



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA



P3KHAM LPPM  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET

# JURNAL KONSTITUSI

P3KHAM LPPM UNIVERSITAS SEBELAS MARET

Volume II Nomor 1, Juni 20

- Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menangani Sengketa Pemilu Rudatyo
- Kendala Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Pemilu Legislatif 2009 Moh. Jamin
- Mempertaruhkan Kualitas Pemilu: Prosedur Administrasi dan Mutilasi Hak Pilih Warga Negara Isharyanto
- Memetakan Perilaku Pemilih Tahun 2009 Heri Setiawan
- Electoral Treshold dan Parliamentary Treshold sebagai Model Penyederhanaan Sistem Multi Partai dalam Pemilihan Umum Aminah



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



P3KHAM LPPM  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET

# JURNAL KONSTITUSI

## P3KHAM LPPM UNIVERSITAS SEBELAS MARET

**Membangun konstusionalitas Indonesia  
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume II Nomor 1  
Juni 2009**

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

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6  
Jakarta Pusat

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

PO BOX 999  
Jakarta 10000

**TIDAK DIPERJUALBELIKAN**

**Jurnal**  
**KONSTITUSI**

**SUSUNAN DEWAN REDAKSI**

**Mitra Bestari**

Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H., M.H. (UNS)  
Prof. Dr. Setiono, S.H., M.S. (UNS)  
Prof. Dr. Sunardi, M.Sc (UNS)

**Penanggung Jawab**

Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H.

**Redaktur**

Muh. Hendri Nuryadi, S.Pd.

**Editor/Penyunting**

Dr. Hari Purwadi, S.H., M.H.  
Drs. Yohanes Suwanto, M.Hum

**Redaktur Pelaksana**

Sunarno Danusastro, S.H., M.H.

**Kesekretariatan**

Triana Setiawati, S.H.

**Diterbitkan oleh:**

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia  
**Website:** <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

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

Pengantar Redaksi .....	5
<input type="checkbox"/> Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menangani Sengketa Pemilu Rudatyo .....	7
<input type="checkbox"/> Kendala Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Pemilu Legislatif 2009 Moh. Jamin .....	21
<input type="checkbox"/> Mempertaruhkan Kualitas Pemilu: Prosedur Administrasi dan mutilasi Hak Pilih Warga Negara Isharyanto .....	37
<input type="checkbox"/> Memetakan Perilaku Pemilih Tahun 2009 Heri Setiawan .....	45
<input type="checkbox"/> <i>Electoral Threshold</i> dan <i>Parliamentary Threshold</i> sebagai Model Penyederhanaan Sistem Multi Partai dalam Pemilihan Umum Aminah .....	60
Biodata Penulis .....	75
Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi .....	79

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



—

## PENGANTAR REDAKSI

Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 2, Juni 2009 mengangkat beberapa tema nasional dan tema yang terkait dengan kondisi ketatanegaraan di daerah. Judul yang pertama mengangkat tema tentang Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menangani Sengketa Pemilu yang diangkat oleh Rudatyo, Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta.

Naskah yang kedua mengangkat tema tentang Kendala Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Pemilu Legislatif 2009 yang diangkat oleh Moh. Jamin, Dekan Fakultas Hukum UNS.

Naskah ketiga, mengangkat tema tentang Mempertaruhkan Kualitas Pemilu: Prosedur Administrasi dan Mutilasi Hak Pilih Warga Negara yang dibahas oleh Isharyanto, Dosen Fakultas Hukum UNS.

Naskah yang keempat, membahas tentang Memetakan Perilaku Pemilih Tahun 2009 yang dibahas oleh Heri Setiawan.

Naskah yang kelima, mengangkat tema tentang *Electoral Threshold* dan *Parliamentary Threshold* sebagai Modal Penyederhanaan Sistem Multipartai dalam Pemilihan Umum di Indonesia dibahas oleh Aminah, Dosen Fakultas Hukum UNS.

Redaksi berharap dengan hadirnya Jurnal Konstitusi ini dapat berperan serta dalam membangun tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

*Selamat Membaca!*



## **KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENANGANI SENGKETA PEMILU**

Rudatyo

### ***Abstract***

*There is less understanding for general election participants in stipulating the result of general election stated by KPU/KPUD (Commission of General Election), that caused wrong step. There are two disputes in General Election, the first one is related to the process and the second one is related to the result of General Election. Constitution Law court's decision could be out of law. It did for substantive justice reason and not merely procedure justice reason. This kind of decision might have an effect on General Election in the future. There is possibility that General Election participants will take this case to Constitution Law court besides General Election Result case. Law maker needs to accommodate or revise General Election Law according to input and suggestion from Constitution Law court in the future. It did to reach rule of law, justice and benefit as well.*

*Keywords: General Election dispute, Constitution Law court, substantive justice*

### **Pendahuluan**

Pencontrengan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD telah selesai dilaksanakan di bumi Indonesia pada tanggal 9 April 2009 dengan aman. Meskipun banyak kekurangan di berbagai tahapan. Proses Pemilu sendiri akan berakhir dengan dilantiknya calon anggota DPR, DPD, dan DPRD di seluruh Indonesia. Menurut jadwal tahapan Pemilu yang dikeluarkan KPU pelantikan anggota DPR dan DPD periode 2009-2014

akan dilaksanakan bulan Oktober 2009.

Meskipun demikian pada bulan Mei 2009, DPR telah membuat keputusan untuk menggunakan hak angket, guna mengetahui siapa yang bertanggung jawab terhadap kekacauan Daftar Pemilih Tetap (DPT), baik lokal maupun nasional. Keputusan DPR untuk mengadakan angket tersebut terdapat kelompok setuju dan tidak setuju. Partai politik yang mendapatkan suara kurang memuaskan atau bahkan dikatakan tidak signifikan menuduh bahwa DPT yang kacau balau ini sengaja dibuat kisruh oleh pihak pemerintah yang berkuasa. Meskipun tuduhan ini sulit dibuktikan kebenarannya secara yuridis. Sebab faktor pemilih sendiri juga tidak teliti dalam mengikuti tahapan pengumuman DPS (Daftar Pemilih Sementara) sampai pengumuman DPT. Partai Politik sendiri baru bersuara lantang mengkritisi DPT setelah mendekati waktu pemungutan suara, bahkan lebih seru lagi setelah Partai Penguasa yakni Partainya SBY memperoleh suara sah terbanyak dalam Pemilu kali ini. Ketika diumumkan DPS boleh dikatakan banyak warga negara bahkan pengurus partai politik seolah-olah tidak peduli adanya pengumuman DPS maupun DPT.

Pemahaman para pengurus partai politik peserta pemilu atau pun para calon anggota DPR, DPD, dan DPRD boleh dikatakan kurang. Ada di antara mereka yang tidak mengetahui mekanisme dalam menghadapi persoalan mereka sendiri. Seperti dicontohkan Forum Lintas partai Politik (FLP) Sukoharjo kembali menggeruduk Panwaslu, dengan maksud menyampaikan persoalan yang dihadapi yakni menolak penghitungan perolehan suara Pemilihan Umum legislatif tahun 2009. Pasalnya ada perbedaan hasil rekapitulasi perhitungan FLP dengan Komisi Pemilihan Umum setempat<sup>1</sup>. FLP menyampaikan pernyataan sikap yang disampaikan puluhan aktifis FLP saat mendatangi kantor Panwaslu Sukoharjo tanggal 6 Mei 2009. FLP meminta Panwaslu penghitungan ulang formulir C1 dari masing-masing yang dimiliki oleh Panwaslu dan PPK. Selain itu FLP mendesak Panwaslu agar bersama-sama FLP mengajukan keberatan atas hasil rekapitulasi KPU Sukoharjo dan ditindaklanjuti dengan

---

<sup>1</sup> *Solo Pos*, 7 Mei 2009

gugatan ke Mahkamah Konstitusi. FLP juga meminta Panwaslu membuat daftar kecurangan dan pelanggaran Pemilu baik yang bersifat pidana maupun pelanggaran administratif. Daftar kecurangan selanjutnya akan dijadikan acuan untuk melapor ke pihak yang berwajib atau kepolisian dan melanjutkan sebagai bukti gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Namun tidak semua pengurus Partai Politik kurang memahami peraturan pemilu. Hal ini dicontohkan karena merasa dirugikan dalam perolehan suara, DPD PAN Wonogiri akan mengumpulkan bukti dan saksi untuk mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi<sup>2</sup>. Pemahaman tentang penyelesaian sengketa hasil pemilu perlu dikuasai oleh para pihak yang terlibat dalam proses pemilihan umum, seperti Partai Politik sebagai peserta Pemilu, calon anggota DPD, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, dan pasangan calon Kepala Daerah.

## **Pembahasan**

### **1. Pemahaman tentang sengketa Pemilu**

Masalah hukum (pelanggaran dan sengketa) dalam pemilu menurut Topo Santoso secara umum dapat dibagi menjadi 6 (enam) bentuk, yang terdiri dari:<sup>3</sup>

1. Pelanggaran Administrasi Pemilu;
2. Pelanggaran Pidana Pemilu;
3. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara;
4. Sengketa dalam proses pemilu;
5. Perselisihan hasil Pemilu;
6. Sengketa hukum lainnya.

Dengan demikian sengketa pemilu terdapat tiga macam yaitu sengketa dalam proses pemilu, sengketa perselisihan hasil pemilu, dan sengketa hukum lainnya. Berbeda dengan Topo Santoso, Moh. Jamin menyebutkan bahwa sengketa pemilu dibagi menjadi dua yaitu sengketa dalam proses pemilu yang selama ini menjadi wewenang Badan/Panitia Pengawas Pemilu dan sengketa

---

<sup>2</sup> *Solo Pos*, 22 April 2009

<sup>3</sup> Topo Santoso, "Peranan Peradilan dalam Kasus Pemilu", *Buletin Komisi Yudisial*, Vol. III, No.5 tahun 2009. hlm. 23.

atau perselisihan hasil pemilu<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 menyebut secara eksplisit tiga macam masalah hukum pemilu, yaitu: pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran pidana pemilu dan perselisihan hasil pemilu. Disebutkan dalam Pasal 248 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008, bahwa pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU. Sebagai contoh pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang Pemilu yang bersifat administratif adalah dalam kampanye tidak boleh melibatkan anak-anak. Sedangkan contoh pelanggaran administrasi yang merupakan pelanggaran peraturan KPU adalah pemasangan alat peraga partai politik tertentu tidak boleh menghalangi alat peraga partai politik lainnya. Pelanggaran administrasi ini menjadi wewenang KPU/ KPU Daerah untuk mengambil tindakan sesuai ketentuan yang berlaku. Pelanggaran administrasi perlu ada pelimpahan dari Bawaslu/ Panwaslu.

Pelanggaran tindak pidana pemilu hasil temuan Bawaslu/ Panwaslu maupun hasil laporan dari pelapor apabila memenuhi unsur-unsur pidana pemilu disertai bukti-bukti yang cukup perlu segera diteruskan oleh Bawaslu/ Panwaslu kepada Penyidik Polri untuk segera ditindaklanjuti. Oleh penyidik Polri diteruskan kepada Jaksa Penuntut Umum dan berakhir di Pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Putusan pengadilan yang dirasakan oleh terpidana atau oleh Jaksa sebagai putusan yang tidak memuaskan maka dapat diajukan banding ke pengadilan tinggi yang berwenang. Perlu diketahui bahwa putusan banding terhadap tindak pidana pemilu merupakan putusan yang terakhir dan mengikat serta tidak ada upaya hukum lain (Pasal 255 ayat (5) UU Pemilu). Sebagai contoh pelanggaran tindak pidana pemilu adalah Ketua Rukun Tetangga di suatu kampung, yang dengan sengaja melarang seorang warganya untuk didaftar sebagai pemilih oleh petugas pendaftar, dengan alasan yang tidak jelas. Maka ketua RT tersebut melanggar Pasal 260 UU Pemilu, dan diancam dengan penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan

<sup>4</sup> Moh. Jamin, "*Potensi Sengketa Pemilihan Umum dan Penyelesaian Hukumnya*", Jurnal Konstitusi Vol. I No. 1 Agustus 2008, hlm. 28.

dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu mengatur secara tegas sengketa yang terjadi diantara pihak-pihak. Ialah sengketa yang timbul dalam tahapan-tahapan Pemilu. Sengketa itu bukan dikarenakan pelanggaran administratif maupun pelanggaran pidana. Sebagai contoh adalah ada seseorang yang memasang alat peraga partai politik tertentu, tanpa ijin pemilik pekarangan. Pemilik pekarangan tidak menerima kejadian itu dan melaporkan kepada Panwaslu. Maka Panwaslu diberi kewenangan oleh Undang-undang untuk menyelesaikan sengketa yang demikian itu. Dengan cara memanggil pihak-pihak yang bersengketa untuk dipertemukan, diajak musyawarah untuk penyelesaian sengketa tersebut. Namun apabila tidak didapat kesepakatan antara dua pihak yang bersengketa, maka Panwaslu menawarkan alternatif untuk penyelesaian sengketa. Namun apabila penawaran alternatif yang diberikan oleh Panwaslu tidak diterima oleh kedua belah pihak maka panwslu membuat keputusan final dan mengikat (Pasal 129 UU Pemilu 12/2003). Ketentuan semacam ini tidak terdapat dalam Undang-undang Pemilu Nomor 10 tahun 2008 yang dijadikan dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2009.

## **2. Wewenang Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan sengketa Pemilu**

Perselisihan hasil penghitungan suara di KPU Kabupaten/ Kota/ Propinsi atau KPU dapat melahirkan sengketa antara KPU dengan partai politik. Hal ini bisa terjadi manakala perselisihan penghitungan suara yang didasarkan atas dasar data yang dimiliki Partai Politik atau saksi calon DPD dengan KPU sebagai penyelenggara Pemilu. Kasus yang terjadi di Sukoharjo, FLP menggeruduk ke Panwaslu Kabupaten Sukoharjo untuk diajak bersama-sama melakukan penghitungan ulang adalah langkah yang salah. Perlu diingat bahwa Panwaslu Sukoharjo tidak punya kewajiban dan kewenangan untuk melakukan penghitungan suara hasil pemilu.

Benar langkah yang diambil oleh DPD PAN Wonogiri, yang merasa dirugikan dalam penghitungan suara, maka mengajukan gugatannya ke Mahkamah Konstitusi. Pertanyaan yang timbul kemudian adalah seberapa jauh tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa hasil Pemilu? Untuk menganalisisnya, maka terlebih dahulu perlu dikemukakan dasar hukum kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. UUD 1945, Pasal 24 C ayat (1) “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum”;
2. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003, Pasal 10 ayat (1) huruf d “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk a, ..., b, ..., c, ..., d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”;
3. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008. Pasal 258 ayat (1) “Perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara KPU dan Peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Ayat (2) Perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perselisihan Pemilu mengenai penetapan perolehan suara yang dapat mempengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu. Pasal 259 ayat (1) hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional, Peserta pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi. Ayat (2) Peserta Pemilu mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional oleh KPU. Ayat (3) KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota wajib

menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi;

4. Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang pemilu Presiden. Pasal 201 ayat (1) “Terhadap penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dapat diajukan keberatan hanya oleh pasangan calon kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lama 3 ( tiga ) hari setelah penetapan hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU. Ayat (2) Keberatan sebagaimana dimaksud oleh ayat (1) hanya terhadap hasil penghitungan suara yang mempengaruhi penentuan Pasangan Calon atau penentuan untuk dipilih kembali pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
5. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 236 C “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-undang ini diundangkan”.

### **3. Pengertian perselisihan hasil pemilu menurut Undang-Undang**

UUD 1945 tidak memberi pengertian dan ruang lingkup mengenai apa yang dimaksud dengan “perselisihan tentang hasil pemilu”. Maka diaturlah dengan undang-undang :

1. Pasal 74 ayat (2) UUMK memberikan pengertian bahwa, perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan menegai penetapan hasil pemilu yang dilakukan secara nasional oleh KPU, yang mempengaruhi:
  - a. Terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah;
  - b. Penentuan pasangan calon yang masuk putaran kedua pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden;
  - c. Perselisihan kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan.
2. Pasal 258 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008

merumuskan pengertian perselisihan hasil pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD sebagai berikut.

- a. Perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional;
  - b. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat mempengaruhi perolehan peserta pemilu.
3. Pasal 201 ayat (1) Undang-undang Nomor 42 tahun 2008, disimpulkan bahwa, pengertian perselisihan hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah pengajuan keberatan yang diajukan oleh pasangan calon terhadap penetapan hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU yang perhitungan suaranya mempengaruhi terpilihnya pasangan calon atau penentuan untuk dipilih kembali pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden kepada Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan bunyi Pasal 74 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi jo Pasal 258 Undang-undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, serta Pasal 201 Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilu Presiden disimpulkan bahwa:

- a. perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara peserta Pemilu (Parpol/perseorangan calon anggota DPD, pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dan KPU sebagai penyelenggara Pemilu;
- b. Yang diperselisihkan adalah penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional oleh KPU;
- c. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional harus mempengaruhi:
  - i. perolehan kursi partai politik di suatu dapil;
  - ii. terpilihnya calon anggota DPD;
  - iii. Penetapan terpilihnya pasangan calon atau penetapan untuk dipilih kembali pada pemilu

Presiden dan Wakil Presiden.

#### **4. Pengertian perselisihan pemilu menurut Mahkamah Konstitusi**

Sudah jelas disebutkan dalam Undang-Undang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah memutus sengketa atau perselisihan tentang hasil pemilu. Dengan maksud agar perselisihan hasil pemilu berdasarkan pemohon (peserta pemilu) dengan termohon (KPU) diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Permohonan pemohon berisi agar hasil penghitungan KPU dinyatakan batal, dan agar dilakukan penghitungan ulang. Adapun jenis putusan Mahkamah Konstitusi dapat berupa:

1. Permohonan tidak dapat diterima apabila permohonan tidak memenuhi syarat baik *subyectum litis* maupun *objectum litis*;
2. Permohonan ditolak apabila permohonan tidak beralasan menurut hukum;
3. Permohonan dikabulkan apabila beralasan menurut hukum dan Mahkamah menetapkan hasil penghitungan yang benar.

Namun dalam praktiknya Mahkamah Konstitusi telah membuat putusan yang tidak selaras dengan bunyi pasal Undang-Undang yang mengatur hal itu. Ini dapat dilihat dalam putusan Mahkamah Konstitusi yang memutus perselisihan hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU Jawa Timur antara Kaji dan Karsa. Kaji memohon agar Mahkamah Konstitusi memutus untuk dilakukan penghitungan ulang tentang hasil Pemilu Kepala Daerah di Jawa Timur tahun 2008. Namun putusan Mahkamah berkata lain. Mahkamah Konstitusi memerintahkan agar dilakukan penghitungan ulang di Kabupaten Sampang, dan dilakukan Pemilu ulang di dua kabupaten yakni di Bangkalan dan Pamekasan. Yang menjadi alasan Mahkamah Konstitusi adalah di Jawa Timur telah terjadi “pelanggaran yang sistematis, terstruktur, dan massif”. Pelanggaran itu antara lain adanya kontrak program di mana ada janji pemberian Rp 50.000.000,00

hingga Rp 150.000.000.00 bila berhasil mengumpulkan suara serta janji-janji lainnya. Pelanggaran lainnya adalah adanya penggelembungan suara oleh KPPS. Semua itu mempengaruhi perolehan suara bagi masing-masing pasangan calon. Putusan yang serupa dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam kasus Pemilu Kepala daerah di Bengkulu Selatan (Putusan MK No.57/PHPU.D-VI/2008), Tapanuli Utara (Putusan MK No. 49/PHPU.D-VI/2008), Timor Tengah selatan, Putusan MK No. 44/PHPU.D-VI/2008).

Mahkamah telah mengambil putusan yang melebihi kewenangan yang diberikan undang-undang. Bahkan dapat dikatakan dalam kasus di Pilkada Jawa Timur, Mahkamah Konstitusi telah melangkah lebih jauh dibandingkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang menangani kasus Pilkada di Maluku Utara. Mahkamah Agung dalam putusannya memerintahkan untuk diadakan penghitungan ulang di beberapa tempat, dan bukan pemungutan suara ulang. Karena untuk mengadakan pemungutan suara ulang hanya boleh dilakukan bila ada alasan-alasan yang dibolehkan oleh undang-undang seperti adanya kerusuhan yang mengakibatkan penghitungan suara tidak dapat dilanjutkan, penghitungan dilakukan secara tertutup, di tempat yang kurang terang, suara dan tulisan kurang jelas dan lainnya. Mahkamah Konstitusi beralasan bahwa pemahaman yang sempit tentang sengketa perolehan hasil pemilu dapat memasung dan mengesampingkan keadilan substantif. Memang putusan Mahkamah Konstitusi tampaknya mengikuti ajaran yang dikemukakan oleh Mantan Hakim Agung Bismar Siregar yang mengatakan bahwa “Bila untuk menegakkan keadilan saya korbankan kepastian hukum, akan saya korbankan hukum itu. Hukum hanya sarana, sedangkan tujuannya adalah keadilan. Mengapa tujuan dikorbankan karena sarana?”

Dengan demikian Mahkamah Konstitusi telah berani mengambil putusan yang tidak sesuai dengan permohonan pemohon. Pemohon yang mengajukan permohonan telah disesuaikan dengan yang ditentukan undang-undang ialah memohon agar penetapan hasil penghitungan suara oleh KPU dinyatakan batal, dan memerintahkan kepada KPU untuk

mengadakan penghitungan ulang. Prinsip kebebasan hakim tampaknya telah diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk mengambil putusan yang tidak sekedar tidak dapat diterima, ditolak atau pengabulkan permohonan pemohon, melainkan lebih dari itu ialah kepentingan hukum yang lebih luas, seperti prinsip keadilan dan kedaulatan rakyat harus dikedepankan. Demi kedaulatan rakyat atau demokrasi yang sesungguhnya maka Mahkamah Konstitusi telah membatalkan pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang pemilu, yaitu dengan memberlakukan suara terbanyak bagi calon anggota DPR dan DPRD untuk dapat menduduki kursi dalam suatu daerah pemilihan tertentu. Bagi Mahkamah Konstitusi putusan ini juga merupakan pengejawantahan hakikat substansif kedaulatan rakyat. Pasal 214 Undang-Undang Pemilu dianggap bertentangan dengan keadilan substantif. Padahal, sesungguhnya keadilan substantif tidak boleh dikalahkan oleh keadilan berdasarkan prosedur.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan tulisan ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Masih terdapat peserta pemilu yang keliru untuk mengambil langkah dalam menghadapi perselisihan penetapan hasil pemilu yang dilakukan oleh KPU/ KPUD. Sengketa dalam pemilu menurut undang-undang terdapat dua macam ialah sengketa proses pemilu yang menjadi wewenang Bawaslu/Panwaslu dan sengketa berupa perselisihan hasil pemilu antara peserta pemilu dengan KPU/KPUD;
2. Eksistensi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan sengketa Pemilu mempunyai wewenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dalam memutuskan perselisihan hasil pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah. Kenyataannya Mahkamah Konstitusi bisa memutuskan di luar yang dimohon oleh pemohon, dengan dasar keadilan yang substansif;
3. Terdapat perbedaan pengertian perselisihan antara yang dimaksud dalam undang-undang dengan yang dimaksudkan oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam

memutus sengketa tidak sekedar memenuhi keadilan prosedur dalam undang-undang melainkan keadilan substansif yang diutamakan.

### **Implikasi**

Bukan tidak mungkin putusan semacam yang diberikan pada Pemilihan Kepala Daerah di Jawa timur 2008 itu akan terjadi pada perselisihan hasil pemilu legislatif 2009 yang sekarang kasusnya sedang ditangani hingga 18 Juni 2009. Bukan tidak mungkin pula putusan semacam itu juga akan diterapkan Mahkamah Konstitusi pada perselisihan penetapan hasil pemilu Presiden 2009. Karena keadilan substansif yang lebih dikedepankan daripada keadilan prosedur.

Pada hal putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak berdasarkan keadilan prosedur tetapi lebih lebih mendasarkan keadilan substantif akan mempunyai implikasi sebagai berikut:

1. Pada pemilu-pemilu yang akan datang peserta pemilu akan lebih banyak untuk mengajukan sengketa atau perselisihan yang terjadi selama tahapan pemilu, tidak sekedar perselisihan hasil pemilu secara nasional antara peserta pemilu dengan KPU. Bisa jadi penyimpangan-penyimpangan lain seperti penyalahgunaan kekuasaan, iklan TV, DPT yang tidak pasti dijadikan dasar untuk mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Karena hal demikian termasuk penyimpangan masif;
2. Semakin banyak perselisihan dalam proses pemilu yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi akan memperpanjang waktu penyelesaian kasus, dan mengudur agenda tahap-tahap pemilu yang berjalan. Hal ini akan berdampak pada mundurnya masa jabatan lembaga Negara yang diatur secara lima tahunan;
3. Putusan Mahkamah Konstitusi yang demikian akan menambah beban biaya operasional pemilu ulang. Pemerintah perlu memikirkan untuk menambah anggaran cadangan kemungkinan terjadi putusan Mahkamah Konstitusi yang memerintahkan pemilu ulang;

4. Putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan salah satu pasal dalam undang-undang mempunyai pengaruh negatif pada pasal-pasal lainnya. Undang-undang adalah suatu sistem, sehingga mengubah salah satu pasal kemungkinan akan berpengaruh pada pasal lain yang berhubungan. Hal demikian akan membingungkan penyelenggara pemilu, lebih-lebih manakala putusan Mahkamah Konstitusi itu tidak memberikan penjelasan yang pasti. Tentunya KPU sebagai penyelenggara pemilu akan membuat penafsiran yang belum tentu sama dengan maksud Mahkamah Konstitusi.

### **Saran**

Ke depan demi keadilan, demi kepastian hukum dan konsistensi dalam penerapan serta demi asas kemanfaatan pembentuk undang-undang perlu bersiap diri untuk merevisi undang-undang pemilu yang sedang berlaku. Untuk disesuaikan dengan perkembangan hukum yang berjalan, seperti putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini dikarenakan Mahkamah Konstitusi memiliki kebebasan dalam mengadili perkara yang dihadapkan kepadanya demi kepentingan keadilan yang substansif. Dalam praktiknya Mahkamah Konstitusi dapat mengambil putusan yang berdasarkan ajaran *Ideenjurisprudenz*, *Frei rechtslehre* ataupun *Interessenjurisprudenz*. Undang-Undang telah menjamin kebebasan hakim dalam menangani sesuatu perkara.

### Daftar Pustaka

- Huibers, Theo. 1990. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Yayasan Kanisius.
- Santoso, Topo. 2009. "Peranan Peradilan dalam Kasus Pemilu", Buletin Komisi Yudisial, Vol.III, No.5
- Jamin, Moh. 2009. "Potensi sengketa Pemilihan Umum dan Penyelesaian Hukumnya", Jurnal Konstitusi. P3KHAM LPPM Universitas Sebelas Maret, Vol.I No.1 .
- Undang –Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilu
- Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi
- Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 12
- Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu
- Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- Putusan MK No. 44/PHPU.D-VI/2008
- Putusan MK No. 49/PHPU.D-VI/2008
- Putusan MK No. 57/PHPU.D-VI/2008
- Solo Pos, 22 April 2009
- Solo Pos 7 Mei 2009

## **KENDALA PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PELANGGARAN PEMILU LEGISLATIF 2009**

Moh Jamin

### ***Abstract***

*The law enforcement to collision in legislative general election 2009 still leave over various problems. The law sanction to perpetrator of collision still very minimum and its accountability to public still lower. The Code of General Election divide pursuant to type category collision of general election become: (1) collision of general election administration; (2) collision of general election crime; and (3) dispute of general election result. Even collision type all kinds of, but procedures of the solving of which is arranged in CodenofNo. 10 Year 2008 only hitting collision of crime. Collision of administration arranged furthermore through Regulation of KPU and dispute of result acquirement of voice have been arranged in Constitutional Court. Constraint which emerge in the law enforcement are (1) time the happening of collision; (2) tere is not defined congeniality of "day"; (3) conflict between institutes organizer of general election; (4) there is not coherent of responsibility and authority penyelesaian of collision of administration; (5) observation of campaign fund; (6) amount of government officer and professionalism enforcer of law; and (7) dispute to decision of KPU.*

*Keywords: law enforcement, general election, KPU*

### **Pendahuluan**

Pemilihan umum (Pemilu) legislatif tahun 2009 akhirnya dapat berjalan dengan lancar dan telah menghasilkan calon

anggota legislatif terpilih periode 2009-2014. Meskipun demikian, tidak berarti pelaksanaan pemilu kemarin telah sepenuhnya sesuai dengan harapan. Pemilu legislatif 2009 masih menyisakan berbagai permasalahan terutama terjadinya pelanggaran-pelanggaran hukum yang belum terselesaikan dengan tuntas. Dapat dikatakan bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) atau *rechtstoepassing* terhadap berbagai pelanggaran pemilu masih banyak menyisakan kekecewaan. Sebagaimana penegakan hukum dalam pemilu-pemilu sebelumnya, penegakan hukum pemilu 2009 dapat dikatakan masih sangat lemah. Berbagai laporan pelanggaran maupun kecurangan disampaikan oleh berbagai pihak namun proses hukum yang dilakukan seperti halnya menguap begitu tanpa ada kejelasan penyelesaiannya. Akuntabilitas terhadap publik terkait penanganan dan tindak lanjut pada pelanggaran sangat kurang.

Penegakan hukum selama proses pemilihan umum legislatif 2009 dinilai banyak pihak menurun drastis dibandingkan dengan dua pemilihan sebelumnya. Penurunan terjadi akibat lemahnya sistem pemilu, lembaga, dan teknisnya. Pengamat hukum Universitas Indonesia Topo Santoso menilai penegakan hukum Pemilu 2009 rapornya merah.<sup>1</sup> Bahkan ada penilaian bahwa kualitas Pemilu 2009 adalah pemilu terburuk sepanjang penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

Setiap pelanggaran hukum harus dikenai sanksi hukum yang tegas. Sayangnya penerapan sanksi tersebut dalam pemilu 2009 masih sangat minim. Penegakan hukum yang lembek dan memprihatinkan tentu akan menurunkan kualitas demokrasi yang tengah dibangun. Apalagi antara demokrasi dan hukum pada dasarnya saling berketergantungan, dapat dikatakan jika kualitas demokrasi baik maka kualitas (penegakan) hukum akan baik dan jika (penegakan) hukumnya terpuruk maka demokrasi sulit diwujudkan.

Secara umum demokrasi diartikan sebagai pemerintahan yang berasal dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Salah satu prinsip demokrasi yang penting adalah adanya pemilu yang bebas

<sup>1</sup> [http://www.reformasihukum.org/konten.php?nama=KRHNMedia&op=detail\\_krh\\_n\\_media&id=129](http://www.reformasihukum.org/konten.php?nama=KRHNMedia&op=detail_krh_n_media&id=129)

sebagai perwujudan kedaulatan rakyat atas keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara. Ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi agar pemilu benar-benar menghasilkan pemerintahan yang demokratis secara substantif dan bukan sekedar prosesi ritual. Prasyarat tersebut antara lain adalah tersedianya aturan main yang jelas dan adil bagi semua peserta, adanya penyelenggara yang independen dan imparial, pelaksanaan aturan yang konsisten, dan adanya sanksi hukum yang tegas dan *fair* kepada semua pihak.

Secara teoritis, dalam rangka penegakan hukum setidaknya terdapat lima komponen yang menjadi penentu, yaitu peraturan atau hukumnya sendiri, aparat penegak hukumnya, fasilitas penegakan hukumnya, masyarakat (tingkat kesadaran hukumnya) dan budaya atau *legal culture* yang ada.<sup>2</sup> Dalam tulisan ini tidak semua komponen tersebut akan dibahas, hanya difokuskan pada komponen aturan hukum, penegak hukumnya dan masyarakatnya.

## **Pembahasan**

### **1. Pelanggaran Pemilu**

Dalam kenyataannya pelanggaran dalam pelaksanaan Pemilu 2009 sangat bervariasi. Pelanggaran dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran pemilu dapat dilakukan oleh banyak pihak bahkan dapat dikatakan semua orang berpotensi untuk menjadi pelaku pelanggaran pemilu. Sebagai upaya antisipasi, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu) mengaturnya pada setiap tahapan dalam bentuk kewajiban, dan larangan dengan tambahan ancaman atau sanksi.

Secara normatif potensi pelaku pelanggaran pemilu dalam UU No. 10 Tahun 2008 tersebut antara lain:

1. Penyelenggara Pemilu yang meliputi anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, Panwaslu

---

<sup>2</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983), hlm. 5.

Provinsi, Panwaslu Kabupaten Kota, Panwas Kecamatan, jajaran sekretariat dan petugas pelaksana lapangan lainnya;

2. Peserta pemilu yaitu pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPD, DPRD, tim kampanye;
3. Pejabat tertentu seperti PNS, anggota TNI, anggota Polri, pengurus BUMN/ BUMD, Gubernur/ pimpinan Bank Indonesia, Perangkat Desa, dan badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
4. Profesi Media cetak/ elektronik, pelaksana pengadaan barang, distributor;
5. Pemantau dalam negeri maupun asing; dan
6. Masyarakat Pemilih, pelaksana hitung cepat (*quick count*), dan masyarakat umum yang disebut sebagai "setiap orang".

Meski banyak sekali bentuk pelanggaran yang dapat terjadi dalam pemilu, tetapi secara garis besar UU Pemilu membaginya berdasarkan kategori jenis pelanggaran pemilu menjadi: (1) pelanggaran administrasi pemilu; (2) pelanggaran pidana pemilu; dan (3) perselisihan hasil pemilu.

### **1. Pelanggaran Administrasi**

Pasal 248 UU Pemilu mendefinisikan perbuatan yang termasuk dalam pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU Pemilu yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana pemilu dan ketentuan lain yang diatur dalam Peraturan KPU. Dengan demikian maka semua jenis pelanggaran, kecuali yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana, termasuk dalam kategori pelanggaran administrasi. Beberapa contoh pelanggaran administratif tersebut misalnya; tidak memenuhi syarat-syarat untuk menjadi peserta pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan untuk berkampanye, tidak melaporkan rekening awal dana kampanye, pemantau pemilu melanggar kewajiban dan larangan.

### **2. Tindak Pidana Pemilu**

Pasal 252 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan

Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD mengatur tentang tindak pidana pemilu sebagai pelanggaran pemilu yang mengandung unsur pidana. Pelanggaran ini merupakan tindakan yang dalam UU Pemilu diancam dengan sanksi pidana. Dari 51 Pasal yang mengatur tindak pidana pemilu, sebagian besar (40 pasal) mengancam penyelenggara pemilu tingkat pusat (KPU) sampai dengan ketinggian Desa, hanya 11 ketentuan yang tidak langsung ditujukan kepada penyelenggara pemilu, bahkan berdasarkan ketentuan Pasal 311 UU No. 10 tahun 2008 penyelenggara pemilu ditambah hukumannya 1/3 dalam melakukan tindak pidana yang ditujukan pada subjek lain selain penyelenggara pemilu. Beberapa contoh tindak pidana pemilu antara lain adalah sengaja menghilangkan hak pilih orang lain, menghalangi orang lain memberikan hak suara dan mengubah hasil suara. Seperti tindak pidana pada umumnya, maka proses penyelesaian tindak pidana pemilu dilakukan oleh lembaga penegak hukum yang ada yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

### **3. Perselisihan Hasil Pemilu**

Pengertian perselisihan hasil pemilu menurut pasal 258 UU Pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan jumlah perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Perselisihan tentang hasil suara sebagaimana dimaksud hanya terhadap perbedaan penghitungan perolehan hasil suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Sesuai dengan amanat Konstitusi yang dijabarkan dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, maka perselisihan mengenai hasil perolehan suara diselesaikan melalui peradilan konstitusi di MK.

Satu jenis pelanggaran yang menurut UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menjadi salah satu kewenangan Panwaslu Kabupaten/Kota untuk menyelesaikannya adalah pelanggaran pemilu yang bersifat sengketa. Sengketa adalah perbenturan dua kepentingan, kepentingan dan kewajiban hukum, atau antara kewajiban hukum dengan kewajiban hukum (konflik) yang dalam

konteks pemilu dapat terjadi antara peserta dengan penyelenggara maupun antara peserta dengan peserta. Pada pemilu 2004, tata cara penyelesaian terhadap jenis pelanggaran ini diatur dalam satu pasal tersendiri (pasal 129 UU 12/2003). Terhadap sengketa pemilu ini yaitu perselisihan pemilu selain yang menyangkut perolehan hasil suara, UU 10/2008 tidak mengatur mekanisme penyelesaiannya.

Sengketa juga dapat terjadi antara KPU dengan peserta pemilu atau pihak lain yang timbul akibat dikeluarkannya suatu Peraturan dan Keputusan KPU. Kebijakan tersebut, karena menyangkut banyak pihak, dapat dinilai merugikan kepentingan pihak lain seperti peserta pemilu (parpol dan perorangan), media/pers, lembaga pemantau, pemilih maupun masyarakat. Berbeda dengan UU 12/2003, yang menegaskan bahwa Keputusan KPU bersifat final dan mengikat, dalam UU KPU dan Undang-Undang Pemilu tidak ada ketentuan yang menegaskan bahwa Keputusan KPU bersifat final dan mengikat. Dengan demikian Keputusan KPU yang dianggap merugikan terbuka kemungkinan untuk diubah. Persoalannya, Undang-Undang Pemilu juga tidak memberikan “ruang khusus” untuk menyelesaikan ketidakpuasan tersebut.

Contoh kasus yang nyata ada adalah sengketa antara calon peserta pemilu dengan KPU menyangkut Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu. Keputusan KPU tersebut dianggap merugikan salah satu atau beberapa calon peserta pemilu. Demikian juga sengketa antara partai politik peserta pemilu dengan anggota atau orang lain mengenai pendaftaran calon legislatif. Pencalonan oleh partai politik tertentu dianggap tidak sesuai dengan atau tanpa seizin yang bersangkutan.

## **2. Perbedaan Pelanggaran Pemilu dan Perselisihan Hasil Pemilu**

Pengertian perselisihan hasil pemilu sebagaimana diuraikan di atas harus dibedakan dengan pelanggaran pemilu, karena

meskipun undang-undang telah membedakannya dengan tegas, namun dalam praktik masyarakat, termasuk peserta pemilu, sering mencampuradukkan keduanya.<sup>3</sup> Di luar istilah tersebut ada pula yang sering menyebut istilah sengketa. Istilah sengketa ada dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, tetapi tidak dikenal dalam UU No. 10 Tahun 2008. Dalam undang-undang yang terakhir digunakan istilah perselisihan. Pada umumnya istilah sengketa lebih banyak digunakan dalam ranah hukum privat (perdata) sementara dalam pemilu sengketa yang terjadi lebih berada dalam ranah hukum publik. Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 tahun 2003 tentang MK juga menggunakan istilah perselisihan, bukan sengketa.<sup>4</sup>

Menurut undang-undang, baik undang-undang yang mengatur Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maupun Pemilukada, yang dimaksud dengan pelanggaran pemilu meliputi pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana. Pelanggaran administrasi saknsinya bersifat administratif yang penyelesaiannya diserahkan kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota berdasarkan laporan dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) atau Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) provinsi, kabupaten/kota, sedangkan pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran atas ketentuan pidana yang tercantum dalam undang-undang pemilu yang penyelesaiannya dilakukan oleh badan peradilan umum (Pasal 252 UU No. 10 Tahun 2008).

Agar putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana pemilu tidak berbenturan dengan putusan MK, maka Pasal 257 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 menentukan bahwa "Putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana pemilu yang menurut undang-undang ini dapat mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima)

---

<sup>3</sup> M. Arsyad. Sanusi, "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD". Makalah Workshop Peningkatan Kompetensi Calon Legislatif Sebagai Peserta Pemilu 2009. Surakarta, P3KHAM dan PKHPOD FH UNS, 2009, hlm. 4.

<sup>4</sup> Moh. Jamin, Potensi Sengketa Pemilihan Umum dan Penyelesaian Hukumnya. Makalah: Lokakarya Implementasi Undang-Undang Bidang Politik 2008 Bagi Anggota DPRD Ngawi. Diselenggarakan oleh PKHPOD FH UNS di Hotel Saphire, Yogyakarta, 2008. hlm. 1.

hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional”.

Pasal 200 ayat (1) UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menentukan bahwa: “Putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang menurut undang-undang ini dapat mempengaruhi perolehan suara pasangan calon sudah harus selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu presiden dan wakil presiden secara nasional”.

Sebagai konsekuensinya berbagai kasus pelanggaran pidana pemilu dalam UU No. 10 Tahun 2008 yang berpengaruh terhadap perolehan suara peserta pemilu, seperti perbuatan yang berakibat penambahan dan/atau pengurangan suara peserta pemilu (Pasal 282 UU No. 10 Tahun 2008), memberikan suara lebih dari satu kali (Pasal 290), merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara (Pasal 293) dan sebagainya, harus sudah diputus sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional atau sebelum perselisihan hasil pemilu diajukan ke MK.<sup>5</sup>

### **3. Kendala Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Pemilu**

Sekalipun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pemilihan umum legislatif telah dirumuskan sedemikian rupa dan penyelenggara pemilu telah berupaya untuk menjalankan tugas sebaik mungkin, namun masih terdapat berbagai kendala konseptual maupun teknis yang muncul dalam penyelesaian pelanggaran pemilu legislatif 2009. Beberapa kendala tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut.

Pertama, waktu terjadinya pelanggaran. Ketentuan yang membatasi laporan pelanggaran pidana pemilu paling lama 3 hari sejak terjadinya perkara dapat menimbulkan problem, utamanya bagi kejadian-kejadian atau perkara pidana pemilu yang baru diketahui setelah melewati batas waktu tiga hari. UU No. 10 Tahun 2008 tidak menjelaskan mengenai hal ini, padahal

---

<sup>5</sup> A. Mukthie. Fadjar, “*Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, Dan DPRD, Pemilu Presiden, dan Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*”. Makalah Disampaikan dalam Rapat koordinasi Mahkamah Konstitusi, Dekan Fakultas Hukum dan Pusat Kajian Konstitusi. 20 Juni 2008 di Hotel Sultan Jakarta.

pada realitasnya banyak kecurangan baru diketahui setelah pemilu selesai dilaksanakan. Pertanyaannya bagaimanakah penyelesaian terhadap tindak pidana pemilu yang baru diketahui setelah pemilu selesai! Jika mengacu pada UU Pemilu, maka konsekuensi dari pemberlakuannya sebagai *lex specialis*, tindak pidana pemilu yang diketahui pasca pemilu selesai menjadi kadaluwarsa dalam pengertian tidak tunduk lagi pada hukum acara yang diatur oleh UU No.10 Tahun 2008, hasil putusannya menjadi tidak relevan, meski sebagai keputusan hukum harus juga tetap ditegakkan. Apalagi bagi putusan-putusan pengadilan yang berpengaruh terhadap perolehan suara akan gugur pasca ditetapkannya hasil pemilu nasional oleh KPU.

Kemungkinan yang ada terhadap tindak pidana pemilu pasca pemilu selesai adalah penuntutannya tetap dilakukan karena secara hukum tindak pidana ini tidak gugur. Hanya saja penuntutannya tidak didasarkan atas UU Pemilu tetapi dengan menggunakan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pemilihan umum dalam KUHP yaitu Pasal 148 sampai dengan 153. Karena pada prinsipnya ketentuan-ketentuan pidana yang diatur dalam UU Pemilu No. 10 Tahun 2008 masih dapat diakomodir oleh ketentuan-ketentuan pidana pemilu dalam KUHP.

Dalam konteks hukum pidana, waktu kejadian perkara (*tempus delicti*) terhitung sejak suatu tindak pidana atau kejadian dilakukan oleh si pelaku dan bukan pada saat selesainya suatu perbuatan atau timbulnya dampak/akibat hukum. Ketentuan ini secara sengaja telah menutup celah bagi proses hukum terhadap pelanggaran pemilu yang tidak terjadi di ruang terbuka. Sebagai contoh pemberian atau penerimaan dana kampanye yang melebihi jumlah yang telah ditentukan tetapi dilakukan melalui transfer rekening antarbank pada hari jumat malam. Karena membutuhkan proses administrasi dan terkendala hari libur maka dana baru diterima setelah 3 hari. Secara konseptual terjadinya pelanggaran adalah hari Jumat sehingga pelanggaran tidak dapat diproses.

Kedua, tidak jelasnya pengertian “hari”. UU Pemilu tidak memberikan pengertian dan penjelasan mengenai “hari” untuk menangani pelanggaran pemilu. Yang dimaksud apakah hanya

hari kerja atau termasuk hari libur dan yang diliburkan (cuti bersama). Akibatnya terjadi perbedaan pemahaman antar instansi penegak hukum pemilu. Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan telah bersepakat bahwa yang dimaksud dengan hari adalah 1 x 24 jam (termasuk di dalamnya hari libur) tetapi MA dan MK menegaskan bahwa hari adalah hari kerja. KPU, meskipun beberapa tahapan penyelenggaraan pemilu juga dibatasi dengan hari, tidak mengatur mengenai hal tersebut. Tidak adanya pengertian yang sama mengenai masalah ini berpotensi mengganggu proses penanganan pelanggaran khususnya menyangkut batas waktu daluwarsa (*verjaring*).

Ketiga, konflik antara lembaga-lembaga penyelenggara pemilu. Dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU). Dari 51 pasal yang mengatur tindak pidana pemilu, mayoritas bahkan hampir keseluruhan ketentuannya mengancam penyelenggara pemilu sampai ke tingkat desa. Dari mulai KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/ Kota, PPK (Kecamatan), PPS (Desa/ kelurahan) dan PPLN (Luar Negeri) jika lalai dalam melaksanakan tugas atau tidak mengindahkan rekomendasi-rekomendasi Bawaslu/ Panitia Pengawas, maka jerat hukum membentang di hadapan mereka. Demikian juga Bawaslu/Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/ Kota, panwaslu Kecamatan atau Panwaslu Lapangan/ Luar Negeri yang tidak mengindahkan/ menindaklanjuti temuan/ laporan KPU menghadapi persoalan yang sama yaitu jerat hukum yang ancaman hukuman maksimalnya tiga tahun. Kewenangan mengawasi yang relatif besar di sisi lain juga telah melahirkan ketegangan-ketegangan antara KPU dengan Bawaslu yang pada gilirannya bila tidak disadari akan menghambat pelaksanaan pemilu itu sendiri.

Keempat, ketiadaan penegasan wewenang dan tanggung jawab penyelesaian pelanggaran administrasi. Terdapat kerancuan pengaturan dalam ketentuan UU Pemilu antara pasal 248-251 dengan pasal 113 ayat (2), pasal 118 ayat (2), dan 123 ayat (2) serta UU KPU pasal 78 ayat (1) huruf c. Beberapa ketentuan yang bertolak belakang tersebut menyebabkan ketidakpastian proses penanganan pelanggaran pemilu yang

tidak mengandung unsur pidana. Dikhawatirkan KPU dan Bawaslu saling melepaskan tanggung jawab untuk menangani pelanggaran tersebut. Perlu ada kesepakatan antara KPU dan Bawaslu mengenai pembagian tugas dan wewenang penyelesaian pelanggaran administrasi. Wewenang Panwaslu Kabupaten/Kota untuk menangani pelanggaran administrasi pada tahap kampanye apakah merupakan suatu pengecualian, atau disepakati untuk dikesampingkan karena bertentangan dengan asas kepastian dan keadilan. Jika memang dianggap pengecualian, kemudian perlu diatur bagaimanakah tata cara penyelesaiannya.

Kelima, pengawasan dana kampanye. Dalam UU Pemilu No. 10 Tahun 2008 pengawasan dana kampanye tidak mendapat menjadi fokus perhatian yang memadai. Dari 51 ketentuan tindak pidana pemilu tiga belas pasal di antaranya mengatur tentang kampanye, dan hanya satu ketentuan yaitu pasal 281 yang mengatur tentang laporan dana kampanye. Ini berarti bahwa pengawasan terhadap dana kampanye, yang berdasarkan pengalaman penyelenggaraan pemilu pada waktu-waktu yang lalu menimbulkan banyak masalah, justru hanya diatur melalui “pengawasan laporan”.

Aturan mengenai pengawasan dana kampanye pemilu tampaknya memang sengaja tidak dibuat oleh para pembuat undang-undang di DPR, karena pada kenyataannya banyak pengusaha yang memberikan suntikan dana terhadap partai politik terutama pada partai yang besar. Hal ini tentu menguntungkan parpol besar, dan tidak untuk partai kecil. Demikian juga mengenai besaran dana yang digunakan untuk kampanye juga tidak dapat diawasi oleh BAWASLU, karena Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tidak memiliki kewenangan dalam mengawasi dana kampanye. Dana kampanye bukan merupakan tahapan pemilu, karenanya tidak diawasi oleh Bawaslu, dalam UU No 10 tahun 2008, tugas Bawaslu hanya mengawasi pemilu saja. Di sisi yang lain meskipun ketentuan mengenai dana kampanye memberikan kebebasan menerima sumbangan dari perseorangan, kelompok dan /atau perusahaan, namun juga membatasi penerimaan sumbangan dari badan usaha milik negara/pemerintah. Realitas politik praktis yang memungkinkan

para pejabat negara termasuk pejabat BUMN/D berasal dari orang partai politik justru menjadi potensi penyimpangan berupa pemberian sumbangan *illegal* yang diberikan oleh Instansi/BUMN yang dipimpinnya. Peluang penyimpangan dana kampanye ini memang sangat potensial terjadi. Oleh sebab itu, pengawasan dana kampanye partai politik menjadi sangat penting, mengingat audit terhadap dana kampanye partai politik ini baru diserahkan ke KPU sekitar empat puluh lima hari setelah pemungutan suara, maka akan menjadi sangat penting jika masyarakat dapat melaporkan indikasi penyimpangan ini kepada pengawas pemilu sehingga dapat diantisipasi sejak awal.

Dalam konteks pelaksanaan kampanye terdapat sejumlah potensi penyimpangan yang tidak terakomodasi dalam ketentuan pidana pemilu, sehingga kesadaran dari para pejabat yang berasal dari partai politik untuk memilah antara jabatan dan posisinya di partai politik menjadi sangat penting. Sama pentingnya dengan sikap profesional, tidak memihak, dan tegas dari para pengawas dan penegak hukum yang diperintahkan oleh undang-undang untuk mengawal aturan main pemilu.

Keenam, jumlah aparat dan profesionalisme penegak hukum. Di samping Bawaslu/Panwaslu dan KPU maka institusi penegak hukum pemegang kunci dalam setiap pelanggaran pelaksanaan pemilu adalah Polri selaku penyidik terhadap kasus yang mengandung unsur pidana. Dalam kaitan ini perlu diingat kembali prinsip dasar netralitas Polri dalam politik. Menurut UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, pada Pasal 28 ayat (1) menyatakan bahwa: "Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis". Sedang pada (2) menyatakan bahwa: "Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih".

Batasan waktu dalam penanganan pelanggaran pemilu menuntut agar Bawaslu/Panwaslu, kepolisian, kejaksaan dan pengadilan memiliki visi dan persepsi sama (tampaknya belum ada) untuk memprioritaskan penyelesaian perkara-perkara pemilu. Sentra Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) yang ingin mewujudkan *integrated criminal justice system*,

kenyataannya sering justru menjadi ajang perdebatan yang kontraproduktif dan berakhir dengan terbengkalainya kasus pelanggaran.

Khusus untuk menangani perkara pemilu Kejaksaan telah menugaskan 2 orang jaksa sementara PN dan PT harus menyediakan hakim khusus 3-5 orang sebagaimana diatur dalam Perma No. 03 tahun 2008 dan SEMA 07/A/2008. Jumlah aparat tersebut dapat menyebabkan proses penanganan perkara terbengkalai apabila terjadi penumpukan perkara pada tahapan tertentu karena batasan waktu yang singkat dalam penanganannya termasuk apabila pelanggaran terjadi di wilayah yang memiliki kendala geografis.

Ketujuh, sengketa terhadap putusan KPU. UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD tidak menegaskan bahwa Keputusan KPU bersifat final dan mengikat. Padahal Keputusan KPU berpotensi menimbulkan sengketa. Namun begitu UU juga tidak mengatur mekanisme untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Sementara mekanisme gugatan melalui PTUN sulit dilakukan. Pasal 2 huruf g UU PTUN (UU 5/1986 yang telah diubah dengan UU No. 9/2004) menegaskan *"tidak termasuk ke dalam pengertian Keputusan TUN adalah Keputusan KPU baik di Pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilu"*. Sekalipun yang dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan pasal tersebut adalah mengenai hasil pemilu, tetapi SEMA No. 8/2005 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Pilkada mengartikan hasil pemilu *"meliputi juga keputusan-keputusan lain yang terkait dengan pemilu"*. Selain itu dalam berbagai Yurisprudensi MA telah digariskan bahwa keputusan yang berkaitan dan termasuk dalam ruang lingkup politik dalam kasus pemilihan tidak menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya. Untuk mengisi kekosongan hukum dan menghindari penafsiran menyimpang tersebut maka SEMA No. 8/2005 seharusnya dicabut.

## Penutup

Dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang berkualitas dan memiliki integritas tinggi maka perlu dilakukan penyempurnaan terhadap aturan yang telah ada melalui penambahan aturan, penegasan maksud dan sinkronisasi antarperaturan perundang-undangan yang ada salah satu di antaranya adalah melalui pembuatan instrumen-instrumen komplain atas terjadinya pelanggaran pemilu yang lengkap, mudah diakses, terbuka, dan adil. Lebih penting lagi adalah memastikan bahwa aturan main yang ditetapkan tersebut dijalankan secara konsisten.

Tersedianya aturan yang konkrit dan implementatif penting untuk menjamin kepastian dan keadilan hukum sehingga pemilu memiliki landasan legalitas dan legitimasi yang kuat sehingga pemerintahan yang dihasilkan melalui pemilu tetap mendapatkan dukungan masyarakat luas. Sejalan dengan itu maka segala pelanggaran yang terjadi dalam proses pelaksanaan pemilu harus diselesaikan secara adil, terbuka, dan konsisten.

Aturan dan saksi pelanggaran pemilu setidaknya merupakan sistem yang sengaja diciptakan dalam rangka terus menerus memperbaiki kualitas demokrasi, adalah tidak akan terhindarkan kepentingan politis golongan mewarnai sistem perundang-undangan. Persoalan independensi dan ketegasan institusi penegak hukum dalam pelaksanaan pemilu menjadi sangat krusial karena yang dihadapi adalah perkara yang menyatu dengan persoalan politik. Sementara itu sebagaimana diketahui jika (aparatus) hukum harus berhadapan dengan kekuatan politik kerap kali hukum harus tunduk pada *political power* yang ada.

Hal tersebut patut ditegaskan mengingat proses reformasi hukum selama ini masih belum berjalan dengan baik, ini terjadi ketika hukum berhadapan dengan kekuatan politik masih seperti keadaan di masa lalu, di mana konsentrasi energi hukum akan selalu kalah jika berhadapan dengan energi politik.<sup>6</sup> Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan hukum di

---

<sup>6</sup> Satjipto Rahardjo, Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum, (Bandung: Sinar Harapan Baru, 1985), hlm. 71.

Indonesia adalah karena tidak adanya otonomi hukum terutama jika berhadapan dengan subsistem politik.<sup>7</sup> Sebagaimana pernah dinyatakan oleh Roberto Mangabeira Unger (1983) melalui studi hukum kritis bahwa semua produk hukum selalu memiliki *hidden political interest* dan penegakan hukum selalu bersifat *subjective* dan *negotiable*.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Moh. Mahfud, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Jogyakarta: Gama Media, 1999). hlm. 2.

<sup>8</sup> Roberto Mangabeira Unger, *Gerakan Studi Hukum Kritis* (Terjemah : Ifdhal Kasim), (Jakarta : ELSAM, 1983)

## Daftar Pustaka

- Fadjar, A. Mukthie. 2008. "Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, Dan DPRD, Pemilu Presiden, dan Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi". Makalah Disampaikan dalam Rapat koordinasi Mahkamah Konstitusi, Dekan Fakultas Hukum dan Pusat Kajian Konstitusi. 20 Juni 2008 di Hotel Sultan Jakarta.
- Jamin, Moh. 2008. "Potensi Sengketa Pemilihan Umum dan Penyelesaian Hukumnya." Makalah disampaikan pada Lokakarya Implementasi Undang-Undang Bidang Politik 2008 Bagi Anggota DPRD Ngawi. Diselenggarakan oleh PKHPOD FH UNS di Hotel Sapphire. Yogyakarta.
- Mahfud, Moh. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gama Media: Jogjakarta.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2009. *Buku Pintar Perselisihan Hasil Pemilihan Umum 2009*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.
- Rahardjo, Satjipto. 1985. *Masalah Penegakan Hukum : Suatu Tinjauan Sosisologi Hukum*. Bandung: Sinar Baru.
- Sanusi, M. Arsyad. 2009. "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD". Makalah Workshop Peningkatan Kompetensi Calon Legislatif Sebagai Peserta Pemilu 2009. Surakarta : P3KHAM dan PKHPOD FH UNS.
- Santoso, Topo, 2009. [http://www.reformasihukum.org/konten.php?nama=KRHNMedia&op=detail\\_krhn\\_media&id=129](http://www.reformasihukum.org/konten.php?nama=KRHNMedia&op=detail_krhn_media&id=129)
- Soekanto, Soerjono. 1983. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Unger, Roberto Mangabeira. 1983. *Gerakan Studi Hukum Kritis* (Terjemah : Ifdhal Kasim), Jakarta : ELSAM.

## **MEMPERTARUHKAN KUALITAS PEMILU: PROSEDUR ADMINISTRASI DAN MUTILASI HAK PILIH WARGA NEGARA**

Isharyanto

### ***Abstract***

*This article discript how to performance of democratic election system that is nessecary of the elements. i.c. the surfage of citizen. The Election of 2009 become undemocratic conditions when the universal partisipation of citizen did not fulfil. The admnistrative procedur by Law Election 2008 and mismanagment of the population database has get the early problems. There are the Ministry of Home Affair, the President, and the Election Commission must take the responsibility. Many problems become the efect of the uneligthened principle in the election, there are the management of population database, the procedure of recheck resent database, and the model of population administratif to uanability Election Commission to perform the election process. Perhaps in the future the uneligthened principle in the election must be avoid menas the administration of population system and the mechanism of the election process.*

*Keywords: election system, democratic election.*

### **Pendahuluan**

Menarik dicermati, Pemilu Legislatif 2009 yang termasuk menampilkan wajah demokratis, menyisakan satu persoalan terkait dengan hak asasi manusia, yaitu masalah Daftar Pemilih Tetap (DPT). Dari pengamatan terhadap pemberitaan di media massa terungkap bahwa dalam Pemilu Legislatif tanggal 9 April

2009 yang lalu, warga negara yang mempunyai hak pilih tetapi tidak menggunakan haknya mencapai 49.677.076 orang atau 29,01 % dari DPT. Jumlah ini di luar warga negara yang terpaksa tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena kecacauan administratif DPT.

Harian *Kompas*, edisi 29 Mei 2009, mengidentifikasi sejumlah kecacauan DPT yang terjadi dalam pemilu legislatif lalu mencakup 4 (empat) kelompok persoalan seperti disajikan dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 1**  
**Kekacauan Daftar Pemilih Tetap**  
**Pemilu Legislatif Tahun 2009**

No	Fokus Persoalan	Keterangan
1	Warga negara yang mempunyai hak pilih tetapi tidak terdaftar dalam DPT	Sudah berpuluh tahun bermukim tetapi tidak masuk dalam DPT
		Mempunyai Kartu Tanda Penduduk (KTP) setempat tetapi tidak masuk dalam DPT
		Mempunyai kartu keluarga, tetapi tidak masuk dalam DPT
		Dalam Pemilu 2004 bisa memilih tetapi pada Pemilu 2009 tidak masuk dalam DPT
		Mempunyai hak pilih dalam Pemilu Kepala Daerah (Pilkada) tetapi tidak masuk dalam DPT
		Dalam satu keluarga ada yang masuk DPT, ada yang tidak
2.	Warga negara yang tidak mempunyai hak pilih terdaftar dalam DPT	Warga yang sudah meninggal, anak-anak, anggota TNI/Polri
3.	Warga negara yang kehilangan hak pilih	Tidak ada TPS keliling di rumah sakit dan lembaga pemasyarakatan
		Tidak mempunyai kartu mutasi (Formulir A5)
4.	Warga negara yang kehilangan hak pilih karena kelainan administratif	Munculnya pemilih ganda
		Terdaftar dalam DPT tetapi tidak mendapatkan surat undangan
		DPT tidak dipasang dalam TPS

Dalam percakapan tidak resmi, kelompok warga negara yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya itu seakan-akan dipaksa menjadi “golongan putih” (golput). Tudingan kepada kecacuan manajemen penyelenggaraan pemilu segera dialamatkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang memegang amanah sebagai operator dan regulator pemilu. Pada sisi lain, sejumlah tokoh politik dan partai politik “berkoalisi” mengkritik kualitas pemilu dan bahkan menuding ketidakbecusan pemerintah, terutama Presiden, sebagai penyebab tunggal permasalahan tersebut. Puncaknya, bahkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membuka suara, dengan mengajukan hak angket untuk meminta keterangan resmi pemerintah soal ini. Di sisi lain, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengeluarkan pernyataan yang membenarkan adanya kecacuan DPT, tetapi menolak bertanggung jawab karena secara ketatanegaraan, KPU merupakan lembaga nasional, tetap, dan mandiri yang mempunyai kapasitas hukum untuk memberi penjelasan terhadap hal itu.

Tulisan ini tidak akan membahas asal muasal kecacuan itu, tetapi mempunyai pendapat bahwa kecacuan penetapan DPT sesungguhnya amat sulit untuk dipahami sebagai persoalan administrasi belaka. Tulisan ini juga sepakat bahwa DPT sebagai bukti formal partisipasi rakyat dalam pemilu merupakan faktor penting yang dapat dihubungkan dengan kualitas mekanisme dan proses penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

## **Pembahasan**

### **1. Hak Pilih dan Kualitas Pemilu**

Ketika membahas demokrasi sebagai saluran formal untuk menciptakan sistem politik, Robert A. Dahl menunjuk adanya persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat sebagai salah satu faktor yang penting.<sup>1</sup> Oleh Lyman Tower Sargent, persamaan hak pilih itu dianggap sebagai wujud persamaan hak dan kebebasan di antara warga negara yang berkorelasi erat dengan sistem perwakilan yang efektif dan sistem

---

<sup>1</sup> Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahan Sahat Simamora, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), hlm. 10-11.

pemilihan yang menghormati ketentuan mayoritas.<sup>2</sup> Oleh karena itu, seperti dikatakan oleh Juanda, agar pemilu tidak hanya sekadar seremonial belaka sebagai sebuah agenda kenegaraan yang semu, maka hak pilih itu harus didukung dengan perangkat hukum, sarana dan prasarana yang memadai .

Dalam pandangan Robert A. Dahl dalam karyanya yang lain, hak pilih sebagai faktor penting dalam pemilu demokratis dapat diukur minimal dengan 4 (empat) nilai.<sup>3</sup> *Pertama, inculsiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikutkan dalam pemilu. *Kedua, equal vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama. *Ketiga, effective partisipation*, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya. *Keempat, enlightned understanding*, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politik secara akurat setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya. Hal ini sejalan dengan pendapat IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) yang menyatakan bahwa adanya pengakuan terhadap hak pilih universal harus diadopsi dalam kerangka hukum untuk menjamin pemilu yang demokratis.<sup>4</sup>

Dalam konteks kerangka pemikiran itu, kiranya tidak diragukan lagi bahwa peraturan perundang-undangan pemilu tidak boleh mengabaikan adanya partisipasi universal untuk menjamin terlaksananya pemilu yang berkualitas. Demikian juga, kiranya tidak bisa diterima bahwa prosedur-prosedur administrasi harus diletakkan lebih superior ketika terjadi pengingkaran terhadap hak pilih tersebut. Persoalan selanjutnya adalah bagaimanakah jika terjadi kekacauan penggunaan hak pilih bagi warga negara seperti dipaparkan di awal paragraf ini dihubungkan dengan pemilu yang berkualitas tersebut?

---

<sup>2</sup> Lyman Tower Sargent. *Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer, Sebuah Analisis Komparatif, terjemahan Sahat Simamora*, (Jakarta: Airlangga, 1987), hlm. 29-50.

<sup>3</sup> Robert A. Dahl, "Procedural Democracy", dalam P. Laslett & J. Fishkin (Eds.), *Philosophy, Politics, and Society*. (New Haven: Yale University Press, 1979), hlm. 97-133.

<sup>4</sup> IDEA, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, (Jakarta: IDEA, 2002), hlm. 39-47.

## 2. Hak Pilih dan Prosedur Administrasi

Operasionalisasi dan pembentukan regulasi pemilu didelegasikan kepada lembaga penyelenggara Pemilu, dalam hal ini adalah KPU (UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu). Salah satu wewenangnya adalah mendaftarkan warga negara yang sudah mempunyai hak pilih (Pasal 19 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu). Bagaimanapun, legislasi memaksa bahwa untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara harus terdaftar sebagai pemilih (Pasal 20 UU No. 10 Tahun 2008). Daftar pemilih itu berbasis data kependudukan yang dimutakhirkan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk menghasilkan daftar pemilih sementara (Pasal 32-34 UU No. 10 Tahun 2008). Daftar pemilih sementara itu setelah dikoreksi dan diumumkan kemudian direkapitulasi oleh KPU dan KPUD (Pasal 47 UU No. 10 Tahun 2008) dan pada tahap ini pelaksanaannya diawasi oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).

Ketika basis penyusunan DPT adalah data kependudukan, maka di sinilah sebenarnya akar persoalan sebenarnya. Artinya, kekacauan DPT bukanlah sebab, tetapi akibat dari masalah data kependudukan. Tak satupun dari 4 (empat) Presiden pada era reformasi yang berhasil menata administrasi kependudukan secara layak. Akibatnya, 3 (tiga) pemilu legislatif (1999, 2004, dan 2009), satu pemilu presiden (2004), dan lebih dari 450 pilkada sejak 2005 selalu muncul masalah terkait dengan DPT. Kekacauan DPT pada Pemilu Legislatif 2009 lalu hanyalah klimaks dari masalah laten itu.

Ketika terbit UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, ada beban kepada penduduk untuk melaporkan Peristiwa Kependudukan, yaitu pindah, datang, perubahan alamat dan tempat tinggal, serta perubahan status kependudukan menjadi tempat tinggal tetap dalam waktu setahun. Peristiwa ini membawa akibat kepada penerbitan kartu keluarga, kartu tanda penduduk, dan lain-lain. Pada praktiknya, mobilitas penduduk yang amat tinggi tidak disertai dengan kesadaran untuk melaporkan peristiwa pindah, datang, serta perubahan alamat dan tempat tinggal seperti diperintahkan dengan undang-undang. Sistem administrasi kependudukan model *de jure* ini

yang menyebabkan tidak diakuinya para pekerja musiman, pemilik rumah yang dikontrakkan dan tinggal di tempat lain, mahasiswa yang belajar bukan di tempat tinggalnya, dan lain-lain.

Sayangnya juga, administrasi kependudukan yang kacau itu dijadikan pijakan untuk membentuk Data Potensial Pemilih Pemilu (DP4) dan kemudian oleh KPU dimutakhirkan menjadi Daftar Pemilih Sementara (DPS). Dalam hal ini, KPU juga tidak menerbitkan peraturan mengenai cara pemutakhiran data itu oleh KPU di daerah dan berdasarkan pemberitaan mekanisme ini amat bergantung kepada inisiatif RT. Berbeda dengan KPU dalam Pemilu 2004, untuk memutakhirkan data dilakukan secara *de facto* yang tidak lain harus melakukan penyisiran ke rumah tangga, bangunan lain, yang dihuni, penghuni liar, dan lain-lain. Tampaknya kebijakan dalam Pemilu 2004 itu tidak lagi dilanjutkan.

Meskipun aktor utama penetapan DPT adalah KPU, tetapi lembaga ini tidaklah tepat jika harus bertanggung jawab sendirian. Departemen Dalam Negeri (yang mempunyai otoritas terhadap pendataan dan administrasi kependudukan) dan Presiden (sebagai penanggung jawab tertinggi administrasi pengelolaan pemerintahan, Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) adalah pihak-pihak yang selayaknya juga harus bertanggung jawab. Pada titik ini, dapat dipahami jika para (calon) pemilih yang hak politiknya dimutilasi punya alasan kuat untuk melakukan aksi kolektif menuntut pertanggungjawaban para pejabat dan lembaga terkait. Seperti dikatakan Eep Saefullah Fatah, mereka berhak memperkarakan pelecehan hak-hak politik mereka melalui jalur hukum secara elegan dengan melintasi sekat partai atau pilihan politik.<sup>5</sup>

### **Pilihan ke Depan**

Secara substantif ketentuan dan tahapan pemilu tidak boleh merenggut hak pilih warga negara. Mutilasi terhadap hak pilih seperti yang terjadi dalam Pemilu Legislatif yang lalu tidak boleh sekedar dicerca, tetapi harus secara hati-hati disikapi guna

<sup>5</sup> Eep Saefullah Fatah, "Dosa Pemilu 2009", *Kompas*, 11 April 2009, hlm. 15.

perbaikan di pemilu yang akan datang. Pencederaan hak pilih tidak boleh dipahami hanya berhenti pada masalah DPT dan lebih-lebih terlalu sederhana jika dikatakan sebagai bencana administrasi saja. Sebuah prosedur administrasi harus tunduk, ter subordinasi, dibuat luwes, sehingga dapat menyesuaikan dengan pemenuhan hak warga negara.

Agenda besar administrasi kependudukan harus tuntas dan ke depan tampaknya gabungan model *de jure* dan model *de facto* harus dilakukan dalam pemutakhiran data pemilih. Lembaga semacam KPU dan KPU Daerah terlalu besar jika hanya berperan melakukan rekapitulasi semata-mata. Sebetulnya validasi pemilih dapat dilakukan pada hari pemungutan suara, berdasarkan bukti identitas diri, seperti akta kelahiran, SIM, KTP, ijazah dan paspor. Harus dihindarkan ketidakpastian dan ketaksiapan tahapan pemilu yang menjadi otoritas KPU. Jika hak pemilih dicerai, maka legitimasi dan kualitas pemilu akan dipertanyakan, dan secara ketatanegaraan, maka keteraturan politik disudutkan di persimpangan *democratic reversal*.

### Daftar Pustaka

- Dahl, Robert A. 1979. "Procedural Democracy", dalam P. Laslett & J. Fishkin (Eds.), *Philosophy, Politics, and Society*. New Haven: Yale University Press.
- , 1985. *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, terjemahan Sahat Simamora. Jakarta: Rajawali Press.
- Eep Saefullah Fatah. "Dosa Pemilu 2009". *Kompas*, 11 April 2009.
- IDEA. 2002. *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta: IDEA.
- Lyman Tower Sargent. 1987. *Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer, Sebuah Analisis Komparatif*. terjemahan Sahat Simamora. Jakarta: Airlangga.

## MEMETAKKAN PERILAKU PEMILIH TAHUN 2009

Heri Setiawan

### **Abstract**

*Presidential Election 2009 count to stay more days. Pessimism about the implementation of various Presidential Election 2009 in the developing community. Many experts assess the implementation of the Presidential Election will be worse from the Election Legislative. In the Election Legislative Searched the conduct after the elections is the worst in history along the Election in Indonesia. Fact proves the weakness in the KPU in managing the annual five-democracy agenda, the issues appear much better from profanity list DPT is increasing golput systematically because they were not registered Voter in the DPT, the distribution of election that is not appropriate time and place, and offense violations of the election until now still finish in the Constitutional Court. Apart from that all have interesting phenomenon that we need to be. Interesting phenomenon that is Hanura Party and Gerindra Party where they are including the new party but justu acquisition parliament voted to exceed 2.5% threshold, while Golkar, PDIP, PPP, PKB, PBB has decreased a significant voice. While the Democratic Party and PKS Improvement pan voice. In this paper the author tries to identify with the voters associate the behavior Democration process in Indonesia.*

*Keywords: Presidential election, voters, democration*

### **Pendahuluan**

Pemilihan Umum Presiden 2009 tinggal hitungan hari lagi. Berbagai pesimisme tentang pelaksanaan Pemilu Presiden 2009

berkembang di masyarakat. Banyak pakar menilai pelaksanaan Pemilu Presiden akan lebih buruk dari Pemilu Legislatif. Pemilu Legislatif yang barusan usai merupakan pelaksanaan Pemilu yang paling buruk sepanjang sejarah Pemilu di Indonesia. Kenyataan di lapangan membuktikan ketidaksiapan KPU dalam mengelola agenda demokrasi lima tahunan tersebut, masalah-masalah banyak bermunculan baik dari carut-marut daftar DPT yang mengakibatkan meningkatnya golput secara sistematis karena tidak terdaftarnya Pemilih dalam DPT, distribusi pemilu yang tidak tepat waktu dan tempat, maupun pelanggaran-pelanggaran pemilu yang sampai sekarang masih disebut Mahkamah Konstitusi. Maka tidak mengherankan banyak pihak mensinyalir angka golput akan lebih tinggi dari Pemilu Legislatif yang barusan usai, mengingat apatisme masyarakat yang meningkat akibat carut-marutnya Pemilu Legislatif plus berbagai kendala yang ada di tubuh KPU yang belum terselesaikan. Bahkan ada yang mewacanakan, sebaiknya pelaksanaan Pemilu Presiden 2009 diundur saja hingga tuntasnya berbagai masalah dan polemik yang masih merebak di mana-mana sampai hari ini.

Benarkah kualitas Pemilu 2009 lebih buruk dari Pemilu 2004? Benarkah masyarakat tidak lagi memiliki ekspektasi yang tinggi atas pelaksanaan pemilu kali ini? Apakah tingkat golput akan membengkak dalam Pemilu Presiden kali ini sebagaimana yang terjadi dalam Pemilu Legislatif yang barusan usai, ataupun seperti sejumlah pilkada gubernur, bupati dan walikota di daerah yang sepi pemilih? Tulisan ini mencoba membahas bagaimana perilaku pemilih (*voters behavior*) dalam Pemilu 2009.

### **Kerangka Teoritis**

Dalam sistem politik yang demokratis, rakyat mempunyai hak untuk memilih wakil rakyat yang terhimpun dalam partai politik untuk duduk di parlemen, di satu sisi, dan juga mempunyai hak untuk terlibat aktif dalam kontestasi politik itu sendiri (hak dipilih), pada sisi lainnya.

Dalam sistem politik modern, tidak satu pun negara yang disebut demokratis (oleh masyarakat internasional) apabila tidak mengadakan pemilu. Permasalahannya, apakah pemilihan itu

dilakukan dengan adil, transparan, dan jujur, itu merupakan hal lain. Oleh karena itu, ketika perang dingin berlangsung, hampir semua negara berusaha mengidentifikasi diri sebagai negara demokratis dengan cara melaksanakan pemilu secara berkala. Walau pada saat yang lain, Pemilu dilakukan hanya untuk melegitimasi tindakan nyata rejim yang otokratik (Chehabi & Linz 1998).

Sebelum sampai pada telaahan tentang perilaku pemilih, terlebih dahulu perlu dipahami ihwal tipologi pemilih. Berdasarkan pendekatan tipologi ini, pemilih (*voters*) dapat dikelompokkan ke dalam empat golongan, yaitu pemilih rasional (*rational voter*), pemilih kritis (*critical voter*), pemilih tradisional (*traditional voter*), dan pemilih skeptis (*skeptic voter*).<sup>1</sup>

**Pemilih rasional** adalah pemilih yang mempunyai perhatian tinggi terhadap program kerja partai politik atau kontestan pemilu. Program kerja yang menjadi *concern* mereka adalah kinerja parpol/kontestan di masa lalu (*backward looking*) dan tawaran program dari parpol/kontestan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang dihadapi (*forward looking*). Pemilih rasional tidak begitu mementingkan ideologi dari parpol atau kontestan. Faktor seperti azas, asal usul, nilai tradisional, budaya, agama, dan psikografis.

**Pemilih kritis** adalah pemilih yang *concern* pada program kerja parpol atau kontestan pemilu, namun dalam melihat program kerja itu mereka menggunakan paradigma sistem nilai yang diyakininya. Buat mereka, program kerja parpol atau capres tidak saja harus sesuai dengan ekspektasi dan permasalahan yang mereka hadapi, namun juga harus selaras dengan ideologi atau sistem nilai mereka. Sebagai contoh, program meningkatkan pendapatan daerah dengan membuka tempat-tempat perjudian secara logika baik, tapi bagi konstituen PKS program itu tidak sesuai dengan sistem nilai yang mereka anut. Menurut Downs, pemilih akan cenderung memberikan suaranya kepada parpol atau kontestan yang menawarkan suatu program yang memiliki kesamaan (*similarity*) dan kedekatan (*proximity*) dengan sistem

---

<sup>1</sup> Firmanzah, *Marketing Politik: Antara Pemahaman dan Realitas* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007), hlm. 134-138.

nilai dan keyakinan mereka.<sup>2</sup>

**Pemilih tradisional** adalah pemilih yang memiliki orientasi ideologi dan sistem keyakinan sangat tinggi. Pemilih jenis ini sangat mengutamakan kedekatan sosial-budaya, nilai (*values*), asal usul (primordial), agama, dan faham sebagai ukuran untuk memilih parpol atau capres dalam pemilu. Mayoritas konstituen PKB dan PDI-P dapat dikategorikan ke dalam tipologi pemilih tradisional.

**Pemilih skeptis** adalah pemilih yang tidak memiliki orientasi baik kepada ideologi atau sistem nilai dan program kerja yang ditawarkan parpol atau seorang capres. Mereka adalah kelompok masyarakat yang skeptis terhadap pemilu. Di mata mereka, parpol apapun atau capres manapun yang menang pemilu, keadaan tidak akan berubah.

Sementara itu Saiful Mujani pernah menguji enam faktor yang mempengaruhi perilaku memilih (*voting behavior*), yaitu faktor kepemimpinan (*leadership*), identifikasi partai (party ID), orientasi religius, ekonomi politik, sosiologis dan demografis dalam Pemilu 1999 dan 2004 di Indonesia. Menurut kesimpulannya, faktor identifikasi partai dan kepemimpinan signifikan mempengaruhi perilaku pemilih dalam menentukan pilihannya pada pemilu legislatif dan pilpres.

### **Laporan Hasil Survei: Perilaku Pemilih Indonesia 2009**

Kurang dari 30 hari menjelang pemilu 9 April 2009, empat lembaga kajian yaitu CSIS, LP3ES, P2P LIPI, dan PUSKAPOL FISIP UI merilis hasil survei tentang Perilaku Politik Masyarakat menuju Pemilu 2009 yang dilakukan bersama pada tanggal 9-20 Februari 2009<sup>3</sup>. Survei ini bertujuan untuk memetakan afiliasi, preferensi dan pilihan politik pemilih Indonesia di awal tahun 2009 ini berdasarkan persepsi sosial, ekonomi dan politik mereka.

---

<sup>2</sup> A. Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper-Row, 1957).

<sup>3</sup> Sunny Tanuwidjaja, *Laporan hasil survei: Perilaku pemilih Indonesia 2009* www.csis.or.id, 16 Maret 2009

Temuan survei menunjukkan adanya angka yang cukup signifikan mengenai ketidaktahuan tanggal diadakannya pemilihan umum legislatif 2009. Hal ini juga didukung dengan mayoritas masyarakat pemilih yang berkarakter pasif dan tidak yakin bahwa dirinya ada dalam daftar pemilih untuk pemilu legislatif 2009 ini.

Dalam bagian partisipasi politik dan harapan terhadap pemilu, survei menemukan bahwa Pemilu 2009 ternyata disikapi dengan rasa optimistik oleh sebagian besar masyarakat. Sebanyak 69% masyarakat menganggap pemilu akan dapat membawa perubahan ke arah kehidupan yang lebih baik. Sebagian masyarakat (58%) merasa yakin bahwa pemilu akan berlangsung jujur dan adil.

### **Hasil Survei LSN**

Lembaga Survei Nasional (LSN) secara spesifik telah mengamati perilaku pemilih menghadapi Pemilu 2009 sejak September 2007. Dalam setiap survei nasional yang dilakukan LSN selalu ditanyakan kepada responden faktor-faktor yang mempengaruhi pilihan mereka terhadap parpol maupun capres dalam Pemilu 2009 ini. Selain survei-survei nasional, LSN juga melakukan survei di berbagai dapil yang diantaranya juga menanyakan alasan responden memilih parpol atau calon presiden.

Dalam serangkaian survei yang dilakukan LSN tersebut ditemukan sejumlah variabel yang mempengaruhi pilihan responden terhadap parpol maupun capres, diantaranya program kerja parpol/ capres, faktor kepemimpinan, ideologi atau sistem nilai, dan faktor-faktor sosial ekonomi.

Survei LSN 10-12 Desember 2008 menemukan fakta bahwa mayoritas publik (47,2 persen) mengaku akan memilih parpol dalam Pemilu 2009 lebih karena faktor program kerja yang ditawarkan parpol. Kemudian 8,3 persen publik mengaku lebih tertarik menyoroti rekam jejak (*track record*) atau kinerja parpol di masa lalu. Survei LSN di sejumlah dapil sejak bulan Oktober 2008 yang diantaranya ditujukan untuk mengetahui alasan responden dalam memilih capres, 51,2 persen mengaku mereka

lebih mempertimbangkan program kerja dari para capres.

Temuan LSN tersebut menunjukkan bahwa pemilih Indonesia sebenarnya dapat dikategorikan ke dalam pemilih rasional (*rational voters*). Keputusan mereka untuk menjatuhkan pilihan pada parpol atau capres dalam Pemilu 2009 nanti akan lebih banyak dipengaruhi oleh sejauhmana parpol dan capres menawarkan program kerja yang memiliki *similarity* dan *proximity* dengan ekspektasi dan permasalahan yang mereka hadapi.

Temuan lain LSN adalah 16,5 persen publik mengaku lebih tertarik pada ideologi, azas atau sistem nilai yang diusung parpol. Artinya mereka mengaku akan memilih parpol yang memiliki kedekatan dengan sistem nilai yang mereka yakini. Sementara sebanyak 14,1 persen mengaku lebih tertarik pada figur yang memimpin parpol. Ini berarti bahwa sekitar 30 persen calon pemilih Indonesia dalam Pemilu 2009 nanti masih tergolong pemilih tradisional (*traditional voters*).<sup>4</sup>

Faktor lainnya, seperti faktor ekonomi nampak tidak cukup signifikan meskipun banyak sinyalemen mengatakan bahwa banyak pemilih kita hanya mau datang ke TPS untuk memilih parpol tertentu jika ada imbalan nyata seperti berupa uang atau sembako. Faktor sosiologis, seperti pengaruh tokoh masyarakat, aparat pemerintah maupun orang tua juga tidak lagi signifikan mempengaruhi perilaku pemilih sebagaimana dalam era Orde Baru.

### **Pergeseran Prilaku Memilih**

Dilihat dari hasil Pemilu Legeslatif 2009 yang menempatkan partai demokrat sebagai pemenang. Bisa dicermati adanya pergeseran kekuatan politik maupun pergeseran prilaku memilih. Dalam studi prilaku memilih, para ahli menyebutkan sedikitnya ada tiga teori untuk melihat prilaku memilih dalam sebuah pemilihan umum. Prilaku memilih seseorang dalam sebuah pemilihan dipengaruhi beberapa faktor. Heywood (1997:225-226) Gaffar (1988) misalnya mencatat ada sedikitnya empat teori dalam menjelaskan prilaku memilih.

<sup>4</sup> Laporan Survei Nasional LSN bulan Oktober 2008 di 33 provinsi di Indonesia.

Pertama, model Identifikasi Partai. Teori paling awal tentang prilaku memilih ini didasarkan pada keterikatan seseorang secara *psycologis* terhadap sebuah partai tertentu. Seseorang pemilih mendasarakan pilihannya kepada partai yang dirasa merupakan partainya. Hal ini juga terjadi dalam pemilihan kandidat preperensi memilih didasarkan pada kandidat yang pemilih rasa sebagai kandidat partainya.

Kedua, model Sosiologis. Dalam model sosiologis prilaku memilih seseorang didasarkan pada faktor-faktor sosiologis seperti klas sosial, gender, etnisitas, agama dan kewilayahan.

Ketiga, model pilihan rasional. Model ini menjelaskan bahwa prilaku memilih seseorang adalah sebuah kegiatan rasional. Artinya seseorang memilih kandidat atau partai didasarkan kepada preperensi kepentingan pribadinya. Pemilih yang rasional melihat adakah program yang ditawarkan kandidat menguntungkan dirinya atau tidak.

Keempat, model ideologi dominan. Teori ini merupakan teori prilaku memilih yang didasarkan kepada proses manipulasi ideologi dan kontrol yang dilakukan rezim atau pemerintah yang berkuasa. Seseorang memilih lebih didasarkan kepada ketakutan terhadap rezim atau manipulasi dan hegemoni kekuasaan yang sedang berkuasa. Pemilihan umum pada negara-negara otoriterian merupakan contoh yang nyata tentang berjalannya model ini.

Di Indonesia ada empat fase model prilaku memilih sejak tahun 1955 hingga sekarang yaitu model sosiologis dan politik aliran pada pemilu 1955, model ideologi dominan pada masa orba, model sosiologis dan politik aliran jilid 2 pada pemilu tahun 1999. Pasca tahun 1999 faktor psikologis dan ketokohan semakin menguat, terutama pada pemilu 2009.

Model sosiologis umumnya terjadi di dua pemilu yaitu pemilu 1955 dan 1999. Dalam studi pemilihan umum di Indonesia tahun 1955 banyak ilmuan politik merujuk pada teori politik aliran Clifort Gertz tentang priyayi, santri dan abangan. Dalam pemilu pertama ini, prilaku memilih sangat dipengaruhi oleh budaya masyarakat sebagai bentuk dari model sosiologis. PNI sebagai

partai pemenang didukung oleh kelompok priyayi, Masyumi dan NU didukung oleh santri serta PKI oleh kalangan abangan.

Pola perilaku memilih dalam pemilu 1955 serupa dengan pemilu 1999. Pemilu 1999 dan memperlihatkan kepada kita tentang begitu kuatnya politik identitas dalam perilaku memilih masyarakat Indonesia. Euforia pendirian partai politik pasca terkecangnya aspirasi masyarakat era orba, membuat jarak ideologi antar parpol sangat jauh. Masyarakat pun masih memilih berdasarkan model sosiologis politik identitas. Agama, suku dan aliran adalah variabel dominan dalam menentukan pilihan seseorang terhadap partai atau kandidat.

Di kalangan elite trend politik identitas ini dapat terlihat dalam munculnya poros tengah yang merupakan representasi kelompok Islam dalam SU MPR 1999. Kelompok ini hadir sebagai tandingan kelompok nasionalis sekuler, PDI-P dan Golkar. Poros tengah pun sukses menaikkan Gus Dur sebagai presiden Indonesia yang ketiga. Sering dengan turunnya Gus Dur dan naiknya Megawati dan Hamzah Haz sebagai wapres, politik identitas dan konflik ideologi perlahan mulai memudar.

Menangnya partai demokrat tak pelak membuktikan kepada kita bahwa popularitas seorang tokoh menjadi penting dalam memenangkan sebuah parpol dalam pemilu legislatif di Indonesia. Jika pada tahun 1999 perilaku memilih masih didasarkan pada politik identitas dan politik aliran, maka pada pemilu kali ini banyak analis melihat terjadi pergeseran ke model psikologis kedekatan dengan tokoh politik tertentu. Dalam hal ini kemenangan demokrat lebih disebabkan ketokohan SBY ketimbang faktor-faktor yang lain.

Ketokohan dan popularitas SBY ternyata mampu mengalahkan mesin partai dari parpol yang sudah mapan asam garam perpolitikan Indonesia, seperti PDI-P dan Golkar. Ketokohan dan popularitas SBY juga mampu mengalahkan militansi kader dan sekaligus efektifitas mesin partai seperti PKS.

Adakah model perilaku memilih yang lain? Politik uang mungkin salah satu jawabannya. Hal ini memang perlu diteliti

dalam perilaku memilih di Indonesia. Dalam studi tentang demokrasi di dunia (Kaplan: 1994 dan Lipman:2002) politik identitas dianggap sebagai fenomena awal dalam sebuah negara yang baru memulai demokrasi. Selanjutnya politik uang bisa merupakan fase berikutnya. Studi Mancur Olsen di eks-negara Uni Soviet memperkuat tesis bahwa mahalanya ongkos demokrasi dalam pemilu bisa jadi disebabkan oleh politik uang dan pragmatisme pemilih. Implikasi selanjutnya adalah munculnya korupsi oleh para politisi untuk mengembalikan modal politik yang besar dalam pemilu.

### **Kebangkitan Perilaku Pemilih Rasional**

Melihat hasil perolehan suara nasional Pemilu Legislatif yang barusan di umumkan, banyak hal yang menarik untuk dikaji, antara lain kemenangan Partai Demokrat atau sebaliknya kekalahan dua parpol besar Golkar dan PDIP, atau dua parpol baru Gerindra dan Hanura yang dapat lolos parlemen threshold 2,5% mengalahkan partai-partai lain yang sudah ikut pemilu sejak tahun 1999, atau PKS yang perolehan suaranya merangkak naik dari pemilu ke pemilu, atau partai yang berbasis Islam lainnya mengalami kemerosotan perolehan suara yang cukup tajam seperti PKB dan PPP bahkan PBB dan PBR langsung tersingkir tidak masuk parlemen threshold.

Membahas kemenangan Demokrat dan atau kenaikan suara PKS dan atau pencapaian suara Gerindra dan Hanura yang melebihi dari parlemen threshold pada Pemilu 2009, secara tidak langsung membahas kekalahan partai-partai lain seperti Golkar, PDIP, PPP, PKB, PBB dan lain-lainnya. Dan membahas perubahan perolehan suara parpol baik yang naik maupun yang turun sama dengan membahas perubahan perilaku pemilih dalam menentukan pilihannya.

Hubungan antara perilaku pemilih dan partai politik dalam pemilihan umum telah menjadi kajian lama di negara-negara demokrasi. Bone dan Ranney dalam bukunya *Politics and Voters* (1963) mengemukakan bahwa orang Amerika Serikat dalam menentukan pilihannya dikarenakan oleh tiga alasan yakni ikatan emosional yang kuat dengan parpol (*party identification*), isu atau

program atau visi dan misi yang dijanjikan (*issue orientation*), dan kualitas figur kandidat/calon (*candidate orientation*) tanpa dikaitkan dengan parpol atau isu / program yang diusung. Pilihan rakyat yang dijatuhkan kepada Partai Demokrat pada Pemilu 2004 sehingga Demokrat langsung menempatkan pada posisi papan tengah, yang kemudian juga sukses mengusung Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menjadi Presiden 2004-2009, bukan karena kinerja parpol yang hebat dan kader yang handal dan militan, akan tetapi karena pemilih lebih melihat sosok atau figur SBY yang mempunyai kualitas dan daya pikat pribadi yang mengagumkan dan ini mampu mengalahkan tokoh-tokoh nasional lainnya, termasuk incumbent waktu itu (Megawati). Demokrat sebagai partai yang baru, tentu struktur organisasinya belum serapi parpol lama dan pengalamannya juga belum ada. Kader Partai Demokrat baik di tingkat nasional dan di daerah juga tidak begitu menonjol kiprahnya. Isu yang diusung partai Demokrat pada waktu itu juga tidak jauh berbeda dengan parpol yang lain. Namun karena daya pikat dan pesona figur SBY yang mengalahkan tokoh-tokoh nasional lainnya maka pilihan rakyat menjatuhkan pada Partai Demokrat dengan harapan SBY lah yang bisa menjadi Presiden. Itu terbukti pada Pemilu Legislatif 2004 Demokrat langsung melesat jauh dan Pilpres 2004 dimenangkan SBY.

Kemenangan Demokrat pada Pemilu 2009 selain karena faktor SBY sebagaimana pada Pemilu 2004, juga karena sebagai incumbent mampu membuat program nyata yang langsung dirasakan rakyat miskin. Pada umumnya rakyat tidak mau tahu dan tidak penting untuk tahu apakah program yang dikerjakan SBY merupakan hasil kerja bareng sejumlah parpol yang berkoalisi atau hanya partai Demokrat, yang jelas figur SBY dapat memenuhi harapan sebagian rakyat khususnya rakyat miskin sehingga Partai Demokrat pun terangkat naik.

Kendatipun perjalanan pemerintahan SBY mengalami pasang surut dan didera berbagai kritikan karena kebijakan yang dinilai kurang populis, yang oleh Megawati kebijakan Pemerintahan SBY diibaratkan seperti mainan yoyo atau tarian poco-poco, akan tetapi secara umum khususnya dari

segi stabilitas keamanan dan ekonomi makro relatif membaik meskipun belum memuaskan semua pihak. Kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan program PNPM Mandiri kepada rakyat miskin sangat berpengaruh besar terhadap perilaku pemilih yang masuk kategori masyarakat miskin yang dulunya diakui sebagai pendukung PDIP. Sebagai incumbent, SBY mempunyai peluang yang cukup besar untuk membuat program-program riil yang dirasakan langsung oleh masyarakat miskin. Selain itu, sebagai incumbent SBY juga dapat menyusun agenda kegiatan yang dapat langsung bertatap muka dengan berbagai lapisan rakyat yang kemudian berita dan gambarnya muncul di berbagai media massa. Semuanya itu dapat memperkokoh citra positif dan pesona sosok SBY yang memang mempunyai modal daya pikat pribadi yang sangat kuat. Jadi, tidak mustahil apabila pada Pilpres bulan Juli mendatang SBY akan kembali memimpin NKRI untuk yang kedua kalinya.

Pendukung atau pemilih Demokrat tampaknya bukan pemilih yang mempunyai ikatan emosional yang kuat dan mapan terhadap Partai Demokrat. Sebagai partai baru, tingkat kelembagaannya masih rendah dan tidak adanya basis dukungan massa yang jelas, maka menjadikan Partai Demokrat belum terbangun pendukung dan pemilih fanatik sebagaimana parpol yang lain. Pemilih Demokrat tampaknya lebih banyak dikarenakan pemilih terbang (*swing voters*) yang setiap pemilu bisa berubah pilihan. Pemilih terbang merupakan perilaku pemilih yang rasional dan tidak mempunyai ikatan emosional dengan parpol. Mereka menentukan pilihannya berdasarkan kalkulasi atau hitungan untung rugi demi kepentingan dirinya, keluarganya dan atau kelompoknya.

Selain Partai Demokrat dengan SBY-nya, popularitas figur dibalik parpol sehingga parpol dapat mendulang suara lebih dari 2,5 % adalah Wiranto pendiri Partai Hanura dan Prabowo Subiyanto pendiri Partai Gerindra. Kedua tokoh militer tersebut sangat populer karena mempunyai jabatan strategis di masa Pemerintahan Presiden Soeharto sebelum tumbang, dan dua tokoh militer tersebut terkenal karena sangat kontroversial. Keduanya dituding melakukan pelanggaran HAM berat

meskipun sampai sekarang tidak terbukti. Popularitas figur dan didukung dengan modal yang besar serta mampu melontarkan isu-isu yang menyentuh rakyat kecil melalui iklan yang gencar, maka rakyat pun berfikir untuk memilihnya daripada memilih parpol yang tidak kedengaran tokohnya, modal minim, dan isu yang dijanjikan pun juga belum jelas. Jadi, pemilih menentukan pilihannya kepada Gerindra dan Hanura juga lebih banyak faktor karena alasan sosok figur Prabowo dan Wiranto serta ditambah isu atau janji program yang riil, bukan karena kinerja parpol maupun militansi dari kader-kadernya. Buktinya, parpol-parpol lama dan baru yang tidak mempunyai tokoh yang populer (baik yang dianggap berkualitas, tidak berkualitas maupun yang kontroversial) dan kurang gencar dalam menyampaikan isu/program/visi dan misinya ternyata tidak dapat tembus parlemen threshold dan sebagian juga perolehan suaranya merosot. Jadi, PDIP dan Golkar sebagai partai besar yang terpaksa harus bertekuk lutut pada partai Demokrat perlu mawas diri karena tokoh yang dibanggakan dalam partainya (nilai jualnya) sudah rendah dan sudah kurang mendapat simpati masyarakat.

Jika kelebihan sosok figur SBY, Wiranto dan Prabowo yang bersifat individual beserta isu yang dilontarkan merupakan alasan pemilih menentukan pilihannya pada partai Demokrat, Hanura dan Gerindra, maka fenomena perolehan suara PKS yang dari pemilu ke pemilu merangkak naik menunjukkan perilaku pemilih yang rasional dari sisi kelembagaan. Meskipun kenaikan perolehan suara PKS tidak spektakuler seperti Demokrat, namun kenaikan suara pada Pemilu 2009 bagi PKS merupakan simbol keberhasilan pelembagaan parpol dalam masyarakat. Jika parpol yang berbasis Islam mengalami kemerosotan suara yang tajam seperti PKB, PPP, PBB dan PBR, maka PKS mampu membangun lembaganya dengan ideologi dan disiplin partai yang tegas, kader yang jujur, militan dan terpelajar.

Sebagai partai kader, PKS mampu membangun citra positif dan mampu mencerminkan perilaku politik dan kinerja parpol yang islami tanpa harus bersikap ekstrim. Dengan kiprah PKS yang simpatik, akhirnya pemilih yang rasional dan mayoritas beragama Islam menjatuhkan pilihannya pada PKS karena dinilai

kinerjanya bagus dan karakternya jelas dibandingkan partai lain yang berbasis Islam. PKS merupakan simbol partai modern yang tidak mengandalkan figur sebagai pemersatu dan penggerak partai, akan tetapi sudah bekerja atas dasar sistem dengan menempatkan kader di semua lini organisasi sebagai tokoh yang bersih, jujur, terpelajar, berwawasan dan militan. Dari fenomena PKS, para tokoh parpol Islam yang suaranya merosot hendaknya mulai menyadari bahwa perilaku pemilih yang beragama Islam ada kecenderungan memilih parpol nasionalis yang agamis dan atau yang agamis (Islam) tetapi moderat dan berkarakter. Berdasarkan uraian singkat tersebut, kiranya dapat dikemukakan bahwa Pemilu 2009 merupakan awal kebangkitan pemilih rasional dalam menentukan pilihannya. Partai yang tidak mempunyai tokoh dan atau kader yang berkualitas dan bisa dibanggakan serta parpol yang tidak mampu menunjukkan karakternya yang jelas dalam mengusung program-program atau isu riil yang langsung dirasakan masyarakat, maka cepat atau lambat parpol tersebut akan ditinggalkan oleh pemilih terbang yang umumnya rasional dan pendukung fanatiknya lama-lama akan tergerus mengikuti arus kuat yang terjadi.

### **Kesimpulan**

Jika melihat fenomena yang terjadi dapat dilihat dari pergeseran tren pemilih kita dari tren masyarakat pemilih tradisional menuju masyarakat rasional. Hal ini menunjukkan bahwa faktor program kerja yang ditawarkan parpol dan capres akan dominan mempengaruhi perilaku pemilih dalam Pemilu 2009. Dengan kata lain, *basically* mayoritas pemilih Indonesia termasuk dalam tipologi pemilih rasional (*rational voters*).

Meskipun secara potensial pemilih Indonesia adalah pemilih rasional, namun dalam Pemilu 2009 sangat mungkin mayoritas dari mereka akan bergeser menjadi pemilih tradisional atau bahkan mungkin pemilih transaksional dan skeptis, apabila para elit Politik dan kandidat Presiden tidak mempersiapkan program kerja dengan baik.

Mengenai pemilih skeptis yang dengan tegas akan golput dalam Pemilu 2009, menurut hasil-hasil survei, sebenarnya tidak

terlalu besar. Responden yang menyatakan akan golput dalam sejumlah survei LSN jumlahnya sangat variatif, tetapi rata-rata berada di kisaran 2,5 hingga 7 persen. Akan tetapi golput yang terjadi karena carut-marutnya DPT inilah yang di sinyalir lebih banyak. Untuk itu hendaknya KPU segera memperbaiki kinerjanya agar dalam pemilu Presiden presiden buruk itu tidak terjadi lagi.

Memang kasus-kasus tingginya angka golput (pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya yang selama ini terjadi) tidak bisa dijadikan acuan untuk memprediksikan angka golput dalam Pemilu Presiden 2009. Sebab orientasi pemilih dalam pemilu Legislatif, pilkada dengan Pemilu Presiden realitasnya berbeda. Namun jika *trend* penyelesaian problem-problem administrasi pemilih dan sosialisasi tidak juga membaik, bukan tidak mungkin angka golput dalam Pemilu Presiden 2009 akan mencapai di atas 30 persen, lebih besar dari Pemilu Legislatif yang barusan usai.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Bakry , Umar S, *Paper disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Pendidikan Pemilih Menghadapi Pemilu 2009 di Universitas Sebelas Maret (UNS), Solo, 24 Februari 2009.*
- Bone dan Ranney, *Politics and Voters*, \_\_\_\_\_, 1963
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper-Row.
- Campbell, A. 1960. *The American Voters*, New York: Willey.
- Firmanzah, 2007. *Marketing Politik: Antara Pemahaman dan Realitas* , Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Newcomb, T.M., "The Acquaintance Process: Looking Mainly Backward" dalam *Journal of Personality and Social Psychology*, (36), hal. 1075-1083.
- Protho, J.W. , "Explaining The Vote", in D. Kovenock, et.al., *Explaining The Vote: Presidential Choice in The Nation and States* , Chapel Hill: Institute For Research in Social Science, University of North Carolina, 1973.
- Tanuwidjaja , Sunny *Laporan hasil survei: Perilaku pemilih Indonesia 2009* www.csis.or.id , 16 Maret 2009
- \_\_\_\_\_, *Laporan Survei Nasional LSN bulan 33 provinsi di Indonesia*, www.lsn.or.id , bulan Oktober 2008
- www.PalembangPos.com

**ELECTORAL THRESHOLD DAN  
PARLIAMENTARY THRESHOLD SEBAGAI  
MODEL PENYEDERHANAAN SISTEM  
MULTIPARTAI DALAM PEMILIHAN UMUM  
DI INDONESIA**

Aminah

**Abstract**

*In legislative general election 2009, Indonesia apply multipartied system that there are 34 national party and 6 aceh local party that become political parties. But the existence of multipartied system is not ready to be applied in Indonesia. It's proven by the mess up in KPU's works when bringing about electoral technique. It's also proven by recidences which unready with the number of political parties, that must be choosen. In the other hand, multipartied system is not suitable with presidential system. Therefore, in the electional law put electoral threshold and parliamentary threshold into effect which are expected to simplify the multipartied system for next general election.*

*Keywords: multipartied system, general election, electoral threshold, parliamentary threshold.*

**Pendahuluan**

Pemilihan umum 2009 di Indonesia diakui masyarakat internasional sebagai pemilihan yang demokratis tetapi juga paling rumit di dunia. Dikatakan paling rumit karena sistem pemilihan yang digunakan tidak sederhana. Dalam hal ini, pemilihan umum legislatif 2009 diikuti oleh banyak partai yaitu 34 partai nasional dan 6 partai lokal di Aceh. Banyaknya partai

politik yang menjadi peserta pemilihan umum, menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara yang demokratis sehingga diperbolehkan terdapat banyak partai sebagai representasi dari kemajemukan bangsa Indonesia. Tetapi, banyaknya partai politik sebagai peserta pemilihan umum akhirnya menyebabkan sistem pemilihan yang digunakan menjadi rumit. Hal ini dikarenakan, semakin banyak partai politik sebagai peserta pemilihan umum maka semakin banyak pula hal-hal yang perlu dipersiapkan. Termasuk salah satunya adalah yang berkaitan dengan hal teknis pemilihan yang harus disiapkan Komisi Pemilihan Umum seperti penyediaan surat suara yang harus mengakomodir seluruh partai sampai pada perhitungan suara yang tidak mudah pelaksanaannya. Selain itu, masyarakat sebagai subjek pemilihan umum pun akhirnya cukup dibuat bingung untuk memilih salah satu diantara banyak pilihan partai politik yang harus dipilih.

Sistem multipartai yang diterapkan di Indonesia sebenarnya juga tidak sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial yang sedang di jalankan. Scott Mainwaring dalam, "*Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*", *Comparative Political Studies*, mengatakan bahwa sistem presidensial yang diterapkan dalam konstruksi multipartai, akan melahirkan ketidakstabilan pemerintahan dan menghasilkan presiden minoritas dan pemerintah yang terbelah. Hal ini ditunjukkan dari yang selama ini terjadi dimana partai-partai yang mendapat kursi di DPR terfragmentasi oleh kepentingannya masing-masing, sementara kabinet tidak cukup memiliki kekuatan dan selalu ragu untuk membuat kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi yang tegas.

Untuk itu, perlu adanya sebuah cara yang dapat menyederhanakan sistem multipartai ini. Adapun di Indonesia, salah satu cara yang digunakan untuk menyederhanakan sistem multipartai adalah dengan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* yang diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 202 dan Pasal 315.

## **Pembahasan**

### **1. Kesiapan KPU dalam Penerapan Sistem Multipartai pada Pemilihan Umum di Indonesia**

Keberadaan sistem multipartai di Indonesia tampaknya belum siap diterima oleh masyarakat Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan pemilihan umum legislatif 2009 lalu, yang masih menyimpan banyak persoalan. Sebagai pelaksana pemilu yang independen, maka sukses dan tidaknya pemilu tergantung pada kesiapan KPU. Semakin baik kesiapan KPU, maka hasil pemilu pun semakin berkualitas.

Namun faktanya, KPU dinilai tidak siap sebagai penyelenggara pemilu. Ketidaksiapan KPU terbukti dengan sosialisasi pemilu yang tidak begitu optimal sehingga masyarakat bingung saat memilih, logistik pemilu yang terlambat di beberapa daerah, kasus tertukarnya surat suara di daerah pemilihan tertentu, dan permasalahan yang belum terselesaikan sampai saat ini adalah tidak validnya Daftar Pemilih Tetap (DPT). Contoh tidak validnya DPT tersebut misalnya banyak masyarakat yang tidak bisa memilih karena tidak terdaftar di DPT akan tetapi di lain pihak ada juga masyarakat yang sudah meninggal namun masih terdaftar dalam DPT. Bahkan terkait dengan persoalan itu, saat ini, DPR sedang mengajukan hak angket untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah. Persoalan diatas secara langsung menyiratkan bahwa banyaknya partai politik yang ikut sebagai peserta pemilu, maka semakin banyak pula hal-hal teknis yang perlu disiapkan oleh KPU.

Ketidaksiapan KPU dalam mensosialisasikan pemilu, juga membuat masyarakat Indonesia belum siap dengan banyaknya pilihan dari sistem multi partai yang diterapkan saat ini. Sebagian besar masyarakat bingung karena banyak pilihan yang ditawarkan. Mereka sulit menitikberatkan perhatian pada satu partai atau calon anggota legislatif. Pola multipartai sangat membingungkan masyarakat pemilih. Apalagi partai yang ada di setiap pemilu selalu berganti dan bertambah, rakyat pun tidak diarahkan pemahamannya tentang politik yang dapat memaparkan pemikiran mereka tentang ideologi kepartaian.

Banyaknya persoalan yang tersisa dari pemilu kali ini menyebabkan validitas hasil pemilu pun diragukan. Oleh karena itu, seharusnya penerapan sistem multipartai disesuaikan dengan kesiapan sistem struktur –dalam hal ini KPU- untuk melaksanakan seleksi partai-partai tersebut dalam pemilihan umum.

## **2. Sistem Multipartai dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia**

Negara Indonesia adalah negara yang majemuk dengan keberagaman suku bangsa, bahasa, agama, kebudayaan, dan adat istiadat. Antara individu yang satu dengan individu yang lain atau antara kelompok yang satu dengan yang kelompok yang lain memiliki perbedaan yang terkadang sangat prinsip. Oleh karena itu, adanya sistem keterwakilan tiap kelompok dimaksudkan untuk menyampaikan aspirasi kepada pemerintah yang disalurkan oleh partai politik sebagai representasi aspirasi masyarakat.

Sigmund Neumann memberikan pengertian partai politik sebagai organisasi agen politik aktif dari suatu masyarakat yang saling bersaing untuk mendapatkan dukungan dari sebagian besar anggota masyarakat.<sup>1</sup> Lawson juga menyebutkan kategorisasi sistem kepartaian menurut jumlah partai politik sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. *Single-Party-System* (Sistem partai tunggal), yaitu sistem kepartaian dalam suatu negara hanya diperbolehkan terdapat suatu kekuatan politik. Sistem politik yang demikian hanya ada pada negara-negara yang mendukung politisi otoritarian saja;
2. *Two-Party-System* (Sistem dua partai), yaitu sistem kepartaian dalam suatu negara terdapat dua partai yang masing-masing menjadi poros kekuatan politik negara yang bersangkutan;
3. *Pluralistic-party-sysytem* (Sistem multipartai), yaitu

---

<sup>1</sup> Sigmund Neumann dalam Kay Lawson, *The Human Polity*, (Boston USA: Houghton Mifflin Company, 1989), hlm. 253.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 269.

sistem kepartaian yang ada dibedakan oleh faktor ideologi baik perbedaan ideologi tersebut bersifat samar (*moderate pluralism*) atau bersifat tegas (*polarized pluralism*). Dalam sistem ini jelas terdapat lebih dari dua partai yang bersaing dalam suatu negara.

Adanya pendekatan sistem kepartaian juga tak terlepas dari hakikat dari partai politik itu sendiri dalam suatu negara. Pada umumnya para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya empat fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu meliputi:<sup>3</sup>

- 1). Sarana komunikasi politik;
- 2). Sarana sosialisasi politik (*political socialization*);
- 3). Sarana rekrutmen politik (*politik recruitment*);
- 4). Pengatur konflik (*conflict management*).

Dalam UU No.2 tahun 2008 tentang Partai Politik dinyatakan bahwa fungsi partai politik adalah sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas, sarana menciptakan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat, sarana penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat, sarana partisipasi politik warga negara Indonesia, dan rekrutmen politik. Khusus mengenai mekanisme dukungan partai politik, Indonesia menerapkan sistem kepartaian multipartai (*multiparty system*) yang memberikan peluang untuk hidup dan berkembang bagi banyak (lebih dari dua) partai politik dalam wilayah negara. Sistem semacam ini dapat ditemukan dalam praktek ketatanegaraan di negara Perancis, Belanda, Filipina, Malaysia, Thailand, dan tentunya Indonesia. Sistem kepartaian ini dipilih dengan pertimbangan bahwa masing-masing partai politik mempunyai asas yang berbeda-beda, walaupun pada kenyataannya, perbedaan tersebut ada yang memang bersifat prinsipial baik mengenai asas yang dianut, maupun tujuannya, tetapi ada pula yang sebenarnya tidak terdapat perbedaan yang prinsipial.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Agung Gunandjar, "Sistem Multipartai di Indonesia", Jurnal Legislasi di Indonesia, Vol. , No.1, Maret 2008, hlm. 2.

<sup>4</sup> Toto Pandoyo, Ulasan Terhadap Beberapa UUD 1945, Sistem Politik dan Perkembangan

Hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 bahwa kemerdekaan berserikat, berkumpul serta mengeluarkan pikiran dan pendapat merupakan hak asasi manusia yang diakui dan dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, memperkuat kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, serta demokratis dan berdasarkan hukum. Sehingga keberagaman partai politik merupakan sarana partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi untuk menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggung jawab.

Namun, ada sebuah titik singgung yang berseberangan antara penerapan sistem multi partai di Indonesia dengan penerapan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, penerapan sistem multipartai di Indonesia tidak sejalan dengan semangat penerapan sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

Amanat perubahan UUD 1945 saat itu salah satunya adalah sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial [dengan menyempurnakannya sesuai ciri-ciri sistem presidensial]. Menurut M. Mahfud MD, secara konstitusional Indonesia menganut sistem presidensial dengan merujuk pada ketentuan Pasal 17 Ayat (1) dan (2) UUD 1945<sup>5</sup>. Jimly Asshidiqie juga berpendapat yang sama bahwa sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial karena telah memenuhi kesembilan pokok sistem presidensial. Kesembilan prinsip pokok yang dimaksud adalah sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Pemisahan kekuasaan yang jelas antara eksekutif dan legislatif;
2. Presiden adalah eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan

---

Kehidupan Demokrasi, (Yogyakarta: Liberty, 1992), hlm. 23.

<sup>5</sup> Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 103.

<sup>6</sup> Jimly Asshidiqie, Pokok-pokok Hukum Tata Negara pasca Reformasi, (Jakarta: PT Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 317.

- wakil presiden saja;
3. Kepala Pemerintahan adalah kepala negara atau sebaliknya;
  4. Presiden mengangkat menteri yang bertanggung jawab kepadanya;
  5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan sebaliknya pejabat eksekutif tidak boleh menjadi anggota parlemen;
  6. Dalam sistem Presidensial, berlaku prinsip supremasi konstitusi, artinya pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
  7. Eksekutif bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat yang berdaulat; dan
  8. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat.

Menurut Partono (2008: 20-21) ada beberapa alasan atau kelemahan sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai.<sup>7</sup>

Pertama, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah maka kemungkinan presiden yang terpilih adalah presiden yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen. Padahal, di dalam sistem pemerintahan presidensial dukungan parlemen kepada presiden sangat berpengaruh di dalam proses pembuatan undang-undang dan pelaksanaan kebijakan program-program pemerintah.

Kedua, personal presiden-termasuk kepribadian dan kapasitas- merupakan salah satu faktor yang penting untuk menangani berbagai permasalahan yang sedang dihadapi. Selain dituntut untuk memiliki kapasitas dalam menangani permasalahan bangsa, karena presiden membutuhkan dukungan dari parlemen maka presiden juga dituntut untuk memiliki kemampuan berkomunikasi dan lobby yang baik dengan parlemen. Apabila seorang presiden tidak mampu berkomunikasi baik dengan parlemen, maka kebijakan atau program-program pemerintah mengalami kemandekan karena tidak menemukan

---

<sup>7</sup> Partono, "Sistem Multipartai Presidensial dan Persoalan Efektifitas Pemerintah, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.5, No.1. Maret 2008.

titik temu.

Ketiga, di dalam sebuah sistem presidensial dan multipartai membangun koalisi partai politik untuk memenangkan pemilu adalah hal yang sangat wajar dan umum terjadi. Koalisi partai politik terjadi karena untuk mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen merupakan sesuatu yang sangat sulit. Koalisi yang dibangun dalam sistem presidensial di Indonesia tidak bersifat mengikat dan permanen. Partai politik yang tergabung di dalam sebuah koalisi mendukung pemerintah bisa saja menarik dukungannya. Tidak adanya jaminan bahwa koalisi terkait untuk mendukung pemerintah sampai dengan berakhirnya masa kerja presiden. Partai-partai politik yang tergabung di dalam koalisi cenderung mengambil keuntungan dari pemerintah. Jika kebijakan atau program yang diambil oleh pemerintah tidak populer dan tidak menguntungkan, partai politik cenderung melakukan oposisi. Selain itu, koalisi partai politik yang dibangun untuk mendukung calon presiden tidak mencerminkan dan menjamin dukungan semua anggota parlemen dari masing-masing partai politik yang ada di dalam koalisi kepada presiden. Partai politik tidak mampu melakukan kontrol terhadap para anggotanya di parlemen untuk selalu mendukung pemerintah.

Keempat, adalah lemahnya penegakan *fatsoen* politik politisi yang ada di eksekutif maupun parlemen. Tidak bisa dipungkiri bahwa terdapat beberapa politisi di parlemen yang tidak mengindahkan etika dalam berpolitik. Beberapa anggota DPR terkesan ingin mencari popularitas di hadapan publik dengan melakukan berbagai kritikan-kritikan terhadap semua kebijakan pemerintah, tidak peduli apakah program dan kebijakan tersebut baik atau tidak bagi masyarakat. Perilaku inilah yang menyebabkan pengambilan keputusan di parlemen sulit untuk dicapai secara efektif.

## **2. *Electoral Threshold* dan *Parliamentary Threshold* dalam Penyederhanaan Sistem Multipartai di Indonesia**

Penyederhanaan sistem multipartai di Indonesia jelas harus dilakukan untuk menyesuaikan kondisi yang sedang

terjadi di Indonesia. Penyederhanaan sistem multipartai ini diharapkan dapat menyesuaikan sistem pemerintahan yang sedang dijalankan dan juga tetap memberikan peluang kepada masyarakat untuk bisa memberikan aspirasinya kepada beberapa partai politik. Selama penyederhanaan partai politik ini memakai cara demokratis seperti lewat pemilu yang jujur dan adil, maka penyederhanaan ini tidak bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi.

Di Indonesia, salah satu penyederhanaan sistem multipartai dilakukan dengan *Electoral threshold* dan *Parliamentary Threshold* sesuai dengan UU No. 10 TAHUN 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 202 dan Pasal 315.

### **3. *Electoral threshold***

*Electoral threshold* yang diterapkan di Indonesia merupakan konsep penyederhanaan partai yang diadopsi dari Jerman. Akan tetapi definisi *electoral threshold* yang ada di Tanah Air sangat berbeda dengan definisi *electoral threshold* yang baku digunakan dan patut digaris bawahi. Definisi *electoral threshold* yang dipahami di tanah air merupakan prasyarat minimal perolehan suara untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya. Sedangkan di Jerman, *electoral threshold* dimaksudkan untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstrimis dan untuk menghentikan partai politik kecil sehingga mereka tidak mendapatkan perwakilan di Bundestag, parlemen Jerman. Katakanlah *electoral threshold*-nya 5 persen, maka partai politik yang gagal memperoleh suara sebesar 5 persen tidak akan diperkenankan masuk di parlemen.

Dalam UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD, *Electoral Threshold* didefinisikan sebagai ambang batas syarat angka perolehan suara untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya. Artinya berapapun jumlah kursi yang diperoleh di parlemen, untuk turut kembali dalam pemilu berikutnya harus mencapai angka *electoral threshold* itu. Jadi, seharusnya partai politik yang gagal memperoleh batasan suara minimal berarti gagal untuk mengikuti pemilu berikutnya.

Di samping itu, berdasarkan ketentuan BAB XXIII Ketentuan Peralihan UU No. 10 TAHUN 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 315 yang menyatakan bahwa Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004.

Mengenai *electoral threshold* ini, mendapat *judicial review* dari beberapa kalangan dengan alasan mempengaruhi hak untuk berserikat dan berkumpul, termasuk hak untuk mendirikan partai politik serta tidak ada unsur yang bersifat diskriminatif. Menurut Jimly Asshiddiqie, dalil-dalil yang dikemukakan oleh para Pemohon tidak beralasan sehingga permohonan para Pemohon harus dinyatakan ditolak. Hal ini dikarenakan dari perspektif Hak Asasi Manusia (HAM) ketentuan *electoral threshold* tidak mempengaruhi hak untuk berserikat dan berkumpul, termasuk hak untuk mendirikan partai politik serta tidak ada unsur yang bersifat diskriminatif.<sup>8</sup> Ketentuan *electoral threshold* ini sudah dikenal sejak Pemilu 1999 yang tercantum dalam Undang-Undang No 3 Tahun 2003 tentang Pemilu yang kemudian diadopsi lagi dalam UU Pemilu No. 10 Tahun 2008 yang menaikkan *electoral threshold* dari dua persen menjadi tiga persen. Hal ini bisa menjadi pertimbangan bahwa Pemohon *judicial review* terhadap *electoral threshold* seharusnya sudah sangat memahami sejak dini bahwa ketentuan tentang *electoral threshold* memang merupakan pilihan kebijakan dari pembentuk undang-undang dalam rangka membangun suatu sistem multipartai sederhana di Indonesia.

Kebijakan hukum di bidang kepartaian dan pemilu dalam

---

<sup>8</sup> www.mkrigo.id

hal *electoral threshold* bersifat objektif dalam arti sebagai seleksi alamiah dan demokratis untuk menyederhanakan sistem multipartai yang hidup kembali di Indonesia di era reformasi, setelah dianutnya sistem tiga partai pada era orde baru melalui penggabungan partai yang dipaksakan.

#### **4. *Parliamentary Threshold***

Menurut Sutradara Gintings dan Ryaas Rasyid dalam jurnal Legislasi Indonesia yang di tulis oleh Agung Gunandjar Sudarsa<sup>9</sup>*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 baru diterapkan dalam pemilu 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 Daerah. Adapun bunyi dari pasal tersebut adalah (1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR. (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota

Pasal mengenai ketentuan *parliamentary threshold* (PT) dalam Pasal 202 juga turut di judicial review dengan alasan melanggar asas kedaulatan rakyat yang tercantum pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Gugatan ini diajukan 11 parpol peserta Pemilu 2009, yakni Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Patriot, Partai Persatuan Daerah, Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Nasional Banteng Kerakyatan, Partai Perjuangan Indonesia Baru, Partai Karya Pangan, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Kasih Demokrasi Indonesia, dan Partai Merdeka<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Agung Gunandjar Sudarsa, *Ibid.*

<sup>10</sup> [www.mkri.go.id](http://www.mkri.go.id)

Uji materi (*judicial review*) aturan *parliamentary threshold* atau ambang batas perolehan kursi di parlemen yang diajukan sebelas parpol tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan tersebut tepat karena membuat sistem politik di dalam negeri menjadi sederhana dan sehat. Keputusan ini juga sesuai dengan sistem presidensial yang mengondisikan jumlah parpol akan berkurang dengan sendirinya melalui seleksi oleh rakyat dalam pemilu.

Selain itu, putusan ini diharapkan mendorong partai-partai berupaya mencapai *parliamentary threshold* agar eksistensi partai diakui. Artinya, keberadaannya di masyarakat tercermin dalam jumlah kursi di parlemen. *Parliamentary threshold* merupakan instrumen untuk merasionalisasi jumlah parpol. Jumlah parpol yang berkurang akan memperkuat sistem presidensial. Hal ini nantinya akan membuat sistem politik Indonesia menjadi lebih sederhana dan lebih sehat. Partai politik juga dituntut semakin memperbaiki diri. Karena, meski dipilih rakyat, jika tidak mencapai batas minimal dukungan yang disyaratkan undang-undang, parpol tidak bisa memiliki wakil atau bahkan fraksi di parlemen.

Di sisi lain, dengan semakin berkurangnya jumlah fraksi, kinerja parlemen juga bisa diharapkan membaik. Hal ini dikarenakan, fraksi-fraksi sebagai kepanjangan tangan parpol akan lebih aspiratif terhadap rakyat pemilih. Sebab, bila tidak, rakyat akan mencabut dukungannya pada pemilu mendatang.

Dalam hal ini, *parliamentary threshold* tidak menghambat eksistensi parpol karena hanya membatasi partai-partai yang berhak memiliki wakil di DPR, sementara untuk DPRD tidak.

*Parliamentary threshold* dapat efektif menyederhanakan sistem multipartai karena dengan adanya sistem *parliamentary threshold* ini, partai maupun calon anggota legislatif akan berpikir panjang untuk mengikutkan partainya dalam pemilihan umum apabila belum siap secara keseluruhan.

## **Penutup**

### **Kesimpulan**

Negara Indonesia adalah negara yang majemuk dengan keberagaman. Oleh karena itu, sistem multipartai sebagai sistem keterwakilantiapkelompoksebagaimaksuduntukmenyampaikan aspirasi kepada pemerintah merupakan representasi aspirasi masyarakat yang harus diakomodir. Namun keberadaan sistem multipartai ini ternyata belum siap dilaksanakan di Indonesia terbukti dengan kacaunya kinerja Komisi Pemilihan Umum dalam melaksanakan teknis pemilihan umum dan tidak siapnya masyarakat dengan banyaknya pilihan partai politik yang harus dipilih. Selain itu, sistem multipartai sebenarnya tidak sesuai pula dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia.

Penyederhanaansistemkepartaiansudahmenjadikebutuhan riil di masyarakat. Penyederhanaan ini diharapkan dapat menyesuaikan sistem pemerintahan yang sedang dijalankan dan juga tetap memberikan peluang kepada masyarakat untuk bisa memberikan aspirasinya kepada beberapa partai politik. Salah satu cara penyederhanaan sistem multipartai adalah dengan ketentuan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* selama ketentuan kedua ketentuan tersebut dilaksanakan secara konsisten. Ketentuan mengenai ini sudah menjadi bagian perundang-undangan yang berlaku dan mengikat.

### Daftar Pustaka

- Ashidiqie, Jimly, 2007. Pokok-pokok hukum tata negara pasca reformasi, Jakarta:PT Bhuana Ilmu Populer .*
- Mahfud MD, Moh. 1993. Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: UII press.*
- Lawson, Kay, 1989. The Human Polity, Boston USA: Houghton Mifflin Company.*
- Pandoyo, S. Toto, 1992. Ulasan terhadap beberapa UUD 1945 sistem politik dan perkembangan kehidupan demokrasi, Yogyakarta: Liberty*
- Partono, "Sistem Multipartai, Presidensial dan persoalan Efektivitas Pemerintah" Jurnal Legislasi Indonesia. vol 5 No.1- Maret 2008*
- Sudarsa, Agung Gunandjar, "Sistem Multipartai di Indonesia" Jurnal Legislasi Indonesia, vol 5 No.1- Maret 2008.*



## **BIODATA PENULIS**

### **Rudatyo**

Lahir di Wonogiri, 27 Agustus 1958. Pendidikan Terakhir: S2 Fakultas Hukum UNS Surakarta (Lulus tahun 2006). Riwayat Pekerjaan: Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta, Panwaslu Kabupaten Wonogiri (1999-2004), Panwas Pilpres Kabupaten Wonogiri (2004), Panwas Pemilihan Bupati Kabupaten Wonogiri (2005), Panwas Pilgub Jateng Kabupaten Wonogiri (2008).

### **Mohammad Jamin**

Lahir di Boyolali, 30 September 1961. Pendidikan Terakhir: Fakultas Hukum UNS Surakarta (Lulus Tahun 1985) dan Magister Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana UNAIR Surabaya (1992-1994). Riwayat Pekerjaan: Pengajar Program S1 Fakultas Hukum UNS, STAIN Surakarta, Program S2 Ilmu Hukum Pascasarjana UNS, Fakultas Ekonomi UMS, dengan MK: Sosiologi Hukum, Metode Penelitian Hukum, Sosiologi Politik, Alternatif Penyelesaian Sengketa; Calon Hakim Pengadilan Negeri Tegal (1986), Sekretaris Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum UNS (1996-1998), Sekretaris Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum UNS (1999 – 2003), Koordinator Tim Akreditasi Fakultas Hukum UNS (1998-2003), Pengajar STAIN Surakarta (1997 – 1999), Pengajar Sosiologi Politik Fakultas Ekonomi UMS (1999-2001), Penanggung Jawab DUE-Like Project Prodi Hukum (1999 – 2003), Pengajar Program Pascasarjana (S2) Ilmu Hukum UNS (2001 – Sekarang), Sekretaris Pusat Kajian Hukum Dan Budaya – Fakultas Hukum UNS (2002 – 2004), Pembantu Dekan I Fakultas Hukum UNS (2003 – 2007), dan Dekan Fakultas Hukum UNS (2007 – 2011). Sejak tahun 1995 aktif menulis artikel di berbagai media massa seperti Kedaulatan Rakyat, Suara Merdeka, Jawa Pos, dsb. Aktif sebagai penulis di majalah Yustisia Fakultas Hukum UNS. Kontributor Naskah Buku HUKUM DI ERA REFORMASI (Menyambut 70 Tahun

Prof. Dr. Satjipto Rahardjo) yang diterbitkan oleh Citra Aditya Bhakti Bandung, Kontributor Naskah Buku MEMBANGUN PARTISIPASI PUBLIK MENUAI DEMOKRASI yang diterbitkan oleh Indonesia Media Law & Policy Centre Jakarta). Selain itu juga masih banyak hasil tulisannya baik yang dipublikasikan maupun tidak dipublikasikan.

### **Isharyanto**

Lahir di Yogyakarta, 1 Mei 1978. Pendidikan Terakhir: Sarjana Hukum UGM Yogyakarta (Lulus Tahun 2001) dan Magister Hukum UGM Yogyakarta (Lulus Tahun 2003). Riwayat Pekerjaan: Dosen Fakultas Hukum UNS (Sejak Tahun 2003), Tenaga Ahli Kejaksaan Tinggi (Sejak Tahun 2005 – Sekarang), Staf Ahli Pimpinan DPRD Jawa Tengah (Sejak Tahun 2006 – Sekarang), dan Sekretaris Badan Mediasi dan Bantuan Hukum Fakultas Hukum UNS (Sejak Tahun 2004 – Sekarang).

### **Heri Setiawan**

Tempat/tanggal lahir : Sukoharjo, 10 November 1978, Pendidikan terakhir: Sarjana Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Riwayat Pekerjaan : Marketing Bank Bukopin tahun 2003-2005, LC di PT. Bahtera Contractor Sampit, Staf Pengendali Piutang di PT. Mondrian Klaten.

### **Aminah**

Lahir di Surakarta, 13 Mei 1951. Pendidikan Terakhir: Sarjana Hukum UGM Yogyakarta (1972 – 1977) dan Program S2 PPS UNS Surakarta (2003 – 2006). Riwayat pekerjaan: Dosen Universitas Nahdatul Ulama Surakarta (1977-1979), Dosen Universitas Mataram (1981-2001), Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Mataram (1993-2001), Dosen Fakultas Hukum UNS (2002-sekarang). Pernah mengadakan penelitian mengenai Implementasi Putusan MKRI Terhadap Judicial Review UU APBN Khususnya Mengenai Anggaran Pendidikan Di Wilayah Ex-Karesidenan Surakarta, Pengawasan Terhadap Partai Politik di Indonesia Untuk Mewujudkan Prinsip Negara Hukum Ditinjau Dari Segi Politik Hukum, dsb. Tulisan yang pernah

dipublikasikan berjudul Kajian Yuridis Ultra Petita terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi yang diterbitkan dalam Majalah Respublika, Pengawasan terhadap Partai Politik di Indonesia untuk Mewujudkan Prinsip Negara Hukum ditinjau dari Segi Politik Hukum yang diterbitkan dalam Voice of Constitution and Human Rights, dsb.



## KETENTUAN PENULISAN *JURNAL KONSTITUSI*

*Jurnal Konstitusi* adalah salah satu media per-semester yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Pusat Kajian Konstitusi sebagai upaya mempublikasikan ide dan gagasan mengenai hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. *Jurnal Konstitusi* ditujukan bagi pakar dan para akademisi, praktisi, penyelenggara negara, kalangan LSM serta pemerhati dan penggiat hukum dan konstitusi serta masalah ketatanegaraan.

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

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

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

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

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

Kami menerima tulisan, artikel kajian ilmiah dan/ atau hasil penelitian yang berbobot mengenai masalah ketatanegaraan, hukum, dan konstitusi, serta isu hukum di daerah. Secara khusus setiap edisi kami menyajikan tema sesuai hasil rapat redaksi berdasarkan isu yang berkembang yang berkaitan dengan isu hukum di daerah, wacana hukum tata negara dan konstitusi, serta hasil penelitian hukum dan konstitusi.

Tulisan dilampiri dengan biodata dan foto serta alamat email, tulisan dikirim via email ke alamat: [p3kham\\_lppm@uns.ac.id](mailto:p3kham_lppm@uns.ac.id); [nana\\_trianasetyawati@yahoo.co.id](mailto:nana_trianasetyawati@yahoo.co.id)