



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WISNUWARDHANA

# JURNAL KONSTITUSI

PKK FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WISNUWARDHANA

Volume I Nomor 1, Juni 2009

- Pemilu Multipartai dan Stabilitas Pemerintahan Presidensial di Indonesia  
H. Suko Wiyono

---

- Keterikatan Janji Politik dalam Hukum Pencerminan Kodrat Manusiawi  
Kusnu Goesniadhie S.

---

- Pemilu dan Penguatan Demokrasi  
Cecep Darmawan

---

- Fatwa Majelis Ulama Indonesia dalam Perspektif Pembangunan  
Hukum Responsif  
H.A. Komari

---

- Pemilu dan Ide-ide Dasar Good Governance dalam UUD 1945  
Pasca Amandemen ke-IV  
Suroso

---

- Pelanggaran Pemilu dan Peran Strategis Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)  
M. Dedy Putra

---

- Penentuan Calon Berdasarkan Suara Terbanyak dan Implementasinya  
terhadap Permohonan Sengketa Hasil Pemilu  
Nuruddin Hady



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WISNUWARDHANA

# **JURNAL KONSTITUSI**

## **PKK-FH UNIVERSITAS WISNUWARDHANA**

**Membangun konstusionalitas Indonesia  
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume I 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

### PENASIHAT

Prof. Dr. H. Suko Wiyono, S.H., M.H.

### PENANGGUNGJAWAB

Bambang Winarno, S.H., M.S.

### PEMIMPIN REDAKSI

Drs. H. M. Yudhi Batubara, S.H., M.H.

### MITRA BESTARI

Prof. Dr. I Dewa Gede Atmaja, S.H., MS. (Unud Bali)

Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S. (Unibraw Malang)

Dr. M. Lukman, S.H., M.S. (Untan Pontianak)

### REDAKTUR

Sigit Budi S., S.H., M.H.

### PENYUNTING/EDITOR

Prof. Dr. Widodo, S.H., M.H.

Imam Ropii, S.H., M.H.

### REDAKTUR PELAKSANA

Suroso, S.H., M.H.

### SEKRETARIAT

M. Dedi Putra, 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**

Salam Redaksi .....	5
<input type="checkbox"/> Pemilu Multi Partai dan Stabilitas Pemerintahan Presidensial di Indonesia H. Suko Wiyono .....	7
<input type="checkbox"/> Keterikatan Janji Politik dalam Hukum Pencerminan Kodrat Manusiawi Kusnu Goesniadhie S .....	24
<input type="checkbox"/> Pemilu dan Penguatan Demokrasi Cecep Darmawan .....	50
<input type="checkbox"/> Fatwa Majelis Ulama Indonesia dalam Perspektif Pembangunan Hukum Responsif H.A. Komari .....	63
<input type="checkbox"/> Pemilu dan Ide-ide Dasar Good Governance dalam UUD 1945 Pasca AMandemen Ke IV Suroso .....	79
<input type="checkbox"/> Pelanggaran Pemilu dan Peran Strategis Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) M. Dedy Putra .....	95
<input type="checkbox"/> Penentuan Calon Berdasarkan Suara Terbanyak dan Implementasinya terhadap Permohonan Sengketa Hasil Pemilu Nuruddin Hady .....	106
Biodata Penulis .....	121
Pedoman Penulisan Jurnal Konstitusi .....	123

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



## SALAM REDAKSI

Indonesia adalah negara hukum. Kehendak bernegara yang demikian itu tidak semata-mata kehendak politik (political will) dari para elit politik dipuncak kekuasaan lembaga-lembaga politik negara, melainkan juga kehendak konstitusi yang dinyatakan secara eksplisit dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 perubahan ke IV. Negara hukum dalam sajarah dinamika studi Ilmu Negara, Hukum Tata Negara, demikian juga Ilmu Politik dan Pemerintahan mengalami perkembangan yang cukup progresif. Negara hukum yang mula-mula menampilkan diri sebagai negara yang inklusif, dengan menafikan hak-hak rakyat untuk terlibat secara nyata dalam lingkaran pemerintahan. Dan saat ini, seiring dengan semangat penguatan demokrasi serta pemberdayaan masyarakat untuk bergerak kearah masyarakat ideal (masyarakat Pancasila), konsep negara hukum makin dimutakhirkan dengan mengafirmasi hak-hak publik secara proporsional.

Negara hukum (rechtstaat/the rule of law) dengan mengafirmasi hak-hak publik sedemikian rupa telah melahirkan peristilahan baru yakni negara hukum yang demokratis (demokratische rechtsstaat). Pada konsep yang belakangan ini, nomos tidak lagi merupakan keunggulan yang tunggal, tetapi berjajar dengan konsep demos sebagai konsep penyeimbang. Negara hukum yang demokratis kini telah menjadi jargon politik dan konstitusi negara-negara di dunia dalam mengiktiarkan kesejahteraan rakyat secara luas dan merata.

Dalam edisi ini, Jurnal Konstitusionalisme yang merupakan wujud kerjasama antara Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menghadirkan diskursus pelaksanaan Pemilihan Umum dengan segala bentuk dinamikanya. Pada bagian pertama, Prof. Dr. H. Suko Wiyono, SH., MH. mencoba mengupas permasalahan pemilu multi partai yang dikaitkan dengan tingkat stabilisasi pemerintahan presidensial. Pada bagian kedua, Dr. Kusnu Goesniadhie S.,

SH., MH. mencoba menjelaskan keterikatan janji politik dalam hukum pencerminan kodrat manusiawi. Pada bagian ketiga, Dr. Cecep Darmawan, MS. secara khusus mengkaji secara mendalam pemilu sebagai instrumentasi penguatan demokrasi. Pada bagian keempat, H.A. Komari, S.H., M.H., menyajikan pemikirannya tentang Fatwa Majelis Ulama Indonesia dalam prespektif hukum responsif. Pada bagian kelima, Suroso, SH., MH. mencoba menguraikan secara singkat bahwasanya pemilu tidak semata-mata sebagai instrumentasi penguatan demokrasi “sarana nyata untuk pelibatan rakyat”, tetapi juga sebagai instrumentasi nyata perwujudan ide-ide dasar *good governance* dalam UUD 1945 pasca perubahan ke IV. Bagian keenam, M. Dedy Putra, SH, mencoba mengali berbagai pelanggaran politik demokrasi, dengan mengkaitkan secara resiprositas dengan peran strategis Badan Pengawas Pemilihan Umum. Dan artikel yang ketujuh, Nuruddin Hady, SH., MH. Mengulas wacana tentang penentuan calon berdasarkan suara terbanyak dan implementasinya terhadap permohonan sengketa hasil pemilu.

Dari 7 (tujuh) artikel tersebut diatas, segenap Tim Redaksi Jurnal Konstitusionalisme Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang bekerja sama dengan Mahkamah Konstitusi berharap dapat memberikan kontribusi ilmiah dalam penguatan demokrasi serta pemberdayaan masyarakat dalam kerangka masyarakat transisional menuju demokrasi yang lebih sejati dengan tetap menjadikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai pijakan ideologis, konstitusional dan politik.

Akhirnya, kepada semua pihak yang ikut terlibat dalam proses penyusunan dan penerbitan jurnal ini yang tentunya tidak bisa disebut satu persatu, kami ucapkan terima kasih, serta tetap dalam semangat pencarian, pembebasan dan pencerahan kami membuka ruang yang luas untuk saran dan kritik progresif demi kesempurnaan jurnal ini, juga demi tegaknya bangunan Negara Indonesia yang konstitusional dan demokratis.

*Wassalam*

Tim Redaksi

## PEMILU MULTI PARTAI DAN STABILITAS Pemerintahan Presidensial di Indonesia

Suko Wiyono

### *Abstract*

*Party system has significant influence toward the stability of government. In the history of Indonesian state structure, it is applied multi-party system in the 50th decade and this system failed in the middle of the application, which cause unforgettable trauma among Indonesian. In the present reformation era, Indonesia once again uses multi-party system. This can be seen in the election of 1999, 2004, and 2009 still using multi-party system. Of course, the existence of this system will bring basic change in the process of the formation of government, the process of government work also giving basic change on the decision making in the implementation of government tasks.*

*Keyword: multi-party election, presidential government.*

### **A. PENDAHULUAN**

Sampai sekarang ini, demokrasi diyakini sebagai sebuah bentuk sistem politik yang mampu mengantarkan rakyat pada kehidupan yang lebih baik. Hal ini dikarenakan demokrasi akan membawa pada konsekuensi terhindarnya masyarakat dari sistem pemerintah yang tirani, penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia, memberi kebebasan umum, memberi pada semua orang untuk menentukan nasib sendiri, memberi otonomi moral, menjamin perkembangan manusia menjadi lebih baik dan menghargai kepemilikan pribadi. Demokrasi juga dipahami sebagai sebuah sistem pemerintahan yang menempatkan rakyat

sebagai pemegang kedaulatan rakyat melalui Pemilu.

Bagi, Negara-negara yang menyebut dirinya sebagai Negara demokrasi, pemilihan umum (*general election*) merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu yang tertentu. Kegiatan pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara, maka pemerintah wajib menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, dimana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilihan umum tanpa persetujuan para wakil rakyat, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilihan umum tidak terselenggara sebagaimana mestinya, maka pemerintah dianggap melanggar hak asasi manusia.

## **B. PEMBAHASAN**

### **Partai Politik dan Pemilu**

Pada setiap sistem demokrasi, partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting. Partai politik memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warganegara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi. Oleh karena itu, partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya dalam setiap sistem politik yang demokratis. Partai politiklah yang bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warganegara dengan institusi-institusi kenegaraan. Karena dalam Negara demokratis, partai politik memiliki fungsi: (a) sebagai sarana komunikasi politik; (b) sebagai sarana sosialisasi politik; (c) sebagai sarana *recruitment*

politik dan (d) sebagai sarana pengatur konflik.

Agar demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien, maka untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu diperlukan mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala. Karena pada hakekatnya tujuan penyelenggaraan pemilu adalah: (a) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; (b) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; (c) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan (d) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga Negara.

Dengan adanya jaminan sistem demokrasi yang demikian itulah, maka kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya. Di samping hal tersebut di atas, pemilu yang diselenggarakan secara berkala dan juga untuk memberi kesempatan kepada rakyat, baik mereka yang sudah pernah memilih maupun para pemilih pemula itu untuk turut menentukan kebijakan kenegaraan dan pemerintahan.

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya. Dengan demikian setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.

### **Sistem Multi Partai**

Pada era reformasi sekarang ini sistem multipartai bebas, kembali diterapkan, yang tentu saja menimbulkan berbagai apresiasi terhadap prospek dan tantangan sistem multipartai bebas tersebut. Sebenarnya sistem multipartai secara teoritis

dapat dikatakan sangat sesuai dengan kondisi objektif bangsa Indonesia yang sangat heterogen dengan berbagai perbedaan budaya, agama, suku, bahasa, golongan dan kedaerahan. Namun sistem multipartai bebas yang pernah diterapkan pada dekade 50-an dan mengalami kegagalan ditengah jalan, menimbulkan trauma yang tidak mudah dilupakan. Ekses waktu itu antara lain, setiap bulan terjadi kabinet demisioner, sehingga berakibat kestabilan pemerintahan terganggu.

Pada pemilihan umum tahun 1999 yang merupakan Pemilihan Umum pertama di era reformasi, keran multi partai dibuka, pada saat itu ratusan partai muncul bak jamur di musim hujan. Dengan dibukanya keran pembentukan partai politik pada tahun 1999 sebenarnya secara yuridis tidak sah, karena undang-undang yang mengatur kepartaian yang berlaku saat itu adalah Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik yang hanya mengenal dua partai (PDI dan PPP) dan satu Golongan Karya.

Hal ini berarti pemerintah pada awal reformasi tidak dapat menolak dan membendung kemauan masyarakat untuk membentuk partai-partai politik, walaupun hal itu melanggar Undang-Undang No. 2 Tahun 1999. Dengan kata lain, dari pada pemerintah dianggap melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) dan mengecewakan rakyat yang menuntut pembentukan partai-partai politik di luar PPP, PDI dan Golkar, maka pemerintah memberikan izin pendirian partai, yang tentunya dengan resiko melanggar undang-undang kepartaian yang masih berlaku.

Pada pemilihan umum tahun 1999 peserta pemilu yang lolos dan dianggap sah jumlahnya mencapai 48 (empat delapan) partai politik, diantaranya 21 (dua puluh satu) partai berhasil memperoleh kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pada Pemilihan Umum tahun 2004, partai politik yang lolos sebagai peserta Pemilihan Umum 24 (dua puluh empat) partai politik, dan yang berhasil memperoleh kursi di DPR ada 16 (enam belas) partai politik. Dalam Pemilihan Umum tahun 2009 yang baru saja dilaksanakan, partai politik yang dapat lolos mengikuti Pemilihan Umum berjumlah 38 (tiga puluh delapan)

partai politik yang berskala nasional dan 6 (enam) partai politik berskala lokal di Aceh. Dari jumlah tersebut 9 (sembilan) partai politik berhasil memperoleh kursi di DPR.

Fakta tersebut di atas menunjukkan jumlah yang sangat fantastis dan sangat luar biasa. Jumlah yang sangat banyak tersebut disambut dengan hingar bingar dan antusias oleh segenap lapisan warga bangsa. Mereka beranggapan runtuhnya orde baru telah membuka peluang bagi kehidupan demokrasi yang lebih baik. Pemilihan umum multipartai tersebut dianggap sebagai pemilu terbaik yang pernah ada. Pemilu itu membangkitkan optimisme besar karena telah berjasa mengembalikan demokrasi yang hilang sejak keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Empat dasa warsa tanpa demokrasi. Rupanya pendulum sedang berayun, dan situasi orde baru yang sangat menentang pembentukan partai baru, secara alamiah menghasilkan ekstrem yang sebaliknya.

Reformasi politik melahirkan kesadaran bahwa penyelenggaraan pemerintah harus dilakukan secara terbuka dan mekanisme dapat dikontrol secara jelas. Tidak adanya partai mayoritas yang menguasai DPR, menyebabkan hilangnya akumulasi kekuasaan yang terkonsentrasi pada satu partai dalam pengambilan keputusan di DPR.

### **Pengaruh Multipartai terhadap Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) alinea ke IV, antara lain menyatakan bahwa: “ .... Kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan ini bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.

Dari substansi alinea ke IV Pembukaan UUD 1945 dan

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, nampak bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menganut asas kedaulatan rakyat. Artinya rakyatlah yang berkuasa dalam negara itu, rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi atas negara dan rakyatlah yang menentukan corak pemerintahan serta tujuan yang hendak dicapai oleh bangsa Indonesia. Oleh karena itu negara harus tunduk kepada keinginan rakyat, baik keinginan di bidang politik, sosial, ekonomi maupun budaya. Kedaulatan rakyat meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilihan umum, yang antara lain bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada warga negara dalam melaksanakan kedaulatan rakyat.

Secara normatif, proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden tetap berpijak pada ketentuan dukungan partai, hal ini diatur dalam Pasal 6A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 perubahan, yang selengkapnya sebagai berikut:

Pasal 6A UUD 1945:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (5) Tatacara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Dari substansi Pasal 6A ayat (2) tersebut di atas nampak bahwa partai memiliki peran yang sangat besar dalam memberikan rekomendasi terhadap calon Presiden dan Wakil Presiden. Secara empirik dalam struktur multipartai, akan memberikan kemungkinan yang sangat besar untuk terjadinya persaingan yang sangat ketat dalam melakukan penjangkangan bakal calon presiden dan wakil presiden, terkait dengan kepentingan partai yang mencalonkan. Persaingan ini terjadi, jika masing-masing partai mempunyai calon-calon yang dianggap layak menduduki jabatan tersebut. Lebih dari itu, jika pencalonan dilakukan dengan prosedur formal yang rinci, maka tenaga dan waktu akan sangat banyak terserap.

Dalam praktik multipartai sangat dimungkinkan bahwa calon presiden dengan calon wakil presiden berasal dari partai yang berbeda. Sinkronisasi antarcalon yang diajukan perlu memperoleh perhatian, agar kinerja lembaga ini menjadi lebih serasi. Prosedur pencalonan yang berdiri sendiri ataupun pola paket seperti yang dipilih sekarang ini oleh bangsa Indonesia dalam menentukan Presiden dan Wakil Presiden nya, akan memiliki implikasi yang berbeda pada konsekuensi saling dukung antarpolisi. Pola yang berdiri sendiri-sendiri akan memperbanyak friksi politik antarpolisi. Selain itu, belum tentu antara presiden dan wakil presiden merupakan dua sosok yang saling dapat bekerja sama. Sementara itu, pola paket akan membawa situasi kristalisasi dua partai yang saling bergabung untuk saling menyukseskan calonnya. Dengan langkah ini, sejak awal sudah dapat diprediksi pola tawar-menawar antara partai satu dengan lainnya yang akan berkoalisi mencalonkan paket Presiden dan Wakil Presiden.

Dilihat dari aspek demokrasi, maka situasi ini memberikan kontribusi yang besar dalam menciptakan demokratisasi. Namun jika dilihat dari besarnya konflik politis, maka akan terjadi friksi yang meluas sampai pada antar-pendukung calon. Jika hal ini terjadi, maka akan sangat merugikan situasi keamanan dalam hidup masyarakat. Oleh sebab itu, pekerjaan besar politisi (pimpinan partai) adalah memberikan penjelasan secara terbuka atas tahap pencalonan, untuk menghindari terjadinya konflik

politik pada tataran bawah.

Pada tahap pencalonan Presiden dan Wakil Presiden akan terjadi tarik-menarik kepentingan antara partai politik, sehubungan dengan distribusi dukungan suara. Masing-masing partai akan melakukan tawar-menawar suara untuk memberikan dukungan dengan kompensasi tertentu. Secara praktis, kompensasi ini dapat diberikan langsung dalam bentuk uang, tetapi juga dapat dalam bentuk jatah jabatan menteri atau jabatan lainnya kepada partai yang mendukung koalisi pencalonan Presiden dan Wakil Preiden.

Proses tawar-menawar ini akan berada pada dua situasi penting. Pertama, masing-masing partai politik besar yang memiliki cukup suara akan berusaha mencari keuntungan sebesar-besarnya dari keadaan persaingan antarcalon. Posisi tawar-menawar ini akan bergantung pada seberapa besar kompensasi yang akan diperolehnya. Ke dua, dalam tubuh partai sendiri akan terjadi konflik intern, manakala terdapat perbedaan pendapat baik atas calon yang akan dipilih maupun masalah kompensasi yang akan diperoleh partai.

Menyelesaikan dua persoalan di atas memang sangat bergantung pada kematangan berpikir dari para politisi untuk secara objektif menampilkan kriteria yang merefleksi pada kepentingan masyarakat banyak. Selain itu, idealisme partai akan sangat menentukan pilihan calon yang akan didudukkan sebagai pimpinan pemerintahan maupun kompensasi atas dukungan suaranya. Keberanian pimpinan partai untuk memberikan penjelasan secara terbuka kepada rakyat pendukungnya tentang alasan pemilihan salah satu calon, akan memberikan dukungan politik yang memadai bagi kehidupan partai di masa mendatang.

Dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, diharapkan Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih benar-benar sesuai dengan kehendak dari sebagian besar rakyat, dan tidak seperti halnya Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh MPR, yang seringkali pilihan MPR tidak sama dengan kehendak (aspirasi) sebagian besar rakyat. Presiden dan Wakil

Presiden yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat akan lebih loyal pada partai yang memilihnya, dari pada memperjuangkan kesejahteraan rakyat. Dengan pemilihan secara langsung, rakyat dapat menilai, menimbang dan mengambil keputusan politik untuk memilih calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang dipercaya dan seaspiratif. Dengan pemilihan secara langsung, legitimasi yang dimiliki oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih sangatlah kuat, karena dukungan suara yang diperoleh dari rakyat peserta pemilihan umum harus lebih dari 50 (lima puluh) persen secara nasional, dan harus mencapai sedikitnya 20 (dua puluh) persen suara disetiap provinsi yang tersebar lebih dari separuh jumlah provinsi yang ada di Indonesia.

Dari substansi Pasal 6A UUD 1945 juga menunjukkan adanya tuntutan pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sampai dua putaran, apabila hasil dari putaran pertama tidak mendapatkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memenuhi persyaratan seperti tersebut di atas. Dalam sistem multipartai seperti sekarang ini sangat sulit menyelesaikan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam satu kali putaran.

### **Pengaruh Multipartai terhadap Pembentukan Kabinet**

Pengertian *pembentukan kabinet* di sini adalah pembentukan/penentuan jabatan menteri. Pasal 17 UUD 1945 mengatur bahwa presiden berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan menteri. Berdasarkan ketentuan ini, maka presiden memiliki otoritas yang tinggi untuk menentukan siapa yang akan menduduki jabatan menteri. Namun demikian, harus dipahami bahwa pembentukan kabinet bukan peristiwa yang berdiri sendiri, tetapi juga berkaitan dengan persoalan pemilihan presiden dan wakil presiden terdahulu. Oleh sebab itu, komposisi calon menteri yang akan menjalankan pemerintahan sebagai pembantu presiden, juga bergantung pada kontribusi masing-masing partai terhadap proses pencalonan dan pemungutan suara terhadap presiden terpilih. Mengabaikan proses tawar-menawar pada tahap yang terdahulu (dukungan suara pada proses pemilihan presiden) dapat menjadi masalah yang

berkepanjangan pada jalannya pemerintahan. Dengan pemikiran seperti ini, bisa jadi profesionalisme calon menteri kabinet dapat dikalahkan dengan kepentingan partai untuk memperoleh jabatan.

Namun demikian apabila presiden memiliki keberanian, dapat saja melakukan hal yang berbeda dengan keharusan tersebut, jika dirasakan bahwa calon menteri dari partai kualitasnya tidak cukup memadai. Oleh sebab itu, pilihan lain yang ditetapkan haruslah sungguh-sungguh didasarkan pada prinsip *the right man on the right place*. Resiko dari keputusan ini akan bermuara pada panjangnya friksi antara partai pendukung Presiden dan Wakil Presiden yang kecewa dengan Presiden, karena tidak mau menerima menteri yang disodorkan oleh partai pendukung koalisi tersebut.

Sementara itu posisi wakil presiden juga akan berpengaruh pada pembentukan kabinet, jika antara presiden dan wakil presiden berasal dari partai yang berbeda. Mengabaikan suara wakil presiden pada pembentukan kabinet, akan berakibat pada tidak serasnya kinerja kabinet di kemudian hari.

Sistem pembentukan kabinet sebagaimana dianut oleh Pasal 17 UUD 1945 yang berlandaskan sistem presidensiil memang sangat berbeda dengan sistem parlementer. Keberadaan multipartai pada sistem parlementer tidak banyak menimbulkan masalah bagi hubungan antarmenteri dalam kabinet. Sementara itu, pada sistem presidensiil yang menganut multipartai seperti yang terjadi di negara kita sekarang ini, problematika sinkronisasi kepentingan politik perlu memperoleh perhatian yang lebih serius. Mengabaikan persoalan ini akan berakibat pada terganggunya kinerja kabinet di kemudian hari.

Dilema dan permasalahan tersebut dapat dihindari apabila yang dianut adalah sistem presidensial murni atau parlementer murni, bukan campuran kedua stelsel tersebut. Dengan sistem presidensial murni, segala bentuk kesepakatan mengenai koalisi hanya terjadi menjelang pemilihan presiden berlangsung, dengan kata lain apabila presiden telah terpilih, maka keputusan sepenuhnya berada di tangan presiden, sedangkan kesepakatan

yang berkait dengan koalisi tinggal menjadi dokumen sejarah.

Sejak lengsernya Presiden Soeharto, dalam praktek ketatanegaraan Republik Indonesia sistem pemerintahannya menjadi campuran antara sistem presidensial dan parlementer, demikian pula komposisi kabinet pasca Presiden Soeharto adalah kabinet pelangi (*Rainbow Coalition*), karena kabinet merupakan koalisi dari berbagai partai politik pendukung koalisi paket Presiden dan Wakil Presiden.

Sebenarnya dalam Pasal 6A dan Pasal 17 ayat (2) cukup jelas dinyatakan, bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat serta menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Apabila konsekwen dengan isi pasal tersebut, maka sudah semestinya diikuti pula tolok ukur sistem pemerintah presidensial yang antara lain: (1) Kekuasaan bersifat tunggal (tidak bersifat kolegal) baik sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan; (2) Kedudukan presiden dan parlemen sama kuatnya dan tidak bisa saling menjatuhkan; (3) Masa jabatan presiden bersifat pasti (*fix-term*), tidak dapat diberhentikan kecuali melanggar konstitusi; (4) Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, tetapi bertanggung jawab kepada rakyat; (5) Presiden dipilih rakyat, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan suara mayoritas; (6) Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada Presiden; (7) Pertanggungjawaban pemerintahan berada di tangan Presiden.

Oleh karena itu tidak tepat apabila dalam sistem kabinet presidensial, DPR mencampuri kewenangan yang seharusnya menjadi domain presiden, bahkan dalam UUD 1945 sekarang ini nampak adanya dominasi legislatif terhadap eksekutif. Banyak pihak yang menilai bahwa DPR pasca perubahan UUD 1945 telah menjadi *Super Parliament*, yaitu sebuah lembaga perwakilan rakyat dengan kewenangan yang sangat besar, dan hal ini diperburuk lagi dengan adanya sistem multi partai pada kabinet presidensial.

## **Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Lembaga Kepresidenan**

Sistem multipartai akan melahirkan kontrol yang tinggi terhadap mekanisme pelaksanaan tugas lembaga kepresidenan. Apabila kontrol ini dilakukan secara tepat dan objektif, maka pelaksanaan fungsi pengawasan yang sangat ketat atas kinerja lembaga kepresidenan, akan memberikan manfaat atas terkendalinya fungsi presiden dan menghindari besarnya diskresi penggunaan wewenang presiden.

Namun realitasnya banyaknya partai yang duduk di parlemen juga akan melahirkan banyaknya pendapat yang beragam atas setiap pelaksanaan kebijakan pemerintah, misalnya: fungsi pemerintahan umum (Pasal 4), fungsi perundang-undangan (Pasal 5), fungsi keuangan/budget (Pasal 23). Jika situasi ini tidak diimbangi dengan keterbukaan pemerintah untuk memberikan penjelasan yang proporsional akan kinerja yang dilakukan, maka dapat menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut di masyarakat. Hambatan ini disebabkan karena akuntabilitas dan akseptabilitas masyarakat menjadi rendah terhadap pemerintah.

Sejak reformasi tidak ada satupun presiden berhasil mengontrol Birokrasi Negara, hal ini dikarenakan mereka lemah secara politik. Mereka tidak didukung secara permanen oleh partai-partai yang ikut berkoalisi pada saat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Partai-partai pendukung koalisi, banyak yang tidak mendukung secara total semua kebijakan yang diambil oleh pemerintah, partai-partai tersebut masih mengkalkulasi untung tidaknya, atau populer tidaknya kebijakan yang diambil oleh pemerintah.

Apabila presiden tidak berhasil memperoleh dukungan dari kekuatan sosial politik partai pendukungnya, yang juga ikut pula membentuk kabinet, maka akan semakin memandulkan kemampuan presiden dalam mengelola Lembaga Kepresidenan yang besar dan rumit itu. Kemampuan presiden dan wakil presiden untuk terus menciptakan keserasian hubungan dengan parlemen (DPR) yang multipartai sangat menentukan

keberhasilan lembaga kepresidenan menjalankan fungsinya.

Apabila Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat menjaga keserasian hubungan dengan DPR, maka selalu akan timbul hambatan dari DPR. Hal ini terbukti dalam kasus Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada periode pemerintahan tahun 2004-2009, yang dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, memperoleh kemenangan dengan jumlah suara lebih dari 60 (enam puluh) persen, tetapi hanya didukung oleh partai kecil yaitu Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang, serta Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, yang kemudian ditambah lagi dengan bergabungnya Partai Amanat Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa, Golongan Karya, PKS dan lain-lain yang akhirnya mempunyai kursi di DPR lebih dari 50 (lima puluh) persen, tetapi sayang tidak semuanya konsisten mendukung kebijakan yang diambil oleh presiden.

Situasi dan kondisi tersebut sangat tidak menguntungkan bagi stabilitas pemerintahan, karena seringkali kebijakan yang diambil oleh presiden mendapat hambatan dari DPR. Oleh karena itu sangat wajar apabila banyak pihak beranggapan, bahwa pemilihan umum di Indonesia hanyalah praktek demokrasi formalitas yang kehilangan fungsi substansialnya.

Kegagalan mereka menjaga keserasian ini, akan berakibat terhambatnya program pembangunan dan bahkan mungkin bermuara pada kegagalan fungsi pemerintahan secara umum dan akhirnya menurunkan dukungan rakyat atas kebijakan pemerintah, karena Presiden dan Wakil Presiden dinggap gagal dalam mengelola pemerintahan. Padahal kegagalan Presiden dan Wakil Presiden dalam mengelola pemerintahan lebih banyak dikarenakan adanya sistem kepartaian multipartai yang tidak cocok dengan sistem kabinet presidensial. Hal ini lebih runyam lagi apabila dalam pemilu berikutnya, seperti dalam Pilpres tahun 2009 Presiden, Wakil Presiden incumben sama-sama mencalonkan sebagai calon Presiden untuk periode berikutnya dan juga menteri-menteri pendukung koalisi banyak yang terpecah belah sebagai pendukung Capres dan Cawapres yang berbeda. Keadaan itu akan dapat diprediksi, akan mengakibatkan kinerja Lembaga Kepresidenan tidak akan efektif lagi, bahkan

akan berantakan.

### **Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Menteri**

Sistem multipartai pada kabinet presidensiil amat rumit dikaitkan dengan pelaksanaan tugas menteri. Pasal 17 UUD 1945 memberikan pengaturan bahwa menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden., “Menteri-menteri Negara ialah pembantu Presiden.

Kedua ketentuan di atas memberikan dasar pelaksanaan fungsi menteri dalam hubungannya dengan presiden, yaitu bahwa menteri adalah pembantu presiden. Di samping itu dalam kabinet presidensial, menteri jelas dinyatakan tidak bertanggungjawab kepada DPR, tetapi bertanggung jawab kepada Presiden Atas dasar hal ini, maka menteri berkewajiban menjalankan fungsinya sesuai dengan kebijakan yang telah digariskan oleh presiden seiring dengan program lainnya menuju keberhasilan bersama. Situasi di atas menggambarkan betapa pentingnya kerja bersama antarmenteri untuk mendukung keberhasilan kinerja kabinet.

Sementara itu, fungsi pengawasan parlemen (DPR) yang diperankan oleh orang-orang yang berbeda partainya (multipartai), akan berpengaruh pada pola pengawasan parlemen. Kecenderungan untuk melakukan kontrol yang ketat kepada fungsi menteri, dapat menghambat kreativitas seorang menteri menciptakan terobosan dalam menjalankan tugasnya. Terlebih lagi, jika kontrol itu dipengaruhi oleh faktor nonteknis, yaitu ditujukan terhadap pribadi menteri, akan lebih memperberat lajunya fungsi pemerintahan.

Kendala dalam praktik pemerintahan presidensial yang multipartai akan tampak pada beragamnya afiliasi politik menteri yang duduk di kabinet (perbedaan asal partai masing-masing menteri). Pertanyaan yang dapat diajukan adalah apakah menteri akan loyal pada presiden atau juga masih berpikir untuk kepentingan partainya?

Integritas dan loyalitas sosok seorang menteri untuk rela bekerjasama dengan mereka yang berasal dari partai yang berbeda akan sangat menentukan kinerja kabinet. Ketidakmampuan

seorang menteri untuk memilah tugas dan fungsi menteri dengan tugas dan fungsi pimpinan partai, akan menimbulkan masalah tersendiri.

### **C. KESIMPULAN**

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan, bahwa sejak reformasi masyarakat dapat membentuk partai politik sebagai cermin kebebasan menyampaikan pendapat dan menyalurkan aspirasi sesuai prinsip demokrasi. Hal ini telah mendorong tumbuhnya partai politik dalam jumlah besar, sehingga diperlukan suatu penataan sistem kepartaian yang sederhana dan memperketat persyaratan pembentukan partai. Apabila jumlah partai terbatas, maka akan terbentuk satu format koalisi partai yang dapat menjamin stabilitas politik dan pemerintahan. Koalisi partai pendukung pemerintah sekarang ini, belum mencerminkan koalisi permanent yang dapat menjamin stabilitas politik untuk mendukung efektifitas sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, perlu ada penataan dan kesepakatan antar partai politik pendukung pemerintah, bahwa koalisi partai politik itu bersifat mengikat dan permanen, mulai dari proses pencalonan, pemilihan sampai pada akhir masa jabatan presiden dan wakil presiden yang didukungnya. Di samping itu yang sangat memprihatinkan sekarang ini, pimpinan partai politik masih merangkap jabatan publik, sehingga partai tidak terkelola dengan baik dan tentu saja juga tidak dapat fokus dalam melaksanakan tugas jabatan publik. Dalam sistem kepartaian multi partai, sulit kiranya ada kekuatan politik yang dominan. Hal ini berakibat stabilitas pemerintahan presidensial sering terganggu dan akibatnya kemampuan pemerintah dalam menjalankan kewenangannya sangat terbatas, bahkan yang lebih parah akan terjadi kemacetan dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

### **D. SARAN**

Dalam sistem kabinet Presidensial, pemerintahan dapat stabil apabila sistem kepartaiannya adalah multipartai sederhana. Oleh karena itu perlu adanya perubahan sistem multipartai bebas

menjadi sistem multipartai sederhana, dengan cara merubah *Parliamentary Threshold (PT)* kembali ke *Electoral Threshold (ET)* seperti yang pernah berlaku pada Pemilihan Umum tahun 2004. Setelah diberlakukan kembali *ET* pada Pemilu mendatang, kemudian terus ditingkatkan batasan *ET* yang menjadi syarat mengikuti pemilihan berikutnya, sehingga secara bertahap akan tercapai sistem multi partai yang sederhana.

Di samping itu, untuk meningkatkan kualitas partai dan meningkatkan pelayanan publik pada masyarakat, pimpinan partai dapat memilih salah satu jabatan yaitu tetap menjadi pimpinan partai atau pejabat publik, dan tidak seperti sekarang ini mereka semua masih merangkap menjadi pimpinan partai

**DAFTAR PUSTAKA**

- Attamimi, A, Hamid S, 1990, ***Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara***. Disertasi, Universitas Indonesia. Jakarta.
- Joeniarto, 1996, ***Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia***. Cet. IV. Bumi Aksara. Jakarta.
- Lubis, M. Solly, 1982, ***Asas-asas Hukum Tata Negara***. Alumni. Bandung.
- Mahfud, Moh, MD, 1998 ***Politik Hukum di Indonesia***. Pustaka LP3ES Indonesia. Jakarta.
- Mahfud, Moh, MD, 1999, ***Pergaulan Politik dan Hukum di Indonesia***. Gama Media. Yogyakarta.
- , 2000, ***Demokrasi dan Konstitusi***. Cet. II. Rineka Cipta. Jakarta.
- Suny, Ismail, 1985, ***Pembagian Kekuasaan Negara***. Aksara Baru. Jakarta.
- Utrecht, 1986, ***Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia***. Pustaka Tinta Emas. Surabaya.
- Wiyono, Suko, 2006, ***Stabilitas Pemerintahan Presidensial di Indonesia***. Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang. Malang

## **KETERIKATAN JANJI POLITIK DALAM HUKUM PENCERMINAN KODRAT MANUSIAWI**

Kusnu Goesniadhie S.

### ***Abstract***

*Promise is as old as the history of human, cannot be separated with human logic. Promise consists of the group of abstract promise and the group of concrete promise constitutes a relative value in which connecting bond move toward the accomplishment of promise as the perfection of deed value. The more promise enter law coordinating institution, the stronger the admiration toward the value of promise, furthermore, will also higher the admitted human prestige. The demand of law and order which change the nature of promise bond lawless toward law bond is the certain thing. Along the history, it is proved that every human, the group of human and any party, keeps having an interest toward a promise, which is said that promise keeps bind whether design or degree.*

*Keywords: secret, politics promise, the human prestige.*

### **A. PENDAHULUAN**

Gegap gempita berdemokrasi tumbuh luar biasa sejak lahirnya politik otonomi daerah yang bergulir begitu cepat. Pemilihan umum dianggap sebagai corong utama demokrasi karena melibatkan partisipasi rakyat. Semua Kepala Daerah, Legislatif (DPR, DPRD, DPD) dan Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, begitu amanat undang-undang pada bangsa ini. Dengan persiapan yang seadanya dimulailah pertarungan integritas berbangsa dan bernegara dalam suatu pemilihan umum

yang tren disebut Pilkada-Pileg-Pilpres dalam pemungutan suara yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia.

Hampir di setiap pemungutan suara dalam pemilihan umum melahirkan ketidakpuasan yang berujung pada pengajuan keberatan atas hasil pemilihan tersebut ke pengadilan dengan berbagai alasan. Pengajuan keberatan melalui Mahkamah Konstitusi telah beberapa kali ditempuh untuk mendapatkan 'kepuasan' politik yang lebih menjurus pada peng-kambing-hitam-an kekalahan. Ketidakpuasan mudah muncul semudah kepuasan itu lahir.

Betapa banyak janji-janji politik dioperasionalkan setiap hari di seluruh pelosok tanah air, betapa banyak pula masalah yang ditimbulkan daripadanya. Sejarah tentang janji sama tuanya dengan sejarah tentang manusia di dunia. Setiap janji yang telah diucapkan dan kemudian untuk dipenuhi, tidaklah dapat dipisahkan dengan peranan akal budi di dalamnya. Tidak ada janji tanpa adanya akal. Konsekuensinya antara lain berupa dimonopolinya janji hanya oleh makhluk berakal yakni manusia, tidak oleh makhluk lain dan tidak pula oleh manusia yang terganggu akal pikiran seperti orang gila misalnya.

Tulisan ini hendak mencoba untuk menjelaskan persoalan mengapa dan sejauh manakah janji-janji politik dalam kampanye pemilu itu harus mengikat, dari mana bermula ikatan atau paksaan dari janji-janji tersebut. Untuk sampai pada penjelasan persoalan, terlebih dulu perlu dikemukakan mengenai kehidupan negara yang demokratis baik dalam konsep dan praktek, serta hal-hal yang berkaitan dengan rahasia pilihan dan potensi konflik dalam berdemokrasi.

## **B. PEMBAHASAN**

### **Demokrasi Dalam Konsep**

Demokrasi adalah sistem politik ideal dan ideologi yang berasal dari Barat. Demokrasi ini kemudian dibangun dan dikembangkan secara pesat sebagai suatu rangkaian institusi dan praktek berpolitik yang telah sejak lama dilaksanakan untuk merespon perkembangan budaya, dan berbagai tantangan sosial

dan lingkungan di masing-masing negara. Ketika demokrasi Barat mulai ditransplantasikan ke dalam negara-negara non-Barat dan beberapa negara bekas jajahan yang memiliki sejarah dan budaya yang sangat berbeda, demokrasi tersebut memerlukan waktu untuk menyesuaikan diri dengan keadaan, dan mengalami berbagai perubahan dalam penerapannya sesuai dengan lingkungan barunya yang berbeda.<sup>1</sup>

Pada zaman Yunani-Kuno, kata demokrasi digunakan untuk menunjuk pada *'government by the many'*, sebagai lawan dari *'government by the few'*. MacGregor Burns, dalam *Government by the People* memberikan pengertian demokrasi, sebagai: "A system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizens are allowed to participate". Henry B. Mayo dalam *An Introduction to Democratic Theory*, memberikan pengertian demokrasi, sebagai: "A democratic political system is one in which public policies are made on majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom".<sup>2</sup>

Dari penjelasan tersebut memberikan sifat pemahaman umum terhadap suatu negara yang menganut sistem demokrasi, yaitu:

- demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan;
- orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum;
- kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan

---

<sup>1</sup> Sutandyo, Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam-Huma, 2002), hlm. 30.

<sup>2</sup> Henry B., Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960).

umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa.

Dari tiga sifat pemahaman umum tersebut, suatu negara demokrasi mempunyai tiga pemahaman utama yang meliputi hakikat, proses dan tujuan demokrasi. Huntington, melihat demokrasi dalam tiga pendekatan umum yaitu: sumber wewenang bagi pemerintah; tujuan yang dilayani oleh pemerintah; dan prosedur untuk membentuk pemerintahan.<sup>3</sup>

Demokrasi adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.<sup>4</sup> Dengan kata lain demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dibentuk melalui pemilihan umum untuk mengatur kehidupan bersama berdasar aturan hukum yang berpihak pada rakyat banyak. Harris G. Warren dalam *Our Democracy at Work* memberikan pengertian demokrasi sebagai, “a government of the people, by the people, for the people”.<sup>5</sup> Bryan A. Garner dalam *Black’s Law Dictionary* memberikan arti demokrasi sebagai “government by the people, either directly or through representatives”.<sup>6</sup>

Dari pemahaman mengenai demokrasi di atas, maka pilihan terhadap negara demokrasi akan mempunyai konsekuensi demokrasi yang harus diperhatikan, yakni memberikan kesempatan kepada rakyat selaku warga negara untuk menjalankan hak dan kewajiban politiknya dalam bernegara. Dikalimatkan oleh Robert A. Dahl dalam *On Democracy* bahwa “democracy provides opportunities for effective participation;

---

<sup>3</sup> Samuel P, Huntington, , *terjemah Asril Marjohan, Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995) hlm. 4.

<sup>4</sup> Henry B., Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, New York: (Oxford University Press, 1960), hlm. 70.

<sup>5</sup> Harris G Warren, et.al, *Our Democracy at Work, Englewood Cliffs*, (USA: Printice Hall, Inc, 1963)

<sup>6</sup> Bryan A. Garner, (eds.), *Black’s Law Dictionary*, Seventh Edition, (St. Paul, Minn: West Group, 1999), hlm. 230.

*equality in voting; gaining enlightened understanding; exercising final control over the agenda; inclusion of adults*.<sup>7</sup> Demokrasi akan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk partisipasi yang efektif; persamaan dalam memberikan suara; mendapatkan pemahaman yang jernih; melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda; dan pencakupan warga dewasa. Konsekuensi demokrasi tersebut akan memberikan standar ukuran umum dalam melihat suatu negara sebagai negara demokrasi. Dengan kata lain, ketika kesempatan-kesempatan yang merupakan konsekuensi dari standar ukuran umum negara demokrasi tersebut tidak dijalankan, maka negara tersebut tidak dapat dikualifikasikan sebagai negara demokratis.

Konsep demokrasi semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani-Kuno dan dipraktekkan dalam hidup bernegara antara Abad ke-4 sebelum Masehi sampai Abad ke-6 Masehi. Pada waktu itu dilihat dari pelaksanaan demokrasi yang dipraktekkan secara langsung (*direct democracy*), artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Dalam perkembangannya telah mengalami dua kali bentuk transformasi demokrasi, yakni transformasi demokrasi negara kota di Yunani dan Romawi-Kuno pada Abad ke-5 sebelum Masehi, serta beberapa negara kota di Italia pada masa abad pertengahan, dan transformasi yang terjadi dari demokrasi negara kota menjadi demokrasi kawasan bangsa, negara, atau negara nasional yang luas.<sup>8</sup>

Dengan adanya dua bentuk transformasi demokrasi tersebut, telah mengubah tatanan secara mendasar bentuk demokrasi sebagai akibat terjadinya perpindahan dari negara kota ke negara bangsa. Robert A. Dahl mengemukakan delapan akibat yang ditimbulkan dari adanya penerapan demokrasi pada wilayah negara bangsa yang luas, yaitu: perwakilan; perluasan yang tidak terbatas; batas-batas demokrasi partisipatif; keanekaragaman; konflik; poliarkhi; pluralisme sosial dan organisasional; dan

---

<sup>7</sup> Robert A. Dahl, *On Democracy*, (USA; Yale University Press, 1998), hlm 120.

<sup>8</sup> *Ibid*, Robert A. Dahl, hlm. 3-4.

perluasan hak-hak pribadi. Dari sini terlihat bahwa bentuk dan susunan negara demokrasi pada masa Yunani-Kuno sangat berbeda dengan bentuk dan susunan negara demokrasi pada masa sekarang.

Keberadaan lembaga perwakilan dalam demokrasi modern sangat penting dalam suatu negara bangsa. Bentuk lembaga perwakilan menurut John Stuart Mill merupakan pilihan bentuk pemerintahan yang ideal. Menurut Mill dalam *Utilitarianism Liberty Representative Government*, sistem perwakilan dalam demokrasi modern: "... but since all cannot, in a community exceeding a single small town, participate personally in any but some very minor portions of the public business it follows that the ideal type of a perfect government must be representative".<sup>9</sup>

Melalui lembaga perwakilan, persoalan-persoalan kompleks yang dihadapi masyarakat akan dapat diselesaikan. Dengan demikian lembaga perwakilan berfungsi untuk menjembatani dan menyalurkan aspirasi rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu secara umum lembaga perwakilan ini mempunyai fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan dan fungsi sebagai sarana pendidikan politik.<sup>10</sup> Fungsi-fungsi ini dilakukan oleh lembaga perwakilan dalam rangka mewujudkan cita-cita demokrasi modern yang dewasa ini diikuti oleh sebagian besar negara-negara di dunia.

Penggunaan fungsi-fungsi tersebut secara teoritis mudah dipahami, tetapi dalam tataran praktek sulit dilakukan. Kesulitan ini muncul karena lembaga perwakilan lebih menempatkan sebagai perwakilan politik daripada perwakilan rakyat. Secara teoritis dalam masyarakat terdapat tiga prinsip perwakilan, yaitu perwakilan melalui partai politik (*political representative*), perwakilan daerah (*regional representative*) dan perwakilan fungsional atau utusan golongan (*functional representative*).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> C.F Strong, *Modern Political Constitutions*, (London: The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, 1966), hlm. 171.

<sup>10</sup> Bintan, R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 88.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2002), hlm. 183-184.

Di samping itu, di dalam masyarakat masih terdapat juga adanya *'representation in ideas'* yang mungkin belum tertampung oleh representasi yang telah ada. Oleh karena itu, apa yang diputuskan oleh lembaga perwakilan belum tentu dapat diterima oleh masyarakat.

Keadaan demikian akan memunculkan kesenjangan antara wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan dengan rakyat yang diwakilinya. Pada gilirannya akan memunculkan persoalan mendasar di seputar keberadaan lembaga perwakilan. Pertanyaan mendasar apakah si wakil itu sebatas mewakili partai politik yang merupakan induk tempat bernaung dalam karier politiknya, atau si wakil itu mewakili rakyat secara keseluruhan dan melepaskan ikatan dari induk partai politiknya.

Dalam praktek, demokrasi itu dipahami dan dijalankan secara berbeda-beda, sehingga timbul masalah antara wakil dan yang diwakilinya. Artinya, apa yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat dalam lembaga perwakilan tidak selamanya dapat diterima oleh rakyat. Keadaan ini sering muncul menjadi permasalahan dalam praktek demokrasi, berkaitan dengan pilihan akan melaksanakan demokrasi elitis atau demokrasi partisipatoris.

### **Konsep Demokrasi Elitis**

Demokrasi elitis, melihat bahwa rakyat sebagai orang yang tidak perlu dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan publik, karena rakyat dianggap tidak mampu dan tidak berwenang untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang kompleks dalam masalah-masalah pemerintahan. Selain itu rakyat lebih baik apatis dan bijaksana untuk tidak menciptakan tindakan-tindakan yang merusak budaya, masyarakat dan kebebasan.<sup>12</sup> Rakyat dianggap sudah cukup berperan dalam kehidupan negara melalui penyelenggaraan pemilihan umum yang dilakukan secara berkala dalam negara. Melalui pemilihan umum, rakyat sudah melakukan hak dan kewajibannya sebagai warga negara.

Dalam demokrasi elitis, peran rakyat digantikan oleh

---

<sup>12</sup> Geoffrey de Q Walker, *Initiative and Referendum: The People's Law*, (Australia: The Centre for Independent Studies, 1987) hlm. 3.

sekelompok elit politik dalam melaksanakan pemerintahan. Setelah dilakukannya pemilihan umum, maka proses bernegara dalam pengambilan keputusan-keputusan publik, sepenuhnya diwakili oleh lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan akan menjalankan tugas dan fungsinya secara bebas tanpa dibayangi oleh kontrol dan protes dari rakyatnya. Di bawah sebuah pemerintahan perwakilan, warga negara menyerahkan kekuasaan yang sangat besar yang dapat digunakan sesukanya atas keputusan-keputusan yang luar biasa penting. Inilah sisi gelap dari demokrasi perwakilan, walaupun diakui juga ada keuntungan-keuntungannya. Demokrasi elitis adalah demokrasi yang semu, hanya diperankan oleh sekelompok orang yang mengatasnamakan rakyat melalui justifikasi pemilihan umum.

### **Konsep Demokrasi Partisipatoris**

Dalam demokrasi partisipatoris, akan memberikan peluang yang luas kepada rakyat untuk berpartisipasi secara efektif dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kebijakan publik. Prinsip dalam demokrasi partisipatoris adalah persamaan bagi seluruh warga negara dewasa untuk ikut menentukan agenda dan melakukan kontrol terhadap pelaksanaan agenda yang telah diputuskan secara bersama. Hal ini dilakukan agar perjalanan kehidupan bernegara mendapatkan pemahaman yang jernih pada sasaran yang tepat dalam rangka terwujudnya pemerintahan yang baik.

Demokrasi partisipatoris pada hakekatnya adalah demokrasi yang secara sadar akan memberdayakan rakyat dalam rangka mewujudkan pemerintahan 'dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat dan bersama rakyat'. Adanya pemberdayaan rakyat yang akan berupa partisipasi langsung ini penting, karena sistem perwakilan rakyat melalui lembaga perwakilan tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip '*representation in ideas*' dibedakan dari '*representation in presence*', karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> op.cit, Robert A. Dahl, hlm. 168-169.

Menurut Huntington, partisipasi masyarakat dalam demokrasi partisipatoris dapat terjadi ketika pembangunan sosial ekonomi berhasil mencapai tingkat pemerataan yang lebih besar, sehingga melahirkan stabilitas politik dan pada gilirannya memunculkan partisipasi politik yang demokratis. Partisipasi ini dapat terjadi dalam dua bentuk, yaitu partisipasi mobilisasi dan partisipasi otonom. Landasan sebagai pijakan dari partisipasi ini dapat berupa kelas, kelompok, lingkungan, partai dan golongan (*faction*)<sup>14</sup>. Pada akhirnya, pelibatan rakyat secara aktif dalam proses penentuan agenda, pengambilan keputusan dan kontrol terhadap kebijakan yang telah diambil secara bersama, maka rakyat akan memberikan dukungan dengan penuh antusias dan dapat merasakan bahwa mereka mempunyai tingkat *'ownership'* yang tinggi dalam bernegara.<sup>15</sup>

Dari pemahaman konsep demokrasi partisipatoris tersebut, keberadaan lembaga perwakilan merupakan salah satu komponen dalam demokrasi. Dinamika demokrasi modern dalam *'nation state'* selain lembaga perwakilan yang diisi melalui pemilihan umum, masih terdapat elemen demokrasi lainnya yang mempunyai hak dan kedudukan yang sama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di sinilah arti pentingnya, *interest group, pressure group*, tokoh masyarakat, pers dan partai politik, ikut ambil bagian dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Kekuatan-kekuatan politik ini merupakan kekuatan infra struktur politik yang perlu diberikan tempat secara proposional dalam demokrasi partisipatoris. Peran dari elemen-elemen masyarakat ini sangat diperlukan dalam rangka menciptakan demokrasi partisipatoris. Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, termasuk bidang pembentukan undang-undang, telah menjadi issue penting dalam konteks global.<sup>16</sup>

### **Konsep Partisipasi Demokrasi**

Munculnya konsep partisipasi dalam sistem demokrasi

<sup>14</sup> *op.cit*, Samuel P, Huntington, hlm. 9-27.

<sup>15</sup> *op cit*, Robert A. Dahl, hlm. 6.

<sup>16</sup> *op.cit*, Henry B. Mayo, hlm. 1.

sehingga melahirkan '*participatory democracy*', berkaitan dengan adanya gerakan '*New Left*' sebagai pengaruh dari '*legitimation crisis*' pada tahun 1960-an. Gerakan '*New Left*' yang memunculkan demokrasi partisipatoris, adalah '*the main counter-models on the left to the legal democracy*'. *Legal democracy* bertumpu pada premis '*pluralist theory of politics*' yang mengacu kepada teori '*overloaded government*', sedangkan demokrasi partisipatoris bertumpu pada premis '*Marxist*' yang mengacu kepada teori '*legitimation crisis*'.<sup>17</sup>

Gerakan dalam upaya memberdayakan masyarakat untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan telah merambah ke berbagai negara, termasuk Indonesia yang menganut sistem demokrasi. Oleh karena itu, wacana tentang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan telah menjadi bagian tak terpisahkan dalam proses berdemokrasi di Indonesia.

Huntington memberikan definisi 'partisipasi politik', sebagai "kegiatan yang dilakukan oleh para warga negara dengan tujuan mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Partisipasi dapat secara spontan, secara kesinambungan atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif."

Dari definisi tersebut, terlihat bahwa substansi dari partisipasi adalah kegiatan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah, tanpa melihat bentuk, sifat dan hasil dari partisipasi yang dilakukannya. Dalam definisi tersebut terdapat empat hal pokok, yaitu:<sup>18</sup>

- partisipasi, adalah mencakup 'kegiatan-kegiatan', tidak memasukkan di dalamnya yang berupa 'sikap-sikap' terhadap orientasi politik;
- partisipasi, adalah kegiatan politik warga negara perorangan dalam peranannya sebagai warga negara biasa; artinya, bukan kegiatan dari orang-orang yang memang berkecimpung dalam profesi politik atau pemerintahan;

---

<sup>17</sup> *op cit*, Robert A. Dahl, hlm. 160-161

<sup>18</sup> *op.cit*, Samuel P, Huntington, hlm. 6-8

- partisipasi, adalah hanya merupakan kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah;
- partisipasi mencakup semua kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pemerintah, tanpa mempedulikan apakah kegiatan itu benar-benar mempunyai dampak untuk itu atau tidak.

Dari definisi partisipasi politik yang di dalamnya mengandung empat hal pokok tersebut, diambil pemahaman bahwa gerakan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan, pada dasarnya berpangkal pada adanya *desirability* dari masyarakat untuk mewujudkan *self-government* dalam demokrasi partisipatoris.<sup>19</sup> Setidaknya terdapat lima penyebab pokok, yang memberikan dorongan terhadap keinginan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan, yaitu modernisasi; perubahan-perubahan struktur kelas sosial; pengaruh kaum intelektual dan komunikasi massa modern; konflik di antara kelompok-kelompok pemimpin politik; dan keterlibatan pemerintah yang meluas dalam urusan sosial, ekonomi dan kebudayaan.

Penyebab dari keterlibatan masyarakat untuk menyalurkan *desirability* dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut, berangkat dari suatu asumsi bahwa yang menjadi dasar demokrasi dan partisipasi adalah dirinya sendiri yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya.<sup>20</sup> Dengan asumsi demikian, rakyat melakukan partisipasi yang dilakukan dalam berbagai bentuk partisipasi politik yang dapat berupa konvensional maupun non-konvensional.

Dalam kaitan partisipasi dalam proses politik, terdapat faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tinggi rendahnya partisipasi seseorang, yaitu kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah (sistem politik). Kesadaran politik, adalah kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara yang dapat berupa pengetahuan seseorang tentang lingkungan

<sup>19</sup> *op.cit*, Samuel P, Huntington, hlm. 6-8

<sup>20</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1999) hlm. 140.

masyarakat dan politik, serta minat dan perhatian seseorang terhadap lingkungan masyarakat dan politik tempat ia hidup. Sedangkan yang dimaksud dengan sikap dan kepercayaan kepada pemerintah, ialah penilaian seseorang terhadap pemerintah, apakah ia menilai pemerintah dapat dipercaya dan dapat dipengaruhi atau tidak.<sup>21</sup>

Berkaitan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tinggi dan rendahnya partisipasi seseorang dalam melihat suatu persoalan dalam lingkungannya, dikemukakan adanya empat tipe partisipasi.<sup>22</sup>

- apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi, maka partisipasi politik cenderung aktif;
- apabila seseorang tingkat kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah, maka partisipasi politik cenderung pasif-tertekan (apatis);
- apabila kesadaran politik tinggi tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah, maka akan melahirkan militan radikal; dan
- apabila kesadaran politik sangat rendah tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi, maka akan melahirkan partisipasi yang tidak aktif (pasif).

Dari berbagai hal yang berkaitan dengan partisipasi di atas, terlihat bahwa problematika partisipasi dalam kehidupan berdemokrasi menjadi suatu masalah yang dapat diperdebatkan. Tuntutan adanya partisipasi dalam suatu negara demokrasi pada satu sisi merupakan suatu keniscayaan, namun di sisi yang lain dipertanyakan apakah partisipasi itu dapat dilakukan dalam kerangka kebebasan dan persamaan warga negara dalam penyelenggaraan suatu negara. Permasalahan tersebut kemudian menuntun pada pertanyaan, apakah pemerintahan yang demokratis itu tergantung pada ada dan tidaknya partisipasi dari masyarakat dalam membuat keputusan pemerintahan. Jika adanya partisipasi ini menjadi suatu ukuran dalam proses

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 144.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 143

pengambilan keputusan yang demokratis, maka ukuran apakah untuk menentukan bahwa suatu partisipasi masyarakat itu merupakan keinginan bersama dalam masyarakat.

Partisipasi masyarakat hakekatnya merupakan persoalan nilai-nilai yang bertalian dengan *morality* suatu masyarakat. Ketika permasalahan partisipasi terkait dengan permasalahan moral, maka akan sulit menentukan nilai-nilai moral dari masyarakat yang ukurannya niscaya berbeda-beda. Dengan demikian, dalam demokrasi bergantung pada penyerapan nilai-nilai moral yang baik di dalam masyarakat.

### **Kehidupan Bernegara Yang Demokratis**

Pada dasarnya, demokrasi adalah partisipasi seluruh rakyat dalam mengambil keputusan-keputusan politik dan menjalankan pemerintahan. Keputusan politik yang dimaksud adalah kesepakatan yang ditetapkan menjadi sebuah aturan yang akan mengatur kehidupan seluruh rakyat itu sendiri. Keterlibatan atau partisipasi rakyat adalah hal yang sangat mendasar dalam demokrasi, karena demokrasi tidak hanya berkaitan dengan tujuan sebuah ketetapan yang dihasilkan oleh suatu pemerintahan, tetapi juga berkaitan dengan seluruh proses dalam membuat ketetapan itu sendiri.

Menurut Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler dalam *The Irony of Democracy Uncommon Introduction to American Politics*, gagasan dasar dari demokrasi merefleksikan empat hal, yaitu:<sup>23</sup>

- merupakan partisipasi rakyat di dalam keputusan yang membentuk kehidupan individu-individu dalam suatu masyarakat;
- merupakan pemerintahan yang dipimpin oleh mayoritas dengan pengakuan hak-hak minoritas, yaitu hak kebebasan berbicara, berserikat, berkumpul, mendapatkan informasi, membentuk partai oposisi, dan menjalankan jabatan-jabatan publik;

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 7

- merupakan komitmen untuk menghargai martabat individu dan menjamin nilai-nilai kehidupan yaitu, kebebasan dan kepemilikan;
- suatu komitmen untuk memberikan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk mengembangkan kemampuan dirinya.

Demokratisasi, muncul sebagai kebutuhan dan masalah apabila kehidupan bernegara yang dicita-citakan sebagai kehidupan bernegara yang demokratis ternyata belum terwujud seperti yang diharapkan. Karena itu, demokratisasi merupakan suatu proses yang hendak mengatasi batasan-batasan diskriminatif, untuk merealisasi atau menyempurnakan kehidupan demokrasi. Sehingga warga atau lapisan masyarakat tidak terhalang oleh status atau hak-hak sosialnya, dapat berpartisipasi dalam berbagai aktivitas yang menyangkut urusan-urusan publik dan pemerintahan.

Jean Jacques Rousseau mengemukakan prinsip-prinsip yang merupakan dasar kehidupan demokratis dalam negara, yaitu: rakyat adalah berdaulat, yakni merupakan kekuasaan yang tertinggi dalam negara; dalam negara tiap-tiap orang harus dihormati menurut martabatnya sebagai manusia; dan tiap-tiap warganegara berhak untuk ikut membangun hidup bersama dalam negara, yakni mempunyai hak-hak publik.<sup>24</sup>

Hal lain yang segera terlihat dari paparan demokrasi di atas, adalah suatu pemahaman bahwa prinsip demokrasi yang disebutkan di dalam suatu konstitusi tidak dengan sendirinya melahirkan sistem pemerintahan yang demokratis. Materi konstitusi tentang wewenang dan cara bekerjanya kelembagaan negara, disebut sebagai sistem pemerintahan negara.

### **Rahasia Pilihan**

Tidak ada seorang pun dengan menggunakan metode apapun dapat membuktikan siapa yang dipilih oleh seseorang dalam pemungutan suara. Dalam pemilihan umum dikenal

---

<sup>24</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hal 92..

adanya asas langsung, umum, bebas dan rahasia. Kerahasiaan dapat dikelompokkan dalam dua kategori secara individualis dan kolektif.

Secara individualis, apa yang dicontreng oleh seseorang hanya diketahui oleh dirinya sendiri dan Tuhan, walaupun dalam prakteknya seseorang dapat saja mengaku atau menyatakan bahwa ia memilih si A atau partai B, namun tidak ada alat bukti lain yang dapat membuktikan bahwa ia benar mencontreng si A atau partai B. Kerahasiaan tidaklah dapat digugurkan dengan alat bukti pernyataan di bawah sumpah sekalipun, dengan demikian kerahasiaan adalah sesuatu yang tidak dapat dibuktikan.

Secara kolektif, kerahasiaan itu dilakukan oleh sekumpulan orang, di mana kerahasiaan itu dimaksudkan untuk kepentingan orang-orang dalam kelompok itu sendiri. Kerahasiaan dalam kondisi ini dapat dibuktikan melalui berbagai sudut pandang seperti politik, sosial, ekonomi, budaya dan agama, artinya kerahasiaan itu dapat diperhitungkan oleh pihak pihak manapun. Kerahasiaan kolektif lebih kepada perencanaan dan strategi pencapaian keinginan tertentu. Namun dalam pengimplementasian, kerahasiaan kolektif akan berubah sifat menjadi individualis karena dalam tatanan pemilihan suara tidak dikenal adanya pencontrengan yang dilakukan secara bersama-sama. Contoh, pertarungan partai politik dalam mendukung calon tertentu sebelum dilakukannya pemungutan suara. Pada keadaan ini kerahasiaan kolektif dapat ditebak secara nyata, namun dalam pencontrengannya sifat kerahasiaan akan menjadi individualis.

Untuk itu pemerintah dituntut untuk menunjukkan tanggungjawab terhadap peningkatan kesadaran berpolitik masyarakat dengan tidak hanya membuka ruang terhadap peran serta masyarakat, namun lebih kepada bagaimana penghuni ruang itu dapat menata ruangan dengan baik sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan mengesampingkan bentuk-bentuk campur tangan yang berpotensi menimbulkan konflik.

## **Tugas Negara**

Konflik dalam pengertian longgar, yakni perbedaan sosio-kultural, politik dan ideologis di antara berbagai kelompok masyarakat, pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari hakikat keberadaan manusia dalam kehidupan kolektif. Masyarakat kita dianugerahi keanekaragaman sosio-kultural yang bahkan sering saling tumpang tindih, wajar jika masyarakat yang heterogen menyimpan potensi konflik tinggi.

Masalahnya bukan saling menyalahkan karena perbedaan asal-usul, tetapi bagaimana mengelola perbedaan secara bijak sehingga bisa menjadi modal sosio-kultural yang memperkokoh ikatan kebangsaan, tata pemerintahan, dan sistem demokratis. Meningkatkan kehidupan demokrasi dan menghasilkan pemimpin berkualitas, pemilihan umum yang bergejolak justru bisa menjadi perangkap bagi dendam sosial-politik di antara berbagai kelompok masyarakat sendiri.

Oleh karena itu, dalam konteks pemilihan umum yang damai dan demokratis, tugas negara dan pemerintah bukan sekedar menerbitkan dan melengkapi perangkat peraturan perundang-undangan. Lebih dari itu, bagaimana negara dan pemerintah memberi jaminan bahwa peraturan perundang-undangan yang diterbitkan bisa menjadi dasar pengelolaan konflik antar masyarakat secara bijak, sehingga berbagai potensi gejolak politik bisa dieliminasi.

## **Potensi Konflik**

Setidaknya ada lima sumber konflik potensial, baik menjelang, saat penyelenggaraan, maupun pengumuman hasil pemilihan umum. Pertama, konflik yang bersumber dari mobilisasi politik atas nama etnik, agama, daerah, dan darah. Kedua, konflik yang bersumber dari kampanye negatif. Kampanye negatif yang mengarah munculnya fitnah mengenai integritas kandidat bisa mengundang gesekan antar massa pendukung dalam kampanye pemilihan umum. Ketiga, konflik yang bersumber dari 'premanisme' politik dan pemaksaan kehendak, karena 'tidak siap' menerima kekalahan dan

memprovokasi massa pendukungnya. Keempat, konflik yang bersumber dari manipulasi dan kecurangan penghitungan suara hasil pemilihan umum. Kelima, konflik yang bersumber dari perbedaan penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan pemilihan umum.

### **Hakikat Janji**

Dalam pergaulan tingkah laku sesamanya, manusia perlu memperlengkapi diri dengan seperangkat norma hidup. Demi eksistensinya, hati nurani manusia mendambakan perwujudan nilai imperatif etis dalam hidup. Tatanan yang harmonis dalam berbagai variasi sesuai dengan kebutuhan dan filosofi pandangan hidup, adalah apa yang selalu merupakan titik haluan yang dituju. Tidak dapat dibayangkan bagaimana wujud tata harmonis itu tanpa ada nilai imperatif etis di dalamnya. Pengakuan akan keterikatan pada sebuah janji atau apa yang dalam dunia hukum lebih dikenal dengan ungkapan "*pacta sunt servanda*" adalah salah satu substansi penting dari nilai tersebut, bahkan merupakan substansi terpenting, jika ditelusuri makna janji dalam pandangan yang luas.

Betapa banyak janji dioperasionalkan setiap hari di seluruh pelosok tanah air, betapa banyak pula masalah yang ditimbulkan daripadanya. Persoalan mengapa dan sejauh manakah janji itu harus mengikat, dari mana bermula ikatan atau paksaan dari janji itu, merupakan pertanyaan-pertanyaan yang selalu menarik perhatian para ahli dari abad ke abad sampai saat ini. Agama-agama besar seperti Islam, Kristen, Hindu, Budha dan lain-lain tidak kurang pula gesitnya dalam memberikan petuah-petuah kepada para pengikutnya masing-masing agar selalu dengan ikhlas menepati janji-janji yang telah diucapkannya. Namun demikian kesemuanya itu belum mempunyai arti apa-apa, ketertiban tidak akan mungkin dijangkau tanpa kehadiran norma-norma hukum dalam suatu tatanan hukum positif.

Janji akan mengkaitkan persoalan tersendiri jika dihadapkan kepada si arsitek dari janji itu yakni manusia. Akal pemikiran manusia banyak ragamnya. Keanekaragaman itu memberi

warna yang bervariasi bahkan berbentrok kepada janji hasil ciptaannya sendiri. Bentrok tersebut sangat jelas terlihat terutama dalam pengertian yang hirarkis. Penguasa dengan bersenjata janji akan memperdaya yang dikuasai. Haruskah yang dikuasai berpegang teguh pada janji-janji seperti itu?

Persoalan tersebut akan menjadi jelas dan posisi hukum akan menjadi terang jika diadakan peninjauan terlebih dahulu kepada makna hakiki dari mengikatnya sebuah janji.

### **Konsep Janji**

Mengamati praktek pelaksanaan janji dan mengikuti pendapat para ahli mengenai hal janji, dapat dikelompokkan janji itu ke dalam dua kelompok besar, yaitu janji-janji fiksi dan janji-janji sesungguhnya, baik yang konkret maupun yang abstrak.

Kelompok yang mengakui janji fiksi hanya ingin mencari satu dasar falsafah untuk menjadi fundamen sekaligus legalisasi terhadap berlakunya sesuatu tindakan yang dianggap baik. Tentu saja janji bukan satu-satunya fundamen yang dapat ditemukan. Sementara itu dari sudut yang lain, penganut teori janji fiksi menganggap janji yang ditemukan itu benar-benar sebagai fundamen, dari mana tindak kebajikan itu bergerak. MacIntyre mendefinisikan suatu kebajikan merupakan suatu yang diperoleh dalam kualitasnya sebagai manusia, yang keberadaan dan pelaksanaannya diperlukan untuk mencapai tingkah laku yang baik; jika kurang kebajikan maka untuk mencapai tingkah laku yang baik itu menjadi terhambat.

Kelsen, sebagai penganut mazhab Neo Kantianisme dan pencipta doktrin hukum murni, mengajukan asas *pacta sunt servanda* sebagai dasar bagi suatu tatanan hukum internasional. Dalam jangkauan jauh, hal tersebut tidak lain dari upaya untuk mencoba mengakui teori janji fiksi, walaupun dalam jangkauan dekat masih berkisar pada janji-janji yang sebenarnya.<sup>25</sup>

Pada abad ke-19 para ahli hukum Amerika sependapat bahwa semua keharusan dan hukum bersumber tidak lain dari

---

<sup>25</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law And State*, translated by Anders Wedberg, (New York: Russell & Russell A Division of Atheneum Publishers, Inc, 1961), hlm. 180.

janji-janji, dan para arsitek demokrasi Amerika mengakui janji rakyat untuk mengakui kekuasaan yang adil. Thomas Hobbes dengan teori janji aslinya juga sebagai versi dari janji fiksi. Menurut Hobbes, dengan janji asli masyarakat melepaskan haknya untuk suatu kehidupan bersama dan dari sinilah asal mula dari kekuasaan sesuatu negara. Dengan demikian negara absolut adalah tipenya negara Hobbes.<sup>26</sup>

Dalam dunia hukum, tidak semua ahli mengakui keberadaan janji fiksi, tidak demikian halnya tentang janji-janji sesungguhnya. Sesuai dengan sifatnya yang fiksi, hanya diandaikan, maka kesimpangsiuran pandangan kepadanya akan mudah terjadi. Pendapat yang sama diberikan oleh Hugo de Groot, John Locke, Jean Jacques Rousseau, dan Immanuel Kant.<sup>27</sup>

Teori janji asli Thomas Hobbes yang secara umum disebut sebagai teori kontrak sosial, bukan satu-satunya teori untuk dapat menjawab di manakah hak asal segala hak dan kekuasaan negara, dengan kata lain tidak semua orang sepakat untuk menganggap ada suatu janji fiksi di antara masyarakat hingga terbentuknya suatu negara. Dalam sejarah hukum telah dicatat adanya teori-teori lain yang kokoh terhadap persoalan yang sama, misalnya teori kedaulatan negara penganut antara lain Hans Kelsen, teori kedaulatan hukum penganut antara lain Krabbe dan teori kedaulatan Tuhan (teokrasi).

Berbeda dengan janji fiksi, terhadap janji yang sesungguhnya para ahli tidak terdapat perbedaan paham mengenai keberadaannya. Janji-janji seperti ini dapat ditemukan dari yang paling sederhana yaitu janji di antara individu setiap harinya, sampai kepada janji antar kelompok atau badan hukum bahkan juga janji antar negara.

Ada janji yang prestasinya hanya dilakukan oleh satu pihak tanpa kontra prestasi, ada pula yang prestasinya harus dipenuhi oleh kedua belah pihak, bahkan ada janji yang dilakukan oleh lebih dari dua pihak. Di samping itu ada janji sesungguhnya yang berwujud konkret, baik dalam bentuk lisan maupun tertulis,

---

<sup>26</sup> *op.cit*, Theo Huijbers, hlm . 66.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 200.

namun ada pula dalam penampilan yang abstrak, misalnya pelaksanaan suatu perbuatan bersama seperti seolah-olah telah ada sesuatu ikatan janji sebelumnya yang dalam dunia hukum dikenal dengan sebutan *pacfum nudum*.

### **Arus Gerak Janji**

Meneliti arus gerak ke muka dari sebuah janji, ada satu sasaran yang hendak dituju, yakni keterikatan. Jika arus gerakanya bukan ke keterikatan, sulit dikategorikan perbuatan tersebut sebagai sebuah janji, artinya tidak ada janji yang tidak mengikat. Namun perlu diingatkan untuk tidak menginterpretasikan keterikatan hanya sebagai keterikatan hukum semata, masih ada keterikatan lainnya yang berwujud keterikatan non hukum.

Karena janji akan bersasaran pada suatu ikatan, mau tidak mau harus dipandang kedudukan sebuah janji sebagai sebuah "nilai", demikian juga dengan keterikatan sehingga dilaksanakan pemenuhannya. Lebih jauh dapat dijelaskan bahwa ketika janji telah siap diciptakan, maka janji dalam arti perbuatan kiranya telah sempurna wujudnya, tetapi nilai yang terdapat pada janji itu baru sebagian terlaksana, karena keterikatan dan pemenuhan janji masih merupakan bagian nilai. Artinya, saat di mana nilai baru sempurna terwujud adalah pada waktu pemenuhan janji telah sempurna dilakukan.<sup>28</sup>

Dari konsepsi yang ada di segala zaman ada satu pengakuan yang abadi, yaitu 'janji itu mengikat'. Sesuatu yang lebih dapat diterima adalah jika mengasalkan inti dari keterikatan janji pada kesusilaan, karena makna dari sebuah janji tidak lain dari penghargaan manusia terhadap itikad baik sesamanya dalam pergaulan hukum. Hal tersebut mutlak dikehendaki oleh rasa susila masyarakat.

Dengan pertimbangan tertentu hukum mengambil alih sebagian dari norma kesusilaan tentang janji untuk menjadi norma hukum, sesuai dengan kebutuhan subjek dari janji itu. Dalam hal ini hukum hanya menyentuh bagian-bagian janji, sasarannya yaitu keadilan dan ketertiban, sedangkan dengan

---

<sup>28</sup> The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan*, (Yogyakarta: Super, 1979), hlm. 12.

kesusilaan akan disentuh seluruh elemen dari kesempurnaan manusia. Pada umumnya ahli hukum Eropa kontinental abad ke-18 menerima teori Hugo de Groot (Grotius) tentang melekatnya suatu kekuatan moral pada sebuah janji. Negara berasal dari suatu perjanjian yang disebut *pactum*, dengan tujuan untuk mengadakan ketertiban dan untuk menghilangkan kemelaratan. Pada dasarnya manusia mempunyai sifat mau berbuat baik kepada sesama manusia, mempunyai '*appetitus societatis*' (hasrat kemasyarakatan).

Perbedaan rasa susila dari suatu kelompok masyarakat dengan lainnya menyebabkan berbeda pula pandangan dan penghormatan orang terhadap janji. Semakin tinggi rasa susila dalam suatu masyarakat semakin tinggi pula kedudukan sebuah janji. Hal ini merupakan suatu bukti bahwa janji itu berakar dalam kesusilaan.

### **Janji Sebagai Martabat Manusiawi**

Tingkatan keutamaan janji dalam masyarakat akan menentukan tingkatan martabat manusia. Manusia yang bermartabat dan berbudi luhur harus menghormati manusia-manusia yang lain. Aristoteles merumuskan manusia sebagai *zoon politikon*, atau makhluk yang hidup dalam polis. Atau dalam interpretasi zaman sekarang, manusia adalah makhluk politik yang baik.<sup>29</sup> Penghormatan itu antara lain berupa anggapan bahwa manusia adalah makhluk baik dan selalu beritikad baik. Segala perbuatan dan perkataan harus dipandang baik sebelum terbukti sebaliknya. Apabila seseorang berjanji untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, harus dianggap bahwa janji itu akan benar-benar dipenuhinya, karena sebagai makhluk yang baik, selalu berbuat baik. Konsekuensinya timbul semacam ikatan moral, ikatan alamiah dari pencipta janji untuk memenuhinya. Maka berlandaskan pengakuan dan penghormatan kepada keluhuran martabat manusia, berkumandang dan diperlakukanlah di mana-mana dalam interpretasi zaman sekarang asas '*janji harus ditepati*' dalam berbagai corak variasinya.

<sup>29</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban Yang Adil, Problematik Filsafat Hukum*, (Jakarta: Grasindo, 1999), hlm. 101

Faktor terpenting dalam penjagaan manusia di dunia terhadap kesucian martabat dan harga dirinya adalah agama. Semua agama menganjurkan agar janji itu ditepati karena janji itu suci. Hanya dalam hal tertentu ikatan dari sebuah janji akan terjadi lebih longgar. Hal tersebut terjadi pada kenyataan adanya orang-orang yang melakukan janji dengan tujuan lain selain dari untuk mengikat diri dalam arti yang sebenarnya. Di samping adanya sifat kecerobohan manusia untuk begitu mudah membuat janji sehingga tidak menghayati akibat-akibat yang mungkin timbul dari keterikatan sebuah janji. Untuk mendukung penghargaan yang tinggi kepada harkat martabat manusiawi maka ikatan yang kokoh dari sebuah janji tetap merupakan sesuatu yang terpuji. Karena itu semakin banyak hukum mencampuri bidang janji, ketinggian harga diri manusia semakin terjamin.

### **Tuntutan Ketertiban**

Sebuah janji dapat berupa ikatan hukum dan ikatan non hukum. Hukum dapat memberikan akibat hukum terhadap ikatan suatu janji, maka terciptalah suatu titik batas yang dapat dijangkau oleh hukum. Di luar titik batas itu janji hanya mengikat secara non hukum, yaitu secara moral atau kesusilaan.

Secara filosofis, keterikatan suatu janji merupakan prinsip hukum dalam hukum perikatan sebagai landasan 'hukum perikatan modern'. Secara teoritis konvensi internasional, keterikatan suatu janji terlihat sebagai bentuk aturan substantif yang transnasional. Secara yuridis, keterikatan suatu janji relevan untuk diterapkan, dilegitimasi dan dapat ditegakkan. Secara ekonomis, keterikatan suatu janji dapat menjamin kepentingan-kepentingan para pihak secara adil dan seimbang. Dengan demikian keterikatan suatu janji memenuhi syarat filosofis, teoritis, yuridis dan ekonomis, untuk digunakan sebagai asas dalam melakukan janji-janji politik pada kampanye dalam pemilihan umum di Indonesia.

Hukumakanterganggujika hukumtidakmenyediakan norma atas suatu janji, terlebih pada masa sekarang ini perkembangan janji demikian pesat dan permasalahannya semakin kompleks.

Norma hukum dibutuhkan baik untuk mengatur masalah yang berhubungan dengan subjek dari janji maupun objektif pada janji itu sendiri. Dengan demikian, diperlukan ketertiban norma hukum mengikat ke dalam janji-janji yang masih berkedudukan dalam wilayah non hukum.

### C. KESIMPULAN

Keberadaan lembaga perwakilan, baru mewakili masyarakat dari aspek *political representative*. Sedangkan di dalam masyarakat masih terdapat *functional representative*, *regional representative* dan *idea representative*. Partisipasi sebagai suatu instrumen demokrasi yang sangat diharapkan dalam membangun *self-government* bagi suatu negara demokrasi, ternyata tidak dapat bekerja secara utuh sebagai suatu teori, dan telah gagal dalam membangun argumen-argumennya secara fundamental. Dengan demikian terlihat adanya keterkaitan konsep demokrasi, partisipasi demokrasi dan kehidupan bernegara yang demokratis.

Tidak ada seorang pun dengan menggunakan metode apapun dapat membuktikan siapa yang dipilih oleh seseorang dalam pemungutan suara yang berasas langsung, umum, bebas dan rahasia. Kerahasiaan tidak dapat digugurkan dengan alat bukti pernyataan di bawah sumpah sekalipun, dengan demikian kerahasiaan adalah sesuatu yang tidak dapat dibuktikan.

### D. SARAN

Dalam konteks pemilihan umum yang damai dan demokratis, tugas negara dan pemerintah bukan sekedar menerbitkan dan melengkapi perangkat peraturan perundang-undangan. Lebih dari itu, bagaimana negara dan pemerintah memberi jaminan bahwa peraturan perundang-undangan yang diterbitkan bisa menjadi dasar pengelolaan konflik antar masyarakat, sehingga berbagai potensi gejolak politik bisa dieliminasi.

Janji mempunyai sejarah sama tuanya dengan sejarah manusia, tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan akal

manusia. Janji terdiri atas kelompok janji abstrak dan kelompok janji konkret, merupakan sebuah nilai yang relatif di mana ikatan penghubung bergerak kepada pemenuhan janji sebagai perbuatan penyempurnaan nilai. Semakin banyak janji memasuki wadah hukum, semakin kuat penghormatan terhadap nilai luhur janji, akan semakin tinggi pula martabat manusiawi yang diakui.

Tuntutan ketertiban mengubah sifat ikatan janji non hukum kepada ikatan hukum merupakan sebuah keniscayaan. Sepanjang sejarah telah terbukti bahwa setiap manusia, kelompok manusia dan pihak mana pun, tetap berkepentingan kepada sebuah janji, yang dikatakan janji tetap mengikat walau dengan berbagai corak dan derajatnya. Setiap manusia, kelompok manusia dan pihak mana pun mesti berupaya untuk siap menerima apapun akibat dan risiko dari keterikatan janji, termasuk pengekangan kehendak dan menerima sanksi-sanksi yang mungkin ada.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2002. ***Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan***, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI.
- Beetham, David, (ed.), 1994. ***Defining and Measuring Democracy***, London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage Publications.
- Bums, James MacGregor, at. al, 1989. ***Government by The People***, Englewood, New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Craig, Gary, and Marjorie Mayo, (ed.), 1995. ***Community Empowerment A Reader in Participation and Development***, London & New Jersey: Zed Books Ltd.
- Dahl, Robert A., 1998. ***On Democracy***, USA; Yale University Press.
- \_\_\_\_\_, 1992. terjemah A Rahman Zainuddin, ***Demokrasi dan Para Pengkritiknya***, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- \_\_\_\_\_, 2001. terjemah A Rahman Zainuddin, ***Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Secara Singkat***, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dye, Thomas R., and Harmon Zeigler, 1996. ***The Irony of Democracy Uncommon Introduction to American Politic***, California: Wardsworth Publishing Company.
- Garner, Bryan A., (eds.), 1999. ***Black's Law Dictionary, Seventh Edition***, St. Paul, Minn.: West Group.
- Gie, The Liang, 1979. ***Teori-teori Keadilan***, Yogyakarta: Super
- Huijbers, Theo, 1995. ***Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah***, Yogyakarta: Kanisius.
- \_\_\_\_\_, 1995. ***Filsafat Hukum***, Yogyakarta: Kanisius.
- Huntington, Samuel P, 1995. terjemah Asril Marjohan, ***Gelombang Demokratisasi Ketiga***, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- \_\_\_\_\_, dan Joan Nelson, 1994. terjemah Sahat Simamora, ***Partisipasi Politik di Negara Berkembang***, Jakarta: Rineka Cipta.

- Kelsen, Hans, 196. ***General Theory of Law And State***, translated by Anders Wedberg, New York: Russell & Russell A Division of Atheneum Publishers, Inc.
- Kusumohamidjojo, Budiono, 1999. ***Ketertiban Yang Adil, Problematik Filsafat Hukum***, Jakarta: Grasindo..
- Mayo, Henry B., 1960. ***An Introduction to Democratic Theory***, New York: Oxford University Press.
- Mill, John Stuart, 1988. ***Utilitarianism Liberty Representative Government***, London: JM Dent & Sons Ltd.
- Nelson, William N., 1980. ***On Justifying Democracy***, London: Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Notohamidjojo, O., 1975. ***Demi Keadilan dan Kebenaran***, Jakarta: Gunung Mulia, Jakarta.
- Saragih, Bintan R., 1988. ***Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia***, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Surbakti, Ramlan, 1999. ***Memahami Ilmu Politik***, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Strong, C.F., 1966. ***Modern Political Constitutions***, London: The English Language Book Society and Sidwgwick & Jackson Limited.
- Walker, Geoffrey de Q, 1987. ***Initiative and Referendum: The People's Law***, Australia: The Centre for Independent Studies.
- Warren, Harris G., *at.al*, 1963. ***Our Democracy at Work***, Englewood Cliffs, USA: Printice Hall, Inc.
- Wiener, Jarrod, 1999. ***Globalization and the Harmonization of Law***, London and New York: Pinter a Cassell Imprint.
- Wignjosoebroto, Sutandyo, 2002. ***Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya***, Jakarta: Elsam-Huma.

## PEMILU DAN PENGUATAN DEMOKRASI

Cecep Darmawan

### **Abstract**

*Election is still considered as politics ritual or just a part of democracy process. Behind this politics process, actually there are basic values in which supporting the reinforcement process of democracy. In this context, the parts of election process can be analyzed as main factor in reinforcing democracy. This study will illustrate the election process, from many aspects, election understanding, champagne process, and the party member of election in the relation with the reinforcement of democracy.*

*Keywords: election, democracy reinforcement, and introduction of political process.*

### **A. PENDAHULUAN**

Pesta demokrasi tahun 2009 hampir usai. Setidaknya bila dilihat dari tahapan pemilihan legislatif. Berbagai kejutan politik sudah mulai tampak, dan terjadi di berbagai daerah. Kejutan-kejutan politik tersebut, pada satu sisi merupakan hal yang biasa terjadi dalam proses pembelajaran politik, dan pada sisi lain menjadi informasi baru dan tambahan untuk pencermatan mengenai gerak dan arah demokratisasi di Indonesia. Secara teoritik, kita berharap ada trend positif dari pemilu ke pemilu. Trend yang kita harapkan itu adalah trend menuju penguatan sistem demokrasi di Indonesia.

Kendati tidak seluruhnya tepat, namun untuk saat ini, hanya sistem demokrasi yang memiliki ruang terbuka untuk memberikan

penghargaan yang maksimal kepada rakyat.<sup>1</sup> Setidaknya, bila dilihat dari mekanisme dan potensinya, sistem demokrasi memberikan ruang terbuka bagi pengakuan terhadap kedaulatan manusia, baik sebagai individu maupun sebagai warga negara.<sup>2</sup> Oleh karena itu, tujuan untuk melakukan penguatan sistem demokrasi perlu terus dilakukan dan ditumbuhkembangkan oleh semua, termasuk melalui proses pemilu.

Pemilu adalah salah satu instrumen untuk memberikan ruang politik kepada rakyat Indonesia. Pemilu adalah saluran kedaulatan politik rakyat. Melalui saluran inilah, seseorang dapat menunjukkan sikap politiknya. Dan melalui hal ini pula, proses dan mekanisme politik dapat dibangun. Oleh karena itu, pemilu adalah bagian penting atau selebrasi yang mutlak bagi sebuah proses demokrasi.

Kendati demikian, kita memang masih memaklumi, bila ada kelompok pihak tertentu yang masih belum memahami dengan sepenuh hati mengenai makna atau prinsip dasar demokrasi. Sehingga pada akhirnya, ada yang menyalahartikan atau memaknai demokrasi secara sempit.<sup>3</sup>

Pada konteks inilah, wacana ini akan memberikan gambaran umum, mengenai kontribusi pemilu (pemilihan umum, *elections*) dalam penguatan demokrasi, khususnya dalam konteks pembangunan politik di Indonesia pasca reformasi.

## B. PEMBAHASAN

### Pemahaman Pemilu

Dalam suatu sistem politik demokrasi, kehadiran pemilu yang bebas dan adil (*free and fair*) adalah suatu keniscayaan. Bahkan negara manapun sering menjadikan pemilihan umum

---

<sup>1</sup> J. Oliver Hall and Russel E. Klinger, *Problem Solving in Our American Democracy*. (American Book Company, 1958), hlm. 59

<sup>2</sup> Nurcholis Madjid, Kebebasan Nurani (Freedom of Conscience) Dan Kemanusiaan Universal Sebagai Pangkal Demokrasi, Hak Asasi dan Keadilan. Dalam "*Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi : Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*". (Jakarta : Paramadina, 1994), hlm. 132

<sup>3</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia, 1992), hlm. 50

sebagai klaim demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Di negara-negara berkembang pemilihan umum sering kali tidak dapat dijadikan parameter yang akurat dalam mengukur demokrasi atau tidaknya suatu sistem politik. Artinya, ada tidaknya pemilu di suatu negara tidak secara otomatis menggambarkan ada atau tidaknya kehidupan demokrasi politik di negara tersebut. Hal ini disebabkan, pemilu di beberapa negara dunia ketiga seringkali tidak dijalankan dengan menggunakan prinsip-prinsip demokrasi.

Ada beberapa alasan mengapa pemilu sangat penting bagi kehidupan demokrasi suatu negara, khususnya di negara-negara dunia ketiga, pertama, melalui pemilu memungkinkan suatu komunitas politik melakukan transfer kekuasaan secara damai. Kedua, melalui pemilu akan tercipta pelembagaan konflik. Persoalannya adalah bagaimana menciptakan suatu pemilu yang bebas dan adil. Sebab jika tidak, akan mengundang protes massa untuk menentang penyelewengan dalam penyelenggaraan kekuasaan, yang tidak jarang dilakukan dengan cara-cara kekerasan.

Secara konseptual, terdapat dua mekanisme untuk menciptakan pemilu yang bebas dan adil. Pertama, menciptakan seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara adil, atau yang disebut oleh banyak kalangan ilmuwan politik disebut dengan sistem pemilihan (*electoral system*). Kedua, menjalankan pemilu sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi, atau yang oleh kalangan ilmuwan politik disebut dengan proses pemilihan (*electoral process*).

Sebagaimana disebutkan oleh Sjamsudin Haris, pertama, Pemilihan langsung diperlukan untuk memutuskan mata rantai oligarki partai yang harus diakui cenderung mewarnai kehidupan partai-partai politik. Kepentingan partai-partai itulah dan bahkan kepentingan elit politik seringkali dimanipulasi sebagai kepentingan kolektif masyarakat.<sup>4</sup> Dengan demikian pemilihan

---

<sup>4</sup> Syamsuddin Harris, Pemilu 1999 dan Format Baru Politik Indonesia. Dalam "Memastikan Arah Baru Demokratisasi", (Bandung : Mizan Seri Penerbitan Studi Politik, 2002), hlm. 2.

umum secara langsung bagi calon anggota legislatif dari partai politik, diperlukan guna meminimalkan mata rantai politisasi atas partisipasi publik dan aspirasi publik yang cenderung dilakukan oleh partai-partai politik dan para politisi partai bilamana dipilih oleh elit politik di parlemen.

Pemilihan umum secara langsung bagi calon anggota legislatif dan partai politik, diperlukan untuk meningkatkan kualitas akuntabilitas, para elit politik. Pemilihan umum secara langsung calon anggota legislatif dan partai politik, diperlukan untuk, menciptakan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan, baik pusat maupun lokal langsung.

Pemilihan umum secara langsung calon anggota legislatif dan partai politik, akan memperkuat dan meningkatkan seleksi calon anggota legislatif karena makin terbukanya peluang bagi calon tersebut yang berasal dari bawah/ daerah. Kecenderungan tidak sehat yang berlangsung selama ini adalah elit politik nasional hanya berasal dari dan beredar di Jakarta saja hampir tidak ada peluang bagi para elit politik lokal untuk mengembangkan kariernya menjadi elit politik nasional, sehingga berkesan tidak mempunyai banyak pilihan ketika memutuskan siapa yang pantas menjadi elit politik nasional padahal salah satu tujuan otonomi daerah menurut Smith, adalah dalam kerangka pelatihan dan kepemimpinan nasional.

Pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, akan lebih meningkatkan kualitas partisipasi rakyat di satu pihak dan keterwakilan elit di lain pihak, karena masyarakat dapat menentukan sendiri siapa yang dianggap pantas dan layak yang akan menjadi calon anggota legislatif dan partai politik untuk membawa aspirasi masyarakatnya, baik di pusat maupun di lokal.

Bagi Larry Diamond, pemilihan umum bebas dan adil yang dilakukan secara berkala, meskipun memenuhi aspek kompetisi dan partisipasi, hanya menjanjikan demokrasi pemilihan yang secara kategoris berbeda dengan demokrasi liberal.<sup>5</sup> Selanjutnya

---

<sup>5</sup> Robert A. Dahl, *A Preface To Democratic Theory*. (Chicago: The University of Chicago, 1956), hlm. 103-107.

Diamond merumuskan bahwa, demokrasi pemilihan adalah suatu sistem konstitusional yang menyelenggarakan pemilihan umum multipartai yang kompetitif dan teratur dengan hak pilih universal untuk memilih anggota legislatif dan kepala eksekutif. Mengutip dari Caller dan Levitsky, Diamond mengidentifikasi sistem seperti itu sebagai demokrasi prosedural yang diperluas. menyatakan bahwa yang terpenting dalam pemilu adalah substansi demokrasi bukan klaim politis atas kedemokrasian negara yang dibangun.<sup>6</sup>

Pemilihan dan pemilihan suatu sistem pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu keputusan kelembagaan yang penting bagi negara-negara yang berupaya untuk menegakkan keberadaban dan keberkualitasan sistem politik. Karena sistem pemilihan umum akan menghasilkan logika-logika politik, atas laksana administrasi, berjalannya birokrasi, hingga tumbuh dan berkembangnya *civil society* di dalam sistem itu selanjutnya. Maka dari itu, sejatinya, pemilihan sistem pemilihan umum menjadi pekerjaan yang tidak mudah dan sesederhana seperti yang diwacanakan oleh banyak pihak. Bila boleh jujur, jarang sekali sistem pemilihan umum dipilih secara sadar (rasional) dan disengaja oleh elite-elite politik di banyak negara. Seringkali pemilihan sistem tersebut datang secara kebetulan, karena adanya peristiwa-peristiwa yang terjadi secara simultan, atau adanya karena *trend* yang sedang menggejala, atau karena keajaiban semata.

### **Mencermati KPU**

Mau tidak mau, publik akan melakukan koreksi dan perbandingan antara Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, termasuk dalam hal ini yaitu melakukan analisis perbandingan terhadap kinerja KPU. Karena lembaga ini, secara administrasi memberikan andil yang cukup besar, bahkan sangat strategis dalam mensukseskan jalannya *selebrasi* (pesta) demokrasi di Indonesia.

Untuk mengukur kinerja KPU 2009 ini, ada beberapa catatan kritis yang perlu dikemukakan di sini.

---

<sup>6</sup> Cecep Darmawan, *Pengantar Ilmu Politik*. (Bandung: Lab.PKN UPI, 2008), hlm. 85

*Pertama*, buruknya pencatatan daftar pemilih. DPT (daftar pemilih tetap) sampai hari H pemungutan suara, masih menyisakan masalah. DPT yang tercatat di KPU sekitar 171 juta. Sedangkan angka yang tidak terdaptar, menurut Fazlur Rahman jumlah ini mendekati angka 6,6 juta dengan asumsi setiap TPS ada 10 orang yang tidak tercatat dikali 661.636 TPS. Sementara banyak kalangan mlenduga antara 20-30 juta orang yang tidak tercatat sebagai DPT. Tingginya jumlah warga negara yang tidak tercantum dalam DPT ini, merupakan kerugian besar bagi proses pendidikan politik, sekaligus citra buruk kinerja KPU dalam pemilu 2009.

Keterlibatan warga negara dalam proses pemilu, adalah bagian penting dari proses demokrasi. Dengan keterlibatannya langsung ini, negara sudah memberikan fasilitas politik secara langsung untuk melakukan pendidikan politik. Sayangnya, KPU tahun ini belum menunjukkan kinerja yang maksimal. Dibandingkan dengan KPU 1999-2004, masalah DPT ini sangat mencuat pada masa sekarang. Inilah yang menjadi titik awal melemahnya pendidikan politik di Indonesia.

*Kedua*, lemahnya sistem informasi penghitungan suara. *Real count* KPU yang dipusatkan di Pusat Tabulasi Nasional Jakarta, sampai hari terakhir (hari ke-12) pemilu, baru mencapai angka 6-7 % suara yang masuk. Angka capaian ini, jauh dibawah target KPU, dan juga capaian suara sebagaimana yang dialami oleh KPU 2004. Pada hari yang sama, KPU 2004 sudah mampu mengumpulkan data hampir pada angka 80 %-an.

Rendahnya kinerja sistem informasi KPU ini, merupakan catatan lain dari kinerja KPU 2009. Berbagai faktor atau kondisi ril, banyak terjadi di lingkungan KPU. Misalnya sempat ada gangguan dari *hacker*, gangguan sistem informasi, dan juga lambatnya pengiriman hasil-hasil pemungutan suara dari berbagai daerah. Faktor-faktor inilah, yang kemudian menyebabkan rendahnya hasil capaian penghitungan suara oleh KPU Pusat.

## Partai Politik 2009

Pemilu 2009 di Indonesia merupakan model dari sistem pemilu multipartai. Jumlah partai politik yang ada dalam tahun 2009 sangat banyak, lebih banyak dari partai peserta pemilu tahun 2004. Sampai tulisan di muat, kita bisa melihat ada empat kelompok besar partai politik di Indonesia.

*Pertama*, kelompok partai orde baru. Partai politik ini, diwakili oleh Partai Golkar (dulu Golongan Karya), PPP (Partai Persatuan Pembangunan), dan PDIP (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan). Dalam pemilu 2009 ini, ketiga partai tersebut masih berada pada posisi 10 besar. Kendati dilihat dari jumlah raihan suaranya, cenderung menurun dari pemilu 2004 ke pemilu 2009.

*Kedua*, muncul partai orde reformasi. Partai yang tumbuhkembang di Orde Reformasi ini, hanya ada 4 yang masuk dalam 10 besar, yaitu Partai Demokrat, PAN (Partai Amanat Nasional), PKB (Partai Kebangkitan Bangsa), dan PKS (Partai Keadilan Sejahtera), dan PBB (Partai Bulan Bintang). Khusus untuk PBB, merupakan partai orde reformasi yang terus-menerus mengalami crisis suara. Pada tahun 2004, partai ini tidak mampu menemnus electrolal threshold, dan pada tahun 2009 ini terancam menjadi partai buncit diantara 10 besar.

*Ketiga*, partai pasca orde reformasi, yaitu yang berdiri antara tahun 2004-2009. Diantara partai fenomenal yang muncul dari kelompok ini, yaitu Partai Hanura (Hati Nurani Rakyat) pimpinan Wiranto, dan Gerindra (Gerakan Indonesia Raya) pimpinan Prabowo Subianto. Dua partai ini, dapat disebut sebagai partai fenomenal, sebagaimana fenomenalnya PKS dan PD di tahun 2004. Disebut fenomenal, karena kedua partai ini selain baru juga mampu menduduki posisi pada 10 besar raihan suara, dan bahkan mengungguli PBB yang merupakan "kakak-tingkatnya" sendiri.

*Keempat*, selain partai-partai yang bersinar itu, kita melihat adanya partai-partai politik yang gurem, baik di tahun 2004 maupun 2009. Partai-partai tersebut, apalagi partai-partai yang sudah mengalami dua kali gurem, sesungguhnya merupakan

indikasi nyata adanya citra partai yang kurang beruntung dimata masyarakat. Dalam catatan sementara, masih ada partai politik baik yang pernah menjadi peserta pemilu tahun 2004, maupun peserta baru di tahun 2009, yang mendapatkan suara dukungan kurang dari 1 %.

Fakta yang terakhir ini, atau kelompok keempat ini, merupakan fenomena partai politik yang sangat memprihatinkan. Dari satu sisi, kita melihat adanya ketidakberkembangan partai politik, dan pada sisi lain, ketidakmampuannya elit politik pada partai tersebut untuk memberikan promosi politik kepada masyarakatnya. Akumulasi dari persoalan inilah, kemudian melahirkan rendahnya sikap dan simpati politik masyarakat terhadap partai-partai tersebut.

Namun demikian, bila dilihat dari sisi kepentingan kekokohan demokrasi, munculnya sepuluh besar partai politik di Indonesia ini, merupakan indikasi yang positif untuk penguatan demokrasi di Indonesia. Dengan kata lain, munculnya fenomena partai-partai yang memiliki suara cukup besar ini, merupakan bagian penting dari proses penguatan demokrasi di Indonesia.

### **Partisipasi Masyarakat**

Membicarakan partisipasi masyarakat dalam pemilu, sudah tentu dapat dilihat dari berbagai dimensi, dan dimensi yang paling kuat itu adalah dalam proses pemungutan suara. Sayangnya, ancaman dan kenyataan mengenai golongan putih (golput) dalam pemilu 2009 ini cukup tinggi. Tingginya golput ini, bukan saja terjadi pada pemilihan umum legislatif, namun terjadi pula dalam pilkada di beberapa daerah di Indonesia, seperti yang terjadi di Pilwakot Bandung (2008) dan dalam Pilgub Lampung (2008). Untuk menjelaskan kelompok ini, ada beberapa cara atau penyebab. *Pertama*, tidak menggunakan hak politik tidak berarti bahwa mereka adalah kelompok golput. Pandangan ini penting dikemukakan seiring dengan adanya indikasi bahwa tidak digunakannya hak politik sebagai satu bentuk kesalahan teknis atau kesulitan geografis. Berbagai faktor yang dimaksud dengan kesalahan teknis, misalnya tidak terdata oleh pihak

KPU, dan atau orang yang terdaftar dua kali (di dua tempat yang berbeda). Sedangkan karena tinggal di tempat yang jauh dari lokasi TPS –misalnya bekerja di luar kota—dan tidak mampu untuk pulang kampung, sehingga mereka lebih merelakan tidak menggunakan hak politik dibandingkan harus mengeluarkan ongkos pulang yang cukup besar.

Aneka persoalan ini potensial menyebabkan adanya angka golput yang tinggi di Indonesia. Sepanjang pemerintah tidak mampu merapihkan dan atau mendisiplinkan distribusi KTP (kasus KTP Ganda), maka kepemilikan kartu pemilih ganda pun akan sangat terbuka. Dalam konteks ini, angka golput pada dasarnya bukan fenomena perilaku politik, namun sekedar kesalahan administrasi pemerintah. Tidak lebih dari itu.

*Kedua*, adanya gejala apatisme politik. Dengan kata lain, golput bukan berarti butuh pemimpin alternatif atau partai alternatif. Golput adalah apatisme politik. Apapun dan siapapun yang muncul dalam pentas demokrasi, tidak menarik minat kelompok apatisme politik. Oleh karena itu, tingginya angka golput bukan menunjukkan kebutuhan dan kegairahan masyarakat terhadap pemimpin baru dan atau partai yang baru, namun lebih merupakan bagian dari protes politik terhadap sistem politik yang berkembang.<sup>7</sup>

Terakhir, golput adalah kelompok yang skeptik terhadap sistem atau mekanisme pemilihan umum yang dijalankan. Tanpa harus menyebutkan nama atau kelompok, namun hadirnya tokoh politik yang merasa tidak berkenan dengan sistem politik atau atmosfer politik yang berkembang saat itu, kemudian memproklamirkan diri untuk menarik dukungannya politik dalam pemilu. Suara lantang ini, sudah tentu akan membawa efek terhadap konstituen atau kelompoknya sendiri. Maka tidak mengherankan bila kemudian, muncul jumlah angka golput yang tinggi dalam pemilu 2009 ini.

---

<sup>7</sup> Penjelasan mengenai makna dan kultur demokrasi dapat dilihat John Strachey, *Demokrasi Mengchabar*, (Petaling Jaya Selangor : Zaman Baru, 1965) hlm. 77-93. Versi bahasa Melayu Malaysia dan masih menggunakan ejaan lama. Oleh karena itu, pengutipan dari buku ini penulis sesuaikan dengan ejaan Bahasa Indonesia saat ini

## **Kampanye Politik**

Fenomena yang menarik dan perlu dicermati dari pemilu 2009 adalah praktek kampanye politik. Dalam cermatan penulis, kampanye terbuka tahun 2009 tidak sesemarak pemilu 1999<sup>8</sup> atau 2004. Ada beberapa aspek penting yang perlu dicermati dalam kaitannya dengan kampanye politik pemilu 2009.

*Pertama*, di lihat dari partisipasi politik. Masyarakat Indonesia pada umumnya, khususnya di kota sudah berada pada titik jenuh berpolitik. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari minimnya masyarakat yang urun rembug dalam proses kampanye terbuka. Hanya partai-partai bermodallah yang mampu mengumpulkan massa ratusan atau ribuan orang.

Besarnya massa kampanye inipun, masih ada catatan. Karena sesungguhnya, mereka hadir di lapangan tersebut, bukan sebagai bagian dari usaha pendukung terhadap partai politik, namun lebih disebabkan karena adanya imbalan ekonomi terhadap dirinya. Isu money politik dalam penggalangan massa kampanye, menjadi isu lapangan yang mudah dibuktikan. Oleh karena itu, hanya partai-partai besar yang bermodallah yang mampu melakukan kampanye terbuka secara massal. Sedangkan mereka yang memiliki kesulitan dalam dana politik, tidak mampu menggelar selebrasi demokrasi ini.

Fenomena ini sesungguhnya tidak relevan untuk dikaitkan dengan proses peningkatan partisipasi politik atau penguatan demokrasi politik di Indonesia. namun hal yang nyata dan pastil, bahwa proses politik yang berkembang saat ini, adalah seperti itu, dan telah menjadi bagian dari fakta politik di Indonesia. Dengan kata lain, itulah realitas politik di Indonesia dan itulah realitas partisipasi politik di Indonesia.

*Kedua*, isu kampanye. Dari sudut pandang antropologi, nilai satu tindakan dapat dilihat dari dua sudut yaitu sebagai instrument dan sebagai terminal. Isu kampanye dapat dikatakan sebagai isu yang mengandung nilai terminal, bila para kandidat

---

<sup>8</sup> Penjelasan tentang Pemilu 1999, dapat dilihat Maswadi Rauf, *Arti Penting Pemilu 1999*, (Bandung : Mizan Seri Penerbitan Studi Politik, 2000); dan Syamsuddin Harris, *op.cit.* hlm.

mengusung mengenai pentingnya peningkatan pendidikan yang murah, layanan kesehatan yang merata dan murah, harga BBM murah, serta kesejahteraan yang meningkat. Isu-isu merupakan jenis dari isu-isu kampanye yang dapat dikategorikan sebagai isu terminal.

Isu-isu kampanye yang bersifat terminalis sudah tentu merupakan sesuatu yang sangat menggairahkan, terlebih dari ketika kondisi masyarakat kita saat ini sedang mengalami keterpurukan yang panjang. Krisis ekonomi yang bermula dari krisis moneter tahun 1997 masih sangat terasa dan terus berimbas terhadap berbagai lini kehidupan masyarakat. Sayangnya, dalam beberapa perhelatan politik di tanah air, caleg, atau elit politik seringkali hanya mengumbar isu-isu terminalis. Calon Presiden, gubernur dan calon kepala di daerah pelosok pun lebih gemar menawarkan isu-isu terminalis dibandingkan isu-isu instrumentalis. Padahal, kita sering menemukan para pemimpin kita yang hanya mampu merumuskan visi dan misi. Artinya, kadang visi politiknya bagus (terminalis), namun tidak memiliki cara ampuh dalam mewujudkannya (instrumennya lemah).

Contoh klasik di Indonesia, yaitu isu penghapusan KKN. Isu ini terminalis, dan menarik perhatian banyak kalangan, khususnya rakyat Indonesia. Namun isu ini pun menjadi bahan cemoohan karena ternyata elit politik itu sendiri tidak memiliki strategi atau gereget yang nyata untuk menghapuskannya. Malah yang terjadi adalah elit politiknya sendiri terlibat dalam praktek KKN. Ini adalah bukti nyata bahwa isu kampanye, baru sekedar terminalis, dan belum dimilikinya instrumen atau cara ampuh untuk mewujudkannya.

### **C. KESIMPULAN**

Pemilu adalah rangkaian aktivitas sosial-politik warga Indonesia. Secara teori, perilaku sosial politik dalam konteks pemilu itu merupakan materi-ajar-sosial kepada seluruh anggota masyarakat. Siapapun kita, dewasa atau muda, melihat perilaku elit dan wong alit dalam pemilu itu adalah bagian penting dari proses pembelajaran sosial kepada masyarakat umumnya, atau

generasi muda pada khususnya.

Pengalaman-pengalaman praktis dalam pemilu 2009 ini, akan menjadi bahan ajar baik langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat. Sayangnya, hal yang kurang serius itu adalah kita mengambil pelajaran yang penting dari perhelatan politik ini. Kinerja yang dipertontonkan KPU saat ini, merupakan contoh kurang berhasilnya mereka belajar dari pemilu 2004. Dengan kata lain pula, anggota KPU untuk masa yang akan datang, harus belajar dengan seksama terhadap pengalaman KPU 2004, dan KPU 2009. Karena dibalik apa yang mereka lakukan itu ada pelajaran penting yang bisa digunakan untuk memantapkan sikap dan perilaku politik kita di masa yang akan datang.

Pemilu adalah sarana pembelajaran sekaligus pelajaran untuk memperkuat kematangan atau kedewasaan politik kita. Lebih jauh lagi, pemilu adalah bagian penting dari usaha memperkuat demokrasi di Indonesia. Sehingga pada akhirnya, kita mampu merekonstruksi budaya dan sistem politik atau sistem demokrasi di Indonesia. Karena sesungguhnya, setiap negara pun memiliki ruang terbuka untuk melakukan rekonstruksi kedemokrasiannya sesuai dengan budaya yang berkembang.<sup>9</sup>

#### **D. SARAN**

Kita sangat berharap, dengan adanya prosesi politik seperti ini, dan dengan dilakukan secara matang, akan mulai menggeser paradigma budaya politik rakyat kita, dari feodalisme ke modernisme budaya politik (Kayam, 1994: 145-153, Kuntowidjojo, 1994: 62-68, 184-193).<sup>10</sup> Sehingga pada akhirnya, proses demokrasi yang berkembang saat ini dan masa yang akan datang, merupakan investasi politik bagi Indonesia masa depan.

---

<sup>9</sup> Robert A. Dahl, *op.cit.*, hlm. 2

<sup>10</sup> Untuk membahas masalah feodalisme atau budaya politik Indonesia, dapat dilihat uraian Umar Kayam. "Proses Demokrasi dan Budaya Indonesia Menghidupkan Kultur Masyarakat Berembuk" dalam Elza Peldi Taher ed. *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi*, (Jakarta : Paramadani, 1994), hlm.145-153; Kuntowidjojo, *Demokrasi dan Budaya Birokrasi*, (Yogyakarta : Benteng Budaya, 1994), hlm. 62-68, 184-193.

## DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam.1992. **Dasar-Dasar Ilmu Politik**. Jakarta: Gramedia.
- Dahl, Robert A.1956. **A Preface To Democratic Theory**. The University of Chicago : Chicago.
- Darmawan, Cecep. 2008. **Pengantar Ilmu Politik**. Bandung: Lab.PKN UPI.
- Hall, J. Oliver and Russel E. Klinger.1958. **Problem Solving in Our American Democracy**. American Book Company.
- Harris, Syamsuddin.2000. **Pemilu 1999 dan Format Baru Politik Indonesia**. Dalam “Memastikan Arah Baru Demokratisasi”. Bandung : Mizan. Seri Penerbitan Studi Politik.
- Kayam, Umar. 1994. **Proses Demokrasi dan Budaya Indonesia Menghidupkan Kultur Masyarakat Berembuk**. Dalam “ Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi”. Jakarta : Paramadani. Elza Peldi Taher (Ed.).
- Kuntowidjojo. 1994. **Demokrasi dan Budaya Birokrasi**. Yogyakarta : Bentang Budaya.
- Madjid, Nurcholis. 1994. **Kebebasan Nurani (Freedom of Conscience) Dan Kemanusiaan Universal Sebagai Pangkal Demokrasi, Hak Asasi dan Keadilan**. Dalam “Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi : Pengalaman Indoensia Masa Orde Baru”. Jakarta : Paramadina.
- Rauf, Maswadi. 2000. **Arti Penting Pemilu 1999**. Bandung : Mizan. Seri Penerbitan Studi Politik.
- Strachey, John.1965. **Demokrasi Mengchabar**. Petaling Jaya Selangor : Zaman Baru.

## **FATWA MAJELIS ULAMA INDONESIA DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN HUKUM RESPONSIF**

H.A. Komari

### ***Abstract***

*In the big state structure of Indonesian, there are two kinds of state structure. The first one is Infrastructure which is a political life that unseen from the outside yet real and has dynamics, since infra structure is on the society prosperous, so that the action is just seen by observing deeper in the society. While the second one is supra structure (the government sphere) that is a governmental politics life, which can be seen from the outside, because supra structure is more felt and more included in its action. Life pulse of supra structure can be felt in plain view by anyone. Because this supra structure which directly taking care the society. In this sector, there is state institutes which has role in the process of political life (government).*

*Keywords: MUI, responsive law*

### **A. PENDAHULUAN**

Majelis Ulama Indonesia (MUI) didirikan pada tahun 1975 dengan ketua pertamanya yaitu Buya Haji Abdul Muhammad Karim Amrullah (HAMKA). Pada kepemimpinan MUI yang pertama telah menghasilkan Fatwa MUI Nomor 01/ MUNAS I/MUI/II/1975 tentang larangan mengikuti perayaan Natal bersama dan juga mengucapkannya, dan bagi yang melakukannya berarti melakukan perbuatan dosa. Reaksi fatwa ini muncul dari Menteri Agama Alamsyah Ratu Prawiranegara dan meminta untuk dicabut, selanjutnya Buya HAMKA juga menolak secara tegas aliran kebatinan/ kepercayaan masuk dalam GBHN. Pada

kepemimpinannya, MUI juga membuat fatwa aliran sesat dan menyesatkan atas paham Islam Ahmadiyah yang selanjutnya dikuatkan kembali pada Munas MUI ke VII Tahun 2005.

Pasca Buya HAMKA, MUI dipimpin oleh KH Syukri Ghozali dengan wakil KH Hasan Basri, kepemimpinan ini hanya berlanjut selama dua tahun karena KH Syukri Ghozali meninggal dunia dan kemudian dilanjutkan dengan wakilnya yaitu KH Hasan Basri. Masalah serius yang dihadapi era KH Hasan Basri yaitu berkaitan dengan Porkas/ Sumbangan Dana Sosial Berhadiah (SDSB) dan kemudian mengeluarkan fatwa haram atasnya, selain itu juga menghadapi kemauan Menteri Agama untuk mengubah Hukum Waris Islam agar wanita mendapat bagian yang sama dengan bagian laki-laki yang juga diinginkan Menteri Agama Said Agil Al-Munawar. KH Hasan Basri memegang kepemimpinan selama dua periode dan digantikan oleh KH Sahal Mahfudz, dan pada era tersebutlah MUI mengeluarkan beberapa fatwa yang kontroversial, terutama jika dilihat dari perspektif hukum responsif.<sup>1</sup>

## **B. PEMBAHASAN**

### **Kedudukan MUI dalam perspektif Ketatanegaraan**

Dalam bangunan besar ketatanegaraan Indonesia, terdapat dua macam struktur kenegaraan. Yang pertama adalah Infra Struktur (*the sosio political sphere*) adalah suatu kehidupan politik yang tidak nampak dari luar namun nyata dan ada dinamikanya, karena *infra struktur* lebih berada di ruang-ruang pemberdayaan masyarakat, sehingga *actionnya* hanya dapat dilihat dengan cara mendalami masyarakat. tersebut. Pada sektor ini terdapat berbagai kekuatan dan persekutuan politik rakyat (masyarakat). Dari sekian banyak kekuatan politik rakyat, yang terpenting adalah: Partai Politik, Golongan Penekan, Golongan Kepentingan, Tokoh Politik, Alat Komunikasi Politik, dan Organisasi Non Pemerintah, termasuk didalam Organisasi

---

<sup>1</sup> *Ibid.* hlm. 2

Non Pemerintah ini adalah : LSM, NGO, Ormas dsb.<sup>2</sup>

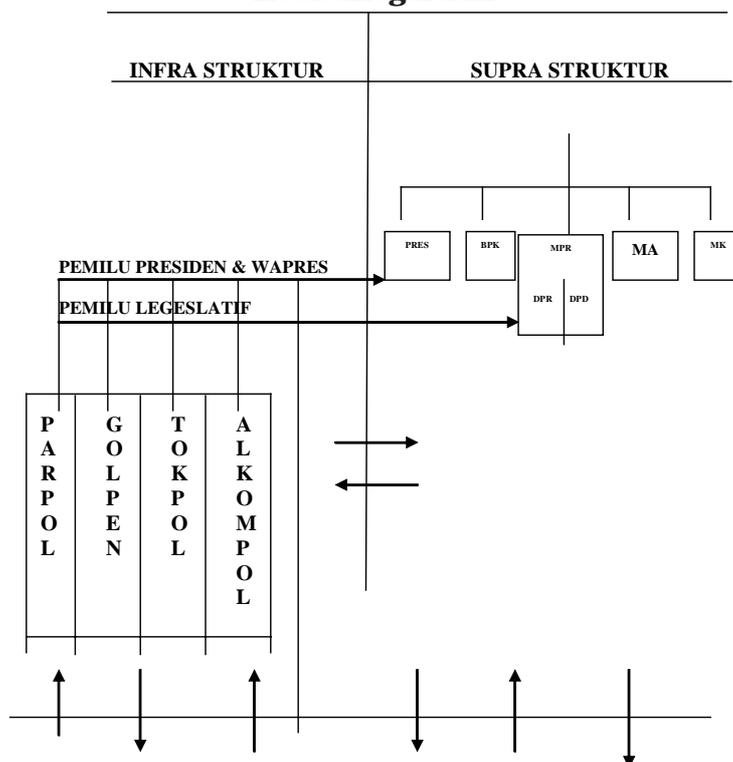
Sedangkan yang kedua adalah supra struktur (*the government political sphere*) yaitu suatu kehidupan politik pemerintahan, yang nampak dari luar, dikatakan nampak dari luar, karena supra struktur dalam *actionnya* sangat terasa dan terlihat. Denyut kehidupan *supra struktur* dapat dirasakan kasat mata oleh orang awan sekalipun. Sebab supra struktur inilah yang mengurus langsung hajat hidup orang banyak. Pada sektor ini terdapat lembaga–lembaga negara yang mempunyai peranan dalam proses kehidupan politik (pemerintahan). Lembaga–lembaga negara yang dimaksud adalah lembaga negara yang dalam UUD 1945 diberi kekuasaan untuk menjalankan tugas dan fungsi negara. Antara lain adalah MPR, DPR, Presiden, DPD, MA, MK, KY.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Jimly, Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Jogjakarta: UUI Pers, 2004), hlm. 72. Lihat juga B Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atmajaya, (Jogjakarta: 2003), hlm. 178

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm 23.

### Ragaan Infra Struktur dan Supra Struktur Ketanegaraan<sup>4</sup>



### R A K Y A T

Jika diamati dan dianalisa maka penulis berpendapat bahwa kedudukan MUI dalam ketatanegaraan Indonesia sebenarnya adalah berada dalam elemen infra struktur ketatanegaraan, sebab MUI adalah organisasi alim ulama umat Islam yang mempunyai tugas dan fungsi untuk pemberdayaan masyarakat/umat Islam, artinya MUI adalah organisasi yang ada dalam masyarakat, dan

<sup>4</sup> Zaini Hasan, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 284. Bagan disempurnakan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie. Lihat Asshiddiqie, Jimly, *Makalah Sembilan Prinsip Konstitusionalisme Indonesia di Masa Datang* Seminar Ikatan Alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 19 Oktober 2001

bukan merupakan institusi milik negara atau merepresentasikan negara. Artinya pula, fatwa MUI bukanlah hukum negara yang mempunyai kedaulatan yang bisa dipaksakan bagi seluruh rakyat, fatwa MUI juga tidak mempunyai sanksi dan tidak harus ditaati oleh seluruh warga negara. Sebagai sebuah kekuatan sosial politik yang ada dalam infra struktur ketatanegaraan, Fatwa MUI hanya mengikat dan ditaati oleh komunitas umat Islam yang merasa mempunyai ikatan terhadap MUI itu sendiri. Artinya sebenarnya legalitas fatwa MUI pun tidak bisa dan mampu memaksa harus ditaati oleh seluruh umat Islam.

Fatwa sendiri pada hakikatnya tak lebih dari sebuah pendapat dan pemikiran belaka, dari individu ulama atau institusi keulamaan, yang boleh diikuti atau justru diabaikan sama sekali. Dalam membuat fatwa, harus ada beberapa metodologi yang harus dilalui, yaitu:

1. Fatwa tidak boleh taklid (mengikuti secara buta). Seorang ahli fatwa harus memenuhi syarat mujtahid dan syarat mujtahid dilarang mengikuti secara bulat mujtahid lain.
2. Fatwa tidak boleh melantur dari sikap hak asasi manusia yang diusung dalam Islam sejak awal. Hak tersebut yaitu antara lain hak untuk memeluk suatu agama dan mengikuti tafsir kelompok penafsir tertentu.
3. Kebenaran fatwa bersifat relatif sehingga selalu dimungkinkan untuk diubah seiring dengan perubahan ruang, waktu dan tradisi.
4. Fatwa harus didahului dengan riset dan pendeskripsian yang memadai tentang satu pokok soal termasuk mengajak berdiskusi pihak-pihak terkait tentang apa yang akan difatwakan.<sup>5</sup>

MUI sendiri kemudian dalam infra struktur ada dalam kelompok kepentingan, lebih tepatnya kelompok kepentingan institusional (interest group institutional). MUI bukanlah Ormas, jika kemudian ada yang berpendapat bahwa MUI adalah Ormas (Organisasi Masyarakat), maka menurut penulis itu adalah

---

<sup>5</sup> Abdul Moqsiith Ghazali, "Metodologi Berfatwa dalam Islam", *Koran Tempo*, 20 September 2005, hlm. 5

kesalahan besar dalam meletakkan pondasi bernegara.

Yang dimaksud dengan Golongan Kepentingan adalah sekelompok manusia yang bersatu dan mengadakan persekutuan karena adanya kepentingan-kepentingan tertentu, baik itu merupakan kepentingan umum atau masyarakat luas, maupun kepentingan untuk kelompok tertentu saja. Golongan Kepentingan ini dapat dibedakan kedalam bentuk-bentuk sebagai berikut:

1. Interest group assosiasi, yakni suatu golongan kepentingan yang didirikan secara khusus untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan tertentu, namun masih mencakup beberapa bidang yang luas. Pendek kata issue yang digunakan sebagai visi dan misi pendirian golongan ini, masih terlalu luas. Yang termasuk dalam golongan kepentingan misalnya: Organisasi Masyarakat (ORMAS).<sup>6</sup>
2. Interest group institutional, yakni pada umumnya terdiri atas berbagai kelompok manusia yang berasal dari lembaga yang ada. Tujuan yang hendak dicapai adalah memperjuangkan kepentingan-kepentingan kelompok atau sebagian masyarakat yang menjadi anggota. Contohnya adalah kelompok-kelompok profesi, misalnya: MUI, IKADIN, IDI, IKAHI, dll.<sup>7</sup>
3. Interest group assosiasi, Golongan kepentingan semacam ini tidak didirikan secara khusus. Kegiatannya tidak dijalankan secara teratur dan berkesinambungan. Aktivasnya hanya terlihat keluar bila kepentingan masyarakat memerlukan dan dalam keadaan mendesak. Yang termasuk dalam kelompok ini adalah:<sup>8</sup>
  - i. Masyarakat setempat tinggal,
  - ii. Masyarakat seketurunan (trah),
  - iii. Masyarakat seasal pendidikan,
  - iv. Masyarakat paguyuban (Gemeinschaft)
  - v. Masyarakat patembayan (Gesellschaft)

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 179.

<sup>7</sup> *op cit.*, Zaini Hasan, hlm. 23.

<sup>8</sup> *op.cit.*, Abdul Moqsih Ghazali, hlm 25.

4. Interest group anomik, yaitu suatu golongan kepentingan yang bersifat mendadak atau spontan dan tidak bernama. Aksi-aksinya berupa aksi demonstrasi, aksi-aksi bersama. Apabila kegiatan-kegiatan yang dilakukan tidak terkendali dapat menimbulkan keresahan, kerusuhan dan keonaran yang dapat mengakibatkan terganggunya keamanan dan ketertiban serta mengganggu stabilitas politik nasional.<sup>9</sup>

### Hukum Responsif

Dalam perkembangannya pada saat ini hukum yang berkembang di beberapa kalangan adalah hukum responsif, hukum responsif sebenarnya merupakan tujuan dari realisme hukum (legal realism), adapun hukum Responsif merupakan hukum yang bisa memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial. Dalam pandangan hukum ini, hukum yang baik adalah hukum yang memberikan sesuatu yang lebih dari sekedar hukum formal atau prosedur hukum, lebih jauh hukum responsif ini meghendaki hukum yang bisa mengakomodir kebutuhan masyarakat dan bisa menanggapi fenomena yang ada dalam masyarakat serta memenuhi kebutuhan masyarakat, dan yang paling penting adalah hukum tersebut bisa memeberikan keadilan kepada masyarakat. Sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Philip nonet dan Philip Selznick

” Bahwa dalam perspektif hukum responsif, hukum yang baik adalah hukum yang memberikan sesuatu yang lebih daripada sekedar prosedur hukum. Hukum tersebut harus berkompeten dan juga adil; ia seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan mempunyai keinginan publik dan punya komitmen terhadap tercapainya keadilan substansif”.<sup>10</sup>

Hukum responsif ini sangat dipengaruhi oleh kaum realis dan sosilogis yang mempunyai tema membuka sekat-sekat dari pengetahuan hukum<sup>11</sup> kaum realis dan sosiologis ini

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 12.

<sup>10</sup> Philip Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif, Perkumpulan untuk pembaharuan hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi* (HU Ma), (Jakarta: 2003), hlm. 60.

<sup>11</sup> Jimly, Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 60.

mengharapkan adanya penghargaan yang tinggi kepada semua hal yang mempengaruhi hukum dan yang menjadi persyaratan efektifitasnya. Kemudian kaum tersebut menghendaki hukum menjadi suatu yang tidak otonom dan mengharapkan hukum menjadi sesuatu yang dinamis bagi penataan dan perubahan sosial. Penerapan hukum sebagai instrumen yang dinamis dan menjadi perubahan dan penataan sosial mengalami pertentangan-pertentangan yang kuat, beberapa sarjana ada ketakutan jika hukum digunakan sebagai sesuatu yang dinamis dikhawatirkan hukum prosuderal akan melemah dan pada akhirnya masyarakat akan bertindak sekehendak hatinya. Menurut argumen para kritikus hukum responsif dengan melemahnya prosedural hukum maka hukum kehilangan kemampuannya untuk mendisiplinkan aparat dan memaksakan pelaksanaannya. Akan tetapi para ahli hukum responsif menganggap itu takkan terjadi ini dikarenakan suatu yang responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integrasinya sembari tetap memperhatikan atau memperhitungkan keberadaan kekuatan-kekuatan baru didalam lingkungannya, dan menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan mengoreksi.

Mahfud MD kemudian juga memberikan indikator untuk menilai apakah suatu produk hukum responsif atau konservatif, yaitu dilihat dari proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum.

Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya partisipatif, yaitu mengundang partisipasi/keikutsertaan masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu dalam masyarakat. Sedangkan proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks, bersifat sentralistik, dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.<sup>12</sup>

Dilihat dari fungsinya, produk hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi dan kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu adalah kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedangkan hukum yang ortodoks

---

<sup>12</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 26.

bersifat positivis-instrumentalis, artinya lebih mencerminkan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.<sup>13</sup>

Dilihat dari penafsiran, maka produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/elitis memberi peluang luas kepada pemerintah untuk membuat berbagai interpretasi dengan berbagai peraturan lanjut yang berdasarkan visi sepihak dari pemerintah dan tidak sekedar hanya masalah teknis. Oleh sebab itu, produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memuat hal-hal penting secara cukup rinci, sehingga sulit bagi pemerintah untuk membuat penafsiran tersendiri secara sepihak. Sedangkan produk hukum yang konservatif/ortodoks/elitis biasanya cenderung memuat materi yang singkat dan garis besar saja, sehingga sangat membuka peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran dan mengatur berdasarkan visi dan kekuatan politiknya.<sup>14</sup>

Ada dua macam strategi pembangunan hukum yang akhirnya sekaligus berimplikasi pada karakter produk hukumnya, yaitu pembangunan hukum ortodoks dan pembangunan hukum responsif. Pada strategi pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum. Sebaliknya pada strategi pembangunan hukum responsif, peranan terbesar terletak pada lembaga peradilan yang disertai partisipasi luas kelompok sosial atau individu-individu didalam masyarakat. Kedua strategi tersebut memberi implikasi berbeda pada produk hukumnya. Strategi pembangunan hukum yang ortodoks bersifat positivis-instrumentalis, yaitu menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara. Hukum merupakan perwujudan nyata visi sosial pemegang kekuasaan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hal 28.

<sup>14</sup> Jimly, Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 45.

negara. Sedangkan strategi pembangunan hukum responsif, akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakat.<sup>15</sup>

### **Hukum Represif**

Dalam mewujudkan penegakan hukum demi terciptanya negara hukum, kedaulatan rakyat, ataupun negara berdasarkan hukum salah satunya harus bersifat represif, bukan dalam arti pemerintahan yang menggunakan kekuasaannya tidak memperhatikan kepentingan orang-orang yang diperintah, yaitu ketika kekuasaan dilaksanakan tidak untuk kepentingan mereka atau dengan mengingkari legitimasi mereka. Sehingga mereka menjadi kaum yang lemah dan termarginalkan sehingga mereka rentan terhadap pemerintah dengan regulasinya. Pada hakekatnya hukum bersifat memaksa dan menggunakan paksaan atau bergantung pada kekuasaan pamungkas untuk untuk melakukan paksaan, namun tatanan hukum semata tidak membuat sistem menjadi represif.<sup>16</sup> Paksaan menjadi jinak ketika ia bersifat diskriminatif pada saat digunakan dan sengaja dibuat hanya untuk menciptakan ancaman atau bahaya tertentu; ketika alat kontrol alternatif dicari; dan ketika tersedia kesempatan bagi target paksaan itu untuk mempertahankan kepentingannya.<sup>17</sup> Seperti halnya paksaan tidak harus represif, demikian juga represif tidak harus bersifat memaksa. Ketika pemerintah mendapatkan legitimasi untuk memelihara apa yang disebut dengan kebiasaan umum untuk taat.<sup>18</sup> Paksaan tidak diperlukan akan tetapi hal ini perlu membutuhkan persetujuan warga negara secara umum dan diam-diam. Persetujuan diam-diam yang terdapat dalam ketakutan dan terpelihara dengan sikap apatis membuka jalan lebar bagi otoritas yang sah namun tidak terkontrol.<sup>19</sup>

Dalam bentuknya yang paling jelas dan sistematis, hukum

---

<sup>15</sup> Philip Nonet dan Philip Selznick, *op.cit.*, hlm. 24

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 25

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

represif menunjukkan karakter-karakter sebagai berikut:

1. Institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuatan politik; hukum diidentifikasi sama dengan negara dan disubordinasikan pada tujuan negara (*Raison d'état*)
2. Lenggengnya sebuah otoritas merupakan urusan yang paling penting dalam administrasi hukum. Dalam "perspektif resmi" yang terbangun, manfaat dari keraguan (*The benefit of the doubt*) masuk ke sistem, dan kenyamanan administratif menjadi titik berat perhatian.
3. Lembaga-lembaga kontrol yang terspesialisasi, seperti Polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang independen; mereka terisolasi dari konteks sosial yang berfungsi memperlunak, seta mampu menolak otoritas politik.
4. Sebuah rezim "hukum berganda" ("*duallaw*") melembagakan keadilan berdasarkan kelas dengan cara mengkonsolidasikan dan pola-pola subordinasi sosial.
5. Hukum Pidana merefleksikan nilai-nilai yang dominan; moralisme yang akan menang.<sup>20</sup>

Jika kita melihat inti dari hukum represif dimana hukum hanya menjaga ketertiban umum saja, karena hukum ditempatkan hanya menjaga ketertiban umum saja, tanpa mementingkan kepentingan-kepentingan yang lain.

Mahfud MD dengan mengutip Nonet dan Selznick menjelaskan hubungan antara hukum dan penindasan.<sup>21</sup> Masuknya pemerintah kedalam pola kekuasaan yang bersifat menindas, melalui hukum, berhubungan sangat erat dengan masalah kemiskinan sumber daya pada elit pemerintahan. Penggunaan kekuasaan yang bersifat menindas, terdapat pada masyarakat yang masih berada dalam suatu tahap pembentukan tatanan politik tertentu. Hukum berkaitan erat dengan kekuasaan, karena tata hukum senantiasa terikat pada status quo. Tata hukum tidak mungkin ada jika tidak terikat pada satu tata tertentu yang menyebabkan hukum mengaktifkan kekuasaan.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 26

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

Jika demikian, maka pihak yang berkuasa, dengan baju otoritas, mempunyai kewenangan yang sah menuntut warga negara agar mematuhi kekuasaan yang bertahta. Inilah yang kemudian bisa menimbulkan hukum yang menindas.

Masyarakat harus bisa menunjukkan dan membuktikan bahwa mereka bisa menguasai keadaan, menguasai anggota-anggotanya, atau menciptakan ketertiban. Tujuan utama yang harus dicapai oleh suatu masyarakat sebagai komitmen politik adalah ketertiban. Negara baru yang lebih mengutamakan tujuan tentu lebih mengutamakan isi dan substansi daripada prosedur atau cara-cara untuk mencapai substansi tersebut. Artinya, jika perlu prosedur atau cara-cara (hukum) bisa didorong kebelakang asalkan substansi (tujuan) bisa tercapai. Keadaan tersebut akan berubah, jika tujuan-tujuan fundamental sedikit demi sedikit telah tercapai, yang pada akhirnya hukum akan terpisah dari politik menjadi sistem yang otonom. Ciri menonjol dari hukum otonom adalah terikatnya masyarakat secara kuat pada prosedur. Elit penguasa tidak lagi leluasa menggunakan kekuasaannya untuk membuat suatu hukum dengan menguasai prosedur kekuasaannya. Ini karena masyarakat memiliki komitmen untuk menjalankan kekuasaan sesuai dengan tata cara yang diatur.<sup>22</sup> Secara jelas, Mahfud MD menggambarkan karakteristik hukum menindas dan hukum otonom sebagai berikut.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), hlm. 78.

<sup>23</sup> M Mahfud MD, *op. cit.*, hlm. 21; Satjipto Rahardjo, *op. cit.*, hlm. 76.

Jenis	Tipe Menindas	Tipe Otonom
Tujuan Hukum	ketertiban	Kesahan
Legitimasi	- Pertahanan Sosial dan <i>Raison d'etat</i>	- Menegakkan prosedur
Peraturan	- Kasar dan terperinci, tetapi hanya <i>mengikat</i> pembuat peraturan secara lemah	- Sangat terurai; mengikat pembuat maupun mereka yang diatur
Penalaran ( <i>reasoning</i> )	- <i>Ad hoc</i> , sesuai keperluan dan partikularistik.	- Mengikatkan diri secara ketat kepada otoritas hukum, peka terhadap formalisme dan legisme
Diskresi	- Merata, <i>oportunistik</i>	- Dibatasi oleh peraturan-peraturan, pendelegasian sangat terbatas.
Pemaksaan	- Luas sekali, pembatasannya lemah	- Dikontrol oleh pembatasan-pembatasan hukum
Moralitas	-Moralitas komunal, moralitas hukum, moralitas pemaksaan	-Moralitas kelembagaan, yaitu diikat oleh pemikiran tentang integritas dari proses hukum
Kaitan Politik	- Hukum ditundukkan kepada politik kekuasaan	- Hukum bebas dari politik, pemisahan kekuasaan

### **Fatwa MUI vs Hukum Responsif**

Dalam posisinya sebagai organisasi yang ada dalam kelompok kepentingan, maka fatwa yang dikeluarkan oleh MUI menjadi sebuah produk yang kontroversial dan banyak dihujani kritik, terutama dalam posisinya yang *vis a vis* dengan hukum negara dan kepentingan masyarakat Indonesia. Hukum negara bukanlah hanya Fatwa dari segelintir ulama atau pemuka agama semata. Apalagi jika kita kaitkan dengan konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hukum dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah hukum yang bersifat responsif, yang dalam proses pembuatannya partisipatif, yaitu mengundang partisipasi/keikutsertaan masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu dalam masyarakat, jadi tidak hanya didominasi hanya oleh beberapa gelintir kelompok atau bahkan oleh mayoritas kelompok saja. Dilihat dari fungsinya, produk hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi dan kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu adalah kristalisasi dari kehendak masyarakat. Muara dari hukum responsif itu adalah strategi pembangunan hukum yang akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakat, sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang majemuk, heterogen dan tentu saja, *multicultural*, sesuai dengan semboyan negara kita: *Bhineka Tunggal Ika*.

Dalam strategi pembangunan sebuah negara hukum berlandaskan hukum responsif tersebut, tidaklah diperbolehkan adanya kerancuan dalam arah pembangunan hukum. Adanya dualisme hukum, antara hukum positif suatu negara dengan fatwa (yang kemudian dianggap suatu hukum), akan menimbulkan kebingungan ditengah masyarakat. Masyarakat akan mendua dan bingung, mana yang akan diikuti dan ditaati, karena tidak adanya kepastian mana yang harus dituruti apakah hukum negara, ataukah keputusan dan fatwa para ulama? Tidak akan tercapai sebuah kemaslahatan tanpa kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, apalagi sebuah hukum yang tidak responsif dan justru

ortodok dan represif.

### **C. KESIMPULAN**

Hukum dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah hukum yang bersifat responsif, yang dalam proses pembuatannya partisipatif, yaitu mengundang partisipasi/keikutsertaan masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu dalam masyarakat, jadi tidak hanya didominasi hanya oleh beberapa gelintir kelompok atau bahkan oleh mayoritas kelompok saja.

Dilihat dari fungsinya, produk hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi dan kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu adalah kristalisasi dari kehendak masyarakat. Muara dari hukum responsif itu adalah strategi pembangunan hukum yang akan menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakat, sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang majemuk, heterogen dan tentu saja, multy cultural, sesuai dengan semboyan negara kita: Bhineka Tunggal Ika.

### **D. SARAN**

Negara tidak harus dan tidak perlu mengakomodir fatwa MUI dalam hukum positif, bahkan negara harus berhati-hati ketika akan mengakomodir sebuah fatwa ulama menjadi sebuah hukum positif, karena sekali lagi bahwa hukum nasional kita adalah suatu hukum yang harus melindungi seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, dan seluruh warga masyarakatnya. Karena Negara Kesatuan Republik Indonesia bukanlah negara yang didirikan dengan dasar negara agama. Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara yang berdiri untuk melindungi seluruh masyarakat yang terdiri dari semua suku, ras, golongan, agama dan lain-lain. Dengan kata lain, apa yang disepakati sebagai Bhineka Tunggal Ika, oleh founding state harus dipertahankan jika ingin mempertahankan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, UUI Pers, Jogjakarta.
- , 2001. *Makalah Sembilan Prinsip Konstitusialisme Indonesia di Masa Datang* Seminar Ikatan Alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 19 Oktober 2001.
- Ghazali, Abdul Moqsith, 2005. *Metodologi Berfatwa dalam Islam*, Koran Tempo, Selasa 20 September 2005
- Handoyo, B Hestu Cipto, 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atmajaya, Jogjakarta.
- MD, Mahfud, 1008. *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- Nonet, Philip dan Philip Selznick, 2003. *Hukum Responsif, Perkumpulan untuk pembaharuan hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologi (HU Ma)*, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1985. *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Naional*, Bandung: Sinar Baru.
- Zaini, Hasan, 1985. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.

## PEMILU DAN IDE-IDE DASAR *GOOD GOVERNANCE* DALAM UUD 1945 PASCA AMANDEMEN KE IV

Suroso

### **Abstract**

*Although UUD is included in genus law, yet UUD cannot be grouped into category of common law. UUD is a type of law which is different and distinct. On of the distinctness of UUD is its substance as the source of law system in a country. In other words, UUD is the source of general principle. Then if UUD is related with the concept of the implementation of good governance, then some of the substance of UUD, some of them is related to the notions of good governance.*

*Keyword: election, good governance, UUD 1945*

### **A. PENDAHULUAN**

Bangsa Indonesia saat ini tengah berada dalam masa tranformasi paradigmatik, dari pemerintahan yang arbiter menuju pada pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis. Tranformasi paradigmatik tersebut bermula dari krisis keuangan yang merembet pada aspek-aspek lain seperti sosial, budaya, politik, hukum hingga legitimasi. Pemerintah telah berupaya maksimal untuk keluar dari himpitan krisis yang multidimensional dengan meniscayakan sejumlah cara, yaitu rekonstruksi/restrukturisasi ketatanegaraan mulai dari reformasi kelembangaan, pergantian model pemilihan elit-elit politik bahkan sampai mengamandemen UUD 1945 yang *nota bene* oleh rejim sebelumnya di sakralkan.

Setelah sepuluh tahun lebih, serangkaian iktiar untuk keluar dari krisis multi dimensi yang dikomandani oleh penguasa-penguasa terpilih melalui elektorasi yang lebih demokratis, tampaknya masih juga nihil memuaskan hak-hak konstitusional rakyat. Keadaan ini makin diperparah oleh KKN yang kian distorsif ditingkat *state* maupun *local*, pelemahan penegakan hukum makin nyata, ekonomi nasional yang belum setabil penuh, reformasi hanya berjalan efektif disekitar sumbu kekuasaan dan menguntungkan pihak-pihak yang sangat terbatas dan tentunya itu semua menandakan ide dasar *good governance* belum sepenuhnya dilaksanakan dengan baik. Alhasil, rakyat masih saja belum sepenuhnya bisa merasakan berkah reformasi total yang digulirkan sejak tahun 1998 itu.

Dalam kajian ini, penulis akan mengupas seputar permasalahan konsep *good governance* dalam ketatanegaraan modern serta bagaimana ide-ide dasar *good governance* diformulasikan dalam UUD 1945 Pasca Amandemen ke IV. Dengan demikian dari hasil kajian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual teoretik terkait dengan ide-ide dasar *good governance* dalam ketatanegaraan modern serta formulasinya dalam UUD 1945 Pasca Amandemen ke IV.

## **B. PEMBAHASAN**

### **Konsep Good Governance dalam Ketatanegaraan Modern**

Menurut Bambang Purwoko<sup>1</sup> etimologi *good governance* berakar dari kata kerja bahasa Yunani *kubernan* (*to pilot* atau *steer*). Plato menyebutnya sebagai "*how to design a system of rule*".

Bank Dunia<sup>2</sup> merumuskan konsep *governance* sebagai "... *the manner in which power is exercised in the management of*

---

<sup>1</sup> Bappenas, *Tingkat Pemahaman Aparatur Pemerintah terhadap Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan yang Baik*. Laporan Penelitian, (Jakarta, Sekretariat Pengembangan Public Good Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003), hlm. 5.

<sup>2</sup> Harkristuti Harkrisnowo, "*Good Governance Dan Independensi Birokrasi*", <http://www.google.com>, diakses Agustus 2008, hlm. 3.

*a country's economic and social resource for development...."* Konsep *good governance* kemudian oleh berbagai penulis didefinisikan/dikembangkan menurut sudut pandang masing-masing, sehingga menimbulkan suatu *'a rather confusing variety of catchword*, sebagai suatu konsep yang *'has come to mean too many different things*. Kendatipun demikian, pada pokoknya ada suatu kesamaan, atau *common denominator* dalam semua definisi tentang *good governance* itu, yakni pembangunan haruslah *"... to a great extent rely on good administrative and law processes, within which each country must find its own pragmatic consensus between the various development goals...."*

UNDP menerjemahkan *governance*, sebagai tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.<sup>3</sup> Selanjutnya dijelaskan bahwa dalam terminologi *governance*, tercakup juga seperangkat mekanisme tentang sumber daya ekonomi, sosial, politik, hukum, budaya dan modal-modal sosial lain dikelola secara simultan, rasional dengan prasarat keterlibatan aktif sektor pemerintah maupun non pemerintah.

Sektor pemerintah dan non pemerintah (*market and society*) dapat berjalan secara sepadan dengan tidak ada kecenderungan dominasi satu sektor dengan lainnya, menurut Loina Lalolo Krina P<sup>4</sup> baru bisa diciptakan manakala masyarakat warga ditingkatkan derajat kompetensi kewarganegaraannya melalui pengembangan sistem demokrasi, *rule of law*, hak asasi manusia, dan dihargainya pluralisme. Tanpa adanya bekal kecakapan kewarganegaraan, mustahil masyarakat dapat mengimbangi/

---

<sup>3</sup> Loina Lalolo Krina, *Indikator Dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi Dan Partisipasi. Sekretariat good public governance*, (Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003).

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

mengontrol sektor pemerintah dalam mengelola modal sosial negara secara bermanfaat. Pembukaan UUD 45 alinea IV terkait dengan empat tujuan pondasional negara, tampaknya juga mengarah pada peningkatan derajat kewarganegaraan dengan rumusan bahasa “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa, Pembukaan UUD 45 yang kemudian di *break down* kedalam pasal-pasal nya didalamnya mengandung ide dasar *good governance*.

*Good governance* sebagai salah satu ide dasar/asas UUD 45, menurut Krina<sup>5</sup> menuntut adanya perubahan kerja *state*, membuat pemerintah menjadi lebih *accountable*, dan menstimulasi pelaku-pelaku non negara cakap untuk ikut berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum. Hakristuti Harkrisnowo<sup>6</sup> juga mengatakan bahwa hakikat dari pemerintahan yang baik (*good*) terkait dengan: *a) the form of political regime; b) the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development, and; c) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions.*

Menurut Bappenas<sup>7</sup> Konsep Tata Pemerintahan yang Baik memiliki 14 (empat belas) karakteristik sebagai berikut: 1) Prinsip tata pemerintahan yang berwawasan ke depan ; 2) Prinsip tata pemerintahan yang bersifat terbuka; 3) Prinsip tata pemerintahan yang cepat tanggap; 4) prinsip tata pemerintahan yang akuntabel; 5) Prinsip tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi; 6) Prinsip tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif ; 7) Prinsip tata pemerintahan yang terdesentralisasi; 8) Prinsip tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsensus; 9) Prinsip tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat; 10) prinsip tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan swasta dan masyarakat; 11) Tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum; 12) Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 7.

<sup>6</sup> Harkristuti Harkrisnowo, *loc. cit.*, hlm. 6.

<sup>7</sup> Bappenas, *op.cit.*, hlm. 2-5.

Kesenjangan; 13) Prinsip tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar; 14) Prinsip tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup.

Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI)<sup>8</sup> juga memaparkan beberapa prinsip *good governance* sebagai berikut: 1) Adanya partisipasi masyarakat; 2) Tegaknya supremasi hukum; 3) Transparansi; 4) Peduli pada *stakeholder*; 5) Berorientasi pada konsensus; 6) Kesetaraan; 7) Efektifitas dan efisiensi; 8). Akuntabilitas; dan 9) Visi strategis. Prinsip-prinsip *good governance* tersebut, menjadi lebih bermakna dari sisi pelaksanaan tugas/fungsi pemerintahan, masyarakat dan swasta manakala keberadaannya ditopang oleh antar aktor yang berelasi secara sederajat sesuai dengan kapasitas masing-masing seperti tersebut dibawah ini:

- 1) Negara/ *state actor* haruslah berperan: a) Menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil; b) Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan; c) Menyediakan *public service* yang efektif dan *accountable*; d) Menegakkan HAM; e) Melindungi lingkungan hidup; serta f) Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik.
- 2) Sektor swasta/*non state actor* haruslah mengambil peran: a) Menjalankan industri; b) Menciptakan lapangan kerja; c) Menyediakan insentif bagi karyawan; d) Meningkatkan standar hidup masyarakat; e) Memelihara lingkungan hidup; f) Mentaati peraturan; g) Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat; h) Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM.
- 3) Masyarakat madani/*civil society* haruslah juga berperan: a) Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi; b) Mempengaruhi kebijakan publik; c) Sebagai sarana *checks and balances* pemerintah; d) Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah; e) Mengembangkan SDM; f) Sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> <http://www.transparansi.or.id>. diakses 5 September 2008

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

## **Agenda-Agenda Good Governance di Indonesia**

Mengacu pada sejumlah prinsip-prinsip *good governace* diatas, di Indonesia untuk menyesuaikan diri dalam suasana politik ketatanegaraan yang baru saja mengalami pergantian model dan pola kekuasaan, maka prinsip-prinsip *good governance* juga harus diagendakan selaras dengan suasana politik ketatanegaraan yang berubah itu, dengan maksud untuk dapat menampung berbagai aspirasi, baik aspirasi infrastruktural, suprastruktural, kepakaran maupun aspirasi internasional. Berdasar hal itu, menurut MTI<sup>10</sup> *good governance* saat ini diagendakan sebagai berikut:

### **1. Agenda Politik**

Agenda politik saat ini diorientasikan pada terciptanya pembaharuan sistem politik secara menyeluruh, yang menyangkut:

- a. Amandemen UUD 1945 yang diarahkan pada terbentuknya *good governance* seperti pemilihan presiden langsung, memperjelas susunan dan kedudukan MPR dan DPR, kemandirian lembaga peradilan, kemandirian Kejaksaan Agung dan penambahan pasal-pasal tentang hak asasi manusia;
- b. Perubahan undang-undang Politik dan undang-undang Keormasan yang lebih menjamin partisipasi dan mencerminkan keterwakilan rakyat;
- c. Reformasi agraria dan perburuhan;
- d. Mempercepat penghapusan peran sosial politik TNI; dan
- e. Penegakan supremasi hukum.

### **2. Agenda Ekonomi**

Agenda ekonomi ini dimaksudkan untuk mengatasi secara bertahap dan terprogram sumber-sumber krisis yang kerap kali memicu munculnya masalah sosial dan menghambat kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, dalam agenda ekonomi seyogyanya lebih memprioritaskan perihal

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

alternatif-alternatif pemecahan masalah ekonomi, yang dapat berupa:

- a. Agenda Ekonomi Teknis, diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan otonomi daerah yang ber-titik berat pada daerah kota/kabupaten yang esensinya pemberian keadilan, kepastian dan kewenangan yang optimal dalam pengelolaan sumber daya daerah disamping untuk dapat mengaktualisasikan segala potensi daerah juga untuk mensejahterakan rakyat daerah.
  - b. Agenda Pengembalian Kepercayaan, yang dimaksudkan untuk mengembalikan kepercayaan terhadap perekonomian nasional baik terhadap pihak asing (internasional/regional) maupun pihak nasional/domestik. Maksud tersebut baru dapat diwujudkan manakala ada kepastian jaminan hukum, keamanan bagi siapa saja yang berkepentingan khususnya *economic interest*, pengaktifan penegakan hukum terutama pada kasus KKN. Selain program *normative strategic*, perlu juga dikuatkan dengan program *behaviour strategic* yang dalam hal ini adalah prinsip konsistensi, kejelasan kebijakan pemerintah terhadap pelaksanaan programnya, melakukan stabilisasi sosial dan politik dalam negeri serta adanya figur pemimpin yang mumpuni.
3. Agenda Sosial, diarahkan pada terciptanya secara riil/nyata suatu masyarakat yang berdaya (daya saing/daya banding) sebagai esensi utama *good governance*. Ide tersebut tidak lepas dari maksud *good governance* untuk menempatkan *non government/civil society sector* juga *market sector* berkolaborasi secara sederajat dengan *government sector* dalam mengelola modal sosial dan menyusun kebijakan sosial strategis. Penting juga dipahami bahwa masyarakat berdaya adalah esensi utama *good governance*, jalan lurus ke demokrasi dan meminimalisir potensi otoritarianisme dari *government sector*.

#### 4. Agenda Hukum

Tidak bisa tidak, bahwa hukum merupakan faktor penting untuk tegaknya *good governance*. Dalam hal ini, hukum di konstruksi sebagai alat/sarana penegakan/pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance*, dengan demikian diperlukan hukum yang sepadan dan mencerminkan *good governance*. Hukum yang sepadan/mencerminkan *good governance* barangkali adalah hukum yang demokratis (*democratische rechtstaat*) yang didalamnya terkandung ide dasar keseimbangan monodualistik antara prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) untuk mencegah anarki dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) untuk mencegah tirani yang harus pula terkodifikasikan dalam suatu konstitusi yang demokratis (*constitutional democracy*) sebagai karakteristik dari negara modern dewasa ini.

#### **Ide-Ide Dasar Good Governance dalam UUD 1945 Pasca Amandemen ke IV**

Menurut Satjipto Rahardjo<sup>11</sup> UUD kendati termasuk jenis (*genus*) undang-undang, namun UUD tak dapat digolongkan ke dalam kategori undang-undang biasa. UUD adalah suatu tipe undang-undang yang beda dan khas (*distinct*). Ke-khasan UUD, diantaranya perihal muatan/substansinya sebagai sumber acuan sistem hukum dalam suatu negara. Dengan lain perkataan, isi UUD adalah sumber acuan sistem hukum/asas-asas umum (*general principles*). Kemudian jika UUD itu dikaitkan dengan konsep akan pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good governance*), maka sekian dari substansinya UUD, beberapa diantaranya menyangkut asas-asas/ide-ide dasar *good governance* itu.

UUD 1945, apabila dicermati teks formalnya memang tidak ada satu pasal pun yang menyebut-nyebut “prinsip-prinsip pemerintahan yang baik” apalagi kata-kata “*good governance*”.

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo, *Undang-Undang Dasar 1945 Dan Tanggung Jawab Profesi Hukum Dalam Menegakkan Hukum Yang Berkeadilan*. Makalah, Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI bekerja sama dengan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang: 2007, hlm. 12

Kendatipun demikian, bukan berarti UUD 1945 dalam pasal-pasalnya tidak memberikan panduan bagaimana seyogyanya pemerintahan itu dijalankan secara baik (*good*). Perlu sekali lagi ditegaskan bahwa, UUD 1945 substansinya/isinya adalah asas-asas umum, yang dirumuskan dalam bahasa asas umum dan bahasa moral. Ia, misalnya tidak akan mengatakan bahwa, “pemerintahan harus dilaksanakan menurut prinsip-prinsip *good governance*”, melainkan cukup “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

UUD 1945 substansinya adalah asas-asas umum, dirumuskan dalam tata bahasa undang-undang dasar, menurut Ronald Dworkin<sup>12</sup> memerlukan cara membaca tersendiri, yang tidak bisa disamakan begitu saja dengan cara membaca undang-undang biasa. Orang haruslah terlebih dahulu mencari, mencungkil keluar (*tease out*) asas-asas moral yang terkandung didalamnya. Paul Scholten juga pernah mengatakan “hukum itu ada dalam undang-undang, tetapi masih harus ditemukan” (*Het recht is er, maar het moet nog worden gevonden*). Parafrase tersebut jika dianalogkan dengan *good governance*, akan dapat dikatakan “ide-ide dasar *good governance* ada dalam UUD 1945, tetapi masih harus ditemukan.”

Konsisten dengan cara membaca UUD 1945 model Rahardjo, Dworkin dan Scholten di atas, maka orang harus terlebih dahulu menemukan ketentuan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang memiliki makna, maksud yang terdekat dengan prinsip *good governance* tersebut. Pasal-pasal dalam UUD 1945 itu adalah:

- BAB I tentang Bentuk dan Kedaulatan
  - Pasal 1 ayat (1): Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.  
Pasal 1 ayat (1) di atas, terdapat ketentuan bentuk pemerintahan Republik yang mengharuskan pemerintah dalam arti sempit/eksekutif haruslah dipilih oleh rakyat baik secara langsung ataupun tidak langsung. Pasal 6A presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung.

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hal 3.

Dalam Pasal 22E ayat (1) pemilu dilaksanakan secara langsung dengan prinsip LUBER dan JURDIL, kemudian ayat (2) pemilu dilaksanakan untuk memilih diantaranya adalah presiden dan wakil presiden. Pemilihan presiden/wapres secara langsung “Republik” dapat mengeliminasi terjadinya pemerintahan otoriter yang tentunya adalah pemerintahan yang tidak baik “*bad goverment*”. Selain itu, dalam pemilihan langsung seorang calon presiden dan calon wakil presiden dituntut/diharuskan membuat rencana program kerja/ visi misi sedemikian rupa sebagai salah satu pertimbangan konstituen dalam menentukan pilihannya. Dengan demikian Pasal 1 ayat (1), diperjelas Pasal 22E ayat (1) dan (2) mengandung ide dasar *good governance* yaitu “partisipasi masyarakat luas”, “transparansi”, “akuntabilitas” dan “visi strategis”.

- Pasal 1 ayat (3): Negara Indonesia adalah negara hukum.

Negara hukum memiliki pengertian pemerintah (dalam arti sempit/luas) haruslah taat pada hukum/ berdasarkan hukum, dan sama didepan hukum. Rakyat juga harus taat pada hukum. Pemerintah dan rakyat taat pada dan sama kedudukannya didepan hukum. Pemerintah (dalam arti sempit), berdasarkan Pasal 7A dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum. Pasal 7B perihal usul pemberhentian presiden dan/wapres oleh DPR kepada MPR setelah diperiksa dan diputus oleh MK terlebih dahulu. Dengan demikian Pasal 1 ayat (3), Pasal 7A, Pasal 7B mengandung ide dasar *good governance* yaitu “tegaknya supremasi hukum” “transparansi”, “akuntabilitas” dan “kesetaraan”.

- BAB II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat
  - Pasal 2 MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD dipilih melalui pemilu secara langsung. Pasal 3 ayat (3) perihal MPR memberhentikan presiden dan/wapres haruslah

berdasarkan UUD. Pasal 2, Pasal 3 ayat (3) mengandung ide dasar “tegaknya supremasi hukum”, “transparansi”, “akuntabilitas” dan “kesetaraan”.

- BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara
  - Pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, mengandung ide dasar “tegaknya supremasi hukum” “transparansi”, “akuntabilitas” dan “kesetaraan”.
- BAB IV tentang Dewan Pertimbangan Agung
  - Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) berdasarkan hasil amandemen ke IV dihapus, pada dasarnya mengandung ide dasar “efektifitas dan efisiensi”,
- BAB VI tentang Pemerintah Daerah
  - Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2), Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) mengandung ide dasar “adanya partisipasi masyarakat” khususnya masyarakat ditingkat daerah, “peduli pada *Stakeholder*” “tegaknya supremasi hukum” “transparansi”, “akuntabilitas” dan “kesetaraan”, “efektifitas dan efisiensi”, “visi strategis”, “berorientasi pada konsensus”.
- BAB VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat
  - Pasal 19 ayat (1) Anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat. Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 20 ayat (2) Setiap RUU dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Selain fungsi legislasi tersebut, menurut Pasal 20A ayat (1), DPR juga memiliki fungsi anggaran dan pengawasan, selain itu menurut Pasal 20A ayat (2), DPR juga masih memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Pasal-pasal tersebut pada dasarnya didalamnya terkandung prinsip “partisipasi masyarakat”, “peduli pada *Stakeholder*”, “supremasi hukum”, “transparansi”, “visi strategis”, “berorientasi

pada konsensus”.

- BAB VIIA tentang DEWAN PERWAKILAN DAERAH
  - Pasal 22C ayat (1), (2) dan ayat (4), Pasal 22D ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) terkandung didalamnya ide dasar “partisipasi masyarakat” khususnya yang berhubungan dengan RUU yang menyangkut otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi dan lain-lain, “peduli pada *Stakeholder*”, “supremasi hukum”, “transparansi, “visi strategis”, “berorientasi pada konsensus”.
- BAB VIIB tentang PEMILIHAN UMUM
  - Pasal 22E (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) mengandung prinsip “partisipasi masyarakat”, karena melalui media elektorasi inilah masyarakat dapat menjatuhkan pilihannya kepada calon pemimpin yang mereka anggap layak untuk memimpin bangsa ini menurut pertimbangan rasio dan hati nurani, “peduli pada *Stakeholder*” lembaga elektorasi adalah salah satu wujud kepedulian masyarakat akan nasib bangsa lima tahun kedepan dengan cara ikut serta memilih siapa-siapa yang dianggap pantas dan mampu memimpin dan mensejahterakan keseluruhan rakyat secara lahir dan batin, “supremasi hukum”, “transparansi, “visi strategis”, “berorientasi pada konsensus”.
- BAB IX tentang KEKUASAAN KEHAKIMAN
  - Pasal 24 ayat (1), ayat (2), ayat (3) sebagai landasan konstitusional tentang perlindungan hukum melalui mekanisme peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dalam praktek dilakukan oleh MA dan peradilan dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum (PU), lingkungan peradilan agama (PA), lingkungan peradilan militer (PM), lingkungan peradilan tata usaha negara (PTUN), dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dilihat dari sudut keseluruhan fungsi institusi yang menegakkan hukum dan keadilan “sistem penegakan hukum nasional/SPHN”, tampaklah bahwa kekuasaan kehakiman “penyelenggara peradilan” hanyalah salah satu komponen saja dalam usaha penegakan hukum dan keadilan. Diluar institusi penyelenggara peradilan, masih ada institusi lainnya yang juga berperan penting dalam usaha menegakkan hukum dan keadilan, yakni institusi kepolisian, institusi kejaksaan, dan institusi lembaga pemasyarakatan. Dalam Bab IX ini, terkandung didalamnya ide dasar “supremasi hukum”, “transparansi”, “akuntabilitas”, dan “kesetaraan” yakni siapa saja yang bersalah/melanggar hukum haruslah diperiksa dan diputus oleh hakim dipengadilan.

- BAB X tentang WARGA NEGARA DAN PENDUDUK
  - Pasal 27 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) perihal perwujudan ide dasar “kesetaraan”, diantara warga negara tanpa kecuali dibidang hukum, pemerintahan, pekerjaan, penghidupan layak, serta bela negara. Pasal 28 terkandung didalamnya ide dasar “kesetaraan”, yakni siapa saja bebas/merdeka mengeluarkan ide/gagasan/baik secara tertulis ataupun lisan baik meyangkut masalah sosial, politik, hukum juga pemerintahan yang dimaksudkan untuk pembaharuan “reorientasi, re-evluasi, rekonstruksi, restrukturisasi, reformasi/reformulasi, pengembangan/pembangunan” di bidang sosial, politik /pemerintahan, hukum atau hanya sekedar hiburan seni. Keadaan yang demikian itu, mustahil terwujud manakala negara tidak memegang teguh prinsip “supremasi hukum”, mengingat berbagai bentuk ide/gagasan lisan ataupun tulisan yang dimaksudkan untuk reorientasi, re-evaluasi terhadap fakta ketatanegaraan adalah wujud nyata “partisipasi masyarakat” di satu sisi, disisi yang lain bisa ditafsirkan sebaliknya.
  - BAB XA tentang HAK ASASI MANUSIA
    - Pasal-pasal tentang HAM dalam UUD 45 dilihat dari

aspek negara hukum, semakin meneguhkan akan komitmen Indonesia sebagai negara hukum. Komitmen tersebut antara lain diwujudkan dalam bentuk jaminan perlindungan HAM, yang jelas didalamnya mengandung ide dasar “supremasi hukum”, “kesetaraan”, “partisipasi masyarakat”, “transparansi”, “akuntabilitas”, dan “visi strategis”.

- BAB XI tentang AGAMA, BAB XII tentang PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA, BAB XIII tentang PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN didalamnya mengandung ide dasar “supremasi hukum” sebagai salah satu elemen penting negara hukum disamping perlindungan HAM. Dengan kata lain, HAM bisa di laksanakan hanya pada negara yang menjamin prinsip “supremasi hukum”, yakni dalam negara hukum. Negara hukum diatas, didalamnya mengandung nilai keseimbangan antara kewajiban dan hak. Misalnya saja Pasal 29 UUD 45 ayat (2), negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk/beribadat menurut agama/kepercayaannya. Jaminan kebebasan untuk memeluk/beribadat, haruslah diimbangi dengan hak, yaitu hak orang lain untuk memeluk/beribadat menurut agama/kepercayaannya. Pasal 31 ayat (1) setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, dan Pasal 31 ayat (2) untuk pendidikan dasar adalah wajib sifatnya sedangkan negara berkewajiban membiayainya. Pernyataan konstitusional tersebut pada dasarnya adalah konkretisasi dari tujuan pondasional negara dalam Pembukaan UUD 45 Alinea IV, yang dipertegas kembali dalam Pasal 31 ayat (3) yakni untuk meningkatkan keimanan, ketakwaan, membentuk akhlak mulia demi terciptanya kehidupan bangsa yang cerdas. Kehidupan bangsa seluruhnya “yang cerdas” adalah elemen utama dari *good governance* yang mengidealkan hubungan antara *government sector*, *privat sector* dan *civil society sector* secara sederajat. Dari ketentuan Bab XI, XII dan Bab XIII didalamnya terkandung ide dasar “kesetaraan”, “partisipasi masyarakat”, “akuntabilitas” dan “visi yang strategis”.
- BAB XIV tentang PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

- Pasal 33 ayat (1) perihal sistem perekonomian dibangun diatas sendi nilai kekeluargaan, serta Pasal 33 ayat (4) perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasarkan prinsip demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, terkandung didalamnya ide dasar “supremasi hukum”, “visi strategis”, dan “berorientasi pada konsensus” (“asas kekeluargaan”).

### C. KESIMPULAN

*Good governance* sebagai bentuk pemerintahan yang mengidealkan hubungan antara *government sector*, *private sector* dan *civil society* dibangun diatas prinsip partisipasi, supremasi hukum, transparansi, kepedulian terhadap *stakeholder*, mengedepankan konsensus, mengutamakan kesederajatan, menitikberatkan prinsip efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas pemerintahan dan visi yang strategis. Kesemua asas-asas itu telah terformulasikan dalam UUD 1945 kendatipun secara implisit.

### D. SARAN

Dalam rangka menciptakan pemerintahan yang baik, berkualitas dan berwibawa baik secara lokal, nasional bahkan juga internasional, hendaknya Indonesia dengan segenap suprastruktur dan infrastruktur sosial politiknya, memulai dari penciptaan proses elektorasi yang efektif dan berkualitas. Efektif, dalam artian proses elektorasi memang betul-betul didesain sedmikian rupa sehingga mampu menjaring para calon wakil rakyat yang memiliki integritas politik, moral dan hukum. Sedangkan berkualitas, dalam artian pemilu haruslah benar-benar menghasilkan para wakil rakyat yang merakyat bukan sebaliknya mendorong pemerintah kian mobokratif dan distorsif sehingga ide *good governance* kian menjadi ideal dan mustahil didaratkan dalam ranah implementatif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas, 2002. ***Tingkat Pemahaman Aparatur Pemerintah terhadap Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan yang Baik***. Laporan Penelitian, Jakarta : Sekretariat Pengembangan *Public Good Governance* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Harkrisnowo, Harkristuti. 2003. ***Good Governance Dan Independensi Birokrasi***, <http://www.google.com>, diakses Agustus 2008.
- Krina, Loina Lalolo, 2003. ***Indikator Dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi Dan Partisipasi***. Jakarta: Sekretariat *good public governance* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- Masyarakat Transparansi Indonesia /MTI, ***Definisi Good Governance, Prinsip-Prinsip Good Governance, Pilar-Pilar Good Governance, Agenda Good Governace***. Artikel, dikutip dari <http://www.transparansi.or.id>, akses Agustus 2008.
- Muladi, 2006. ***Revitalisasi Jati Diri Bangsa***. Makalah Diskusi Panel yang diselenggarakan oleh Biro Organisasi dan Humas, Deputy Mensesneg Bidang Sumber Daya Manusia bersama Biro Kewilayahan dan Wawasan, Deputy Seswapres Bidang Politik , Jakarta: 14 Juni 2006 di Kantor Sekretariat Negara RI.
- Purwoko, Bambang, tanpa tahun. ***Sejarah Pertumbuhan Konsep Governance Teori dan Praktek Governance***. Diktat Program S2 Politik Lokal & Otonomi Daerah, Jogjakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Rahardjo, Satjipto. 2007. ***Undang-Undang Dasar 1945 Dan Tanggung Jawab Profesi Hukum Dalam Menegakkan Hukum Yang Berkeadilan***. Makalah, Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI bekerja sama dengan Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang.

## PELANGGARAN PEMILU DAN PERAN STRATEGIS BADAN PENGAWAS PEMILU (BAWASLU)

M. Dedy Putra

### **Abstract**

*The violation in the accomplishment of 2009 election is undeniable. It can happen because there is intentional factor or dereliction. The violation of election can be done by many party even can be said that everyone got potential to be the doer of election violation. The data released by Banwaslu in the first week of April 2009 found 2.126 violations in open champagne general meeting that had held during 3 weeks. This violation consists of administration violation about 223 cases. The criminal violations of election are 635 cases and the others violation are about 1.360 cases. The biggest violation of administration is holding champagne more than the given time that are 89 cases. Furthermore, the most criminal violation of election is the engagement of children in champagne; that are 372 cases. The other violations are dominated by not completing the champagne by political party with many reasons; that are 1.273 cases.*

*Keywords: violation, election, BANWASLU*

### **A. PENDAHULUAN**

Potret buram pelaksanaan politik yang mendistorsi Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya disebut dengan UUD 1945 dan Pancasila oleh Orde Baru dalam rentang waktu 32 tahun, telah mendorong bangkitnya kekuatan rakyat yang dilokomotif mahasiswa dan masyarakat untuk mereformasi sistem politik

yang otoriter menuju sistem politik yang demokratis dan adil. Cita-cita tersebut, kemudian diwujudkan dalam berbagai macam program kebijakan politik demokratis, mulai dari amandemen UUD 1945, restrukturisasi kelembagaan dalam pengertian penambahan dan pengurangan lembaga negara yang kurang penting (*urgent*) sampai dengan perubahan tata cara pemilihan para pejabat publik yang betul-betul mencerminkan kedaulatan rakyat sejati.

UUD 1945 dengan tegas menganut asas kedaulatan rakyat (*volkssoevereiniteit*). Sendi negara ini tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dalam naskah asli UUD 1945 pasal ini berbunyi: Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ajaran kedaulatan rakyat yang dianut dalam Pembukaan adalah kedaulatan yang umumnya ditafsirkan sebagai wewenang tertinggi untuk menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.

Setelah UUD 1945 diamandemen, terdapat beberapa pasal yang mengakomodir asas kedaulatan rakyat tersebut, yakni Pasal 6A yang menetapkan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasal 19 ayat (1) menetapkan anggota DPD dipilih dari setiap propinsi melalui Pemilu. Pasal 22E ayat (2) menetapkan Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD.<sup>1</sup>

Hal yang ingin ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ialah bahwa perwujudan kedaulatan rakyat, dilaksanakan melalui lembaga perwakilan rakyat, baik di tingkat nasional maupun daerah, dan lembaga perwakilan daerah, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan (Pasal 22E ayat 6).

Pemilihan Umum (Pemilu) pada dasarnya bertujuan untuk memilih para wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga-

---

<sup>1</sup> Ismail, Suny, *Amandemen UUD 1945 Implikasinya Terhadap Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional*, (Bekasi: The Biography Institute, 2007), hlm. 254.

lembaga perwakilan rakyat, juga dalam rangka membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan sebesar-besarnya (*legitimate*) dari rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam rangka mencapai tujuan yang diharapkan, penyelenggara Pemilu harus dilakukan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, derajat keterwakilan yang lebih tinggi dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Kualitas penyelenggara Pemilu selain dapat diukur dari terlaksananya setiap tahapan Pemilu secara tepat waktu, pun pemilu berlangsung jalan secara langsung, umum, bebas, rahasia (*luber*), jujur dan adil (*jurdil*), serta dipatuhinya seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu.<sup>2</sup>

Demi untuk 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 antar peraturan perundang-undangan yang ada salah satu diantaranya 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 yang dilaksanakan memiliki landasan legalitas dan legitimasi yang kuat serta pemerintahan yang dihasilkan pun mendapatkan dukungan masyarakat luas. Dengan demikian, segala pelanggaran yang terjadi dalam proses pelaksanaan pemilu harus dapat diselesaikan secara adil, terbuka, dan konsisten.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> <http://www.bawaslu.go.id/profilbawaslu/restra/tabid/94/default.aspx>.

<sup>3</sup> <http://www.tempointeraktif.com/hg/ Pemilu 2009.berita.mutakhir /2009/04/ 05/ brk.20090405.168499.id .html>.

## B. PEMBAHASAN

### Pelanggaran Dalam Pemilihan Umum (Pemilu)

Terjadinya pelanggaran dalam pelaksanaan pemilu tahun 2009 sudah tidak dapat dihindarkan. Pelanggaran dapat terjadi karena adanya unsur kesengajaan maupun karena kelalaian. Pelanggaran pemilu dapat dilakukan oleh banyak pihak bahkan dapat dikatakan semua orang memiliki potensi untuk menjadi pelaku pelanggaran pemilu.<sup>4</sup>

Data yang dirilis oleh Bawaslu pada minggu pertama bulan April 2009 ditemukan 2.126 pelanggaran dalam kampanye terbuka rapat umum yang digelar selama 3 (tiga) minggu. Pelanggaran ini terdiri dari pelanggaran administrasi sebanyak 223 kasus. Pelanggaran tindak pidana pemilu sebanyak 635 kasus dan pelanggaran lain-lain sebanyak 1.370 kasus. Pelanggaran administrasi yang paling besar adalah kampanye melebihi waktu yang ditentukan yaitu 89 kasus. Sedangkan pelanggaran tindak pidana Pemilu paling banyak adalah pelibatan anak-anak 372 kasus. Pelanggaran lain-lain didominasi oleh tidak dilakukannya kampanye oleh partai politik dengan berbagai alasan yaitu 1.273 kasus.<sup>5</sup>

Meski bentuk pelanggaran yang terjadi dalam pemilu tergolong banyak, akan tetapi secara garis besar Undang-undang No 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif (selanjutnya disebut undang-undang pemilu atau UU Pemilu) hanya membaginya berdasarkan 3 (tiga) jenis pelanggaran, yakni *pertama*: pelanggaran administrasi pemilu; *kedua*: pelanggaran pidana pemilu; dan *ketiga*: 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

---

<sup>4</sup> <http://www.reformasihukum.org>

<sup>5</sup> <http://www.tempointeraktif.com>, loc, cit.

yang diatur dalam peraturan KPU. Dengan demikian maka semua jenis pelanggaran, kecuali yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana, termasuk dalam kategori pelanggaran administrasi.

Contoh pelanggaran administrasi 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 Pemilu mengatur tentang tindak pidana pemilu sebagai pelanggaran Pemilu yang mengandung unsur pidana. Pelanggaran ini merupakan tindakan yang dalam UU Pemilu diancam dengan sanksi pidana.

Contoh tindak pidana pemilu antara lain: sengaja menghilangkan hak pilih orang lain, menghalangi orang lain memberikan hak suara dan merubah 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**

Yang dimaksud dengan 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 mempengaruhi 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 Mahkamah Konstitusi (MK).

Satu jenis pelanggaran yang menurut UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu (UU KPU) menjadi salah satu kewenangan Panitia Pengawas Pemilu (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 No. 12 tahun 2003). Terhadap sengketa pemilu, yaitu perselisihan pemilu, selain yang menyangkut perolehan hasil suara, UU No. 10 tahun 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 (partai politik dan perorangan), media atau pers, lembaga pemantau, pemilih maupun masyarakat. Berbeda dengan UU No. 12 tahun 2003, yang menegaskan bahwa keputusan KPU bersifat final dan mengikat, dalam UU KPU dan UU Pemilu tahun 2008 tidak ada ketentuan yang menegaskan bahwa keputusan KPU dan UU Pemilu bersifat final dan mengikat. Dengan demikian maka keputusan KPU yang dianggap merugikan, terbuka kemungkinan untuk dirubah. Persoalannya, UU Pemilu juga tidak memberikan ruang khusus untuk menyelesaikan ketidakpuasan tersebut.

Contoh kasus yang nyata adalah: 1) 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. 2) 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 seijin yang bersangkutan.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> <http://www.reformasihukum.org>, *loc. cit.*

### **Peran Strategis Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)**

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan kehendak bagi bangsa Indonesia untuk mengokohkan dirinya sebagai negara demokratis. Pemilu pertama pada tahun 1955 dilaksanakan dalam situasi bangsa Indonesia sedang mempertahankan kemerdekaannya. Dalam penilaian umum, Pemilu 1955 adalah merupakan pemilu yang ideal karena berlangsung demokratis. Penilaian ini sebaliknya dialamatkan pada pemilu yang digelar sepanjang orde baru. Pada waktu itu, pemilu dinilai sekadar wahana untuk mendaur ulang otoritas kekuasaan, dengan merekayasa sistem, tata cara, dan produk-produk hukum sekaligus.

Arus reformasi berhasil mengoreksi praktek-praktek pemilu yang tidak demokratis tersebut. Pemilu pertama di era reformasi digelar pada tahun 1999, yang tidak saja bertujuan untuk membangun Indonesia yang demokratis, namun juga diharapkan mampu meletakkan dasar kepemimpinan yang berpihak pada usaha-usaha pencapaian kemakmuran dan keadilan bagi rakyat.

Pemilu kedua di era reformasi tahun 2004 dimaksudkan untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan pemilu sebelumnya, baik menyangkut sistem pemilu, format penyelenggaraan, posisi penyelenggaranya, serta pengawasan dan penegakan hukum pemilu. Perbaikan pengaturan pemilu, selain dimaksudkan untuk mendemokratiskan proses pemilu sehingga memenuhi standar pemilu demokratis, juga dalam rangka memperbaiki kualitas hasil-hasil pemilu.

Pemilu ketiga di era reformasi tahun 2009 dimaksudkan untuk semakin memantapkan Indonesia sebagai negara yang demokratis. Selain membenahi kekurangan pemilu sebelumnya, pemilu 2009 telah merevisi produk pemilu sebelumnya. Hal ini dimaksudkan agar pemilu benar-benar menghasilkan pimpinan politik yang berkualitas, mengefektifkan kepemimpinan, mampu menata pemerintahan agar semakin baik, sekaligus yang pada akhirnya mencapai perikehidupan dan keadilan yang kian konkret.

Bagi Bawaslu hal di atas merupakan tantangan dan tugas yang harus dapat dicarikan solusinya. Pertama-tama bahwa

dependensi penilaian kinerja pengawas pemilu kerap kali ditentukan oleh faktor-faktor eksternal. Seperti dimaktub dalam seluruh peraturan perundang-undangan mengenai pemilu, tugas pengawas pemilu adalah rekomendatif dan imperatif Maksudnya, bahwa setelah pintu pertama pengaduan dan/atau laporan diterima pengawas, berikutnya adalah menindaklanjuti kepada penyelenggara Pemilu (KPU) untuk kasus pelanggaran administrasi pemilu, menindaklanjutinya kepada lembaga penyidik untuk kasus pelanggaran tindak pidana pemilu, serta kasus-kasus di luar baik administrasi maupun pidana pemilu kepada instansi yang berwenang. Lebih jauh lagi, peraturan perundang-undangan pemilu mengharuskan pengawas pemilu mengawasi bagaimana rekomendasi tersebut dijalankan bahkan apabila tidak dijalankan maka rekomendasi sanksi berbentuk pidana pun dapat diberlakukan.

Mengingat peran strategis yang harus dilakukan oleh Bawaslu maka dibentuk UU No. 22 tahun 2007 yang mengamanatkan pembentukan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dengan harapan agar fungsi pengawasan dan kontribusi penegakan hukum pada pemilu selanjutnya dapat dijalankan secara lebih berkualitas, efektif, dan efisien.

Berdasarkan UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, tugas Bawaslu adalah mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu, yang meliputi: (1) pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap; (2) penetapan peserta Pemilu; (3) pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, dan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (4) proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, serta pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; (5) pelaksanaan kampanye; (6) perlengkapan Pemilu dan pendistribusiannya; (7) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;

(8) pergerakan surat suara dari tingkat TPS sampai ke PPK; (9) proses rekapitulasi suara di PPK, KPU Kabupaten/ Kota, KPU Propinsi, dan KPU; (10) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, pemilu lanjutan, dan pemilu susulan; dan (11) proses penetapan hasil Pemilu.

Tugas Bawaslu berikutnya adalah: (1) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu; (2) menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU untuk ditindaklanjuti; (3) meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang; (4) menetapkan standar pengawasan tahapan penyelenggaraan pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas pemilu di setiap tingkatan; (5) mengawasi pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan; (6) mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi pengenaan sanksi kepada anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/ Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Propinsi, pegawai sekretariat KPU Propinsi; sekretariat KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung; (7) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan (8) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Dalam menjalankan tugasnya, selain wewenang untuk memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran, Bawaslu juga berwenang untuk memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana pemilu. Adapun, sementara kewajiban Bawaslu adalah: (1) bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya; (2) melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada semua tingkatan; (3) menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-

undangan mengenai Pemilu; (4) menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan KPU sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; (5) melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup>

### **C. KESIMPULAN**

Tugas Bawaslu berikutnya adalah: (1) menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu; (2) menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU untuk ditindaklanjuti; (3) meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi kewenangannya kepada instansi yang berwenang; (4) menetapkan standar pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas Pemilu di setiap tingkatan; (5) mengawasi pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan; (6) mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi pengenaan sanksi kepada anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU Propinsi, pegawai sekretariat KPU Propinsi; sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai Sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung; (7) mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan (8) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

### **D. SARAN**

Dalam rangka mengantisipasi agar tidak terjadi pengalihan suara dan penyalahgunaan surat suara lebih serta adanya kepastian hukum penentuan sah atau tidak suara di tingkat TPS, maka Bawaslu dan Panwas untuk secara khusus meningkatkan kualitas pengawasannya terhadap penyelenggara Pemilu dan peserta Pemilu baik partai politik peserta Pemilu maupun calon legislatif.

---

<sup>7</sup> <http://www.bawaslu.go.id>, *loc. cit.*

**DAFTAR PUSTAKA**

Suny, Ismail. 2007. *Amandemen UUD 1945 Implikasinya Terhadap Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional*. Penerbit: The Biography Institute: Bekasi.

<http://www.bawaslu.go.id/profilbawaslu/restra/tabid/94/default.aspx>.

[http://www.reformasihukum.org/file/kajian/pelanggaran pemilu.rtf](http://www.reformasihukum.org/file/kajian/pelanggaran%20pemilu.rtf).

<http://www.tempointeraktif.com/hg/pemilu2009.berita.mutakhir/2009/04/05/brk.20090405.168499.id.html>.

**PENENTUAN CALON BERDASARKAN SUARA  
TERBANYAK DAN IMPLEMENTASINYA  
TERHADAP PERMOHONAN SENGKETA  
HASIL PEMILU**

Nuruddin Hady

***Abstract***

*The MK's (Mahkamah Konstitusi) verdict which abolish party's series in determining chosen candidate of Indonesian legislative assembly, province Indonesian legislative assembly and Assembly at provincial, regional, or municipal level, not only weakening the role and position of politic party as a institution and main pillar of existing democracy in politics recruitment process, but actually also inappropriate with the spirit of paragraph 22E verse 3 of UUD 1945, since the election of Indonesian legislative assembly members, province Indonesian legislative assembly and Assembly at provincial, regional, or municipal level which used as election member constitutionally is a unindividual politics party. Furthermore, it will also emerge new law problems, because as candidate of legislative is tricked by another candidate from the same party and that vote is significant since it will influence the competing chair, then it cannot submit accusation or lawsuit petition of election result, because the one that can be legal standing in lawsuit petition of election result toward Constitution of Supreme Court is politics party not legislative candidate.*

*Keywords: determination of chosen legislative candidate, lawsuit petition of election result*

## A. PENDAHULUAN

Dalam suatu sistem politik demokrasi, kehadiran pemilu yang bebas dan adil (*free and fair*) adalah suatu keniscayaan. Bahkan sistem politik apapun yang diterapkan oleh suatu negara, seringkali menggunakan pemilu sebagai klaim demokrasi atas sistem politik yang dibangunnya. Sistem demokrasi liberal, sistem komunis, sistem otoriter atau semi otoriter sebagaimana yang banyak diterapkan beberapa negara Dunia Ketiga, hampir semuanya telah melakukan pemilu secara periodik. Pemilihan Umum telah menjadi bagian universal dari kehidupan masyarakat politik internasional. Oleh karena itu, bisa dipahami jika banyak ilmuwan politik yang menggunakan pemilu sebagai tolak ukur pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Renney, " *no free elections, no democracy*".<sup>1</sup>

Pemilihan Umum merupakan mekanisme dimana rakyat bisa menyalurkan aspirasi politiknya secara bebas dalam menentukan pemimpin nasional, sehingga dalam konteks ini sebenarnya tercermin tanggungjawab warga negara, oleh karena itu rakyat harus mengerti benar bahwa apapun pilihannya hal itu mesti didasari oleh alasan yang kuat, rasional dan kritis (*rasional voter*), bukan sekedar pembebekan politik-asal ikut dan asal pilih (*emotional voter*), tentunya harus menjadi pemilih yang cerdas dan bertanggungjawab. Karena meskipun hanya satu suara, maka pilihan rakyat tersebut sangat berarti dan memiliki implikasi besar yakni dapat menentukan arah nasib bangsa selama lima tahun mendatang, sehingga kalau salah pilih, maka tentunya rakyat juga akan dirugikan.

Selain itu Pemilihan Umum merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu menurut Noblen merupakan satu-satunya metode demokratik untuk memilih wakil rakyat, yang nantinya akan mewakili dan membawa suara rakyat didalam lembaga perwakilan. Bahkan dalam pandangan Maurice Duverger, dimana ada pemilihan yang merdeka dan bebas, disitu ada demokrasi, meskipun pemilihan dan demokrasi menurut Lawrence Le Duc

---

<sup>1</sup> M. asfar Aribowo dkk, *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*, (Surabaya: PusDeHAM, 2003), hlm. 7.

bukan merupakan konsep yang sinonim, namun dengan adanya pemilihan umum yang bebas dan kompetitif dipandang sebagai salah satu ciri yang menetapkan suatu bangsa sebagai negara yang demokratis.

Ada beberapa alasan mengapa pemilu sangat penting bagi kehidupan demokrasi di suatu negara, khususnya di negara-negara dunia ketiga. *Pertama*, melalui pemilu kemungkinan suatu komunitas politik melakukan transfer kekuasaan secara damai. Sejarah mencatat, tidak jarang peralihan kekuasaan yang dilakukan diluar sarana pemilu menyebabkan terjadinya kekacauan dan pertumpahan darah. Bebearapa negara yang melakukan transfer kekuasaan berikutnya.<sup>2</sup> Dalam prespektif kehidupan politik modern, jalan satu-satunya yang paling mungkin adalah melalui pemilihan umum yang bebas dan adil.

*Kedua*, melalui pemilu akan menciptakan pelembagaan politik. Diakui atau tidak, sistem demokrasi menuntut adanya kebebasan menyuarakan kepentingan dan konflik secara terbuka. Bahkan, Przeworski mencatat, demokrasi itu sendiri merupakan hasil kontigen dari konflik. Persoalannya adalah, bagaimana agar konflik-konflik itu, khususnya yang berkaitan dengan konflik untuk merebutkan dan mempertahankan kekuasaan dapat diselesaikan melalui lembaga-lembaga demokrasi yang ada. Oleh karena itu bagi Robert Dhal, demokrasi poliarki (berskala besar) memiliki dua dimensi partisipasi politik (warga negara) yang keluarannya salin tergantung serta kontestasi (elit).<sup>3</sup>

Dalam sebuah rezim diktator pemilihan umum tidak pernah menjadi sarana perubahan politik yang bermakna, sejumlah rezim diktator seperti negeri-negeri Blok Timur, wilayah pengaruh bekas dominasi Uni Soviet, melangsungkan pemilihan

---

<sup>2</sup> Thailand adalah contoh kasus yang menarik dalam hal ini, dimana telah terjadi kudeta/ penggulingan terhadap Perdana Menteri Thailand Thaksin Shinawarta pada tahun 2006, bahkan Thaksin menjadi buron pasca terjadinya kudeta, yang kemudian digantikan oleh PM. Abhisit Vejjajiva yang disumpah oleh parlemen pada Desember 2008, bahkan sampai sekarangpun iklim politik di Thailand belum sepenuhnya kondusif, karena masih saja ada upaya dari kelompok pendukung mantan Perdana Menteri Thailand Thaksin Shinawarta untuk melakukan upaya penggulingan terhadap PM. Abhisit Vejjajiva.

<sup>3</sup> Toni A.P, Mengenai Teori-Teori Politik, (Bandung: Nuansa, 2006), hlm. 300.

umum agar terlihat demokratis. Pemilihan umum itu hanya merupakan pengumpulan suara yang dikontrol ketat guna perolehan pengesahan bagi calon-calon yang sudah ditunjuk oleh diktator. Diktator yang tengah, menghadapi tekanan bisa saja menyepakati untuk menyelenggarakan pemilihan umum, tetapi dengan tujuan menempatkan boneka-boneka sipil di pemerintahan. Jika calon-calon oposisi pemerintah diijinkan memasuki gelanggang dan akhirnya menang dan terpilih, maka seperti yang terjadi di beberapa negara, di Burma tahun 1990 dan Nigeria tahun 1993, hasil pemilihan umum begitu mudah diingkari dan "pemenangnya" bahkan dijadikan sasaran intimidasi, penangkapan, bahkan hukuman mati. Karena sebenarnya diktator tidak berminat menyelenggarakan pemilihan yang bisa membuat mereka terpelanting dari kedudukannya.<sup>4</sup>

## B. PEMBAHASAN

Pemilihan Umum Legislatif 9 April 2009 merupakan pemilihan umum yang terburuk dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia, hal ini setidaknya dapat dilihat dari betapa carut marutnya persoalan Daftar Pemilih Tetap (DPT), distribusi logistik yang tidak tepat sehingga terdapat surat suara yang tertukar antar Dapil (daerah pemilihan) baik untuk kartu suara DPR, DPRD Provinsi, maupun DPRD Kabupaten/Kota. Hal ini tentu akan mengakibatkan tidak berharganya suara untuk caleg, seiring dengan keluarnya surat Edaran dari KPU Nomor : 679 yang memperlakukan surat suara yang tertukar Dapil (daerah pemilihan), apabila tanda centang/coblos dalam surat suara teradapat pada nama Calon Legislatif (caleg), maka surat suara tersebut dianggap sah untuk Partai Politik yang bersangkutan. Tentu Surat Edaran ini akan merugikan para caleg. Namun kemudian setelah mendapatkan protes dari Bawaslu keluarlah Surat Edaran KPU Nomor : 684 yang menentukan surat suara yang tertukar itu dapat masuk suara Partai Politik, jika pimpinan parpol dan Pengawas setempat menyetujui, jika tidak disetujui pimpinan parpol dan pengawas, maka harus dilakukan pemilu

---

<sup>4</sup> Gene Shar, *Menuju Demokrasi tanpa Kekerasan, Kerangka Konseptual untuk Pembebasan*, (Jakarta: Putaka Sinar harapan,), 1997, hlm. 7

lanjutan. Dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai institusi penyelenggara pemilu terkesan gagap untuk menggelar perhelatan akbar-ritual demokrasi yang secara rutin telah kita lakukan.

Namun demikian, terlepas dari semua itu, Pemilu Legislatif 9 April 2009 menjadi semakin menarik untuk kita cermati khususnya pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK), yang meniadakan nomor urut partai dalam penentuan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Hal ini menarik untuk kita cermati bukan hanya karena akan melemahkan peran dan posisi kontrol partai politik atas calon-calon yang seharusnya duduk di kursi legislatif, tetapi juga akan membuka ruang bagi calon untuk kompetisi secara terbuka dan bahkan kompetisi yang terjadi bukan hanya terhadap caleg yang berbeda partai politik tetapi kompetisi tersebut terjadi antar Caleg dipartai yang sama.

Oleh karena itu yang menjadi persoalan adalah bagaimanaantisipasi terhadap gugatan atau permohonan sengketa hasil pemilihan umum anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang diajukan oleh caleg partai politik tertentu kepada caleg lain dalam partai poolitik yang sama. Apakah gugatan tersebut dimungkinkan secara hukum, mengingat potensi terjadinya gugatan sengketa hasil pemilihan umum antar caleg di partai yang sama semakin besar pasca putusan Mahkamah Konstitusi yang menentukan calon terpilih didasarkan pada suara terbanyak. Kamudian apa jalan keluar bagi Partai Politik, dan Komisi Pemilihahn Umum atau bahkan Mahkamah Konstitusi (MK), apabila terdapat gugatan atau permohonan sengketa hasil pemilihan umum yang diajukan oleh caleg anggota DPR, DPRD Provinsi ataupun DPRD Kabupaten/Kota, untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan di masyarakat.

Melalui Putusan Nomor : 22-24/PUU-VI/2008, akhirnya MahkamahKonstitusi (MK) mengabulkan permohonan pengujian terhadap ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c dan huruf e Undang-Undang No.10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD (*Lembaran Negara Republik*

*Indonesia tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836*), karena menurut Mahkamah Konstitusi (MK) bertentangan dengan pasal 1 ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1) dan ayat (3), dan pasal 28 E ayat (3) UUD 1945.

Dalam salah satu penilaian dan pendapat hukumnya, Mahkamah Konstitusi mengemukakan sebagai berikut : " Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan.<sup>5</sup>

Salah satu penilaian dan pendapat hukum Mahkamah Konstitusi tersebut diatas sebenarnya tidak sepenuhnya tepat, dan terkesan masih begitu simplistik. Memang benar ketika perolehan suara yang diperoleh oleh caleg begitu besar, maka tentu menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh caleg begitu besar, maka tentu menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif, begitu sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan. Akan tetapi dalam konteks Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, maka seharusnya tidak begitu saja mengabaikan peran partai politik dalam menentukan calon

---

<sup>5</sup> .Lihat lebih lanjut Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008, hal 102. Nampaknya Mahkamah Konstitusi (MK) juga tidak konsisten dalam menerapkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, tentang kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD. Hal ini setidaknya dapat kita lihat dalam Putusan MK yang menolak pengajuan permohonan uji materiil terhadap UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilu Presiden, yang diajukan oleh beberapa partai politik yaitu terkait dengan Pasal 9, dimana pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

terpilih mengingat partai politiklah yang menjadi peserta pemilu bukan perseorangan. Tetapi disisi yang lain tetap mempertimbangkan perolehan suara calon anggota legislatif yang ada.

Pada hakikatnya semangat yang ada dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang menggunakan sistem proporsional terbuka sebenarnya telah mempertimbangkan 2 (dua) faktor tersebut dalam menentukan calon terpilih untuk anggota DPR dan DPRD.

Hal ini sejalan dengan adanya ketentuan yang mengatur tentang ambang batas perolehan suara bagi suatu partai politik peserta untuk diikutkan dalam penghitungan kursi di DPR, yang mensyaratkan perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional, atau hal ini dikenal dengan istilah *parliamentary threshold*. Begitu juga dengan adanya ketentuan yang mengatur tentang ambang batas perolehan suara bagi partai politik peserta pemilu tahun 2004, agar dapat ditetapkan dan diikutkan kembali sebagai parpol peserta pemilu setelah pemilu tahun 2004 atau yang kita kenal dengan *electoral threshold*.<sup>6</sup> Untuk sebenarnya yang sangat tepat dan wajar apabila terdapat ketentuan yang mengatur ambang batas minimal perolehan suara yang diperoleh calon anggota legislatif untuk dapat duduk di kursi legislatif, dan hal ini sudah tercermin dalam ketentuan Pasal 214 UU No. 10 tahun 2008.

Sebagaimana kita ketahui, ketentuan asal 214 huruf a, huruf b, huruf c dan huruf e UU No. 10 tahun 2008, menentukan bahwa calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari BPP. Dalam

<sup>6</sup> Pasal 202 ayat (1) UU No.10/2008 menyebutkan : Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) dari jumlah suara secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR. Kemudian Pasal 315 UU No. 10/2008 menyebutkan Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurang di  $\frac{1}{2}$  (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di  $\frac{1}{2}$  (setengah) jumlah Kabupaten/Kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai peserta pemilu setelah pemilu tahun 2004

hal calon yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari ketentuan BPP. Dalam hal tersebut terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan 30% dari BPP dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% dari BPP, kecuali bagi calon yang yang memperoleh suara 100% (seratus persen) dari BPP.

Kemudian, dalam hal calon memenuhi ketentuan 30% BPP jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Jadi, berdasarkan ketentuan ini, maka penentuan calon terpilih yang berhak atas kursi yang diperoleh partai politik adalah apabila calon (caleg) tersebut memperoleh minimal 30% dari BPP, apabila caleg yang memperoleh suara 30% dari BPP lebih banyak dari kursi yang didapat oleh partai politik tersebut, maka penentuannya didasarkan pada nomor urut caleg yang terkecil.

Ketentuan diatas sebenarnya sudah tepat, karena dalam realitas-empirik, ketika pemilu menggunakan sistem proporsional terbuka dimana pemilih selqin memilih (memberi tanda) partai politik, juga memilih salah satu calon di partai tersebut, akan tetapi kecenderungan pemilih lebih memilih (menandai) tanda gambar partai poltik dibandingkan dengan memilih nama caleg, hal ini disebabkan para pemilih masih belum menegenal nama-nama caleg yang ada, sehingga peroleha suara partai politik lebih banya bila dibandingkan dengan perolehan suara yang diperoleh oleh caleg. Sehingga tidak mungkin perolehan kursi parpol tersebut diberikan kepada Caleg yang memeperoleh suara tdak signifikan, misalnya tidak mencapai 10% atau 30% dari BPP meskipun perolehan suara yang didapat caleg tersebut

paling banyak dibandingkan dengan perolehan suara caleg yang lain dipartai tersebut.

Selain itu argumentasi yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang - Undang Dasar, maka ketentuan ini dapat dikaitkan dengan pasal 22 E ayat (3) UUD 1945, yang secara eksplisit menyebutkan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat daerah adalah partai Politik bukan perseorangan.<sup>7</sup> Karena hal ini akan berimplikasi pada siapa yang menjadi *legal standing* dalam hal permohonan sengketa hasil pemilihan umum.

Pasal 74 ayat (1) UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi telah mengatur siapa pihak yang punya kompetensi untuk mengajukan permohonan sengketa hasil pemilu, yaitu (a) perseorangan warga negara Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, (b) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, dan (c) Partai Politik peserta Pemilihan Umum. Hal ini juga diatur dalam Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 14 tahun 2008, tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Kemudian Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 24 tahun 2003, menentukan bahwa permohonan hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh KPU yang mempengaruhi, (a) terpilihnya calon anggota DPD; (b) Penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan (c) Perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan.

Permohonan sengketa hasil pemilihan umum, pada

---

<sup>7</sup> Hal ini berbeda dengan peserta Pemilihan Umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yaitu perseorangan. Lebih lanjut Pasal 22 E ayat (4) UUD 1945 Jo Pasal 1 ayat (23) dan Pasal 7 UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

hakikatnya menyangkut 2 (dua) hal, yaitu : (1) permohonan terkait dengan kesalahan penhitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan pemohon harus dapat membuktikan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon; (2) permohonan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon. Sehingga apabila gugatan atau permohonan sengketa hasil tersebut dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), maka perolehan kursi di daerah pemilihan (DP) yang dimohonkan tersebut dapat berpindah ke partai politik yang mengajukan gugatan/permohonan. Jadi dalam hal ini, kursi yang diperebutkan tersebut dapat berpindah dari partai politik yang satu ke partai politik yang lain.<sup>8</sup>

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK), yang meniadakan nomor urut partai dalam penentuan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dimana penentuan calon terpilih yang didasarkan pada perolehan suara terbanyak calon anggota legislatif, maka tidak menutup kemungkinan akan terjadi gugatan sengketa hasil pemilu yang diajukan oleh para caleg yang merasa perolehan suaranya berpindah, berkurang atau dicurangi oleh caleg dipartai yang sama.<sup>9</sup>

Dalam hal ini, apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 74 dan Pasal 75 Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang

---

<sup>8</sup> Nurrudin Hadi, *Pelaksanaan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilu*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2007), hlm. 12.

<sup>9</sup> Terjadinya kasus semacam ini, setidaknya dapat dilihat dalam pemberitaan di harian Surya (22 April 2008), dimana telah terjadi penyusutan perolehan suara yang diakui oleh seseorang caleg, karena terjadi perbedaan Rekapitulasi suara antara rekap ditingkat PPK yang telah ditandatangani oleh saksi-saksi dengan rekapitulasi suara di KPU daerah, tidak menutup kemungkinan kasus ini juga terjadi di beberapa daerah, karena aroma transaksi jual beli suara ditingkat penyelenggara pemilu begitu terasa, namun barangkali sulit untuk dibuktikan, apabila masing-masing saksi yang ada tidak memiliki bukti-bukti yang cukup terutama rekapitulasi suara di tingkat TPS, PPS dan PPK. Selain itu, tidak berfungsinya peran Bawalu dan Panwaslu disemua tingkatan sebagai institusi yang memiliki kewenangan untuk mengawasi pelanggaran pemilu dalam setiap tahapan menjadikan pelanggaran-pelanggaran tersebut semakin sulit untuk diungkap.

Mahkamah Konstitusi jo Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor:14 tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD, maka dari aspek yuridis, Perseorangan calon anggota legislatif (caleg) baik calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, tidak dapat mengajukan gugatan atau permohonan sengketa hasil pemilihan umum ke Mahkamah Konstitusi (MK), karena yang punya posisi *legal standing* dalam hal permohonan sengketa hasil pemilihan umum adalah partai politik. Sehingga dalam konteks ini, dari aspek yuridis tidak ada jalan bagi caleg untuk mengajukan gugatan atau permohonan sengketa hasil pemilihan umum ke Mahkamah Konstitusi, karena posisi gugatan atau permohonan tersebut apabila dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka akan berimplikasi pada berpindahnya kursi tersebut dari partai politik tertentu ke partai politik yang lain, dengan kata lain ada partai politik yang kehilangan kursi dan partai politik yang memperoleh tambahan kursi di suatu daerah pemilihan.

Jadi, sebenarnya esensi dari gugatan sengketa hasil pemilihan umum tersebut apabila dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka berpindahnya kursi dari partai politik ke partai politik yang lain di suatu daerah pemilihan tertentu, bukan berpindahnya kursi dari caleg tertentu ke caleg yang lain di partai yang sama.

Selain itu, pasca Purusan Mahkamah Konstitusi, yang meniadakan nomor urut partai dalam penentuan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, tidak diikuti dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang mengatur lebih lanjut ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU No. 10 tahun 2008 yang sudah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi oleh Mahkamah Konstitusi karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Menurut penulis, pemerintah seharusnya mengeluarkan Perpu, untuk mengatur lebih lanjut ketentuan tersebut, dan hal itu tidak cukup hanya diatur dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum, karena rawan terjadinya gugatan dari pihak-pihak, terutama partai politik dan calon

anggota legislatif yang merasa dirugikan.

### **C. KESIMPULAN**

Putusan Mahkamah Konstitusi yang mendiadakan nomor urut partai dalam penentuan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, sebenarnya tidak tepat karena bukan hanya akan memperlemah peran dan posisi partai politik sebagai sebuah institusi dan pilar utama demokrasi dalam proses rekrutmen politik, karena Pemilu untuk anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, yang dijadikan sebagai peserta Pemilu secara konstitusional adalah Partai Politik bukan perseorangan, mengingat kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, maka aktualisasi dari konsep kedaulatan tersebut secara eksplisit sudah diatur dalam konstitusi, yaitu harus melalui partai politik untuk Pemilu anggota DPR dan DPRD bukan perseorangan.

Selain itu pelaksanaan pemilihan umum 2009 pasca putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berimplikasi pada kompetisi antar caleg yang ada untuk meraih simpati dari calon pemilih tidak berlangsung secara sehat, bahkan berakibat pada banyaknya caleg yang menderita gangguan jiwa, dan perilaku caleg yang begitu aneh yang dapat kita saksikan di beberapa pemberitaan media massa, karena mereka terlanjur berharap begitu besar untuk menjadi wakil rakyat, tetapi mereka tidak bisa mengukur dan introspeksi diri atas kemampuan yang mereka miliki.

Namun demikian, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut seharusnya diikuti juga dengan revisi terhadap Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, khususnya yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 74 dan Pasal 75, yang mengatur tentang siapa yang berhak mengajukan gugatan atau permohonan sengketa hasil pemilu. Hal ini penting untuk menjamin rasa keadilan di masyarakat khususnya bagi caleg yang merasa dirugikan oleh caleg yang lain di partai yang sama, meskipun konstruksi hukum sengketa hasil pemilu sebenarnya bukan pada caleg, tetapi karena kompetisi yang

terjadi dalam pemilu bukan lagi antar partai politik dan antar caleg di partai yang berbeda, tetapi kompetisi tersebut terjadi antar caleg di partai politik yang sama.

#### **D. SARAN**

Dalam rangka menjamin kepastian hukum dan prinsip keadilan di masyarakat, maka ke depan persoalan ini perlu dipikirkan secara serius, karena jangan sampai persoalan-persoalan tersebut menjadi suatu "kekecewaan" yang berujung pada penyelesaian dengan cara-cara yang tidak semestinya, anarkhisme masa dan lain-lain. Untuk itu partai politik dan Komisi Pemilihan Umum harus mampu mencari solusi alternatif apabila gugatan tersebut benar-benar terjadi, terutama pasca penetapan perolehan suara secara nasional dan penetapan calon anggota DPR dan DPRD. Begitu juga dengan Mahkamah Konstitusi, seharusnya tidak hanya mampu membuat sebuah putusan yang menimbulkan kontroversi dan perdebatan publik, tetapi seharusnya juga perlu memberikan sebuah jalan keluar secara yuridis dan jangan sampai justru menimbulkan kekosongan hukum. Meskipun dalam putusannya Mahkamah Konstitusi memberikan argumen bahwa KPU berserta seluruh jajarannya, berdasarkan kewenangan Pasal 213 UU No.10 tahun 2008, dapat menetapkan calon terpilih berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, namun demikian belum mampu menjawab dan menjamin rasa keadilan, apabila kemungkinan terjadinya gugatan atau permohonan sengketa hasil pemilu yang diajukan oleh caleg.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Aribowo, M. Asfar dkk, 2003. *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Surabaya: PusDeHAM.
- Hady, Nuruddun, 2007. *Pelaksanaan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilu*, Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Gene, Sharp, 1997. *Menuju Demokrasi Tanpa Kekerasan, Kerangka Konseptual untuk Pembebasan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Toni A.P dkk, 2006. *Mengenal Teori-Teori Politik*, Bandung: Nuansa.



## BIODATA PENULIS

### **Prof. Dr. H. Suko Wiyono, S.H., M.H.**

Lahir di Kediri 1 Mei 1954. Menamatkan pendidikan Program Sarjana Civic Hukum FKIS IKIP (UM) tahun 1977, menamatkan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang tahun 1989, menamatkan pendidikan Program Magister Ilmu Hukum di Untag Surabaya tahun 2000, serta memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Tata Negara pada Program Pasca Sarjana Unibraw Malang. Sekarang ia adalah Guru Besar dalam Ilmu Hukum Tata Negara pada Universitas Negeri Malang 2004, serta menjabat sebagai Rektor di Universitas Wisnuwardhana Malang.

### **Cecep Darmawan S.Pd.,MS.**

Dilahirkan di Subang tanggal 29 September 1969. Saat ini ia adalah dosen Jurusan PPKn Universitas Pendidikan Indonesia Bandung dan mengampu matakuliah Ilmu Politik.

### **H.A. Komari, S.H., M.Hum.**

Dilahirkan di Klaten, pada tanggal 6 Juni 1954. Menyelesaikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang tahun 1979 dengan konsentrasi Hukum Tata Negara, Program Magister Ilmu Hukum ia selesaikan tahun 1997 di Universitas Airlangga Surabaya. Saat ini ia adalah Dosen Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto.

### **Suroso, S.Pd., S.H., M.H.**

Menamatkan pendidikan pada Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Malang (IKIP Malang/UM) Jurusan PPKn tahun 2005, menamatkan pendidikan pada Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang tahun 2008 dan memperoleh

gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum (PMIH) Undip Semarang tahun 2007. Sekarang ia adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang

**Marsudi Dedi Putra, SPd., SH.**

Lahir di Blitar, 28 Oktober 1976, menyelesaikan studi Sarjana Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan dari Universitas Negeri Malang tahun 2002, lulus Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang tahun 2004. Selain aktif mengajar di Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang, saat ini ia sedang menempuh Program Magister Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Wisnuwardhana Malang.

**Nuruddin Hady SH., MH.**

Dosen Jurusan PPKn FIP Universitas Negeri Malang, lulus dari Program Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Selain itu, ia juga pernah menjabat sebagai Ketua Panwaslu Kota Malang, serta sebagai Direktur Parliament Watch Wilayah Malang.

## 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, *Komentar 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 Law (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: [suroso\\_shmh@yahoo.co.id](mailto:suroso_shmh@yahoo.co.id)