



UNIVERSITAS JAMBI
Jambi



P3KP
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS JAMBI

JURNAL KONSTITUSI

P3KP FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JAMBI

Volume II Nomor 1, Juni 2009

- Sistem Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden Ditinjau dari Sudut Pandang Demokrasi
Rozali Abdullah, SH., Prof.

- Sistem Pemilihan Umum di Indonesia
Sukanto Satoto, SH., MH., Dr.

- Upaya Mewujudkan Komisi Pemilihan Umum Provinsi yang Memiliki Integritas, Profesionalitas dan Akuntabilitas
Elektison Somi, SH., M.Hum., Dr.

- Politik Hukum Pemilihan Umum di Indonesia
Dasni Radjan, SH., MH.

- Mempertegas Sistem Presidensial
Mirza Nasution, SH., M.Hum., Dr.

- Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur Jawa Timur Putaran Kedua Tahun 2008 dan Implikasi Hukumnya
Widodo Ekatjahjana, SH., M.Hum., Dr.

- Partisipasi Masyarakat Adat Suku Anak Dalam (SAD) dalam Pemilihan Umum
Reko Dwi Salfutra, SH.



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI
DAN KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JAMBI

JURNAL KONSTITUSI

(P3KP) FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS JAMBI

**Membangun konstusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume II Nomor 1
Juni 2009**

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

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

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

PO BOX 999
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Jurnal KONSTITUSI

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Mitra Bestari:

Prof. Guntur, SH., MH. (Unhas)
Dr. Febrian, SH., MS. (Unsri)
Dr. Anwar (Universitas Widyagama)

Penanggung Jawab:

Dekan Fakultas Hukum Universitas Jambi
Taufik Yahya, SH., MH.

Redaktur:

Dr. Hartati, SH., MH

Editor:

Retno Kusniati, SH., MH.
Bustanuddin, SH

Redaktur Pelaksana:

Meriyarni, SH., MH

Sekretaris:

M. Roken Fadli MK

Diterbitkan oleh:

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

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

Pengantar Redaksi	5
<input type="checkbox"/> Sistem Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden Ditinjau dari Sudut Pandang Demokrasi Rozali Abdullah, SH., Prof	7
<input type="checkbox"/> Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Sukanto Satoto, SH., MH., Dr	18
<input type="checkbox"/> Upaya Mewujudkan Komisi Pemilihan Umum Provinsi yang Memiliki Integritas, Profesionalitas dan Akuntabilitas Elektison Somi, SH., M.Hum., Dr	32
<input type="checkbox"/> Politik Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Dasril Radjab, SH., MH	55
<input type="checkbox"/> Mempertegas Sistem Presidensial Mirza Nasution, SH., M.Hum., Dr	67
<input type="checkbox"/> Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur Jawa Timur Putaran Kedua Tahun 2008 dan Implikasi Hukumnya Widodo Ekatjahjana, SH., M.Hum., Dr	80
<input type="checkbox"/> Partisipasi Masyarakat Adat Suku Anak Dalam (SAD) dalam Pemilihan Umum Reko Dwi Salfutra, SH	99
Biodata Penulis	117
Ketetntuan Penulisan Jurnal Konstitusi	119

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

PENGANTAR REDAKSI

Negara Indonesia adalah Negara demokrasi yang menjunjung tinggi pelaksanaan hak asasi manusia. Penyelenggaraan pemilihan umum merupakan manifestasi sebagai Negara demokrasi sekaligus sebagai perwujudan hak asasi manusia di bidang politik. Pemilihan umum di Indonesia dibedakan atas pemilihan umum legislatif, pemilihan umum presiden/wakil presiden, serta pemilihan umum kepala daerah. Penyelenggaraan pemilihan umum oleh Komisi Pemilihan Umum harus senantiasa mendapat pengawalan dari masyarakat melalui partisipasi masyarakat yang tinggi. Pemikiran-pemikiran yang terhimpun dalam jurnal konstitusi edisi ini merupakan bagian dari sumbangsaran kaum akademisi dalam kerangka mewujudkan penyelenggaraan pemilihan umum yang lebih baik dan demokratis.

Redaksi

SISTEM PEMILU LEGISLATIF DAN PEMILU PRESIDEN DITINJAU DARI SUDUT PANDANG DEMOKRASI

Prof. Rozali Abdullah, SH.

Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Politik (STIPOL) Nurdin Hamzah Jambi

Abstract

One of the objectives of reformation is to realize the new Indonesia, Indonesia that is more democratic, by resuming sovereignty to the people. The attempt to resume sovereignty to the people is done with the amendment of 1945 Constitution by adding or amending some articles that, inter alia, are related to the General Election system to be a more democratic General Election. From the General Elections held in 2004 and 2009, the progress of democracy in Indonesia has only reached the phase of formal democracy (procedural) and not yet the substantial aspect. We still have to work hard to be able to realize a qualified General Election, both procedurally and substantially.

Keywords: Democratic, Election system.

I. PENDAHULUAN

Salah satu tujuan reformasi adalah mewujudkan Indonesia baru, Indonesia yang lebih demokratis, dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Selama ini kedaulatan berada di tangan Lembaga Tertinggi Negara yaitu MPR. Malah di era reformasi ini dirasakan seolah-olah kedaulatan berada di tangan partai politik. Melalui tangan-tangan fraksinya di MPR/DPR, partai politik dapat menentukan segala-galanya, termasuk menentukan calon Presiden/Wakil Presiden dan Pejabat Publik

lainnya. Hak rakyat hanya sebatas memberikan suara pada waktu Pemilu, dengan mencoblos tanda gambar partai politik tertentu. Sesudah itu hak-hak politik rakyat beralih ke tangan partai politik, dan selanjutnya partai politik yang akan menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di DPR/DPRD, berdasarkan sistem nomor urut. Tidak salah apa yang dikemukakan oleh Robert Michels, bahwa partai politik seperti organisasi pada umumnya selalu melahirkan dominasi yang bersifat oligarkis.¹

Wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR/DPRD melalui sistem nomor urut, lebih merasa dirinya sebagai wakil partai politik daripada sebagai wakil rakyat, sehingga mereka lebih banyak berbuat untuk kepentingan partai politik daripada kepentingan rakyat.

Setelah reformasi bergulir, usaha untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat ini, dilakukan melalui amandemen UUD 1945, dengan menambahkan beberapa pasal baru, antara lain:

1. Pasal 19 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa:
*“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum”*²
2. Pasal 6 A ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa :
*“Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”*³

Melalui kedua pasal ini terbukalah peluang bagi bangsa Indonesia untuk membangun demokrasi yang lebih berkualitas, dengan mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat. Tinggal lagi, bagaimana bangsa Indonesia memanfaatkan peluang ini untuk mewujudkan demokrasi yang lebih berkualitas, demi kemajuan bangsa dan negara.

Apabila kita cermati paket undang-undang politik untuk

¹ Arbi Sanit, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, (Jakarta: Rajawali, 1984), hlm. xiii-xiv.

² Amandemen kedua UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Amandemen ketiga UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, ternyata paket undang-undang politik tersebut lebih banyak merupakan hasil kompromi politik, untuk mengakomodir kepentingan-kepentingan partai politik yang ada di DPR, dengan mengabaikan kepentingan bangsa dan negara dan upaya penguatan demokrasi itu sendiri.

Upaya mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, tidak dapat ditawar-tawar apabila kita ingin sistem demokrasi kita berjalan dengan baik. Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”⁴

Berdasarkan pasal ini, kedaulatan tidak lagi berada di tangan MPR, tetapi berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan UUD. Hal ini akan berpengaruh pula terhadap tatanan kenegaraan kita, dimana MPR tidak lagi merupakan Lembaga Tertinggi Negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Dalam hal ini kita harus benar-benar menerapkan ajaran yang menyatakan bahwa:

“the government from the people, by the people, for the people”⁵

II. SISTEM PEMILU LEGISLATIF DAN PEMILU PRESIDEN

Pemilu secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat, guna menghasilkan anggota DPR, DPD dan DPRD, serta menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis, berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶

Untuk mewujudkan Pemilu yang berkualitas, yaitu Pemilu yang lebih demokratis, jujur dan adil yang dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat yang mau bekerja keras untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan harkat dan

⁴ Amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII dan Gama Media, 1999), hlm. 12.

⁶ Baca konsiderans UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

martabat bangsa dan negara di mata masyarakat internasional, sistem Pemilu harus diperbaiki. Diharapkan sistem Pemilu betul-betul dapat memberikan kesempatan kepada warga masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya secara langsung, bebas, rahasia, tanpa intervensi dari pihak manapun.

Secara teoritis kita mengenal dua sistem Pemilu, yaitu “sistem distrik” (*single member constituences*) dan “sistem proporsional” (*multi member constituences*).⁷ Dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) kita menggunakan sistem distrik (*single member constituences*) dengan dimodifikasi menjadi “sistem distrik berwakil banyak”. Setiap provinsi sebagai satu distrik diwakili oleh 4 (empat) orang anggota DPD, tanpa mempertimbangkan jumlah penduduk dan luas wilayah provinsi yang bersangkutan.

Untuk Pemilu anggota DPR dan DPRD, digunakan “sistem proporsional” (*multi member constituences*), dengan dimodifikasi menjadi “sistem proporsional dengan daftar calon terbuka”. Sistem proporsional merupakan sistem perwakilan yang berimbang, dimana pembagian kursi di lembaga perwakilan rakyat, dibagikan kepada setiap partai politik peserta Pemilu, disesuaikan dengan prosentase jumlah suara yang diperoleh oleh setiap partai politik peserta Pemilu. Perolehan kursi setiap partai politik peserta Pemilu, ditentukan berdasarkan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), yaitu jumlah suara sah dalam suatu Daerah Pemilihan, dibagi jumlah kuota kursi untuk Daerah Pemilihan yang bersangkutan.

Persoalan baru timbul pada saat menentukan calon terpilih. Menurut ketentuan Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, calon terpilih ditetapkan berdasarkan perolehan suara sekurang-kurangnya 30 % dari BPP. Selain itu calon terpilih kembali ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Disini kelihatan elit-elit partai politik yang ada di DPR, belum sepenuh hati untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, karena tetap ingin mempertahankan dominasi partai

⁷ Sri Soemantri, *Sistem Dua Partai*, (Jakarta: Bina Cipta, 1968), hlm. 15.

politik dalam menentukan kader-kadernya yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat, dengan mempertahankan penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut.

Dalam Pemilu legislatif 2004 hanya dua orang calon yang lolos ke DPR berdasarkan angka BPP, yaitu Hidayat Nur Wahid dari PKS melalui Daerah Pemilihan DKI dan Saleh Djasit dari Partai Golkar melalui Daerah Pemilihan Provinsi Riau. Sedangkan yang lainnya lolos ke DPR berdasarkan nomor urut.

Demikian juga untuk memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % dari BPP sebagaimana diatur dalam Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008, juga tidak akan mudah, mengingat banyaknya partai politik dan caleg yang ikut memperebutkan suara pada Pemilu 2009 ini. Pada akhirnya penetapan calon terpilih kembali pada nomor urut sesuai keinginan partai politik.

Barulah kemudian dengan terobosan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang mencabut Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, kebuntuan politik tersebut bisa dipecahkan, dengan menetapkan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Putusan Mahkamah Konstitusi ini membuat sistem Pemilu Legislatif semakin demokratis.

Hanya saja Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai hal ini masih menyisakan masalah. Telah terjadi perbedaan pendapat di kalangan para pakar, mengenai apakah untuk melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai hal ini, perlu merevisi UU No. 10 Tahun 2008, atau menerbitkan Perpu, atau cukup diatur dengan Peraturan KPU. Ternyata dalam hal ini Pemerintah berdasarkan pendapat Mahkamah Konstitusi, merasa tidak perlu menerbitkan Perpu, apalagi merevisi UU No. 10 Tahun 2008. Hal ini cukup diatur dengan peraturan KPU. Kita kurang sependapat dengan Pemerintah dalam hal ini, karena dengan dicabutnya Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 oleh Mahkamah Konstitusi, berarti telah terjadi kekosongan hukum. Tidak ada lagi norma hukum atau pasal yang mengatur tentang tata cara penetapan calon terpilih, sehingga perlu dibentuk norma hukum baru atau pasal baru.

Dalam sistem ketatanegaraan kita, yang berwenang menetapkan norma hukum baru, atau pasal baru setingkat undang-undang, adalah DPR bersama Pemerintah atau dalam keadaan mendesak/genting, Pemerintah dapat menerbitkan Perpu. Sedangkan kewenangan KPU dalam hal ini hanya sebatas menjabarkan dan menjalankan undang-undang, dan tidak berwenang membuat norma hukum baru, atau pasal baru setingkat undang-undang.

Mengenai sistem Pemilu Presiden/Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6 A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ternyata sudah sangat demokratis, dimana rakyat dapat memilih Presiden/Wakil Presiden secara langsung.

Apabila kita bandingkan dengan sistem Pemilu Presiden/Wakil Presiden yang berlaku di Amerika Serikat, dapat dikatakan sistem yang berlaku di negara kita jauh lebih demokratis. Presiden/Wakil Presiden Amerika Serikat tidak langsung dipilih oleh rakyat, tetapi dipilih oleh "badan pemilih" (*electoral college*). Anggota badan pemilih ini yang dipilih oleh rakyat.⁸

Namun demikian, kita harus menyadari bahwa untuk mewujudkan suatu Pemilu yang berkualitas, tidak hanya tergantung pada sistem yang baik tetapi juga tergantung pada penyelenggara, dalam hal ini KPU dan peserta Pemilu yaitu partai politik. Betapapun bagusnya suatu sistem Pemilu, apabila tidak didukung oleh penyelenggara Pemilu yang memiliki integritas, profesional dan akuntabel, Pemilu yang berkualitas tersebut akan sulit diwujudkan.

III. PEMILU YANG BERKUALITAS

Pemilu yang berkualitas dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi proses dan sisi hasilnya. Dari sisi proses, Pemilu dapat dikatakan berkualitas apabila Pemilu tersebut berlangsung demokratis, jujur dan adil, serta aman, tertib dan lancar. Dari sisi proses Pemilu 2004, baik Pemilu legislatif maupun Pemilu Presiden/Wakil Presiden, dapat dikatakan berkualitas, karena telah berlangsung secara demokratis, jujur dan adil, serta aman,

⁸ Bagir Manan, *Ibid*, hlm. 83.

tertib dan lancar. Hal ini tidak hanya mendapatkan pengakuan secara nasional, malahan juga mendapat pengakuan masyarakat internasional.

Jimmy Carter, Direktur The Carter Center, menyatakan:

“Kami mengucapkan selamat kepada rakyat dan para pemimpin Indonesia atas pelaksanaan Pemilu 2004. Hingga saat ini delegasi kami memberikan penilaian yang positif atas Pemilu tersebut. Kami sangat senang suasana damai yang terjadi selama Pemilu Legislatif Indonesia pada April, hingga berlanjut pada Pemilu Presiden”⁹

Demikian juga Glynn Ford, Ketua Pemantau Uni Eropa, menyatakan:

“Pemilu Indonesia adalah yang terkompleks di dunia, dimana ada tiga kali pemilihan. Sebagai negara Muslim terbesar di dunia dan negara demokrasi terbesar ketiga di dunia, Indonesia mempunyai peran penting bagi masyarakat Uni Eropa dan dunia”¹⁰

Apabila dilihat dari sisi hasilnya, Pemilu dapat dikatakan berkualitas, apabila Pemilu dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat dan pemimpin negara, yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta meningkatkan harkat dan martabat bangsa dan negara di mata masyarakat internasional.

Dilihat dari segi hasilnya, Pemilu 2004, terutama Pemilu Legislatif, ternyata belum dapat memenuhi harapan masyarakat. Pemilu 2004 ternyata belum dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat yang berkualitas, yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Wakil-wakil rakyat yang masuk ke Lembaga Perwakilan Rakyat, melalui sistem nomor urut, merasa dirinya lebih sebagai wakil partai politik ketimbang sebagai wakil rakyat, sehingga mereka lebih banyak berbuat untuk kepentingan pribadi dan partainya daripada kepentingan rakyat. Belum lagi masalah-masalah yang menerpa beberapa

⁹ Komisi Pemilihan Umum, *Pemilu Legislatif 2004*, (Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, 2005), hlm. 206.

¹⁰ Komisi Pemilihan Umum, *Ibid*, hlm. 214.

orang anggota DPR, antara lain terlibat korupsi/suap, skandal seks, perjudian, narkoba dan lain-lain, telah menimbulkan kekecewaan masyarakat.

Peran KPU dalam mewujudkan Pemilu yang berkualitas, sangat menentukan. Penyelenggaraan Pemilu secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat diwujudkan apabila dilaksanakan oleh penyelenggara Pemilu, dalam hal ini KPU, yang mempunyai integritas, profesionalitas dan akuntabel.¹¹

Banyak pengamat yang menganggap KPU kurang profesional dalam menjalankan tugasnya. Hal ini terlihat dalam banyak hal, antara lain KPU tidak matang dalam perencanaan, tidak konsisten dalam menjalankan putusan, dan tidak mempunyai skala prioritas dalam menjalankan program. Malahan Agung Laksono, selaku Ketua DPR-RI, lembaga yang melakukan uji kepatutan dan kelayakan bagi calon-calon anggota KPU, menyatakan:

“Kita masih belum yakin betul dengan kinerja KPU, sementara Pemilu Legislatif harus terselenggara dengan lancar, tertib, atas dasar aturan yang jelas”¹²

Pemilu tahun 2009 yang berlangsung tanggal 9 April, ternyata menimbulkan banyak masalah, antara lain DPT yang tidak akurat menyebabkan tingkat partisipasi pemilih rendah, surat suara yang salah cetak, sehingga beberapa nama caleg tidak tercantum di dalamnya, surat suara yang tertukar, pemungutan suara yang tertunda, pemungutan/penghitungan suara yang diulang, serta isu politik uang dan penggelembungan suara, dan lain-lain. Semua ini disebabkan karena tidak profesionalnya KPU sebagai penyelenggara Pemilu, sehingga kualitas Pemilu 2009 diragukan.

Banyaknya calon anggota DPR/DPRD yang kurang berkualitas, bukan karena kesalahan KPU sebagai penyelenggara Pemilu, karena KPU hanya menyeleksi caleg berdasarkan persyaratan formal sebagaimana diatur dalam undang-undang

¹¹ Lihat Konsiderans UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

¹² *Harian Republika*, Rabu 4 Maret 2009.

Pemilu. Sedangkan masalah yang bersifat substansial, yang menyangkut sikap dan perilaku caleg, tentunya partai politik di mana mereka bernaung adalah pihak yang lebih tahu.

Seperti diketahui, caleg yang berkualitas itu sekurang-kurangnya harus memenuhi 3 (tiga) kriteria, yaitu:

1. *Memiliki kualitas moral*
2. *Memiliki kualitas intelektual*
3. *Memiliki keterampilan profesional*¹³

Masuknya caleg-caleg yang kurang berkualitas ke DPR/ DPRD antara lain disebabkan oleh:

1. Proses pengkaderan di sebagian partai politik tidak berjalan dengan baik, malah mungkin tidak jalan sama sekali. Kebanyakan partai politik sesudah Pemilu boleh dikatakan tidak ada kegiatan sama sekali, malahan kantornya tidak diketahui lagi entah dimana, apalagi partai politik yang baru dibentuk dekat Pemilu. Dalam kondisi semacam ini, sulit diharapkan proses kaderisasi akan berjalan dengan baik.
2. Proses rekrutmen caleg di internal partai politik tidak berjalan secara demokratis. Penetapan caleg lebih banyak ditentukan oleh seberapa banyak kontribusi yang dapat diberikan oleh caleg kepada partai politik, baik berupa dana ataupun popularitas yang dimiliki oleh caleg, yang diharapkan akan dapat mendongkrak perolehan suara partai politik yang bersangkutan. Dalam hal ini kualitas caleg sering diabaikan.

Pemilu Presiden/Wakil Presiden yang akan berlangsung pada tanggal 8 Juli 2009, keberhasilannya sangat tergantung kepada KPU sebagai penyelenggara Pemilu. Apabila KPU mau merubah sikapnya menjadi lebih profesional, terbuka untuk menerima kritik/saran dari luar, serta tidak merasa benar sendiri yang menyebabkan rasa percaya diri yang berlebihan, maka terbuka kemungkinan Pemilu Presiden/Wakil Presiden akan sukses. Apabila tidak mau merubah sikap, KPU akan kehilangan

¹³ Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Berkualitas*, (Jakarta: PT. Raja grafindo Persada, 2009), hlm. 8.

tongkat untuk kedua kalinya. KPU harus mampu memanfaatkan Pemilu Presiden/Wakil Presiden untuk memperbaiki citranya.

Dari dua kali penyelenggaraan Pemilu sebelumnya, ternyata kemajuan demokrasi kita, baru dalam taraf demokrasi formal, dan belum sampai pada aspek substansial. Oleh karena itu kita masih perlu bekerja keras untuk dapat mewujudkan Pemilu yang lebih demokratis, baik dari segi prosedural maupun dari segi substansial.

IV. KESIMPULAN

Dari apa yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat ditarik beberapa kesimpulan, yaitu:

1. Dilihat dari segi sistemnya, Pemilu Indonesia baik Pemilu Legislatif maupun Pemilu Presiden/Wakil Presiden, dapat dikatakan sudah cukup demokratis, walaupun di sana-sini masih terdapat beberapa kekurangan yang perlu diperbaiki.
2. Karena kurang profesionalnya KPU dalam menyelenggarakan Pemilu Legislatif tahun 2009, ternyata telah menimbulkan banyak masalah, sehingga kualitas Pemilu sangat diragukan, baik dari sisi proses, maupun dari sisi hasilnya.
3. Demokrasi di Indonesia perkembangannya baru dalam taraf demokrasi formal, belum sampai pada aspek substansial.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali, 2009. *Mewujudkan Pemilu yang Berkualitas*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Asshidiqie, Jimly, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Manan, Bagir, 1999. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII dan Gama Media.
- Sanit, Arbi, 1984. *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Jakarta: Rajawali.
- Soemantri, Sri 1968. *Sistem Dua Partai*, Jakarta: Bina Cipta.
- _____, 2005. *Pemilu Legislatif 2008*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum.
- Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia, UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Indonesia, UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden/Wakil Presiden.
- Republika*, Rabu, 4 Maret 2009.

SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Dr. Sukamto Satoto, S.H., M.H.

Abstract

System of general election during the time there are two, system proporsional (multi member constituency) and district system (single member constituency). System Proporsional looked into more is lenient compared to district system. This system do not negate the voice and party strength which fail. Its meaning is party getting smaller voice still can get chair in parliament, is perhaps adapted for a obtained voice amount. The system also more able to accomodate the people aspiration because confessed minority voice and given by the place so that with this system next to nothing voice the castaway. Pure system Proporsional own the whole weakness, that is determination of parliamentarian candidate decided by party head. Virtual district system more making higher political party emulation nuance, because this system is only deputized by a legislative member in election area distrcit so that member struggling in area for the center of compared to tighter previous system. Some this system excess which is this system oblige a parliamentarian candidate really with quality and deputize the its election area.

Keyword: *Election System, Indonesia.*

A. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pemilihan umum diadakan di semua jenis tataran politik, baik itu dalam sistem politik yang demokratis, otoriter maupun totaliter.

Pemilihan umum merupakan suatu proses yang para pemilihnya memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan

politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut dalam bentuknya beraneka macam, mulai dari jabatan Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota di berbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa, dan wakil rakyat untuk para anggota legislatif.¹ Dalam pemilihan umum, para pemilih juga disebut konstituen, dan kepada merekalah para peserta pemilihan umum menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama waktu yang telah ditentukan, menjelang hari pemungutan suara. Apalagi pemilihan umum 2009 yang memilih secara langsung, baik anggota legislatif, yang terdiri atas anggota DPR, DPRD dan DPD serta pemilihan Presiden dan wakil Presiden dinilai banyak pihak sebagai terobosan baru dalam iklim berdemokrasi sepanjang sejarah politik di Indonesia setelah pemilihan umum 2004 yang dikenal demokratis dibandingkan dengan pemilihan umum sebelumnya.

Banyak harapan yang dibebankan pada tingkat pelaksanaannya, setidaknya harapan untuk menjalankan iklim berdemokrasi secara sehat, jujur, adil dan demokratis, sesuai dengan semangat perundang-undangan yang telah ditetapkan. Pelaksanaan pemilihan umum tahun 2009, baik sistem maupun teknis pelaksanaan sangat berbeda dengan penyelenggaraan pemilihan umum-pemilihan umum yang pernah diselenggarakan selama ini. Untuk pemilihan umum kedua setelah pemilihan umum 2004 rakyat dapat memilih secara langsung baik anggota legislatif baik pusat dan daerah maupun pemilihan presiden dan wakilnya.

Di samping itu penyelenggarannya juga dilakukan oleh lembaga yang relatif lebih independen, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap dan mandiri yang dipilih secara terbuka dan transparan. Selain itu, partai-partai peserta pemilihan umum pun di tata sedemikian rupa melalui seleksi yang ketat dan transparan. Ada beberapa perodesasi lahirnya Undang-Undang Pemilihan umum. Pertama lahirnya undang-undang No. 7 tahun 1953 ini didorong oleh arus kehendak

¹ Nadiroh, *Prospek dan Tantangan Civil Society di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Keluarga, 2007), hlm. 39.

masyarakat yang segera menghentikan proses lempar tanggung jawab Rancangan Undang-Undang pemilihan umum yang kemudian dibahas dengan *fair* dalam badan perwakilan rakyat. Jadi secara kualitatif terdapat partisipasi masyarakat yang cukup tinggi. Sedangkan fungsi dan materi muatannya juga memainkan unsur atau memberikan signifikansi bagi pengguna parameter aspiratif dan limitatif. Proses partisipasinya sebenarnya sudah menunjukkan aspirasi masyarakat yang proporsional, sehingga dapat dilihat adanya jaminan kebebasan bagi masyarakat untuk memilih secara langsung, umum, bebas rahasia.

Undang-undang kedua ditunjukkan dengan lahirnya Undang-undang No. 15 Tahun 1969. Undang-undang ini didorong oleh keinginan rezim orde baru untuk membangun pemerintahan yang kuat yang dapat menjamin stabilitas nasional guna melaksanakan pembangunan yang bertitik berat pada ekonomi. Jalan yang ditempuh adalah otoriter-birokratis atau jalan konstitusional sehingga dalam penyelenggaraan pemilihan umum melahirkan sikap tertentu dari pemerintah. Sikap tersebut ialah pemilihan umum harus dilaksanakan tertentu dari pemerintah, sikap tersebut ialah pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan tuntutan konstitusi tetapi kekuatan pemerintah harus mendapat jaminan untuk memenangkan pemilihan umum.

Sedangkan materi muatannya juga mencerminkan unsur kekuatan dari pemerintah selaku pemegang kekuasaan, ini diperlihatkan dengan adanya penunjukan dan pengangkatan 100 anggota DPR dari 460 anggota DPR, maka untuk kursi MPR pemerintah memberikan 1/3 dari seluruh kursi MPR untuk diisi melalui pengangkatan yang mewakili visi pemerintah. Parpol tidak diberi peranan yang nyata dalam organisasi penyelenggaraan Pemilihan umum karena ketua panitia di setiap tingkatan diduduki oleh pejabat atau pimpinan birokrasi, sementara peranan parpol di dalamnya hanya bersifat parsial. Secara keseluruhan mekanisme penyelenggaraan pemilihan umum mengandung kelemahan dalam sistem kontrol dan dalam rantai-rantai perhitungan suara.

Kontrol pemerintah atas anggota lembaga perwakilan hasil

pemilihan umum dapat dilakukan melalui *recall* atau penarikan kembali seseorang dari keanggotaan lembaga perwakilan/permusyawaratan, dengan recall ini pemerintah dapat meminta parpol untuk menarik anggotanya di lembaga perwakilan/permusyawaratan jika dianggap terlalu vokal. Sehingga undang-undang ini memberikan *space* yang terlalu luas kepada pemerintah (eksekutif) untuk membuat (*regeling*) berdasarkan kewenangan delegasi. Undang-undang yang hanya memuat 37 pasal itu harus diatur lebih lanjut oleh berbagai peraturan pelaksana yang dibuat oleh pemerintah, yang materinya sangat mungkin melanggar azas kejujuran dan keadilan. Padahal setiap peraturan pelaksana masih mungkin diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Menghadapi reformasi maka lahirnya undang-undang No. 12 tahun 2003 yang merupakan dorongan oleh arus kehendak masyarakat yang segera menuntaskan tujuan dan harapan dari tuntutan reformasi. Jadi secara kualitatif terdapat partisipasi masyarakat yang cukup tinggi. Sedangkan fungsi materi muatannya juga memainkan unsur atau memberikan signifikansi bagi pengguna parameter aspiratif dan limitatif. Proses partisipasinya sebenarnya sudah menunjukkan aspirasi masyarakat mendapatkan saluran proporsional, sehingga dapat dilihat adanya jaminan kebebasan bagi masyarakat untuk memilih secara langsung, umum, bebas rahasia. Oleh karena itu makalah ini akan membahas lebih jauh tentang "Eksistensi Pemilihan Umum di Indonesia".

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah substansi Pemilihan umum sebagai parameter demokrasi
2. Bagaimanakah sistem Pemilihan Umum di Indonesia

C. PEMBAHASAN

1. Substansi Pemilihan umum Sebagai Parameter Demokrasi

Perwujudan dari tindakan demokratis ialah partisipasi aktif warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Apapun tingkat partisipasi warga, suasana demokrasi yang sesungguhnya tergantung pada partisipasi aktif dan penuh kesadaran oleh warganya. Hak-hak dasar yang tidak bisa ditolak, seperti kebebasan berbicara, berserikat dan beragama adalah inti untuk melakukan partisipasi bagi warga negara.²

Sikap elit-elit politik sangat mempengaruhi bentuk partisipasi yang beredar di masyarakat. Partisipasi yang dikerahkan (*mobilized participation*) terjadi pada sistem politik yang cenderung tersentral. Kehendak menciptakan partisipasi sebatas untuk melibatkan warga negara demi legitimasinya. Partisipasi yang dimobilisir berakibat pada rekayasa-rekayasa untuk memperkokoh pemerintahan. Partisipasi otonomis (*autonomic participation*) terjadi pada sistem politik yang cenderung demokratis. Partisipasi dilakukan bukan hanya ingin mengambil pengakuan dari warga negara, namun lebih jauh lagi dilakukan untuk mengikutsertakan masyarakat dalam semua proses pembangunan. Partisipasi itu lepas dari intervensi (pemaksaan untuk berpartisipasi) pemerintah, dan partisipasi itu memang atas kehendak penuh dari warga negara yang memiliki komitmen terhadap pembangunan bangsa.

Terdapat hambatan dalam mengembangkan partisipasi otonom. Pertama, regulasi (aturan) politik yang ketat oleh pemerintah. Pembatasan partisipasi satu sisi dan penggalakan partisipasi di sisi lain, adalah ciri kuat pada pemerintahan Orde Baru. Kedua, tingkat pengetahuan warga negara. Kendala kultur ini menjadi hambatan serius karena sangat berpengaruh kepada peran dan kontribusi warga negara (Malik Haramain dan MF. Nurhuda. Y, 2000:3).³

Pengembangan partisipasi otonom akan terjadi dalam kondisi pengetahuan politik masyarakat maju. Mengidealkan budaya politik demokratis-kompetitif berarti mengembangkan partisipasi politik otonom. Dalam sebuah negara yang besar dan kompleks hal itu menjadi sistem pemerintahan dalam sebuah sistem demokrasi. Partisipasi politik warga negara dalam sistem yang

² Malik Haramain dan MF. Nurhuda. Y, *Mengawal Transisi Refleksi Atas Pemantauan Pemilu 1999*, cetakan pertama, (Jakarta: JAMPI PB, PMH dan UNDIP, 2000), hlm. 3.

³ *Ibid.*

demokratis, dibagi dalam dua kategori; pertama, secara langsung, di mana semua warga negara tanpa melakukan perantara (wakil-wakil) dapat ikut serta langsung dalam pembuatan keputusan negara. Pemerintahan merupakan legitimasi penuh dari rakyat, artinya bahwa pemerintahan dijalankan oleh rakyat. Demokrasi langsung adalah cara pembentukan kebijaksanaan yang terjadi di mana anggota kelompok sendiri mempunyai kemungkinan mempengaruhi secara langsung kebijakan kelompok. Namun model demokrasi langsung (*direct democracy*) hanya bisa dilaksanakan oleh sebuah negara yang sangat kecil, karena sistem itu hanya cocok untuk relatif sejumlah orang, misalnya, organisasi kemasyarakatan, dewan suku atau organisasi di mana anggota dapat bertemu dalam sebuah tempat untuk membahas dan memutuskan melalui musyawarah atau melalui voting.

Beberapa dari faktor-faktor yang membatasi kemungkinan demokrasi langsung adalah banyaknya orang yang termasuk dalam sistem politik itu, banyaknya masalah politik yang harus dipecahkan, kerumitan dari banyak masalah, dan keterbatasan dari perhatian politik dari yang bersangkutan, maka biasanya lebih disukai demokrasi tak langsung. Kedua, sistem perwakilan, Hoogerwerf menyebut sistem ini dengan demokrasi tak langsung, yang berarti suatu cara pembentukan kebijaksanaan yang terjadi selama wakil-wakil dari anggota-anggota kelompok mempunyai kemungkinan mempengaruhi kebijaksanaan kelompok.⁴

Sistem ini memang cocok dengan kondisi negara yang besar dengan jumlah penduduk yang sangat banyak. Warga negara memilih wakil-wakilnya untuk selanjutnya membuat kebijakan, memutuskan undang-undang dan menjalankan program untuk kepentingan rakyat. Proses pengangkatan wakil-wakil itu, dilakukan dengan sebuah pemilihan umum (*general election*) yang modelnya sangat bervariasi. Pada tingkat nasional, terdiri atas satu orang perwakilan dari masing-masing distrik yang nantinya akan membuat undang-undang. Cara lain, setiap partai politik diwakili dalam badan legislatif menurut perbandingan dan prosentase suara di tingkat nasional, seterusnya sampai

⁴ Arifin Rahman, *Sistem Politik Indonesia dalam Perspektif Struktural Fungsional*, (Surabaya, 1998), hlm. 112.

tingkat kota.

Dalam masyarakat modern yang semakin kompleks, rakyat yang jumlahnya mencapai puluhan atau ratusan juta ini tidak mungkin berkumpul di suatu tempat untuk membahas persoalan-persoalan kenegaraan bersama-sama sebagaimana pernah diberlakukan dalam sistem demokrasi negara Yunani pada zaman kuno. Dalam kondisi masyarakat seperti ini, partisipasi dalam urusan pemerintahan, masyarakat harus memilih sejumlah orang dari kalangan mereka sendiri untuk mewakili kepentingan mereka. Partisipasi urusan pembangunan dapat diwujudkan jika partai politik ada dan dapat mengajukan calon-calonnya untuk dipilih oleh rakyat. Dengan demikian sistem perwakilan, proses pengajuan calon-calon dipilih secara bebas melalui mekanisme perekrutan yang demokratis.

Secara teoritis, pemilihan umum merupakan salah satu ciri dari sebuah sistem politik demokratis, dalam arti lembaga-lembaga pemilihan umum dan badan legislatif yang dihasilkannya merupakan satu-satunya penghubung yang sah antara rakyat dan pemerintah dalam suatu masyarakat modern. Sebagai prasyarat utama bagi rakyat untuk mengartikulasikan kepentingan mereka, keberadaan pemilihan umum beserta lembaga-lembaga terkaitnya merupakan sebuah keniscayaan, bahkan dari hasil-hasil pemilihan umum selanjutnya ditentukan program-program pemerintah (Alfian, 1983:112). Pemilihan umum dan pembangunan sebenarnya merupakan sumber daya politik (*political resources*) bagi sebuah rezim yang sedang berkuasa. Artinya kegagalan untuk melakukan keduanya akan mengancam legitimasi kekuasaannya.

Jelas bahwa pemilihan umum adalah institusi pokok pemerintahan yang demokratis, karena dalam kamus demokrasi, wewenang pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari warga negara yang memilihnya. Keberadaan pemilihan umum, sebuah keharusan bagi warga negara untuk menyampaikan dan mendesakkan semua kepentingannya, berarti pemilihan umum bagi pemerintah adalah sumber utama legitimasi untuk menjalankan sebuah pemerintahan. Pemilihan umum menjadi sumber utama legitimasi, kalau dijalankan dengan mekanisme

dan pelaksanaan yang jujur dan adil tanpa rekayasa.

Jeanne Kirkpatrick, cendekiawan dan mantan duta besar AS untuk PBB, mengatakan, pemilihan demokratis bukan sekedar lambang, tetapi pemilihan harus mengandung beberapa syarat. Pertama, kompetitif, partai-partai dan para calon oposisi harus menikmati kebebasan berbicara, berkumpul dan bergerak untuk menyuarakan kritik mereka terhadap pemerintah secara terbuka. Kedua, berkala, pemilihan tidak memilih pemimpin seumur hidup. Pejabat yang terpilih bertanggung jawab kepada pemilih. Hal ini berarti pejabat di dalam negara demokratis harus menerima resiko dicopot dari jabatannya. Ketiga, inklusif (luas), pemilihan harus mengikut-sertakan semua warga negara tanpa ada batasan-batasan yang sifatnya diskriminatif. Pemerintah yang dipilih oleh kelompok kecil masyarakat, bukanlah wujud dari demokrasi. Keempat, definitif, pemilihan menentukan kepemimpinan pemerintah, berdasarkan hukum dan konstitusi negara bersangkutan. Para wakil yang dipilih rakyat memegang kekuasaan.⁵

Pemanfaatan pemilihan umum sebagai wahana bagi pemberdayaan kedaulatan rakyat, tampaknya merupakan upaya pembangunan politik yang mendesak, karena selama ini hak politik rakyat sedang mengalami krisis yang sangat serius. Rakyat kehilangan kedaulatannya sebagai warga negara, sebaliknya penguasa memaksimalkan kekuasaannya.

Lebih tegas lagi, pemilihan umum merupakan taruhan konkrit bagi proses pengujian kedaulatan rakyat, terlepas dari sistem yang digunakan. Lewat pemilihan umum, warga negara berkesempatan mewujudkan demokrasi. Atas dasar pemikiran tersebut, maka jelas bahwa pemilihan umum merupakan sarana utama bagi masyarakat untuk menunjukkan hak-hak politik mereka di dalam memilih wakil-wakil rakyat yang akan ikut mengendalikan roda perjalanan negara dan bangsa.

2. Sistem Pemilihan Umum

Idealisasi dari pelaksanaan pemilihan umum kiranya perlu digagas. Ada beberapa standar yang harus menjadi acuan agar

⁵ Malik Haramain dan MF. Nurhuda. Y, *op.cit.*, hlm. 135.

pemilihan umum benar-benar menjadi parameter demokrasi. Pertama, pelaksanaan pemilihan umum harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur dan adil. Tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilihan umum antara lain: pendaftaran pemilih, pelaksanaan kampanye, pemungutan suara sampai pada penghitungan suara adalah hal yang substansi yang harus dilaksanakan dengan jujur dan adil. Kedua, pelaksanaan pemilihan umum betul-betul dimaksudkan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat. Ketiga, pelaksanaan pemilihan umum harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat. Keempat, pemilihan umum dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung asas kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah pemilihan umum yang demokratis dapat dicapai. Perangkat peraturan itu harus memenuhi tiga persyaratan, yaitu lengkap unsur substansinya, berarti adanya jaminan kepentingan golongan, jaminan hak asasi dan jaminan demokrasi. Memberikan persamaan kesempatan, berarti setiap peraturan pemilihan umum sekaligus menjamin hasil dan proses interaksi antar masyarakat ataupun kelompok dan tidak boleh ada tafsir tentang peraturan itu secara sepihak, berarti setiap peraturan dirumuskan dengan melibatkan semua kelompok politik tanpa ada paksaan interpretasi dari pihak tertentu termasuk negara. Kelima, pelaksanaan pemilihan umum, hendaknya mempertimbangkan instrumen dan penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara (lembaga) akan mengganggu kemurnian pemilihan umum. Pandangan pemilihan umum yang lebih menempatkan kepada fungsi legitimasinya telah banyak menyeret kepentingan pemerintah untuk memenangkan salah satu partai politik. Keenam, pada persoalan yang lebih filosofis, pemilihan umum hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan partisipasi masyarakat

dalam pemerintahan.

Idealisasi pemilihan umum di atas sulit tercapai tanpa dibarengi dengan sistem dan pelaksana pemilihan yang memadai. Sistem pemilihan umum menjadi perdebatan menarik karena dalam pemilihan umum selama Orde Baru, sistem proporsional tidak dilaksanakan dengan sebenarnya dan diselewengkan secara sistematis. Sebenarnya sistem pemilihan umum tidak menjadi patokan utama dalam sebuah negara, karena sistem pemilihan umum (proporsional atau distrik) kompatibilitasnya sangat dipengaruhi oleh kondisi politik dan komposisi penduduk di masing-masing daerah. Hal yang paling krusial adalah pelaksana atau penyelenggara pemilihan itu, karena dari pelaksana banyak terjadi distorsi-distorsi yang akhirnya mengganggu kemurnian demokrasi.

Pada zaman Orde Baru distorsi-distorsi itu dilakukan dengan sistematis. Pertama, adanya posisi dominan pemerintah di semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum. Dominasi itu mulai dari pemerintahan pusat sampai pemerintahan terbawah, didukung oleh kekuatan militer. Kedua, pemihakan yang berlebihan terhadap Golkar sebagai partai pemerintah. Pemihakan ini diwujudkan dalam bentuk rekayasa-rekayasa politik untuk mempertahankan *single majority* di semua wilayah pemilihan. Ketiga, tidak diakuinya sistem pengawasan independen. Pemerintah membuat lembaga pengawas yang sama sekali tidak memiliki otoritas dan wewenang, sementara pengawas di luar pemerintah dianggap tidak konstitusional.

Sistem pemilihan umum selama ini ada dua, sistem proporsional (*multi member constituency*) dan sistem distrik (*single member constituency*). Sistem proporsional dipandang lebih toleran dibanding sistem distrik. Sistem ini tidak meniadakan suara dan kekuatan partai yang kalah. Artinya partai yang mendapat suara lebih kecil masih bisa mendapatkan kursi di parlemen, tentunya disesuaikan dengan jumlah suara yang diperoleh. Sistem ini juga lebih mampu mengakomodir aspirasi rakyat karena suara minoritas diakui dan diberi tempat sehingga dengan sistem ini hampir tidak ada suara terbuang. Sistem proporsional murni memiliki segenap kelemahan, misalnya penentuan calon anggota

parlemen diputuskan oleh pimpinan partai. Pemilih tidak memiliki kewenangan untuk menentukan calon legislatif. Kemungkinan anggota legislatif bukan merupakan keinginan dari masyarakat, dengan demikian sistem ini lebih lemah aspek representasinya dibanding sistem distrik.

Sistem distrik sebetulnya lebih membuat nuansa persaingan partai politik lebih tinggi, karena sistem ini hanya diwakili oleh seorang anggota legislatif di daerah pemilihan (distrik) sehingga perebutan anggota di daerah untuk pusat lebih ketat dibanding sistem sebelumnya. Beberapa kelebihan sistem ini adalah sistem ini mengharuskan seorang calon anggota parlemen betul-betul berkualitas dan mewakili daerah pemilihannya. Pemilih langsung memilih anggota dewan dan partai politik. Pemilihan anggota parlemen lebih banyak ditentukan oleh pemilih. Bukan pihak partai menentukan calonnya, namun rakyat. Dengan demikian aspek representasinya lebih kuat. Respon dan tanggung jawab anggota legislatif tidak saja digantungkan pada kesadaran dan kesediaan parlemen, namun respon itu dipaksakan oleh mekanisme sistem perwakilan dan sistem pemilihan.

Di samping itu sistem distrik lebih bisa mengeliminir calon-calon drop-dropan dari atas yang tidak populer di masyarakat. Dengan sistem pemilihan langsung, masyarakat bisa memilih calon yang telah dikenal baik kualitasnya maupun moralnya. Sistem distrik lebih memberi peluang munculnya oposisi di parlemen, karena partai yang kalah tetap memiliki peran maksimal dalam proses pembangunan. Konsep distrik ini mendukung munculnya kekuatan oposisi, maka kompetisi dan persaingan serta mekanisme kontrol dapat dilakukan melalui pembagian kekuasaan eksekutif-legislatif-yudisial.

Pembahasan di atas tampaknya sulit menentukan secara ekstrim satu sistem dan menolak sistem lain, yang paling mungkin adalah upaya penggabungan sistem distrik dengan sistem proporsional. Sistem ini dapat memberikan jaminan kedaulatan rakyat dan keterwakilan rakyat dalam keanggotaannya. Secara teoritis sistem ini memiliki kelebihan. Pertama, anggota legislatif yang terpilih akan benar-benar memperjuangkan kepentingan rakyat, terutama di daerah pemilihannya (distrik) karena wakil

yang terpilih merupakan kehendak sepenuhnya rakyat. Pendapat ini diperkuat, karena masyarakat tidak hanya memilih (gambar) partai, tapi memilih langsung nama calon anggota. Kedua, sistem ini akan lebih mendekatkan anggota dewan dengan masyarakat, karena itu kualitas personal akan menjadi prioritas. Posisi demikian akan lebih menguatkan posisi anggota legislatif lebih dekat dan lebih dikenal oleh pemilih. Ketiga, dalam hubungannya antara anggota dewan dengan partai politik, pimpinan partai politik tidak lagi dalam posisi dominan dalam menentukan calonnya, karena pertimbangannya lebih pada kualitas dan sejauh mana popularitas calon itu di daerah pemilihan. Keempat, karena kepentingan partai politik tidak lagi dominan, maka kadar kepentingan partai politik tidak lagi diutamakan. Keadaan ini memaksa partai politik mempertimbangkan calonnya apakah berkualitas dan populer dan yang lebih prioritas apakah calon memang dikehendaki oleh masyarakat.

Beberapa kelemahan sistem distrik murni dapat diatasi dengan sistem proporsional. Satu sisi mencoblos partai, sementara sisi lainnya memilih langsung nama calon. Dengan demikian rakyat memiliki kewenangan penuh untuk menentukan anggota legislatifnya. Sistem gabungan tersebut adalah kompromi (penyesuaian) dari bentuk ekstrim sistem distrik dan proporsional. Namun sistem distrik lebih merupakan pilihan utama. Dalam sistem distrik murni partai politik yang kalah (perolehan suaranya lebih kecil) tidak mendapatkan perwakilan dalam lembaga legislatif. Akibatnya perolehan suara oleh partai politik menjadi sia-sia. Untuk mengatasi terbuangnya suara maka sistem distrik harus dilengkapi dengan sistem proporsional. Namun dalam kondisi di mana komposisi penduduk antar daerah satu dengan lainnya berimbang dan pengetahuan serta kesadaran politik masyarakat lebih baik, maka sistem pemilihan umum distrik murni hendaknya menjadi pertimbangan utama.

D. KESIMPULAN

Pemilihan Umum merupakan suatu proses bahwa para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan yang diisi beraneka-ragam, mulai

dari Presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa. Dalam Pemilihan umum, para pemilih dalam Pemilihan umum juga disebut konstituen dan kepada merekalah para peserta pemilihan umum menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama waktu yang telah ditentukan, menjelang hari pemungutan suara.

Sistem pemilihan umum selama ini ada dua, sistem proporsional (*multi member constituency*) dan sistem distrik (*single member constituency*). Sistem proporsional dipandang lebih toleran dibanding sistem distrik. Sistem ini tidak meniadakan suara dan kekuatan partai yang kalah. Artinya partai yang mendapat suara lebih kecil masih bisa mendapatkan kursi di parlemen, tentunya disesuaikan dengan jumlah suara yang diperoleh. Sistem ini juga lebih mampu mengakomodir aspirasi rakyat karena suara minoritas diakui dan diberi tempat sehingga dengan sistem ini hampir tidak ada suara terbuang. Sistem proporsional murni memiliki segenap kelemahan, misalnya penentuan calon anggota parlemen diputuskan oleh pimpinan partai. Pemilih tidak memiliki hak untuk menentukan calon legislatif. Kemungkinan anggota legislatif bukan merupakan keinginan dari masyarakat, dengan demikian sistem ini lebih lemah aspek representasinya dibanding sistem distrik.

Sistem distrik sebetulnya lebih membuat nuansa persaingan partai politik lebih tinggi, karena sistem ini hanya diwakili oleh seorang anggota legislatif di daerah pemilihan (distrik) sehingga perebutan anggota di daerah untuk pusat lebih ketat dibanding sistem sebelumnya. Beberapa kelebihan sistem ini adalah sistem ini mengharuskan seorang calon anggota parlemen betul-betul berkualitas dan mewakili daerah pemilihannya. Pemilih langsung memilih anggota dewan dan partai politik. Pemilihan anggota parlemen lebih banyak ditentukan oleh pemilih. Bukan pihak partai menentukan calonnya, namun rakyat. Dengan demikian aspek representasinya lebih kuat. Respon dan tanggung jawab anggota legislatif tidak saja digantungkan pada kesadaran dan kesediaan parlemen, namun respon itu dipaksakan oleh mekanisme sistem perwakilan dan sistem pemilihan.

DAFTAR PUSTAKA

- Rifai, Amzulian, 2003. *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rahman, Arifin, 1998. *Sistem Politik Indonesia dalam Perspektif Struktural Fungsional*, Surabaya.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Haramain, Malik dan MF. Nurhuda. Y., *Mengawal Transisi "Refleksi atas Pemantauan Pemilu 1999"*. Cetakan Pertama, 2000. Jakarta: JAMPI PB. PMH dan UNDP.
- Nadiroh, 2007. *Prospek dan Tantangan Civil Society di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Keluarga.

<http://www.transparansi.org/index.php?option=com>

<http://www.suara.com/2007/05/04/Politik/Pemilu/xdetil3.htm>.

<http://www.antikorupsi.org/mod.phd?mod=publisher&op=viewarticle&articleid=9551>.

http://www.waspada.co.id/bisnis/tinjauan_ekonom_politik?artikel.php?article-id=86246

UPAYA MEWUJUDKAN KOMISI PEMILIHAN UMUM PROVINSI YANG MEMILIKI INTEGRITAS, PROFESIONALITAS, DAN AKUNTABILITAS

Dr. Elektison Somi, SH., M.Hum

Dosen Fakultas Hukum dan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Bengkulu

Abstract

This writing is trying to analyze about the effort to make the Election Commission has the integration, professionalism and accountability. Remembering that Election Commission based on General Election Commission, Province General Election Commission and Local General Election Commission, and seeing the duty and authority, and the pattern of member recruitment of the Province General Election Commission. From the recruitment pattern analysis, it is known that there is weakness in the recruitment pattern that is from the phases that have done by the Selection Team. The base weakness is from the mistakes in establishing recruitment of the Selection Team himself.

Keywords: KPU, Integrity, Professionality and Accountability

A. PENDAHULUAN

Adanya kehendak untuk membentuk suatu pemerintahan yang demokratis, memberikan konsekuensi nilai-nilai demokratis tersebut harus tercermin dalam pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan tersebut. Apabila dilihat secara teoritis, maka nilai-nilai demokratis dari suatu penyelenggaraan pemerintahan dapat terlihat dari adanya pemberian ruang bagi masyarakat untuk

dapat ikut berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Peran aktif yang demikian ini dapat dilakukan melalui *pertama*, pemberian saran serta masukan dalam rangka penyusunan perencanaan pembangunan, *kedua*, upaya pengawasan yang dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan yang tidak kalah pentingnya yang *ketiga* yaitu nilai-nilai demokratis tersebut terlihat dari adanya ruang bagi masyarakat untuk dapat ikut menentukan orang-orang yang dapat menyelenggarakan pemerintahan tersebut.

Pada bentuk nilai-nilai demokratis yang ketiga sebagaimana dikemukakan di atas, diketahui lahir dari adanya sistem demokrasi yang berjalan secara tidak langsung. Dalam demokrasi tidak langsung ini maka diperlukanlah orang-orang atau pihak-pihak yang dapat duduk atau berposisi untuk dapat mewakili kepentingan dan menyalurkan aspirasi rakyat sebagai konstituen mereka, yang dalam hal ini memunculkan istilah sistem perwakilan. Kehendak penting yang demikian ini dalam konsep bernegara harus dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga legitimasi terhadap nilai-nilai demokratis tersebut mendapatkan bentuk kepastian yang dapat dilaksanakan secara maksimal dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pertanyaan yang muncul berkaitan dengan demokrasi tidak langsung dengan sistem perwakilan sebagaimana dikemukakan di atas adalah, upaya apa yang dapat dilakukan agar pengisian wakil-wakil rakyat tersebut dapat berjalan sesuai dengan kehendak demokrasi? Salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam rangka menjawab pertanyaan tersebut di atas adalah dengan melakukan penyelenggaraan pemilihan wakil-wakil rakyat tersebut secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Hal yang demikian ini mutlak diperlukan dalam rangka pengisian wakil-wakil rakyat tersebut. Dengan menggunakan sistem pemilihan yang demikian ini maka cerminan demokrasi yang merupakan wujud dari kehendak adanya pengakuan terhadap kedaulatan rakyat akan dapat terwujud.

Dengan berlandaskan pada kerangka berpikir di atas, bagaimana halnya dengan pelaksanaan demokrasi di Indonesia?

Bertitik tolak ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, maka terkandung makna bahwa kekuasaan yang tertinggi yang diakui secara konstitusional di Negara Republik Indonesia adalah berada di tangan rakyat. Salah satu konsekuensi hukum yang timbul dari pengakuan secara konstitusional ini adalah adanya pengaturan terhadap jaminan hak politik yang diberikan kepada rakyat Indonesia untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam kegiatan politik yang ada. Partisipasi aktif yang demikian ini salah satunya terwujud dari adanya pengaturan tentang hak politik bagi rakyat Indonesia yang telah memenuhi persyaratan menurut undang-undang untuk memilih dan dipilih. Realisasi dari pengaturan hak politik tersebut yaitu dikenal dengan istilah Pemilihan Umum.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, diketahui bahwa yang dimaksud dengan Pemilihan Umum (pemilu), adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adanya pengertian yang demikian ini sesungguhnya juga harus dimaknai bahwa pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia bukan hanya kongritisasi dari kedaulatan rakyat (langsung, umum, bebas, dan rahasia), tetapi lebih dari itu yaitu menghendaki adanya suatu bentuk pemerintahan yang demokratis yang ditentukan secara jujur dan adil.

Dalam rangka mewujudkan kehendak sebagaimana dikemukakan di atas, maka pengisian wakil-wakil rakyat yang dilaksanakan melalui pemilu, memerlukan penyelenggara yang mampu untuk mewujudkan tujuan tersebut. Wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu ini tidak hanya terbatas pada ruang lingkup lembaga legislatif saja (Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota), tetapi wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu ini juga termasuk Dewan

Perwakilan Daerah dan lembaga eksekutif yang dalam hal ini Presiden, Wakil Presiden, Kepala Daerah, dan Wakil Kepala Daerah. Banyaknya wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu ini menunjukkan adanya suatu beban tanggung jawab yang berat dari penyelenggara pemilu tersebut, untuk dapat menyelenggarakan kegiatan pemilu tersebut secara baik dan benar, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan pada ketentuan dasar menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, diketahui bahwa penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil hanya dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Dengan kehendak pengaturan yang demikian ini terlihat posisi penting dari mentalitas dan kemampuan dari penyelenggara pemilu tersebut agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik dan benar tersebut. Oleh karenanya proses rekrutment dalam menentukan penyelenggara pemilu tersebut tentu harus dilakukan dalam pola yang tepat dan transparan, sehingga dapat menghasilkan para penyelenggara pemilu yang mempunyai integritas, profesionalitas dan akuntabilitas.

Mencermati hal tersebut di atas, maka pertanyaan yang muncul adalah apakah proses rekrutment dari para penyelenggara pemilu tersebut telah dilaksanakan dengan tepat dan transparan? Jawaban terhadap pertanyaan tersebut lebih lanjut akan diuraikan dalam tulisan ini sebagai wujud untuk menentukan anggota Komisi Pemilihan Umum yang memiliki integritas, profesionalitas dan akuntabilitas. Namun demikian untuk memberikan gambaran penting dari posisi penyelenggara pemilu di Indonesia tersebut, terlebih dahulu akan diuraikan tentang tugas dan kewenangan yang melekat dari penyelenggara pemilu tersebut di Indonesia. Lebih lanjut mengingat penyelenggara pemilihan umum tersebut dilakukan baik pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, maka tulisan ini akan mencoba membatasi bahasan hanya terhadap penyelenggara pemilihan umum pada tingkat provinsi. Pembatasan yang demikian hanya dalam kerangka untuk mencoba menganalisisnya secara

spesifik atau khusus, sehingga hasil analisisnya diharapkan akan lebih dapat terfokus untuk memberikan kontribusi terhadap penyelenggara pemilu pada tingkat provinsi.

B. PEMBAHASAN

1. Tugas dan Kewenangan Penyelenggara Pemilihan Umum tingkat Provinsi di Indonesia

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diketahui bahwa penyelenggara pemilu ini adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dengan pengaturan yang demikian ini jelas terlihat bahwa secara konstitusional penyelenggara pemilu tersebut dilaksanakan oleh suatu badan yang disebut dengan Komisi Pemilihan Umum. Pengaturan lebih lanjut berkaitan dengan Komisi Pemilihan Umum dan penyelenggaraan pemilu ini adalah mengacu beberapa peraturan perundang-undangan tingkat bawahnya, diantaranya yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya.

Apabila mengacu pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, diketahui bahwa Komisi Pemilihan Umum di Indonesia terdiri dari Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Propinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Ketiga komisi ini bersifat hierarkis, artinya terdapat hubungan hierarkis antara Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota ke Komisi Pemilihan Umum Propinsi, dan hubungan hierarkis antara Komisi Pemilihan Umum Propinsi ke Komisi Pemilihan Umum. Hubungan yang demikian ini tidak hanya berkaitan dengan hierarkis susunannya tetapi juga hierarkis berkaitan dengan tugas dan kewenangan yang dimilikinya.

Lebih lanjut berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu tersebut diketahui bahwa penyelenggaraan pemilihan umum ini dapat dikelompokkan dalam beberapa bentuk, yang didasarkan pada siapa yang akan dipilihnya. Pengelompokan tersebut yaitu:

- a. Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota;
- b. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
- c. Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yaitu dalam hal ini Pemilu terhadap Gubernur dan Wakil Gubernur, Walikota dan Wakil Walikota, serta Bupati dan Wakil Bupati.

Adanya pengelompokan-pengelompokan pemilihan umum di atas, sesungguhnya akan berpengaruh terhadap tugas dan kewenangan dari masing-masing penyelenggara pemilu, baik itu Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Propinsi, maupun Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Mendasarkan pada pengelompokan pemilihan umum sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, maka pertanyaan yang muncul adalah bagaimanakah batasan kewenangan dari Komisi Pemilihan Umum Propinsi terhadap pemilihan umum tersebut?

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, diketahui bahwa Komisi Pemilihan Umum Propinsi adalah penyelenggara pemilihan umum di Propinsi. Berdasarkan pengertian tersebut maka dimaknai bahwa batasan tugas dan kewenangan dari Komisi Pemilihan Umum Propinsi ini adalah berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum yang dilaksanakan di Propinsi, dan karenanya penyelenggaraan pemilihan umum yang dilakukan secara nasional, atau dilakukan di kabupaten dan kota bukan merupakan tugas dan kewenangan dari Komisi Pemilihan Umum Propinsi untuk menyelenggarakannya. Dengan batasan tersebut, tepat kiranya apabila kedudukan Komisi Pemilihan Umum Propinsi, berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 berkedudukan di ibu kota propinsi.

Komisi Pemilihan Umum Propinsi terdiri dari 5 (lima) orang anggota, dan diantara 5 (lima) orang tersebut, terdapat satu orang ketua yang sekaligus merangkap anggota. Penentuan

ketua tersebut didasarkan atas pemilihan yang dilakukan dari dan oleh anggota Komisi Pemilihan Umum Propinsi sendiri.

Berkaitan dengan tugas dan kewenangan, maka diketahui bahwa Komisi Pemilihan Umum Propinsi sebagai penyelenggara pemilihan umum di Propinsi, berdasarkan ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mempunyai batasan tugas dan kewenangan yang berbeda dengan tugas dan kewenangan yang melekat pada Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota. Batasan yang demikian ini sesungguhnya didasarkan atas lingkup wilayah kewenangan dari Komisi Pemilihan Umum Propinsi tersebut yaitu sebagai penyelenggara pemilihan umum di Propinsi, sehingga lingkup kewenangan wilayahnya tentu berkaitan di Propinsi tersebut. Tugas dan kewenangan dari Komisi Pemilihan Umum Propinsi tersebut, apabila dianalisis lebih jauh adalah sebagai berikut:

- a. Tugas dan kewenangan Komisi Pemilihan Umum Propinsi dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, yaitu meliputi:
 - 1) Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di propinsi;
 - 2) Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di propinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan;
 - 3) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota;
 - 4) Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan sebagai daftar pemilih;
 - 5) Menerima daftar pemilih dari Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota dan menyampaikannya kepada Komisi Pemilihan Umum;
 - 6) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi

penghitungan suara Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi berdasarkan hasil rekapitulasi di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

- 7) Melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah di Propinsi yang bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota;
- 8) Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilihan Umum, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), dan Komisi Pemilihan Umum;
- 9) Menerbitkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Propinsi untuk mengesahkan hasil Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan mengumumkannya;
- 10) Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota;
- 11) Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum Propinsi;
- 12) Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota, sekretaris Komisi Pemilihan Umum Propinsi, dan pegawai sekretariat Komisi Pemilihan Umum Propinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan umum yang sedang berlangsung berdasarkan

- rekomendasi Panitia Pengawas Pemilihan Umum Propinsi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 13) Menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan Umum dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum Propinsi kepada masyarakat;
 - 14) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum; dan
 - 15) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Komisi Pemilihan Umum dan/atau undang-undang.
- b. Tugas dan kewenangan Komisi Pemilihan Umum Propinsi dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yaitu meliputi:
- 1) Menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di propinsi;
 - 2) Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di propinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan;
 - 3) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota;
 - 4) Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
 - 5) Menerima daftar pemilih dari Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota, dan menyampaikannya kepada Komisi Pemilihan Umum;
 - 6) Melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di propinsi yang bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;

- 7) Membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat hasil penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta pemilihan umum, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Propinsi, dan Komisi Pemilihan Umum;
 - 8) Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten atau Kota;
 - 9) Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum Propinsi;
 - 10) Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota, sekretaris Komisi Pemilihan Umum Propinsi, dan pegawai sekretariat Komisi Pemilihan Umum Propinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan umum yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panitia Pengawas Pemilihan Umum Propinsi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - 11) Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan Umum dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum Propinsi kepada masyarakat;
 - 12) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum; dan
 - 13) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Komisi Pemilihan Umum dan/atau undang-undang.
- c. Tugas dan kewenangan Komisi Pemilihan Umum Propinsi dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur, yaitu meliputi:
- 1) Merencanakan program, anggaran, dan jadwal Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur;

- 2) Menyusun dan menetapkan tata kerja Komisi Pemilihan Umum Propinsi, Komisi Pemilihan Kabupaten atau Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), dalam Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur dengan memperhatikan pedoman dari Komisi Pemilihan Umum;
- 3) Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis untuk tiap-tiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 4) Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan pedoman dari Komisi Pemilihan Umum;
- 5) Memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkannya sebagai daftar pemilih;
- 6) Menerima daftar pemilih dari Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur;
- 7) Menetapkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah memenuhi persyaratan;
- 8) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten atau Kota dalam wilayah propinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
- 9) Membuat berita acara penghitungan serta membuat sertifikat hasil penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta

- Pemilihan Umum, Panitia Pengawas Pemilihan Umum, dan Komisi Pemilihan Umum;
- 10) Menetapkan dan mengumumkan hasil Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur dan seluruh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten atau Kota dalam wilayah propinsi yang bersangkutan dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara;
 - 11) Menerbitkan keputusan Komisi Pemilihan Umum Propinsi untuk mengesahkan hasil Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur dan mengumumkannya;
 - 12) Mengumumkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih dan membuat berita acaranya;
 - 13) Melaporkan hasil Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur kepada Komisi Pemilihan Umum;
 - 14) Memeriksa pengaduan dan/atau laporan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten atau Kota;
 - 15) Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum Propinsi;
 - 16) Menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota Komisi Pemilihan Umum Kabupaten dan Kota, sekretaris Komisi Pemilihan Umum Propinsi, dan pegawai sekretariat Komisi Pemilihan Umum Propinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan umum yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Panitia Pengawas Pemilihan Umum Propinsi dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- 17) Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum Propinsi kepada masyarakat;
- 18) Melaksanakan pedoman yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum;
- 19) Memberikan pedoman terhadap penetapan organisasi dan tata cara penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten atau Kota sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- 20) Melakukan evaluasi dan membuat laporan penyelenggaraan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur;
- 21) Menyampaikan laporan mengenai hasil Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Gubernur, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi; dan
- 22) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh Komisi Pemilihan Umum dan atau undang-undang.

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangan sebagaimana di atas, Komisi Pemilihan Umum Propinsi mempunyai kewajiban:¹

- a. Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum dengan tepat waktu;
- b. Memperlakukan peserta pemilihan umum dan pasangan calon secara adil dan setara;
- c. Menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilihan Umum kepada masyarakat;
- d. Melaporkan pertanggungjawaban penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. Menyampaikan laporan pertanggungjawaban semua kegiatan penyelenggaraan Pemilihan Umum kepada

¹ Lihat Pasal 9 ayat (4) UU No. 22 Tahun 2007

Komisi Pemilihan Umum;

- f. Memelihara arsip dan dokumen Pemilihan Umum serta mengelola barang inventaris Komisi Pemilihan Umum Propinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- g. Menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum kepada Komisi Pemilihan Umum dan menyampaikan tembusannya kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum;
- h. Membuat berita acara pada setiap rapat pleno KPU Propinsi dan ditandatangani oleh ketua dan anggota Komisi Pemilihan Umum Propinsi;
- i. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh Komisi Pemilihan Umum; dan
- j. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan tugas dan kewenangan sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, Komisi Pemilihan Umum Propinsi menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara pemilihan umum di Propinsi. Ketentuan tugas dan kewenangan tersebut menjadi batasan ruang lingkup yang dimiliki, sehingga pelaksanaan tugas dan kewenangan tersebut dapat berjalan sesuai dengan apa yang telah diatur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Demikian halnya terhadap kewajiban yang telah ditentukan secara tegas menurut undang-undang, sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, akan menjadi ketentuan keharusan yang mutlak wajib dipenuhi oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilihan umum di Propinsi.

Dalam kerangka negara hukum, maka Komisi Pemilihan Umum Propinsi wajib mematuhi ketentuan-ketentuan yang telah diatur tersebut di atas, sebagai wujud pertanggung jawaban hukum atas apa yang melekat pada posisinya sebagai penyelenggara pemilu di Provinsi.

2. Analisis Proses Rekrutment Anggota Komisi Pemilihan Umum Propinsi sebagai Upaya Kritisi untuk Mewujudkan Komisi Pemilihan Umum yang Memiliki Integritas, Profesionalitas, dan Akuntabilitas

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 diketahui bahwa syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota adalah:

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Pada saat pendaftaran berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU atau pernah menjadi anggota KPU dan berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota atau pernah menjadi anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;
- c. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- d. Mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur, dan adil;
- e. Memiliki pengetahuan dan keahlian di bidang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu atau memiliki pengalaman sebagai penyelenggara Pemilu;
- f. Berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU dan KPU Provinsi dan paling rendah SLTA atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota;
- g. Berdomisili di wilayah Republik Indonesia untuk anggota KPU, di wilayah provinsi yang bersangkutan untuk anggota KPU Provinsi, atau di wilayah kabupaten/kota yang bersangkutan untuk anggota KPU Kabupaten/Kota yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk;
- h. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari rumah sakit;

- i. Tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan;
- j. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- k. Tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri;
- l. Bersedia bekerja penuh waktu; dan
- m. Bersedia tidak menduduki jabatan di pemerintahan dan badan usaha milik negara (BUMN)/badan usaha milik daerah (BUMD) selama masa keanggotaan.

Apabila mencermati persyaratan yang ditentukan menurut ketentuan di atas, terlihat bahwa kehendak agar anggota Komisi Pemilihan Umum memiliki integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas telah terwujud dari persyaratan yang ditentukan tersebut. Artinya persyaratan-persyaratan tersebut di atas, setidaknya telah menjadi modal dasar sebagai upaya untuk mewujudkan anggota Komisi Pemilihan Umum yang memiliki integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

Lebih lanjut, selain harus memenuhi persyaratan-persyaratan tersebut di atas, rekrutment anggota Komisi Pemilihan Umum juga dilakukan melalui proses seleksi tertentu. Terhadap rekrutment anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi, proses seleksi dimulai dengan dibentuknya Tim Seleksi Calon Anggota KPU Provinsi, yang memiliki tugas untuk menyeleksi calon anggota Komisi Pemilihan Umum, untuk diajukan kepada Komisi Pemilihan Umum tingkat atasnya agar diproses lebih lanjut dalam proses penentuannya.

Tim Seleksi ini berjumlah 5 (lima) orang anggota yang berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik

dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir. Keanggotaan Tim Seleksi ini terdiri atas 1 (satu) orang anggota yang diajukan oleh gubernur, 2 (dua) orang anggota yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan 2 (dua) orang anggota yang diajukan oleh Komisi Pemilihan Umum.²

Pertanyaan yang muncul berkaitan dengan rekrutment keanggotaan Tim Seleksi sebagaimana di atas, adalah apakah dengan pola rekrutment dengan sistem pengajuan sebagaimana dikemukakan di atas akan tepat untuk mendapatkan Tim Seleksi yang mampu untuk bekerja secara independent dan profesional dalam menyeleksi calon anggota Komisi Pemilihan Umum? Penulis menilai bahwa sistem pengajuan yang demikian ini jelas tidak akan memberikan pola yang tepat untuk melihat kinerja Tim Seleksi yang independent dan profesional. Anggota Tim Seleksi yang diajukan oleh gubernur, jelas akan cenderung memiliki kepentingan tersendiri dengan gubernur, sehingga sangat dimungkinkan dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya, Tim Seleksi tersebut akan dipengaruhi oleh kepentingan gubernur itu sendiri. Bukankah gubernur juga memiliki kepentingan dengan anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi, yang secara tegas berkaitan dengan pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur apabila gubernur tersebut akan mencalon kembali untuk menjadi gubernur? Demikian halnya dengan pengajuan yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi. Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, jelas merupakan perwakilan dari Partai Politik peserta pemilihan umum. Meskipun dalam sistem pembagian kursi dari keanggotaan tersebut dimungkinkan diduduki oleh banyak partai, tetapi pola yang ada memungkinkan partai terbesar yang memiliki jumlah anggota terbanyak di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut memiliki peluang yang lebih besar untuk menentukan calon-calon mereka (diluar keanggotaan partai) untuk pengisian jabatan Tim Seleksi tersebut. Sama halnya dengan gubernur, Partai Politik tersebut cenderung dimungkinkan akan mempunyai kepentingan agar Tim Seleksi yang diajukan oleh mereka tersebut dapat bekerja sesuai dengan kepentingan mereka. Apabila ini terjadi kemandirian dan

² Lihat Pasal 17 UU Nomor 22 Tahun 2007

profesionalitas dari Tim Seleksi juga akan dipertanyakan.

Pola rekrutment Tim Seleksi yang demikian di atas jelas telah menunjukkan pangkal kelemahan yang akan muncul dalam mewujudkan Komisi Pemilihan Umum yang memiliki integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Oleh karenanya, menurut pandangan penulis adalah dua pilihan yang lebih dapat dipergunakan berkaitan dengan proses rekrutment anggota Komisi Pemilihan Umum tersebut. Pilihan *pertama* yaitu dilakukan secara langsung oleh Komisi Pemilihan Umum itu sendiri. Apabila pola awal diketahui bahwa terdapat hubungan hierarki antara Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/ Kota, maka pola rekrutment secara langsung dan dilakukan secara transparan adalah lebih tepat dilakukan dibandingkan dengan melalui Tim Seleksi yang direkrut berdasarkan atas sistem pengajuan yang demikian di atas. Pilihan *kedua*, yaitu tetap mempergunakan proses awal melalui seleksi oleh Tim Seleksi, tetapi Tim Seleksi ini keanggotaannya tidak didasarkan atas komposisi perwakilan yang diajukan oleh gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi langsung direkrut oleh Komisi Pemilihan Umum sendiri, yang dilakukan secara terbuka dan melalui proses seleksi kemampuan dan integritas dari calon Tim Seleksi itu sendiri. Dalam rangka menentukan Tim Seleksi ini, maka pihak Perguruan Tinggi yang ada di daerah Provinsi dapat ikut dilibatkan untuk memberikan masukan dan saran dalam rangka memberikan penilaian. Keterlibatan perguruan tinggi yang demikian ini dapat dianggap netral dan lebih cenderung tidak memiliki kepentingan tertentu dalam penentuan hasil pemilihan umum yang akan dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi tersebut.

Pilihan terhadap pola rekrutment Tim Seleksi sebagaimana dikemukakan di atas, menurut pandangan penulis patut untuk dipertimbangkan lebih jauh dalam rangka meningkatkan profesionalitas dan kemandirian dari Tim Seleksi dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tersebut. Terlebih apabila dilihat dari tahapan pelaksanaan tugas Tim Seleksi sebagai proses rekrutment terhadap calon anggota Komisi Pemilihan

Umum, maka diketahui bahwa terdapat beberapa tahapan yang memang menuntut adanya Tim Seleksi yang mampu untuk bekerja secara profesional dan mandiri. Hal tersebut terurai dari tahapan-tahapan seleksi calon anggota Komisi Pemilihan Umum dibawah ini:

a. Tahap Seleksi Administrasi

Seleksi administrasi ini dilakukan oleh Tim Seleksi KPU dengan melakukan penelitian terhadap syarat-syarat administrasi yang telah didaftarkan oleh calon anggota KPU tersebut. Penelitian administrasi ini dilakukan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja. Pada tahapan ini, Tim Seleksi sangat dimungkinkan masih dibatasi oleh kerangka hukum yang tegas dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, artinya peluang terjadinya penyimpangan masih kecil akan terjadi.

b. Tahap Seleksi Tertulis

Terhadap para calon anggota KPU yang telah lulus penelitian administrasi sebagaimana dikemukakan di atas, kemudian mengikuti seleksi tertulis dengan materi meliputi tes pengetahuan mengenai ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta hukum yang berkaitan dengan pengetahuan mengenai pemilu. Seleksi tertulis ini dilakukan dalam waktu paling lama 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diumumkan hasil penelitian administrasi.

Calon anggota KPU yang dinyatakan lulus seleksi tertulis ini berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2007, adalah berjumlah maksimal 20 (dua puluh) nama calon atau 2 (dua) kali jumlah nama calon anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang akan diajukan oleh Tim Seleksi kepada KPU Provinsi/Kabupaten/Kota (mengacu pada ketentuan Pasal 15 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2007, nama calon anggota KPU yang diajukan tersebut adalah berjumlah 10 (sepuluh) orang. Sehingga apabila disyaratkan yang dinyatakan lulus seleksi

tertulis tersebut yaitu 2 (dua) kali jumlah nama calon yang diajukan oleh Tim Seleksi, maka jumlah yang dinyatakan lulus seleksi tersebut adalah berjumlah 20 (dua puluh) orang).

Pada tahap ini peluang terjadi “permainan” mulai muncul. Artinya ketika Tim Seleksi tersebut bekerja berdasarkan atas tekanan atau untuk memenuhi kepentingan pihak-pihak tertentu (dalam hal ini sangat dimungkinkan yang terjadi adalah kepentingan gubernur dan atau partai politik terbesar yang mengajukannya melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), maka seleksi tertulis ini akan menjadi peluang untuk disimpangi atau berjalan secara tidak jujur. Ketika tes pengetahuan tersebut dipersiapkan oleh Tim Seleksi yang tidak profesional dan mandiri, pertanyaan yang muncul apakah soal tes dan jawaban tes tersebut akan dapat benar-benar jujur dan murni? Dalam tataran praktis peluang penyimpangan terhadap tahapan ini akan sangat besar dimungkinkan terjadi.

c. Tahap Program Asesmen Psikologi

Tahapan ini dilakukan setelah seleksi tertulis dilakukan, dan dilaksanakan oleh 20 (dua puluh) nama calon anggota KPU yang telah dinyatakan lulus seleksi tertulis. Penilaian terhadap Program Asesmen Psikologi ini memiliki bobot sebesar 60 % (enam puluh persen) dan tidak bersifat menggugurkan.

Pada tahap ini meskipun tidak bersifat menggugurkan tetapi juga dimungkinkan terjadi “permainan”, mengingat bobot penilai dari Program Asesmen Psikologi ini memiliki bobot terbesar dibandingkan bobot sebelumnya. Keterbukaan dari pola Program Asesmen Psikologi ini juga dapat dipertanyakan sejauh mana, sehingga dengan pola yang demikian ini peluang “permainan” juga akan semakin besar dimungkinkan terjadi untuk mempengaruhi hasil dari pelaksanaannya.

d. Tahap Seleksi Wawancara

Nama-nama bakal calon yang telah mengikuti Program Asesmen Psikologi kemudian mengikuti seleksi wawancara. Hasil wawancara ini memiliki bobot nilai sebesar 40 % (empat puluh persen). Wawancara ini berdasarkan ketentuan Pasal 13 ayat (3) Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2007, dilaksanakan dalam waktu paling lambat 5 (lima) hari kerja.

Tahap ini merupakan tahap “puncak permainan” dalam proses yang dapat dilakukan oleh Tim Seleksi yang tidak profesional dan mandiri dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Hasil wawancara akan sangat bersifat subjektif, sehingga dengan hasil yang demikian tersebut, maka kehendak penilaiannya akan sangat tergantung pada Tim Seleksi itu sendiri. Terlebih dengan melihat pola wawancara yang dilakukan cenderung dilakukan secara tertutup, maka hasil penilaiannya juga akan sangat subjektif berdasarkan penilaian dari Tim Seleksi itu sendiri.

e. Pengajuan Nama Calon Anggota KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota

Berdasarkan hasil rekapitulasi hasil seleksi tertulis, Program Asesmen Psikologi, dan hasil wawancara, kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 15 Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2007 kemudian diajukan 10 (sepuluh) nama bakal calon kepada KPU terhadap calon anggota KPU Provinsi, dan kepada KPU Provinsi terhadap calon anggota KPU Kabupaten/Kota. Tahapan ini merupakan tahapan akhir dari tugas Tim Seleksi tersebut.

Berdasarkan hasil akhir dari Tim Seleksi di atas, KPU kemudian lebih lanjut memproses 10 (sepuluh) nama calon anggota KPU Provinsi tersebut untuk dipilih 5 (lima) nama untuk ditetapkan menjadi anggota KPU Provinsi. Apabila 10 (sepuluh) nama yang diajukan oleh Tim Seleksi tersebut merupakan nama-nama berdasarkan atas “pesanan” dari pihak-pihak yang berkepentingan, artinya KPU tinggal memilih 5

diantara nama-nama “pesanan” tersebut. Pola yang demikian ini jelas akan berpengaruh terhadap hasil dari kualitas anggota Komisi Pemilihan Umum itu sendiri. Apabila hal tersebut terjadi maka kehendak untuk mendapatkan penyelenggara pemilu yang memiliki integritas, Profesionalitas, dan Akuntabilitas sulit untuk terwujud.

C. PENUTUP

Berdasarkan uraian sebelumnya maka diketahui bahwa penyelenggaraan pemilu di Indonesia bukan hanya kongritisasi dari kedaulatan rakyat (langsung, umum, bebas, dan rahasia), tetapi lebih dari itu yaitu menghendaki adanya suatu bentuk pemerintahan yang demokratis yang ditentukan secara jujur dan adil. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut maka dituntut adanya penyelenggara pemilu yang memiliki integritas, profesionalitas, dan akuntabilas dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Namun demikian dengan pola rekrutment penyelenggara pemilu yang dilaksanakan melalui Tim Seleksi terlebih dahulu, dan pengisian Tim Seleksi yang tidak tepat dalam tataran praktis dimungkinkan menjadi langkah awal terjadinya rekrutment penyelenggara pemilu yang memiliki integritas, profesionalitas, dan akuntabilas. Oleh karenanya reposisi terhadap keanggotaan Tim Seleksi tersebut merupakan kebutuhan yang mutlak dilakukan kedepan.

DAFTAR PUSTAKA

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang
Penyelenggara Pemilihan Umum.

Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun
2007 tentang *Pedoman Pelaksanaan Seleksi dan Penetapan
Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi
Pemilihan Kabupaten/Kota.*

POLITIK HUKUM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

DASRIL RADJAB, SH. MH

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi

Abstrak

Legal norm has been written in law regulation force for long time or sustainable not only for five years. Eventhough the change or amendement is possible but only to effort adopt legal need. In fact especially for Election Law tends not to fulfill people need but for political elite such as to look for, survive even extend the power as occur since reformation era from 1999 until 2009 the amendement election law has been done for the third and It could be happen again with The Law of Election.

Keywords: *Election law, Amendement*

I. PENDAHULUAN

Pemilihan Umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem politik demokrasi. Tujuan Pemilihan Umum tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi, dengan cara memilih wakil rakyat di badan perwakilan rakyat. Kesemuanya itu dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.¹ Pemilu dilihat dalam konteks sejarah pemilu di Indonesia sudah diselenggarakan sejak tahun 1955. Sampai sekarang kita belum mampu menetapkan kebijakan yang mapan, karena dari waktu ke waktu cenderung

¹ Zainal Abidin Saleh, "Demokrasi Dan Partai Politik", www.legalitas.org, diakses 5 Maret 2009.

berubah-ubah. Sebenarnya perubahan tersebut dimungkinkan saja, apabila dimaksudkan dalam rangka menyesuaikan dengan kebutuhan rakyat. Sebuah pemilu yang lebih sederhana, tapi dapat melibatkan seluruh masyarakat yang sudah memiliki hak pilih aktif maupun hak pilih pasif.

Perubahan pemilu terakhir yang dilakukan oleh DPR adalah dengan keluarnya UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilu. Menarik disimak, apakah yang melatarbelakangi perubahan dari undang-undang pemilihan umum. Tulisan sederhana ini hanya mendiskripsikan perubahan undang-undang Pemilihan Umum setelah reformasi.

II. SISTEM PEMILU

Dari berbagai literatur yang ditulis, bahwa sistem pemilu hanya ada dua dengan berbagai variasinya, yakni sistem perwakilan berimbang (*multy member constituency*) dan sistem distrik (*single member constituency*). Adapun maksud dari sistem perwakilan berimbang adalah jumlah kursi DPR (parlemen) diperoleh parpol sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat. Untuk keperluan ditentukan perimbangan, misalnya 1:400.000, ini berarti satu kursi mewakili 400.000 orang anggota masyarakat.²

Secara sederhana dapat disimpulkan sistem proposional adalah kursi-kursi DPR dibagi-bagikan kepada peserta pemilu sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilu, semakin besar perolehan suara yang diraihnya, semakin besar pula jumlah pembagian kursinya.³ Sistem perwakilan berimbang ini dilaksanakan di beberapa negara Eropa seperti Belanda dan Jerman, sedang sistem distrik banyak dilaksanakan di negara-negara Anglosaxon seperti Inggris dan Amerika, kedua sistem tersebut memiliki kekuatan dan kelemahan, sebagaimana tergambar pada uraian berikut.⁴

² Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan kedua, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2005), hlm. 26.

³ *Ibid* hlm. 96.

⁴ Miriam Budiardjo, "Sistem Pemilu yang bagaimana", *Kompas*, 4-5 Agustus 1989.

Sistem *perwakilan berimbang* ini memiliki beberapa aspek positif:

- a. Dianggap demokratis dan representatif, oleh karena semua aliran yang ada dalam masyarakat terwakili dalam parlemen, sedangkan jumlah wakil dalam badan itu sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat dalam masing-masing daerah pemilihan;
- b. Dianggap lebih adil karena golongan kecil sekalipun mempunyai kesempatan untuk mendudukkan wakilnya dalam parlemen;
- c. Wakil rakyat yang dipilih dengan cara ini diharapkan lebih cenderung mengutamakan kepentingan nasional daripada kepentingan partainya;

Selain memiliki aspek positif sistem perwakilan berimbang memiliki beberapa kelemahan, antara lain:

- a. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan menimbulkan kecenderungan kalangan anggota partai memisahkan diri dari partai dan membentuk partai baru;
- b. Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai daripada kepada daerah yang memilihnya.
- c. Banyaknya partai yang bersaing menyulitkan suatu partai untuk meraih mayoritas sehingga harus koalisi

Sistem *Distrik* memiliki beberapa aspek positif:

- a. Karena kecilnya distrik maka wakil yang terpilih biasanya lebih dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk lebih erat;
- b. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu ;
- c. Terbatasnya jumlah partai dan meningkatnya kerjasama antar partai mempermudah terbentuknya pemerintah yang stabil dan tercapainya stabilitas nasional;
- d. Sistem ini sederhana dan murah untuk

diselenggarakan;⁵

Selain aspek positif sistem distrik memiliki beberapa kelemahan, di antaranya:

- a. Sistem ini kurang menguntungkan bagi partai-partai kecil dan golongan minoritas;
- b. sistem ini kurang representatif dalam artian bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik kehilangan semua suara yang telah mendukungnya ;
- c. bisa terjadi kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh dari masyarakat dan jumlah kursi yang diperoleh dalam parlemen.

III. Politik Hukum Pemilihan Umum

Secara sederhana politik hukum dapat diartikan sebagai kebijakan negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan di dalam negara yang bentuknya dapat berupa pembentukan hukum-hukum baru atau pencabutan dan penggantian hukum-hukum lama untuk disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain kebijakan negara tentang hukum termasuk hukum pemilu dimungkinkan untuk membentuk hukum yang baru atau mengganti hukum yang lama dalam upaya menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Demikian pula dilihat dari segi daya laku norma sebuah norma hukum ada yang berlaku sekali saja selesai (*einmahlig*) dan norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*).

Sehubungan hal ini dikaitkan dengan undang-undang pemilu di Indonesia, apakah ketika dibentuk bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat atau kebutuhan elit-elit politik memenuhi dahaga kekuasaan, sehingga norma hukum yang dituangkan ke dalam undang-undang pemilu dimaksudkan untuk berlaku secara terus menerus (*dauerhaftig*) atau berlaku satu kali lima tahun sesuai dengan masa jabatan DPR? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut tentunya kita pelajari pembentukan undang-undang pemilu khususnya setelah reformasi.

⁵ Miriam Budiardjo, "Sistem Pemilu yang bagaimana", *Kompas*, 5 Agustus 1989.

Menurut catatan sejarah pemilu di Indonesia pertama kali dilaksanakan pada tahun 1955 dengan menggunakan sistem proporsional. Pada waktu pemilu diikuti sebanyak 29 parpol ditambah dengan peserta perseorangan, yang menghasilkan lima besar parpol yakni; PNI, Masyumi, NU, PKI, dan PSI.⁶

Sistem parlementer dengan multi partai dengan kondisi negara yang belum mampan telah menyebabkan pemerintah kurang stabil dan waktu lebih banyak terkuras berdebat daripada memikirkan kemajuan negara. Pada masa diberlakukannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sistem kepartaian Indonesia dilakukan penyederhanaan dengan Penpres No. 7 Tahun 1959 dan Perpres No. 13 Tahun 1960 yang mengatur tentang pengakuan, pengawasan dan pembubaran partai-partai. Kemudian pada tanggal 14 April 1961 diumumkan hanya 10 partai yang mendapat pengakuan dari pemerintah, antara lain adalah sebagai berikut: PNI, NU, PKI, PSII, PARKINDO, Partai Katholik, PERTIMURBA dan PARTINDO. Namun, setahun sebelumnya pada tanggal 17 Agustus 1960, PSI dan Masyumi dibubarkan.⁷

Banyak belajar dari sistem multipartai dengan parlementer, ketika orde baru berkuasa pernah dicoba untuk mengubah. Persiapan perubahan tersebut diadakan seminar di Bandung yang menginginkan perubahan dari sistem proporsional menjadi sistem distrik. Usulan perubahan dari sistem proporsional menjadi sistem distrik dituangkan ke dalam RUU yang pada tahun 1967 diajukan kepada parlemen bersama dua RUU yang terkait. Akan tetapi ternyata perangkat RUU ini sangat dikecam oleh parpol, tidak hanya karena sistem pemilihan umum baru dikuatirkan akan mengurangi kekuasaan pimpinan partai, akan tetapi juga karena mencakup ide baru seperti misalnya duduknya wakil ABRI sebagai anggota parlemen. Akhirnya pada tanggal 27 Juli 1967 pemerintah dan partai-partai mencapai suatu kompromi di mana kedua belah pihak memberi konsensi. Konsensi yang bersifat "paket" mencakup kesepakatan untuk tetap memakai

⁶ Agun Gunandjar Sudarsa, "Sistem Multipartai di Indonesia", www.legalitas.org diakses 5 Mei 2009.

⁷ Said Imran, "Konfigurasi Politik pada Era Orde Lama dan Orde baru Suatu Telaahan dalam Partai Politik", www.legalitas.org, diakses 2 Mei 2008

sistem perwakilan berimbang, tetapi dengan beberapa modifikasi antara lain bahwa tiap kabupaten akan dijamin sekurang-kurangnya satu kursi, sehingga perwakilan di luar Jawa akan seimbang dengan perwakilan dari Jawa. Karena kegagalan usaha penyederhanaan parpol lewat sistem pemilihan perwakilan berimbang, pemerintah orde baru meneruskan usahanya mengurangi jumlah partai dengan mengadakan pengelompokan dari 10 partai menjadi dua partai politik dan satu golongan karya. Sistem tetap dipertahankan sampai munculnya reformasi, kalau diubah hanya sekedarkan upaya untuk mempertahankan rezim orde baru.⁸ Pada masa reformasi membuka peluang untuk mendirikan partai politik, sehingga ketika pemilihan umum Tahun 1999 berdirilah sebanyak 140 partai, meskipun kemudian yang lolos verifikasi sebanyak 48 parpol.⁹

Menyadari penyederhanaan parpol dengan sistem proporsional secara alami sulit dilakukan, langkah berikutnya untuk penyederhanaan partai adalah *electoral threshold*. Penerapan *electoral threshold* dilakukan pada pelaksanaan pemilu pada tahun 1999 dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Dengan *electoral threshold* sebanyak 2% dari suara sah nasional. Berdasarkan Electoral Threshold hanya 6 parpol yang berhak pemilu tahun 2004 yaitu: PDIP, GOLKAR, PKB, PPP, PAN, dan PBB.¹⁰

Tetapi dari segala macam aspirasi dan berbagai alasan pertimbangan ditambah dengan konfigurasi politik, terutama di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, maka banyak muncul partai baru ditambah dengan partai lama dengan mengubah namanya, sehingga jumlah partai bertambah lagi sehingga menjadi 24 partai. Selanjutnya Tahun 2003 kembali "katanya" ingin menyerderhanakan partai melalui UU No 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD. Adapun

⁸ Miriam Budiardjo, *Op.cit* hlm. 4.

⁹ Agus Gunandar Sudarsa, *Op.cit* hlm. 6.

¹⁰ *Ibid*

pertimbangan digantinya undang-undang tersebut sebagaimana yang dinyatakan dalam konsiderannya sebagai berikut. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, sudah tidak sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat, karena itu perlu diganti.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 merumuskan *Electoral Threshold* sebanyak 3 % dari suara sah nasional. Dari penerapan *Electoral Threshold* sebanyak 3 % hanya 7 parpol yang berhak pemilu 2009, yakni GOLKAR, PDIP, PKB, PPP, PAN, Partai Demokrat dan PKS.¹¹

Meskipun sudah ditetapkan keinginan untuk mengganti hal yang sudah disepakati terus berlanjut, sehingga lahirnya UU No 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD. Berbeda dengan Undang-undang Pemilu terdahulu, bahwa UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD tidak lagi menggunakan *Electoral Threshold* (ambang batas perolehan kursi) tapi *Parliamentary Threshold* (ambang batas perolehan suara), sehingga apabila parpol tidak memenuhi suara sah secara nasional 2,5%, maka parpol yang bersangkutan tidak berhak mendapatkan kursi di parlemen (DPR). Dengan menggunakan *Parliamentary Threshold*, penyerderhaan parpol dapat dilakukan, paling tidak dari 38 parpol yang menjadi peserta Pemilu 2009, partai politik sampai tulisan ini dibuat yang berhak menduduki kursi DPR periode 2009 s.d 2014 adalah Partai Demokrat, PDIP, Partai GOLKAR, PKS, PKB, PPP, PAN, GERINDRA, dan HANURA.

Pertanyaan yang timbul, apakah dengan diubahnya *electoral threshold* menjadi *parliamentary threshold* tujuan undang-undang penyederhanaan parpol sudah direalisasikan? Jawabannya sulit, karena: pertama, mudahnya pembentukan partai politik, sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik bahwa "Partai politik didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara

¹¹ *Ibid*

Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan akte notaris". Dari ketentuan itu terlihat bahwa pendirian atau pembentukan partai politik mudah dilakukan karena cukup mengumpulkan 50 (lima puluh) orang, meskipun masih ditambah dengan persyaratan lainnya, seperti jumpa pengurus, kedua, mudahnya pembentukan parpol sehingga mendorong setiap orang atau kelompok orang untuk mendirikan partai politik. Oleh karena itu, di masa depan perlu diupayakan adanya kenaikan jumlah warga negara yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun untuk mendirikan partai politik paling sedikit 250 (dua ratus lima puluh) orang. Hampir sebagian besar partai politik menghadapi masalah sentralisasi yang terlalu kuat dalam organisasi partai, antara lain ditandai oleh sentralisasi dalam pengambilan keputusan di tingkat pengurus pusat (DPP) dan pemimpin partai. Hal ini membuat kepengurusan partai politik di daerah sering kali tidak menikmati otonomi politik dan harus rela menghadapi berbagai bentuk intervensi dari pengurus pusat partai. Dalam kaitan ini, penyempurnaan sistem kepartaian dalam rangka mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial dan sistem perwakilan, perlu diatur ketentuan yang mengarah pada terbentuknya sistem multipartai sederhana, terciptanya pelembagaan partai yang efektif dan kredibel, terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel dan penguatan basis dan struktur kepartaian.¹²

Meskipun ada *parliamentary threshold*, mengingat DPR dengan kedudukan, tugas dan fungsi yang kuat membuka peluang perubahan UU No 10 tahun 2008 menjadi undang-undang sesuai dengan kepentingan untuk mencari, mempertahankan dan menambah kekuasaan dengan alasan sebagaimana yang pernah dilakukannya terhadap UU No 3 tahun 1999 sebagai berikut "bahwa Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 sudah tidak sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat, karena itu perlu

¹² Wicipto Setiadi, "Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif dan Demokratis", www.legalitas.org, diakses 5 Mei 2009

diganti atau bahwa dengan adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum serta adanya perkembangan demokrasi dan dinamika masyarakat, maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Alasan ini diperkuat karena besarnya kekuasaan DPR dalam menentukan kebijakan negara yang dituangkan dalam undang-undang termasuk Undang-Undang Pemilu berkaitan dengan eksistensi dari DPR itu sendiri, bahkan bukan dapat berimplikasi kepada penyelenggaraan negara lainnya, sebagaimana yang dikemukakan oleh Sofian Effendi sebagai berikut "Sebagai warga bangsa kita menyaksikan dan merasakan berbagai perkembangan yang mengawatirkan dalam kehidupan kenegaraan setelah UUD hasil 4 kali amandemen dilaksanakan. Kekuasaan legislatif yang *too strong* ternyata telah berkembang menjadi salah satu faktor penyebab lambannya pelaksanaan berbagai kebijakan dan program eksekutif yang pernah dijanjikan selama masa kampanye Calon Presiden dan Wakil Presiden. Posisi politik Presiden SBY yang amat lemah, karena diusung oleh partai minoritas, telah menyebabkan beliau harus mengadakan akomodasi politik dengan partai politik, yang berakibat Kabinet Indonesia Bersatu tidak didukung sepenuhnya oleh profesional seperti yang semula diinginkan oleh Presiden".

IV. PENUTUP

Kesimpulan:

1. Undang-undang dibentuk apapun substansinya termasuk Undang-Undang Pemilihan Umum dimaksud untuk digunakan dalam jangka waktu yang lama (*dauerhaftig*),

bukan untuk jangka waktu singkat (lima tahun).

2. Dilihat dari politik hukum pemilu di Indonesia, ada kecenderungan sekalidalam lima tahun dilakukan perubahan, bahkan penggantian. Perubahan itu dimaksudkan bukan untuk menampung nilai-nilai dan aspirasi masyarakat yang lebih menginginkan kesederhanaan baik pelaksanaan pemilu termasuk jumlah partai politiknya, melainkan menampung aspirasi para elit partai politik.

Saran

Perlu dipertahankan Undang-Undang Pemilu yang ada sekarang dan memperketat persyaratan pendirian parpol, sehingga pemilu lebih mudah dilaksanakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam, "Sistem Pemilu yang bagaimana, *Kompas*, 4-5 Agustus 1989.
- Imran, Said, Konfigurasi Politik pada Era Orde Lama dan Orde baru Suatu Telaahan dalam Partai Politik, www.legalitas.org, diakses 2 mei 2008
- Radjab, Dasril, 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan kedua, Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Saleh, Zainal Abidin, Demokrasi Dan Partai Politik, www.legalitas.org, diakses 5 Maret 2009.
- Sudarsa, Agun Gunandjar, Sistem Multipartai Di Indonesia, www.legalitas.org diakses 5 Mei 2009.
- Setiadi, Wicipto, Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif dan Demokratis, www.legalitas.org, diakses 5 Mei 2009.
- Sofian Effendi , Mencari Sistem Pemerintahan Negara, www.legalitas.org, diakses 2 Juni 2009.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, , 1998. Ilmu perundang-Undangan, Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Indonesia, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Indonesia, UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

MEMPERTEGAS SISTEM PRESIDENSIAL

Dr. Mirza Nasution, S.H., M.Hum.

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara

Abstract

Constitution as constitution written to represent a containing formal document at least consist of: (1) political struggle Result [is] past time; (2) climax of growth of structure of nation; (3) view of nation figure which will be realized by good to present time and also a period of future and (4) an desire, by which growth of life of structure of nation will be led. Substance of arrangement of executive power in constitution is especially determined by governance system. The governance have system presidential, President selected directly or selected by council electoral and rified through jurisdiction process. With the President election directly, President is not absolute need the political support from parliament, because The President do not base on the parliament. President have the occupation fix term so that cannot be replaced because losing or decreasing parliament support.

Keywords: *Constitution, presidential system.*

A. PENDAHULUAN

A.A.H. Struyken berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi paling tidak hal-hal tentang: (1) Hasil perjuangan politik diwaktu yang lampau; (2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; (3) Pandangan tokoh-

tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun masa yang akan datang; dan (4) Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.¹ Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara yang demikian.

Karena UUD 1945 merupakan tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa maka dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan Indonesia semenjak merdeka sampai tumbanganya Orde Baru, UUD 1945 telah disakralkan akan perubahan. Tapi dengan runtuhnya rezim Orde Baru dan berganti dengan era reformasi, UUD 1945 telah tidak sakral lagi akan perubahan. Buktinya salah satu agenda utama reformasi adalah melakukan amandemen terhadap UUD 1945, yang dianggap melahirkan sistem politik yang tidak demokratis tapi otoriter.² Bahkan UUD 1945 dianggap terlalu besar memberikan kekuasaan kepada pihak eksekutif sehingga sangat menguntungkan pihak yang berkuasa.³

Sidang Umum MPR 1999 telah mengesahkan Perubahan Pertama UUD 1945. Perubahan Kedua dilakukan pada Sidang Umum MPR tahun 2000, Perubahan Ketiga pada tahun 2001 dan Perubahan Keempat pada tahun 2002, tetapi bentuk-bentuk perubahan yang dilakukan cenderung menggunakan sistem ketatanegaraan yang ada di Amerika Serikat, yang tidak dikenal di Indonesia. Namun perubahan tidak dilakukan secara sempurna.⁴ Hal ini dikritik oleh beberapa pemikir ketatanegaraan sebagai sesuatu yang agak ganjil karena perubahan-perubahan ini masih banyak meninggalkan bengkalai. Salah satu bengkalai atau hal yang belum tersentuh dari empat kali perubahan tersebut adalah penegasan tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia.

¹ Sri Someantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 2.

² Moh. Mahmud MD., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negera*, (Yogyakarta: UII Press, 1999), hlm. 43.

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 142.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm. 6.

B. SISTEM PRESIDENSIAL YANG LEBIH UTUH

Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu tuntutan yang paling mendasar dari gerakan reformasi yang berujung pada runtuhnya kekuasaan Orde Baru pada tahun 1998. Tuntutan perubahan UUD 1945 menjadi kenyataan dengan dilakukannya perubahan UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pada sidang Tahunan MPR 1999, seluruh fraksi di MPR membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD 1945, yaitu:

1. Sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
2. Sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidentil);
4. Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945 dan
5. Sepakat untuk menempuh cara adendum dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945.⁵

Sejak dahulu dikatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidentil. Sekurang-kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang UUD 194, namun demikian jika ditelaah secara seksama sebenarnya sistem presidensial yang dianut dalam UUD 1945 itu sama sekali tidak murni sifatnya. Salah satu ciri pokok sistem parlementer yang dianut UUD 1945 adalah berkenaan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sebagai lembaga parlemen yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara.⁶

⁵ Lima kesepakatan tersebut dilampirkan dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 Tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk melanjutkan Perubahan UUD RI Tahun 1945.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 109.

Dalam kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, MPR juga berwenang memberhentikan Presiden di tengah masa jabatannya karena tuduhan pelanggaran haluan negara. MPR tergolong sebagai lembaga legislatif dalam arti luas yang memainkan peran sebagai parlemen yang dalam sistem ketatanegaraan Orde baru dapat meminta pertanggungjawaban Presiden.

Di dalam ketentuan UUD 1945 sistem presidensial belum tegas dinyatakan secara eksplisit. Setidak-tidaknya dinyatakan di dalam klausul yang mengatakan: "Menteri-menteri negara adalah pembantu Presiden". Dari ketentuan konstitusional tersebut dapat dipahami bahwa sistem pemerintahan negara Indonesia adalah menganut sistem presidensial atau presidentiil.

Sebelum adanya Perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut tidak sepenuhnya sistem presidentiil. Jika dilihat hubungan antara DPR sebagai parlemen dengan Presiden yang ditentukan (*fix term*) memang menunjukkan ciri sistem presidensial namun jika dilihat dari keberadaan MPR yang memilih, memberikan mandat dan dapat memberhentikan Presiden maka sistem tersebut memiliki ciri-ciri sistem parlementer. Presiden adalah mandataris MPR dan sebagai konsekuensinya Presiden bertanggungjawab kepada MPR dan MPR dapat memberhentikan Presiden.⁷

Salah satu kesepakatan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 terkait Perubahan UUD 1945 adalah "sepakat untuk mempertahankan sistem presidentil". Penyempurnaan dilakukan dengan perubahan-perubahan ketentuan UUD 1945 terkait sistem kelembagaan. Perubahan mendasar pertama adalah perubahan kedudukan MPR yang mengakibatkan kedudukan MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Perubahan selanjutnya untuk menyempurnakan sistem presidentil adalah menyeimbangkan legitimasi dan kedudukan antara lembaga eksekutif dan legislatif, dalam hal ini terutama antara DPR dan Presiden. Hal ini dilakukan dengan

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antara Lembaga Negara Dalam Perspektif Amandemen UUD 1945*, Makalah Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN, Jakarta 2006, hlm. 3-4.

pengaturan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat dan mekanisme pemberhentian dalam masa jabatan sebagaimana diatur dalam pasal 6, 6A, 7, 7A dan 8 UUD 1945. Oleh karena itu Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat maka memiliki legitimasi kuat dan tidak dapat dengan mudah diberhentikan kecuali karena melakukan tindakan pelanggaran hukum.

Proses usulan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden tidak lagi sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme politik tetapi dengan mengingat dasar usulan pemberhentiannya adalah masalah pelanggaran hukum maka proses hukum melalui Mahkamah Konstitusi harus dilalui. Di sisi lain, kekuasaan Presiden membuat undang-undang sebagaimana diatur dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, diganti dengan hak mengusulkan rancangan undang-undang dan diserahkan kepada DPR sebagaimana diatur dalam pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Selain itu juga ditegaskan Presiden tidak dapat membubarkan DPR sebagaimana diatur dalam pasal 7C UUD 1945.

Substansi pengaturan kekuasaan eksekutif dalam konstitusi terutama ditentukan oleh sistem pemerintahan. Pada pemerintahan bersistem presidensial, Presiden dipilih secara langsung atau dipilih oleh dewan *electoral* dan diberhentikan melalui proses peradilan. Dengan pemilihan Presiden secara langsung, Presiden tidak mutlak memerlukan *political support* dari parlemen, karena kedudukan Presiden tidak bergantung pada parlemen. Presiden mempunyai jabatan yang sudah pasti (*fix term*) sehingga tidak dapat digantikan karena hilang atau berkurangnya dukungan parlemen.⁸

Penggantian Presiden dalam masa jabatannya dapat terjadi, jika Presiden melakukan kejahatan yang disebut dalam konstitusi.⁹ Ada kekhawatiran bahwa sistem presidensial

⁸ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, 2004), hlm. 101.

⁹ Perubahan ketiga UUD 1945 menggunakan beberapa macam pelanggaran yang dapat digunakan oleh DPR untuk mengajukan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden kepada Mahkamah Konstitusi yaitu pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden.

melahirkan posisi Presiden yang kuat tetapi tidak melahirkan kekuasaan Presiden yang sewenang-wenang. Hal itu sangat bergantung pada pengaturan kekuasaan parlemen.

Ketentuan pasal 6 (2) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada MPR untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sistem pemilihan Presiden menurut UUD 1945 dilakukan secara bertingkat, dalam arti rakyat memilih MPR dan MPR memilih Presiden. Sistem bertingkat demikian ini cocok dilaksanakan dalam kondisi adanya “*public trust*” terhadap MPR sehingga pilihan MPR benar-benar pilihan rakyat.

Perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia menuju ke arah yang semakin unik. Praktek di lembaga kepresidenan bertahan dengan sistem presidensial tetapi semangat yang berkembang di legislatif dan pemerintahan menuju ke arah sistem parlementer. Penegasan kewenangan Presiden dapat membubarkan parlemen pada umumnya diikuti oleh sistem parlementer. Pemberhentian Presiden dengan alasan pelanggaran haluan negara atau pertanggungjawaban politik adalah pengaruh sistem parlementer. Pembentukan kabinet dengan menggunakan sistem koalisi adalah tradisi sistem parlementer. Kondisi kejiwaan tentang pemahaman kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif/parlemen semacam ini tidak memudahkan untuk mengubah sistem yang ada.

Perubahan sistem pemilihan Presiden secara langsung adalah konsekuensi sistem presidensial sedangkan sistem pembentukan kabinet, pengawasan dan pertanggungjawaban kebijakan politik cenderung ke sistem parlementer. Kecenderungan ke arah sistem parlementer dapat pula dilihat dari acara pembentukan kabinet yang tidak sepenuhnya menjadi kewenangan Presiden.¹⁰

¹⁰ Shepard L. Witman and John J. Wuest, *Comparative Government*, Littlefield, Adams & Co., Paterson, New Jersey, 1963, h.9. *The executive (Prime Minister or Chancellor) is chosen by the titular head of the state (Monarch or President), according to the support of the majority in the legislature.* Dari sisi ini jika kabinet persatuan dipimpin oleh seorang Perdana Menteri atau Menteri Utama dengan fungsi yang khusus di bidang eksekutif, maka bentuk pemerintahan sekarang adalah republik dengan sistem parlementer. Froilan M. Bacungan, *The Power of The Philippine President*, (Diliman, Quezon City, Philippine: U.P. Law Center, 1983), hlm.105. *Negara Philipina menggunakan bentuk republik dengan sistem parlementer. He (Prime Minsdter) is nominated*

Partai politik besar mempunyai pengaruh yang besar dalam penyusunan kabinet, namun begitu hal ini tidak nampak ada pada sistem pembentukan kabinet gotong royong. Dengan demikian perkembangan ketatanegaraan akan dipengaruhi oleh dua arus, yaitu arus ke arah sistem presidensial dan sistem parlementer.

Kekuasaan pemerintahan negara dilaksanakan oleh Presiden menurut UUD dan dalam melaksanakan tugasnya, Presiden dibantu oleh Wakil Presiden. Kekuasaan Wakil Presiden dalam UUD tidak perlu disebutkan, karena kekuasaannya bergantung pada Presiden. Sesuatu yang unik bahwa Presiden dipilih oleh MPR, tetapi tugasnya ditentukan oleh Presiden. Wakil Presiden tidak memegang kewenangan, tetapi hanya melaksanakan sebagian tugas Presiden yang memegang tanggung jawab kekuasaan pemerintahan. Dalam UUD perlu mengatur tentang syarat menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Dalam sidang tahunan MPR 2001 (perubahan ketiga UUD) dinyatakan: "Presiden dan Wakil Presiden adalah warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendak sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai Presiden dan Wakil Presiden". Kementerian Negara merupakan bagian pengaturan dalam lingkup kekuasaan eksekutif. Hal yang perlu dipertimbangkan adalah:

- a. Pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri;
- b. Urusan tertentu dalam departemen;
- c. Pembentukan, perubahan dan pembubaran departemen pemerintahan harus dengan persetujuan DPR.

by the President. He is elected by Batasang Pambansa. He is head of the Cabinet. Dengan demikian di negara yang menggunakan sistem pemisahan kekuasaan atau yang dikenal dengan sistem presidensial, terdapat kemungkinan dibentuknya Perdana Menteri yang bertanggungjawab terhadap kekuasaan eksekutif, sehingga Presiden tidak merangkap Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Karakteristik sistem presidensial yang presidennya merangkap Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan adalah sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat. Tanggungjawab yang terpisah dalam sistem presidensial terjadi karena pendelegasian kewenangan presiden kepada perdana menteri, sehingga perdana menteri secara internal bertanggungjawab kepada presiden dan secara eksternal bertanggungjawab kepada parlemen.

Walaupun susunan organisasi departemen pemerintahan harus dengan persetujuan, tetapi bentuknya tidak perlu dinyatakan dengan undang-undang.¹¹ Dalam sistem presidensial, presiden memegang kekuasaan membentuk kabinet¹², namun untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dengan parlemen, pembentukan kabinet perlu mempertimbangkan DPR. “*Zaken kabinet ekstra parlementer*” hanya dapat diterapkan jika dalam pemilihan umum Presiden berasal dari partai politik yang memperoleh suara mayoritas mutlak. Dalam sistem perwakilan multi partai, peluang partai politik memperoleh suara mayoritas mutlak sangat kecil, sehingga pembentukan kabinet walaupun secara formal menjadi kewenangan Presiden, pembentukan kabinet harus mempertimbangkan secara partai politik yang lain. Pemilihan umum dengan sistem multi partai secara teoritik akan sulit memunculkan partai politik yang memperoleh suara mayoritas mutlak (*absolute majority*). Berdasarkan ketentuan pasal 17 UUD 1945.

Presiden mempunyai kewenangan penuh mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (sistem presidensial). Kewenangan yang secara formal membentuk kabinet ini tidak dapat dilakukan oleh Presiden karena Presiden mendapatkan dukungan suara dari partai lain. Oleh karena itu, Presiden Abdurrahman Wahid ketika menyusun Kabinet Persatuan memperhatikan suara partai lain. Posisi Presiden sangat lemah tanpa memperhatikan kekuatan politik yang dominan di DPR. Ikut sertanya partai politik yang berkoalisi dalam membentuk kabinet merupakan *reshuffle* kabinet menggunakan pola lain, Presiden Gus Dur tidak membicarakan keanggotaan kabinet dengan pimpinan partai yang berkoalisi, tetapi hanya mengambil

¹¹ Dalam pasal 17 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945 tercantum tambahan: “*Setiap Menteri Membedangi Urusan tertentu*”. Dalam pasal 17 perubahan ketiga UUD: “*Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang*”.

¹² Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 tidak diubah, tetapi konfigurasi sistem pemilihan yang multipartai menyebabkan kewenangan Presiden harus dilakukan dengan memperhatikan suara partai yang berkoalisi. Pembentukan kabinet yang “ekstra parlementer” baru dapat dilakukan apabila salah satu partai politik memperoleh kemenangan dengan “mayoritas mutlak” di DPR/MPR.

unsur keanggotaan partai politik yang dipilih atas kehendak Gus Dur. Proses pembentukan kabinet yang disusun tanpa mengajak pimpinan partai politik, sangat rentan terhadap guncangan (*political turmoil*).

Sistem perwakilan multi partai memang sangat kondusif untuk “pemerintahan” bersistem parlementer. Dalam sistem parlementer ini kekuasaan eksekutif terkontrol secara ketat oleh parlemen (DPR). Hak meminta keterangan berdasarkan UU No. 4 Tahun 1999 telah membangun semangat parlementer di lembaga DPR. Di dalam peraturan tata tertib DPR dinyatakan bahwa hak meminta keterangan dapat diminta oleh Presiden terhadap kebijakan pemerintah. Tindak lanjut dari pemberian keterangan dalam evaluasi terhadap keterangan Presiden. Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 memberikan jalan lebih lanjut jika ternyata Presiden melakukan pelanggaran terhadap UUD dan GBHN. Sidang istimewa MPR dapat diminta oleh DPR setelah Presiden tidak memperhatikan nota peringatan (memorandum) yang disampaikan oleh DPR. Penggunaan hak meminta keterangan oleh DPR mengandung makna dalam rangka penguatan terhadap kekuasaan eksekutif namun permintaan keterangan terhadap kebijakan pemerintah dapat mengarah pada pemberhentian Presiden dalam masa jabatan kepresidenan.

Mekanisme pemberhentian di tengah masa jabatan yang berawal dari pertanggungjawaban atas kebijakan, adalah karakteristik dalam sistem parlementer. Dari sisi ini, nampak bahwa sistem pertanggungjawaban mengarah pada sistem pertanggungjawaban dalam sistem parlementer. Dengan demikian sistem perwakilan multi partai membawa implikasi ketatanegaraan dalam hal: (a) proses pembentukan kabinet; (b) proses pengawasan terhadap pemerintah oleh DPR; (c) pemberhentian Presiden oleh MPR atas permintaan DPR. Sistem pertanggungjawaban berdasarkan UUD 1945 sebenarnya menganut sistem parlementer, Presiden “dengan caranya sendiri” tidak akan mengabaikan suara DPR.

Satu hal lagi dari karakteristik sistem parlementer yang sedang dalam perhelatan politik, adalah pemisahan kewenangan “kepala pemerintah’ dari kewenangan Presiden. Tuntutan

pemisahan kewenangan ini berkait erat dengan upaya untuk mengurangi kekuasaan presiden. Menurut Alan R. Ball yang pendapatnya dikutip oleh Sri Soemantri menyebutkan ciri sistem parlementer sebagai berikut:¹³

1. *The is nominal head of the state whose functions are chiefly formal and ceremonial, and whose political influence is small. This head of the state may be a monarch as in the United Kingdom, Japan, or Australia, as a presidents in West Germany, India or Italy.*
2. *The political executive, the prime minister, chancellor. etc. Together with the cabinet, is part of legislature and can be removed by legislature if the legislature withdraws its support.*
3. *The legislature is elected for varying period by the electorate, the election date being chosen by the formal head of the state on advise of prime minister or chancellor.*

Unsur parlementer khususnya yang memberikan pengaruh kecil bagi Presiden dalam bidang politik, dan dengan menyerahkan kekuasaan pemerintah kepada Perdana Menteri, nampaknya menjadi salah satu alternatif solusi pemenuhan tuntutan atas pengurangan kekuasaan pada Presiden. Kedudukan Wakil Presiden sangat unik dalam struktur tidak demikian halnya dengan pertanggungjawaban Wakil Presiden. Dengan sistem ini Presiden selaku kepala negara tidak dapat diganggu gugat sampai habis masa jabatannya. Menteri-menteri tidak bergantung pada Presiden tetapi bergantung pada DPR, sehingga dapat diminta pertanggungjawaban secara individual ataupun kolektif oleh DPR, sedangkan Presiden secara formal melakukan penggantian kabinet atas tuntutan DPR. Sidang tahunan MPR 2000 telah mengakhiri spekulasi tentang sistem pemerintahan yang akan ditetapkan oleh MPR, karena hanya terjadi pelimpahan teknik pemerintahan kepada Wakil Presiden melalui Keputusan Presiden.

¹³ Rozikin Danan, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 1993), hlm. 210.

C. PEMILIHAN PRESIDEN/WAKIL PRESIDEN SECARA LANGSUNG

Pemilihan Presiden/Wakil Presiden yang berlangsung tahun 2004 marak menjadi wacana dalam berbagai forum diskusi, tampaknya menjadi perhatian serius Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR. Pemilihan Presiden secara langsung merupakan konsekuensi dari sistem pemerintahan yang berbasis sistem presidensial atau pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Dalam sistem pemerintahan presidensial seharusnya Presiden dipilih secara langsung oleh pemilih atau dewan pemilih (*electorate*). Pemilihan Presiden oleh MPR bukan merupakan ciri sistem presidensial, apalagi MPR yang memilih berwenang meminta pertanggungjawaban pelaksanaan haluan negara kepada Presiden. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, Presiden harus memperoleh dukungan suara mayoritas dari MPR. Sistem yang demikian membawa konsekuensi bahwa "*The President should resign from his office when he loses support of the majority of parliament*". Konsekuensi demikian tidak lazim terjadi di negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial, Presiden dalam masa jabatannya tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen dengan dalih melakukan pelanggaran haluan negara. Dalam sistem presidensial, MPR seharusnya tidak dapat memberhentikan Presiden tanpa melalui proses peradilan. Konsekuensi memilih sistem presidensial harus berpegang pada prinsip bahwa Presiden tidak dapat jatuh dengan alasan pertanggungjawaban politik. Presiden hanya dapat dijatuhkan atas pertimbangan melakukan kejahatan yang disebut dalam konstitusi, dan khususnya dalam UUD 1945 seyogianya mengatur lebih rinci proses peradilan terhadap kejahatan yang disebut dalam konstitusi.

Kesepakatan yang nampaknya telah dicapai oleh suara mayoritas Panitia Ad Hoc I BP MPR adalah pencalonan Presiden dan Wakil Presiden secara paket dan pencalonannya dilakukan bersamaan dengan pemilihan umum anggota DPR/MPR. Oleh karena itu, akan disediakan kotak khusus untuk pemilihan Presiden/Wakil Presiden. Dalam hal pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dikemas dengan sistem paket telah memperoleh

20 persen suara di masing-masing provinsi yang tersebar di lebih dari 50 persen daerah pemilihan seluruh Indonesia. Ketidaksepakatan terjadi ketika formula pengambilan putusan itu tidak dapat dicapai, penyelesaiannya dilakukan pemilihan ulang secara langsung terhadap 2 paket calon presiden/wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak atau dipilih oleh MPR selaku dewan *electorate*. Keberatan dilaksanakan pemilihan ulang secara langsung adalah biaya sangat besar, kekhawatiran rakyat tidak siap sehingga membuka peluang terjadinya konflik, serta memerlukan waktu yang lebih panjang. Keberatannya dipilih lagi oleh MPR adalah sistem yang demikian tidak dapat dikualifikasikan secara sistem pemilihan langsung. Kesimpulan yang dapat ditarik bahwa mengulang pemilihan langsung oleh rakyat atau dipilih lagi di MPR, mempunyai kelemahan. Alternatif lain adalah menetapkan suara terbanyak hasil pemilihan umum, yang ditetapkan sebagai presiden oleh MPR. Dengan cara ini masalah legitimasi menjadi sesuatu yang mengkhawatirkan, karena Presiden akan mengalami kesulitan dalam sidang pertanggungjawaban di MPR. Kekhawatiran itu sebenarnya hanya dapat dipahami dalam batas sistem pemberhentian Presiden menggunakan sistem parlementer. Kekhawatiran itu tidak akan terjadi jika mekanisme pemberhentian Presiden harus didasarkan pada proses peradilan.

D. KESIMPULAN

Dari uraian tulisan diatas dapat disimpulkan bahwa Sistem Presidensial yang dianut dalam suatu negara akan dapat membawa implikasi terhadap ketatanegaraan suatu negara. Sistem Presidensial tersebut dapat dilihat dalam sistem perwakilan multi partai. Sistem perwakilan multi partai membawa implikasi ketatanegaraan dalam hal: (a) proses pembentukan kabinet; (b) proses pengawasan terhadap pemerintah oleh DPR; (c) pemberhentian Presiden oleh MPR atas permintaan DPR. Suatu negara yang menganut Sistem presidensial maka seharusnya Presiden dipilih secara langsung oleh pemilih atau dewan pemilih (*electorate*). Pertanggungjawaban Presiden bukan kepada lembaga legislatif tetapi kepada pemegang kedaulatan tertinggi yakni rakyat suatu negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press.
- _____, 2006. *Hubungan Antara Lembaga Negara Dalam Perspektif Amandemen UUD 1945*, Makalah Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Jakarta, BPHN.
- _____, 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Danan, Rozikin, 1993. *Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Grafindo Persada.
- Huda, Ni'matul, 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- MD, Moh. Mahmud., 1999. *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Yogyakarta: UII Press.
- Mulyosudarmo, Soewoto, 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur.
- Soemantri, Sri, 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Bandung: Alumni.
- Witman, Shepard L. and John J. Wuest, 1963. *Comparative Government*, New Jersey: Littlefield, Adams & Co., Paterson.

**PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
TENTANG PENYELESAIAN PERSELISIHAN
HASIL PEMILIHAN GUBERNUR JAWA
TIMUR PUTARAN KEDUA TAHUN 2008 DAN
IMPLIKASI HUKUMNYA**

Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.

Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember

Abstract

*Constitutional Court Decree of Number 41/PHPU.D-VI/2008 on dispute of recapitulation result of the East Java's Governor election has legal implications among other things amendement to the Constitution or UUD 1945, change to rezim of general election law in Indonesia, etc. In the constitutional law perspective, Contitutional Court has an authority to handle arisen disputes of recapitulation result of the East Java's Governor election. He has that base upon convention that by Jellinek said *verfassungswandlung*. In the next, Article 22E, Section (2) UUD 1945 should be amended in order to cover local head elections in Indonesia.*

Keywords: *Dispute, Governor Election, Law Implication*

A. PENDAHULUAN

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 mengenai penyelesaian hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) di Jawa Timur paling tidak memiliki 3 (tiga) implikasi pada bidang hukum ketatanegaraan. **Pertama**, telah terjadi perubahan konstitusi atau perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen yang bersifat *ekstra-*

konstitusional. Melalui Putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi telah melakukan perubahan terhadap UUD 1945, khususnya Pasal 22E ayat (2) dan Pasal 37 UUD 1945 pasca amendemen. **Kedua**, telah terjadi pergeseran rezim hukum pemilu di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Yang semula sebelum terbit Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut rezim hukum pemilu Indonesia berdasarkan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 tidak memasukkan 'Pemilukada' di dalamnya, akan tetapi dengan terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 itu, rezim hukum pemilu Indonesia mencakup juga Pemilukada di samping pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). **Ketiga**, Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pilar lembaga yudikatif di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, ternyata dalam praktiknya tidak sekedar berfungsi sebagai 'pengawal atau penjaga konstitusi' atau dalam istilah Jimly Asshiddiqie sebagai '**The Guardian of The Constitution**', akan tetapi juga menjalankan fungsi untuk 'membentuk' konstitusi. Ia membentuk norma-norma hukum konstitusi dengan cara melakukan perubahan-perubahan yang tidak formal (*non-formal amendment*) pada saat menangani perkara-perkara yang diajukan kepadanya. Padahal, apabila kita mengikuti ketentuan Pasal 3 ayat (1) *juncto* Pasal 37 UUD 1945, kewenangan untuk membentuk, menetapkan dan mengubah UUD 1945 ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), bukan pada Mahkamah Konstitusi.

Untuk mengkaji permasalahan ini, pendekatan teoritis lebih dahulu akan digunakan penulis, agar diperoleh landasan dan kerangka berpikir yang sistematis dalam menelaah permasalahan yang timbul.

B. PERMASALAHAN

Permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) Apakah Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan perselisihan hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 putaran kedua? (2) Bagaimana substansi atau materi

hukum putusan Mahkamah Konstitusi tentang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Gubernur 2008 putaran kedua itu apabila dilihat dari perspektif hukum dan keadilan ?

C. PEMBAHASAN

1. Konstitusi dan Perubahannya dalam Perspektif Hukum Ketatanegaraan

Paul Scholten mengemukakan, Hukum Tata Negara itu tidak lain adalah *'het recht dat regelt de staatsorganisatie'*, atau hukum yang mengatur organisasi negara. Menurut Logemann, *'het staatsrecht als het recht dat betrekking heeft op de staat – die gezagsorganisatie – blijkt dus functie, dat is staatsrechtelijk gesproken het ambt, als kernbegrip, als bouwsteen te hebben.'*¹ Jadi, bagi Logemann, jabatan merupakan pengertian yuridis dari fungsi, sedangkan fungsi merupakan pengertian yang bersifat sosiologis. Oleh karena negara merupakan organisasi yang terdiri atas fungsi-fungsi dalam hubungannya satu dengan yang lain maupun dalam keseluruhannya, maka dalam pengertian yuridis, negara merupakan organisasi jabatan atau yang disebut *'ambtenorganisatie'*.²

Burkens mengemukakan, Hukum Tata Negara (*Staatsrecht*) mempunyai 2 (dua) macam arti, yaitu sebagai Ilmu Hukum Tata Negara (*Staatsrechtswetenschap*) dan sebagai Hukum Tata Negara Positif (*Positief Staatsrecht*). Sebagai ilmu, Hukum Tata Negara mempunyai objek penyelidikan yaitu sistem pengambilan keputusan (dalam) negara yang distrukturkan dalam hukum (tata negara) positif.³ Sebagai hukum positif, Hukum Tata Negara, mengikuti pendapat Logemann, menangani urusan-urusan sebagai berikut :

- (1) *de intelling der ambten en hun inrichting* (pembentukan jabatan dan susunannya);

¹ J.H.A. Logemann, *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, (Jakarta: Saksama, 1954), (edisi Tahun 1975 oleh Ichtiar Baru-Van Hoeve), hlm. 81.

² Lihat juga, Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Buana Ilmu Populer, 2008), hlm. 15.

³ Lihat juga Sri Soemantri M., *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, (Bandung : Universitas Padjadjaran, 2001), hlm. 3.

- (2) *de aanwijzing der ambtsdragers* (pengangkatan pemangku jabatan);
- (3) *de plichten, de taken, aan het ambt verbonden* (kewajiban, tugas yang terkait dengan jabatan itu);
- (4) *het gezag, de rechtsbevoegheden* (wibawa, kewenangan hukum yang terikat pada jabatan);
- (5) *het gerondgebied en de personenkring, waarover de taak en de bevoegheid van het ambt zich uitstrekken* (lingkungan daerah dan lingkaran personil, atas nama tugas dan wewenang jabatan itu meliputinya);
- (6) *de onderlinge gezagsverhouding der ambten* (hubungan kewenangan jabatan satu sama lain);
- (7) *opvolging van ambten* (peralihan jabatan);
- (8) *de betrekking tussen ambt en ambtsdrager* (hubungan antara jabatan dengan pemangku jabatan).⁴

Sumber hukum formal Hukum Tata Negara salah satu diantaranya adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Ada yang memandang konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu bukan sebagai kaidah hukum, melainkan kumpulan pernyataan (manifesto), pernyataan tentang keyakinan, pernyataan cita-cita. Podsnap menyebutnya sebagai ***Charter of the Land***⁵, Henc van Maarseven dan Ger van der Tang menyebutnya sebagai ***'a birth certificate'*** atau ***'a sign of adulthood and independence.'***⁶ Hukum ketatanegaraan Indonesia memandang konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945 itu sebagai kaidah hukum (*legal rule*).

Menurut Carl Schmit konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah keputusan politik yang tertinggi. Oleh karena itu, konstitusi mempunyai kedudukan yang tertinggi atau derajat supremasi dalam tertib hukum suatu negara. Ia menurut Henc

⁴ J.H.A. Logemann, *Het Staatsrecht van Indonesie: Het Formele Systeem*, (Bandung: van Hoeve, 1954), hlm. 18-19.

⁵ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, (Oxford University Press, New York Toronto, 1975), hlm. 32.

⁶ Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Written Constitutions, A Computerized Comparative Study*, (Oceana Publications, Inc., Dobbs, Ferry, New York, 1978), hlm. 3.

van Maarseveen dan Ger van der Tang tidak sekedar *as legal documents* (sebagai dokumen-dokumen hukum) saja, melainkan *as a politico-legal documents* (sebagai dokumen-dokumen hukum-politik). Dan oleh karena itu pula Sri Soemantri M., mengemukakan, bahwa konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu merupakan dokumen formal yang berisi diantaranya adalah hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau.⁷

A. Hamid S. Attamimi mengemukakan, pentingnya suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara itu harus dijalankan. Dengan demikian, maka Undang-Undang Dasar merupakan *'the basic of the national legal order'*, oleh karenanya dalam setiap negara akan ditemukan suatu Undang-Undang Dasar, baik berupa *'single document'* atau *'multi document'*. Sebagai *'the basic of the national legal order'*, maka ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar akan menjadi sumber acuan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara yang kedudukannya lebih rendah dari Undang-Undang Dasar.⁸

Dicey melalui penyelidikannya terhadap Konstitusi Inggris, mengidentifikasi 2 (dua) prinsip atau maxims yang penting dalam hukum ketatanegaraan, yaitu :

- (1) Law of the Constitution (Hukum Konstitusi). Ini terdiri dari ketentuan-ketentuan yang dapat dipaksakan atau diakui oleh badan-badan pengadilan (*which are enforced or recognized by the courts*). Ia dibagi menjadi:
 - a. ketentuan-ketentuan yang telah diundangkan dengan undang-undang (statute), dan
 - b. ketentuan-ketentuan yang berasal dari kumpulan kebiasaan (*custom*), tradisi atau tuntutan-tuntutan yang diciptakan oleh hakim-hakim (*judge-made maxims*), yang dikenal sebagai *common law*;

⁷ Widodo Ekatjahjana, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, (Bandung: Pustaka Sutra, 2008), hlm. 13-14.

⁸ Widodo Ekatjahjana, *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Pustaka Sutra, 2008), hlm. 27.

- (2) Convention of the Constitution (konvensi konstitusi) yang terdiri dari pengertian-pengertian (*understandings*), kelaziman-kelaziman (*habits*) dan praktek-praktek (*practices*) yang tidak dapat dipaksakan atau diakui oleh badan-badan pengadilan.⁹

K.C. Wheare mengemukakan, *by 'convention' is meant a binding rule, a rule of behaviour accepted as obligatory by those concerned in the working of the Constitution.*¹⁰ W. Ivor Jennings di dalam bukunya *The Law and The Constitution* mengemukakan, bahwa konvensi ketatanegaraan itu seperti halnya dengan kebanyakan ketentuan-ketentuan pokok konstitusi pada hakikatnya berdiri di atas 'penerimaan yang umum'. Sesuatu revolusi menjadi sah bilamana ia berhasil dan kemenangan revolusi itu menunjukkan 'penerimaan umum' yang menyebabkan konstitusinya menjadi hukum. Dengan demikian, dasar 'penerimaan umum' menjadi legitimasi bagi keabsahan konvensi ketatanegaraan itu untuk melakukan perubahan-perubahan terhadap konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Dasar 'penerimaan umum' ini di dalam negara hukum demokratis harus dipandang sebagai keyakinan hukum sebagian besar rakyat yang dinyatakan melalui lembaga-lembaga kenegaraan yang berwenang, sehingga karenanya harus ditaati.¹¹

Berkenaan dengan perubahan-perubahan terhadap konstitusi, Jellinek membuat klasifikasi perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu ke dalam 2 (dua) cara, yaitu :

- (1) *verfassungsänderung*, yaitu perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang disebut dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu;
- (2) *verfassungswandlung*, yaitu perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dilakukan dengan cara yang tidak terdapat dalam konstitusi atau

⁹ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, (London: MacMillan, 1959), hlm. 23-24.

¹⁰ K.C. Wheare, *op. cit.*, hlm. 122.

¹¹ Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2001), hlm. 153.

Undang-Undang Dasar, atau perubahan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dilakukan melalui cara-cara istimewa, seperti revolusi, coup d'etat, convention, dan sebagainya.¹²

K.C. Wheare mengemukakan, perubahan suatu konstitusi itu dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu melalui :

- (1) *some primary forces* (beberapa kekuatan yang bersifat primer);
- (2) *formal amendment* (perubahan formal sebagaimana diatur dalam konstitusi);
- (3) *judicial interpretation* (penafsiran secara hukum);
- (4) *usage and convention* (kebiasaan dan konvensi ketatanegaraan).¹³

Berbeda dengan Wheare, C.F. Strong mengemukakan perubahan konstitusi modern itu dapat dilakukan melalui 4 (empat) cara, yaitu :

- (1) *by the ordinary legislature, but under certain restrictions;*
- (2) *by the people through a referendum;*
- (3) *by a majority of all units of a federal state;*
- (4) *by a special convention.*¹⁴

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, kiranya dapat dikemukakan, bahwa konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan hukum dasar negara yang bersifat fundamental. Disamping konstitusi atau Undang-Undang Dasar itu, praktik ketatanegaraan perlu dilengkapi dengan konvensi ketatanegaraan. Konvensi ketatanegaraan ini dalam praktik memberikan kontribusi yang sangat penting tidak

¹² Lihat, George Jellinek, *Verfassunganderung und Verfassungswandlung*, Eine Staatsrechtlich-politische Abhandlung, Verslag von O. Haring, Berlin, 1906, hlm. 3 sebagaimana dikutip Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hlm.41-42.

¹³ K.C. Wheare, *op. cit.*, hlm. 67-136.

¹⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, (London: Sigdwick & Jackson, Ltd., 1960), hlm. 146-148.

saja bagi pertumbuhan dan perkembangan konstitusi atau Undang-Undang Dasar dalam suatu negara, akan tetapi juga sangat penting bagi keberlangsungan proses penyelenggaraan ketatanegaraan. Relevan dengan masalah putusan Mahkamah Konstitusi tentang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 yang akan dikaji dalam tulisan ini, bagaimana peran konvensi tersebut dalam praktiknya? Sub bab tentang masalah kewenangan Mahkamah Konstitusi berikut ini akan menguraikannya.

2. Masalah Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi atas perselisihan Pemilihan Gubernur Jawa Timur Tahun 2008, yang dituangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 ini, banyak mengundang pendapat pro dan kontra. Mereka yang kontra salah satunya mempersoalkan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan permohonan/keberatan terhadap penetapan hasil perhitungan suara pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 putaran kedua melalui Keputusan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 (tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur 2008 Putaran Kedua Tanggal 11 November 2008. Yang menjadi soal bagi mereka yang kontra adalah, apakah Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara ini ?

Penelusuran terhadap ketentuan-ketentuan di dalam UUD 1945, secara yuridis-formal, Mahkamah Konstitusi sebenarnya tidak memiliki wewenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan/keberatan terhadap Keputusan KPUD Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 itu. **Pertama**, *yuridis-formal*, norma hukum Pemilu adalah norma hukum yang berada di luar rezim hukum Pemilu di dalam UUD 1945. Pasal 22E ayat (2) (BAB VIIB : PEMILIHAN UMUM) UUD 1945 mengatur sebagai berikut:

Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih

anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Jadi, berdasarkan rumusan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 itu dapat ditarik pengertian-pengertian sebagai berikut :

- (1) Pemilu itu diselenggarakan untuk memilih :
 - a. Anggota DPR atau legislatif pusat;
 - b. Anggota DPD;
 - c. Presiden dan Wakil Presiden;
 - d. Anggota DPRD atau legislatif daerah (provinsi dan kabupaten/kota).
- (2) Rumusan Pasal 22E ayat (2) itu, nyata-nyata tidak memasukkan 'Pemilukada' (pemilihan gubernur, bupati/walikota) sebagai bagian dari pemilu. Ini artinya, Pemilukada, bukan merupakan bagian dari rezim hukum pemilu sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Dengan memahami, bahwa Pemilukada bukan merupakan rezim hukum Pemilu menurut UUD 1945 (lihat juga title Bab VIIB Pasal 22 UUD 1945, yaitu : PEMILIHAN UMUM), maka Mahkamah Konstitusi pada hakikatnya secara yuridis-formal *tidak memiliki wewenang* untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan perselisihan atas hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 Putaran Kedua itu. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang memberikan wewenang kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, tidak dapat diterapkan untuk perkara hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 itu, karena memang pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 ini pada hakikatnya bukan bagian dari rezim hukum Pemilu sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Perhatikan rumusan Pasal 2C ayat (1) UUD 1945 itu :

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai

politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. (Cetak tebal dari penulis).

Apabila rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 itu dicermati, jelas, bahwa pasal ini mengatur wewenang Mahkamah Konstitusi yang berkenaan dengan perselisihan tentang hasil **pemilihan umum**, bukan perselisihan tentang hasil **Pemilukada**. Dengan demikian, dalam perkara perselisihan hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 itu, posisi Mahkamah Konstitusi bukan merupakan lembaga yang memiliki '**legitima persona standi in constitutie**'.¹⁵ Akan tetapi, faktanya ternyata Mahkamah Konstitusi justru telah memeriksa, mengadili dan memutus perkara perselisihan hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 itu. Padahal UUD 1945 secara yuridis formal nyata-nyata tidak memberikan wewenang untuk itu. Bagaimana persoalan tersebut apabila dilihat dari perspektif hukum tata negara Indonesia?

Menurut pandangan penulis, dalam konteks itu telah terjadi apa yang disebut oleh Dicey sebagai *convention of the constitution*, atau *constitutional morality*, atau *unwritten maxims* menurut Mill, dan *the customs of the constitution* menurut Anson. Dengan *the convention of the constitution* atau *constitutional morality* itulah perubahan terhadap UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 terjadi. UUD 1945 telah mengalami perubahan melalui cara yang disebut oleh Jellinek sebagai *verfassungswandlung*.

Bagaimana terjadinya *the convention of the constitution* atau *constitutional morality* itu? Semula, berdasarkan ketentuan Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (tentang Pemerintahan Daerah) diatur, bahwa:

'Keberatan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon diajukan ke Mahkamah Agung.'

Jadi, menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Mahkamah Agung merupakan institusi hukum yang berwenang

¹⁵ Legitima persona standi in constitutie diartikan sebagai orang atau lembaga yang memiliki legitimasi atau wewenang untuk bertindak/berbuat (=mengadili) menurut konstitusi.

untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan perselisihan hasil perhitungan Pemilukada. Kewenangan Mahkamah Agung tersebut dicantumkan lagi dalam Pasal 94 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ditentukan, bahwa :

'Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.'

Kewenangan Mahkamah Agung sebagai institusi hukum yang menangani perselisihan atau sengketa hasil perhitungan suara pada Pemilukada sebagaimana diberikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ternyata kemudian dicabut oleh ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), yang menentukan, bahwa :

'Penanganan sengketa hasil perhitungan suara pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan.'

Jadi, paling lama 18 bulan sejak Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 diundangkan, kewenangan Mahkamah Agung untuk menangani perselisihan atau sengketa hasil perhitungan suara pada Pemilukada diambil alih oleh Mahkamah Konstitusi. Yang menjadi persoalan kemudian adalah, apakah dapat dibenarkan dari perspektif doktrin **stufen theorie Hans Kelsen**, juga asas hierarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia, Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan

Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tersebut mengubah ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 *juncto* Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dengan cara memperluas makna 'pemilu'. Bukankah secara yuridis formal, UUD 1945 tidak mengakomodir 'Pemilukada' sebagai bagian dari rezim hukum 'Pemilu'? (Lihat, Bab VIIB yang diberi title : PEMILIHAN UMUM, UUD 1945). Ini bagian dari apa yang disebut dengan penyimpangan materi Undang-Undang terhadap UUD 1945. Dalam doktrin *stufen theorie Kelsen* juga asas hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, jelas tidak dapat dibenarkan apabila ada materi hukum Undang-Undang yang dibuat, bertentangan atau menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam UUD 1945.

Pertanyaan hukumnya kemudian adalah, lalu apa yang menjadi dasar (yustifikasi) pembenaran bagi Mahkamah Konstitusi dalam 'memeriksa, mengadili dan memutuskan' perselisihan perhitungan suara pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 putaran kedua itu, jika ternyata Undang-Undang yang dipakai sebagai dasar kewenangannya secara yuridis formal bertentangan atau menyimpang dari UUD 1945? Dengan memahami, bahwa sudah terdapat proses kesepakatan (*expressed agreement*) antar lembaga-lembaga negara (Presiden, DPR, Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung) juga 'penerimaan umum' atas pengalihan kewenangan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi untuk menangani perselisihan atau sengketa hasil perhitungan Pemilukada, walaupun yuridis formal diketahui hal tersebut bertentangan/menyimpang atau mengubah ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, maka dasar (yustifikasi) pembenaran itu semua diperoleh dari apa yang disebut oleh Dicey dengan *convention of the constitution* atau *contitutional morality*. Sekali lagi, praktik hukum ketatanegaraan di Indonesia telah melahirkan apa yang oleh Jellinek disebut dengan *verfassungswandlung* – tindakan untuk mengubah konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang dilakukan tidak menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Sebuah perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang bersifat *extra-legal* atau *extra-constitutional*.

3. Beberapa Catatan tentang Substansi Putusan Mahkamah Konstitusi

Ada yang menarik relevan dengan substansi atau materi Putusan Mahkamah Konstitusi atas perselisihan hasil perhitungan suara dalam pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 itu. Beberapa substansi yang menarik untuk dicermati itu diungkap dalam pertimbangan hukum Majelis Hakim sebagai berikut, bahwa :

[4.1] Meskipun dalil Pemohon berdasarkan posita dan petitum permohonannya **tidak konsisten** dan **tidak terbukti secara formal**, akan tetapi **secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pemilukada yang berpengaruh terhadap perolehan suara** kedua Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pemilukada Provinsi Jawa Timur Putaran II;

[4.2] Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif yang terjadi di daerah pemilihan Kabupaten Sampang, Kabupaten Bangkalan, dan Kabupaten Pamekasan yang **bertentangan dengan konstitusi** khususnya **pelaksanaan Pemilukada secara demokratis**, terbukti secara sah dan meyakinkan, sehingga oleh karena Pasangan Calon yang terbukti melakukan pelanggaran tidak boleh diuntungkan oleh pelanggarannya, dan sebaliknya Pasangan Calon lainnya tidak boleh dirugikan;

[4.3] Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilukada Provinsi Jawa Timur Putaran II **harus dinyatakan batal** dan **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat** sepanjang mengenai **Hasil Perhitungan Suara** di Kabupaten yang terkena dampak pengaruh pelanggaran dimaksud;

[4.4] Dalam mengadili perkara ini, Mahkamah **tidak dapat dipasung hanya oleh ketentuan undang-undang** yang ditafsirkan secara sempit, yakni bahwa Mahkamah hanya boleh menilai hasil Pemilukada dan melakukan perhitungan suara ulang dari berita acara atau rekapitulasi yang dibuat secara resmi oleh KPU Provinsi Jawa Timur, sebab kalau hanya berpedoman pada hasil penghitungan suara formal yang dibuat

oleh Termohon ***tidak mewujudkan kebenaran materiil*** sehingga ***akan sulit ditemukan keadilan***;

[4.5] Untuk ***menegakan keadilan substantif*** dan untuk memberi manfaat dalam ***penegakan demokrasi dan konstitusi yang harus dikawal oleh Mahkamah*** dengan mempertimbangkan semua alat bukti yang diajukan dalam persidangan, maka Mahkamah dapat memerintahkan ***pemungutan suara ulang dan/atau penghitungan suara ulang*** di kabupaten-kabupaten dan/atau bagian tertentu lainnya di wilayah di pemungutan suara dalam perkara a quo;

[4.6] ***Manfaat yang dapat diperoleh dari putusan yang demikian*** adalah ***agar pada masa-masa yang akan datang, pemilihan umum pada umumnya dan Pemilu pada khususnya, dapat dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil tanpa dicerai oleh pelanggaran serius, terutama yang sifatnya sistematis, terstruktur, dan masif.*** Pilihan Mahkamah yang demikian *masih tetap dalam koridor penyelesaian perselisihan hasil Pemilu*, dan bukan penyelesaian atas proses penyelenggaraannya sehingga pelanggaran-pelanggaran atas proses itu sendiri dapat diselesaikan lebih lanjut melalui jalur hukum yang tersedia;

[4.7] Memerintahkan Termohon (KPU Provinsi Jawa Timur) untuk melaksanakan pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang di Kabupaten-Kabupaten yang akan disebut dalam amar keputusan;

[4.8] Memerintahkan KPU dan Bawaslu untuk mengawasi pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang sesuai dengan kewenangannya dan sesuai dengan semangat untuk melaksanakan Pemilu yang langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Berdasarkan beberapa pertimbangan hukum Majelis Hakim mengenai penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana tersebut di atas, kiranya dapat ditarik beberapa pengertian sebagai berikut:

- (1) bahwa Majelis Hakim dalam memeriksa, mengadili

dan memutuskan perkara sengketa atau perselisihan hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur ini, tidak hanya menggunakan sudut pandang secara yuridis-formal. Majelis Hakim, demi tegaknya hukum dan keadilan melihat dari sudut pandangan yuridis-materiil telah terjadi pelanggaran Pemilukada di Jawa Timur yang berpengaruh terhadap perolehan suara kedua pasangan Calon Gubernur (KAJI dan KARSA);

- (2) bahwa Majelis Hakim juga melihat secara substansial telah terjadi pelanggaran yang sifatnya sistematis, terstruktur dan masif yang terjadi di daerah pemilihan Kabupaten Sampang, Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Pamekasan yang bertentangan dengan konstitusi, khususnya pelaksanaan Pemilukada secara demokratis, yang terbukti secara sah dan meyakinkan, sehingga oleh karenanya Pasangan Calon yang terbukti melakukan pelanggaran (=KARSA) tidak boleh diuntungkan oleh pelanggarannya, dan sebaliknya Pasangan Calon lainnya tidak boleh dirugikan. Menurut pandangan penulis, jika penilaian hukum Majelis Hakim sudah demikian, mestinya 'seluruh suara' yang diperoleh pihak KARSA, harus dinyatakan tidak sah atau dibatalkan. Ada 2 (dua) kemungkinan sanksi hukum yang mestinya dapat diterapkan oleh Majelis Hakim, pertama mendiskualifikasi pencalonan KARSA oleh karena perolehan suaranya didapat dengan cara-cara yang melanggar hukum (onrechtmatig); dan kedua, mengurangi atau memotong perolehan suara KARSA sebagai bentuk hukuman atas pelanggaran hukum yang dilakukannya, bukan melakukan pemilihan ulang atau penghitungan suara ulang. Sebab, jika dilakukan pemilihan ulang maka ada beberapa implikasi hukum yang tidak baik:
 - a. Pihak KAJI yang tidak melakukan pelanggaran hukum dalam pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 putaran kedua itu akan turut juga menanggung beban pemilihan ulang. Artinya,

posisi hukum pihak KAJI tidak diuntungkan, sebaliknya justru dirugikan. Dapat disimpulkan ini putusan hukum yang belum mencerminkan rasa keadilan;

- b. Dalam hal pemilihan ulang dilakukan seperti perintah putusan Majelis Hakim, dan kemudian pihak KARSA menang, maka dalam sepanjang sejarah pemilihan Gubernur Jawa Timur akan tercatat, ada Gubernur dan Wakil Gubernur (dari KARSA) yang nyata-nyata telah diputuskan Majelis Hakim melanggar hukum (*onrechtmatig*) dalam proses pemilihannya, tetapi menang dalam pemilihan dan menjadi Gubernur serta Wakil Gubernur Jawa Timur. Dalam konteks ini, Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih memiliki catatan pelanggaran hukum (= melakukan kecurangan dan pelanggaran atau melakukan tindak pidana pemilukada) seperti diuraikan dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Ini merupakan bentuk putusan hukum yang kurang mencerminkan nilai-nilai keadilan, demokrasi dan kejujuran serta wibawa hukum sendiri.
- (3) Kendatipun demikian, putusan Mahkamah Konstitusi itu telah menggambarkan proses pertumbuhan dan perkembangan hukum pemilu di Indonesia ke arah yang lebih baik. Hakim tidak lagi menjadi corong atau terompet undang-undang, karena dalam perkara ini hakim sudah menggunakan *algemene rechtsbeginselen* (asas-asas hukum umum) untuk menemukan hukum dan keadilan. Asas-asas hukum itu mengutip Paul Scholten adalah '*tendezen, welke ons zedelijk oordeel aan het recht stelt*' atau tendensi-tendensi yang diisyaratkan pada hukum oleh pandangan kesusilaan kita.¹⁶ Dengan prinsip '*ius curia novit*' (hakim tahu hukumnya) maka hakim bertindak aktif (*actieve*

¹⁶ Lihat, Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Teknik Perancangannya*, (Bandung: Pustaka Sutra, 2009), hlm. 32.

rechter) untuk mencari kebenaran dan keadilan berdasarkan keyakinan hukumnya. Dalam hal kemudian ada anggapan bahwa Majelis Hakim dalam menangani perselisihan hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 ini telah melakukan ‘ultra petita’¹⁷, maka penulis berpandangan, bahwa ‘ultra petita’ merupakan konsekuensi logis dari prinsip *ius curia novit, actieve rechter* dan *rechtsvinding* (penemuan hukum) dalam mendapatkan hukum dan keadilan yang sebenar-benarnya melalui keyakinan hukumnya. Hakim Konstitusi dengan demikian bukan hanya berfungsi untuk melaksanakan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*the executive of the constitution*), akan tetapi juga mengawal dan menegakkan konstitusi (*the guardian of the constitution*), serta menjaga tegaknya Negara Indonesia sebagai negara hukum demokrasi di samping negara nomokrasi seperti di amanatkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 : ‘Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.’

D. PENUTUP

Demikianlah berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas kiranya dapat disimpulkan, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 mengenai penyelesaian perselisihan hasil Pemilu di Jawa Timur ternyata memiliki implikasi hukum. Pertama, pada perubahan konstitusi atau UUD 1945, khususnya Pasal 22E ayat (2); Kedua, terjadi pergeseran rezim hukum pemilu di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Beberapa catatan yang menarik dan penting untuk dicermati terkait dengan substansi atau materi Putusan Mahkamah Konstitusi atas perselisihan hasil perhitungan suara dalam pemilihan Gubernur Jawa Timur 2008 itu, diantaranya adalah bahwa Hakim Konstitusi dalam mendapatkan hukum dan keadilan, tidak terpasung oleh ketentuan-ketentuan yang bersifat yuridis-formal. Hakim Konstitusi juga tidak sekedar berfungsi

¹⁷ *Ultra petita* artinya melebihi dari apa yang dituntut.

untuk melaksanakan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*the executive of the constitution*), akan tetapi juga mengawal dan menegakkan konstitusi (*the guardian of the constitution*), serta menjaga tegaknya Negara Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis. Disarankan, agar ke depan ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 direvisi sehingga rumusannya berbunyi: *'Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah'*.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Buana Ilmu Populer.
- Dicey, A.V., 1959. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London: MacMillan.
- Ekatjahjana, Widodo dan Totok Sudaryanto, 2001. *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Ekatjahjana, Widodo, 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Bandung: Pustaka Sutra.
- _____, 2008. *Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: Pustaka Sutra.
- _____, 2009. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Teknik Perancangannya*, Bandung: Pustaka Sutra.
- Logemann, J.H.A., 1954. *Het Staatsrecht van Indonesie: Het Formele Systeem*, Bandung: van Hoeve.
- _____, 1954. *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, Jakarta: Saksama. (edisi Tahun 1975 oleh Ich-tiar Baru-Van Hoeve)
- Maarseveen, Henc van dan Ger van der Tang, 1978. *Written Constitutions, A Computerized Comparative Study*, New York: Oceana Publications, Inc., Dobbs, Ferry.
- M, Sri Soemantri., 2001. *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Strong, C.F., 1960. *Modern Political Constitutions*, London: Sigdwick & Jackson, Ltd.
- Wheare, K.C., *Modern Constitutions*, New York: Oxford University Press, Toronto.

PARTISIPASI MASYARAKAT ADAT SUKU ANAK DALAM (SAD) DALAM PEMILIHAN UMUM

Reko Dwi Salfutra, S.H.

Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi

Abstract

Its of reform process at domain punish and political in Indonesia during last years ago, since collapsing of autoritary regime, more and less are influences in arrangement of general election management process. Direct general election system peep out separate pessimism and optimism. In democratic state, management of general election strived to it's self-supporting the than political process and governance. Caused of that, the citizen partisipation on general election in Indonesia must to be making, and so the indigenou peoples participation, such as Suku Anak Dalam in Jambi. This matter is caused by in one party, do not be wanted the existence of intervention from political process and governance in general election. Through good governance discourse among others accountability element introduction and openness as prerequisite forming of strong and clean governance.

Keywords: Partisipation, Suku Anak Dalam, Democraton, General Election.

A. PENDAHULUAN

Sejak gerakan reformasi pada tahun 1998 bergulir, berbagai macam kasus hukum, mulai dari kasus Hak Asasi Manusia (HAM), Pidana, Perdata sampai pada masalah Politik

terus muncul silih berganti yang seakan-akan tidak pernah bisa untuk berhenti. Sebagian kasus sudah ada ketetapan hukum, akan tetapi yang lainnya, banyak yang masih belum jelas. Tidak mengherankan jika hukum seolah-olah menjadi barang mahal. Dalam keadaan yang demikian itu, era reformasi sebagai masa bangkitnya Indonesia dari segala keterpurukan dan penegakan hukum hanya angan-angan belaka.

Menurut Charles Himawan, krisis kehidupan berbangsa dan bernegara yang sedang dihadapi bangsa Indonesia tersebut antara lain karena persoalan etika dan perilaku kekuasaan. Silang pendapat, perdebatan, konflik dan upaya saling membanting kelantai terus berlangsung dikalangan *elite*, tanpa peduli dan menyadari bahwa seluruh rakyat sedang menderita. Semakin terasa tidak ada lagi jalan keluar yang demokratis, karena kedua cabang kekuasaan, yaitu legislatif dan eksekutif lebih suka bertikai ketimbang mencari bersama formula bagi pemecahan masalah sosial ekonomi masyarakat yang begitu mendesak inipun seakan-akan mewarnai dalam penegakan hukum serta pemenuhan hak-hak asasi rakyat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti problematika partisipasi masyarakat adat Suku Anak Dalam (SAD) dalam Pemilihan Umum (Pemilu).

Pemilu diselenggarakan di segala jenis tatanan politik, baik itu dalam sistem politik yang demokratis, otoriter maupun totaliter. Makna Pemilu yang paling esensial bagi suatu kehidupan politik yang demokratis adalah sebagai institusi pergantian dan perebutan kekuasaan yang dilakukan dengan regulasi, norma dan etika sehingga sirkulasi *elite* politik dapat dilakukan secara damai dan beradab. Jadi, Pemilu merupakan suatu proses di mana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan yang disini beraneka-ragam, mulai dari Presiden, wakil rakyat di pelbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa.¹

Pemilu merupakan suatu wadah untuk menyampaikan aspirasi rakyat sekaligus merupakan suatu bentuk pemenuhan

¹ Nadiroh, *Prospek dan Tantangan Civil Society di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Keluarga, 2007), hlm. 39.

terhadap hak-hak rakyat untuk berpartisipasi di dalam hukum dan pemerintahan yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Hal ini telah dipertegas dalam ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menentukan bahwa *“Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka hakekat pelaksanaan Pemilu dalam tatanan negara demokrasi dilaksanakan dengan cara mengakomodasi semua kepentingan dan aspirasi rakyat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga setiap warga negara berhak untuk berpartisipasi secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Didalam konsep ini, masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan kontrol. Partisipasi masyarakat dalam Pemilu merupakan suatu bentuk penerapan hak asasi manusia oleh individu secara kolektif untuk menentukan prioritas kebutuhan dan kepentingan mereka. Setiap individu maupun masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi secara langsung maupun tidak langsung dalam bidang politik melalui wakil-wakilnya di parlemen, untuk menentukan arah dan kebijakan negara.

Oleh karena itu, Pemerintah dituntut untuk melakukan kinerja aktif sehingga pemenuhan dan pengembangan terhadap konsep partisipasi kepada seluruh masyarakat Indonesia dapat terlaksana dengan baik, termasuk kepada masyarakat adat suku terpencil yang selama ini sangat rentan dilanggar hak asasinya, seperti masyarakat adat Suku Anak Dalam (SAD) yang merupakan kelompok sosial budaya bersifat lokal, terpencar dan/atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik

sosial, ekonomi maupun politik.² Masyarakat adat Suku Anak Dalam merupakan bagian dari masyarakat yang sangat rentan dilanggar hak asasinya. Kerentanan masyarakat adat Suku Anak Dalam ini terjadi karena ketidakmampuan mereka untuk menyuarakan pendapat ataupun keinginan sebagai orang yang minoritas di dalam suatu penduduk yang mayoritas dalam artian cara pandang terhadap kehidupan bernegara yang modern. Sejarah telah membuktikan bahwa jaminan terhadap hak-hak masyarakat adat Suku Anak Dalam belum sampai pada tahap implementasi sebagaimana diharapkan. Tidak hanya dalam permasalahan hukum dan politik saja, pelanggaran terhadap hak-hak asasi merekapun telah nyata terlihat dalam kehidupan sehari-hari, seperti dalam kasus yang terjadi di Kabupaten Sarolangun, Jambi. Oleh sebab itu, adanya konsep partisipatif terhadap masyarakat Suku Anak Dalam dari Pemerintah sebagai organisasi kekuasaan khususnya dalam penyelenggaraan Pemilu harus diterapkan guna menjamin hak-hak mereka dalam turut serta menentukan arah kebijakan negara.

Dalam jumlahnya sekitar 4.700 jiwa yang tersebar di beberapa wilayah, masyarakat adat Suku Anak Dalam semakin terhimpit dengan berbagai macam bentuk tekanan seiring dengan perkembangan zaman, bahkan pada tatanan reformasi yang sedang dilaksanakan bangsa dan negara Indonesia, Suku Anak Dalam dianggap sebagai salah satu komponen penghambat dari pembangunan nasional. Padahal, arti sesungguhnya dari suatu pembangunan adalah adanya partisipasi dari semua elemen bangsa dan negara, termasuk di dalamnya komunitas adat terpencil Suku Anak Dalam.

Mengingat Indonesia adalah negara hukum, maka masyarakat adat di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu kiranya diberi suatu pengaturan yang tidak hanya pada tataran normatif saja, melainkan juga dilaksanakan pada tataran empiris, sehingga akan tercapai suatu rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia dengan suatu harapan dapat menjamin

² Achmad Hamzah, *Komunilas Adat Terpencil dan Pelestarian Hutan*. (Jakarta: INFO SOCIETA, 2003), hlm. 13.

pemanfaatan bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat serta peningkatan mutu kehidupan manusia Indonesia sesuai dengan amanat konstitusi negara. Oleh sebab itu, penyelenggaraan pemerintahan harus kembali pada tataran falsafah bangsa yang merupakan kristalisasi nilai-nilai bangsa Indonesia. Pancasila sebagai dasar, ideologi dan falsafah hidup bangsa Indonesia (*staatfundamental norm*) merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh yang memberikan keyakinan dan kepercayaan kepada masyarakat Indonesia bahwa kebahagiaan hidup akan tercapai, jika didasarkan atas keselarasan, keserasian dan keseimbangan, baik dalam hubungan manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa sebagai makhluk ciptaan-Nya, hubungan manusia dengan alam, hubungan manusia dengan manusia lainnya maupun hubungan antara manusia dengan negara. Hal ini tentunya akan bermuara pada pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* di tengah-tengah penyelenggaraan pemerintahan.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dan untuk memperoleh gambaran yang tepat dan jelas mengenai permasalahan yang akan dibahas, maka tulisan ini akan mengkaji partisipasi masyarakat adat Suku Anak Dalam (SAD) dalam Pemilu melalui beberapa pokok permasalahan, yaitu :

1. Pengaturan Pemilu di Indonesia.
2. Partisipasi Masyarakat Adat Suku Anak Dalam dalam Pemilu

C. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Pemilu di Indonesia

Secara teoritis, Pemilu merupakan salah satu ciri dari sebuah sistem politik demokratis, dalam artian bahwa lembaga-lembaga Pemilu dan badan legislatif yang dihasilkannya merupakan satu-satunya penghubung yang sah antara rakyat dan pemerintah dalam suatu masyarakat modern. Sebagai prasyarat utama bagi rakyat untuk mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan mereka.³

³ Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia,

Menurut Jeanne Kirkpatrick, pemilihan secara demokratis bukan sekedar lambang, tetapi pemilihan harus mengandung beberapa syarat. *Pertama*, kompetitif, partai-partai dan para calon oposisi harus menikmati kebebasan berbicara, berkumpul dan bergerak untuk menyuarakan kritik mereka terhadap pemerintah secara terbuka. *Kedua*, berkala, pemilihan tidak memilih pemimpin seumur hidup. Pejabat yang terpilih bertanggung jawab kepada pemilih. Ini berarti pejabat di dalam negara demokratis harus menerima resiko dicopot dari jabatannya. *Ketiga*, inklusif (luas), pemilihan harus mengikutsertakan semua warga negara tanpa ada batasan-batasan yang sifatnya diskriminatif. Pemerintah yang dipilih oleh kelompok kecil masyarakat, bukanlah wujud dari demokrasi. *Keempat*, definitif, pemilihan menentukan kepemimpinan pemerintah, berdasarkan hukum dan konstitusi negara bersangkutan.⁴

Di negara manapun yang mengamalkan demokrasi, kredibilitas penguasa diuji melalui Pemilu. Khusus di negara-negara berkembang (Afrika dan Asia) pelaksanaan demokrasi sangat labil. Artinya, jika negara tersebut di tangan junta militer, maka Pemilu dilaksanakan di bawah tekanan, intimidasi, kekerasan dan menghalalkan segala cara untuk mempertahankan kekuasaan. Jika kuasa di tangan orang sipil, maka para politisi gadungan lincah membodohi rakyat dengan beraneka-ragam propaganda. Rakyat yang kebanyakan "buta politik" dan dililit kemiskinan, selamanya menjadi mangsa rezim junta militer dan rezim sipil gadungan. Anehnya, masyarakat model ini percaya, bahwa jantung mereka tidak bisa berdenyut tanpa penguasa, walaupun penguasa tersebut menindas hak-hak mereka.

Pemilu merupakan bagian dari pesta rakyat dan demokrasi. Namun apakah demokrasi sendiri telah hadir sebagai bagian yang akan mendeliberasikan rakyat. Kritik yang ingin dibangun terhadap pelaksanaan Pemilu dari tahun ke tahun yang terjadi adalah bagaimana sesungguhnya letak keberdayaan rakyat dan kekuasaannya di dalam pesta demokrasi lima tahunan tersebut.

2003), hlm. 112.

⁴ Malik Haramain dan MF. Nurhuda Y. *Mengawal Transisi "Refleksi atas Pemantauan Pemilu 1999"*, (Jakarta: JAMPI PB. PMII dan UNDP, 2000), hlm. 135.

Di zaman reformasi, Pemilu mungkin bukan sekedar pencontrengan semata ataupun suatu bentuk mekanisme yang melahirkan konsep terpilih atau tidak terpilih, namun dilihat dalam aspek luas bagaimana bergulir sebelum dan sesudahnya. Apakah pengejawantahan demokrasi untuk rakyat, hingga saat ini sudah sesungguhnya hadir dan dinikmati. Tidak pernah terlihat bagaimana *elit* melakukan kerja politik konkrit dan turun langsung ke rakyat untuk menyaksikan kondisi *riil* di tengah-tengah masyarakat. *Elit* politik terlalu sibuk dengan “*tebar pesona*” demi menambah daya pikat. Pikiran-pikiran *elit* lebih banyak berkutat pada persoalan perhitungan kampanye dari soal dana ratusan juta hingga miliaran rupiah demi pencitraan di ruang publik yang tidak teratur.

Sekitar Rp 96 triliun kas negara yang merupakan “uang rakyat” telah dikeluarkan demi pelaksanaan Pemilu. Angka yang besar bila mengingat bunga utang luar Negeri kita pada 2008 mencapai Rp 88 triliun. Pertanyaan yang menghadang adalah apa yang akan didapatkan rakyat untuk lima tahun kedepan dengan nominal dana yang sangat besar tersebut. Kontrak politik terhadap pemimpin tidak jelas dan segala sesuatu tidak adanya transparansi. Tidak mengherankan jika seluruh masyarakat Indonesia menjadi korban atas keganasan politik nasional.

Pemilu memang penting sebagai salah satu instrumen dan indikasi pemerintahan yang menerapkan sistem demokrasi. Partisipasi politik dan masyarakat juga menjadi ukuran sebagai bentuk nilai legitimasi bagi partai atau *elit* yang nantinya berkuasa. Namun ada yang perlu ditekankan bahwa pemilihan yang bermakna adalah mengetahui secara mendalam tentang alasan untuk memilih dan mendapat kepastian dari jawaban atas pilihan tersebut. Bersikap dalam menentukan pilihan merupakan bagian dari demokrasi, baik memilih atau tidak memilih adalah hak dari setiap warga negara. Semua adalah jawaban dan tidak bisa menafsirkan dalam satu makna tunggal dan diturunkan hanya menjadi persoalan *contreng-mencontreng*. Karena bersikap dengan kesadaran penuh dan kritis dalam politik itulah demokrasi mendekati kesempurnaan.

Dalam sejarah kenegaraan Indonesia, terdapat beberapa

perodesasi lahirnya Undang-Undang Pemilu di Indonesia. *Pertama*, lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Umum yang didorong oleh arus kehendak masyarakat yang segera menghentikan proses lempar tanggung jawab. Dalam perumusannya, rancangan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Umum dibahas dengan *fair* dalam badan perwakilan rakyat, sehingga secara kualitatif terdapat partisipasi masyarakat yang cukup tinggi. Selain itu, fungsi materi muatannya memainkan unsur atau memberikan signifikasi terhadap pengguna parameter aspiratif dan limitatif. Proses partisipasinya sebenarnya sudah menunjukkan aspirasi masyarakat mendapatkan saluran proporsional, sehingga dapat dilihat adanya jaminan kebebasan bagi masyarakat untuk memilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia. Undang-undang ini juga secara rinci menentukan sistem pemilu dan pokok-pokok proses pelaksanaannya.

Kedua, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum. Undang-undang ini didorong oleh keinginan rezim Orde Baru (ORBA) untuk membangun pemerintahan yang kuat yang dapat menjamin stabilitas nasional guna melaksanakan pembangunan yang bertitik berat pada ekonomi. Jalan yang ditempuh adalah otoriter-birokratis atau jalan konstitusional sehingga dalam penyelenggaraan Pemilu melahirkan sikap tertentu dari pemerintah, yaitu Pemilu harus dilaksanakan sesuai dengan tuntutan peraturan perundang-undangan dan kekuatan pemerintah harus mendapat jaminan untuk memenangkan Pemilu.

Ketiga, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum yang merupakan dorongan oleh arus kehendak masyarakat yang segera menuntaskan tujuan dan harapan dari tuntutan reformasi. Secara kualitatif dalam perumusannya terdapat partisipasi masyarakat yang cukup tinggi. Fungsi materi muatannya juga memainkan unsur atau memberikan signifikasi bagi pengguna parameter aspiratif dan limitatif.

Keempat, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menentukan bahwa "*Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".

2. Partisipasi Masyarakat Adat Suku Anak Dalam (SAD) dalam Pemilu

Indonesia bukanlah seperti negara-negara yang menjalankan sistem yang otoriter dan totaliter, yang berbasiskan komunis sebagai ideologi resminya. Rezim Orde Baru juga bukan pemerintahan yang berbentuk diktatorial militer seperti di Chile ataupun Birma. Kepala pemerintahan di Indonesia seorang Presiden yang dipilih secara konstitusional dalam wadah Pemilu. Sebaliknya, dalam sistem negara-negara otoriter dan totaliter, kebebasan untuk dapat mengekspresikan hak-hak dasar sangatlah terbatas atau malahan bisa dikatakan tidak ada sama sekali. Rakyat yang hidup di bawah sistem otoriter dan totaliter sangat tertekan, karena segala bentuk kegiatan yang dilakukan harus dengan sepengetahuan aparat negara. Negara memaksakan pemahaman ideologi resmi negara lewat program *indoktrinasi*, dan pikiran rakyat dikontrol dan diarahkan sesuai kehendak penguasa. Tidak ada perbedaan atau penafsiran atas persoalan sosial politik yang menyimpang dari apa yang telah digariskan sebagai suatu "kebenaran" negara⁵. Bentuk-bentuk kontrol terhadap pikiran dan pendapat rakyat kemudian mewujudkan dalam bentuk sensor oleh pemerintah, bahkan tidak dihormatinya hak-hak asasi manusia untuk berpartisipasi dalam kancah politik nasional.

Meskipun rezim otoriter yang dibangun oleh pemerintah melakukan tindakan pembatasan dan pelanggaran atas hak asasi manusia dari rakyat yang bertentangan dengan demokrasi,

⁵ HM. Wahyudin Husein dan Hufron, *Hukum, Politik & Kepentingan*, (Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2008), hlm. 109

namun rezim otoriter selalu mengakui sebagai rezim yang menjalankan sistem pemerintahan yang berlandaskan demokrasi yang mengedepankan aspirasi seluruh rakyat. Demokrasi sebagai sebuah landasan operasional negara, memiliki prinsip-prinsip yang harus dipraktekkan oleh negara yang ingin disebut sebagai negara demokratis dan bukan hanya pengakuan semata.

Menurut *Robert A. Dahl* seperti yang dikutip oleh *HM. Wahyudin Husein* dan *Hufron*⁶ bahwa demokrasi memiliki sejumlah pengertian maupun syarat-syarat yang dapat diidentifikasi sebagai ciri-cirinya yang utama, yaitu:

1. Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
2. Partisipasi efektif, yaitu adanya kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
3. Pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
4. Kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat;
5. Pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum. Dalam definisi ini, dapat dijelaskan bahwa adanya sikap yang mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi.

Kriteria demokrasi yang lebih menyeluruh diajukan oleh *Gwendolen M. Carter*, dan *John Herz*. *Carter* dan *Herz* mengonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang

⁶ *Ibid.*, hlm. 110

dicirikan dengan dijalankannya prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan terhadap individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif;
2. Adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan;
3. Persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada *Rule of Law* tanpa membedakan kedudukan politik;
4. Adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model yang efektif;
5. Diberikannya kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa;
6. Adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapapun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu;
7. Sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasi dan diskusi daripada koersi dan represi.⁷

Jadi, ketika penyelenggaraan kegiatan kenegaraan seperti Pemilu telah memunculkan suatu sikap apatis dari rakyat, tidak kritis akibat dari pembatasan-pembatasan politik menyebabkan melemahnya kontrol rakyat terhadap penyelenggaraan birokrasi pemerintahan itu sendiri, sehingga secara otomatis menyebabkan tidak akan terciptanya tatanan negara yang demokrasi. Birokrasi yang tanpa kontrol ini bermuara dengan semakin besarnya penyelewengan-penyelewengan kekuasaan. Usaha perubahan keadaan menuju keadaan yang lebih demokratis yang dilakukan oleh kelompok pro-demokrasi dengan sendirinya akan terus bermunculan. Oleh sebab itu, dalam mewujudkan tatanan kenegaraan yang demokratis khususnya dalam penyelenggaraan

⁷ *Ibid.*, hlm. 111.

Pemilu harus menitikberatkan kepada konsep partisipatif dari seluruh rakyat.

Partisipasi berasal dari kata *participation* (dalam Bahasa Inggris). Menurut *Black's Law Dictionary*, *participation* berarti, *the act of taking part in something, such as a partnership*.⁸ Kemudian pengertian kata partisipasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah hal turut berperan serta dalam suatu kegiatan, keikutsertaan atau peran serta (1988: 650).

Partisipasi masyarakat meliputi semua nama yang digunakan untuk menggambarkan bermacam-macam mekanisme, dan dipakai oleh individu atau kelompok untuk mengkomunikasikan pendapat atau pandangan mereka tentang suatu isu publik.

Masyarakat Transparansi Indonesia dalam uraiannya tentang prinsip-prinsip *good governance*, menempatkan partisipasi masyarakat pada prinsip yang pertama dan menjelaskan bahwa di dalam partisipasi masyarakat “*semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif*”.

Partisipasi masyarakat adat Suku Anak Dalam merupakan suatu bentuk partisipasi yang dilakukan oleh kelompok khusus. Partisipasi dari masyarakat adat pada umumnya sepanjang berkaitan dengan kepentingan masyarakat adat tersebut, dan sepanjang mempengaruhi kondisi lingkungan dan kehidupan mereka sehari-hari serta berkenaan dengan pemenuhan hak-hak mereka sebagai bagian dari warga negara.

Pengaturan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat di dalam penyelenggaraan Pemilu ini diatur dalam Pasal 244 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menentukan

⁸ A. Garner, Bryan (ed),. *Black's Law, Law Dictionary*, Seventh Edition, (St. Paul Minn: West Group, 1999)

bahwa:

- (1) *Pemilu diselenggarakan dengan partisipasi masyarakat;*
- (2) *Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk sosialisasi Pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu, dan penghitungan cepat hasil Pemilu, dengan ketentuan:*
 - a. *tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu.*
 - b. *tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan Pemilu.*
 - c. *bertujuan meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara luas.*
 - d. *mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan Pemilu yang aman, damai, tertib, dan lancar.*

Ketentuan tersebut menegaskan adanya partisipasi semua masyarakat dalam Pemilu, termasuk partisipasi dari masyarakat adat Suku Anak Dalam (SAD) yang selama ini didiskriminasikan. Suku Anak Dalam sebagai komunitas terpencil merupakan komunitas kecil dan homogen, pranata sosial bertumpu pada hubungan kekerabatan. Pada umumnya, terpencil secara geografis dan relatif sulit dijangkau, masih hidup dengan sistem ekonomi subsisten. Peralatan dan teknologinya sederhana, ketergantungan pada lingkungan dan sumber daya alam setempat relatif tinggi, terbatasnya akses pelayanan sosial, ekonomi dan politik. Namun demikian, sekiranya perlu dipahami bahwa setiap masyarakat disetiap era perkembangannya memiliki ideologi perubahannya sendiri. Ideologi ini digunakan sebagai *guide* di dalam mempromosi perubahan baik dalam tataran sosial maupun dalam tataran individu, khususnya dalam aspek pendidikan, *engineering* dan *enforcement*. Ketiga aspek ini dijadikan paradigma dan dijadikan pula sebagai indikator di dalam suatu perubahan menuju reformasi yang demokratis.

Jelaslah bahwa wujud dari tindakan demokratis ialah partisipasi aktif warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Apapun tingkat peran warga, suasana demokrasi yang sesungguhnya tergantung pada partisipasi aktif dan penuh kesadaran oleh warganya. Hak-hak dasar yang tidak bisa ditolak, seperti kebebasan berbicara, berserikat dan beragama adalah inti untuk melakukan partisipasi bagi warga negara.⁹

Dalam kaitannya dengan Pemilu, partisipasi masyarakat adat Suku Anak Dalam dilakukan bukan hanya ingin mengambil pengakuan dari mereka, namun lebih jauh lagi, dilakukan untuk mengikutsertakan masyarakat dalam semua proses pembangunan. Partisipasi masyarakat adat Suku Anak Dalam tersebut lepas dari intervensi (pemaksaan untuk berpartisipasi) pemerintah dan merupakan kehendak penuh dari warga negara yang memiliki komitmen terhadap pembangunan bangsa dan negara.

Masyarakat yang terpinggirkan dari segi pemikiran dan juga kemampuan ekonomi ini menjadi bagian terisolir dari kehidupan kenegaraan. Kondisi yang terjadi adalah bentuk pengawasan berlebihan. Klaim paling nyata adalah menyatakan bahwa Pemilu adalah jawaban bagi kesulitan di dalam masyarakat. Namun, apa yang terjadi sebelumnya adalah menihilkan bentuk perjanjian politik atas kedaulatan rakyat untuk dapat mengontrol secara lugas keterwakilan suaranya kepada legislatif. Pengalaman sejarah Pemilu dalam dua periode dan pemerintahan pasca reformasi, maupun lembaga negara lainnya masih jauh untuk mewujudkan pemenuhan kesejahteraan secara adil dan merata, hingga sekarang masih jauh di atas angan-angan. Bentuk kegagalan selalu hadir setelahnya, tidak ada pertanggungjawaban moral dari para *elit* untuk menyukseskan janji yang sebelumnya dihembuskan untuk memberdayakan mereka sehingga mereka tidak hanya dimanfaatkan sebagai pemenuhan suara dalam Pemilu semata, melainkan dapat dilindungi untuk waktu mendatang.

Mengingat tidak besarnya keterlibatan Suku Anak Dalam terhadap Pemilu, maka pemerintah sekiranya perlu untuk

⁹ Malik Haramain dan MF. Nurhuda *Op.cit.*, hlm. 103.

mendayagunakan konsep-konsep pembangunan hak-hak masyarakat (*the right to development*) pada umumnya dan konsep pembangunan manusia Indonesia seutuhnya (*human development*) pada khususnya untuk mendorong pencapaian prinsip-prinsip *good governance* dalam wadah negara yang demokratis. Pemerintah harus memberikan pengakuan, tidak hanya dalam konsep (*mind*), tetapi juga dalam tindakan (*policy*) atas hak untuk berpartisipasi di dalam Pemilu.

D. PENUTUP

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di dalam ketentuan tersebut, dijaminnya partisipasi masyarakat Indonesia di dalam penyelenggaraan Pemilu, termasuk keikutsertaan masyarakat adat Suku Anak Dalam yang sangat rentan dilanggar hak-hak asasinya. Konsep partisipasi masyarakat adat Suku Anak Dalam (SAD) dalam penyelenggaraan Pemilu belum dapat terakomodasi dengan baik di tengah-tengah era reformasi yang seharusnya demokratis. Masyarakat adat Suku Anak Dalam (SAD) seakan-akan telah didiskriminasikan oleh pemerintah. Andaiapun mereka diikutsertakan dalam Pemilu, mereka hanya dibutuhkan sekedar pemenuhan terhadap “suara” untuk memenangkan calon dewan legislatif maupun eksekutif semata, sementara hak-hak mereka untuk mendapatkan kesejahteraan semakin menjauh dari mereka.

Oleh sebab itu, semua elemen bangsa harus memperkuat visi dan komitmen bahwa pemerintah yang akan kita wujudkan melalui reformasi adalah pemerintahan yang demokratis, transparan, akuntabel dengan penyelenggaraan sistem secara efektif dan efisien serta menghargai hak-hak kemanusiaan. Pengaturan terhadap hak untuk berpartisipasi di dalam penyelenggaraan pemilu bagi mereka harus benar-benar jelas, tidak sebatas pengakuan. Akan tetapi pemerintah harus mampu melakukan pemenuhan terhadap hak-hak asasi mereka. Mereka harus dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik

secara langsung maupun tidak langsung. Bentuk dan sistem pemerintahan seperti itulah yang sedang dibangun dan akan diwujudkan melalui reformasi. *Kristalisasi* dari bentuk dan sistem pemerintahan yang demokratis, transparan dan akuntabel itulah yang dimaknakan dengan Indonesia baru.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, 2003. *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia.
- A. Garner, Bryan (ed), 1999. *Black's Law, Law Dictionary*, Seventh Edition, St. Paul Minn: West Group.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan 1, Jakarta: Balai Pustaka.
- Hamzah, Achmad, 2003. *Komunilas Adat Terpencil dan Pelestarian Hutan*. Jakarta: INFO SOCIETA.
- Haramain, Malik dan MF. Nurhuda Y, 2000. *Mengawal Transisi "Refleksi atas Pemantauan Pemilu 1999"*, Cetakan Pertama, Jakarta: JAMPI PB. PMII dan UNDP.
- Husein, HM. Wahyudin dan Hufron, 2008. *Hukum, Politik & Kepentingan*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Masyarakat Transparansi Indonesia. Prinsip-prinsip Good Governance, <http://www.transparansi.or.id>.
- Nadiroh, 2007. *Prospek dan Tantangan Civil Society di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Keluarga.

BIODATA PENULIS

Prof. Rozali Abdullah, SH.

Mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Jambi beberapa periode. Sekarang menjabat sebagai Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Politik (STIPOL) Nurdin Hamzah Jambi. Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Jambi Tahun 2003-2008 ini juga tergolong aktif menulis buku mengenai pemerintahan daerah, peradilan tata usaha negara, dan hak asasi manusia.

Prof. Dr. Sukamto Satoto, SH. MH

Lahir Temanggung pada tahun 1955. Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi ini merupakan alumni Universitas Gadjah Mada tahun 1983, menyelesaikan pendidikan Magister (S2) tahun 1998, dan gelar Doktor tahun 2003 juga di Universitas Airlangga. Jabatan Guru Besar disandanginya sejak awal tahun 2009 ini.

Dr. Elektison Somi, SH., M.Hum

Dosen Fakultas Hukum dan Magister Ilmu Hukum Universitas Bengkulu, serta menjadi dosen di beberapa Perguruan Tinggi Swasta. Menyelesaikan pendidikan Magister (S2) pada tahun 2002 dan Pendidikan Doktor (S3) pada tahun 2006, dari Universitas Padjajaran (Unpad) Bandung.

Dasril Radjab, SH. MH.

Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi. Lahir di Pasaman, Sumatera Barat, 9 Desember 1957. Alumni Fakultas Hukum Universitas Andalas Tahun 1983 menyelesaikan pendidikan magister (S2) di Sumatera Utara tahun 1997.

Dr. Mirza Nasution, SH. MH

Dosen Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Sumatera Utara. Lahir di Medan Tanggal 26 November 1972.

Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H.,M.Hum

Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember dan beberapa Perguruan Tinggi Swasta ini lahir pada tanggal 1 Mei 1971. Lulus pendidikan Sarjana (S1) pada tahun 1993 dari Fakultas Hukum Universitas Jember, Pendidikan Magister (S2) Tahun 2002 dari Universitas Padjajaran bandung, dan Doktor (S3) juga diraih dari Universitas Padjajaran (Unpad) bandung pada tahun 2007. Pada tahun 2006-2008 menjadi Staf Ahli DPR RI. Aktif menulis beberapa buku mengenai ketatanegaraan dan perundang-undangan.

Reko Dwi Salfutra, SH.

Alumni Fakultas Hukum Universitas Jambi Tahun 2008. Sekarang tercatat sebagai Mahasiswa pada Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi.

KETENTUAN PENULISAN *JURNAL KONSTITUSI*

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

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

1. Emmanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentor HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-9.
3. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa: Arief Sidharta, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 7.
4. "Jumlah BUMNDiciutkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.
5. Priyono 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 3rd Conference of the International Association for Water Kaw (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
5. Indonesia, *Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
6. *Republika*, "Jumlah BUMN Dicutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, Priyono. Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

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

Tulisan dilampiri dengan biodata dan foto serta alamat email, tulisan dikirim via email ke alamat: bustatuna_inda@yahoo.co.id