupakan oleh parpol adalah evaluasi kinerjanya, terutama yang berhubungan dengan komitmen politik kerakyatan dan kebangsaan, dan problem kaderisasi yang berasal dari jenis perempuan. Dengan putusan MK, parpol secara tidak langsung diperintahkan untuk “menelanjangi” dirinya sendiri, sudahkah kehadirannya memberikan manfaat bagi pembangunan demokrasi, keadilan, dan keadaban hidup berbangsa dan bernegara, minimal mewujudkan kesetaraan (keadilan) gender di negara ini?

Perkembangan akhir-akhir ini dapat terbaca, bahwa ada sikap keraguan masyarakat terhadap peran Partai Politik (Parpol) dalam konstruksi kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan. Keraguan atau barangkali ketidakpercayaan itu berangkat dari evaluasi yang disampaikan oleh berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan media massa yang menilai kalau kinerja Parpol belum maksimal atau masih terjangkit virus KKN. Parpol disimpulkannya belum menjadi kekuatan politik rakyat dan masih sebatas menempatkan rakyat sebagai objek (kendaraan) untuk membingkai kekuatan politiknya Parpol.³⁰ Hal ini dapat terbaca saat penentuan caleg, yang seringkali tidak sepi dari friksi dan bahkan kekerasan, yang kondisi ini tidak lepas dari peran parpol, termasuk dalam menentukan caleg perempuan. Ketika caleg yang direkrut dan diajukan atau dijualnya melalui pesta demokrasi tidak mendapatkan respon publik dengan baik, maka parpol adalah pihak pertama yang patut digugat pertanggungjawaban moral dan politiknya³¹

Bukan putusan MK yang menjadikan keterwakilan perempuan di pencalegan menjadi terganggu atau terhambat, tetapi keberadaan parpol-lah yang memegang kunci keterwakilan peran atau keterpilihan perempuan di ranah legislatif. Ketika parpol gagal mencitrakan dirinya atau tidak menunjukkan diri sebagai parpol

³⁰ Misbahul Munir, *Op.Cit*, 95.

³¹ Ahmad Mdzakir, *Parpol Diuntungkan Caleg ataukah Caleg yang Menguntungkan Parpol*, makalah disampaikan dalam diskusi “Peran Parpol dalam Membangun Demokrasi dan Mengalahkan Dinastiisme”, Malang, 25 Januari 2011, 3.

berkualitas, maka konstituen akan menghakiminya, diantaranya dengan cara mengabaikan dan meninggalkannya.

Memang harus diakui bahwa sistem penetapan caleg terpilih sebenarnya hanya salah satu dari banyak faktor yang mempengaruhi kualitas akuntabilitas wakil rakyat dan parlemen. Sistem nomor urut bisa saja lebih baik apabila parpolparpol peserta pemilu melakukan seleksi caleg secara transparan, partisipatif, dan demokratis. Artinya, urutan nama dalam daftar caleg disusun atas dasar kompetensi dan kualifikasi para caleg, bukan berdasarkan relasi personal caleg dengan pimpinan partai. Akan tetapi, dalam situasi di mana sebagian daftar caleg. disusun atas dasar selera subyektif pimpinan partai, kedekatan personal, dan kontribusi dana para caleg, sistem suara terbanyak merupakan pilihan terbaik³²

Dengan dihapuskannya sistem nomor urut diganti dengan suara terbanyak semakin menegaskan kokohnya demokrasi konstitusi di tanah air serta secara tidak langsung telah mengakhiri "kediktatoran" petinggi-petinggi parpol yang selama ini sangat berkuasa penuh dalam menentukan nomor urut calegnya.³³ Siapa yang akan menduduki nomor urut terkecil dalam daftar caleg, kemudian lebih banyak ditentukan oleh kedekatan personal atau emosional bahkan pendekatan uang dan jarang sekali karena pertimbangan kompetensi.³⁴

Keputusan MK juga akan berdampak positif bagi semakin tingginya dorongan calon legislatif untuk mendekati diri dengan konstituen dan masyarakat secara umum. Dengan demikian, Putusan MK merupakan faktor stimulan bagi terciptanya ruang kontestasi dan kompetisi antar caleg di internal parpol. Kondisi ini mengisyaratkan bahwa caleg harus sungguh-sungguh berjuang

³² Syamsuddin Haris, "Suara Terbanyak dan Kualitas Parlemen", Kompas, Senin, 5 Januari 2009.

³³ Denny Indrayana, "Menegakkan Daulat Rakyat", Kompas, Selasa, 6 Januari 2009.

³⁴ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia bekerjasama dengan Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Implikasi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Permohonan Pengujian Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD terhadap Kebijakan *Affirmative Action* Keterwakilan di DPRD Propinsi dan Kabupaten se-daerah Istimewa Yogyakarta, 5.

untuk mendapatkan simpati rakyat. Caleg yang tidak dekat dengan rakyat, akan dengan sendirinya tidak mendapatkan suara yang signifikan yang pada gilirannya akan semakin mempersempit *opportunity* mereka untuk lolos.³⁵

Pendapat yang mempertanyakan, atau bahkan menolak putusan MK adalah keniscayaan dan kewajaran dalam iklim demokratis. Namun, masyarakat harusnya tunduk pada aturan main bahwa putusan MK adalah final dan mengikat, sehingga siapa pun, termasuk parpol, KPU, serta masyarakat wajib menghormatinya.³⁶

Beberapa kali *polling* dilakukan juga media massa, bahwa ada gejala pelebaran reduksi kredibilitas rakyat yang tidak semata-mata dialamatkan kepada eksekutif, tetapi juga yudikatif dan legislatif. Mereka menilai, bahwa tiga lembaga strategis “milik” rakyat itu belum maksimal mengabdikan dirinya atau “membumikan” loyalitas populistiknya, sebaliknya institusi itu masih “menghambakan” dirinya menjadi subordinasi kekuatan Parpol. Parpol belum menunaikan tugas sucinya melalui kader-kader terbaiknya yang disebar di sejumlah institusi strategis untuk menomorsatukan kepentingan rakyat, dan sebaliknya lebih mengutamakan kepentingan diri dan Parpol itu sendiri. Partarungan kepentingan yang bersifat eksklusif dan sarat KKN ini diantaranya tampak saat penjaringan atau penentuan caleg, yang tidak *fair*, tidak adil, dan berpola diskriminatif. Tidak sedikit misalnya dijumpai kader perempuan yang berkualitas, yang disingkirkan atau didrop out akibat dinilai menjadi ancaman bagi calon-calon lainnya.

Dalam tataran itu, posisi parpol tidak ubahnya sebagai kekuatan yang membenarkan “*sabdo pandito ratu*” , yang nota bene Parpol akhirnya jadi pemegang kunci utama untuk melahirkan dan menkomoditi fatwa-fatwa pimpinan kekuatan (institusi) politik yang tidak terbantahkan atau jadi kekuatan monolitik yang bisa

³⁵ http://bungfatur.multiply.com/journal/item/12/Implikasi_keputusan_MK_tentang_sistem_suara_terbanyak, diakses tanggal 18 Maret 2011.

³⁶ Denny Indrayana, *Op.Cit.*

menentukan “hidup mati”, sehingga loyalitas kader yang berbajukan kedaulatan rakyat, kinerjanya bukan representasi maksimal kedaulatan rakyat, melainkan representasi kekuatan parpol.

Oleh kader-kader di tiga lembaga strategis itu, parpol masih diperlakukan layaknya bos besar atau pemegang kartu mati yang menentukan karier politik-ekonominya. Barangkali segmen-segmen strategis yang kehilangan kecerdasan moral-intelektualnya ini merasa miopik jika sampai parpol menggunakan hak privilitasnya, seperti *recalling* bagi anggota legislatif dan mosi tidak percaya bagi yang berkarir di eksekutif.³⁷

Hasil-hasil *polling* itu dapat dijadikan sebagai rujukan moral dalam menilai kinerja dan diskresi politik yang dihasilkan parpol. Sedangkan evaluasi yang sudah dibuat “perwakilan” masyarakat seperti LSM dan pers dapatlah dijadikan sebagai kritik yang bisa mencerdaskan kinerja parpol. Parpol tidak bisa menutup mata terhadap segala “rapor” yang dihasilkan melalui LSM dan pers, sebab mereka ini juga bagian dari suara riil rakyat, meskipun barangkali juga tidak lepas dari unsur pergulatan kepentingan (subjektifitas), sementara kehadiran vonis MK bisa disikapinya sebagai bagian dari kritik keras yang selayaknya menyadarkan parpol tentang urgensinya membangun dan mengembangkan demokrasi sejak (minimal) dari rekrutmen dan pola kaderisasi, terlebih dalam menimang hak berpolitik perempuan.

Soal hak perempuan itu memang bukan hanya menjadi obyek diskursus masyarakat negara ini. Di sejumlah Negara lain memberlakukan kuota untuk perempuan. Proporsi Keterwakilan Perempuan Dalam Majelis Rendah Nasional misalnya: Swedia 42.7 %, Denmark 37.4 %, Norwegia 36.4 %, Jerman 30.9 %, Afrika Selatan 29.8 %, Mozambik 30 %.³⁸

Bagaimana perempuan Indonesia? perjuangan mengenai partisipasi perempuan dalam ranah publik telah melewati sebuah

³⁷ Misbahul Munir, *Op.Cit*, 84.

³⁸ Veronika S. Ata, *Keterwakilan Perempuan Paska Putusan MK*, Kompas, 11-Februari 2004, diakses tanggal 19 Maret 2011.

sejarah panjang dan lama. Sejak kongres Perempuan I tahun 1928 di Bandung telah disepakati tentang partisipasi perempuan di dunia politik. Perjuangan ini lebih direspon ketika pemilu 1999 pasca reformasi yang memberi ruang lebih luas kepada perempuan. Langkah maju berikut yakni pada Pemilu tahun 2004. Yang mana telah diterapkan sistem *affirmative action* atau tindakan khusus sementara untuk menyertakan perempuan dalam legislatif minimal 30 %.

Langkah tersebut menuai banyak penolakan dari partai politik dan masyarakat. Alasannya bahwa sulit mendapatkan perempuan potensial. Realita kondisi dan posisi perempuan potensial yang minim dalam ranah publik, berkorelasi positif dengan konstruksi sosiokultural yang patriarki dalam masyarakat. Sementara itu hukum lebih banyak mengakomodir kepentingan kaum laki-laki. Menurut feminis *legal theory* bahwa hukum kita cenderung tidak berpihak pada perempuan karena hukum bersifat *phallogocentric*. Hukum merupakan tatanan kaum adam yang meminggirkan kaum hawa. Karenanya perempuan terdiskriminasi dalam berbagai dimensi hidup bermasyarakat. Salah satu upaya menjawab persoalan ini telah diterapkan sistem *affirmative action* untuk memberi ruang kepada perempuan.³⁹

Memang, idealnya parpol, meminjam istilah budayawan Kuntowijoyo harus mendukung gerakan “politik hati nurani”, artinya berbagai gerakan politik di luar gedung dewan dan parpol wajib disikapi dengan kebeningan atau kefitrian hati nurani, agar dinamika aspirasi rakyat seperti gugatan komunitas politisi perempuan yang seringkali mencuat dan megeksplasi adalah benar-benar kesejatan suara kedaulatan rakyat. Jerit tangis dan gejolak tuntutan yang bergema di luar gedung dewan seperti yang dilakukan oleh komunitas perempuan merupakan amanat yang wajib diperhatikan oleh parpol, sebab mereka telah mempercayakan hak kedaulatan kepadanya.

³⁹ *Ibid.*

Tidak gampang memasuki relung kesejatan hidup rakyat. Rakyat, apalagi yang berasal dari komunitas perempuan akar rumput (*grass root*) seringkali juga tidak berani menunjukkan “bahasa” kesulitannya tatkala berhadapan dengan elit kekuasaan yang tampilan komunikasi politiknya lebih menonjolkan “bahasa negara”. Mereka sudah sekian lama hidup dalam kondisi dan didikan yang menempatkan dirinya bukan sebagai “tuan” di negerinya sendiri. Mereka sudah dibiasakan dan dikulturkan dalam suasana “bisu” dan serba antagonistik, sehingga untuk menangkap dan memahami aspirasinya, kadang-kadang dibutuhkan pendekatan istimewa, bahkan kalau perlu “penerjemah” yang betul-betul bisa menerjemahkan aspirasinya. Bagian dari elemen bangsa dan negara yang bisa melakukan ini adalah komunitas perempuan, khususnya perempuan yang berhasil menjadi anggota dewan.

C. KESIMPULAN DAN SARAN

Putusan yang dijatuhkan oleh MK dalam bentuk pembatalan sebagian isi Undang-undang Pemilu yang mengatur penentuan calon yang berhak menduduki kursi dewan, bukanlah putusan yang mendiskriminasikan dan menghalang-halangi hak perempuan untuk berebut kursi dewan, akan tetapi justru memberi peluang lebih terbuka dan egalitarian pada politisi perempuan.

Putusan MK tersebut juga untuk mengeksaminasi kinerja partai politik supaya saat memilih dan menentukan calon dewan, benar-benar didasarkan aspek rasionalitas, profesionalitas, dan aspek istimewa lain yang mendukungnya. Konstituen lambat laun akan mampu membaca dengan cerdas keberadaan kader perempuan yang benar-benar punya loyalitas tinggi pada parpol dan negara dengan kader lain yang kehadirannya bersifat instan dan dibonsai oleh kekuatan politik tertentu.

Oleh karena itu, idealnya putusan MK dijadikan sebagai spirit membangun demokrasi dan keadilan untuk rakyat oleh komunitas politisi perempuan dan parpol. Kedaulatan rakyat wajib dibuktikan oleh perempuan dan parpol dengan kinerja maksimal. Perempuan yang terus berupaya menunjukkan kerja atau karyanya di ranah politik, niscaya akan mampu menghadirkan perubahan dan pencerahan bagi diri dan demokrasi di negara ini. Mahatma Gandhi pernah mengingatkan *“kepuasan terletak pada usaha, bukan pada hasil. Usaha dengan keras adalah kemenangan yang hakiki”*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Wahab, Alfina. *Mahkamah Konstitusi dan Politik Perempuan*. Malang: Yayasan Permata Hati, 2010.

Budiarjo, Himawan. *Pasang Surut Kedaulatan Rakyat dalam Spektrum Perpolitikan Elit*. Surabaya: BP3ESS, 2009.

Munir, Misbahul. *Pemilu, Demokrasi, dan Ijtihad Politik Perempuan*. Surabaya: Visipres, 2006.

Mustajab. *Ranjau-ranjau Perpolitikan Perempuan*. Jember: Al-Hikmah, 2010.

Makalah, Jurnal, Koran

Ahmad Mudzakir, *Parpol Diuntungkan Caleg ataukah Caleg yang Menguntungkan Parpol*, makalah disampaikan dalam diskusi "Peran Parpol dalam Membangun Demokrasi dan Mengalahkan Dinastiisme", Malang, 25 Januari 2011.

Mohamad Faisol, *Putusan Mahkamah Konstitusi: Jalan Terjal Membangun Demokrasi*, makalah disampaikan dalam diskusi "Duri-duri Demokrasi", (LKPPD, Malang, 2010).

Pippa Norris dalam Masnur Marzuki, *Affirmative Action dan Paradoks Demokrasi*, Jurnal Konstitusi PSHK-FH UII, Volume II Nomor 1, Juni 2009.

Denny Indrayana, "Menegakkan Daulat Rakyat", (Kompas, Selasa, 6 Januari 2009).

Fatkhuri, *Putusan MK dan Keterwakilan Perempuan*, (Suara Merdeka, 16 Pebruari 2009).

Syamsuddin Haris, "Suara Terbanyak dan Kualitas Parlemen", (Kompas, Senin, 5 Januari 2009).

Veronika S. Ata, *Keterwakilan Perempuan Paska Putusan MK*, (Kompas, 11-Februari 2004, diakses tanggal 19 Maret 2011).

Hasil Penelitian

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia bekerjasama dengan Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Implikasi Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Permohonan Pengujian Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD terhadap Kebijakan *Affirmative Action* Keterwakilan di DPRD Propinsi dan Kabupaten se-daerah Istimewa Yogyakarta.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang (PUU) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu.

Laman

<http://pmbpedan.blogspot.com/2008/12/pandangan-parpol-mengenai-putusan-mk.html>

<http://fatahilla.blogspot.com/2011/02/kekuatan-mengikat-putusan-ultra-petita.html>, diakses tanggal 17 Maret 2011.

<http://www.answers.com/topic/affirmative-action>, diakses tanggal 17 Maret 2011.

http://en.wikipedia.org/wiki/Affirmative_action, diakses tanggal 17 Maret 2011.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/File%20Publikasi/PENELITIAN%20UII.pdf>, diakses tanggal 15 Maret 2011.

http://bungfatur.multiply.com/journal/item/12/Implikasi_keputusan_MK_tentang_sistem_suara_terbanyak, diakses tanggal 18 Maret 2011.

Miftahul Huda "Ultra Petita Dalam Pengujian Undang-Undang". 30 Juni 2009. <http://miftakhulhuda.wordpress.com/2009/06/30/%E2%80%9CUltra-petita%E2%80%9D-dalam-pengujian-undang-undang/>, diakses tanggal 23 Maret 2011.

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Irfan Nur Rachman

Pusat Penelitian dan Pengkajian
Mahkamah Konstitusi
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta
e-mail:irfan_nrachman@yahoo.com

Naskah diterima : 18/03/2011, revisi: 26/03/2011, disetujui: 30/03/2011

Abstrak

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 telah membatalkan keberlakuan Pasal 184 ayat (4) yang mengatur jumlah kuorum kehadiran dan kuorum persetujuan dalam pengambilan keputusan di forum rapat paripurna DPR terkait dengan “usul hak menyatakan pendapat. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa ketentuan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum persetujuan sebesar 3/4 diganti dengan ketentuan pengambilan keputusan berdasarkan sistem “mayoritas sederhana”. Hal ini berdampak pada penguatan sistem *checks and balances* terutama fungsi pengawasan oleh legislatif terhadap eksekutif sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif dapat dihindari

Katakunci: Kontrol, Kuorum, Pengawasan

Abstract

The Constitutional Court in its decision Number 23-26/PUU-VIII/2010 have been cancelled the applicability of article 184, paragraph (4), which regulates the amount of quorum and approval of quorum in

the decision-making process in the Forum related to the plenary meeting house "our opinion the proposal on the right." In its legal considerations, the Constitutional Court confirmed that the provisions of quorum and the number of quorum approval of 3 / 4 shall be replaced with provisions in decision making on the basis of "simple majority". This has an impact on the strengthening of the system of checks and balances for the role of legislative control the Executive branch that the abuse of power by the Executive branch can prevent.

Key words: Checks And Balances, Quorum, Legislative Control

A. PENDAHULUAN

Konsep bahwa kekuasaan itu tidak boleh ada pada satu tangan, melainkan harus didistribusikan, telah ada sejak tahun 1688. Konsep ini pertama kali dikenalkan oleh John Locke melalui bukunya yang berjudul *Two Treaties of (on) Civil Government*. Menurut Locke, perlu adanya pembatasan kekuasaan negara agar mencegah pemusatan kekuasaan dalam satu tangan atau lembaga. Locke membagi kekuasaan ke dalam tiga cabang yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif. Menurut Locke, kekuasaan yudikatif termasuk kekuasaan menjalankan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif merupakan kekuasaan yang berhubungan dengan masalah luar negeri.¹ Selanjutnya, konsep Locke ini terus mengalami perkembangan. Pada tahun 1748, *Montesque* memisahkan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Legislatif memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, Presiden selaku eksekutif memiliki kekuasaan melaksanakan undang-undang dan Pengadilan sebagai lembaga yudikatif memiliki kekuasaan mengadili berdasarkan undang-undang. Pemisahan kekuasaan ini bertujuan untuk menghindari monarki, tirani dan kesewenangan dari masing-masing kekuasaan cabang-cabang kuasaan negara. Berikut pendapat Montesque:

¹ Muhammad Alim, *Trias Politica dalam Negara Madinah*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008). 75-77.

When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions [concerns] may rise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner...²

Di samping itu, kekuasaan yudikatif juga perlu dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif, karena jika kekuasaan legislatif tidak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif maka hakim tidak mempunyai kebebasan dalam menyelesaikan tugas judicialnya dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Begitupun sebaliknya, jika hakim tidak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif maka hakim akan mudah melakukan kekerasan dan bertindak sewenang-wenang. Berikut pendapat Montesque terkait dengan pentingnya pemisahan kekuasaan yudikatif dipisahkan dari pengaruh kekuasaan legislatif dan eksekutif.

...there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and the liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would then be legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression.³

Selanjutnya, tiga cabang kekuasaan negara ini oleh Immanuel Kant, filsuf yang datang kemudian disebut dengan *trias politica*, namun isinya berasal dari John Locke dan Montesque.⁴ Setiap cabang kekuasaan negara ini juga memerlukan kontrol dari lembaga lainnya dan dari semua komponen masyarakat. Hal ini menjadi penting agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dari masing-masing cabang kekuasaan negara. Secara kontekstual konsep pemisahan kekuasaan di Indonesia diatur dalam UUD 1945.

Tulisan ini akan membahas mengenai salah bagian kontrol antar cabang-cabang kekuasaan negara yang bertitik berat pada fungsi pengawasan legislatif terhadap eksekutif terutama pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 tentang

² Daniel E. Brannen Jr, *Checks and Balances: The Three Barnces of the American Government*, Penerbit :Thomson. 27.

³ *Ibid.* 26.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999) 294.

Pengujian Pasal 184 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Selanjutnya disebut UU 27/2009).

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Hak menyatakan pendapat diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, jumlah kuorum hak menyatakan pendapat dalam undang-undang ini digugat oleh Pemohon yang mengklaim sebagai perorangan warga negara Indonesia dan perorangan anggota DPR RI. Para Pemohon sebagai warga negara Indonesia dan sebagai perorangan anggota DPR mendalilkan bahwa norma yang terdapat dalam Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 yang menentukan batas minimum jumlah *quorum* adalah $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota DPR dan untuk pengambilan keputusan harus disetujui oleh paling sedikit $\frac{3}{4}$ dari anggota DPR yang hadir sebagai syarat agar secara institusional DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat, telah merugikan hak konstitusionalnya. Menurut Pemohon sebagai perorangan warga negara Indonesia, hak konstitusionalnya, yaitu hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan negara Indonesia serta hak untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya Pemerintahan berdasarkan pada prinsip negara hukum, dijamin oleh konstitusi sedangkan para Pemohon sebagai perorangan anggota DPR mendalilkan bahwa hak DPR untuk menyatakan pendapat adalah hak institusional DPR karena DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum, sehingga jelas bahwa Dewan Perwakilan Rakyat itu terdiri dari warganegara yang merupakan anggota-anggota partai politik yang dipilih secara langsung dalam pemilihan umum. Oleh karena itu hak institusional DPR itu juga merupakan hak anggota DPR.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada para Pemohon dalam kedudukannya sebagai perorangan warga negara Indonesia dengan pertimbangan sebagaimana diuraikan dalam putusan Mahkamah paragraf [3.5.5] sebagai berikut:

“...Menurut Mahkamah, hak warga negara untuk mengontrol jalannya pemerintahan negara tidak serta merta hilang atau beralih kepada para wakil rakyat dengan dipilihnya anggota DPR, DPD, maupun DPRD. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang berhak mengontrol atau mengawasi jalannya pemerintahan negara kehilangan hak konstitusionalnya menyalurkan aspirasi kepada DPR karena terhalangnya hak DPR selaku lembaga perwakilan rakyat untuk mempergunakan hak menyatakan pendapat akibat terlalu beratnya syarat quorum maupun syarat persetujuan Anggota DPR untuk menggunakan hak menyatakan pendapat tersebut. Dengan demikian, menurut Mahkamah, adanya ketentuan Pasal 184 ayat (4) menyebabkan terhalangnya hak DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat untuk mengawasi Presiden juga secara tidak langsung menghalangi pelaksanaan hak-hak kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan negara;”⁵

Sedangkan kedudukan hukum (*legal standing*) anggota DPR dalam mengajukan pengujian undang-undang *a quo*, dipertimbangkan Mahkamah dalam paragraf [3.7] sebagai berikut:

*“Menimbang bahwa terkait dengan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sebagai anggota DPR dalam Permohonan ini, Mahkamah berpendapat bahwa *objectum litis* permohonan para Pemohon adalah Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 yang menentukan batas minimum jumlah quorum adalah 3/4 dari jumlah anggota DPR dan untuk pengambilan keputusan harus disetujui oleh paling sedikit 3/4 dari anggota DPR yang hadir sebagai syarat agar secara institusional DPR dapat menggunakan hak menyatakan pendapat. Menurut Mahkamah “hak menyatakan pendapat” dalam ketentuan *a quo* terkait dengan hak konstitusional yang melekat hanya pada anggota DPR dan tidak merupakan hak warga negara yang lainnya. Dengan kata lain, DPR sebagai institusi dapat menggunakan hak tersebut, hanya dengan persetujuan para anggota DPR yang masing-masing memiliki hak yang dijamin oleh konstitusi untuk mengontrol jalannya pemerintahan negara. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, para Pemohon selaku anggota DPR di samping memiliki hak yang secara tegas diatur dalam Pasal 20A ayat*

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23-26/PUU-VIII/2010,” Bagian Pertimbangan Hukum”.

(3) dan Pasal 21 UUD 1945 juga memiliki hak-hak konstitusional yang melekat pada hak DPR sebagai institusi. Konstruksi ini menjadi sangat wajar apabila dikaitkan dengan prinsip bahwa jabatan anggota DPR adalah jabatan majemuk yakni jabatan dalam suatu institusi yang keputusannya harus ditetapkan secara kolektif melalui mekanisme dan quorum tertentu. Dalam kaitan dengan permohonan ini, hak konstitusional untuk ikut memutuskan penggunaan "hak menyatakan pendapat" sebagai mekanisme kontrol DPR atas suatu kebijakan pemerintah, dapat terhalang atau tidak dapat dilaksanakan dengan adanya ketentuan Pasal 184 ayat (4) UUU a quo. Apalagi jika dikaitkan dengan posisi para Pemohon sebagai anggota DPR yang jumlahnya minoritas dalam kaitan dengan hal-hal tertentu yang harus diputuskan oleh DPR seperti dalam hak menyatakan pendapat menjadi tidak mungkin diloloskan dengan persetujuan 3/4 anggota DPR, padahal hak menyatakan pendapat adalah dalam rangka berjalannya sistem demokrasi yaitu *check and balance* antara lembaga DPR dan Pemerintah. Jika demikian maka tidak akan ada suatu mekanisme untuk meluruskan jalannya sistem demokrasi melalui lembaga DPR karena syarat persetujuan dan quorum menjadi sangat tinggi (mayoritas mutlak yaitu 3/4 anggota DPR). Dengan demikian, dalam kasus ini, posisi anggota DPR berbeda dengan posisi anggota DPR dalam Putusan Mahkamah Nomor 20/PUU-V/2007, bertanggal 17 Desember 2007 dan Putusan Nomor 151/PUU-VII/2009, bertanggal 3 Juni 2010, karena dalam perkara ini yang dipersoalkan adalah hak eksklusif yang hanya dimiliki oleh para anggota DPR. Oleh sebab itu, menurut Mahkamah, para Pemohon sebagai anggota DPR khusus dalam permohonan ini memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo;⁶

Berdasarkan kedua pertimbangan hukum di atas maka para Pemohon baik berkedudukan sebagai perorangan warga negara Indonesia maupun sebagai perorangan anggota DPR memiliki kedudukan hukum dalam mengajukan permohonan pengujian Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009.

2. Pokok Permohonan

Pokok permasalahan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk diuji adalah terkait ketentuan jumlah kuorum persetujuan hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009. Dalam ketentuan ini disyaratkan bahwa untuk mendapat persetujuan, rapat paripurna DPR harus dihadiri paling sedikit

⁶ *Ibid.*

3/4 dari jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR yang hadir. Padahal pasal 7B ayat (3) yang mengatur tentang hak menyatakan pendapat untuk pemakzulan presiden saja, jumlah kuorum yang disyaratkan hanya 2/3. Bahkan untuk mengubah UUD 1945 hanya dibutuhkan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR dan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% + 1 dari seluruh anggota MPR. Dengan demikian jumlah kuorum 3/4 yang diatur dalam Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 dinilai terlalu tinggi, sehingga menghalangi kontrol DPR terhadap Presiden. Jika ketentuan dalam Pasal 184 ayat (4) 27/2009 tetap dipertahankan maka akan merusak sistem demokrasi karena kekuasaan yang tanpa kontrol akan memunculkan kediktatoran dan tirani. Apalagi jika parlemen dikuasai oleh partainya pemerintah.

Selanjutnya Pemohon I mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 bertentangan UUD 1945 dan memohon agar Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 dibatalkan. sedangkan Pemohon II mendalilkan bahwa Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 bertentangan dengan Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 dan *tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang memenuhi syarat harus didukung sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud oleh Pasal 7B ayat (3) UUD Tahun 1945.*

B. PEMBAHASAN

1. Fungsi dan Tugas Pokok Lembaga Legislatif

Berdasarkan Pasal 20A UUD 1945, fungsi lembaga perwakilan atau parlemen atau lembaga legislatif di bagi menjadi tiga fungsi, yaitu:

- (i) Fungsi Legislasi (*legislatif*);
- (ii) Fungsi Anggaran (*budget*); dan
- (iii) Fungsi Pengawasan (*control*).

1.1.Fungsi Pengaturan (Legislasi)

Kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat karena kekuasaan inilah yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kewenangan untuk membuat peraturan yang mengikat seluruh warga negara. Pada pokoknya, fungsi legislatif menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:

- Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding on international agreement and treaties or other legal binding documents*).⁷

Dalam praktik di Indonesia, fungsi legislasi masih menjadi fungsi utama DPR dibandingkan dengan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.⁸

1.2.Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran DPR diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 yang menyatakan,

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), 161.

⁸ *Ibid.* 162.

- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

1.3.Fungsi Pengawasan

Kegiatan pengaturan oleh negara dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, membebani harta atau kekayaan warga negara dan mengatur pendapatan dan pengeluaran oleh penyelenggara negara. Ketiganya perlu dikontrol oleh rakyat sendiri melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga legislatif. Apabila tidak dikontrol, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya yaitu menjadi sewenang-wenang. Jika dirinci pengawasan oleh lembaga legislatif meliputi:

- Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
- Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
- Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
- Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
- Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*);
- Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment officials*).⁹

Dalam praktik, sebenarnya fungsi kontrol atau pengawasan adalah fungsi yang harus diutamakan karena pada hakikatnya asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam sejarah berkaitan erat dengan kata "*le parle*" yang berarti "*to speak*" yang berarti "*berbicara*". Artinya,

⁹ *Ibid.* 163.

wakil rakyat itu adalah juru bicara rakyat, yaitu untuk menyuarakan aspirasi, kepentingan, dan pendapat rakyat. Parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat tak ubahnya merupakan wadah, di mana kepentingan dan aspirasi rakyat itu diperdengarkan dan diperjuangkan untuk menjadi materi kebijakan dan agar kebijakan itu dilaksanakan dengan tepat untuk kepentingan rakyat yang seluruh aspirasinya diwakili.¹⁰

Selain memiliki tiga fungsi, DPR juga memiliki hak-hak sebagai cermin dari pelaksanaan fungsi DPR. Hak-hak yang dimiliki oleh DPR yaitu hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat. Hak-hak ini merupakan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR.

2. Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif Terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Semula, dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak dikenal "hak menyatakan pendapat", namun dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, hak menyatakan pendapat telah dalam berbagai peraturan perundangan seperti dalam UU 16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang memberikan hak kepada DPR untuk mengajukan hak menyatakan pendapat yang merupakan kelanjutan dari hak interpelasi dapat berbentuk memorandum, resolusi, dan/atau mosi. Demikian juga UU 2/1985 tentang Perubahan UU 16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Ketentuan yang sama ditemukan dalam UU 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Berbagai Undang-Undang tersebut tidak mengatur ketentuan syarat minimum *quorum* maupun persetujuan anggota DPR, kecuali hanya diatur dalam peraturan tata tertib DPR.

Ketentuan *quorum* maupun persetujuan anggota untuk menggunakan hak menyatakan pendapat dalam beberapa peraturan tata tertib DPR tersebut ditetapkan dengan kehadiran dan persetujuan anggota secara mayoritas sederhana atau paling tinggi dengan kehadiran dan persetujuan 2/3 anggota (seperti

¹⁰ *Ibid.* 165.

dalam Keputusan DPR Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI).¹¹ Memang hak menyatakan pendapat DPR sebelum reformasi konstitusi yang terjadi dalam kurun waktu 1999-2002, tidak diatur dalam konstitusi karena UUD 1945 sebelum perubahan tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) sehingga tidak ada mekanisme kontrol (*checks and balances*) antar lembaga negara. Terlebih lagi sistem politik kita ketika itu menganut sistem politik yang *executive heavy* di mana kekuasaan presiden sangat dominan.¹² Selain menguasai bidang eksekutif, presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam praktiknya presiden juga menjadi ketua legislatif. Sebuah RUU yang telah disetujui oleh DPR jika tidak disetujui oleh presiden tidak dapat diajukan kembali, begitupun sebaliknya.¹³

Selanjutnya, UUD 1945 setelah perubahan memuat hak-hak anggota DPR, salah satunya adalah hak menyatakan pendapat selain hak interpelasi dan hak angket. Anggota DPR juga mempunyai hak-hak lain seperti hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat dan hak imunitas. Namun hak-hak anggota DPR yang terkait erat dengan fungsi pengawasan adalah hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat. Hak-hak ini adalah wujud dari kontrol rakyat terhadap jalannya pemerintahan melalui lembaga perwakilan yang merupakan representasi dari kedaulatan rakyat. Ketentuan tentang hak-hak anggota DPR ini diatur dalam Pasal 20A UUD 1945 yang menyatakan, "*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*" dan ayat (2) yang menyatakan, "*Dalam melaksanakan fungsinya, selain*

¹¹ *Ibid.*

¹² Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, Pasal 5 ayat (1) menyatakan, "*presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*". Oleh karena itu selain sebagai eksekutif, Presiden juga bertindak sebagai legislatif, sedangkan dalam Pasal 20 UUD 1945 pasca perubahan menyatakan, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*".

¹³ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), 147.

*hak-hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”.*¹⁴

Hak menyatakan pendapat inilah yang kemudian dipermasalahkan oleh Pemohon dan diajukan ke Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Pasal 184 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU 27/2009).

Sebelum menguji Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 terhadap UUD 1945, Mahkamah dalam putusannya terlebih dahulu memberikan penafsiran terhadap Pasal 20A dan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945 sebagaimana diuraikan dalam paragraf [3.17.1] sebagai berikut:

...”Menurut Mahkamah, walaupun terdapat persamaan antara hak menyatakan pendapat DPR yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945 dan pendapat DPR dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945, yaitu sama-sama dalam rangka pengawasan DPR terhadap Presiden, tetapi kedua ketentuan tersebut mengandung perbedaan. Pasal 20A UUD 1945, hanya memberikan jaminan adanya hak DPR untuk menyatakan pendapat dengan tidak disertai batasan apapun mengenai cara serta mekanisme penggunaan hak tersebut. Hal itu diserahkan pengaturannya dalam

¹⁴ Pengertian hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam UU 27/2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai berikut:

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:

- a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
- b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; atau
- c. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang. Sedangkan pendapat DPR dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 mengatur juga mekanisme pengambilan keputusannya, yaitu dilakukan dalam sidang paripurna yang dihadiri paling sedikit 2/3 anggota DPR dan disetujui oleh paling sedikit 2/3 anggota DPR yang hadir. Mekanisme penggunaan hak menyatakan pendapat berdasarkan Pasal 20A bersifat terbuka untuk diatur dalam tingkat Undang-Undang, sedangkan pendapat DPR yang diatur dalam Pasal 7B bersifat limitatif...”

Mencermati pertimbangan hukum di atas, Mahkamah membedakan dua jenis hak menyatakan pendapat, yaitu hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 20A dan hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 7B UUD 1945. Fungsi pengawasan DPR yang diatur dalam Pasal 20A bersifat terbuka sehingga dimungkinkan pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang”. Hal inilah yang kemudian melatarbelakangi lahirnya jumlah kuorum sebesar 3/4 dalam kehadiran dan persetujuan agar usul hak menyatakan pendapat diterima yang diatur dalam Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009. Selain bersifat terbuka, Pasal 20A juga bersifat umum (*general*). Ketentuan hak menyatakan pendapat diatur lebih lanjut dalam Pasal 77 ayat (4) UU 27/2009 yang menyatakan,

“Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:

- a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;*
- b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau*
- c. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.*

Hak menyatakan pendapat sebagaimana diatur dalam Pasal 20A adalah sebagai akibat dari ketiga hal di atas (Pasal 77 ayat (4) huruf a, huruf b, dan huruf c UU 27/2009), sedangkan fungsi pengawasan DPR yang diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945 bersifat khusus (*spesific*) dan limitatif. Bersifat khusus (*spesific*) karena pengawasan tersebut hanya ditujukan jika Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden dan bersifat limitatif karena jumlah dukungan dan jumlah kuorum kehadiran ditentukan sebesar 2/3 dan tidak memungkinkan pengaturan di luar angka 2/3.

Di samping itu apabila dilihat dari sistematisasi bab dalam UUD 1945, Pasal 7A dan Pasal 7B diatur dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang mengatur tugas konstitusional, persyaratan jabatan, mekanisme pemilihan dan pemberhentian serta masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan Pasal 20A diatur dalam Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat yang mengatur mekanisme pemilihan dan pemberhentian dan tugas konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu wajar jika Mahkamah memandang berbeda terhadap dua ketentuan ini.

Namun apakah mekanisme hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 20A dengan hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 7B adalah berbeda pula. Apabila ketentuan tentang hak menyatakan pendapat sebagaimana diatur dalam UU 27/2009 dicermati maka mekanisme hak menyatakan pendapat dapat dilihat dari tabel berikut.

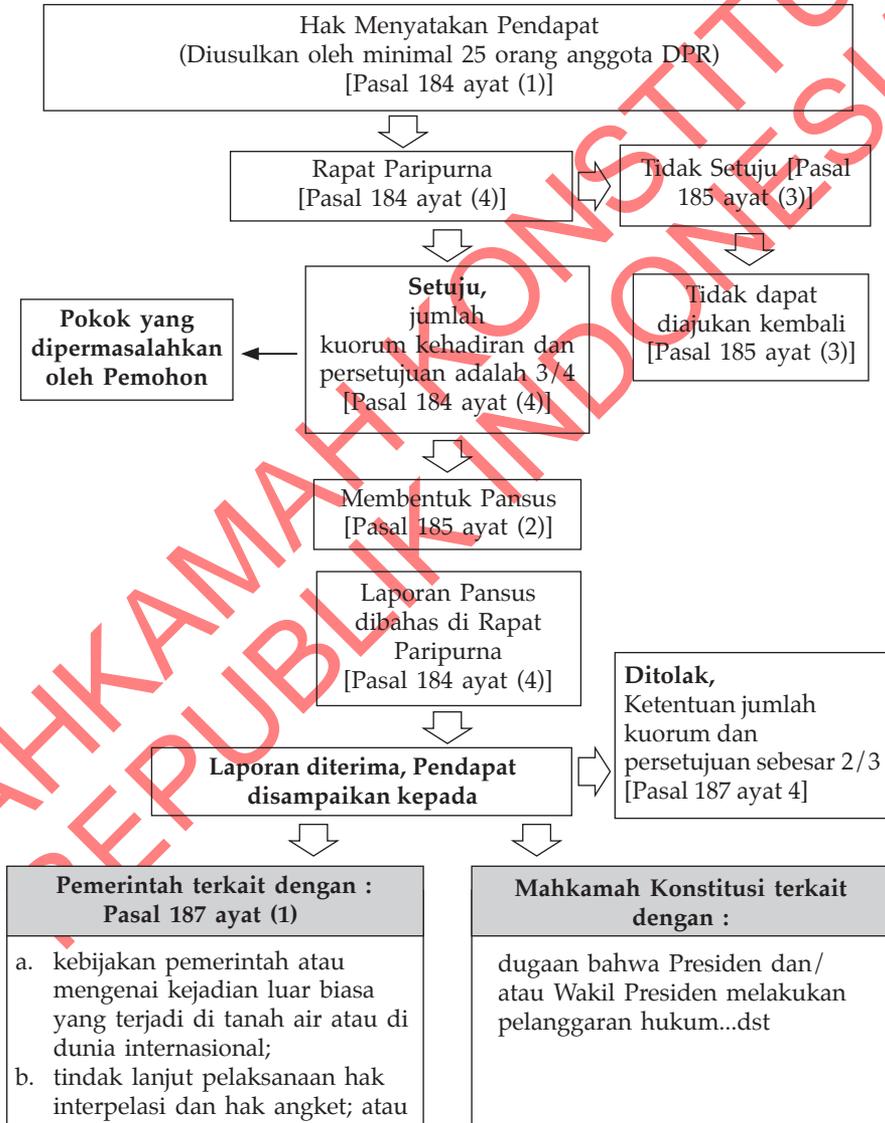
**Tabel Mekanisme Hak Menyatakan Pendapat
menurut UU 27/2009**

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">a. Kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional.b. Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi. |
|--|

Penguatan Fungsi Pengawasan Legislatif terhadap Eksekutif Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

c. Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

[Pasal 77 ayat (4) huruf a,b,dan c]



Berdasarkan mekanisme hak menyatakan pendapat sebagaimana diatur dalam UU 27/2009, dapat dilihat bahwa hak menyatakan pendapat lahir karena tiga sebab, *pertama*, sehubungan dengan kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional. *Kedua*, sehubungan dengan tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi. *Ketiga*, adanya dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketiga sebab ini harus diusulkan minimal 25 orang anggota DPR dengan memuat materi dan alasan pengajuan usul pernyataan pendapat. Usul ini dibahas di forum rapat paripurna dan menjadi hak menyatakan pendapat DPR apabila disetujui oleh 3/4 jumlah anggota DPR dan disetujui oleh 3/4 anggota DPR yang hadir. Apabila disetujui maka dibentuk panitia khusus yang terdiri dari semua unsur fraksi di DPR, namun jika tidak disetujui maka usul ini tidak dapat diajukan kembali. Setelah disetujui, dibentuk panitia khusus yang tugasnya ditentukan oleh rapat paripurna. Panitia khusus bertugas dalam jangka waktu paling lama 60 hari dan setelah menyelesaikan tugasnya, laporan hasil kerja panitia khusus dibahas dalam forum rapat paripurna. Dalam hal rapat paripurna DPR menerima laporan hal kerja panitia khusus terkait dengan kebijakan pemerintah atau kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional dan tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi maka DPR menyatakan pendapatnya kepada pemerintah dan apabila panitia khusus menemukan adanya dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden maka DPR menyatakan pendapatnya

kepada Mahkamah Konstitusi. Namun jika rapat paripurna DPR menolak laporan panitia khusus, maka hak menyatakan pendapat tersebut dinyatakan selesai dan tidak dapat diajukan kembali. Penolakan terhadap laporan panitia khusus ini harus disetujui oleh rapat paripurna dengan kuorum jumlah kehadiran anggota DPR sebanyak 2/3 dan harus disetujui oleh 2/3 jumlah anggota yang hadir.

Ketentuan jumlah kuorum dan persetujuan hak menyatakan pendapat pada tataran “usul” sebesar 3/4 inilah yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 23-26/PUU-VIII/2010, bertanggal 12 Januari 2011. Mahkamah menilai bahwa ketentuan jumlah kuorum dan persetujuan hak menyatakan pendapat sebesar 3/4 dinilai terlalu berat jika dibandingkan dengan jumlah kuorum dan persetujuan dalam kasus pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden yang menyaratkan jumlah kuorum kehadiran dan persetujuan hanya 2/3. Pertimbangan Mahkamah ini termuat dalam paragraf [3.17.5], selengkapnya:

...Menurut Mahkamah, syarat pengambilan keputusan DPR untuk usul menggunakan hak menyatakan pendapat mengenai dugaan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak boleh melebihi batas persyaratan yang ditentukan oleh Pasal 7B ayat (3) UUD 1945. Bahkan menurut Mahkamah, pada “tingkat usul” penggunaan hak menyatakan pendapat, persyaratan pengambilan keputusan DPR harus lebih ringan dari persyaratan yang ditentukan Pasal 7B ayat (3) UUD 1945...¹⁵

Selanjutnya Mahkamah juga mempertimbangkan bahwa pada tataran “usul” hak menyatakan pendapat juga harus lebih rendah pada tataran “hasil” laporan pansus terkait adanya kebijakan pemerintah dan kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air dan dunia internasional serta tindak lanjut hak interpelasi. Selengkapnya pertimbangan hukum Mahkamah.

¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi, *op.cit.*

...Demikian juga, terhadap usul hak menyatakan pendapat atas kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional yang bersifat strategis dan tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket harus lebih ringan daripada persyaratan pendapat DPR terkait pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi yang berhubungan dengan proses pemberhentian Presiden yang ditentukan dalam Pasal 7B ayat (3) UUD 1945;¹⁶

Apabila dalam tataran “usul” hak menyatakan pendapat saja sudah berlaku ketentuan yang yang memberatkan, hal ini tentunya akan menghambat keran-keran demokrasi yang saat ini tengah terbuka lebar dan pada akhirnya akan melemahkan fungsi kontrol legislatif terhadap eksekutif dan merupakan pelemahan terhadap demokrasi. Berikut ini tabel ilustrasi yang menggambarkan perbandingan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum persetujuan antara Pasal 184 ayat (4) UU 27/ 2009 dengan Pasal 7B UUD 1945.

Tabel Perbandingan Ketentuan Jumlah Kuorum dalam Pasal 7B ayat (3) UUD 1945 dengan Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009

No.	Quórum	Berdasarkan Pasal 7B UUD 1945	Berdasarkan Pasal 184 ayat (4) UU No. 27 Tahun 2009
1	Kuorum Kehadiran Paling Sedikit	$2/3 \times 560 = 373$ orang anggota DPR atau = 66 % dari anggota DPR	$3/4 \times 560 = 420$ orang anggota DPR atau = 75 % dari anggota DPR
2	Kuorum Persetujuan Pengambilan Keputusan	$2/3 \times 373$ orang = 248 orang anggota DPR atau = 44 % dari anggota DPR	$3/4 \times 420$ orang = 315 orang anggota DPR atau = 56 % dari anggota DPR

Berdasarkan ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 sebagaimana dimuat pada tabel di atas, jumlah kuorum kehadiran

¹⁶ Ibid.

dan jumlah kuorum persetujuan pada pengambilan putusan di tataran "usul" hak menyatakan pendapat jika 560 anggota DPR hadir dalam rapat paripurna berarti $\frac{3}{4}$ nya adalah 420 orang dan harus memperoleh persetujuan sebanyak $\frac{3}{4}$ dari 420 orang berarti harus disetujui oleh 315 orang anggota. Ketentuan ini lebih berat jika dibandingkan dengan jumlah kuorum kehadiran hak menyatakan pendapat yang diatur dalam Pasal 7B ayat (3), yaitu $\frac{2}{3}$ dari 560 yaitu 373 dan jumlah kuorum persetujuan dalam pengambilan keputusan, yaitu $\frac{2}{3}$ dari 373, yaitu 248 orang. Oleh karena itu, ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 yang mensyaratkan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum persetujuan pada tataran usul menyatakan pendapat adalah sebesar $\frac{3}{4}$ dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena bertentangan konstitusi dan sebagai ketentuan pengganti pada pengambilan keputusan mengenai usul menyatakan pendapat berlaku ketentuan "mayoritas sederhana" sebagaimana pertimbangan Mahkamah dalam paragraf [3.18] sebagai berikut:

"Menimbang bahwa dengan tidak berlakunya ketentuan Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 berdasarkan putusan Mahkamah ini, ketentuan persyaratan pengambilan keputusan mengenai "usul" penggunaan hak menyatakan pendapat berlaku ketentuan mayoritas sederhana";

Kemudian apakah yang di maksud oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya "berlaku ketentuan mayoritas sederhana" sebagai ketentuan pengganti dari Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009. Apakah yang dimaksudkan $\frac{50}{50} + 1$ atau $\frac{2}{3}$. Menurut Ketua MK, Moh. Mahfud MD, "mayoritas sederhana" diartikan suara terbanyak diantara berbagai pendapat yang berbeda.¹⁷ Misalnya ada tiga opsi dalam sebuah pengambilan keputusan A memperoleh suara 35 persen, keputusan B memperoleh suara 30 persen, keputusan C memperoleh suara 20 persen, dan 15 persen lainnya abstain atau tidak menyatakan pendapat, maka 35 persen yang menjadi sebuah keputusan.¹⁸ Dengan dipermudahnya ketentuan pengambilan

¹⁷ <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2011/01/12/brk,20110112-305848,id.html>

¹⁸ <http://politik.kompasiana.com/2011/02/09/pemakzulan-dan-intrik-2014/>

keputusan dalam tataran usul menyatakan pendapat oleh Mahkamah Konstitusi, tentunya semakin memperkuat mekanisme kontrol (*checks and balances*) dan fungsi pengawasan legislatif terhadap eksekutif. Dengan demikian peluang penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh eksekutif semakin kecil.

C. KESIMPULAN

Penguatan terhadap mekanisme kontrol (*checks and balances*) antara cabang-cabang kekuasaan negara mutlak diperlukan dalam sebuah negara demokrasi yang berdasarkan hukum (*nomokrasi*). Penguatan ini diperlukan agar peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh setiap cabang kekuasaan negara dapat dikontrol dan dihindari. Setiap cabang kekuasaan negara mempunyai mekanisme kontrol sendiri terhadap lembaga lainnya. DPR sebagai kekuasaan legislatif mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Selain memiliki tiga fungsi, DPR juga memiliki hak-hak sebagai cermin dari pelaksanaan fungsi DPR. Hak-hak yang dimiliki oleh DPR yaitu hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat. Hak-hak ini merupakan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR atas kebijakan yang dibuat eksekutif maupun karena adanya kejadian luar biasa di dalam negeri maupun dunia internasional atau adanya dugaan korupsi dan perbuatan tercela lainnya yang dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden. Hak ini perlu diatur sedemikian rupa agar tidak melanggar konstitusi. Ketentuan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum pengambilan keputusan sebesar 3/4 dalam usul hak menyatakan pendapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan UUD 1945. Namun Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menegaskan bahwa ketentuan pengambilan keputusan yang mensyaratkan jumlah kuorum kehadiran dan jumlah kuorum persetujuan sebesar

3/4 diganti dengan ketentuan mayoritas sederhana. Ketentuan ini dinilai oleh Mahkamah memudahkan kontrol dan memperkuat fungsi pengawasan DPR terhadap eksekutif. Dengan demikian DPR sebagai cermin dari kedaulatan rakyat dapat secara efektif mengawasi jalannya pemerintahan.

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

DAFTAR PUSTAKA

Alim, Muhammad. *Trias Politica dalam Negara Madinah*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Brannen Jr, Daniel E. *Checks and Balances: The Three Barnces of the American Government*. Penerbit :Thomson.

Mahfud MD, Moh. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gama Media, 1999.

Undang-undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23-26/PUU-VIII/2010.

Laman

<http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2011/01/12/brk,20110112-305848.id.html>.

<http://politik.kompasiana.com/2011/02/09/pemakzulan-dan-intrik-2014/>

Relevansi Parliamentary Threshold **terhadap Pelaksanaan** **Pemilu yang Demokratis**

Sunny Ummul Firdaus

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
Jl Ir Sutami no 36 A Ketingan Surakarta
e-mail:firdaussunny@yahoo.com

Naskah diterima : 8/03/2011, revisi: 22/03/2011, disetujui: 30/03/2011

Abstrak

Pemilihan Umum sebagai sarana mewujudkan cita-cita demokrasi tidak semata mata menentukan siapa yang akan duduk di parlemen melainkan harus dapat merepresentasikan kedaulatan rakyat. Namun, pada Pemilihan Umum 2009 yang lalu mulai diberlakukan ketentuan ambang batas perolehan kursi parlemen. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa partai politik peserta Pemilihan Umum harus memenuhi sekurang-kurangnya 2,5 persen suara dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Poin tersebut mendapat banyak reaksi dari masyarakat yang kurang setuju terhadap ketentuan tersebut karena menilai ketentuan *parliamentary threshold* berpotensi membatasi hak politik warga negara. Selain itu, penerapan *parliamentary threshold* di tingkat bawah mempunyai potensi konflik horizontal karena ketika ada calon yang terpilih tetapi karena tidak memenuhi *parliamentary threshold*, akhirnya calon terpilih itu tidak bisa duduk di parlemen. Hal ini dapat dilihat dari beberapa permohonan *judicial review* terkait ketentuan *parliamentary threshold* ke Mahkamah Konstitusi.

Maka relevansi *parliamentary threshold* terhadap pelaksanaan Pemilihan Umum yang demokratis tidak dapat dilepaskan dari mekanisme dan alasan dalam menetapkan angka dalam ketentuan *parliamentary threshold*. Syarat untuk menetapkan ambang batas tidak semata mata berdasarkan sebuah alasan untuk memperkuat sistem presidensial yang telah dipilih oleh masyarakat Indonesia. Kehendak rakyat dalam hal ini jangan hanya diwakili oleh anggota parlemen yang saat ini menduduki kursi DPR. Jika Hal tersebut terjadi dikhawatirkan akan ada interest politik untuk memperkuat kedudukan partai politik yang saat ini menjadi anggota parlemen.

Kata Kunci: *Parliamentary Threshold*, Pemilihan Umum, demokratis

Abstract

General Election as a means to realize the ideal of democracy does not merely aim to determine who will get the position in the parliament but it also should represent the sovereignty of the people. In the 2009 General Election, however, parliamentary threshold was prevailed and implemented. This regulation is included on Article 202 The General Election Act number 10/2008 which stated that political party of General Election participant must fulfil at least an amount of 2.5% of total valid national vote to be included in the representation determination of the House of Representative.

A number of Indonesian peoples objected the rule. This is because parliamentary threshold deemed to be potentially demolished the political right of the people. Besides, the implementation of parliamentary threshold in bottom level considered to have some potential horizontal conflict because, for example, if someone voted as a selected candidate but they do not fulfil the parliamentary threshold, this particular candidate cannot obtain a seat in the parliament. This can be seen in the petition of judicial review to the Constitution Court regarding this parliamentary threshold regulation.

It can be concluded that the relevance of parliamentary threshold to democratic General Election execution can not be separated from the mechanism and reasons in determining the the amount of threshold numbers in said rule. Requirement for determining the threshold is not merely based on a reason to strengthen presidential system chosen by the

Indonesian people. In this case, the people's voice should not be represented merely by the parliamentary number having position in the House of Representative. If this happens, then there will be some concerns of the emergence of political interest to strengthen the position of a particular political party in the parliament.

Keywords: *Parliamentary Threshold, General Election, Democratic*

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum 2009, polemik tentang penyederhanaan partai politik kembali mencuat ke permukaan. Terakhir, yang menjadi materi perdebatan adalah soal ketentuan *parliamentary threshold*. Ketentuan ambang batas perolehan kursi parlemen itu tercantum dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Pasal itu menyatakan bahwa partai politik peserta Pemilihan Umum harus memenuhi sekurang-kurangnya 2,5 persen suara dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sebanyak 11 partai politik peserta Pemilihan Umum 2009 mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Partai Politik ini menilai ketentuan *parliamentary threshold* berpotensi membatasi hak politik warga negara. Namun, MK menolak *judicial review* ketentuan itu. Memang sulit untuk tidak mengatakan bahwa rencana pengajuan uji materi itu sangat terkait erat dengan kepentingan jangka pendek ke-11 partai politik tersebut. Padahal, semestinya proses pengembangan demokrasi harus diletakkan dalam kerangka kepentingan bangsa yang lebih besar, yaitu memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Karena menurut beberapa pihak sistem pemerintahan presidensial hanya akan dapat berjalan efektif jika didukung oleh sistem multipartai sederhana.

Menurut Sutradara Gintings dan Ryaas Rasyid dalam jurnal Legislasi Indonesia yang ditulis oleh Agung Gunandjar Sudarsa,

parliamentary threshold merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk di parlemen. Perhitungannya dilakukan setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, kemudian dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Ketentuan tersebut baru diterapkan dalam Pemilihan Umum 2009 dengan dirumuskan secara implisit dalam Pasal 202 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah¹.

Ketentuan tentang *parliamentary threshold* atau ambang batas bagi partai politik untuk dapat mendudukkan anggotanya di parlemen menuai pro dan kontra. Memang pada umumnya, baik DPR maupun pengamat berpandangan bahwa *parliamentary threshold* secara teoritis baik. Namun dari dinamika yang berkembang terkait dengan tingkat kesadaran budaya politik masyarakat tampaknya gagasan ini akan mengalami kendala.

Penerapan *parliamentary threshold* dinilai beberapa pihak bisa memasung proses demokrasi yang baru berlangsung sejak reformasi 1998. Penerapan *parliamentary threshold* juga dinilai tidak mengakomodasi kepentingan seluruh komponen potensi politik bangsa. Menurut pengamat politik dari *Institute Development for Local Parliament (IDELP)* Agustinus Tamo Mbapa, di Jakarta, Selasa (23/10), dikuatirkan penerapan *parliamentary threshold* pada Pemilihan Umum 2009, akan membawa implikasi buruk terhadap proses demokrasi².

Penerapan *parliamentary threshold* di tingkat bawah mempunyai potensi konflik horizontal karena ketika ada calon yang terpilih tetapi karena tidak memenuhi *parliamentary threshold*, akhirnya calon terpilih itu tidak bisa duduk di parlemen. Misalnya Jumlah

¹ Agung Gunandjar Sudarsa, "Sistem Mutipartai di Indonesia", (<http://www.djpp.depkuham.go.id/HTN-dan-PUU/83-sistem-multipartai-di-indonesia.html>), diakses pada hari Senin, tanggal 4 Januari 2010, Pukul 10.44 WIB.

² Frederich Batari, "Pro Kontra Sistem *Parliamentary Threshold*", (<http://friederichbatari.blogspot.com/2007/11/pro-kontra-sistem-parliamentary.html>), diakses tanggal 11 Januari 2010.

Pemilih Terdaftar (DP4) untuk pemilu DPR sebanyak 100.000.000 orang pemilih dan dari DP4 ini (misalkan saja, yang menggunakan hak suara/yang datang ke TPS serta cara mencentang surat suara secara benar adalah 70 % dari DP4), sehingga suara sah nasional menjadi 70.000.000 suara (pemilih). Berdasarkan data tersebut, bila suatu Parpol tidak mencapai perolehan suara minimal 2,5 % dari suara sah nasional atau sebesar 1.750.000 suara, maka parpol tersebut tidak akan memperoleh kursi DPR untuk daerah pemilihan (dapil) manapun. Karena memang parpol tersebut tidak akan dilibatkan lagi dalam penghitungan kursi DPR. Walaupun mereka mempunyai calon terpilih dengan suara terbanyak bahkan dengan jumlah suara melebihi bilangan pembagi pemilih, calon tersebut tetap tidak bisa duduk di parlemen.

Wacana *parliamentary threshold* secara teoritik itu bagus karena bertujuan untuk memastikan suara yang diperoleh partai politik hasil Pemilihan Umum. Namun, kondisi masyarakat Indonesia yang masih pluralistik dan tingkat kesadaran politik masyarakat yang masih sedang berkembang perlu mendapatkan perhatian yang serius.

Berdasarkan latar belakang tersebut, dapat dirumuskan sebuah permasalahan pengaturan *parliamentary threshold* dan relevansinya terhadap pelaksanaan pemilu yang demokratis.

B. KONSEP *PARLIAMENTARY THRESHOLD*

Ketentuan tentang *parliamentary threshold* di masing-masing negara umumnya dipengaruhi oleh keberadaan kultural dan historis negara tersebut berdiri. Tidak ada besaran resmi bagi suatu negara mengenai penerapan *parliamentary threshold*. Beberapa referensi mengenai *parliamentary threshold* di beberapa negara menunjukkan variabel yang berbeda. Negara-negara di dunia yang menerapkan *parliamentary threshold*, tidak ada batas mutlak bagi setiap negara. Batas mutlak ini tidak membubuhkan adanya suatu keharusan bagi

setiap negara untuk menerapkannya. Hal yang lazim ada adalah terdapat pengecualian dari mekanisme *parliamentary threshold*³

Di Indonesia *parliamentary threshold* merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk di parlemen. Jadi, setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, lalu dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Ketentuan tersebut diterapkan dalam Pemilihan Umum 2009, ketentuan tersebut dirumuskan secara implisit dalam Pasal 202 Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁴. Adapun bunyi dari pasal tersebut adalah:

1. Partai Politik Peserta Pemilihan Umum 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.
2. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Sedangkan di beberapa negara menerapkan ambang batas penempatan anggota parlemen oleh partai politik sangat bervariasi dimulai dari angka 2% sampai dengan 5% angka tersebut tidak dapat di jelaskan dari mana perolehannya yang pasti angka tersebut telah disepakati oleh parlemen yang merupakan perwujudan dari kehendak rakyat.

Di Indonesia penetapan angka 2.5% tersebut dinilai oleh beberapa pihak dalam hal ini anggota partai politik adalah *inkonstitusional* (tidak sesuai dengan konstitusi).

³ Council of Europe, *State of human rights and democracy in Europe*, (Strasbourg: Council of Europe, 2007), h.166 dalam fadila isnan dkk <http://reformasihukumindonesia.blogspot.com/diunduh> 24 Maret 2011 pukul 11.00 WIB

⁴ Agung Gunandjar Sudarsa, "*Sistem Mutipartai di Indonesia*", (<http://www.djpp.depkmham.go.id/HTN-dan-PUU/83-sistem-multipartai-di-indonesia.html>), diakses pada hari Senin, tanggal 4 Januari 2010, Pukul 10.44 WIB.

Mereka adalah partai-partai politik peserta Pemilu 2009, yaitu 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, serta calon anggota DPR peserta Pemilu 2009 dan anggota Parpol peserta Pemilu 2009.

Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan bahwa Pasal 202 ayat (1), Pasal 203, Pasal 205, Pasal 206, Pasal 207, Pasal 208, dan Pasal 209 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu) *inkonstitusional* (bertentangan dengan Konstitusi)

Dalam Proses persidangannya Mahkamah Konstitusi menyatakan salah satu dari pemohon dinyatakan tidak memiliki kedudukan sebagai *legal standing* dalam perkara No. 3/PUU-VII/2009 karena tidak menunjukkan bukti kartu keanggotaan partai politiknya.

Dalam Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut dapat disimpulkan bahwa lembaga legislatif dapat menentukan ambang batas sebagai *legal policy* bagi eksistensi partai politik baik berbentuk *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold*. Dalam pertimbangan putusan tersebut diuraikan "Kebijakan seperti ini diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian karena pada hakikatnya adanya Undang-Undang tentang Sistem Kepartaian atau Undang-Undang Politik yang terkait memang dimaksudkan untuk membuat pembatasan-pembatasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi,"

Sedangkan Mengenai berapa besarnya angka ambang batas, menurut Mahkamah Konstitusi, adalah menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya tanpa boleh dicampuri oleh MK selama tidak bertentangan dengan hak politik,

kedaulatan rakyat, dan rasionalitas.⁵ Namun dalam Putusan tersebut diuraikan pula *dissenting opinion* dari Hakim Konstitusi lain yang memiliki pandangan yang berbeda mengenai penetapan besaran angka *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold*.

Menurut pandangan Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan, Pasal 203, Pasal 205, Pasal 206, Pasal 207, Pasal 208, dan Pasal 209 UU 10/2008 tersebut dalam kenyataannya tidak memperhitungkan dan tidak mempertimbangkan secara cermat norma-norma, jiwa, dan semangat konstitusi dalam UUD 1945, yang justru harus menjadi sumber legitimasi dari seluruh produk perundangundangan yang dibentuk. Kebijakan yang dianut juga jelas bersifat coba-coba, yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menggunakan *electoral threshold* sebagai mekanisme penyederhanaan partai, yang belum sempat diterapkan sebelum kemudian beralih kepada *parliamentary threshold* dan sejumlah *threshold* lainnya. Oleh karenanya, tidak dapat juga dielakkan timbulnya kesan yang kuat bahwa kepentingan-kepentingan sesaat sangat berpengaruh pada kebijakan yang dilahirkan, dan tidak diuji secara keras kepada prinsip-prinsip konstitusi, yang seharusnya wajib dipatuhi serta dilindungi serta diwujudkan oleh pembentuk Undang-Undang (*obligation to protect, to guarantee and to fulfill*).

Ketentuan *parliamentary threshold* 2,5% (dua komalima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikuti dalam penentuan perolehan kursi DPR, sungguh-sungguh mengesampingkan prinsip kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh rakyat pemilih untuk memilih wakilnya di DPR, akan tetapi tidak dijadikan tolok ukur untuk DPRD. Hal demikian dilakukan dengan dalih untuk melakukan penyederhanaan partai politik yang berada di DPR sebagai salah satu strategi penguatan sistem presidensiil.

⁵ Risalah Sidang MK Perkara No 3/PUU-VII/2009 Perihal UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD 1945

Sedangkan *dissenting opinion* yang lainnya muncul dari Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar. Beliau menyatakan Bahwa UUD 1945 telah meletakkan “prinsip kedaulatan rakyat” menjadi “prinsip utama konstitusi” dan sekaligus menjadi “moralitas konstitusi” yang tidak hanya memberi semangat dan warna serta pengaruh dalam menentukan berbagai bentuk perundang-undangan dibidang politik melainkan juga memberikan “sifat dan warna tersendiri” kepada bentuk pemerintahan; Pemilihan umum sebagai sarana demokrasi dalam rangka mewujudkan “prinsip kedaulatan rakyat” haruslah diletakkan kepada besarnya suara pilihan rakyat terhadap wakil yang dipilihnya. Adapun besarnya mandat rakyat yang diberikan kepada calon yang dipilih menunjukkan tingginya legitimasi politik yang kuat kepada calon yang bersangkutan, sehingga dengan diperolehnya *legitimasi* yang kuat dari rakyat tersebut dengan sendirinya memperkuat akuntabilitas yang akan lebih mudah mengagregasi kehendak rakyat yang diwakilinya; Alasan penyederhanaan partai agar memperkuat sistem presidensill ini menurut Akil adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan seharusnya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Karena dengan alasan tersebut diatas memiliki akibat terjadinya perlakuan yang tidak sama serta menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Oleh karena itu, prinsip yang terkandung di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 agar pelaksanaan pemilihan umum berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas dasar prinsip demokrasi, langsung umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil harus menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

C. ANALISIS PEMILU YANG DEMOKRATIS

Salah satu asas dalam negara hukum adalah asas legalitas, yaitu bahwa tanpa adanya dasar aturan (Undang-Undang) yang mengatur lebih dulu tentang suatu hal maka dalam konteks penyelenggaraan

pemerintahan, pemerintah tidak berwenang untuk melakukan tugas dan wewenangnya bahkan menyalahi aturan yang telah ada. Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum, gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk Undang-Undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyatnya. Negara hukum sendiri menuntut agar penyelenggaraan negara oleh pemerintah harus didasarkan atas Undang – Undang sekaligus dengan memberikan jaminan terhadap hak dasar rakyat yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar. Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif⁶.

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, merupakan penyatuan dua kata yaitu *demos* dan *kratos*. Yang mana *demos* mempunyai arti rakyat, dan *kratos/kratein* mempunyai arti kekuasaan/berkuasa. Jadi bila diartikan dari segi bahasa, demokrasi mempunyai arti rakyat yang berkuasa atau *government of role by the people* yang bisa diartikan dalam bahasa Indonesia kurang lebihnya yaitu pemerintahan yang berasal dari rakyat. Dalam pemerintahan di suatu negara yang sebenarnya berkuasa adalah rakyatnya, yang mana rakyat melalui perwakilannya yang dipilih melalui Pemilihan Umum menjalankan pemerintahan di suatu negara dengan cita menuju kesejahteraan rakyatnya, sehingga pantas kalau model pemerintahan ini disebut sebagai pemerintahan dari rakyat dan untuk rakyat.

Konsep demokrasi ditumbuhkan pertama kali dalam praktek negara kota di jaman Yunani dulu yaitu di negara kota Athena (50 SM – 350 SM). Pada tahun 431 SM, Pericles seorang negarawan terkenal Yunani pada saat itu dari Athena, mendefinisikan demokrasi dengan mengemukakan beberapa kriteria:

⁶ *Ibid.* 78.

- (1) Pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung;
- (2) Kesamaan di depan hukum;
- (3) Pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan, dan pandangan;
- (4) penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kehidupan individual.

Dalam jaman yang sama, juga ada tokoh pemikir yang turut menjadi peletak dasar bagi pengertian demokrasi. Diantaranya yaitu tokoh yang bernama seperti Plato, Aristoteles, Polybius, Cicero⁷.

Perkembangan selanjutnya, istilah demokrasi mengalami perkembangan yang dinamis dan pergeseran ke arah moderen pada masa kebangkitan kembali dan *renaissance*/pencerahan di eropa. Pada masa ini ditandai dengan kemunculan pemikiran-pemikiran besar tentang hubungan antara penguasa/negara dengan rakyat. Antara lain adalah pemikiran baru yang provokatif tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1527-1569), serta pemikiran tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan dari Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), Jean Jacques Rousseau (1712-1778) (Hartoyo, 2004: 16). Pemikiran-pemikiran yang brilian inilah yang telah memberikan sumbangan pada perkembangan konsepsi demokrasi yang masih tetap bertahan pada masa sekarang yaitu di abad dua puluh satu ini. Pemikiran -pemikiran ini mempunyai kerangka teoritik yang kuat karena dengan melihat secara tepat realitas di lapangan, sehingga aktual dan bertahan lama sebagai konsep demokrasi yang ideal, walaupun tidak menutup kemungkinan akan dapat digantikan oleh pemikiran yang lebih maju karena ilmu yang mengkaji demokrasi ini terus dikembangkan sampai sekarang dan disesuaikan dengan jamannya.

⁷ Hartoyo, Analisis terhadap Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Ditinjau Dari Sistem Demokrasi Gramedia Jakarta 2004, 16.

Dari berbagai kesimpulan yang muncul dalam studi istilah demokrasi dapat disimpulkan bahwa demokrasi akan senantiasa tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas kehidupan masyarakat maka semakin rumit dan tidak sederhana pula demokrasi didefinisikan. Salah satu hasil akomodasi pendefinisian demokrasi terhadap tingkat perkembangan masyarakat adalah semakin tergesernya kriteria partisipasi langsung rakyat dalam formulasi kebijakan oleh model perwakilan. Secara fungsional, posisi dan peran penguasa atau negara juga mengalami pergeseran ke arah posisi dan peran serta yang lebih besar dan menentukan.

Demokrasi dalam pengertian sebagai sebuah ide politik yang menjabarkan permasalahan di atas, secara jelas diuraikan oleh Robert A. Dahl dalam studinya, ia mengajukan lima kriteria demokrasi sebagai sebuah ide politik yaitu:

- (1) Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
- (2) Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
- (3) Pembelaan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
- (4) Kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuatan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat;
- (5) Pencakupan, yaitu terliputnya semua masyarakat termasuk orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam definisi di atas bahwa Dahl lebih mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya

pengawasan terhadap kekuasaan, dan jaminan persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur – unsur pokok demokrasi ⁸.

Lyman Tower Sargent juga memberikan definisi terhadap demokrasi yang berada pada lingkup pengertian yang hampir sama. Menurut Sargent, demokrasi mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, adanya persamaan hak diantara warga negara, adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara, adanya sistem perwakilan yang efektif, dan akhirnya adanya sistem pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip ketentuan mayoritas⁹. Tokoh lainnya yang mempunyai pemikiran sejalan dengan Dahl adalah seperti April Carter, William Ebenstein, dan Edwin Fogelman. Pendefinisian demokrasi oleh Carter dilakukan secara ringkas, padat, jelas sebagai hasil kesimpulan dari uraian panjangnya pendefinisian dalam kalimat pendek yaitu “membatasi kekuasaan”. Sementara Ebenstein dan Fogelman lebih melihat demokrasi sebagai penghargaan atas sejumlah kebebasan tertentu yang dilakukan oleh setiap orang dalam mengekspresikan diri dan lingkungannya.

Sedangkan pemilihan umum adalah sebuah sarana untuk mewujudkan Demokrasi harus menjalankan ide politik tersebut dalam pelaksanaannya. Sehingga pemilu yang Demokratis itu tidak semata mata menentukan siapa yang akan duduk diparlemen melainkan pemilihan umum yang dapat merepresentasikan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu pemilihan umum harus dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang.

Tujuan penyelenggaraan pemilihan umum pada prinsipnya adalah Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, melaksanakan hak

⁸ Robert A. Dahl, Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol Rajawali Per Jakarta, 10 - 11.

⁹ Lyman Tower Sargent, Ideologi Politik Kontemporer Sebuah Analisis Komparatif Airlangga Jakarta 1987, 50.

warga negara dan menjadikan peralihan kepemimpinan pemerintah berjalan dengan tertib, aman dan damai.

Berkaitan dengan pola pengisian keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat, maka Pemilihan umum dalam menentukan anggota-anggota di Lembaga Perwakilan Rakyat dapat digolongkan ke dalam dua sistem yaitu¹⁰:

1). Sistem Pemilihan Organik

Menurut Wolhoff, sistem pemilihan organik ini dilandasi oleh pokok pikiran bahwa:

- a). Rakyat dalam suatu Negara dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam beraneka ragam persekutuan hidup seperti genealogi (keluarga), teritorial (daerah), fungsional spesialis (cabang industri), lapisan lapisan social (buruh, tani) dan lembaga-lembaga sosial (LSM/ORNOP).
- b). Persekutuan – persekutuan hidup inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih. Artinya yang mempunyai kewenangan atau hak untuk mengurus hak pilih. Artinya yang mempunyai kewenangan atau hak untuk mengutus wakil-wakilnya duduk sebagai anggota Lembaga Perwakilan Rakyat adalah Persekutuan – persekutuan hidup tersebut.
- c). Partai partai politik dalam struktur kehidupan kemasyarakatan seperti ini tidak dibutuhkan keberadaannya. Hal ini disebabkan mekanisme pemilihan diselenggarakan dan dipimpin sendiri oleh masing-masing persekutuan hidup tersebut

2). Sistem Pemilihan Mekanis

Menurut Wolhoff, sistem pemilihan mekanis berpangkal tolak dari pemikiran bahwa:

- a). Rakyat di dalam suatu Negara dipandang sebagai massa individu-individu yang sama.

¹⁰ Nikmatul Huda, "Politik Ketatanegaraan Indonesia", (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), 271-273.

- b). Individu-individu inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih aktif.
- c). Masing- masing individu berhak mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan untuk satu Lembaga Perwakilan Rakyat.
- d). Dalam Negara liberal mengutamakan individu- individu sebagai kesatuan otonomi dan masyarakat dipandang sebagai kesatuan otonomi dan masyarakat dipandang sebagai suatu kompleks hubungan – hubungan antar individu yang bersifat kontraktual. Sedangkan di dalam Negara sosialis komunis lebih mengutamakan totaliteit kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu-individu dalam totaliteit kolektif ini.
- e). Partai politik atau organisasi politik berperan dalam mengorganisir pemilih, sehingga eksistensinya (keberadaannya) sangat diperlukan, baik menurut sistem satu partai, dua partai ataupun multipartai.

Sedangkan sistem pemilihan mekanis ini biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum, yaitu:

a). Sistem Distrik

Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan kursi yang tersedia diparlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memiliki satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik atau organisasi peserta Pemilihan Umum. Oleh karena itu, sistem ini biasa disebut “*single-member constituency*”. Pihak yang menjadi pemenang atau calon terpilih adalah adalah pihak yang memiliki suara mayoritas dalam distrik tersebut ¹¹.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 180.

b). Sistem Proporsional

Penulis akan menguraikan sistem pemilihan proporsional karena dilihat coraknya pemilihan umum di Indonesia lebih mengarah pada sistem ini. Sistem Proporsional adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi Peserta Pemilihan Umum) sesuai dengan imbang perolehan suara yang didapat partai politik atau organisasi Pemilihan Umum yang bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum ini disebut juga dengan "sistem berimbang"¹².

Sistem representasi proporsional atau populer disebut proporsional atau perwakilan berimbang adalah metode transfer suara pemilih ke kursi di parlemen sesuai dengan proporsi perolehan suara pemilih. Dibanding dengan sistem distrik, sistem proporsional lebih banyak digunakan oleh negara-negara di dunia. Pertimbangan utama negara-negara yang mempergunakan sistem ini biasanya berangkat dari keberatan terhadap sistem distrik yang tingkat disproportionalitasnya sangat tinggi. Sistem proporsional hanya bisa diterapkan untuk pemilihan suatu badan atau lembaga yang jumlah anggotanya cukup banyak. Ini berbeda dengan sistem distrik, yang bisa digunakan untuk baik untuk pemilihan parlemen maupun wakil tunggal.

Cara kerja sistem representasi proporsional adalah *pertama*, menentukan alokasi jumlah kursi pada satu distrik atau daerah pemilihan. Dalam sistem Representasi Proporsional, daerah pemilihan ini lazimnya menggunakan dasar wilayah administrasi. Di Indonesia pada pemilihan parlemen nasional, daerah pemilihan didasarkan pada wilayah propinsi. Misalnya berapa jumlah kursi yang disediakan untuk daerah pemilihan Jawa Timur, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, Sumatera Utara, dst. Jumlah kursi di masing-masing daerah biasanya tidak sama karena didasarkan pada jumlah penduduk di wilayah masing-masing. *Kedua*, menentukan besarnya

¹² *Ibid.* 181.

kuota untuk menentukan berapa suara yang dibutuhkan partai politik agar mendapatkan satu kursi di parlemen. Besarnya kuota pada suatu daerah pemilihan tergantung pada besarnya jumlah penduduk yang menggunakan hak suaranya dan jumlah kursi yang diperebutkan oleh partai-partai politik.

Aspek penting dari sistem ini adalah adanya hak politik yang disebut *universal suffrage*. *Universal suffrage* diartikan bahwa setiap warga negara yang telah memenuhi syarat menurut UU, memiliki hak yang sama tanpa dibedakan suku, agama, ras, golongan dan latar belakang sosial lainnya, kecuali bagi mereka yang dicabut hak-hak politiknya. Di samping itu juga bisa membangkitkan partisipasi politik warganya. Varian dari sistem proporsional representatif ini meliputi: (Reynolds and Reilly, 1997)

- 1) List Proportional Representation (List PR);
- 2) Mixed Member Proportional (MMP); dan
- 3) Single Transferable Vote (STV).

Sistem *List Proportional Representative* (List PR) pada dasarnya ada dua bentuk, yaitu sistem daftar tertutup (*closed list system*) dan sistem daftar terbuka (*open list system*). Dalam sistem daftar tertutup, para pemilih harus memilih partai politik peserta Pemilihan Umum, dan tidak bisa memilih calon legislatif. Dalam sistem ini, para calon legislatif biasanya telah ditentukan dan diurutkan secara sepihak oleh partai politik yang mencalonkannya.

Disamping kedua sistem tersebut di atas, masih dijumpai adanya sistem lain, yaitu sistem proposional dengan daftar calon terbuka. Sistem semacam ini dikembangkan di Indonesia dalam melaksanakan Pemilihan Umum tahun 2004 mekanisme sistem ini hampir sama dengan sistem proposional, akan tetapi dalam menentukan wakil-wakilnya yang duduk di DPR, partai politik hanya mengajukan calon-calon dalam daftar yang disusun berdasarkan abjad bukan nomor urut. Sedangkan untuk Pemilihan Umum tahun 2009 dengan menggunakan sistem proposional

terbuka terbatas, dimana mekanismenya sama dengan Pemilihan Umum tahun 2004.

Sementara pada sistem daftar terbuka (*open list system*), para pemilih bukan hanya dapat memilih partai politik yang diminati, namun juga berkesempatan menentukan sendiri calon legislatif yang disukainya. Dengan demikian, pemilih di samping memilih tanda gambar partai juga memilih gambar kandidat legislatif. Oleh sebab itu, partai politik tidak dapat menentukan secara sepihak calon-calon dan daftar urutan calon, karena hal itu sangat bergantung pada pemilih.

Terkait dengan sistem pemilu tersebut diatas untuk menterjemahkan pelaksanaanya harus kembali kepada landasan filosofif pembentukan UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu yaitu bahwa Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyalur aspirasi politik rakyat serta anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai penyalur aspirasi keanekaragaman daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selain itu bahwa pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Maka Relevansi *parliamentary threshold* Terhadap Pelaksanaa Pemilu Yang Demokratis tidak dapat dilepaskan dari mekanisme dan alasan dalam menetapkan angka dalam ketentuan *parliamentary threshold*. menurut hemat penulis syarat untuk menetapkan ambang batas tidak semata mata berdasarkan sebuah alasan untuk memperkuat sistem presidensial yang telah dipilih oleh masyarakat Indonesia. Kehendak rakyat dalam hal ini jangan hanya diwakili

oleh anggota parlemen yang saat ini menduduki kursi DPR. Jika Hal tersebut terjadi dikhawatirkan akan ada interest politik untuk memperkuat kedudukan partai politik yang saat ini menjadi anggota parlemen, Hal tersebut sesuai dengan teori Ralf Dahrendorf bahwa hukum dikuasai oleh mereka yang memegang atau memiliki kuasa. Struktur sosial, sesungguhnya terkonfigurasi dalam relasi kekuasaan. Disitu terdapat dikotomi antara mereka yang berkuasa dengan mereka yang dikuasai. Dengan kata lain beberapa orang turut serta dalam struktur kekuasaan sedang yang lain tidak.¹³ Karena Hukum merupakan produk orang-orang yang masuk dalam struktur kekuasaan, jadi bukan hal yang aneh lagi jika hukum cenderung melayani dan memihak mereka yang memegang kekuasaan.

Scheltema memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, selain *rechtszekerheidsbeginsel*, *gelijkheidsbeginsel*, dan *het beginsel van de dienendeoverheid*, dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain masalah kesejahteraan rakyat¹⁴

Jika demokrasi diartikan sebagai istilah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Maka konsep untuk rakyat ini seharusnya diterjemahkan dengan pengertian sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Negara berkewajiban untuk memenuhi hak-hak rakyat termasuk hak politik. Campur tangan negara dalam pemenuhan hak politik ini dapat dilakukan melalui perumusan kebijakan dan melakukan pengaturan. Namun kewenangan yang dimiliki oleh negara tidak boleh bertentangan ataupun menghilangkan hak memilih dan dipilih yang merupakan manifestasi dari hak dasar warga negara dalam berpolitik.

¹³ Ralf Dahrendorf, *Class And Class Conflict In Industrial Society*, dalam Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta publishing Jogjakarta 2010, 174.

¹⁴ Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi* PT Raja Grafindo Jakarta 2006, 77-78.

D. KESIMPULAN

Dari uraian diatas menurut hemat penulis seyogyanya pembentuk Undang undang dalam memformulasikan ketentuan tentang *parliamentary threshold* harus menentukan parameter atau alat ukur secara terbuka perihal:

1. Pembatasan hak warga negara terhadap keterwakilannya di parlemen.
2. Manfaat dari beban atas hak dibatasi
3. Terwujudnya tujuan hukum yang hendak dicapai dari pembatasan hak tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Ashiddiqie Jimly, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Bernarf L Tnaya dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Runag dan Generasi*. Jogjakarta: Genta Publishing, 2010.

Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Sargent, Lyman Tower. *Ideologi – Ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis Komparatif*. Jakarta: Airlangga, 1987.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945
_____. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

_____. Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

_____. Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Skripsi

Hartoyo. *Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPR Ditinjau Dari Sistem Demokrasi: Skripsi*. (UNS: Surakarta, 2004).

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi *perkara 3/PUU-VII/2009*.

Laman

Batari, Frederich “ Pro Kontra Sistem *Parliamentary Threshold*”, (<http://friederichbatari.blogspot.com/2007/11/pro-kontra-sistem-parliamentary.html>), diakses tanggal 11 Januari 2010.

Council of Europe, 2007), h.166 dalam fadila isnan dkk <http://reformasihukumindonesia.blogspot.com/> diunduh 24 Maret 2011 pukul 11.00 WIB

Sudarsa, Agung Gunandjar, “*Sistem Mutipartai di Indonesia*”, (<http://www.djpp.depukumham.go.id/HTN-dan-PUU/83-sistem-multipartai-di-indonesia.html>), diakses pada hari Senin, tanggal 4 Januari 2010, Pukul 10.44 WIB.

Pola Pelanggaran Pemilukada dan Perluasan Keadilan Substantif

Miftakhul Huda

Redaksi Majalah Konstitusi
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta
e-mail:huda.mif@gmail.com

Naskah diterima: 10/03/2011, revisi: 17/03/2011, disetujui: 30/03/2011

Abstrak

Pola pelanggaran Pemilukada secara langsung dan praktik MK dalam mengadili perselisihan hasil Pemilukada mengalami perkembangan pesat. Pelanggaran yang mendominasi, yaitu mobilisasi dan ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil, penyalahgunaan jabatan dan fasilitas/anggaran negara oleh calon *incumbent*, dan maraknya praktik *money politic*. Pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif umumnya diputus dengan dengan pemungutan suara ulang dalam putusan akhir atau didahului dengan putusan sela. Tidak hanya itu, beragamnya pelanggaran pada tahapan-tahapan Pemilukada lebih jauh juga dinilai berdasarkan prinsip Pemilu *free and fair*, sehingga putusan MK sejak 2008 memiliki delapan model berdasarkan karakteristik yang sama.

Paradigma menegakkan keadilan substantif yang digunakan saat aturan prosedural tidak membuka peluang keadilan menempatkan MK penentu akhir proses dan nilai-nilai demokrasi langsung yang masih diwarnai pembajakan. MK tidak hanya memperluas keadilan, akan tetapi juga memperkuat demokrasi yang berlangsung. Dengan ini, pemeriksaan sangat luas, bebas menilai bobot pelanggaran dan memberikan sanksi. Paradigma yang berkembang ini harus diikuti keajegan berdasar *ratio decidendi*

putusan sebelumnya dan mengantisipasi beragamnya pelanggaran dengan mendesain sanksi yang tepat untuk keadilan itu sendiri.

Kata Kunci: Pemilukada, Paradigma, Keadilan Substantif, Pelanggaran Sistematis, Terstruktur dan Masif

Abstract

The pattern of direct elections of regional head and the Constitutional Court practices in adjudicate disputes local elections have been developed rapidly. Some of violations color the elections of regional head. They were the mobilization and partiality of Civil Servants, abuse of office, facilities, and state budget by the incumbent candidate, and the practice of money politics. The systematic, structured as well as massive violations generally results reelected vote with a final decision or interlocutory preceded. More than that, various violations of further stages of the General Election was also assessed based on the principle of free and fair election so that the decision of the Court has eigh models based on similar characteristics.

The paradigm of substantive justice made procedural rules does not open the opportunity for justice. It drives the role of the Constitutional Court put the final determinant of local democracy which is still colored by piracy and fraud. Constitutional Court justices are not only expand but also strengthen democracy that took place so as not limited to procedural democracy. With this, the examination is very extensive; the free encyclopedias assess weight and sanction violations. Paradigm has evolved to be followed by the ratio decidendi constancy previous decisions and anticipate the variety of sanctions violations by designing the right to justice itself.

Keywords: Election, Paradigm, Substantive Justice, Systematic, Structured and Massive Violation

A. PENDAHULUAN

Sejak Juni 2005, pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada), baik gubernur, bupati dan walikota dilakukan secara langsung. Pemilukada sebanyak 500-an telah berlangsung secara demokratis di berbagai daerah. Tetapi tidak

sedikit juga diwarnai berbagai kecurangan, misalkan terjadi praktik politik uang (*money politics*), intimidasi, konflik dan kekerasan, Daftar Pemilih Tetap (DPT) bermasalah, mobilisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS), penyalahgunaan jabatan, fasilitas dan anggaran negara (*abuse of power*), penggelembungan dan pengurangan suara dan praktik curang lain. Bahkan, tersangka kasus korupsi dan narapidana pun banyak terpilih di beberapa daerah. Penegakan hukum atas pelanggaran Pemilukada masih diwarnai kelemahan dan ketidaktegasan dan belum menyentuh indikasi korupsi pemilu yang bermakna lebih luas.

Praktik curang ini seperti gambaran sebuah film dokumenter *Hacking Democracy* yang bercerita penyimpangan sistem penghitungan suara pemilu melalui internet (*e-voting*) yang mempengaruhi suara. Optimisme masyarakat atas kemenangan Al Gore, akhirnya berakhir dengan komputer menjawab kemenangan George Bush dengan sistem Pemilu *online* yang diduga di-*hack*.¹ Tidak hanya melalui teknologi informasi, proses demokrasi pun bisa dibajak dengan berbagai kecurangan Pemilu yang melanggar prinsip *free and fair*.

Oleh karenanya, jika demokrasi tidak mengatasi bentuknya yang hanya sekedar mengabsahkan sebuah kekuasaan belaka, maka proseduralisme demokrasi juga mengandung sebuah ancaman laten. *Pertama*, demokrasi akan dibajak mereka yang sejatinya anti demokrasi, sehingga pembajak setelah berkuasa akan “membakar jembatan dan tangga” untuk mencapai kekuasaan itu. *Kedua*, demokrasi akan dibajak orang-orang kaum berpunya, sehingga pemenang dalam Pemilu adalah mereka yang bermodal dan pemodal itu sendiri.² Demokrasi akhirnya keluar dari tujuannya, dengan pelanggaran masih banyak terjadi dan demokrasi hanya sebatas dimaknai terlaksananya Pemilu meskipun itu dilakukan

¹ Lihat http://en.wikipedia.org/wiki/Hacking_Democracy. Istilah “Pembajakan” lebih banyak digunakan dalam teknologi informasi (*hijacking*), hak kekayaan intelektual, pembajakan kapal laut, udara dan lain sebagainya.

² Demokrasi pada dasarnya perlawanan tak bersenjata kekuasaan yang dipegang kaum berpunya. Tujuan politik demokrasi membuka akses seluas-luasnya bagi kaum miskin, marjinal dan minoritas. Lihat, Kata Pengantar Donny Gahral Adian dalam bukunya, *Demokrasi Substansial, Risalah Kebangkrutan Liberalisme*, (Depok: Penerbit Koekoesan, 2010), v.

dengan segala kecurangan. Sindiran para ahli politik dengan istilah defisit demokrasi, seremonial demokrasi, politik biaya tinggi (mahal), ironi demokrasi, demokrasi semu, dan lain sebagainya merupakan gambaran wajah demokrasi lokal kita saat ini.

Kacung Marijan mengatakan, Pemilukada langsung pada dasarnya untuk memperbaiki kualitas demokrasi lokal dengan berbagai kemajuan, tetapi juga memunculkan fenomena "ekonomi politik bayang-bayang" dengan calon hanya bermodalkan politik dan modal ekonomi dalam pencalonan. Calon tersebut kemudian tidak otonom dengan kekuatan ekonomi dan politik yang mendukungnya. Ia mengutip Peter Evan (1995), yang mengatakan pemerintah daerah memiliki jaringan (*embeddedness*) dengan kekuatan-kekuatan ekonomi dan politik yang mendukungnya.³ Mahalnya biaya politik saat ini yang dikeluhkan dalam Pemilukada langsung terkait erat dengan praktik kecurangan ini, dan faktor kedekatan dengan masyarakat sebagai modal pencalonan belum sebagai hal utama.

Secara teori sebuah pemilihan kepala daerah secara langsung dari pada tidak lebih demokratis. Dengan pemilihan langsung, rakyat merupakan pelaku utama dan penentu kekuasaan di daerah. Rakyat semula hanya sebagai penonton proses demokrasi lokal yang didominasi para elit (DPRD dan partai politik), dengan Pemilukada langsung, rakyat yang memilih siapa yang memimpin dan mewakilinya di daerah. Pembajakan otoritas rakyat oleh para pemimpin atau wakilnya diharapkan tidak terjadi dengan Pemilukada langsung. Pemilihan secara luber dan jurdil, pemilih juga akan bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan

³ Secara konseptual, meskipun warga negara berkesempatan sama, tiga modal utama sangat menentukan terpilihnya calon, yaitu modal politik (*political capital*), modal sosial (*social modal*), dan modal ekonomi (*economical modal*). Ketiga modal ini saling berkaitan. Semakin terakumulasi ketiganya maka lebih berpeluang menang. Modal ekonomi inilah menurut penulis yang berpotensi disalahgunakan dengan praktik "money politic" dan praktik curang lain. Mengenai hal ini dapat dibaca, Kacung Marijan, *Demokratisasi di Daerah (Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung)*, (Surabaya: Eureka-Pusdeham, 2006), hlm. 83-118; Kacung Marijan, "Resiko Politik, Akuntabilitas Politik, dan Demokrasi Lokal", Makalah pada "In house Discussion Komunikasi Dialog Partai Politik" diselenggarakan KID di Jakarta, 16 November 2007, 6-12.

dan akuntabilitasnya lebih besar. Diharapkan program-program calon akan lebih baik dan mengimplementasikannya secara nyata ketika dipilih rakyat sendiri. Selain itu, para pemimpin hasil pemilihan langsung akan lebih mendengar suara pemilih dan praktik *money politic* serta reduksi oleh elit-elit politik akan menghilang dengan kedaulatan dikembalikan kepada rakyat langsung.⁴

Mahkamah Konstitusi (MK) sejak 2008 diberikan kewenangan mengadili sengketa PemiluKada yang semula dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA).⁵ Kewenangan mengadili perkara PemiluKada ini memiliki arti penting bagi perkembangan hukum dan ketetaneagaan, disebabkan putusan MK adalah final dan mengikat (*final and binding*). Selain itu, sejak awal MK juga memiliki kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilihan umum. Keberadaan lembaga MK yang mengadili juga merupakan bagian parameter menilai derajat demokrasi dalam proses penyelenggaraan pemilu dengan penyelesaian sengketa dengan prosedur dan keputusan yang adil dan cepat.⁶

Perkara yang ditangani MK sejak pengalihan kewenangan tersebut mengalami peningkatan signifikan pada 2010 dengan banyaknya perkara yang diperiksa dan diputus.⁷ Hal ini merupakan

⁴ Secara teori, kepala daerah dipilih langsung cenderung menggunakan keterwakilannya secara "delegate", yaitu berusaha merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang menjadi pilihan dan keinginan pemilih. Sedangkan jika tidak langsung, cenderung fungsi keterwakilan "trustee", yaitu menjalankan kewenang sesuai apa yang diyakini, terlepas dari pemilih atau fungsi "politico", membuat keputusan politik berdasarkan situasi yang berkembang. Lihat, Kacung Marijan, *Demokratisasi*, *ibid*, hlm. 38-43; Lebih jauh teori hubungan pemilih-wakil, lihat Bintang R. Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, (Jakarta: Perintis Press, 1985), 98-107.

⁵ Pasal 106 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menentukan keberatan penetapan hasil PemiluKada berkenaan "hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon" diadili MA. Dalam perkembangannya kemudian ditangani MK berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Berdasarkan UU ini penanganan sengketa hasil pemilu oleh MA dialihkan ke MK paling lama 18 bulan sejak ditetapkan undang-undang tersebut.

⁶ Empat parameter menilai derajat demokrasi dalam proses penyelenggaraan pemilu, lihat Ramlan Surbakti dkk, *Perekayasaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, (Jakarta: Partnership, 2008), 28-29.

⁷ Pada 2008 pertama kali MK menangani PHPU Kada sebanyak 27 perkara. Selanjutnya pada 2009 sebanyak 3 perkara, pada 2010 sebanyak 230 perkara dan pada 2011 (akhir

indikasi lembaga ini menjadi alternatif mencari keadilan dari permasalahan yang dialami terkait perselisihan hasil Pemilu. Tetapi kenaikan ini juga bermakna masih banyaknya pelanggaran yang terjadi dengan berujung dibawanya sengketa tersebut ke ranah hukum. Selain itu, penyelesaian dengan prosedur hukum yang adil dan cepat ini merupakan sebuah kemajuan penting dari pada ketidakpuasan menggunakan cara-cara kekerasan di jalanan yang banyak terjadi di awal-awal pelaksanaan Pemilukada langsung pada 2005 di beberapa daerah.

Kewenangan MK ini tergolong baru dibanding pelaksanaan kewenangan konstitusional lain sehingga dibutuhkan penelitian atas produknya selama ini. Lembaga pengawal konstitusi ini dalam perkembangan terbaru awal 2011 mengadili permohonan perkara penting terkait pengujian norma kewenangannya sendiri mengadili perkara perselisihan hasil pemilu kepala daerah (PHPU Kada). Pemohon adalah H. Sugianto Sabran - Eko Soemarno, calon yang didiskualifikasi sebagai pemenang dalam Pemilukada Kotawaringin Barat 2010 yang memohonkan menguji Pasal 106 ayat (2) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan, *"Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon"*. Pemohon menganggap MK melampaui kewenangannya yang disebut secara limitatif dalam pasal tersebut dan secara *a contrario* juga telah bertentangan dengan Pasal 77 ayat (3) UU MK yang menyatakan *Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar*. MK juga dianggap menambah norma pasal tersebut, yaitu dengan menambah kewenangannya, mengubah sifat putusan MK tidak hanya bersifat *declaratoir*, tetapi juga *condemnatoir*, dan berwenang menetapkan pasangan calon bupati dan wakil bupati kepala daerah secara

April) kurang lebih menerima 47 perkara dan sebanyak 42 perkara telah diputus.

langsung. Pendapat ahli hukum juga dikutip dalam permohonan Pemohon, yang intinya menyatakan hakim harus mengikuti kehendak pembentuk UU.

Tulisan ini meneliti pola pelanggaran Pemilukada selama ini berdasarkan fakta-fakta hukum yang terbukti dalam persidangan MK sejak 2008 sampai dengan perkara-perkara PHPU Kada yang diregistrasi pada 2010 dan bagaimana MK mempertimbangkan dan memberikan putusan? Selanjutnya hal yang ingin dijawab, sejauh mana perkembangan paradigma MK mengadili perkara PHPU Kada 2008-2010 dan sikap MK memberikan pertimbangan hukumnya dalam menguji norma kewenangan mengadili PHPU Kada dalam UU Pemerintahan Daerah pada 2011 yang dimohonkan oleh H. Sugianto Sabran - Eko Soemarno, calon yang didiskualifikasi sebagai pemenang dalam Pemilukada Kotawaringin Barat 2010.

B. POLA PELANGGARAN PEMILUKADA DAN PUTUSAN MK

Praktik MK dalam mengadili dan memutus perkara PHPU Kada yang dilaksanakan sejak 2008 sampai dengan perkara diregistrasi pada 2010 yang diputus pada 2010 dan akhir pada 2011, menurut penulis dari perkara-perkara yang dikabulkan oleh MK dapat diklasifikasikan berdasarkan pola dan sifat pelanggaran, pertimbangan hukum dan amar putusan yang dijatuhkan MK dengan delapan model yang terurai sebagai berikut:

1. Pemungutan Suara Ulang dan Penghitungan Suara Ulang (Putusan Akhir)

Untuk pertama kalinya sejak pelimpahan perkara sengketa Pemilukada dari MA ke MK terdapat permohonan PHPU Kada yang dikabulkan yaitu putusan perkara PHPU Kada Jawa Timur. Putusan ini merupakan tonggak bersejarah bagi MK, karena putusan ini pertama kalinya lembaga ini memberikan putusan yang memerintahkan pemungutan suara ulang Pemilukada putaran kedua di dua kabupaten di Madura dan penghitungan suara ulang Pemilukada putaran kedua pada satu kabupaten di Madura dengan

menghitung kembali secara berjenjang surat suara yang sudah dicoblos. Oleh MK, dalam Pemilukada Jawa Timur terbukti terjadinya pelanggaran dengan adanya kontrak program pasangan calon dengan Sekjen Asosiasi Kepala Desa Jawa Timur dan pernyataan kepala desa siap memenangkan salah satu pasangan calon, serta adanya penghitungan suara keliru. Pelanggaran ini oleh MK dinilai bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang memengaruhi hasil akhir perolehan suara masing-masing pasangan calon.

Putusan ini juga mempertimbangkan ruang lingkup "sengketa pemilukada" sesuai kewenangan yang dimiliki MK, yaitu: *Pertama*, penyimpangan dalam proses dan tahapan pemilukada akan berpengaruh atas hasil akhir yang mengharuskan MK tidak boleh membiarkannya dan dinilai juga untuk menegakkan keadilan. Mahkamah tidak boleh membiarkan aturan-aturan keadilan prosedural (*procedural justice*) memasung dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*). *Kedua*, pengalihan kewenangan dari MA ke MK bermakna bahwa Mahkamah sebagai peradilan konstitusi diberikan mandat sebagai pengawal konstitusi dan menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil berdasarkan konstitusi.

Setelah pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang, ternyata Khofifah-Mudjiono (Kaji) masih mengajukan keberatan atas pelaksanaan putusan MK tersebut. Keberatan yang diajukan Kaji pasca pelaksanaan putusan MK tersebut oleh Mahkamah ditetapkan permohonannya tidak diregistrasi dengan alasan utama bahwa putusan MK adalah final dan mengikat, sehingga tidak dapat dipersoalkan kembali.⁸

Selain PPHU Jawa Timur, perkara yang sejenis terjadi pula dalam perkara PPHU Timur Tengah Selatan (TSS)⁹ dan PPHU

⁸ Selain alasan bahwa putusan final, yaitu persoalan-persoalan hukum yang muncul dalam permohonan berdasarkan penilaian awal (*prima facie*) merupakan pelanggaran administratif dan pidana di luar kewenangan MK dan SK KPU yang dipersoalkan bagian proses pemilukada Jatim putaran II, sehingga permohonan bukan permohonan baru.

⁹ Putusan MK No. 44/PPHU.D-VI/2008, tanggal 11 Desember 2008.

Tapanuli Utara.¹⁰ Dalam perkara TSS, pelanggaran yang terbukti secara sah dan meyakinkan yaitu pelanggaran yang sifatnya administratif, yaitu saksi Pemohon (Daniel A. Banunaek - Alexander Nakamnanu) tidak menerima dan menandatangani 526 Berita Acara dan Sertifikat Hasil Penghitungan Suara dari 730 TPS, walaupun saksinya meminta haknya tersebut. Juga terbukti terjadi penambahan dan pengurangan jumlah surat suara sejumlah kecamatan dan terjadi kesalahan hitung yang dilakukan KPU. Sedangkan untuk Tapanuli Utara, masalah pelanggaran-pelanggaran yang terbukti lebih beragam, mulai soal NIK ganda, tidak mendapatkan kartu pemilih, 2.700 surat pemilih dikuasai tim sukses pasangan calon dan dibagikan untuk memilih calon tertentu, pemilih tidak terdaftar yang mencoblos, pembiaran pengerahan massa (300 orang) memilih diluar dapil, dan KPU tidak segera menetapkan calon terpilih dan pelanggaran lainnya.¹¹

Untuk perkara TSS dan Tapanuli Utara, pelanggaran dikatakan oleh MK yaitu "serius dan signifikan" yang memengaruhi hasil akhir perolehan suara masing-masing calon. Amar putusan PPHU TSS yaitu memerintahkan pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang, karena tingkat pelanggaran beberapa kecamatan nyata-nyata serius, signifikan, dan tidak bertanggung jawab. Sedangkan di Tapanuli Utara, meski luas pelanggarannya lebih sempit, akan tetapi model pelanggarannya menurut MK menghawatirkan, sehingga diputuskan pemungutan suara ulang untuk 14 kecamatan. Kedua putusan ini sudah menegaskan pemungutan suara ulang dan/atau penghitungan suara ulang, bukan sebagai Pemilukada baru, akan tetapi sebagai kelanjutan Pemilukada sebelumnya. Penggunaan istilah pada saat itu belum seragam, terlihat dengan digunakannya, "serius, signifikan, dan terstruktur", dan juga "serius dan signifikan" dan kadang "serius, signifikan, dan tidak bertanggung jawab" dalam putusan MK.

¹⁰ Putusan MK No. 49/PHPU.D-VI/2008, tanggal 16 Desember 2008.

¹¹ Kedua perkara ini juga sebagaimana putusan PPHU Jawa Timur, setelah pelaksanaan putusan MK masih mengajukan keberatan dan MK menyatakan tidak meregistrasi.

Selanjutnya pada 2010, MK dalam putusannya memerintahkan pemungutan suara ulang dalam putusan akhir walaupun pada dasarnya putusan sela sudah diatur.¹² Putusan akhir ini dijatuhkan dalam perkara PHPU Konawe Selatan¹³ dan Mandailing Natal.¹⁴ Di Konawe Selatan, umumnya pelanggaran Pemilukada yang terbukti yaitu praktik *money politic* dan mobilisasi PNS serta ketidaksungguhan penyelenggara Pemilukada menindaklanjuti temuan pelanggaran-pelanggaran. Sedangkan di Mandailing Natal, pelanggaran yang paling menonjol, yaitu praktik *money politic* dan pelanggaran terstruktur, sistematis dan masif yang direncanakan sedemikian rupa di 14 kecamatan dari atas sampai bawah.¹⁵ Sedangkan pada putusan PHPU Buru Selatan, pelanggaran lebih menonjol terjadi di 13 TPS yang dilakukan oleh PPS/KPPS dan dua TPS terjadi pembagian sisa surat suara kepada saksi calon untuk dicoblos bersama-sama, empat kepala adat mewakili pemilih mencoblos, dan pembiaran bukan pemilih mencoblos, sehingga oleh karenanya keadilan semua pasangan calon harus diberikan.

Perkembangan Amar Putusan Akhir MK 2008-2010

	Jawa Timur	TSS dan Tapanuli Utara	Konawe Selatan Mandailing Natal Buru Selatan
Status Perintah MK	Tidak ditentukan dalam putusan akhir, akan tetapi disebutkan dalam Ketetapan (tidak meregistrasi perkara)	Coblos ulang/ hitung ulang bukan Pemilukada baru (Putusan Akhir dan Ketetapan tidak meregistrasi)	Tidak ditentukan.

¹² Pada 2008 MK belum menggunakan instrumen putusan sela, dengan pengalaman PHPU Legislatif 2009, sejak 2010 lembaga ini sudah banyak menggunakan putusan sela berdasarkan Pasal 8 (4) Peraturan MK No.15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

¹³ Putusan MK No. 22/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 14 Juni 2010.

¹⁴ Putusan MK No. 216/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 31 Desember 2010.

¹⁵ Putusan MK No. 41/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 6 Juli 2010.

Istilah Pelanggaran	Sistematis, Terstruktur dan Masif.	Serius, signifikan, dan tidak bertanggung jawab.	Sistematis, Terstruktur dan Masif.
----------------------------	------------------------------------	--	------------------------------------

2. Pemungutan Suara Ulang dan Penghitungan Suara Ulang (Putusan Sela)

Putusan sela sudah diakomodir didalam perkara yang menjadi kewenangan MK, yaitu sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN),¹⁶ PPHU Legislatif¹⁷ dan PPHU Presiden dan Wakil Presiden.¹⁸ Sedangkan untuk perkara pengujian UU, putusan sela tidak diatur, akan tetapi dijatuhkan melalui putusan pengujian UU KPK yang diajukan oleh Bibit-Chandra menggunakan putusan sela.¹⁹ Perkara PPHU Kada sendiri baru pada 23 Oktober 2008 diatur dalam Peraturan MK yang menyatakan untuk kepentingan pemeriksaan, MK dapat menetapkan putusan sela yang terkait dengan penghitungan suara ulang.²⁰

Selama mengadili perkara PPHU Kada sejak 2008 sampai dengan 2010, MK juga membuat putusan dalam model dan bentuk putusan sela. Sudah sekitar sebanyak 15 putusan sela sudah dilakukan pada 2010, baik yang amar putusannya memerintahkan pemungutan suara ulang dan/ atau penghitungan suara ulang atau

¹⁶ Pasal 63 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 12 PMK No. 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

¹⁷ Pasal 9 Ayat 6 PMK No. 14 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan diakomodir kembali dengan perbaikan dalam Pasal 1 angka 19 dan Pasal 9 Ayat 4 PMK No. 16 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁸ Pasal 1 angka 9 dan Pasal 8 Ayat (5) PMK No. 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

¹⁹ Putusan sela (Provisi) MK No. 133/PUU-VII/2009, tanggal 29 Oktober 2009. Putusan sela ini untuk mencegah terjadinya pelanggaran HAM apabila suatu norma hukum diterapkan sementara pemeriksaan atas pokok permohonan masih berjalan, padahal hak-hak konstitusional Pemohon yang dirugikan tidak dapat dipulihkan dalam putusan akhir.

²⁰ Lihat Pasal 8 Ayat (4) PMK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

pemungutan suara pemilih yang belum memilih pada PHPU Bangka Barat.

Dalam sebuah putusan sela MK, maka konsekuensinya para pihak berpeluang kembali menyampaikan laporan dan keterangan apa yang terjadi ketika pelaksanaan putusan sela, meskipun dalam putusan MK hanya KPU yang diperintahkan melaporkan ke MK. Jika tidak dipertimbangkan lagi dalam persidangan terbuka untuk umum, dengan sebuah putusan sela setidaknya keberatan atau laporan atas pelanggaran yang mungkin masih terjadi pada fase baru (pelaksanaan putusan MK) masih bisa diajukan ke MK sebagai dasar pertimbangan MK dalam memberikan putusan akhir.

Pelanggaran-pelanggaran yang diputus sela sangat memiliki ciri beragam, baik dari sisi sebaran, pelaku, maupun kualitasnya. Pelanggaran yang terjadi umumnya adalah praktik politik uang (*money politic*), misalkan di Kab. Gresik, Kota Surabaya, Kab. Minahasa Utara, Kota Mando, Merauke, Sumbawa, Tanjung Balai, Pandeglang, Konawe Utara, dan Tangerang Selatan. Praktik *money politic* yang terjadi selalu disertai dengan dilakukannya pelanggaran lain yang melibatkan penyelenggara Pemilu / aparat pemerintah.

Dari praktik *money politic*, hampir selalu MK menjatuhkan dengan dengan pemungutan suara ulang. *Money politic* sendiri dilakukan dalam berbagai bentuk, yaitu pembagian uang, kaos, sarung, beras, baju koko, dan jilbab, dan dalam kasus Tanjung Balai, *money politic* menggunakan tim bayangan dengan membagikan uang kepada 7.000 pemilih. Yang menarik, adalah pada perkara PHPU Tangerang Selatan (Tangsel), politik uang yang terjadi dilakukan pasangan calon nomor urut 3 dan 4 dalam bentuk pembagian uang dan sembako, yang artinya Pemohon sendiri terlibat dalam pelanggaran tersebut. Namun, pelanggaran politik uang di Tangsel terbukti hanya dilakukan secara sporadis, parsial dan perorangan, sehingga dalam perkara ini tidak menjadi alasan penting untuk dikabulkan.

Dilihat dari sisi pelaku pelanggaran, sebuah pelanggaran yang diputus dengan model putusan sela banyak dilakukan oleh pasangan

calon yang sedang menjabat (*incumbent*) dengan memanfaatkan jabatan atau fasilitas, misalkan dengan KTP gratis, raskin, pembayaran PBB, pemberian dana bantuan pembangunan desa (*fresh money*) dan Anggaran Dana Desa (ADD) atau pemberian uang secara langsung sebagaimana dilakukan salah satu gubernur.

Umumnya pelanggaran politik uang diputus dengan pemungutan suara ulang berdasarkan terbukti sah dan meyakinkannya di daerah mana dilakukan pelanggaran. Akan tetapi pemungutan suara ulang seluruh TPS, seperti di Kota Manado, pemungutan suara ulang lebih dikarenakan mobilisasi PNS yang sistematis, terstruktur dan masif. Sedangkan di Tangsel, pertimbangan yang utama menurut penulis lebih dikarenakan mobilisasi PNS dan ketidaknetralan secara sistematis, terstruktur dan masif, sedangkan praktik *money politic* yang terjadi tidak signifikan yang mempengaruhi perolehan suara.

Fenomena politik uang masa lalu, saat ini dengan pemilihan kepala daerah secara langsung *locus*-nya justru bergeser ke pemilih. Politik uang ini terkait erat dengan mahalnya *cost* Pemilukada dan modal ekonomi yang harus dikeluarkan oleh pasangan calon. Harian *Kompas*²¹ mencatat seorang calon gubernur membutuhkan dana kurang lebih Rp 20 hingga Rp 80 miliar untuk bertarung dalam Pemilukada.

Praktik *money politic* sebagai faktor utama dikabulkannya perkaranya sesuai fakta-fakta hukum di MK terjadi pada PHPU Tanjung Balai, meski yang dianggap terbukti hanya 17 kelurahan, juga disertai adanya pelanggaran-pelanggaran lain. Untuk pelanggaran selain itu, secara umum, putusan sela amarnya menyatakan memerintahkan pemungutan suara ulang lebih disebabkan karena pelanggaran yang sifatnya sistematis, terstruktur, dan masif yang melibatkan sedemikian banyak orang, direncanakan dengan matang, dan melibatkan pejabat dan/atau penyelenggara pemilu secara berjenjang mengacu kepada *ratio decidendi* dalam

²¹ "Tantangan dan Tanggapan", Tajuk Rencana *Kompas*, 6 Agustus 2010.

putusan PHPU Jawa Timur. Beberapa perkara justru menunjukkan tidak melibatkan banyak orang, berjenjang, dan direncanakan matang, namun disebabkan pelanggaran asas-asas-asas Pemilu pada yang berpengaruh signifikan atas perolehan suara. Hal ini misalkan terjadi di Bangli, dimana KPPS membiarkan oknum-oknum mewakili pemilih yang tidak datang ke TPS untuk menggunakan hak pilihnya atau membiarkan pemilih menggunakan hak pilihnya lebih dari sekali. Pembiaran pelanggaran oleh penyelenggara Pemilu pada ini dianggap pelanggaran asas langsung, bebas, rahasia yang telah dijamin konstitusi.

Selain itu, di Kab. Merauke terbukti pelanggaran terjadi di beberapa distrik terkait dengan soal hak pilih, yaitu adanya pemilih tidak terdaftar, DPT tidak ditempel di beberapa TPS, tidak mendapatkan undangan memilih, pemilih di beberapa TPS di tempat yang jauh dari domisilinya. Selain itu, anggota PPS juga terbukti memberikan pengarahannya mencoblos pasangan tertentu di bilik suara, penundaan pemungutan dan penghitungan suara, dan terjadi kotak suara terbuka dan tidak tersegel. Menurut MK, Panwaslu sendiri dianggap terbukti tidak melakukan tugasnya dengan baik, sehingga pelanggaran dianggap serius terjadi di daerah ini.

3. Diskualifikasi Pasangan Terpilih dan Menetapkan Pemenang

Perkara PHPU Kotawaringin Barat (Kobar), adalah untuk pertama kalinya sebuah perkara di MK diputuskan pemenangnya dalam Pemilu pada, yaitu pasangan calon nomor urut 2, Ujang Iskandar dan Bambang Purwanto. Rangkaian pelanggaran Pemilu pada di MK terbukti secara sah dan meyakinkan bersifat terstruktur, sistematis, dan masif dan membahayakan demokrasi, bahkan disertai pengancaman terhadap para pemilih. MK tidak hanya membatalkan Keputusan KPU sepanjang mengenai perolehan suara Sugianto dan Eko Soemarno. Lebih dari itu, MK mendiskualifikasi pasangan calon nomor urut 1 tersebut sebagai pemenang Pemilu pada. Oleh karena hanya diikuti dua pasangan

calon, jika MK hanya membatalkan hasil PemiluKada tanpa menetapkan pemenang dapat menimbulkan masalah baru.²²

4. Diskualifikasi Pasangan Calon Tidak Memenuhi Syarat

Sebuah putusan PHPU Kepala Daerah yang dikabulkan terdapat dua perkara yang mendiskualifikasi pasangan calon sepanjang 2008-2010. Dua macam model putusan MK ini memiliki karakteristik berbeda misalkan dengan PHPU Kobar dimana dalam perkara tersebut diskualifikasi lebih disebabkan terjadinya pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif, sedangkan dua perkara ini karena pasangan calon tidak memenuhi syarat sebagai kepala daerah. Adapun dua model perkara tersebut terurai berikut dibawah ini:

a. Mendiskualifikasi Calon dan Memerintahkan Pemungutan Suara Ulang (Bengkulu Selatan 2008 dan Tebing Tinggi 2010)

Dalam perkara PHPU Bengkulu Selatan, masalah yang terjadi bukan karena disebabkan adanya praktik *money politic* atau pelanggaran yang lain, akan tetapi terbukti bahwa Pasangan calon H. Dirwan Mahmud tidak memenuhi syarat sejak awal sebagai pasangan calon. Ia terbukti pernah menjalani hukuman karena delik pembunuhan, yang diancam dengan hukuman lebih dari lima tahun. Dalam pertimbangan MK juga dinyatakan KPU dan Panwas terbukti pula melalaikan tugas-tugasnya tidak memproses dengan sungguh-sungguh laporan-laporan terkait latar belakang dan tidak terpenuhinya syarat tersebut.²³

Putusan ini memiliki kesamaan dengan putusan PHPU Tebing Tinggi pada 2010. Sejak awal Moh. Syafri Chap sebagai calon walikota terpilih pernah dijatuhi pidana yang tidak diperbolehkan. Selain itu terbukti sesuai pertimbangan putusan

²² Putusan MK No. 45/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 7 Juli 2010. Lebih lengkapnya uraian ini lihat Mahkamah Konstitusi RI, *Membangun Demokrasi Substantif, Meneguhkan Integritas Institusi, Laporan Tahunan 2010* (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2011)

²³ Putusan MK No. 57/PHPU.D-VI/2008, tanggal 8 Januari 2009

MK bahwa KPU telah membuat formulir yang isinya, “... tidak sedang menjalani pidana penjara ...”, padahal seharusnya berisi, “... tidak pernah dijatuhi pidana penjara...” yang menyalahi undang-undang.²⁴ MK dalam perkara ini menyatakan terkait calon wakil walikota Hafas Fadillah berhak mengikuti pemungutan suara ulang. Ini merupakan sebuah kemajuan besar karena belum pernah dilakukan.

Dua putusan ini memiliki kesamaan, yaitu MK menyatakan batal demi hukum (*void ab initio*) proses yang dilalui dan mendiskualifikasi pasangan calon kepala daerah. Akan tetapi kedua perkara ini memiliki perbedaan dalam mempertimbangkan kedudukan pasangan calon di luar calon yang tidak memenuhi syarat. Untuk kasus PHPU Bengkulu Selatan, pasangan Hartawan tidak dipertimbangkan dalam putusan, sedangkan pasangan Hafas Fadillah dalam perkara PHPU Tebing Tinggi dipertimbangkan dalam putusan MK.

b. Mendiskualifikasi Calon dan Menetapkan Pasangan Calon Berhak Mengikuti Pemilukada Putaran Kedua

Dalam putusan perkara PHPU Supiori, MK menyatakan mendiskualifikasi calon yang yang tidak memenuhi syarat, yakni pasangan calon nomor urut 2 (Hendrik Rumkabu-Marinus Maryar) sehingga tidak sah sebagai calon. Hendrik terbukti dijatuhi hukuman pidana yang dilarang sebagai syarat calon. Dengan dinyatakan tidak sah, maka pasangan tersebut tidak perlu mengikuti Pemilukada putaran kedua karena akan merugikan calon yang beritikad baik dan yang memenuhi syarat. Oleh karena dinyatakan tidak sah, maka pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua adalah pasangan calon nomor urut 3 (Fredrik Menufandu-Yan Imbab) dengan perolehan 2.542 suara dan pasangan calon nomor urut 5 (Minusefer-Theodorus Kawer) dengan perolehan 1.817 suara. Dalam kasus ini, sebagaimana terjadi pada perkara PHPU Bengkulu Selatan,

²⁴ Putusan MK No. 12/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 9 Juni 2010.

MK tidak mempertimbangkan kedudukan pasangan di luar yang dinyatakan tidak memenuhi syarat, yakni Marinus Mary.²⁵

5. PemiluKada Ulang Calon Tidak Diloloskan KPU

Selain model putusan diatas, tercatat MK pernah memerintahkan PemiluKada ulang, yakni dalam perkara PHPU Kota Jayapura dan PHPU Kab. Kepulauan Yapen. Yang membedakan keduanya, perkara PHPU Jayapura dalam putusannya, MK memerintahkan PemiluKada ulang dengan mengikutsertakan pasangan calon Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya,²⁶ sedangkan dalam perkara PHPU Kepulauan Yapen,²⁷ MK dalam putusannya memerintahkan PemiluKada ulang dengan terlebih dahulu melakukan verifikasi administrasi dan faktual terhadap seluruh pasangan calon (10 pasangan calon).

Sebagai catatan dalam perkara ini, untuk putusan PHPU Kepulauan Yapen, dua pasangan calon (Petrus Yoras Mambai-Immanuel Yenu dan Marinus Worabay-Bolly Frederik) tidak dinyatakan secara tegas dalam amar putusan diikutsertakan atau tidak sebagaimana PHPU Jayapura, akan tetapi hanya secara tidak langsung saja dinyatakan sebagai bagian pasangan yang harus diverifikasi.

Dalam kedua perkara ini pada dasarnya lebih terkait inkonsistensi, ketidakprofesional dan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) penyelenggara pemilu terkait pada tahapan pencalonan. Terbukti bahwa ada upaya KPU menghalang-halangnya dengan tidak meloloskan menjadi pasangan calon, sehingga keduanya kehilangan hak konstitusionalitasnya untuk maju sebagai pasangan calon (*rights to be candidate*).

Calon yang tidak diloloskan ini berasal dari calon perseorangan yang membutuhkan dukungan suara. Untuk pasangan Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya, sebelumnya dinyatakan memenuhi syarat verifikasi faktual, administratif dan dukungan minimal, akan tetapi

²⁵ Putusan MK No. 182/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 20 Oktober 2010.

²⁶ Putusan MK No. 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 25 November 2010.

²⁷ Putusan MK No. 218-219-220-221/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 30 Desember 2010.

saat penetapan pasangan calon, dengan alasan "Tidak Ada Berita Acara Rekapitulasi Hasil Verifikasi Dukungan Pemilih", mereka tidak diloloskan, sehingga dasar hukum dan faktanya tidak jelas. Untuk PHPU Kepulauan Yapen, pasangan Petrus Yoras Mambai-Immanuel Yenu dan pasangan Marinus Worabay-Bolly Frederik tidak diloloskan sejak dari pengumuman syarat administratif. Korban dua perkara ini juga sama-sama mengajukan keberatan ke PTUN Jayapura dan sama-sama dikabulkan.

Namun, untuk putusan PHPU Jayapura ini pertamakalinya MK menerima bakal pasangan calon sebagai Pemohon (*subjectum litis*). Putusan ini pada dasarnya mengacu kepada putusan PHPU Belitung Timur yang diputus sebelumnya yang akan menggunakan penafsiran ekstensif, jika KPU tidak meloloskan karena melanggar norma-norma konstitusi, nomokrasi dan demokrasi. Putusan ini menjadi peringatan bahwa penyelenggara Pemilu benar-benar menggunakan parameter undang-undang dalam proses penyalonan. Akhirnya peringatan itu benar-benar dilakukan dalam perkara PHPU Jayapura dan kemudian diikuti dengan PHPU Kepulauan Yapen dan perkara-perkara berikutnya.

6. Pemungutan Suara Pemilih yang Berhak Memilih

Dalam permohonan perkara PHPU Kab. Bangka Barat yang diajukan oleh pasangan Parhan Ali- Erwan Masri, terbukti surat pemberitahuan waktu dan tempat pemungutan suara tidak disampaikan kepada pemilih yang terdaftar dalam DPT dari ketiga TPS tersebut. Jumlah DPT adalah 1.204, yang menggunakan hak pilih sebanyak 465 pemilih, yang tidak memilih 719 pemilih (59,7%). Jumlah 719 pemilih tersebut, cukup signifikan memengaruhi penghitungan perolehan suara bagi para calon. Hak memilih dijamin konstitusi, hal-hal teknis yang menghambat/menghalangi terlaksananya hak mereka, seperti permasalahan undangan untuk memilih kepada pemilih, harus dapat diatasi KPU agar mereka dapat melaksanakan haknya.

MK dalam perkara ini memerintahkan pemungutan suara pemilih yang berhak memilih tersebut.²⁸ Perkara ini merupakan satunya-satunya sebuah permohonan PHPU Kepala Daerah dikabulkan dengan MK mengembalikan hak memilih yang belum dilakukan.

7. Menetapkan Pasangan Terpilih (Bengkulu Selatan 2010)

Dalam putusan perkara PHPU Kab. Bengkulu Selatan yang dimohonkan pasangan calon nomor urut 8 (Reskan Effendi - Rohidin Mersyah) tergolong memiliki karakter khusus, meskipun putusannya sama-sama dikabulkan seperti yang lain. MK dalam putusan ini menetapkan H. Reskan Effendi-Rohidin Mersyah sebagai pasangan calon terpilih bupati dan calon wakil bupati dalam pemungutan suara ulang Pemilukada Kab. Bengkulu Selatan Tahun 2010.

Hasil pemungutan suara ulang Pemilukada Kab. Bengkulu Selatan pada tanggal 3 Juli 2010 telah nyata merupakan kelanjutan proses Pemilukada Putaran Kedua. Dengan demikian, ketentuan Pasal 107 ayat (2) UU 12/2008 tidak berlaku, sehingga penentuan calon terpilih ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak. Selain itu, dipertimbangkan bahwa Pemohon memperoleh suara yang lebih banyak secara signifikan dibandingkan pasangan calon lain, khususnya Pihak Terkait.²⁹

8. Menetapkan Perolehan Suara yang Benar

Pada dasarnya amar putusan MK yang menetapkan perolehan suara yang benar banyak diputus dalam perkara PHPU Legislatif 2009.³⁰ Dalam perkara PHPU Kada yang diadili MK sejak 2008 sampai 2010, menurut penelusuran penulis, hanya terdapat satu-satunya perkara dengan terbukti terjadinya penggelembungan

²⁸ Putusan MK No.116/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 13 Agustus 2010

²⁹ Putusan MK No.100/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 10 Agustus 2010.

³⁰ "PHPU Legislatif 2009: MK Menjaga Suara Rakyat", *Majalah Konstitusi* Edisi Khusus PHPU Legislatif 2009, hlm. 9-10. Perkara PHPU Legislatif 2009 untuk yang diajukan partai politik, sebanyak 68 kasus dikabulkan dengan menetapkan perolehan suara yang benar, sedangkan oleh calon anggota DPD sebanyak 2 perkara dikabulkan, yakni DPD asal Sulawesi Tenggara dan asal prov. NAD.

suara dan pengurangan suara di Kab. Manokwari, Papua Barat yang akhirnya diputus dengan amar menetapkan perolehan suara yang benar. Oleh karena mengubah konfigurasi perolehan suara tersebut, sehingga MK menetapkan perolehan suara yang benar.³¹

C. PERKEMBANGAN PERSIDANGAN PASCA PUTUSAN SELA MK

Perkara yang diputuskan dengan putusan akhir (*final and binding*) tidak memberikan peluang dipersoalkan kembali hasil pelaksanaannya di lapangan kemungkinan terjadinya pelanggaran-pelanggaran sebagaimana itu terjadi pada PPHU Jawa Timur. Namun, pada dasarnya potensi pelanggaran masih terbuka lebar saat pelaksanaan putusan MK. Bahkan pelanggaran yang sifatnya sistematis, terstruktur dan masif atau setidaknya memengaruhi hasil akhir perolehan suara berpotensi terjadi kembali.

Selama putusan sela yang dijatuhkan pada 2010 dan beberapa perkara putusan sela yang diputus 2010 dan akhir pada 2011, dari sikap para pihak atas pelaksanaan putusan sela, dari praktik yang terjadi di MK, menurut penulis bisa dikategorikan sebagai berikut: *Pertama*, para pihak masih mempersoalkan pelanggaran pelaksanaan putusan sela dengan masih mengajukan keberatan atas pelanggaran. *Kedua*, para pihak tidak mempersoalkan kembali atau keberatan dalam pelaksanaan putusan MK.

Terkait dengan yang pertama, ada perkembangan menarik, yaitu diselenggarakannya beberapa kali sidang lanjutan pasca putusan sela MK. Perkara yang dilangsungkan tanpa sidang lanjutan pada awalnya dipertimbangkan pemungutan suara ulang merupakan pelaksanaan putusan MK dan laporan pemungutan suara ulang tidak ditemukan terjadi pelanggaran. Kemudian dalam perkembangannya, sidang lanjutan dilakukan pasca putusan sela, namun alasan dilakukan sidang lanjutan menurut penulis tidak

³¹ Pasangan Lasarus Indouw- Rachmat Cahyadi Sinamur memperoleh 32.648 suara, pasangan Bastian Salabi- Robert K.R. Hamar memperoleh 36.615 suara, Pasangan Johan Warijo - Firman, sebanyak 11.618 suara, Pasangan Dominggus Buiney - Edi Waluyo sebanyak 14.675 suara, dan pasangan Nataniel Dominggus Mandacan - Wempi Nelly Rengkung sebanyak 32.907 suara. Lihat, putusan MK No. 169/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 6 Oktober 2010.

tergambar dengan jelas yang membedakan dengan perkara tanpa diadakannya sidang lanjutan. Pertimbangan hukum MK terlihat hanya mempertimbangkan terkait substansi keberatan itu sendiri. (Lihat Tabel *Perkembangan Persidangan Pasca Putusan Sela MK*)

Tabel
Perkembangan Persidangan Pasca Putusan Sela MK

	Tanpa Sidang Lanjutan	Dengan Sidang Lanjutan
Alasan Tanpa/Adanya Sidang Lanjutan	<ul style="list-style-type: none"> • PSU = Pelaksanaan Putusan Sela MK. • Laporan/ Keberatan Tidak Memiliki Nilai Bukti Yustisial tidak diperiksa dalam sidang terbuka umum. • Laporan PSU Tiada Pelanggaran. 	Tidak ada alasan.
Posisi Laporan/ keberatan	Laporan dan keberatan diterima	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dan keberatan diterima. • Memeriksa bukti-bukti (agenda pembuktian)
Daerah	Lamongan, Gresik dll	Manado, Sumbawa, Merauke, Tanjung Balai, Pandeglang

Perkembangan menarik dari sisi substansi dalam memandang putusan sela, pelaksanaan putusan sela, dan sidang lanjutan pasca putusan sela dengan perkembangan pertimbangan hukum MK, yaitu: *Pertama*, dalam putusan akhir perkara PHPU Lamongan, masih terdapat keberatan pelanggaran saat pelaksanaan putusan sela. MK dalam pertimbangannya menyatakan:

"Terhadap surat perihal keberatan tersebut, Mahkamah tidak mempertimbangkan lebih lanjut karena penghitungan surat suara ulang yang dilakukan oleh Termohon adalah pelaksanaan perintah Mahkamah dalam Putusan Sela Perkara Nomor 27/PHPU.D-VIII/2010. Selain itu, surat perihal keberatan tersebut

tidak mempunyai nilai bukti justisial karena tidak diperiksa secara terbuka dalam persidangan sehingga tidak bisa dijadikan dasar putusan."³²

Pertimbangan putusan ini juga digunakan dalam pertimbangan dalam putusan sesudahnya, yaitu putusan akhir PHPU Gresik,³³ PHPU Sumbawa,³⁴ dan PHPU Sintang.³⁵

Kedua, pelanggaran yang terjadi tidak mempengaruhi perolehan suara digunakan sebagai argumen MK dalam menjatuhkan putusan akhir. Meskipun mengakui pelanggaran saat pelaksanaan putusan sela masih terjadi, tetapi hal tersebut tidak berpengaruh signifikan memengaruhi perolehan suara. Pertimbangan putusan PHPU Tanjung Balai menyatakan:

*"Mahkamah berpendapat tidak terdapat hal-hal dan keadaan baru yang didukung bukti-bukti tertulis dari para pihak yang meyakinkan Mahkamah bahwa hal-hal dan keadaan baru a quo dapat memengaruhi hasil perolehan suara yang secara signifikan dapat memengaruhi peringkat perolehan suara dan keterpilihan dari masing-masing Pasangan Calon. Oleh karenanya, Mahkamah tidak mempertimbangkan lebih lanjut keberatan Pihak Terkait terhadap hasil pemungutan suara ulang yang dilaksanakan oleh Termohon..."*³⁶

Pertimbangan ini juga digunakan dalam putusan akhir perkara putusan akhir PHPU Manado³⁷ dan PHPU Merauke,³⁸

Ketiga, untuk putusan akhir perkara PHPU Pandeglang, dinyatakan selain tidak mempengaruhi perolehan suara, juga menegaskan tidak terbukti pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif. Pertimbangan MK menunjukkan perkembangan dari putusan sebelumnya yang menyatakan,

"Menurut Mahkamah, memang pada saat ini tidak mungkin ada Pemilukada yang bersih seratus persen atau sempurna, sebab di sana-sini selalu terjadi berbagai pelanggaran. Akan tetapi, sejauh pelanggaran itu tidak bersifat

³² Putusan Akhir MK No. 27/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 19 Juli 2010

³³ Putusan Akhir MK No.28/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 25 Agustus 2010.

³⁴ Putusan Akhir MK No.158/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 2 Desember 2010.

³⁵ Putusan Akhir MK No.25/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 10 Agustus 2010.

³⁶ Putusan Akhir MK No.166/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 7 Desember 2010.

³⁷ Putusan Akhir MK No.144/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 15 November 2010.

³⁸ Putusan Akhir MK No. 157/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 9 Desember 2010.

*terstruktur, sistematis, dan masif, serta tidak signifikan pengaruhnya bagi perolehan suara dan keterpilihan Pasangan Calon, maka Mahkamah tidak dapat membatalkan hasil Pemilukada tersebut.”*³⁹

Pertimbangan ini jauh lebih baik dan diikuti juga dalam putusan akhir PPHU Konawe Utara.⁴⁰

Perkembangan Pertimbangan MK Pasca Putusan Sela



Dari sisi hukum acara, keberadaan sidang lanjutan merupakan pergeseran yang positif sebagai peluang diperiksanya kembali sekiranya pelanggaran masih terjadi saat pelaksanaan putusan sela. Bagi prinsip semua pihak harus diberikan kesempatan memberikan keterangan (*audi et alteram partem*), sidang lanjutan penting dengan tetap mempertimbangkan mengenai kepastian hukum ketatanegaraan. Pasca putusan sela semestinya selalu dilakukan pemeriksaan dalam sidang terbuka untuk umum. Luas pemeriksaan tetap mempertimbangkan dalil-dalil yang diajukan oleh para pihak. Walaupun sidang lanjutan tidak dilakukan oleh MK, menurut penulis harus berdasarkan pertimbangan yang memenuhi rasa keadilan dan berdasar argumen yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan. Karena putusan sela adalah putusan antara sebelum putusan akhir dilakukan, jika terbukti masih terjadi adanya pelanggaran yang baru lagi, maka tidak menutup kemungkinan sebuah putusan sela bisa dijatuhkan kembali atau dengan putusan lain yang adil dengan sanksi jelas, tegas dan efektif.

³⁹ Putusan Akhir MK No. 190/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 31 Januari 2011.

⁴⁰ Putusan Akhir MK No. 191/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 16 Maret 2011.

D. PERLUASAN KEADILAN SUBSTANTIF DAN PENGUATAN DEMOKRASI: PILIHAN PARADIGMA MK

1. Membuka Peluang Keadilan Substantif

Sebuah terobosan hukum acara MK sebagaimana diatas dengan lembaga ini mengutamakan kebenaran materiil, diakomodasinya putusan sela dalam putusan PHPU Kepala Daerah dan dibukanya sidang lanjutan terbuka untuk umum pasca putusan sela MK. Sedangkan dari sisi substansi sendiri, pertama kalinya MK menafsirkan luas pemeriksaan dan ranah kekuasaannya mengadili, serta sanksi yang diberikan dalam sebuah putusan PHPU Jawa Timur pada 2008. Pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif yang mempengaruhi hasil akhir dinyatakan dapat membatalkan hasil Pemilu. Sebelum perkara ini, diakui MK, tidak temukan pelanggaran signifikan dan hanya bersifat personal belaka. Sejak inilah MK menegaskan paradigmanya dalam mengadili perkara PHPU Kada⁴¹ dengan lebih mengutamakan keadilan substantif, berhadapan dengan keadilan prosedural yang disisi lain menjauh dari tujuan hukum itu sendiri.⁴²

Apakah pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif sebuah ketidakadilan? Semua teori keadilan menyatakan bahwa itu merupakan ketidakadilan dan sekaligus melanggar hukum dan

⁴¹ Istilah paradigma digunakan Thomas Khun pertama kali dalam karyanya *The Structure of Scientific Revolutions* (1970) untuk menjelaskan matriks disipliner, model atau pola berpikir dan pandangan dunia kaum ilmuwan. Kata Khun, "Perubahan paradigma menyebabkan para ilmuwan berbeda memandang dunia kegiatan risetnya". Dalam paradigma memiliki asumsi-asumsi metafisis, ontologis, dan epistemologis yang umumnya diterima begitu saja (*taken for granted*) dalam ilmu pengetahuan. Paradigma menjadi membimbing penyelidikan dan interpretasi atas fenomena. Perkembangan paradigma dalam ilmu pengetahuan banyak dikaji dalam ranah filsafat ilmu di Indonesia, misalkan lihat Akhyar Yusuf, *Dari Paradigma Positivisme ke Paradigma Konstruktivisme: Suatu Kajian Epistemologi* (Jakarta: Disertasi Program Studi Ilmu Filsafat Program Pasca Sarjana FIB UI, 2002); Heriyanto, *Filsafat Holisme Ekologis Salah Satu Paradigma Post-Positivisme*, (Depok: Tesis Program Pasca Sarjana Ilmu Pengetahuan Budaya FIB UI, 2002); Perkembangan paradigma ilmu hukum, lihat B. Arief Sidharta, *Refleksi tentang struktur ilmu hukum: sebuah penelitian tentang fundasi kefilosofan dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum nasional Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1999).

⁴² Lihat pandangan Ketua MK dalam artikelnya "Penegakan Keadilan di Pengadilan", *Harian Kompas*, 22 Desember 2008. Sikap ini konsisten dengan pandangan sebelumnya saat putusan MA sebelum dialihkan ke MK terkait mengadili sengketa Pemilu, lihat "Responsivitas Vonis MA atas Pilkada Sulsel", *Harian Jawa Pos*, 24 Desember 2007.

menciderai prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip hukum universal seperti dikutip MK mengatakan: "Tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain" (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*)." Prinsip ini disebut juga dengan *nemo suo ex delicto meliorem conditionem suam potest facere* atau *no one can derive an advantage from his own wrong*.

Prinsip keadilan ini juga dirumuskan dalam ketentuan hukum positif, semisal larangan menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum dalam hukum korupsi dan dalam kasus pewarisan juga dikenal pembunuhan atas pewaris menghilangkan haknya sebagai ahli waris. Jika sebuah pelanggaran oleh penguasa, pelanggaran ini sudah termasuk memenuhi semua unsur perbuatan melawan hukum atau PMH (penguasa), yaitu melanggar hak orang lain, kewajiban hukum, kesusilaan, sikap baik yang menimbulkan kerugian. Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif, jika dianalogikan dengan pelanggaran dalam hak asasi manusia (HAM) adalah merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan, yang dirumuskan, "...salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dan serangan yang meluas atau sistematis...".

Pelanggaran prinsip Pemilu *free and fair*, bukan hanya merugikan bagi pasangan calon yang bersikap bersih dan jujur, akan tetapi juga merugikan bagi seluruh rakyat Indonesia, terutama kelompok marjinal, miskin, terpinggirkan yang tidak memperoleh pemimpin yang nantinya akan memperjuangkan kepentingannya. Akses mereka atas politik, ekonomi, pendidikan, pekerjaan akan tertutup dan tidak lagi mampu bersaing dengan kelompok dengan akses jauh lebih baik di masyarakat. Apalagi jika pemenang semata-mata bermodalkan ekonomi dan ketergantungan kekuasaan-kekuatan modal, maka janji-janji kampanye untuk mensejahterakan rakyat akan sulit terealisasi.

Perkembangan MK pada titik ini seperti kegiatan keilmuan berangkat dari cara pandang dan kerangka berpikir berdasarkan fakta dan gejala diinterpretasi dan dipahami. Dengan putusan ini, MK menegaskan paradigmanya, bukan hanya menilai pelanggaran yang menciderai keadilan, tetapi apakah MK sebagai kekuasaan kehakiman dapat memeriksa sampai tahapan-tahapan Pemilukada dan memberikan sanksi dalam putusannya yang tidak sekedar hanya menetapkan perolehan suara yang benar. Problem yang dihadapi, pelanggaran yang semestinya diselesaikan secara adil sebelum diajukan ke MK, pelanggaran ini masih diperselisihkan di lembaga ini. Artinya banyak tahapan yang belum tuntas terkait dalam memberikan akses terhadap keadilan. Karena jika yang dinilai sebatas hasil perolehan suara KPU, sementara pelanggaran juga dilakukan penyelenggara (KPU, Panwaslu dll) dan aparat birokrasi, maka semua proses demokrasi lokal harus dinilai sesuai prinsip *free and fair*.

Sebagai perbandingan, terkait luasnya pokok pemeriksaan, pada pemeriksaan objek sengketa akan selalu bersinggungan dengan fakta-fakta hukum yang juga diperiksa lembaga lain. Hal sama terjadi ketika Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) memeriksa keberatan KTUN, maka akan juga memeriksa fakta-fakta yang melahirkan objek yang disengketakan, baik terkait perbuatan pidana atau Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yang bisa menjadi ranah pengadilan lain. Pengadilan Perselisihan Perburuhan Indonesia (PPHI) juga tidak akan bisa memberikan sebuah putusan yang adil, jika tidak memeriksa fakta-fakta lahirnya objek yang dipersengketakan sebagai fakta material yang sama ketika itu juga diperiksa Pengadilan Umum dengan dasar PMH. Begitupun jika MK hanya menetapkan perolehan suara secara matematis, tugas MK akan lebih ringan, akan tetapi MK akan menutup "mata" akan keadilan dan hanya melegitimasi pelanggaran yang dilakukan dari tahap awal sampai akhir.

Keberanian MK ini penting, jika dikaitkan pembedaan tiga macam keadilan prosedural John Rawls. Bahwa prosedural

sempurna mempunyai kriteria independen maka menghasilkan adil sesuai yang diharapkan. Sedangkan keadilan prosedural tak sempurna, kriteria independen tidak menjamin dihasilkan keadilan sesuai yang diharapkan. Untuk keadilan murni, tidak didahului kriteria independen: keadilan lahir dalam prosedur itu sendiri apabila dilaksanakan. Keadilan murni dicapai dengan membangun dan mengelola sistem institusi yang adil pula.⁴³ Terkait dengan putusan ini, jika hakim sudah memenuhi ketentuan prosedural, maka bukan karena keadilan yang diharapkan ditegakkan dan yang bersalah dihukum, akan tetapi apakah prosedur yang ditempuh hakim sudah sesuai ketentuan. Pembagian yang dirasakan tidak adil terkait erat dengan prosedur pembagiannya, sehingga MK dalam hal ini juga telah sangat tepat menilai prosedurnya itu sendiri yang dirasakan tidak memberikan keadilan.

Namun, apakah MK bisa menjatuhkan putusan pemungutan suara ulang atau penghitungan suara ulang? Menurut penulis, dalam kasus Jawa Timur, dengan pelanggaran hukum dan juga keadilan, pasti banyak pihak yang dirugikan. Setiap kecurangan apalagi menyangkut Pemilu, akibatnya bisa sangat luas, lebih luas dari pada pelanggaran hukum perdata. Dalam teori dan praktik PMH, dikenal ganti rugi nominal, kompensasi dan penghukuman. Sedangkan dalam sanksi pidana mencakup ganti rugi dalam perdata, denda, pencabutan hak memilih dan dipilih atau menduduki jabatan tertentu. Oleh karenanya, sangat tepat dengan putusan MK tidak masuk terlalu jauh ke wilayah perdata atau pidana dan masih dalam batas-batas kerangka sanksi-sanksi hukum pemilu.

Selain pemungutan suara ulang atau penghitungan suara ulang, menurut penulis, ketika pelanggaran yang terjadi begitu luas,

⁴³ Lihat buku John Rawls, *Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, terjemahan *A Theory of Justice*, Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, cet ke-2 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011) Teori keadilan John Rawls dan Habermas berdimensi lebih luas, tetapi teori-teorinya banyak memberikan perhatian terhadap pihak-pihak yang kurang beruntung sekalipun sehingga cocok dengan Indonesia dan menilai distribusi keadilan. Lebih jauh, lihat Bur Rusuanto, *Keadilan Sosial Pandangan Deontologis Rawls dan Habermas*, (Depok: Disertasi Pasca Sarjana UI, 1999); Ridha Ahida, *Kosep Keadilan Pada Masyarakat Multikultural Dilihat Dari Perspektif John Rawls dan Will Kymlicka*, (Depok: Disertasi Program Pasca Sarjana Ilmu Filsafat FIB UI, 2005);

sistematis, terstruktur dan masif, maka MK harus lebih maju memberikan sanksi, yaitu dengan mendiskualifikasi pasangan calon untuk pelanggaran yang tidak memungkinkan diperbaiki lagi atau potensi pelanggaran ulang akan dilakukan jika calon masih mengikuti kompetisi. Karena saat ini dari praktik yang berlangsung, timbul sebuah sindiran, "lakukan pelanggaran lebih besar saat pelaksanaan putusan sela dan terutama putusan akhir, karena tidak akan ada upaya hukum apapun". Sebagai pembelajaran demokrasi dan nilai-nilai demokrasi tidak dibajak apabila bobot pelanggaran begitu sangat besar dan luasnya, maka mendiskualifikasi pasangan calon menjadi hal yang urgen dilakukan.

Menegakkan paradigma keadilan substantif sesuai tipologi hukum responsif Nonet-Selznick⁴⁴. Menurut penulis, seperti MK ingin memberikan jawaban dan mempraktikkannya langsung melihat kelemahan perkembangan tipe hukum otonom yaitu, perhatian terlalu besar kepada aturan dan kepastian prosedur sehingga hukum keluar dari tujuannya sendiri dan menghambat pemecahan masalah dan keadilan hukum otonom dirasakan sebagai kebohongan dan sewenang-wenang apabila menimbulkan frustrasi terhadap harapan-harapan yang dikobarkan. Hukum responsif memang bercirikan pergeseran dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan pentingnya watak kerakyatan (populis) baik sebagai tujuan hukum maupun sebagai cara mencapainya. Keadilan substantif menjadi tujuan tipe perkembangan hukum responsif, sebagai kemajuan dan capaian hukum otonom yakni keadilan prosedural dengan semangatnya "prosedur sebagai jantung hukum."

Dalam praktik di MA sendiri, seperti dalam pandangan-pandangan ketuanya, misalkan Subekti, Wirjono Prodjodikoro, Oemar Seno Adji, sebenarnya semangat pembentukan hukum melalui yurisprudensi sangat kuat, menghadapi berbagai prosedur dan aturan yang tidak memberikan keadilan. MA juga banyak melakukan terobosan hukum meskipun berbagai peraturan sudah

⁴⁴ Lihat Philippe Nonet-Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Terjemahan *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Raisul Muttaqien, (Bandung: Nusamedia, 2008).

mengaturnya, misalkan soal peninjauan kembali (PK) perkara pidana atau perdata (*herziening-request civiel*), mengakomodasi hukum adat pidana, penerimaan asas *meteriele wederrechtelijkheid* dalam korupsi dan soal kotrasepsi, *abortus* berdasarkan alasan medis, tafsir baru "haatzaai artikelen" dan lain sebagainya. Hakim menggunakan interpretasi yang menyesuaikan undang-undang dengan perkembangan masyarakat.⁴⁵

Bersama ahli-ahli hukum seperti E. Utrecht, hakim dengan peradilannya menjadi suatu "determinant van de rechtsvorming", satu kekuatan yang membentuk hukum juga. Pembentukan hukum oleh hakim dalam hal berlakunya hukum tidak tertulis seperti hukum adat- atau dalam hal *wettenrecht* (hukum undang-undang) yang telah ada tidak mencakup aliran-aliran dalam masyarakat, sedangkan pembentuk undang belum sanggup mengganti dan menyesuaikan *wettenrecht* lama dengan yang baru.⁴⁶ Sudikno jauh hari juga dalam disertasinya mengatakan, badan peradilan dalam menjalankan hukum dan menafsirkan undang-undang, diberikan hak "menilai" undang-undang atau dengan "maatshappelijk werkelijkheid", sedangkan pembatalannya tetap kepada badan tertinggi (MPR).⁴⁷

Keluar dari pandangan sempit, terobosan MK ini sesuai cita-cita hukum / pengadilan progresif-nya Satjipto Rahardjo yang banyak memberikan warna lain di dunia hukum dan seperti pergulatan kemanusiaan yang dikemukakan Roeslan Saleh, yang menyatakan, "... jika hakim melakukan hal-hal yang tidak lazim dan biasa untuk hasrat dan kemauannya yang dalam untuk menyentuh keadilan, akan ada ketidakpastian dan ketidaktenangan, tetapi yang

⁴⁵ Lihat pandangan Oemar Seno Adji dalam buku-bukunya: *Hukum-Hakim Pidana* (1984), *Peradilan Bebas Negara Hukum* (1980), *Herziening - Ganti Rugi, Suap, Perkembangan Delik Suap* (1984); *KUHAP Sekarang* (1985), *Pers Aspek-Aspek Hukum* (1977); Lihat buku Subekti antara lain dalam *Bunga Rampai Ilmu Hukum* (1974).

⁴⁶ E. Utrecht/ Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, cet ke-10 (Jakarta: Sinar Harapan, 1983), 125-126.

⁴⁷ Disertasi Sudikno untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum di UGM pada 18 Desember 1971 dibukukan pada 2011, lihat Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanafaatannya bagi Kita Bangsa Indonesia*, (Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011), 264-266.

sebenarnya adalah lebih menguntungkan dari pada merugikan, oleh karena ketidaktenangan dan ketidakpastian itu dapat mengakibatkan dia mematahkan kepastian yang palsu dan ketenangan yang munafik."⁴⁸

Keadilan substantif memang menciptakan ketidakpastian hukum, tetapi menciptakan ketenangan hakim memberikan keadilan bagi kasus yang ditangani. Selain itu, putusan hakim akan mendorong berbagai perubahan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan keadilan. Jika hakim (termasuk hakim konstitusi) hanya sekedar menerapkan arti sebagaimana isi undang-undang dalam kasus yang ditanganinya, maka kekuasaan kehakiman tidak lebih sebuah "kepanjangan tangan" dari kekuasaan legislatif dan eksekutif (birokrasi). Sehingga untuk apa kekuasaan kehakiman? Apa guna kekuasaan kehakiman dipisah dari kekuasaan lain?

Mengutip kata Roberto M. Unger, yaitu: "An ideal of justice is formal when it makes the uniform application of general rules the keystone of justice or when it establishes principle whose validity is supposedly independent of choices among conflicting values. It is procedural when it imposes condition on the legitimacy of the processes by which social advantages are exchanged and distributed. It is substantive when it governs the actual outcome of distributive decision or of bargains. (Keadilan yang ideal adalah formal ketika aturan-aturan umum dipraktekkan secara seragam sebagai dasar keadilan atau ketikadadilan menegakkan prinsip-prinsip yang keabsahannya diharapkan bebas dari pilihan diantara nilai-nilai yang berlawanan. Ia adalah prosedural ketika menetapkan syarat-syarat bagi legitimasi proses dimana keuntungan sosial saling dipertukarkan atau terdistribusi. Ia adalah substantif ketika ia menentukan hasil aktual dari keputusan distributif atau bagi penawaran-penawaran).⁴⁹

⁴⁸ Roeslan Saleh, *Mengadili Sebagai Pegulatan Kemanusiaan*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983).

⁴⁹ Roberto Unger, *Law in Modern Society*, (New York: The Free Press, 1976), 194.

2. Perluasan Keadilan Substantif dan Penguatan Demokrasi

MK juga menjumpai pelanggaran terhadap hak warga negara maju sebagai pasangan calon (*rights to be candidate*) dan terbukti adanya calon tidak memenuhi syarat sebagai calon kepala daerah⁵⁰. Selain itu, MK juga menemukan pelanggaran atas hak memilih bagi setiap warga negara, penggelembungan suara dan pengurangan suara, ketidaktahuan mengenai pelaksanaan pemungutan suara ulang adalah kelanjutan proses PemiluKada sebelumnya dan lain sebagainya.

MK berkembang dengan paradigma memperluas keadilan substantif itu sendiri, yaitu perlindungan hak-hak bagi siapapun mencalonkan diri sebagai kandidat dan hak pilih universal bagi orang dewasa (*universal adult suffrage*) yang tidak boleh dibatasi. Pemilu harus memberikan keleluasaan siapapun mencalonkan diri untuk berkompetisi dan setiap warga negara memiliki hak memilih yang sama tanpa membeda-bedakan berdasarkan jenis kelamin, agama, suku, etnis, ras, faham, keturunan, kekayaan dan lainnya kecuali dicabut haknya sebagai pemilih berdasarkan hukum. Selain itu, Pemilu juga tidak sepenuhnya diserahkan rakyat tanpa persyaratan sama sekali, sehingga persyaratan calon tetap sangat penting. Apalagi perkembangan putusan MK juga membuka peluang narapidana bisa mencalonkan diri dengan syarat-syarat tertentu.

Terkait putusan yang dijatuhkan ini, ada kesamaan pertimbangan memberikan pembelajaran proses demokrasi dengan sanksi yang diberikan. Paradigma ini memberi jalan terbangunya tujuan demokrasi itu sendiri, dengan realitas pelanggaran yang kompleks dan proses demokrasi penuh kecurangan (*malpractices*). Janedjri M. Gaffar mengatakan, "Jalan yang telah dibuka MK hanya dapat mewujudkan demokrasi substantif jika diikuti semua pihak"⁵¹ Memang keadilan MK tiada artinya tanpa kesadaran sama dari

⁵⁰ Terkait syarat calon kepala daerah "bukan narapidana lima tahun", lihat Putusan MK No.4/PUU-VII/2009, 24 Maret 2009.

⁵¹ Janedjri M. Gaffar, "Meretas Demokrasi Substantif", *Seputar Indonesia*, 27 Desember 2010.

lembaga lain. Putusan MK memang mudah diterima para pihak karena lembaga ini didukung proses yang transparan, tidak memihak dan akuntabel.

Dengan pembajakan demokrasi belum menyentuh korupsi pemilu, maka dibutuhkan peran-peran menegakkan integritas proses dan hasil Pemilu dengan mekanisme hukum yang adil dan cepat. Minimnya pelanggaran yang diusut, misalkan Topo Santoso dan Didik Supriyanto mencatat bahwa sepanjang 1955-1999, tindak pidana pemilu hanya ada lima perkara disidangkan, yaitu empat kasus sudah berkekuatan hukum tetap, dan satu kasus menunggu proses kasasi.⁵² Bawaslu pada Pemilu 2010, juga menyatakan lebih banyak perkara yang diteruskan/ dilaporkan/ direkomendasikan ke kepolisian/ KPU, baik pelanggaran administrasi, tindak pidana, kode etik lebih banyak yang tidak ditindaklanjuti.⁵³

Oleh karenanya, upaya luar biasa sangat penting menilai semua pelanggaran dan menilai bobot pelanggaran yang terjadi, apakah prinsip pemilu *free and fair* dijalankan dan pengaruhnya atas perolehan suara, sehingga tujuan demokrasi tercapai. Jika hukum

⁵² Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2004), hlm. 168; Mekanisme penyelesaian tindak pidana Pemilu relatif baru karena sebelum 2003, mekanismenya sama dengan tindak pidana lainnya. Pada 1999, mekanisme penyelesaiannya mempersulit penegakannya dengan pengaturan UU, PP, MA, KPU, hingga SKB. Penegak hukum dalam menyelesaikan dengan pendekatan keselarasan, pandangan tindak pidana pemilu salah tapi tidak perlu dihukum berat, konflik parpol bukan masalah melindungi kepentingan masyarakat dan demokrasi, pendekatan sempit dalam melihat unsur-unsur tindak pidana terbukti atau tidak, dan penyelesaian berlangsung lama, padahal pemilu sudah selesai. Lihat, Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), 149-153.

⁵³ "Penanganan Pelanggaran pada Pemilu Kade 2010", Rabu, 22 Desember 2010, <http://www.bawaslu.go.id/berita/39/tahun/2010/bulan/12/tanggal/22/id/2010/>, diunduh 18/04/2011: Pemilu 2010, sebanyak 1125 pelanggaran administrasi (95%) diteruskan ke KPU, sedang yang ditindaklanjuti KPU sebanyak 27 pelanggaran (2,29%). Sedangkan sejumlah 572 laporan pelanggaran pidana pemilu, yang diteruskan ke kepolisian sejumlah 532 laporan/ temuan (90%), sebanyak 168 laporan/ temuan (29%) dihentikan kepolisian. Untuk pelanggaran kode etik, Bawaslu telah merekomendasikan pembentukan Dewan Kehormatan KPU sebanyak 16 rekomendasi, ditindaklanjuti KPU 5 rekomendasi (31,25%), 12 belum ditindaklanjuti (68, 75%); Sebagai bahan perbandingan, untuk tindak lanjut pelanggaran dapat dibaca, Wahidah Suaib, *Optimalisasi Tindak Lanjut Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa Pemilu: Dilema Pengawasan Pemilu 2004*, (Jakarta: Tesis Program Studi Ilmu Politik Program Pasca Sarjana FISIP UI, 2004).

memberikan hak memilih dan dipilih, hukum harus memberikan jalan keadilan ketika hak dilanggar dan hak yang lain. Gejala menurunnya kepercayaan publik (*public trust*) atas pejabat yang dipilih bagian dari lemahnya penegakan hukum tidak sepenuhnya berlangsung adil. Perilaku curang dalam Pemilukada banyak dirasakan, akan tetapi banyak yang tidak terbukti dalam proses hukum.

Demokrasi bukan tanpa kritik dan perbaikan. Sebagaimana dalam teori mengenal demokrasi prosedural, demokrasi agregatif, demokrasi deliberatif, dan demokrasi partisipatoris. Yang membedakan status demokrasi ini adalah lingkup dan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Anthony Giddens dalam *Beyond Left and Right* (1987), misalkan juga menyatakan demokrasi harus memperbaiki diri dan beradaptasi perubahan zamannya. Giddens melihat keruntuhan Uni Soviet bukan kemenangan demokrasi liberal (Fukuyama), akan tetapi ketidakmampuan negara mengatasi persoalan masyarakat modern. Giddens menawarkan pendalaman demokrasi dengan tawaran demokrasi dialogis dengan memperkuat demokrasi yang sedang berlangsung. Demokrasi dialogis berbasis hubungan keterbukaan dan penghargaan integritas orang lain. Demokrasi dialogis berada pada wilayah sosial dengan membangun tatananan sosial yang demokratis, sedangkan demokrasi deliberatif berada tatanan politik dan penciptaan ruang publik.

Demokrasi tidak berhenti pemilihan langsung secara *free and fair*. Demokrasi tidak hanya demokrasi prosedural, apalagi Pemilukada penuh kecurangan. Cita-cita konstitusi sejatinya bukan hanya demokrasi politik, seperti kata Soekarno yaitu untuk mewujudkan demokrasi politik dan ekonomi (sosio-demokrasi) yang kakinya berdiri dalam masyarakat dan Hatta dengan tawaran "kerakyatannya" dengan demokrasi seluas-luasnya, dalam politik, ekonomi dan sosial.⁵⁴ Keadilan sosial hanya mungkin dengan

⁵⁴ Pandangan sosio-demokrasi Soekarno dapat dibaca dalam buku-bukunya. Faham kolektivisme Hatta antara lain bisa dilihat dalam "Ke Arah Indonesia Merdeka" dan

memberdayakan rakyat dan menjamin kedaulatannya. Lebih jauh, kebebasan (*freedom*) sebagai perhatian keadilan, harus menciptakan kemampuan masyarakat yang efektif meraih apa yang direncanakan dan diinginkan dalam hidupnya sebagaimana pendekatan kapabilitas Amartya Sen. Semua tawaran ini pada dasarnya untuk tercapainya demokrasi dan juga keadilan lebih baik.

Moh Hatta pernah mengatakan, rakyat harus mengetahui siapa yang dipilihnya. Jika tanpa kesadaran politik, rakyat akan tertipu semboyan kosong. Kedaulatan rakyat yang berarti pemerintahan rakyat menghendaki rakyat yang memiliki kesadaran politik.⁵⁵ Demokrasi digantungkan peran penyelenggara negara, partai politik dan rakyat mengisinya dan khususnya MK mewujudkan cita-cita konstitusi dalam kewenangan konstitusionalnya. Di tengah deparpolisasi dan rendahnya kepercayaan masyarakat atas Pemilu, pesan Riswanda Imawan sangat penting yang mengatakan keberadaan partai politik penting mereformasi dirinya dari pada memenangkan pemilu. Logika kompetisi harus diubah logika konstituensi, karena partai akan lebih peduli kepada aspirasi yang datang dari bawah, dari masyarakat, seraya menghargai masyarakat sebagai pemegang kedaulatan rakyat.⁵⁶

Di awal 2011, MK menguji norma batas kewenangan PPHU dalam memberikan sanksi atas pelanggaran, sebagaimana kasus Kotawaringin Barat dengan mendiskualifikasi pasangan terpilih dan menetapkan pasangan pemenang. Meskipun permohonan ini ditolak MK, putusan ini merupakan tolak ukur Mahkamah dalam

"Kolektivisme Tua dan Muda", dalam *Kumpulan Karangan* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976). Pandangan Soekarno dan Hatta sama-sama menolak liberalisme, sebagaimana Rawls dan Habermas. Rawls dan Habermas bahkan memotong liberalisme politik dengan liberalisme ekonomi dan lebih berorientasi kepada golongan paling tertinggal. Jimly Asshiddiqie mencatat di negara-negara barat umumnya sistem sosial dan ekonomi tidak diatur dalam konstitusi, sedangkan di negara-negara eks Uni Soviet dan konstitusi Republik Islam Iran memuatnya. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Pasca Sarjana UI, 1993) 47-48.

⁵⁵ Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita, Pikiran-Pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, cet ke-2 (Bandung: Sega Arsy, 2008) 89-95.

⁵⁶ Riswandha Imawan, *Partai Politik di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Ilmu Politik Fisiopol UGM, 4 September 2004.

menilai kekuasaanya sendiri sejauh mana atau batas-batas kekuasaan MK. Perkara ini diharapkan menjawab dan menegaskan kewenangan PPHU Kada apakah merupakan kewenangan MK atau MA, sebagaimana pada awalnya diadili karena pengalihan kewenangan sesuai UU Pemda dari MA kepada MK.⁵⁷ Putusan ini juga diharapkan akan menjawab kepastian PemiluKada merupakan rezim mana, rezim Pemda atau Pemilu⁵⁸ serta apakah kewenangan yang dimiliki MK bersifat limitatif atau enunsiatif, terkait masa depan MK.⁵⁹ Karena selama ini kontroversi lebih terkait batas-batas kekuasaan MK mengadili.

Dalam pertimbangan putusan No. 75/PUU-VIII/2010 menyatakan sebagai berikut:

"Bahwa kewenangan Mahkamah dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak semata-mata berdasarkan Pasal 106 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi juga bersumber pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945..... Menurut Mahkamah pengertian memutus tentang perselisihan "hasil" pemilihan umum lebih luas pengertiannya dari pada memutus (sengketa) "hasil penghitungan suara" sebagaimana dimaksud oleh Pasal 106 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lebih dari itu, menurut beberapa undang-undang yang terkait dengan Pemilu, pengertian pemilihan umum mencakup proses mulai dari tahap persiapan, pelaksanaan dan tahap akhir hasil pemilihan umum."⁶⁰

⁵⁷ Setiap kekuasaan harus dipertanggungjawabkan, dalam teori pembentukan kekuasaan dikenal pemberian kekuasaan secara atributif dan derivatif. Teori pembentukan kekuasaan van Henc Maarseven, lihat Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan* (Surabaya: Disertasi Fakultas Pasca Sarjana FH Universitas Airlangga, 1990), 75-91.

⁵⁸ Putusan MK No. 72-73/PUU-II/2004, tanggal 30 Desember 2003: "... Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945." Menurut putusan ini, pembentuk UU dapat menyatakan PemiluKada sebagai perluasan pengertian Pemilu menurut Pasal 22 E UUD 1945 menjadi kewenangan MK dan dapat menentukan PemiluKada dalam arti formal dalam Pasal 22E UUD 1945 dengan menambah kewenangan MA.

⁵⁹ Putusan MK No.004/PUU-I/2003, tanggal 30 Desember 2003: "...Akan halnya kewenangan Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden tidaklah berwenang menambah dan karena itu secara *a contrario* juga tidak berwenang mengurangi kewenangan Mahkamah Konstitusi itu dengan undang-undang. Karena itu, landasan hukum yang dapat dipakai untuk menentukan apakah Mahkamah Konstitusi berwenang atau tidak berwenang untuk memeriksa sesuatu permohonan haruslah didasarkan atas ketentuan Undang-Undang Dasar bukan undang-undang."

⁶⁰ Lihat Putusan MK No. 75/PUU-VIII/2010, tanggal 31 Maret 2011.

Putusan pengujian UU ini berdampak penting dalam perkembangan MK selanjutnya. Karena pertimbangan putusan ini terbukti digunakan sebagai dasar dalam putusan-putusan MK selanjutnya menyangkut kompetensinya mengadili dalam perkara-perkara PHPU Kada pada 2011. Penulis memandang putusan pengujian UU Pemda ini merupakan kristalisasi paradigma yang dianut selama ini. Akan tetapi pertimbangan MK meskipun sudah tepat, akan tetapi menurut penulis belum sepenuhnya menjawab pertanyaan-pertanyaan mendasar sebagaimana penulis nyatakan diatas. Lebih jauh, MK juga sudah merumuskan yurisprudensi terkait pelanggaran yang tidak atau yang bisa membatalkan keputusan KPU. Kategori ini memiliki kekurangan karena tidak mencakup semua model-model putusan yang telah dijatuhkan MK sejak 2008 sampai dengan 2010 sebagaimana terurai diatas yang pada dasarnya jauh lebih luas.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Pemilukada langsung tidak serta merta meningkatkan kualitas demokrasi tanpa menjalankan prinsip-prinsip Pemilu *free and fair*. Pemilukada langsung masih diwarnai pembajakan atas nilai-nilai demokrasi yang berpotensi mengubah hasil akhir perolehan suara masing-masing pasangan calon. Berbagai model putusan MK dan sanksi yang dijatuhkan terkait erat dengan beragamnya pola pelanggaran yang terjadi dan MK sebagai pengadilan dituntut memberikan keadilan, bukan tanpa memberikan keadilan dan kebenaran.

Sejak pertama kali mengadili perkara PHPU Kada pada 2008 setelah pengalihan kewenangan dari MA kepada MK, sampai dengan perkara diregistrasi 2010 dan diputus pada 2010 dan 2011, pola pelanggaran Pemilukada dan model putusan MK serta daerah Pemilukada dari pembahasan diatas dapat disimpulkan dalam tabel sebagai berikut:

Pola Pelanggaran Pemilukada dan Perluasan Keadilan Substantif

No	Pola Pelanggaran	Model Putusan MK	Daerah
1	Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif.	Pemungutan suara ulang dan/ atau penghitungan suara ulang dengan putusan akhir.	Jawa Timur, TSS, Tapanuli Utara, Konawe Selatan, Mandailing Natal, Buru Selatan.
2	Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif.	Pemungutan suara ulang dan/ atau penghitungan suara ulang dengan putusan sela.	15 daerah
3	Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif.	Mendiskualifikasi calon terpilih dan menetapkan pasangan pemenang	Kobar
4	Pasangan calon tidak memenuhi syarat tetapi diloloskan KPU (narapidana lima tahun).	Mendiskualifikasi calon dengan dua model: dengan memerintahkan pemungutan suara ulang dan menetapkan pasangan calon yang berhak mengikuti Pemilukada putaran kedua.	Bengkulu Selatan (2008), Tebing Tinggi, dan Supiori
5	Menghalang-halangi dan tidak meloloskan calon memenuhi syarat	Pemilukada ulang mensertakan calon yang tidak diloloskan.	Jayapura dan Kepulauan Yapen
6	Pemilih yang berhak (terdaftar dalam DPT) tidak menerima surat pemberitahuan waktu dan tempat pemungutan suara.	Pemungutan suara pemilih yang berhak memilih.	Bangka Barat
7	KPU menetapkan Pemilukada Putaran Kedua padahal pemungutan suara ulang merupakan kelanjutan proses Pemilukada Putaran Kedua sebelumnya.	Menetapkan pasangan terpilih.	Bengkulu Selatan (2010)

8	Pengelembungan dan pengurangan suara.	Menetapkan perolehan suara yang benar.	Manokwari
---	---------------------------------------	--	-----------

Pelanggaran yang mendominasi Pemilukada secara langsung yaitu mobilisasi dan ketidaknetralan Pegawai Negeri Sipil, penyalahgunaan jabatan dan fasilitas/ anggaran negara oleh calon *incumbent*, dan maraknya praktik *money politics*. Perkara PHPU Jawa Timur adalah pertama kalinya pelanggaran bersifat sistematis, terstruktur dan masif yang berpengaruh atas hasil akhir perolehan suara yang dinilai MK dapat membatalkan hasil Pemilukada. Sedangkan pelanggaran Pemilukada yang diputus terbanyak yaitu dengan putusan pemungutan suara ulang dengan menggunakan instrumen putusan sela dan pada 2010 dan masih digunakan putusan akhir sebagaimana awal-awal MK mengadili PHPU Kada pada 2008. Dengan putusan akhir, maka fase baru dalam pelaksanaan putusan MK tertutup diperiksa kembali, meskipun terdapat pelanggaran yang sistematis, terstruktur dan masif. Kemungkinan peluang keadilan hanya diperoleh dengan mengajukan gugatan atau laporan kepada lembaga lain terkait penegakan hukum Pemilukada, jika MK menjatuhkan putusan akhir.

Selain pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif, beberapa pelanggaran yang terbukti di MK terkait hak dipilih dan memilih, persyaratan calon kepala daerah, dan yang lain terkait pelanggaran pada tahapan-tahapan dalam Pemilukada. Putusan MK semakin berkembang, baik terkait luas pemeriksaan yang tidak terbatas menilai penghitungan suara dan menetapkan perolehan suara yang benar, tetapi juga menilai berbagai pelanggaran pidana dan administrasi setiap tahapan Pemilukada. Selanjutnya bobot pelanggaran dinilai apakah merupakan pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif atau pelanggaran yang berpengaruh atas hasil akhir perolehan suara atau melanggar asas-asas Pemilukada sesuai konstitusi yang pada dasarnya pelanggaran hukum, keadilan dan nilai-nilai demokrasi. MK akan memberikan sanksi dalam amar

putusannya sesuai tahapan pelanggaran dan bobotnya dalam ranah hukum pemilu, karena pelanggaran administrasi dan pidana masih dapat diteruskan lembaga lain yang berwenang.

MK berkembang paradigmanya tidak hanya membuka dan menciptakan peluang keadilan substantif, juga memperluas keadilan substantif dengan pergeseran dari aturan kepada prinsip-prinsip dan tujuan dan turut memperkuat demokrasi yang berlangsung agar lebih berkualitas sesuai tujuan demokrasi sendiri, bukan sebatas demokrasi politik, tetapi membukakan jalan tercapainya demokrasi ekonomi dan sosial. MK berperan akhir menilai semua tahapan parameter penyelenggaraan PemiluKada dilaksanakan demokratis, termasuk oleh penyelenggara pemilu/ birokrasi yang seharusnya tidak memihak (netral). Demokrasi tidak berhenti pada demokrasi prosedural, tetapi juga mewujudkan tujuan demokrasi dan mewujudkan keadilan sosial dan peran MK sebagai penjaga konstitusi sangat menentukan dalam kewenangan konstitusionalnya. Tidak hanya membangun tatanan politik yang demokratis, akan tetapi juga dibutuhkan penguatan masyarakat sendiri dan terbukanya ruang publik. Oleh karenanya, hakim konstitusi dituntut sebagai negarawan yang memiliki peran membawa demokrasi dan keadilan tidak hanya untuk PemiluKada saat ini tetapi juga memikirkan masa depan demokrasi di Indonesia.

Selain hal substansi, banyak terobosan hukum MK membawa perkembangan hukum acara, antara lain MK mengutamakan kebenaran materiil saat saat berhadapan kelemahan sisi formil, membukakan jalan bakal pasangan calon sebagai sebagai Pemohon (*subjectum litis*), dan lembaga ini lebih maju mengakomodir putusan sela sebelum membuat putusan yang mengakhiri perselisihan yang terbukti efektif menjaga integritas pemilu. Praktik diadakannya sidang lanjutan merupakan pergeseran yang positif dan responsif dengan peluang diperiksanya kembali sekiranya pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif terjadi saat pelaksanaan putusan sela MK.

2. Saran

Karena pemungutan suara ulang mendominasi putusan yang dikabulkan MK, alangkah baiknya ke depan pelanggaran yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif memanfaatkan bentuk putusan sela. Dengan putusan akhir, MK terpenjara dengan putusan final dan mengikat (*final and binding*) padahal pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif masih terbuka lebar saat pelaksanaan putusan sela.

Putusan sela harus digunakan semaksimal mungkin untuk tercapainya Pemilukada berkualitas dalam semua tahapan Pemilukada. Jika sangat diperlukan, MK harus berani memutuskan mendiskualifikasi pasangan calon untuk pembelajaran demokrasi yang lebih jelas dan tegas, jika terbukti pelanggaran yang terjadi betapa seriusnya, baik dari sisi kuantitas maupun kualitasnya dan berpotensi melakukan hal sama jika hanya diputus pemungutan suara ulang dalam putusan sela.

Untuk keadilan, kata Aristoteles seperti dikutip MK, "keadilan dapat berarti memperlakukan sama terhadap terhadap hal-hal yang memang sama", maka *ratio decidendi* putusan MK sebelumnya harus digunakan secara konsisten dalam putusan-putusan selanjutnya. Kalaupun nantinya dalam suatu penyelesaian kasus konkrit menuntut perubahan dalam memberikan putusan, harus berdasarkan argumen kuat dan *ratio decidendi* lama dipertanggungjawabkan kepada publik melalui pertimbangan putusan yang baru.

Keberadaan sidang lanjutan terbuka untuk umum pasca putusan sela harus selalu diselenggarakan jika para pihak masih keberatan atas pelaksanaan putusan sela. Karena tujuan putusan sela untuk memperoleh kebenaran agar putusan akhir sesuai keadilan dan kebenaran, maka pelanggaran sistematis, terstruktur dan pelanggaran asas-asas Pemilukada *free and fair* harus diperiksa kembali jika dipersoalkan. Sidang lanjutan tetap mempertimbangkan kepastian hukum jadwal ketatanegaraan dan pemanfaatannya dengan pertimbangan yang matang.

Mengadili perkara PHPU Kada adalah memeriksa fakta-fakta yang berbeda dengan menguji norma, sehingga pembuktian harus tetap menggunakan teori-teori yang sudah diakui. Hal ini untuk menghindari penyalahgunaan wewenang. Selain itu, hal-hal persyaratan formal yang berakibat fatal dari para pihak, semestinya tidak lagi ditolerir karena akan membiasakan praktik beracara yang mengabaikan formalitas yang kadang menentukan substansi.

Dibutuhkan dokumentasi dan penyebarluasan putusan yang memiliki arti penting bagi perkembangan hukum, demokrasi dan ketatanegaraan. Hal ini untuk memudahkan MK dan masyarakat luas mengetahui pembentukan hukum melalui MK dalam praktik yang berkembang sangat pesat.

DAFTAR BACAAN

Buku:

Adji, Oemar Seno, *Hukum-Hakim Pidana*, Jakarta: Erlangga, 1984.

_____, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1980.

_____, *Herziening - Ganti Rugi, Suap, Perkembangan Delik Suap*, Jakarta: Erlangga, 1984.

_____, *KUHAP Sekarang*, Jakarta: Erlangga, 1985.

_____, *Pers, Aspek-Aspek Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1977.

Asfar, Muhammad, *Mendesain Manajemen Pilkada*, Surabaya: Pusdeham-Eureka, 2004.

Badoh, Ibrahim Z. Fahmi dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: ICW-Tifa, 2010.

Hatta, Mohammad, *Demokrasi Kita, Pikiran-Pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, cet ke-2, Bandung: Segarsy, 2008.

Hatta, Moh, *Kumpulan Karangan*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.

Held, David, *Models of Democracy*, Stanford: Stanford University Press, 1996.

Heriyanto, *Filsafat Holisme Ekologis Salah Satu Paradigma Post-Positivisme*, Depok: Tesis Program Pasca Sarjana Ilmu Pengetahuan Budaya FIB UI, 2002.

ICW, *"Evaluasi Pilkada 2010, Demokrasi Electoral Tanpa Integritas"*, 2010.

Marijan, Kacung, *Demokratisasi di Daerah (Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung)*, Surabaya: Eureka-Pusdeham, 2006.

Mertokusumo, Sudikno, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 1984.

Mertokusumo, Sudikno, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatannya bagi Kita Bangsa Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011.

Nonet, Philippe dan Philip Selznick, 2008. *Hukum Responsif*, Terjemahan *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Raisul Muttaqien, Bandung: Nusamedia.

Subekti, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1977.

Rawls, John, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, terjemahan *A Theory of Justice*, Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Saleh, Roeslan, *Mengadili Sebagai Pegulatan Kemanusiaan*, Jakarta: Aksara Baru, 1983.

Santoso, Topo dan Didik Supriyanto, *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2004).

_____, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Saragih, Bintan R., *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Jakarta: Perintis Press, 1985.

Sulistiyo, Hermawan dan A. Kadar, *Uang dan Politik Uang dalam Pemilu 1999*, Jakarta: KIPP Indonesia, 2000.

Surbakti, Ramlan dkk, *Perekayasa Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Partnership, 2008.

Syafarani, Tri Rainny, *Tingkat Partisipasi Politik dalam Pilkada Langsung 2005*".

Unger, Roberto, *Law in Modern Society*, New York: The Free Press, 1976.

Utrecht, E. dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, cet ke-10, Jakarta: Sinar Harapan, 1983.

Tesis dan Disertasi

Rima, Febiana, *Kritik Terhadap Hukum Liberal, Refleksi Filosofis Pemikiran Roberto Mangabeira Unger dan Relevansinya bagi Sistem Hukum Indonesia*, Depok: Tesis Departemen Filsafat FIB UI, 2004.

Sumakto, Yogi, *Konstruktivisme Hukum dalam Perkembangan Teori Hukum Murni Hans Kelsen*, Depok: Tesis Program Pasca Sarjana Departemen Ilmu Filsafat FIB UI, 2006.

Suaib, Wahidah, *Optimalisasi Tindak Lanjut Pelanggaran dan Penyelesaian Sengketa Pemilu: Dilema Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Tesis Program Studi Ilmu Politik Program Pasca Sarjana FISIP UI, 2004.

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Pasca Sarjana UI, 1993.

Ahida, Ridha, *Konsep Keadilan Pada Masyarakat Multikultural Dilihat Dari Perspektif John Rawls dan Will Kymlicka*, Depok: Disertasi Program Pasca Sarjana Program Ilmu Filsafat FIB UI, 2005.

Mulyosudarmo, Suwoto, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Surabaya: Disertasi Fakultas Pasca Sarjana FH Universitas Airlangga, 1990.

Rusuanto, Bur, *Keadilan Sosial Pandangan Deontologis Rawls dan Habemas*, Depok: Disertasi Pasca Sarjana UI, 1999.

Jurnal/Makalah/Pidato Pengukuhan:

Romli, Lili, *"Kecenderungan Pilihan Masyarakat dalam Pemilukada"*, Jurnal Politik, Vol 1, No.1, 2008.

Marijan, Kacung, *"Resiko Politik, Akuntabilitas Politik, dan Demokrasi Lokal"*, Makalah pada "In house Discussion Komunikasi Dialog Partai Politik" diselenggarakan KID di Jakarta, 16 November 2007.

Imawan, Riswandha, *Partai Politik di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Ilmu Politik Fisipol UGM, 4 September 2004.

Peraturan Perundang-Undangan dan PMK:

UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

PMK No. 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara

PMK No. 14 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

PMK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

PMK No. 16 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

PMK No. 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Putusan Pengadilan

Putusan MK No. 44/PHPU.D-VI/2008, tanggal 11 Desember 2008.

Putusan MK No. 49/PHPU.D-VI/2008, tanggal 16 Desember 2008.

Putusan MK No. 57/PHPU.D-VI/2008, tanggal 8 Januari 2009

Putusan MK No. 22/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 14 Juni 2010.

Putusan MK No. 41/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 6 Juli 2010.

Putusan MK No. 216/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 31 Desember 2010.

Putusan MK No. 169/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 6 Oktober 2010.

Putusan MK No. 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 25 November 2010.

Putusan MK No. 218-219-220-221/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 30 Desember 2010.

Putusan MK No. 12/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 9 Juni 2010.

Putusan MK No. 45/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 7 Juli 2010.

Putusan MK No. 182/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 20 Oktober 2010.

Putusan MK No.100/PHPU.D-VIII/2010, Tanggal 10 Agustus 2010.

Putusan Akhir MK No. 27/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 19 Juli 2010

Putusan Akhir MK No.28/PHPU.D-VIII/2010, Tanggal 25 Agustus 2010.

Putusan Akhir MK No.158/PHPU.D-VIII/2010, Tanggal 2 Desember 2010.

Putusan Akhir MK No.25/PHPU.D-VIII/2010, Tanggal 10 Agustus 2010.

Putusan Akhir MK No.166/PHPU.D-VIII/2010, Tanggal 7 Desember 2010.

Putusan Akhir MK No.144/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 15 November 2010.

Putusan Akhir MK No. 157/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 9 Desember 2010.

Putusan Akhir MK No. 190/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 31 Januari 2011.

Putusan Akhir MK No. 191/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 16 Maret 2011.

Putusan MK No. 115/PHPU.D-VIII/2010, tanggal 13 Agustus 2010.

Perkara Nomor: 072- 073 /PUU-II/2004, tanggal 22 Maret 2005.

Putusan MK No.4/PUU-VII/2009, tanggal 24 Maret 2009.

Putusan sela (Provisi) MK No. 133/PUU-VII/2009, tanggal 29 Oktober 2009.

Putusan MK No. 75/PUU-VIII/2010, tanggal 31 Maret 2011.

Majalah/ Buletin/ Koran/ Internet:

Kompas, "Tantangan dan Tanggapan", Tajuk Rencana 6 Agustus 2010.

Majalah Konstitusi, *"PHPU Legislatif 2009: MK Menjaga Suara Rakyat"*, Edisi Khusus PHPU Legislatif 2009.

Kajian Bulanan LSI, *"Pilkada dan Pemerintahan yang Terbelah"*, Edisi 7-November 200.

"Pilkada Langsung, 158 Kepala Daerah Jadi Tersangka", Jum'at (18/2), <http://www.koruptorindonesia.com/2011/02/selama-pilkada-langsung-158-kepala-daerah-jadi-tersangka-korupsi/>, diunduh 18/04/2011

"Penanganan Pelanggaran pada Pemilu Kada 2010", Rabu, 22 Desember 2010, <http://www.bawaslu.go.id/berita/39/tahun/2010/bulan/12/tanggal/22/id/2010/>, diunduh 18/04/2011

Mahfud MD, Moh, *"Responsivitas Vonis MA atas Pilkada Sulsel"*, *Jawa Pos*, 24 Desember 2007.

Mahfud MD, Moh, *"Penegakan Keadilan di Pengadilan"*, *Kompas*, 22 Desember 2008.

Gaffar, Janedjri M., *"Meretas Demokrasi Substantif"*, *Seputar Indonesia*, 27 Desember 2010.

Biodata Penulis

Luthfi Widagdo Eddyono, lahir 30 November 1982 di Medan, Sumatera Utara adalah Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi. Mendapatkan pendidikan sarjana hukum internasional Universitas Gadjah Mada (2005) dan master hukum tata negara Universitas Indonesia (2009). Pernah magang dan riset di High Court of Australia dan Federal Court of Australia dalam program Indonesia-Australia Legal Development Facility (IALDF) pada tahun 2009 dan mengikuti Legislative Fellows Program yang diadakan United States of America (USA) Department of State dan American Council of Young Political Leaders (ACYPL) di Washington DC dan negara bagian Washington pada tahun 2010. Karya tulis yang pernah dihasilkan adalah Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002; Buku VI Kekuasaan Kehakiman dan Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama (Setjen dan Kepaniteraan MKRI: 2010). Saat ini aktif juga di Center for Democratization Studies, Indonesia (<http://www.cedesindo.org>). Email: luthfi_we@mahkamahkonstitusi.go.id.

Abdul Wahid, lahir Lamongan, 12 Pebruari 1964, dipercaya menjadi pengajar di Program Strata-1 dan Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Malang, Pernah menjadi visitor di Islamic International University of Malaysia (IIUM), memenangkan sejumlah Hibah penelitian dan penulisan buku ajar yang dsponsori oleh DP2M Dikti Depdiknas, Memenangkan Lomba Penulisan Buku di Departemen Agama RI (2007), menulis lebih dari 460 judul artikel di berbagai media massa (seperti Jawapos, Surya, Suarapembaharuan, Republika, Kompas, Suarakarya, Duta Masyarakat, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi RI dan terbitan Komisi Hukum Nasional RI), dan sudah menghasilkan lebih dari 75 judul buku, sekarang dipercaya menjadi Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Malang (2007-2011).

Mohamad Faisol, Lahir di Jombang 22 Mei 1985, Penulis buku *Audit Forensik dalam Pembuktian Tinda Pidana Korupsi* (2009), *Saat Mafioso Berdaulat* (2010), mengedit sejumlah buku, dan sedang menyelesaikan penelitian tentang *Akar-akar Fundamental Korupsi Birokrasi di Indonesia*, sudah menulis sejumlah aartikel di berbagai media massa seperti *Surya*, *Jawa Pos*, *Kompas*, *Duta Masyarakat*, *Suarakarya*, *Majalah Ibu*, dan lain sebagainya. Sedang jadi pegiat di *International Network for Human Rights*, aktif di yayasan permata hati.

Irfan Nur Rachman, lahir di Bandung, 2 Agustus 1981, Jawa Barat adalah Peneliti pada Ketua Mahkamah Konstitusi RI. Lulus dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (UNPAD) pada tahun 2005. Semasa kuliah aktif dalam berbagai organisasi baik yang berbasis kampus maupun yang berbasis kemasyarakatan, di antaranya pernah menjadi ketua Keluarga Mahasiswa Islam Fakultas Hukum Unpad dan aktif di LBH PAHAM Bandung. Selain itu, pernah beberapa kali menjadi salah satu pembicara dalam OASE (Obrolan Seputar Hukum) di radio MQ FM Bandung. Karya tulis yang pernah dihasilkan adalah *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan 1999-2002 Buku III tentang Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan (Edisi Sebelum Revisi)*.

Sunny Ummul Firdaus, Lahir di Surakarta, 21 Juni 1970, dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, alamat Premulung Rt 01/7, Sondaken, Laweyan, Surakarta, telp. (0271) 742694, HP 081265285, Pendidikan Sarjana (S1) Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret 1993, Pascasarjana (S2) Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret 2004, saat ini sedang menempuh Program S3 di Universitas Gadjah Mada, Jabatan Lektor. Saat ini menjabat sebagai Sekretaris Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitutusi (APHAMK).

Miftakhul Huda, redaktur *Majalah Konstitusi*, editor berita di www.mahkamahkonstitusi.go.id. Dapat dihubungi melalui: e-mail: huda.mif@gmail.com. Website/blog: www.miftakhulhuda.com/ www.miftakhulhuda.wordpress.com

INDEKS

A

Abdul Halim 11, 21
Abdurrahman Wahid 49
Abortus 141
Abstrak 9
Abuse Of Power 70, 71, 88, 115, 129
Adil 9
Administratif 120, 121, 129
Affirmative action 52, 53, 54, 55, 56, 63, 67
Alexander Nakamnanu 121
Al Gore 115
Ahli 6
Afrika Selatan 62
Agung Gunandjar Sudarsa 93, 94, 96
Agustinus Tamo Mbapa 94
Akil 99
Amerika Serikat 16, 17
Anggaran Dana Desa 125
Anthony Giddens 145
Aparat 9
Apologi 9, 46
April Carter, William Ebenstein 103
Apriori 6
A quo 5
Argumentasi 6
Aristoteles 9
Aristoteles 152
Asas legalitas 99, 100

Aspek

eksklusif 11
strategis 11
yuridis 5
Aspirasi rakyat 3
Athena 100
Austern 17, 22
Audi et alteram partem 135

B

Bahasa negara 64
Bambang Eka Cahya Widodo, S.IP,
M.Si. 26
Bambang Purwanto 126
Bengkulu Selatan 127, 128, 131, 149
Bibit-Chandra 123
Binding on international agreement
and treaties or other legal
binding documents 76
Birokrasi 1
Birokrat 1
Blau 16, 21
BPP 48
Bupati 1, 6, 114, 118, 131
Bureaucracy 2

C

Calon 5
Checks and balances 23, 24, 37, 38, 41,
42, 69, 70, 79, 88

- Closed list system* 107
 Christine S.T. Kansil 39, 43
 Cicero 9
 Civil Servants 114
Condemnatoir 118
 Constitutief 51
 Constituionalism 38
 Constitutional Court 45, 46
Control of budget implementation 77
 of budgeting 77
 of government performances 77
 of policy making 77
 of political appointment officials 77
 Cost 125
 C.S.T Kansil 39
- D**
- DIY 55, 56
 Daerah Istimewa Yogyakarta 55
 Daftar Pemilih Tetap 115
 Dahl 102, 103
 Daniel A. Banunaek 121
 Dapil 95
Declaratoir 118
 Defensif 32
 Delegate 117
 Demokrasi 74, 75, 86, 88
 Demos 100
 Demokrasi 3, 115, 116, 127, 143,
 144, 145, 146, 151, 154, 155,
 157, 160
- Democratie beginsel 109
 Denmark 62
 Dewan 45, 47, 50, 54, 63, 64
 Perwakilan Daerah 72, 76, 80, 90
 Perwakilan Rakyat 72, 75, 76,
 77, 79, 80, 81, 82, 90
 Perwakilan Rakyat Daerah 72,
 80, 90
- Dialinasikan 9
 Dicurangi 3, 11
 Diinterpretasikan 11
 Dikabulkan 7
 Dikualifisir 49
 Dikurangi 11
 Diperiksa 3
 Diputus 3
 Diregistrasikan 7
 Discrimination 2
 Diskriminasi 1
 Diskriminatif 3
Dissenting opinion 98, 99
 Dispenda 5
 Distribusi 46
Distribution of power 79
 DPR 69, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79,
 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88,
 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98,
 101, 107, 109, 111
 DPRD 73, 78, 96, 98, 101

E

Ebenstein dan Fogelman 103
 Economical modal 116
 Edwin Fogelman 103
 Egalitarianisme 8, 51
 Eko Soemarno 118, 119, 126
 Election 114
Electoral threshold 97, 98
 Embeddedness 116
 Enunsiatif 147
 Eksekutif 1, 69, 70, 71, 79, 86, 88, 89
 Eksklusif 4, 74
 Ekspektasi 6
 Elit birokrat 12
 Erga omnes 50
 Etos kerja lemah 13
 Executive 1
 heavy 79
 E. Utrecht 141
 e-voting 115

F

Faisal Tamin 17
 Federatif 70
 Female politicians 46
 Fenomena 3
 Filsafat hukum 9
 Filsuf 71
 Final 3, 7
Final and binding 117, 132, 152
 Formal/ prosedural 4

Fredrik Menufandu-Yan Imbab 128
 Free and fair 113, 114, 115, 137, 138,
 144, 145, 148, 152

Freedom 146

Fresh money 125

Friksi 10, 59

Fundamental 49

Fungsi

 Anggaran 75, 76

 Legislasi 75

 Pengawasan 69, 75, 77, 78

G

Garansi 4

George Bush 115

General election 1

Good guardians 14

Governor 1

Government of role by the people 100

Gubernur 1, 6

Grass root 64

Groups discussion 54

Gubernur 114, 125

H

Haatzaai artikelen 141

Hadapan hukum 6

Hak asasi manusia 8

Hakim 2, 71

 MK 3

 Konstitusi M. Akil Mochtar 99

- Konstitusi Maruarar Siahaan 98
- Hak Intelektualitas 49
- Intelektualnya 62
- institusional 72
- Interchangeable 39
- istimewa 4
- Hamdan Zoelva 6
- Hendrik Rumkabu-Marinus Maryar 128
- Hendrik Worumi-Pene Ifi Kogoya 129
- Harjono 38, 39, 43
- Harkat kemanusiaan 4
- Hasan Zaini 39
- Hukum 2, 3
- H. Reskan Effendi-Rohidin Mersyah 131
- H. Sugianto Sabran 118, 119
- Hukum-Hakim Pidana 141, 154
- I**
- Immanuel Kant 71
- Immanuel Yenu 129, 130
- Implementasi 2
- Incumbent 113, 114, 125, 150
- Indisipliner 13
- Injustice 99
- Inkonsistensi 1
- Inkonstitusional 47, 48
- inkonstitusional 96, 97
- Inkracht van gewijsde 50
- Institusi 2
- Institute Development for Local Parliament 94
- J**
- Jawa Barat 106
- Jawa Timur 106, 119, 120, 121, 122, 126, 132, 136, 139, 149, 150
- Jean Jacques Rousseau 101
- Jerman 62
- Jimly Asshiddiqie 37, 38
- John Locke 101
- John Rawls 138, 139, 156
- Judicial review 7, 91, 92, 93
- Justice is done when equals are treated equally* 9
- Justice for all 53
- K**
- Kab.
- Bengkulu Selatan 131
- Gresik 124
- Minahasa Utara 124
- Kacung Marijan 116, 117
- Kajian filsafat 10
- Kandidat 4
- Keadilan 2, 9
- dan hukum 15
- substantif 113, 120, 136, 140, 143, 151
- substansial 4

- Kebenaran material 4
- Kedaulatan
 nalar subyektif 11
 rakyat 46, 47, 48, 49, 51, 54, 62, 63
- Kediktatoran 75
- Kekuasaan 11, 12, 13, 14, 16, 18, 69, 70, 71, 75, 76, 77, 79, 88
- Kepala daerah 4
- Kepala Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Lampung 5
- Kepastian hukum 6
- Kepolisian 5
- Keputusan 3, 47, 60
- Kerakyatan 46, 47, 59
- Ketua dan Anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) 26
- Kewenangan 3
- Khofifah-Mudjiono 120
- KKN 59, 61
- Kompas 125, 136, 159, 160
- Konawe
 Selatan 122, 149
 Utara 124, 135
- Konstituen 4
- Konstitusi 5, 7
- Konstitusional 5
 masyarakat 3
- Kuntowijoyo 63
- Konstruksi 2
- Kontekstual 9
- Kontrol 69
- Korupsi birokrasi 13
- Kota
 Athena 100
 Manado 124, 125
 Surabaya 124
- Kotawaringin Barat 118, 119, 126, 146
- KPU 120, 121, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 138, 144, 148, 149
- Kratos 100
- Kratos/kratein 100
- Kredibilitasnya 3
- Kursi 45, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 56, 64
 legislatif 47
- Kutu loncat 12, 13, 18, 19
- Kuorum 69, 72, 74, 75, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88
- KTUN 138
- L**
- Langkah 2
- Law
 enachment approval 76
 enforcement 2
 making process 76
- Legal
 policy 97
 standing 97, 72
 theory 63
 uncertainty 99
- Legislatif 7, 46, 47, 49, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 69, 70, 71, 75, 76, 77, 79, 86, 88

- Legislative initiation 76
 Legitimasi 98, 99
 Legowo 58
 Lembaga 3
 Limitatif 81, 82, 118, 147
 List Proportional Representative 107
 Lyman Tower Sargent 103
 Locus 125
 Locke 70, 71
 LSM 59, 62
- M**
- Madura 119
 Mahatma Gandhi 2, 65
 Mahkamah 69, 70, 71, 73, 74, 78, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90
 Agung 27, 35, 36
 Agung Nomor: 142/KMA/XI/2009 35
 Konstitusi 45, 47, 48, 49, 55, 60, 66, 70, 71, 73, 74, 78, 80, 83, 85, 86, 87, 88, 90
 Majelis Hakim 6
 Majelis Permusyawaratan Rakyat 72, 80, 90
 Majelis Rendah Nasional 62
 Mandailing Natal 122, 149
 Makro 11, 12
 Malpractices 143
 Marinus Mary 129
 Marinus Worabay-Bolly Frederik 129, 130
 Malverkasi 13
 Masif 113, 120, 122, 125, 126, 127, 132, 134, 135, 136, 137, 140, 149, 150, 151, 152
 Massive Violation 114
 Mayor 1
 Mayoritas
 mutlak 74
 sederhana 69, 78, 87, 89
 Mendiskualifikasi 126, 127, 128, 140, 146, 152
 Mengeksaminasi 45
 Mengikat 3
 Men-PAN 17
 Merauke 124, 126, 133, 134
 Meyer 16, 21
 Minusefer-Theodorus Kawer 128
 Minoritas 74
 Misoginisme 1, 8
 MK 113, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 158, 159, 160
 Montesque 70, 71
 Montesquieu 101
 Money politic 113, 116, 117, 122, 124, 125, 127
 Moralitas konstitusi 99
 Mozambik 62
 MPR 75, 78

N

Nalar 11
 Negara 3, 6
 Negative legislator 51
 Nepotisme 49
 Niccolo Machiavelli 101
 Nihilitas 8
 NIK 121
 Nomokrasi 88
 Nonet-Selznick 140
 Nomor 11/PUU-VIII/2010 23, 24,
 25, 29, 31, 32, 34, 41, 44
 Nomor urut 47, 48, 51, 53, 55, 57,
 58, 60
 Norma 5
 Norwegia 62
 Nurani 11
 Nur Hidayat Sardini, S.Sos, M.Si 26

O

*Obligation to protect, to guarantee and
 to fulfill* 98
Objectum litis 42
 Oemar Seno Adji 140, 141
 Open list system 107, 108
 Opportunity 53, 55, 61

P

Pandeglang 124, 133, 134
 Panwaslu 126, 138
 Paradigm 114
 Paradok emosi 11

Parhan Ali- Erwan Masri 130
Parliamentary 91, 92, 93
Parliamentary threshold 91, 92, 93, 94,
 95, 96, 97, 98, 108, 110
 Paripurna 69, 74, 75, 81, 84, 85, 87
 Partai politik 5, 72, 116, 131, 146
 Partisan 10
 Pasal
 22E ayat (5) UUD 1945 29
 27 Ayat (1) 5
 28D Ayat (1) 5
 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 4
 71 UU 22/2007 34
 87 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun
 2007 33
 93 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun
 2007 33
 94 ayat (1) dan (2) UU Nomor
 22 Tahun 2007 33
 Pelaku sejarah 2
 Pemakzulan presiden 75, 85
 Pemerintah 6
 Pertimbangan hukum 74, 81, 85
 Pegawai Negeri Sipil 113, 115, 150
 Pemerintahan Daerah 4, 117, 118,
 119, 147, 157
 Pemilu 115
 Pemilukada 5
 Pemilukada 1, 113, 114, 115, 116, 117,
 118, 119, 120, 121, 122, 125, 126,
 127, 128, 129, 131, 134, 135, 136,
 138, 143, 144, 145, 147, 148, 149,
 150, 151, 152, 157

- Pemilu Legislatif 55
- Pemohon 3, 72, 73, 74, 75, 80, 83, 118, 119, 121, 123, 124, 130, 131, 151
- Pemungutan suara ulang 113, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 128, 131, 132, 134, 139, 143, 149, 150, 152
- Penerjemah 64
- Penafsir 7
- Penegak hukum 9
- Pengadilan Perselisihan Perburuhan Indonesia 138
- Pengadilan Tata Usaha Negara 138
- Pengakuan 6
- Pengawal demokrasi 8
- Pengawal konstitusi 7
- Pengawasan 69, 71, 72, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 88, 89
- Peradilan 2, 3
- Peraturan perundang-undangan 8
- Perbuatan Melawan Hukum 138
- Pericles 100
- Perkaranya 3
- Perlindungan 6
- Peter Evan 116
- Petrus Yoras Mambai-Immanuel Yenu 129, 130
- Pihak 3
- Pilar 2
- Phallocentris 63
- Pluarity/majority system 51
- Plato 13, 14, 15, 21
- Plato, Aristoteles, Polybius, Cicero 101
- PHPU
- Bengkulu Selatan 127, 128
- Gresik 134
- Jawa Timur 132
- Jawa Timur pada 2008 136
- Jayapura 129, 130
- Kab. Bangka Barat 130
- Kab. Bengkulu Selatan 131
- Kab. Kepulauan Yapen 129
- Kada 117, 118, 119, 123, 131, 136, 147, 148, 150, 153
- Kepala Daerah 127, 131, 136
- Kepulauan Yapen, 129, 130
- Konawe Selatan 122
- Konawe Utara 135
- Kota Jayapura 129
- Lamongan 133
- Legislatif 122, 123, 131, 160
- Manado 134
- Merauke 134
- Pandeglang 134
- Presiden 123
- Sintang 134
- Sumbawa 134
- Tangerang Selatan 124
- Tanjung Balai 125, 134
- Tebing Tinggi 127, 128
- PNS 1, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19, 20, 115, 122, 125

Policy maker 27
 Politik 3, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52,
 53, 54, 56, 57, 58, 59, 61, 62, 63,
 64, 65
 Political capital 116
 Polling 61, 62
 Populis 140
 PPS/KPPS 122
Prima facie 120
 Presiden 6
Principle
 of legal security 6
 of meeting raised expectation 6
 of uniformity 6
 Prinsip
 kedaulatan rakyat 98, 99
 monodualistis 100
 utama konstitusi 99
Procedural justice 120
 Profesional 10
 Profesionalitas 45, 64
 Progresif 4
 Progresifitas 49
 Proporsional representatif 107
 Prospective 50
 PSKK 17
 PTUN 130, 138
 Public trust 145
 Putaran Kedua 128, 131, 149
 Putusan 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52,
 55, 58, 59, 61, 64, 65, 67

akhir 113, 119, 122, 123, 124, 132,
 133, 134, 135, 140, 149, 150,
 152, 158, 159
 sela 113, 122, 123, 124, 125, 132,
 133, 134, 135, 136, 140, 149,
 150, 151, 152
 MK Nomor 191/PHPU.D-
 VIII/2010 27
 Nomor 11/PUU-VIII/2010 25
 pengadilan 3

Q

quorum 69, 70, 72, 73, 74, 78

R

Ralf Dahrendorf 109
 Ranah 9
 Rasional 9
 Rasionalitas 45, 49, 64
 Ratio decidendi 113, 114, 125, 152
 Recalling 62
*Rechtszekerheidbeginsel, gelijkheid
 beginsel, dan het beginsel van de
 dienendeoverheid* 109
 Regent 1
 Regional head 114
 Regulasi 11
 Relatif 9
 Relevan 10
 Renaissance 101
 Representasi proporsional 106
Res judicata pro veritate habetur 50

- Retroactive 50
 Rezim 13
 Reynolds and Reilly, 1997 107
Right of political 8
Rights to be candidate 129, 143
 Risalah 4
 Robert A. Dahl 102, 103
 Roberto M. Unger 142
 Rule by people 18
 Ryaas Rasyid 93
- S**
- Sabdo pandito ratu 61
 Sakral 11
 Saksi 4
 Sargent 103, 111
 Satjipto Rahardjo 4, 1411
 Scheltema 109
 Sejarah 2
 Sekjen Asosiasi Kepala Desa 120
 Sengketa 3
 kewenangan lembaga negara 7
 Separation of power 23, 24, 37,
 41, 79
 Seorang negarawan 100
 Serious 121, 126
 SF. Agustiani Tio Fridelina Sitorus,
 S.E. 26
 Sifat dan warna tersendiri 99
 Signifikan 117, 121, 123, 125, 126, 130,
 131, 134, 135, 136
 Single-member constituency 105
- Sir Wiliam Ivor Jennings 38
 Sistematis 113, 120, 122, 125, 126, 127,
 132, 134, 135, 136, 137, 140, 149,
 150, 151, 152
 Sjachran Basah 100
 Social
 empowerless 13
 modal 116
 Spesific 82
 Steinberg 17, 22
 Structured 114
 Struktural 6
 Subekti 140, 141, 155
 Subjectum litis 130, 151
 Substantif kedaulatan rakyat 49
 Substantive justice 114, 120
 Subyek politik 9
 Sugianto 118, 119, 126
 Sukses 4
 Sulawesi Selatan 17, 106
 Sumbawa 124, 133, 134
 Sumatera
 Barat 17
 Utara 106
 Summun ius suma iuria 9
 Sutradara Gintings 93
 Systematic 114
- T**
- Tangerang Selatan 124, 125
 Tanjung Balai 124, 125, 133, 134
 Tapanuli Utara 121, 122, 149

- Tentara Nasional Indonesia 5
- Teoritik 18
- Termohon 3
- Terstruktur 113, 120, 121, 122, 125,
126, 127, 132, 134, 135, 136, 140,
149, 150, 151, 152
- The civil servant* 1
- The extreme law is the greatest injustice* 9
- The final interpreter of the constitution* 7
- The guardian of the constitution* 7, 37
- The guardian of the democracy* 8, 37
- The International Foundation for
Electoral Systems* 29, 30, 44
- The protector of human rights* 8, 37
- The protector of the citizen's constitutional
rights* 8
- The protector of the citizen's constitutional
rights* 37
- The sole interpreter of the constitution* 37
- Thomas Hobbes 101
- Thompson 17, 21
- Threshold 98
- Timur Tengah Selatan 120
- Tirani 70, 75
- TPS 121, 122, 125, 126, 130
- Trade-off 51, 52, 54
- Tuan 64
- U**
- Uji materi 7
- Undang-undang 4
- No. 12 Tahun 2003 30
- No. 23 Tahun 2003 30
- Nomor 3 Tahun 1999 27
- Nomor 4 Tahun 2004 41
- Nomor 6 Tahun 1983 41
- No. 10 Tahun 2008 96
- Nomor 10 Tahun 2008 94
- Nomor 10 Tahun 2008 91, 93, 97
- Nomor 12 Tahun 2003 29, 30,
98, 111
- Nomor 22 Tahun 2004 41
- Nomor 22 Tahun 2007 25, 27, 35,
- Nomor 23 Tahun 2003 29, 30
- Nomor 24 Tahun 2003 27, 37
- Nomor 28 Tahun 2007 41
- Nomor 32 Tahun 2004 27
- Pemilu 47, 64
- Underprifilege 8
- UNESCO 18
- Universitas Gadjah Mada 17
- Universal
- adult suffrage 143
- suffrage 107
- Unsur 4
- Usaha 2
- UU 4/1999 78
- UU 12/2008 27, 31
- UU 16/1969 78
- UU 22/2007 25, 26, 27, 30, 31, 34,
39, 40
- UU 24/2003 36

UU 27/2009 72, 73, 74, 75, 80, 81, 82, 84, 86, 87
UU 32/2004 27, 31
UU 32/2004 juncto UU 12/2008 31
UUD 1945 71, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 85, 86, 88
UU No. 3 Tahun 1999 27, 28
UU No. 10 tahun 2008 108
UU Pemda 4, 10

V

Van Der Vlies 6
Verdict 1
Void ab initio 128
Vonis 1, 45, 59

W

Wahidah Suaib, S.Ag, M.Si. 26
Wakil Presiden 123, 158

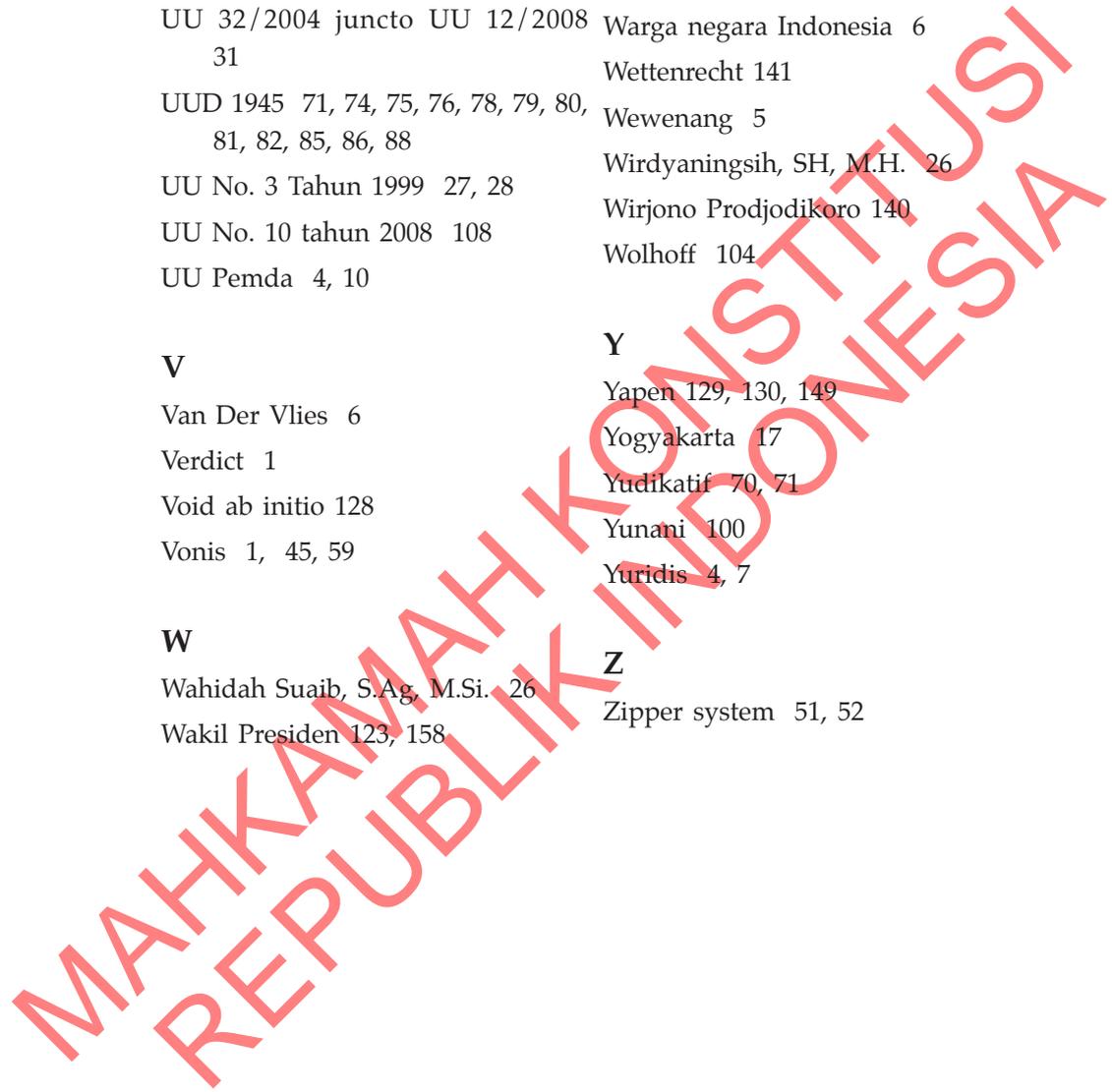
Walikota 1, 6, 114, 127, 128
Walikotamadya Bandar Lampung 5
Wapres 6
Warga negara Indonesia 6
Wettenrecht 141
Wewenang 5
Wirdyaningsih, SH, M.H. 26
Wirjono Prodjodikoro 140
Wolhoff 104

Y

Yapen 129, 130, 149
Yogyakarta 17
Yudikatif 70, 71
Yunani 100
Yuridis 4, 7

Z

Zipper system 51, 52





Jurnal Konstitusi
menyampaikan terima kasih
Kepada para
Mitra Bestari/Penilai (referee)
Volume 8 No. 2, April 2010

Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.
(Fakultas Hukum Universitas Andalas)

Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA.
(Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum
Universitas Andalas)

Dr. Muchamad Ali Safa'at, S.H., M.H.
(Fakultas Hukum Universitas Andalas)



KONSTITUSI
NESIA

MAHKAMA
REPUBLIK

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

PEDOMAN PENULISAN JURNAL KONSTITUSI

Jurnal Konstitusi adalah salah satu media dwi-bulanan, terbit sebanyak enam nomor dalam setahun (Februari, April, Juni, Agustus, Oktober dan Desember). Jurnal Konstitusi menerima sumbangan naskah di bidang hukum, konstitusi, serta isu-isu ketatanegaraan yang belum pernah dipublikasikan di media lain dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Naskah yang dikirim berbentuk karya tulis ilmiah seperti hasil penelitian lapangan, analisis/tinjauan putusan lembaga peradilan, kajian teori, studi kepustakaan serta gagasan kritis konseptual yang bersifat objektif, sistematis, analitis, dan deskriptif.
2. Penulisan hedaknya menggunakan bahasa Indonesia yang baku, lugas, sederhana dan mudah difahami dan tidak mengandung makna ganda.
3. Naskah dapat ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris sepanjang 20-25 halaman. Naskah di ketik diatas kertas A4 menggunakan huruf Times New Roman ukuran 12, spasi 1,5. Naskah harus disertai abstrak dan kata kunci dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris sepanjang 100 kata. Kata kunci disesuaikan bahasa artikel sebanyak 3-5 kata.

4. Sistematika penulisan hasil penelitian harus mencakup: **Judul, Nama Penulis, Nama Instansi Penulis, Abstrak (berbahasa Indonesia dan *Abstract (berbahasa Inggris)*, Kata kunci, Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Metode Penelitian, Hasil Penelitian dan Pembahasan, Kesimpulan, Daftar Pustaka.**
5. Sistematika penulisan analisis putusan, kajian teori, wacana hukum dan konstitusi harus mencakup: **Judul, Nama Penulis, Nama Instansi Penulis, Abstrak (berbahasa Indonesia dan *Abstract (berbahasa Inggris)*, Kata kunci, Pendahuluan, Pembahasan (langsung dibuat menjadi sub-sub judul sesuai dengan permasalahan yang dibahas) Kesimpulan, Daftar Pustaka.**
6. Penulisan daftar pustaka secara alfabetis mengikuti **Turabian Style** dengan tata cara penulisan sebagai berikut;
Buku.
Weiss, Daniel A. *Oedipus in Nottingham: D.H. Lawrence*. Seattle: University of Washington Press, 1962.
Makalah.
Knight, Robin. "Poland's Feud in the Family.", New York, 10 September 1990, 52-53, 56.
Artikel Jurnal.
Sommer, Robert. "The Personality of Vegetables: Botanical Metaphors for Human Characteristics." *Journal of Personality* 56, no. 4 (December 1988): 665-683.
Karangan Esai dalam Buku Kumpulan Karangan.
Tillich, Paul. "Being and Love." *In Moral Principles of Action*, ed. Ruth N. Anshen, 661-72. New York: Harper & Bros., 1952.

Internet.

Rost, Nicolas, Gerald Schneider, and Johannes Kleibl. "A global risk assessment model for civil wars." *Social Science Research* 38, no. 4 (December 2009): 921-933. <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6WX84WMM7CY1/2/aa857f212528b45ef7743e7415c8832a> (accessed October 15, 2009).

7. Daftar pustaka hendaknya dirujuk dari edisi paling mutakhir.
8. Penulisan kutipan menggunakan model catatan kaki (*footnotes*) mengikuti **Turabian Style** dengan tata cara penulisan sebagai berikut;

Buku.

Daniel A. Weiss, *Oedipus in Nottingham: D.H. Lawrence* (Seattle: University of Washington Press, 1962), 62.

Makalah.

Robin Knight, "Poland's Feud in the Family," *U.S. News and World Report*, 10 September 1990, 52.

Artikel Jurnal

Robert Sommer, "The Personality of Vegetables: Botanical Metaphors for Human Characteristics," *Journal of Personality* 56, no. 4 (December 1988): 670.

Karangan Esai dalam Buku Kumpulan Karangan.

Paul Tillich, "Being and Love," in *Moral Principles of Action*, ed. Ruth N. Anshen (New York: Harper & Bros., 1952), 663.

Internet.

Nicolas Rost, Gerald Schneider, and Johannes Kleibl, "A global risk assessment model for civil wars," *Social Science*

Research 38, no. 4 (December 2009): 922, <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6WX84WMM7CY1/2/aa857f212528b45ef7743e7415c8832a>

9. Naskah kirimkan dalam bentuk *softcopy* atau *hardcopy* yang dilampiri dengan biodata singkat (CV) penulis, alamat email, no telp, naskah dapat dikirim via email ke e-mail redaksi : jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id atau puslitka_mk@yahoo.com
10. Naskah dapat dikirimkan atau diserahkan secara langsung paling lambat 1 (satu) bulan sebelum penerbitan kepada;

**REDAKSI JURNAL KONSTITUSI
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta 10110

Telp. (021) 23529000 Faks. (021) 352177

www.mahkamahkonstitusi.go.id

Email: jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id

11. Naskah yang belum memenuhi format dan ketentuan di atas tidak akan diseleksi. Dewan Editor berhak menyeleksi dan mengedit artikel yang masuk tanpa merubah substansi. Kepastian atau penolakan naskah akan diberitahukan kepada penulis. Prioritas pemuatan artikel didasarkan pada penilaian substansi dan urutan naskah yang masuk ke Redaksi Jurnal Konstitusi. Artikel yang tidak dimuat akan dikembalikan ke penulis melalui email.
12. Naskah yang dimuat akan mendapat honorarium.



LEMBAGA
ILMU PENGETAHUAN
INDONESIA



Panitia
Penilai
Majalah
Berkala
Ilmiah

SERTIFIKAT

Nomor: 329/Akred-LIPI/P2MBI/04/2011

Akreditasi Majalah Berkala Ilmiah

Kutipan Keputusan Kepala Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Nomor 481/D/2011 Tanggal 12 April 2011

Nama Majalah : Jurnal Konstitusi
ISSN : 1829-7706
**Penerbit : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan,
Mahkamah Konstitusi**

Ditetapkan sebagai Majalah Berkala Ilmiah

TERAKREDITASI C

Akreditasi sebagaimana tersebut di atas berlaku selama
1 (satu) tahun sejak ditetapkan

Cibinong, 12 April 2011
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Ketua Panitia Penilai Majalah Berkala Ilmiah

Prof. Dr. Rochadi
NIP 195007281978031001

Visi Mahkamah Konstitusi

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

MAHKAMAH KONSTITUSI LEMBAGA NEGARA PENGAWAL KONSTITUSI

Misi Mahkamah Konstitusi

- Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya.
- Membangun konstitusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi

ISSN 1829-7706



9 771829 770696