



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI DAN
KEMITRAAN DAERAH FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG

JURNAL KONSTITUSI

PKKKD-FH UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG

Volume II Nomor 1, Juni 2009

- Tinjauan tentang Mekanisme Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Berdasarkan Peraturan MK No.16 Tahun 2009
Dr. Widodo Ekatjahjana, SH., M.Hum.

- Aspek Sosiologis dalam Pemilu Legislatif Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2008
Sudiyana, SH., M.Hum

- Implikasi Putusan MK atas Judicial Review UU No.10 Tahun 2008 Pasal 245 terkait Larangan Survei, Jajak Pendapat dan Quick Count pada Hari Tenang dan Pelaksanaan Pemilu
Rina Yuli Astuti, SH.

- Pemilihan Umum 2009 Sebuah Eksperimentasi Demokrasi Menuju Konsolidasi Demokrasi
Catur Adi Subagio, SH.

- Pengawasan Pemilu dengan Pendekatan Komprehensif Menuju Pemilu yang Berkualitas
Sunarno, SH., M.Hum.



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI DAN
KEMITRAAN DAERAH FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG

JURNAL KONSTITUSI

PKKKD-FH UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG

**Membangun konstusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume II Nomor 1
Juni 2009**

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

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

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

PO BOX 999
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Jurnal
KONSTITUSI

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

MITRA BESTARI

Prof. Dr. Sapteno
Prof. Dr. Husni Jalal
Prof. Dr. Arief Hidayat

PENANGGUNGJAWAB

Dekan FH Universitas Muhammadiyah Magelang

Redaktur

Habib Muhsin Syafingi, S.H., M.Hum

Penyunting/Editor

Suharso, S.H., M.H.
Dyah Adriantini Sintha Dewi, S.H., MHum

Redaktur Pelaksana

Catur Adi Subagio, S.H.

Sekretariat

Drs. Budi Sulistyو Nugroho

Diterbitkan oleh:

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

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

Pengantar Redaksi.....	4
<input type="checkbox"/> Tinjauan Tentang Mekanisme Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD Dan DPRD Berdasarkan Peraturan MK No. 16 Tahun 2009 Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H.,M.Hum.....	6
<input type="checkbox"/> Aspek Sosiologis Dalam Pemilu Legislatif Berdasarkan UU. 10 Tahun 2008. Sudiyana, SH.,M.Hum.....	26
<input type="checkbox"/> Implikasi Putusan MK atas Judicial Review UU No. 10 Tahun 2008 Pasal 245 terkait Larangan Survei, Jajak Pendapat dan Quick Count pada Hari Tenang dan Pelaksanaan Pemilu. Rina Yuli Astuti, S.H.....	42
<input type="checkbox"/> Pemilihan Umum 2009 Sebuah Eksperimentasi Demokrasi Menuju Konsolidasi Demokrasi Catur Adi Subagio, SH.....	67
<input type="checkbox"/> Pengawasan Pemilu Dengan Pendekatan Komprehensif Menuju Pemilu Yang Berkualitas Sunarno, S.H.,M.Hum.....	83
<input type="checkbox"/> Biodata Penulis	99
<input type="checkbox"/> Ketentuan Penulis Jurnal Konstitusi	101

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

PENGANTAR REDAKSI

Jurnal Konstitusi edisi II tahun 2009 Universitas Muhammadiyah Magelang ini mengangkat beberapa isu hukum yang berkembang di masyarakat berkaitan dengan masalah penjabaran demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan yang berkaitan dengan masalah Pemilu ditinjau dari berbagai aspek, baik dari aspek yuridis, sosiologis serta kaitannya dengan konsep masyarakat madani. Mengingat banyak permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan Pemilu Legislatif 2009 yang dapat diangkat dalam sebuah tulisan ilmiah.

Mengawali artikel ilmiah ini, **Widodo Ekatjahja** mengangkat judul tulisan “Tinjauan tentang mekanisme penyelesaian perselisihan hasil Pemilu anggota DPRD berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009”. Dari pengupasan secara mendalam beliau menyimpulkan bahwa mekanisme Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU) anggota DPR, DPRD dan DPD seharusnya dilakukan dengan bertumpu pada karakteristik dan asas-asas hukum yang melandasi hukum acara penyelesaian PHPU, di samping bertumpu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa asas hukum acara tersebut diantaranya adalah asas persidangan yang sederhana, murah dan cepat, asas persidangan terbuka untuk umum dan asas praduga *rechtmatic*.

Aspek sosiologis diangkat sebagai tema dalam tulisan **Sudiyana** di mana Pemilu merupakan sarana berdemokrasi bagi masyarakat dalam membentuk suatu pemerintahan yang berdaulat. Adanya sebagian masyarakat yang belum dapat memaknai Pemilu, terlihat dalam merespon yang masih bersifat materialistis-pragmatis. Pemilu berpengaruh pada kehidupan masyarakat baik di bidang perekonomian, sosial budaya, keagamaan, pembangunan desa, hukum dan lain sebagainya.

Rina Yuli Astuti menyoroti berkaitan partisipasi rakyat yang merupakan sebuah keniscayaan dalam sebuah proses demokrasi, termasuk partisipasi akademik dengan melakukan *quick count*. Tapi ini telah dinaikkan terutama dalam UU Pemilu Pasal 245

ayat 2,3,5 yang melarang lembaga survei melakukan survei pada hari tenang, serta pada hari pemungutan suara. Hal ini kemudian memotivasi Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia mengajukan *judicial review* kepada MK yang kemudian dikabulkan MK dan selanjutnya membatalkan Pasal 245 tersebut.

Sementara itu, **Catur Adi Subagio** menyoroti tentang demokrasi yang ternyata memiliki daya tarik yang luar biasa. Semua negara akan merasa tidak nyaman, kalau negara itu dikenal dengan negara yang tidak demokratis. Demokrasi sebagai suatu sistem politik memerlukan proses, demikian pula di negara kita sehingga diperlukan konsolidasi demokrasi sebagai langkah untuk memperteguh dan memperkuat demokrasi dalam sistem ketatanegaraan yang mana tidak dengan serta merta dapat dihitung dalam jangka waktu tertentu, sehingga perlu adanya eksperimentasi. Bahkan dengan memberikan patokan setelah Pemilu tahun 2009, belumlah cukup.

Edisi II Tahun 2009 dari Jurnal Konstitusi Universitas Muhammadiyah Magelang ini ditutup dengan artikel karya **Sunarno** dengan mengambil judul Pengawasan Pemilu dengan Pendekatan Komprehensif menuju Pemilu yang bewrkualitas. Tulisan ini menganalisis berbagai bentuk pelanggaran dan sengketa pemilu dari tahun ke tahun termasuk tahun 2009 ini maka sangat perlu dibangun system pengawasan terpadu sehingga memungkinkan penanganan sengketa dan pelanggaran pemilu didekati dari berbagai system hukum setidaknya system hukum tata Negara dan system hukum administrasi Negara agar berbagai bentuk pelanggaran dapat secara efektif dijangkau oleh penegakan hukum.

Redaksi berharap dengan hadirnya Jurnal Konstitusi edisi II tahun 2009 ini dapat berperan serta dalam membangun konstitusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi semakin mendapatkan sambutan yang baik.

Selamat membaca !

**TINJAUAN TENTANG MEKANISME PENYELESAIAN
PERSELISIHAN HASIL PEMILU ANGGOTA DPR, DPD
DAN DPRD BERDASARKAN
PERATURAN MK NO. 16 TAHUN 2009**

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

Abstract

Disputes resolution of general election result of parliament in Indonesia should be carried out base on characteristic and legal principles that become basis of procedural law of disputes resolution by the Constitutional Court. The characteristic and legal principle related between one to another. Characteristic of the procedural law seems to mechanism of dispute resolution of general election result in court session. The legal principles cover principle of the fast, cheap, and simple court session, principle of the opened court session to public, the (rechtmatig) validity presumption principle, etc.

Keyword : *Mekanisme, PHPU, Mahkamah Konstitusi*

A. PENDAHULUAN

Pemilihan umum atau pemilu memang bukanlah segala-galanya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis. Pemilu adalah sarana bagi pelaksanaan prinsip demokrasi, dan sendi-sendi demokrasi bukan hanya terletak pada pemilu. Tetapi bagaimanapun juga, dalam negara demokrasi, pemilu memiliki arti yang sangat penting dalam proses dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak ada negara atau pemerintahan di dunia ini yang mengklaim dirinya sebagai negara atau pemerintahan yang demokratis, yang tidak menjadikan pemilu sebagai sarana bagi pelebagaan prinsip demokrasi di dalam kehidupan bernegaranya.

Pada hakikatnya, pemilu di negara manapun mempunyai esensi yang sama. Pemilu, berarti rakyat melakukan kegiatan

memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Pemimpin yang dipilih itu tentu diharapkan akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.

Dalam negara hukum yang demokratis, kegiatan memilih orang atau sekelompok orang untuk menjadi pemimpin atau untuk duduk di lembaga-lembaga kenegaraan melalui pemilu, idealnya diselenggarakan dengan prinsip-prinsip pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Akan tetapi, walaupun prinsip-prinsip itu sudah dianut dalam peraturan perundang-undangan, dalam praktiknya, tidak jarang pelaksanaan pemilu itu masih menimbulkan perselisihan. Perselisihan dalam pemilu itu dapat terjadi diantaranya disebabkan karena adanya pelanggaran, kecurangan, kesalahan, baik yang dilakukan oleh peserta maupun penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dibentuklah kemudian sebuah lembaga peradilan yang khusus menangani perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU), di samping lembaga peradilan umum. Lembaga peradilan yang menangani perkara PHPU inilah yang kemudian dikenal dengan Mahkamah Konstitusi.

Menurut Undang-undang, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan bagi penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum di tingkat pertama dan terakhir. Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara ini bersifat final dan mengikat.

Dalam sistem peradilan perselisihan hasil pemilihan umum ini, penetapan Komisi Pemilihan Umum (KPU) atas hasil perhitungan suara dari pemilihan umum menjadi *objectum litis* atau objek sengketa. Dengan demikian, dalam sistem peradilan ini, yang diperkarakan bukan mengenai tindak pelanggaran atau kecurangan yang terjadi selama proses pemilihan umum itu berlangsung. *Objectum litis* sebagai objek perkara dalam hal ini harus benar-benar berkaitan dengan hasil perhitungan suara yang menyebabkan atau menentukan menang kalahnya atau diperoleh tidaknya kursi bagi peserta pemilihan umum sebagai akibat dari penetapan oleh KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum. Sedangkan, *subjectum litis* untuk perkara perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) ini

Undang-undang telah menentukan dengan jelas, yaitu peserta pemilu dan penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU. Bagaimana mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum itu dilaksanakan? Dan hal-hal apa sajakah yang perlu dipahami berkenaan dengan karakteristik hukum acara penyelesaian PHPU di Mahkamah Konstitusi ? Tulisan ini akan mengkajinya.

B. PERMASALAHAN

Permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah, bagaimanakah penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) anggota DPR, DPD dan DPRD dalam praktik ketatanegaraan Indonesia seharusnya dilakukan ?

C. PEMBAHASAN

1. Pendekatan Kepustakaan

Arbi Sanit mengemukakan, bahwa pemilu pada dasarnya memiliki 4 (empat) fungsi utama, yaitu: (1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; (2) pembentukan perwakilan politik rakyat; (3) sirkulasi elit penguasa; dan (4) pendidikan politik.¹ Dilandasi oleh keempat fungsi utama pemilu tersebut, maka sudah semestinya penyelenggaraan pemilu itu agar berlangsung secara baik, teratur, adil, dan tertib harus bertumpu pada aturan hukum yang menjadi landasannya. Aturan hukum yang menjadi landasan bagi seluruh rangkaian penyelenggaraan pemilu inilah yang disebut dengan hukum pemilu.

Hukum Pemilu adalah hukum yang mengatur tentang seluruh rangkaian kegiatan pemilihan umum (pemilu), yang terdiri dari seperangkat norma-norma hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis (berupa asas-asas hukum) yang menjadi landasan keabsahan bagi terselenggaranya pemilu dan penegakan hukumnya. Hukum Pemilu merupakan salah satu ranting ilmu yang menjadi bagian dari ilmu Hukum Tata Negara (*staatsrecht wettenschap*). Burkens mengemukakan, sebagai ilmu, Hukum Tata Negara mempunyai objek penyelidikan

¹ Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, (Pustaka Pelajar, Jakarta, 1997,) hlm. 158.

tentang sistem pengambilan keputusan (dalam) negara yang distrukturkan dalam hukum (tata negara) positif.²

Logemann mengemukakan, bahwa Hukum Tata Negara itu dibedakan dalam : (1) sistem formalnya yang mempersoalkan organ-organ negara, susunan organ-organ itu dan tugasnya masing-masing berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku. Karena disini wewenang atau kompetensi organ-organ itu yang terutama tampil ke muka, maka ajaran tentang sistem formal itu disebut juga '*competentieleer*' (ajaran kompetensi); (2) Sistem materiil yang membahas tipe pemerintahan negara dan cita-cita kenegaraan yang menjadi landasan dari organisasi kenegaraan itu.³

Menurut Socrates, adanya negara itu adalah karena suatu keharusan yang obyektif yang disebabkan oleh kodrat manusia. Tugas negara adalah mendatangkan keadilan, yang baru dapat terjelma bilamana negara diperintah oleh orang-orang yang dipilih secara seksama.⁴ Akan tetapi memilih orang-orang yang duduk dalam jabatan-jabatan negara itu ternyata tidaklah mudah. Harus ada sistem atau mekanisme yang benar-benar demokratis yang dilaksanakan berdasarkan hukum dan keadilan, kejujuran, serta kebebasan dalam memilih. Jika jaminan tersebut tidak ada, atau hanya bersifat formalitas saja, maka dapat dipastikan, pemilihan yang dimaksudkan untuk menempatkan orang-orang yang tepat dalam jabatan-jabatan negara itu, akan menghasilkan pejabat-pejabat negara atau pemerintahan yang tidak atau kurang baik. Pemilu dengan demikian, bukan saja sekedar institusi bagi berlangsungnya proses demokrasi, akan tetapi juga institusi yang dapat digunakan untuk menguji tegaknya nilai-nilai demokrasi, hukum dan keadilan. Dengan demikian, negara menurut Socrates bukanlah merupakan suatu organisasi yang didirikan manusia untuk kepentingan dirinya pribadi, melainkan merupakan suatu susunan yang obyektif yang didasarkan kepada sifat hakikat manusia. Oleh karena itu negara berkewajiban

² Lihat, Sri Soemantri M., *Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, (Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001) hlm. 3.

³ Muchtar Affandi, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan, Suatu Studi Perbandingan*, Lembaga Penerbitan Fakultas Sosial Politik, (Universitas Padjadjaran, Bandung, 1982) hlm. 44.

⁴ Ibid, hlm. 130.

untuk melaksanakan dan menerapkan hukum dan keadilan sesuai dengan kesadaran hukum dan rasa keadilan setiap orang. Negara bukanlah untuk melayani kepentingan dan memenuhi kebutuhan para penguasa negara. Keadilan sejatilah yang harus menjadi landasan kerja dan pedoman pemerintahan negara.⁵

Dalam rangka memilih orang-orang yang akan ditempatkan dalam jabatan-jabatan negara, negara yang mengklaim dirinya sebagai 'negara demokrasi' harus membuka ruang yang luas agar rakyat terlibat dan berperan serta aktif dalam proses pengambilan keputusan melalui pemilihan umum. Negara tidak boleh membiarkan rakyatnya kehilangan hak-hak untuk memilih dan dipilih. Negara harus melindungi sekaligus menindak bagi siapapun yang berbuat curang dan melanggar prinsip-prinsip pemilihan yang demokratis, bebas, jujur dan berdasarkan pada hukum dan keadilan. Negara oleh karena itu bertanggungjawab penuh atas terselenggaranya pemilihan umum yang demokratis, bebas, jujur dan adil. Untuk itulah, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, negara kemudian membentuk dan menugaskan sebuah komisi negara (*state commission*) untuk menyelenggarakan pemilihan umum sesuai dengan amanat konstitusi. Komisi inilah yang disebut dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Relevan dengan kedudukan KPU sebagai sebuah komisi negara, Asimov berpendapat, bahwa suatu komisi negara dapat dibedakan paling tidak dalam 2 (dua) kategori, yaitu :

komisi negara independen, dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudisial;

komisi negara biasa (*state commissions*), yaitu komisi negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, komisi negara dapat dibentuk dengan beberapa kriteria sebagai berikut:

komisi negara yang dibentuk sebagai institusi yang independen dan berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif;

⁵ *Ibid*, hlm. 131.

komisi negara yang dibentuk sebagai institusi yang menjadi bagian dari atau paling tidak membantu tugas dan fungsi dari cabang kekuasaan eksekutif atau legislatif atau yudikatif;

komisi negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945;

komisi negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR, DPD, Presiden, Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan BPK. Lembaga-lembaga negara inilah yang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjalankan tugas atau fungsi utama dari kekuasaan negara. Oleh karena itu lembaga-lembaga negara ini disebut pula sebagai *'main state organs'* atau *'principal state organs'*. Di samping *'main state organs'*, sistem ketatanegaraan Indonesia juga mengenal apa yang disebut dengan *'state auxiliary bodies'*. Lembaga-lembaga negara ini menurut Sri Soemantri M., memiliki tugas dan fungsi untuk melayani lembaga-lembaga negara utama (*main state organs*).⁶

Sebagai *'state auxiliary bodies'*, KPU menurut Undang-Undang Dasar 1945 memiliki tugas untuk menyelenggarakan pemilu. Didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 (tentang Penyelenggara Pemilu) disebutkan, bahwa salah satu tugas, wewenang dan kewajiban KPU adalah menerbitkan Keputusan KPU untuk mengesahkan hasil pemilu dan mengumumkannya (Pasal 8, huruf j). Sifat Keputusan KPU ini bukan merupakan keputusan yang bersifat final, artinya keputusan pengesahan hasil pemilu itu masih terbuka untuk diuji secara hukum keabsahan (validitasnya). Dengan demikian, sifat Keputusan KPU itu baru sebatas diduga 'sah' menurut hukum (praduga keabsahan atau praduga *rechtmatic*) kecuali ada pembuktian sebaliknya dan

⁶ Sri Soemantri M., *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, dalam Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2008, hlm. 204.

pembatalan dari lembaga peradilan yang berwenang untuk itu. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir yang memiliki kewenangan untuk menangani Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang timbul sebagai akibat terbitnya keputusan KPU tentang hasil pemilu. Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan badan peradilan yang bersifat final. Artinya terhadap putusan tersebut tidak ada lagi upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Dengan demikian, putusan itu merupakan putusan pengadilan yang telah *in kracht van gewijsde* (mempunyai kekuatan hukum tetap) dan memperoleh *resjudicata pro veritate habetur* (kekuatan mengikat). Secara teoretis, dalam hukum, putusan yang telah '*in kracht van gewijsde*' dan memperoleh *resjudicata pro veritate habetur* adalah :

- (1) putusan pengadilan tingkat pertama yang sudah tidak dapat dilawan atau dimintakan pemeriksaan banding lagi;
- (2) putusan pengadilan tinggi yang tidak dimintakan pemeriksaan kasasi lagi;
- (3) putusan Mahkamah Agung dalam tingkat;
- (4) putusan Mahkamah Konstitusi sebagai pengadilan tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final dan mengikat.

Untuk memahami bagaimana peradilan Mahkamah Konstitusi dalam menangani perselisihan hasil pemilu dalam sistem peradilanannya, sub bab berikut ini akan menguraikan dan mengkajinya.

2. Alur Penyelesaian dan Kompetensi Absolut Peradilan PHPU

Telah diuraikan sebelumnya, bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan yang secara atributif memiliki wewenang untuk menangani perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) di Indonesia. Bagaimana sebenarnya alur penyelesaian dan kompetensi absolut peradilan PHPU itu? Secara teknis yuridis, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 (tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan

Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD) sebenarnya telah mengatur. Alur Penyelesaian dan Kompetensi Absolut Peradilan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) secara skematik dapat digambarkan sebagai berikut :

P E M I L U



Penghitungan Suara Pemilu



Penetapan Hasil Penghitungan Suara oleh KPU

PHPU =

- a. Penetapan KPU telah diumumkan secara nasional;
- b. Penetapan KPU itu mempengaruhi:
 - terpenuhinya ambang batas perolehan suara 2,5% (dua koma lima perseratus);
 - perolehan kursi partai politik peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan;
 - perolehan kursi partai politik dan partai politik lokal peserta Pemilu di Aceh;
 - terpilihnya calon anggota DPD

+

Penetapan
KPU tentang
perolehan
suara hasil
Pemilu



PHPU timbul dari :

Perbedaan hasil perhitungan antara KPU/Petugas dengan peserta pemilu/saksi.



Penyelesaian hukum PHPU melalui :

Peradilan PHPU ==> merupakan kompetensi absolut Mahkamah Konstitusi,

diperoleh dari :

1. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945
2. Pasal 259 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Wewenang Mahkamah Konstitusi mengikuti alur skema di atas adalah wewenang untuk memutuskan perkara perselisihan hukum PHPU. Oleh karena itu, wewenang peradilan Mahkamah Konstitusi ini dapat disebut sebagai *jurisdictio contentiosa* atau *contentieuse jurisdictie*, yang berarti peradilan dalam sengketa, dan bukan merupakan *jurisdictio voluntaria* atau *voluntaire jurisdictie* yang berarti peradilan sukarela. Yang terakhir ini merupakan pekerjaan-pekerjaan yang bukan berupa putusan perkara, dan sebenarnya adalah pekerjaan urusan pemerintahan (*bestuur*) yang diserahkan kepada Pengadilan, seperti pengangkatan seorang wali untuk seorang anak yang belum dewasa (dalam hukum perdata), pemberian izin kawin (dalam lapangan *berstuusrecht*), dll.

Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam rangka memutus perkara PHPU diatur melalui mekanisme atau prosedur yang telah baku dalam hukum acara penyelesaian PHPU. Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009, hukum acara penyelesaian PHPU telah diatur. Berikut ini beberapa hal yang perlu dipahami berkenaan dengan karakteristik hukum acara penyelesaian PHPU.

(1) Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU)

Perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan yang timbul sebagai akibat dari penetapan perolehan suara hasil Pemilu yang telah diumumkan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mempengaruhi :

- a. terpenuhinya ambang batas perolehan suara 2,5% (dua koma lima perseratus) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. perolehan kursi partai politik peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan;
- c. perolehan kursi partai politik dan partai politik lokal peserta Pemilu di Aceh;
- d. terpilihnya calon anggota DPD.

(2) Pemeriksaan Permohonan

Acara pemeriksaan permohonan ini terdiri dari 2 (dua) bagian, yaitu: (1) Pemeriksaan Pendahuluan; dan (2) Pemeriksaan Persidangan. Pemeriksaan Pendahuluan dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum oleh Panel Hakim yang sekurang-kurangnya dihadiri 3 (tiga) orang hakim. Dalam Pemeriksaan Pendahuluan, Panel Hakim memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009, serta memberi nasihat kepada Pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan apabila terdapat kekurangan.

Pasal 6 Peraturan Mahkamah Konstitusi tersebut mengatur ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- (1) Permohonan pembatalan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional oleh KPU hanya dapat diajukan oleh peserta Pemilu dalam jangka waktu paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak KPU mengumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional.
- (2) Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh Pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah dalam 12 (dua belas) rangkap setelah ditandatangani oleh :
 - a. Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal dari dewan pimpinan pusat atau nama yang sejenisnya dari partai politik peserta pemilu atau kuasanya;
 - b. Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal dari dewan pimpinan atau nama yang sejenisnya dari partai lokal atau kuasanya; atau
 - c. Calon anggota DPD peserta pemilu atau kuasanya.
- (3) Permohonan dapat dilakukan melalui permohonan online, surat elektronik, atau faksimili, dengan ketentuan permohonan asli sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sudah harus diterima oleh Mahkamah dalam jangka waktu paling lambat 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak berakhirnya tenggang waktu sebagaimana diatur pada ayat (1).

- (4) Permohonan sekurang-kurangnya memuat :
- a. nama dan alamat pemohon, nomor telepon (kantor, rumah, telepon seluler), nomor faksimili, dan/atau surat elektronik;
 - b. uraian yang jelas tentang :
 1. kesalahan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan hasil penghitungan yang benar menurut Pemohon;
 2. permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut Pemohon.
- (5) Permohonan yang diajukan disertai dengan bukti-bukti yang mendukung.

Pemohon wajib melengkapi dan/atau memperbaiki permohonannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam jangka waktu paling lambat 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam.

(3) Pemeriksaan Persidangan

Pemeriksaan persidangan dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum oleh Panel Hakim dan/atau Pleno Hakim. Pemeriksaan persidangan tersebut dilakukan segera setelah selesainya pemeriksaan pendahuluan. Proses pemeriksaan persidangan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut :

- a. jawaban Termohon;
- b. keterangan Pihak Terkait;
- c. pembuktian oleh Pemohon, Termohon, Turut Termohon, Pihak Terkait; dan
- d. kesimpulan.

Untuk kepentingan pembuktian Mahkamah dapat memanggil KPU Provinsi dan/atau Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh, KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota tertentu untuk hadir dan memberi keterangan persidangan. Dan, apabila dipandang perlu, Mahkamah dapat menetapkan putusan sela sebelum putusan akhir. Putusan sela yang dimaksud di sini

adalah putusan yang dijatuhkan oleh hakim sebelum putusan akhir berupa putusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang berkaitan dengan objek yang dipersengketakan yang hasilnya akan dipertimbangkan dalam putusan akhir.

(4) Alat Bukti

Alat bukti dalam perselisihan hasil Pemilu terdiri atas :

- a. surat atau tulisan;
- b. keterangan saksi;
- c. keterangan ahli;
- d. keterangan para pihak;
- e. petunjuk; dan
- f. informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik.

Berikut ini akan diuraikan tentang informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik serta alat bukti surat atau tulisan dan saksi. Informasi elektronik adalah satu atau sekumpulan data elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, *electronic data interchange* (EDI), surat elektronik (*e-mail*), telegram, teleks, telecopy, atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode, akses, simbol, atau perforasi yang telah diolah yang memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya; Sedangkan dokumen elektronik adalah setiap informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui komputer atau sistem elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.

Alat bukti surat atau tulisan terdiri atas :

- a. berita acara dan salinan pengumuman hasil pemungutan suara partai politik peserta Pemilu dan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD di Tempat Pemungutan Suara (TPS);

- b. berita acara dan salinan rekapitulasi jumlah suara partai politik peserta Pemilu dan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD dari Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK);
- c. berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara partai politik peserta Pemilu dan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD dari KPU Kabupaten/kota;
- d. berita acara dan salinan penetapan hasil penghitungan suara anggota DPRD kabupaten/kota;
- e. berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari KPU provinsi;
- f. berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara anggota DPRD provinsi;
- g. berita acara dan salinan rekapitulasi hasil penghitungan suara dari KPU;
- h. berita acara dan salinan penetapan hasil penghitungan suara secara nasional anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; dan
- i. salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang mempengaruhi perolehan suara partai politik peserta Pemilu dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; dan
- j. dokumen tertulis lainnya.

Mengenai saksi, hukum acara penyelesaian PPHU mengatur sebagai berikut. Saksi dalam perselisihan hasil Pemilu terdiri atas :

- a. saksi resmi peserta Pemilu; dan
- b. saksi pemantau Pemilu yang bersertifikat.

Saksi yang dimaksud di sini adalah saksi yang melihat, mendengar, atau memahami sendiri proses penghitungan suara yang diperselisihkan. Sebelum memberikan keterangan dalam persidangan, saksi dan/atau ahli diambil sumpah atau janji sesuai dengan agama atau kepercayaan yang dianut dengan didampingi rohaniwan yang dipandu oleh hakim. Mahkamah

Konstitusi karena kewenangannya dapat memanggil saksi lain untuk hadir dalam persidangan dan didengar keterangannya.

(5) Rapat Permusyawaratan Hakim

Rapat Permusyawaratan Hakim diselenggarakan untuk mengambil putusan setelah Pemeriksaan Persidangan dipandang cukup. Rapat Permusyawaratan Hakim ini dilakukan secara tertutup oleh Pleno Hakim Konstitusi yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi setelah Rapat Panel Hakim.

Pengambilan keputusan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim dilakukan secara musyawarah mufakat setelah mendengar pendapat hukum para Hakim Konstitusi. Dalam hal musyawarah itu tidak tercapai mufakat bulat, maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal musyawarah tersebut tidak dapat diambil dengan suara terbanyak maka suara terakhir Ketua Rapat Permusyawaratan Hakim menentukan.

(6) Putusan

Hukum acara persidangan PPHU berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 mengatur bahwa putusan Mahkamah Konstitusi dijatuhkan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan dicata dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK). Putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum yang dihadiri sekurang-kurangnya oleh 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi dapat menyatakan :

- a. Permohonan tidak dapat diterima apabila tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dan/atau Pasal 5 dan/atau Pasal 6 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009;
- b. Permohonan dikabulkan apabila terbukti beralasan dan selanjutnya Mahkamah membatalkan hasil penghitungan suara oleh KPU, serta menetapkan hasil penghitungan suara yang benar; dan/atau

- c. Permohonan ditolak apabila permohonan terbukti tidak beralasan.

Putusan Mahkamah Konstitusi untuk persidangan PHPU bersifat final dan memiliki kekuatan hukum yang bersifat tetap serta mengikat. Tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh oleh pihak-pihak yang berperkara.

3. Asas-Asas Hukum yang Melandasi Hukum Acara Penyelesaian PHPU

Di samping, beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam hukum acara penyelesaian PHPU sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum, harus bertumpu pada asas-asas hukum (*rechtsbeginselen/rechtsprinzipien*) yang berfungsi sebagai batu uji atau tolok ukurnya⁷ di samping peraturan perundang-undangan yang ada. Asas-asas hukum itu menurut **Paul Scholten** adalah '*tendenzen, welke ons zedelijk oordeel aan het recht stelt*' (*tendensi-tendensi, yang diisyaratkan pada hukum oleh pandangan kesusilaan kita*).⁸ Menurut **van Eikema Hommes**, asas-asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum (apakah melalui proses legislasi maupun putusan hakim) praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.⁹

Karl Larenz memberikan pengertian asas-asas hukum sebagai berikut :¹⁰

⁷ pendapat Van Kreveld yang membedakan asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*) dan asas-asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijke wetgeving/regelgeving*). A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Disertasi), UI-Jakarta, 1990, hlm. 301.

⁸ Terpetik dari O. Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan : Beberapa Bab dari Filsafat Hukum*, BPK, Gunung Mulia, Jakarta, 1975, hlm. 50.

⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Liberty, Yogyakarta, 2003) hlm. 34.

¹⁰ B. Arief Sidharta (Pengalih Bahasa), *Refleksi Tentang Hukum*, (Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996) hlm. 121.

Rechtsprinzipien sind leitende Gedanken einer (möglichen oder bestehenden) rechtlichen Regelung, die selbst noch keine der Anwendung fähige Regeln sind, aber in solche umgesetzt werden können.

(Terj. Asas-asas hukum adalah gagasan yang membimbing dalam pengaturan hukum (yang mungkin ada atau yang sudah ada), yang dirinya sendiri bukan merupakan aturan yang dapat diterapkan, tetapi yang dapat diubah menjadi demikian).

Ron Jue juga mengemukakan, bahwa asas hukum adalah nilai-nilai yang melandasi kaidah-kaidah hukum. Asas itu menjelaskan dan melegitimasi kaidah hukum; di atasnya bertumpu muatan ideologis dari tatanan hukum. Karena itu, kaidah-kaidah hukum dapat dipandang sebagai operasionalisasi atau pengolahan lebih jauh dari asas-asas hukum.¹¹

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, maka dapatlah disimpulkan, bahwa asas-asas hukum itu bukan peraturan hukum (*een rechtsbeginselen is niet een rechtsregel*), namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang melandasinya (*het recht is echter niet te begrijpen zonder die beginselen—vunderend principe*). Untuk memahami peraturan hukum (*rechtsregel*) dengan sebaik-baiknya tidak bisa hanya melihat pada '*rechtsregel*'-nya saja, melainkan harus menggali sampai pada '*rechtsbeginselen*'-nya. Dengan demikian asas-asas hukum tampak sebagai pengarah umum bagi '*positivering*' hukum oleh pembuat undang-undang dan hakim dalam mewujudkan tendensi etis (*ethische tendenzen, algemene richtlijnen voor positivering van het recht door wetgever en rechter*). Asas-asas hukum itu menurut **B. Arief Sidharta** inheren dalam hukum, dan merupakan ungkapan fungsi logikal akal budi manusia.¹²

¹¹ Ibid.

¹² B. Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, (Mandar Maju, Bandung, 2000) hlm. 188.

Ada beberapa asas hukum (*algemene rechtsbeginselen*) yang melandasi hukum acara penyelesaian PHPU. Beberapa asas hukum itu diantaranya adalah :

1. Asas Persidangan Sederhana, Murah dan Cepat

Asas persidangan yang sederhana dan cepat ini tercermin dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009. Pasal 2 ayat (1) itu dirumuskan sebagai berikut :

'Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) anggota DPR, DPD, dan DPRD diperiksa dan diputus secara cepat dan sederhana.'

Asas persidangan cepat tercermin pula pada beberapa ketentuan sebagai berikut :

- (1) Pasal 2 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 yang mengatur bahwa :
'Putusan PHPU anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana diatur pada ayat (1) merupakan putusan pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final dan mengikat.'
- (2) Pasal 15 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 yang menyatakan, bahwa :
'Putusan Mahkamah dijatuhkan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan dicata dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK).'

Asas persidangan murah tercermin dari bahwa berperkara tentang penetapan hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD di Mahkamah Konstitusi, tidak dipungut biaya.

2. Asas Persidangan Terbuka Untuk Umum

Asas persidangan terbuka untuk umum dalam proses persidangan PHPU dimulai pada saat Pemeriksaan Pendahuluan, Pemeriksaan Persidangan dan Pembacaan Putusan. Asas persidangan terbuka untuk umum ini tercermin dalam Pasal 8 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) dan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009. Rumusan pasal-pasal tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut :

- a. Pasal 8 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 mengatur sebagai berikut :
'Pemeriksaan Pendahuluan dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum oleh Panel Hakim yang sekurang-kurangnya dihadiri 3 (tiga) orang hakim.'
- b. Pasal 9 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 mengatur, bahwa:
'Pemeriksaan Persidangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan segera setelah selesainya pemeriksaan pendahuluan.'
- c. Pasal 15 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 menyatakan bahwa :
'Putusan Mahkamah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum yang dihadiri sekurang-kurangnya oleh 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi.'

3. Asas Praduga Rechtmatig

Pengertian *rechtmatig* yang dimaksud di sini adalah 'keabsahan' atau 'menurut hukum'. Van Galen dan Henc van Maarseveen berkenaan dengan asas ini mengemukakan, selama tidak dibatalkan oleh hakim, penguasa atau organ negara dianggap telah bertindak *rechtmatig*. A contrario, selama belum diadakan pembatalan terhadap tindakan atau keputusan organ negara tersebut, selama itu pula tindakan atau keputusan organ negara tetap dianggap sebagai tindakan yang sah (*rechtmatig*).

Dalam pembuatan keputusan, organ negara atau organ pemerintahan harus memperhatikan ketentuan-ketentuan tertentu. Ketentuan-ketentuan itu terdapat dalam hukum tata negara maupun hukum administrasi. Apabila ketentuan-ketentuan itu tidak diperhatikan maka ada kemungkinan dibuat suatu keputusan yang mengandung cacat (*gebreken*). Cacat dalam suatu keputusan dapat menjadi sebab keputusan itu menjadi tidak sah (*niet rechtsgelding*). Dikatakan dapat menjadi sebab oleh karena tidak setiap keputusan yang mengandung cacat menjadi tidak sah. Ada juga keputusan yang mengandung cacat yang masih juga dianggap keputusan sah.

Dengan asas praduga *rechtmatic* dapat dikemukakan, bahwa setiap keputusan di lapangan hukum ketatanegaraan selalu harus dianggap sah sampai ada pembatalan. Apabila pengadilan memandang, bahwa permohonan pembatalan atas keputusan organ negara itu telah terbukti beralasan, atau terbukti secara sah dan meyakinkan, maka pengadilan harus membatalkan keputusan organ negara yang bersangkutan. Putusan pembatalan oleh pengadilan ini merupakan konsekuensi dari dianutnya prinsip praduga 'rechtmatic' dalam setiap keputusan organ negara. Mengenai putusan 'pembatalan' oleh pengadilan ini, Pasal 15 ayat (3), huruf b, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 menyatakan sebagai berikut :

- b. Permohonan dikabulkan apabila terbukti beralasan dan selanjutnya Mahkamah **membatalkan** hasil perhitungan suara oleh KPU, serta menetapkan hasil penghitungan suara yang benar...(cetak tebal miring dari penulis).

D. PENUTUP

Demikianlah berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, kiranya dapat ditarik kesimpulan, bahwa mekanisme Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) anggota DPR, DPD dan DPRD seharusnya dilakukan dengan bertumpu pada karakteristik dan asas-asas hukum yang melandasi hukum acara penyelesaian PHPU, di samping bertumpu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa asas hukum acara tersebut diantaranya adalah asas persidangan yang sederhana, murah dan cepat, asas persidangan terbuka untuk umum dan asas praduga *rechtmatic*. Masih banyak asas-asas hukum lainnya yang dapat digali dan digunakan oleh hakim untuk membantu pekerjaan dalam memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara PHPU berdasarkan pada hukum dan keadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, ***Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara***, (Disertasi), UI-Jakarta, 1990
- Arbi Sanit, ***Partai, Pemilu dan Demokrasi***, Pustaka Pelajar, Jakarta, 1997
- B. Arief Sidharta (Pengalih Bahasa), ***Refleksi Tentang Hukum***, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996
- _____, ***Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia***, Mandar Maju, Bandung, 2000
- Muchtar Affandi, ***Ilmu-Ilmu Kenegaraan, Suatu Studi Perbandingan***, Lembaga Penerbitan Fakultas Sosial Politik, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1982
- O. Notohamidjojo, ***Demi Keadilan dan Kemanusiaan : Beberapa Bab dari Filsafat Hukum***, BPK, Gunung Mulia, Jakarta, 1975
- Sri Soemantri M., ***Undang-Undang Dasar 1945, Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara***, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2001
- _____, ***Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945***, dalam Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga, ***Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan***, Airlangga University Press, Surabaya, 2008
- Sudikno Mertokusumo, ***Mengenal Hukum***, Liberty, Yogyakarta, 2003

**ASPEK SOSIOLOGIS DALAM
PEMILU LEGISLATIF
BERDASARKAN UU. 10 TAHUN 2008**

Oleh: Sudyana, S.H., M.Hum

Abstract

According to our constitution (i.e., UUD 1945), the sovereignty is on the people's hands. This means that the people do not only own sovereignty, but also responsibility, rights and obligation to democratically choose their leaders in order to form government and to serve public; and to democratically choose their representatives in order to monitor the government and their services. The articulation of this people's sovereignty is formulated through the general election, which is a means for people to select and chose their leaders and their representatives.

General election has sociological implications. It happens in the society and generates heterogeneous opinions and responses from society members, which all might result in social problems. This paper is a discussion of sociological normative of general election, based on regulations and social facts and on views of the society toward the management of general election. Although the general election is a means to articulate people's aspirations democratically, some people still failed to define the substance of the election, which can be seen from many pragmatic responses of the society members toward the election.

Keyword: *sociological normative, general election, general society conditions*

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pada Pemilu di zaman orde baru, masyarakat tidak dihadapkan pada pilihan wakil rakyat yang dikehendaki dan yang dapat benar-benar mewakili rakyat secara substansial. Masyarakat

dihadapkan pada sebuah logo Partai yang melambangkan citra partai yang bersangkutan namun sebenarnya tidak dapat diketahui apa yang menjadi perjuangan partai secara konkrit.

Semua anggota DPR terpilih sepertinya sudah diarahkan pada orang-orang tertentu yang dapat diajak kompromi dengan pemerintah. Pada satu sisi hal ini ada segi positifnya yakni pemerintahan berjalan dengan baik tanpa ada pertentangan dan masyarakat terasa kondusif, tetapi pada sisi lain tidak ada capaian demokrasi dan kritikan yang membangun. Seluruh kebijakan pemerintahan terpusat pada satu tangan yakni Presiden. Hal ini menyebabkan masyarakat terbelenggu oleh sebuah tatanan politik yang dibangun secara diktator totaliter. Betapa tidak, hal ini terwujud dengan adanya penghijuan kepemimpinan disemua pucuk pimpinan dari pusat hingga daerah, hampir semua Gubernur dan Bupati, bahkan Camat berasal dari Tentara yang nota bene menjadi satu komando dengan Panglima Besar Presiden. Pengawasan pemerintah terhadap kegiatan masyarakat dilakukan secara ketat, tak ada hak bagi rakyat untuk berpendapat, berserikat, berkumpul. Bahkan bagi mereka yang menjadi anak keturunan orang tua yang tersangkut peristiwa politik G/30S PKI diberi stigma sebagai orang yang mati perdata.

Fungsi artikulasi kepentingan partai politik menjadi tidak maksimal, penginputan berbagai kebutuhan, tuntutan dan kepentingan melalui wakil-wakil kelompok yang masuk dalam lembaga legislatif sebagai pembuatan kebijakan publik terpusat pada satu tangan pemimpin. Kekayaan ragam politik ideologi politik yang tumbuh kembang di negeri ini diberangus. Partai Politik tidak lagi memperjuangkan ideologi yang jelas dan visioner, melainkan menjadi alat saja untuk mendapatkan jabatan dan kursi di lembaga parlemen, atau lebih parah lagi partai politik hanyalah menjadi ornamen pelengkap untuk melegitimasi kekuasaan yang ada waktu itu. Hal ini ditunjukkan dengan kenyataan bahwa Golkar selalu menjadi pemenang sedangkan PPP dan PDI hanya menjadi ornamen.¹

¹ Fadillah Putra, *Partai Politik & Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2004.

Di bidang perekonomian, semua sektor usaha dikuasai oleh sekelompok orang yang dekat dengan pemegang kekuasaan, hal ini mengakibatkan terciptanya ekonomi kapitalis dan terpusat pada kelompok-kelompok tertentu (Konglomerat). Kondisi sosial masyarakat di Indonesia memang sangat heterogen, namun pada akhirnya juga dapat disatukan. dengan runtuhnya zaman orde baru tahun 1998, timbulah zaman reformasi melalui UU Pemilu tahun 2003, telah terlaksana sistem pemilu yang lebih demokratis. masyarakat sudah tidak dihadapkan pada logo partai saja, tetapi sudah dapat secara langsung memilih wakil rakyat yang dikehendaki. Dengan demikian hasil pemilu legislatif dirasakan sebagai perwujudan kehendak rakyat.

Hukum yang mengatur Pemilu yang demikian, kemudian disempurnakan lagi dengan Undang Undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan DPRD. Terbentuknya hukum yang mengatur Pemilu yakni UU ini melalui suatu proses yang panjang dan tidak mudah, mengingat perjuangan rakyat untuk mewujudkan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan Negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Kedaulatan berada di tangan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Makna kedaulatan berada di tangan rakyat dalam hal ini ialah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggungjawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat dan memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Perwujudan dimaksud dilaksanakan melalui Pemilihan umum secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang, dan merumuskan anggaran dan pendapatan.

PEMILU pada tahun 2009 mendasarkan pada UU No.10 tahun 2008, yang diikuti oleh 44 Partai Politik untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pelaksanaan Pemilu dilakukan pada hari Kamis tanggal 9 April 2009.

Semakin mendekati bulan April 2009, semakin nyaring suara rakyat yang menyatakan ketidakpedulian terhadap pemilu. Pemilu yang awalnya disambut dengan penuh gairah dan harapan perubahan dikhawatirkan hanya penuh tebaran retorika ikrar politik para elite², makna pemilu belum tampak.

Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum dimaksud diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia memiliki wakil yang duduk dilembaga perwakilan yang akan menyuarkan aspirasi rakyat disetiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah.

Pemilu berimplikasi pada masalah sosiologis, hal-hal yang terjadi dalam praktek kehidupan politik di masyarakat, dan menimbulkan sikap yang heterogen bagi masyarakat dalam menanggapi masalah Pemilu. Aspek sosiologis ini menjadi permasalahan tersendiri dalam Pemilu.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan hal-hal sebagaimana yang telah diuraikan dalam latar belakang tersebut di atas, dapat diambil suatu permasalahan pokok berkaitan dengan pemilu dan penyikapan masyarakat. Bagaimanakah pelaksanaan Pemilu legislatif berdasarkan UU No.10 tahun 2008 jika ditinjau dari aspek sosiologis. Bagaimanakah pengaruhnya terhadap kehidupan masyarakat.

C. PEMBAHASAN

1. Pengertian, Dasar dan Sistem Pemilu 2009

Dalam Pengertian Undang-undang, Pemilihan Umum atau Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan

² J. Kristiadi, Gelombang Balik Korupsi Politik, sebuah Analisa Politik, Kompas Selasa 16 Desember 2008, hal 1.

adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedaulatan berada ditangan Rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh rakyat menurut Undang-Undang Dasar. Makna kedaulatan di tangan rakyat adalah bahwa rakyat mempunyai kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Pada dasarnya Pemilu merupakan hajatan atau perhelatan milik rakyat dan oleh karena itu dilakukan oleh rakyat. Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik sesuai persyaratan yang ditentukan undang-undang. DPR sebagaimana yang dimaksud undang-undang adalah lembaga perwakilan rakyat yang berfungsi sebagai badan lagislasi, pengawas jalannya pemerintah, dan fungsi budgeter/anggaran.

Pemilu tahun 2009 didasarkan pada peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik;
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Perpu No. 1 tahun 2009.
- f. Peraturan-peraturan KPU.

Sistem pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, yang dilaksanakan pada 9 April 2009 adalah sistem proposional terbuka. Masyarakat memilih

dihadapkan pada partai politik peserta pemilu dan nama calon anggota Dewan dari partai politik yang bersangkutan

Dalam praktek Pemilu, banyak ditemukan adanya pemahaman masyarakat yang belum bijaksana, yang menganggap bahwa pemilu itu merupakan kepentingan calon anggota Dewan atau calon pemimpin, sehingga masyarakat yang demikian akan menunjukkan sikap yang skeptis dan *acuh tak acuh* terhadap pesta demokrasi yang telah, sedang atau yang akan berjalan. Hal ini nampak dengan adanya praktek kontrak-kontrak politik yang dilakukan oleh calon pemimpin atau calon anggota dewan.

2. Partai Politik Peserta Pemilu

Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota adalah Partai Politik. Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan, yaitu:

- a. Berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-undang Parta Politik;
- b. Memiliki kepengurusan di 2/3 jumlah Provinsi;
- c. Memiliki kepengurusan di 2/3 jumlah kabupaten/kota di Provinsi yang bersangkutan
- d. Menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan pada partai politik tingkat pusat;
- e. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 orang atau 1/1000 dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan patai politik;

- f. Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan sebagaimana pada huruf b dan huruf c; dan
- g. Mengajukan nama dan tanda gambar partai politik pada KPU.

Partai politik peserta Pemilu pada Pemilu sebelumnya dapat menjadi peserta pemilu pada Pemilu berikutnya. Pada Pemilu 2009 menggunakan system multi partai, yang dapat mengarah pada kekuasaan parlementer yang lebih kuat. Partai Peserta pemilu tahun 2009 diikuti oleh 38 partai Nasional dan 6 partai lokal, seluruhnya 44 partai politik.

Ada perkembangan politik yang mengarah pada kemunduran, sebab system multi partai ini sebenarnya pernah terjadi pada jaman orde lama, yang ternyata tidak dapat membawa sistem pemerintahan yang stabil dan kekuasaan eksekutif tidak dapat menjalankan roda pemerintahan secara berkesinambungan. Demokrasi harus meyakinkan betapa kembali kemasa lampau bukanlah pilihan. setelah belajar demokrasi, kita mampu mengembangkan kebebasan, partisipasi, dan kompetisi. Benar bahwa prinsip mandat, keterwakilan, dan akuntabilitas serta kesejahteraan belum bisa kita capai secara memuaskan, namun di masa lampau yang kita tak miliki apapun, kecuali capaian ekonomi semu³.

3. Penyelenggara Pemilu

Penyelenggara Pemilihan Umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat.

Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, adalah Penyelenggara Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota. Panitia

³ Eep Saefulloh Fatah, Analisis Politik, Jangan Rindukan Masa Lampau. Kompas 7 Oktober 2008, hal 1 dan 15.

Pemilihan Kecamatan, selanjutnya disebut PPK, serta Panitia Pemungutan Suara, selanjutnya disebut PPS untuk tingkat Desa.

4. Aspek Sosiologis Pemilu Legislatif berdasarkan UU No.10 tahun 2008

a. Tingkat Pemahaman Masyarakat tentang Pemilu

Pada dasarnya Pemilu yang selalu diadakan setiap lima tahun sekali untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, sudah dipahami oleh masyarakat. Baik pemahaman mengenai Partai Politik peserta pemilu, cara pemberian suara, dan cara penentuan calon terpilih.

Berdasarkan UU No. 10 tahun 2008, pada Pemilu 2009 banyak perubahan-perubahan mendasar yang dapat mempengaruhi pemahaman masyarakat terhadap Pemilu, antara lain:

1) Pemahaman terhadap Partai Peserta Pemilu;

Tidak mudah bagi masyarakat untuk memahami partai peserta pemilu tahun 2009 nanti, baik itu jumlah Parpol peserta pemilu, nama Parpol, Logo Parpol, terlebih lagi pengurus Parpol, AD/ART Parpol, Visi dan misi partai jelas hal ini sangat tidak mungkin. Kurangnya pemahaman masyarakat terhadap Parpol peserta pemilu ini disebabkan karena, kepengurusan parpol yang tidak menyeluruh sampai ke tingkat Desa walaupun UU tidak menentukannya, tidak adanya sosialisasi secara komprehensif atas semua Parpol. Tingkat pemahaman masyarakat terhadap Parpol akan mempengaruhi keputusan masyarakat konstituen dalam menentukan pilihannya. Hasil pilihan tidak selamanya berdasarkan pada pemikiran rasional yang lebih mengedepankan program perjuangan partai, tetapi lebih pada hal-hal yang bersifat praktis.

2) Pemahaman terhadap Calon Anggota DPR, DPD, DPRD

Di masyarakat. orang lebih mudah memahami istilah Calon Legislatif (Caleg) dibandingkan dengan istilah calon anggota

dewan, hal ini sudah menjadi bahasa politis di masyarakat untuk memudahkan pemahaman pada masyarakat. Pada umumnya masyarakat mengetahui Caleg itu didasarkan pada hubungan kekeluargaan (saudara), hubungan persahabatan (teman sekolah, bisnis, profesi, hobi, dsb) .

Cara lain yang dilakukan para Elite Politik/Caleg untuk memperkenalkan dirinya pada konstituen adalah melalui sosialisasi, pendekatan kekeluargaan, perkenalan langsung dengan masyarakat, dan melalui media iklan baik iklan media massa maupun iklan tanda gambar. Sisi kelemahan iklan melalui media masa menurut Yasraf Amir Piliang, adalah sebagai berikut⁴:

Dalam politik abad informasi, citra politik yang dibangun melalui aneka media cetak dan elektronik-terlepas dari kecakapan, kepemimpinan dan prestasi politik yang dimiliki seolah menjadi mantra yang menentukan pilihan politik. melalui mantra elektronik itu persepsi, pandangan dan sikap politik masyarakat dibentuk dan bahkan dimanipulasi. politik menjadi pencitraan yang merayakan citra ketimbang kompetensi politik-*the politics of image*.

Politik pencitraan amat penting dalam demokrasi di abad informasi karena melalui media aneka kepentingan politik, ideologi dan pesan politik dapat dikomunikasikan. Namun tetap dijaga etika politik agar terbangun politik yang sehat, cerdas, dan berkelanjutan dan tidak menimbulkan narsisisme politik.⁵

Untuk sementara, yang paling efektif untuk mempengaruhi konstituen dalam menentukan pilihan adalah pemahaman melalui hubungan keluarga, pekerjaan, pertemanan. Namun tidak tertutup kemungkinan, mereka yang berfikir pendek akan berubah tolok ukurnya dalam menentukan pilihan yakni bukan berdasarkan rasional atau program partai tetapi berdasar pada kebutuhan pragmatis. Perubahan system pemilu akan mempengaruhi kehendak masyarakat dalam memahami calon anggota dewan termasuk nanti dalam menentukan pilihannya.

⁴ Yasraf Amir Piliang, Narsisisme Politik, Artikel dalam Kompas 17 Januari 2009. hal 6.

⁵ Yasraf Amir Piliang, Narsisisme Politik, Artikel dalam Kompas 17 Januari 2009. hlm 6

3) Pemahaman Terhadap Sistem dan Cara Pemilu

Pada pemilu-pemilu yang terdahulu, masyarakat hanya dihadapkan pada kartu suara yang berupa gambar partai. hal ini menyebabkan masyarakat (konstituen) tidak akan mengetahui siapa yang akan menjadi wakilnya di DPR/DPRD. Pada system ini Partai mempunyai kedaulatan dalam menentukan calon Anggota Dewan yang akan duduk di DPRD/DPRD. Sistem yang dikenal pada saat sebelum pemilu tahun 2004 adalah dengan sistem proposional tertutup. Namun sejak tahun 2004 dengan adanya UU No.12 tahun 2003 mengalami perubahan, yakni dengan sistem proposional dengan daftar calon terbuka.

Pada Pemilu tahun 2009, mendasarkan pada sistem proposional terbuka. Dalam ilmu hukum, sistem prososional terbuka ini ada dua macam yakni *pertama*; proposional terbuka terbatas artinya bahwa dalam sistem ini penentuan calon terpilih tetap bergantung pada nomor urut calon, seandainya perolehan suara dari seluruh calon tidak dapat memenuhi jumlah nilai kursi atau BPP. *Kedua*; sistem proposional terbuka murni, artinya bahwa penentuan calon terpilih didasarkan pada perolehan suara terbanyak, dan tidak mendasarkan pada nomor urut calon.

Dalam Undang-undang No.10 tahun 2008 menganut sistem proposional terbuka terbatas. Namun demikian, Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU No.10 tahun 2008 telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, sistem yang dianut pada Pemilu 2009 nanti adalah sistem proposional terbuka murni.

4) Pemahaman Terhadap Penentuan Calon Terpilih.

Sebelum dibatalkan, cara menentukan calon terpilih didasarkan pada Pasal 214 huruf a,b,c,d, dan e. UU No.10 tahun 2008, sistem proposional terbuka terbatas, artinya apabila tidak ada calon yang perolehan suaranya memenuhi jumlah nilai kursi atau BPP, maka akan didasarkan pada nomor urut calon. Namun setelah ketentuan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No.22 dan 24/PUU-VI/2008, maka cara menentukan calon terpilih didasarkan pada suara terbanyak (proposional terbuka murni).

Menurut MK, ukuran ini sesuai dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan keadilan. Namun MK tidak menunjukkan proposionalitas-keadilan di antara formula suara terbanyak yang lebih konkrit: minoritas terbesar (*plurality-majority*), mayoritas sederhana, atau mayoritas absolut? MK meyakini putusannya tidak menyebabkan kekosongan hukum sehingga KPU dapat menetapkan caleg terpilih. Dapatkah KPU menetapkan caleg terpilih hanya berdasarkan satu tanda di kertas suara, tetapi tanpa ketentuan cara membagi kursi kepada caleg.⁶

b. Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu

Sejarah penyelenggaraan pemilu di Indonesia menunjukkan fakta terjadinya penurunan tingkat partisipasi pemilih. Selama periode Orde Baru tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu selal di atas 90%. Namun partisipasi politik di bawah rezim orde baru dinilai semu. Sejumlah factor yang menggiring pada persepsi ini adalah represi politik dan mobilisasi yang sangat kuat selama enam periode pemilu sepanjang 32 tahun pemerintahan Orde Baru walaupun ada kecenderungan menurun tetapi tidak signifikan. Antusiasme pemilih muncul lagi ketika pemilu pada era reformasi tahun 1999, yakni mencapai 92,7% pemilih yang menggunakan hak pilihnya. pada Pemilu 2004, ada 15, 9 % pemilih yang tidak menggunakan hak suaranya. Sejumlah penelitian membuktikan bahwa kelompok pemilih muda, terutama di daerah perkotaan menjadi porsi besar yang sangat menyumbang jumlah Golput. Kelompok ini didominasi oleh kelompok menengah, pelajar dan mahasiswa. Rendahnya minat pemilih datang ke TPS adalah rendahnya kepercayaan dan citra Parpol di mata publik, di tengah ekspos media masa yang membongkar kasus hukum dan korupsi yang melibatkan anggota DPR, mendorong meningkatnya pesepsi buruk publik terhadap elite parpol⁷.

Berdasarkan Jajak pendapat yang dilakukan Kompas tanggal 27-28 Desember 2008, sebanyak 826 responden berusia minimal

⁶ Mohamad Fajrul Falaakh, Kisah Pembongkaran Sistem Pemilu. Artikel, dalam Kompas 5 Januari 2009 hal 7.

⁷ Suwardiman, Jajak Pendapat Kompas, Membidik Suara Pemilih Muda, Kompas 24 November 2008.

17 tahun yang tersebar diberbagai kota. Penilaian negatif publik terhadap DPR berakar pada kekecewaan atas kinerja wakil-wakil rakyat yang mereka pilih pada pemilu sebelumnya. mayoritas responden (68,6%) menyatakan kiprah wakil rakyat yang mereka pilih pada pemilu 2004 masih jauh dari harapan. hanya satu dari empat responden yang menyatakan kiprah wakil rakyat sudah memenuhi harapan⁸. Selanjutnya menurut Suwardiman⁹, kekecewaan publik bisa terjadi akibat fakta-fakta riil atas kinerja DPR periode 2004-2009. pada bidang legislasi misalnya, selama empat tahun tampak ketidakkonsistenan DPR dalam mencapai target Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Pada Pemilu 2009 ini ada 170 juta warga berhak memilih, belum termasuk warga yang tinggal di luar negeri dan Provinsi Papua Barat. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya, menjadi persoalan serius. Reformasi partai politik merupakan jawaban untuk mengatasi persoalan ketidakpercayaan pemilih yang semakin menguat dan untuk memperbaiki praktek demokrasi. Untuk itu Parpol segera dituntut untuk merumuskan ulang ideologi dan program riil dengan spirit populisme.¹⁰

Adanya warga yang telah melakukan Gerakan Tak Memilih Politisi bermasalah. Kesadaran untuk tidak memilih politisi yang bermasalah pada Pemilu 2009 harus diusahakan menjadi gerakan seluruh masyarakat. Saat ini gerakan tak memilih politisi bermasalah cenderung masih terkonsentrasi di kalangan penggiat gerakan masyarakat sipil dan belum mengarah ke masyarakat luas. kelompok masyarakat akar rumput dan di daerah belum banyak yang memahami gerakan ini, Kata Usman Hamid penggiat Gerakan Nasional Anti-politisi Busuk.¹¹

⁸ Suwardiman, Jajak Pendapat Kompas, Menjejak Harapan di Tahun 2009, Kompas 5 Januari 2009 hal 5.

⁹ *ibid*, hal 5.

¹⁰ Arie Sujito, disampaikan dalam Diskusi "Memperbaiki Kualitas Relasi Partai Politik, anggota Dewan dan Konstituen" di Yogyakarta. Kompas 6 November 2008, hal 5.

¹¹ Kompas, 6 Oktober 2008. hal 8.

Berdasarkan jajak pendapat Kompas tanggal 25-27 november 2008¹², sebanyak 1.140 responden berusia minimal 17 tahun dipilih secara acak menggunakan metode pencuplikan sistematis yang berdomisili di 33 kota di Indonesia. Dari sejumlah pemilih pemula yang diwawancarai melalui telpon, terungkap bahwa mayoritas (68,4%) menyatakan akan menggunakan hak suara mereka dalam pemilu.

c. Pengaruh Pemilu terhadap kehidupan masyarakat.

Pemilu sebagai sarana untuk mewujudkan kehidupan yang demokratis tentu akan berpengaruh besar terhadap kehidupan masyarakat. Masyarakat yang sebagian besar merasakan belum terpenuhi oleh kebijakan DPR, DPRD, hasil pemilu sebelumnya, Sekarang merupakan waktu yang tepat untuk meminta pertanggungjawaban pada wakil rakyat tersebut. Pemilu 2009 tentu akan berpengaruh pada kehidupan masyarakat diberbagai bidang, antara lain:

1. Bidang Perekonomian (pertumbuhan bisnis percetakan, sablon, media iklan elektronik dan cetak, dll)
2. Bidang Sosial Budaya (meningkatnya pertemuan di masyarakat yang berdampak pada kegiatan budaya, seni tradisional, keagamaan, dsb)
3. Bidang Pembangunan Desa (meningkatnya pembangunan desa melalui dana sumbangan Parpol atau Caleg, dana aspirasi, dsb)
4. Bidang Hukum (meningkatnya pemahaman masyarakat terhadap hukum atau peraturan perundang-undangan di bidang hukum ketatanegaraan, mengenai DPR, DPRD, DPD, MPR dsb)

d. Pengaruh Masyarakat Terhadap Pemilu

Pada dasarnya, dalam kehidupan demokrasi di Indonesia belum dapat dilaksanakan secara wajar dan *fair play*. Banyak ditemukan pelanggaran-pelanggaran dalam demokrasi, atau

¹² Gianie, Memetakan Minat Pemilih Pemula, Jajak Pendapat Kompas 25-27 November 2008. Kompas 1 Desember 2008. hal 4.

yang jelas bahwa politik memang diperlukan suatu strategi tertentu untuk memenangkan demokrasi.

Sebagai contoh¹³: seorang Caleg dari Partai Bintang Reformasi diduga menyebarkan uang kepada masa pendukungnya saat kampanye di Ambon pada Senin 16 Maret 2009, lembaran uang yang disebarkan itu pecahan Rp.20.000 dan Rp.50.000,-, sejumlah warga Ambon memperebutkan uang yang disebarkan itu bersama dengan kartu nama Caleg itu. Ada warga yang memperoleh uang, ada juga yang hanya dapat kartu nama. Tadi ada yang bagi-bagi duit kita *manggurebe* (berebutan), Beta dapat uang Rp.50.000, kata Rafiah Letsoin (45) warga Jalan Baru Ambon.

Hal ini tentunya menimbulkan pengaruh bagi masyarakat terhadap Pemilu, masyarakat menjadi terkotak-kotak sesuai dengan kondisi sosial yang ada. Teguh Yuwono, melalui pendekatan psikologi politik, perilaku pemilih dapat dikualifikasi menjadi tiga kelompok¹⁴:

- 1) Pemilih *militan-loyalis* Adalah pemilih yang bersikap dan berpartisipasi karena konteks ikatan ideologi kepartaian, sehingga loyalitasnya adalah pandangan ideologi/kepercayaan politik. Jumlahnya sekitar 15-20% saja. Pemilih ini, jelas akan datang dan berpartisipasi dalam pemilu karena komitmen militansi dan loyalitas pada partai. Partai yang memiliki basis jenis pemilih ini yang cukup kuat adalah PDI-P, P Golkar dan PKS. PKB, PPP dan sebagian PAN juga memiliki jenis pemilih ini.
- 2) Pemilih *Rasionalitas-intelektualis*, Adalah pemilih kritis terhadap sistem kepartaian dan kepemimpinan, dimana mereka tidak mudah menjatuhkan pilihan atau dukungan. Bahkan cenderung bersifat golput. Ini termasuk pemilih cerdas yang melihat *track record* dan program kerja sebagai dasar menjatuhkan pilihan. Pemilih ini biasanya kelompok mahasiswa dan Perguruan Tinggi dan kelas menengah

¹³ Pelanggaran Pemilu "Caleg Sebarkan Uang Kepada Pendukungnya" Kompas, Selasa 17 Maret 2009. Hal 3.

¹⁴ Teguh Yuwono, Peran Strategis Parpol dan Caleg dalam Partisipasi Pemilu. Makalah dalam Pembekalan Tutor Saksi di Semarang, tanggal 14 Maret 2009.

ke atas, baik secara pendidikan, sosial maupun ekonomi. Jumlahnya sangat sedikit, paling sekitar 5-10% saja.

- 3) Pemilih *materialistik-pragmatis*, Adalah pemilih yang berpartisipasi karena dorongan materialistik-pragmatis seperti misalnya uang, sembako dan sebagainya. Konsepsi mereka "*laonowitlaoblos*" (*ora ana duit ora nyoblos*), atau "*wangsit*" (*uang dhisit*) atau "berjuang" (beras, baju dan uang). Jumlah pemilih ini cukup besar antara 60-75% (hasil survei politik LPPD 2008 di banyak daerah); dan kecenderungan di beberapa daerah malah tinggi mencapai 80%. Kecenderungan partisipasi mereka dalam pemilu tergantung rangsangan materialistik yang disediakan oleh caleg maupun parpol.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian-uraian sebagaimana tersebut dalam pembahasan di atas, maka dapat diambil suatu kesimpulan, bahwa Pemilu merupakan sarana berdemokrasi bagi masyarakat dalam membentuk suatu pemerintahan yang berdaulat. Adanya sebagian masyarakat yang belum dapat memaknai Pemilu, terlihat dalam merespon yang masih bersifat Materialistis-pragmatis. Pemilu berpengaruh pada kehidupan masyarakat baik di bidang perekonomian, sosial budaya, keagamaan, pembangunan desa, hukum dan lain sebagainya.

DAFTAR PUSTAKA

- Arie Sujito, disampaikan dalam Diskusi “Memperbaiki Kualitas Relasi Partai Politik, anggota Dewan dan Konstituen’ di Yogyakarta. Kompas 6 November 2008
- Eep Saefulloh Fatah, Analisis Politik, Jangan Rindukan Masa Lampau. Kompas 7 Oktober 2008
- Fadillah Putra, Partai Politik & Kebijakan Publik, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta, 2004.
- Gianie, Memetakan Minat Pemilih Pemula, Jajak Pendapat Kompas 25-27 November 2008. Kompas 1 Desember 2008.
- Kristiadi, Gelombang Balik Korupsi Politik, sebuah Analisa Politik, Kompas Selasa 16 Desember 2008,
- Mohamad Fajrul Falaakh, Kisah Pembongkaran Sistem Pemilu. Artikel, dalam Kompas 5 Januari 2009
- Swardiman, Jajak Pendapat Kompas, Menjejaki Harapan di Tahun 2009, Kompas 5 Januari 2009, Jajak Pendapat Kompas, Membidik Suara Pemilih Muda, Kompas 24 November 2008.
- Yasraf Amir Piliang, Narsisisme Politik, Artikel dalam Kompas 17 Januari 2009.
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. UU No.12 tahun 2003 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPRD, dan Dewan Perwakilan Daerah/DPD.
- UU No.10 tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah/DPD dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- UU No.22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Kompas, 6 Oktober 2008.

IMPLIKASI PUTUSAN MK ATAS *JUDICIAL REVIEW* UU NO. 10 TAHUN 2008 PASAL 245 TERKAIT LARANGAN SURVEI, JAJAK PENDAPAT DAN *QUICK COUNT* PADA HARI TENANG DAN PELAKSANAAN PEMILU.

Oleh : Rina Yuli Astuti¹

Abstract

Democratic state is a state that enables a full participation of the citizens in public affairs.

The citizens' participation is a necessity in a process of democracy. Regarding the democratic election, the citizens are given rights to fully participate in the election processes, including the academic participation through a quick account method to predict the result of election. Unfortunately, this rights was denied by the election Act (i.e., UU Pemilu [Pasal 245; Ayat 2, 3, and 5]) which prohibited any survey institutions conduct survey on 'quite days' as well as conduct quick account on the day of election.

This was a grey portrait of democracy in this country, which then prompted the Association of Public Opinion Research of Indonesia (Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia [AROPI]) to initiate judicial review to the Constitution Court. Fortunately, the Court agreed to cancel the Chapter 245 of the Act. The Court's decision was a symbol of the AROPI as well as the people's victories. The decision made the AROPI members a freedom to announce the results of their surveys on quite days as well as on the day of election. Unfortunately, the existences of survey institutions are not accompanied by a set of legal regulations concerning their activities. KPU, which is responsible

¹ Penulis adalah staf Penelitian dan Pengembangan Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

for the management of Indonesia election, does not have any regulations regarding the survey institutions up to now.

Keyword: *public participation, freedom of expression, democratic election*

Pendahuluan

Pemilihan langsung oleh rakyat terhadap Presiden dan Kepala Daerah mengubah kultur politik. Yang menentukan menang dan kalah calon bukan lagi elit di DPR, DPRD atau MPR tetapi jutaan pemilih. Perubahan kultur ini melahirkan kebutuhan baru untuk membaca dan mengetahui perilaku pemilih. Kebutuhan ini menjadi dasar menjamurnya lembaga survei opini publik di Indonesia. Keberadaan lembaga survei digunakan untuk membantu membaca peta dukungan dan kandidat potensial. Dan hari menjelang dilaksanakannya Pemilu lembaga survei dengan produk *quick count* nya selalu menyiarkan proyeksi hasil Pilkada dan Pemilu secepat mungkin. Boleh dibilang hari menjelang dilaksanakannya Pemilu di negara demokrasi selalu menjadi hari besar bagi berbagai aneka lembaga survei. Karena di hari itulah berbagai lembaga survei bekerjasama dengan mass media ataupun tidak berkesempatan menyumbangkan kontribusi ilmunya untuk mempublikasikan hasil perhitungan suaranya secara cepat atau dalam bahasa teknisnya *Quick Count*.² Belakangan ini, lembaga survei sepertinya menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kancah politik. Tidak hanya perhelatan skala nasional seperti pemilu legislatif atau pemilu presiden, lembaga survei juga mulai merambah ajang-ajang pemilihan kepala daerah. *Quick count* atau perhitungan cepat biasanya menjadi produk andalan lembaga survei. Kiprah yang cukup signifikan, sayangnya di Indonesia keberadaan lembaga survei ini nyaris terancam dan terdeskreditkan pasca dikeluarkannya UU No.10 tahun 2008 tentang Pemilu khususnya Pasal 245 ayat 2, 3, dan 5

² *Quick Count* adalah perhitungan suara secara cepat dengan mengambil sampling suara dari beberapa ribu TPS yang ada di daerah Pemilihan.

³dan Peraturan KPU No.40 tahun 2008 yang melarang lembaga survei melakukan *Quick Count* pada hari tenang bahkan ada ancaman sanksi pidana bagi peneliti yang melanggar ketentuan undang-undang tersebut. Kenyataan tersebut memang sangat ironis jika dibandingkan dengan perlakuan lembaga survei di Negara Demokrasi lain. Sebut saja perlakuan lembaga survei di Amerika Serikat saat pemilihan Presiden Barack Obama, tiga jam setelah TPS tutup CNN sudah membuat laporan atau *projection* Barack Obama terpilih sebagai Presiden Amerika Serikat pertama kulit hitam dan dunia mengetahui terpilihnya Obama dihari pemilu itu juga. Dimana publik begitu memberi prestise yang luar biasa atas kerja lembaga survei yang telah memberi informasi secara cepat, transparan atas temuan ilmiahnya secara cepat dan menyuguhkannya dalam berbagai mass media perolehan suara atas kemenangan Presiden Barack Obama. ⁴

Sedangkan di Indonesia, jika hal yang sama dilakukan, lembaga survei melakukan *quick count* yang sama, dengan biaya yang sama sekali tidak berasal dari pemerintah maka penyelenggara *quick count* justru dikenai ancaman pidana. UU No.10 Tahun 2008 Pasal 245 menjadi landasan hukumnya. Bahkan Selanjutnya dalam Pasal 282 menyatakan bahwa : “ Setiap orang yang mengumumkan hasil survei atau hasil jajak pendapat dalam masa tenang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan den da paling sedikit RP. 3.000.000.00 (tiga juta rupiah). Dan paling banyak Rp. 12.000.000.00 (dua belas juta rupiah)”. Dan Pasal 307 menyatakan bahwa : “ Setiap orang atau lembaga yang melakukan penghitungan cepat dan mengumumkan hasil penghitungan cepat pada/hari tanggal pemungutan suara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling

³ Dalam Pasal 245 UU No. 10 tahun 2008 ayat2, 3 dan 5 menyatakan bahwa : pengumuman hasil survei atau jajak pendapat tidak boleh dilakukan pada masa tenang. Selanjutnya pengumuman hasil perhitungan cepat hanya boleh dilakukan paling cepat pada hari berikutnya dari hari/ tanggal pemungutan suara dan pelanggaran terhadap ketentuan ayat 2, ayat (3) dan (4) merupakan tindak pidana pemilu.

⁴ <http://www.seputarindonesia.com> (berita 18 Maret 2009)

sedikit Rp. 6.000.000.00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp. 18.000.000.00 (delapan belas juta rupiah)”.

Bagi sebagian orang langkah pemerintah melakukan pelarangan survei pada masa tenang, serta perhitungan cepat (*quick count*) pada hari pemungutan suara dinilai telah mencederai demokrasi dan sebuah kemunduran bagi demokrasi itu sendiri. Larangan penghitungan cepat merupakan kontradiksi yang luar biasa dalam momentum pemilu, sebab pemilu merupakan ajang demokrasi yang menjamin hak semua orang untuk berpartisipasi. Dalam pemilu demokratis rakyat sepenuhnya diberikan hak untuk berpartisipasi termasuk kebebasan berpartisipasi untuk melakukan perhitungan cepat atau *quick count*. Karena *quick count* merupakan bagian dari kegiatan ilmiah yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk mencari dan mengolah informasi dengan menggunakan prosedur tertentu. Dalam Konstitusi Jaminan kebebasan untuk berpartisipasi diatur dalam Pasal 28F UUD 1945⁵ yang dengan tegas menyatakan bahwa : *“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”*. Ini berarti Pasal 28F menegaskan bahwa setiap warga negara berhak untuk melakukan kegiatan ilmiah. Dengan kata lain, kebebasan ilmiah dilindungi oleh konstitusi.

Namun bagi sebagian yang lain menganggap bahwa keberadaan lembaga survei yang tidak disertai dengan perangkat hukum yang memadai karena Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku penyelenggara pemilu hingga kini belum menerbitkan peraturan tentang lembaga survei menganggap ketiadaan peraturan memunculkan kesan dunia lembaga survei bak dunia “antah berantah”. Tudingan miring pun muncul, mulai dari isu objektivitas, validitas data, dan yang paling miris adalah survei pesanan. Lembaga survei memang rentan dipersoalkan independensinya. Maklum, produk mereka diyakini sejumlah

⁵ Lihat dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Cetaklan kedua, Mei 2007

kalangan, bisa mempengaruhi masyarakat dalam menggunakan hak pilih mereka. Selain itu menurut sebagian orang Pengumuman hasil hitung cepat (*quick count*) jumlah suara saat pemungutan suara pemilihan umum berlangsung dinilai dapat memengaruhi perilaku masyarakat dalam menentukan pilihan selain itu kegiatan hitung cepat oleh beberapa lembaga non komisi penyelenggara pemilu dinilai dapat mengganggu ketertiban umum, karenanya perlu diatur dalam Undang-Undang Pemilu.

Berdasarkan berbagai alasan itulah maka berbagai lembaga survei yang tergabung dalam Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia (AROPi) yang diketuai oleh Denny J. A selaku Ketua Umum dan Umar S. Bakry selaku sekjen, secara resmi mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sekaligus, yang diajukan adalah Pasal 245 UU No. 10/ 2008 tentang Pemilu kepada Mahkamah Konstitusi dan Peraturan KPU No. 40 /2008 kepada Mahkamah Agung.⁶ Dalam gugatan tersebut pemohon meminta Mahkamah Konstitusi membatalkan ketentuan mengenai survei dan jajak pendapat mengenai pemilu dan penghitungan cepat hasil pemilu dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu terutama pasal 245 dan *judicial review* kepada MA soal pengekan lembaga survei dalam Peraturan KPU No. 24/2008 yang di nilai *overkill*, yang dapat mematikan lembaga survei dan mereduksi kebebasan akademik untuk menyatakan pendapat yang dijamin dalam konstitusi, jika pengaturan yang *overkill* ini dibiarkan, bukan saja lembaga survei yang dirugikan, tapi jadi preseden buruk "Tangan Negara" kembali dibiarkan mereduksi kebebasan warga yang merupakan buah terpenting reformasi 1998, peraturan KPU tersebut juga dinilai sarat dengan intervensi negara atas kebebasan ilmiah dan pembatasan hak hidup serta penghidupan warga negara. Karena alasan itu, ketentuan tersebut digugat dan pemohon meminta MA untuk menyatakan status *quo* terhadap peraturan tersebut hingga ada keputusan MK terkait permohonan uji materi tersebut atau Mahkamah Agung diminta

⁶ <http://aropi.or.id>

untuk menyatakan Peraturan KPU No.40 Tahun 2008 tidak diberlakukan sampai Mahkamah Konstitusi menyelesaikan *judicial review*.⁷

Berbagai polemik dan perdebatan seputar keberadaan dan pengaturan *quick count* kemudian mengantarkan Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia mengajukan *judicial review* atas Pasal 245 UU No.10 tahun 2008 tentang Pemilu yang kemudian disambut manis oleh Mahkamah Konstitusi dengan putusannya Nomor 9/PUU-VII/ 2009 yang mengabulkan sebagian permohonan pemohon membatalkan Pasal 245 dan menyatakan bahwa pasal tersebut tidak berlaku.

Apa pun reaksi masyarakat terhadap pendapat delapan hakim MK tersebut, putusan tersebut sudah final dan mengikat. Implikasi nyata dari putusan tersebut adalah memberi kebebasan dan memperbolehkan lembaga survei untuk pengumuman atau pembublikasian perolehan suara pemilu oleh lembaga survei secara cepat pada hari tenang dan pada hari pemungutan suara tanpa harus menunggu tenggang waktu seperti yang diatur dalam Pasal 245 UU No. 10/ 2008 tentang pemilu.

Partisipasi dan Peran Masyarakat dalam Pemilu yang Demokratis

Pemilu merupakan prosedur/mechanisme kelembagaan dalam melaksanakan demokrasi. Pemilihan Umum (Pemilu) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat 1 UU No.12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sehingga hubungan demokrasi dan pemilu dapat dirangkaikan dalam sebuah kalimat: Tidak ada demokrasi tanpa pemilu. Tampaknya pemilu menjadi prasyarat mutlak untuk menciptakan demokrasi. Tentunya pemilu yang demokratis yang akan mengantarkan pada gerbang demokrasi.

Secara Internasional, kriteria pemilu yang bebas dan adil sebagai indikasi pemilu yang demokratis telah dideklarasikan

⁷ *ibid*

oleh Dewan Antar Parlemen sedunia dalam sidangnya yang ke-154 di Paris tahun 1994. Ada beberapa persyaratan yang terdapat dalam deklarasi tersebut, sebagaimana diuraikan dibawah ini :⁸

Pertama, persyaratan mengenai hak bersuara dan memilih yang meliputi hak setiap orang dewasa untuk :

1. Memberikan suara dalam Pemilu tanpa diskriminasi
2. Memiliki akses prosedur yang efektif, tidak berpihak dan tidak diskriminatif dalam pendaftaran pemilih
3. Tidak boleh dicegah haknya untuk memberikan suara atau didiskualifikasi untuk mendaftar sebagai pemilih, kecuali sesuai dengan kriteria obyektif yang ditetapkan UU, dan sesuai dengan kewajiban Negara berdasarkan UU Internasional
4. Naik banding ke pihak yang berwenang jika ditolak haknya untuk memilih atau untuk mendaftar sebagai pemilih.
5. Menentukan bahwa haknya sama dengan orang lain dan mempunyai nilai yang sama dengan suara pemilih yang lain.
6. Memberikan suara secara rahasia adalah mutlak dan tidak boleh dihalangi dengan cara apapun.

Kedua, prasyarat tentang pencalonan, Hak dan Tanggungjawab Partai dan Kampanye yang meliputi :

1. Untuk mempunyai akses ke media terutama media massa, agar dapat mengemukakan pendapat politiknya.

⁸ Prasyarat-prasyarat tersebut dikutip dari buku : *Free and Fair Electional Law and Practies*, yang ditulis oleh Guys S. Goodwin-Gill, Inter Parliemantary Union, Geneva. 1994, sebagaimana telah diterjemahkan oleh Nurhasan : *Pemilu Jurdi: Pengalaman dan Standart Internasional* oleh PIRAC dan The asia Foundation, Jakarta, 1999, hal xxii-xxvii. Selanjutnya dikutip juga dalam Sri Hastuti Puspitasari : Makalah “*Pemilu Demokratis dan Peran serta Masyarakat*” Disampaikan dalam seminar tentang “Peranserta Masyarakat dalam Menyongsong Pemilu 2009” diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri RI bekerjasama dengan PSHK FH UII, tgl 23 Agustus 2008, di FH UII.

2. Hak para calon atas keamanan jiwa dan harta bendanya harus diakui dan dilindungi
3. Hak setiap calon dan partai politik untuk mendapat perlindungan hukum dan penanganan atas pelanggaran. Hak setiap orang untuk menjadi calon dalam Pemilu sesuai ketentuan konstitusi dan UU nasional dan tidak boleh menyimpang dari kewajiban internasional negara itu.
4. Hak setiap orang untuk bergabung dan mendirikan partai politik untuk bersaing dalam pemilu.
5. Hak menyatakan pendapat tanpa campur tangan pihak lain, hak mencari, menerima dan membagi informasi dan untuk menentukan pilihan secara benar, hak bergerak di dalam negeri untuk berkampanye, hak berkampanye atas dasar persamaan hak dengan partai lain termasuk partai yang sedang memerintah.
6. Setiap partai politik dalam pemilu harus mempunyai kesempatan yang sama hak-hak politiknya dan hak pemilunya.
7. Hak-hak tersebut di atas hanya boleh dibatasi sebagai pengecualian yang sesuai dengan UU dan diperlukan dalam masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional dan ketertiban umum.
8. Setiap orang atau partai yang hak pencalonannya, hak pertaiannya atau kampanye di tolak atau dibatasi berhak untuk naik banding ke lembaga yang berwenang.
9. Hak-hak pencalonan, partai politik, dan kampanye membawa tanggungjawab terhadap masyarakat khususnya tidak seorang calonpun atau partai politikpun boleh berbuat kekerasan.
10. Setiap kandidat dan partai politik yang bersaing dalam pemilu harus menghormati hak-hak dan kebebasan pihak lain.

Ketiga, prasyarat yang menjadi hak dan tanggungjawab negara, yang meliputi :

1. Negara harus menghambil langkah-langkah legislative dan tindakan lain yang diperlukan sesuai dengan proses konstitusionalnya untuk menjamin hak-hak dan kerangka institusional untuk Pemilu yang periodic, murni, bebas dan adil.
2. Mengambil kebijakan dan langkah-langkah institusional guna kemajuan pencapaian dan konsolidasi cita-cita demokratis, termasuk pembentukan mekanisme yang netral dalam penyelenggaraan pemilu.
3. Negara harus menghormati dan menjamin hak asasi setiap orang dan harus tunduk pada perundang-undangannya.
4. Negara harus mengambil langkah-langkah yang perlu agar partai dan para calonnya memperoleh kesempatan yang cukup untuk membeberkan *platform* pemilunya.
5. Negara harus menjamin prinsip pemberian suara secara rahasia, pemilih dapat memberikan suaranya dengan bebas, tanpa rasa takut atau intimidasi.
6. Negara harus menjamin pencoblosan terhindar dari pemalsuan dan hal-hal yang tidak sah, penghitungan suara dilakukan oleh tenaga terlatih, boleh dipantau dan/atau diverifikasi secara adil.
7. Negara menjamin transparansi dari seluruh proses Pemilu.
8. Negara menjamin bahwa partai-partai dan para calon serta para pendukung memperoleh pengaman bersama, negara harus mencegah terjadinya kekerasan dalam pemilu.
9. Negara menjamin bahwa pelanggaran hak asasi dan segala pengaduan berkaitan dengan proses pemilu ditangani segera dalam periode proses pemilu secara efektif oleh lembaga independen yang tidak memihak seperti komisi pemilu atau pengadilan.

Selain beberapa poin di atas, negara juga harus memperluas ruang publik dan harus ada transparansi serta keterbukaan yang

lebih besar agar warga negara tidak hanya menerima informasi tunggal yang bersifat satu arah.⁹

Peran serta masyarakat dalam pemilu merupakan pengejawantahan partisipasi masyarakat dalam politik. Partisipasi tersebut merupakan elemen dasar dalam pembentukan pemerintahan yang demokratis. Selain itu, partisipasi masyarakat dalam politik ini merupakan status aktif yang dimiliki oleh warga Negara. Selain itu jaminan konstitusional bagi masyarakat untuk berpartisipasi dan hak berpolitik ditegaskan dalam Pasal 28E UUD 1945 ayat (3) “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Selanjutnya diatur juga dalam Pasal 28F UUD 1945 yang menegaskan bahwa “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadinya lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Maka dari itu, posisi partisipasi ini menjadi sangat diperlukan dalam proses politik. *Civil society* yang kuat akan mendorong *state* untuk memperkuat dirinya agar terjadi *balance of power*, sehingga terjadi keseimbangan kekuasaan yang bermuara pada terjadinya *checks and balances* dalam proses penyelenggaraan negara. Sebagai bentuk pengakuan kedaulatan rakyat, maka segala keputusan negara sejauh mungkin harus melibatkan rakyat dalam proses pengambilan keputusan baik melalui wakil rakyat yang berada di parlemen maupun melalui organisasi masyarakat sipil dan pengimbang kekuasaan dalam negara.

Dalam perspektif akademis, partisipasi masyarakat akan menjamin legitimasi penyelenggaraan negara. Jika berdasar beberapa prinsip, diantaranya adalah : *guaranteed access, equality, freedom to express opinion*.¹⁰ Jika hal itu dihubungkan

⁹ Baca lebih lanjut dalam Anthony Giddens , *The Third Way*, yang diterjemahkan oleh Ketut Arya Mahardika, *Jalan Ketiga, Pembaharuan Demokrasi Sosial*, Gramedia, Jakarta, 2000, hal. 82-83.

¹⁰ Saifudin, “*Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*”. Disertasi Doktorat, Universitas Indonesia, 2006, hal. 122.

dengan partisipasi masyarakat dalam politik, maka akses masyarakat harus dibuka luas dalam memberi informasi mengenai seluk beluk pemilu, peserta pemilu, sampai berkenaan mekanisme hukum untuk mengajukan gugatan sengketa hasil pemilu. Masyarakat juga harus mendapatkan posisi yang seimbang, diberi hak yang sama dan melakukan kewajiban yang sama pula, termasuk diberi keleluasaan untuk mengekspresikan pendapatnya. Partisipasi masyarakat mempunyai dampak penting terutama untuk menghasilkan pemerintahan yang kuat (*legitimate*) dan demokrasi.

Perwujudan peran serta ini tidak terlepas dari kelancaran arus informasi bagi masyarakat dalam pelaksanaan Pemilu. Informasi merupakan hal penting mengingat bahwa dalam Pemilu, informasi seringkali bias kepentingan, sehingga dapat digunakan sebagai alat propaganda untuk kepentingan pihak-pihak tertentu. Pemilu tidak dapat dikatakan dilaksanakan dengan adil kecuali jika pemilih dapat melakukan haknya untuk memilih berdasarkan informasi yang akurat, jujur dan tidak memihak. Ketersediaan informasi yang akurat, jujur dan tidak memihak mengenai Pemilu, akan membantu masyarakat melakukan pengawasan dan pemantauan.

Pemilu di Indonesia diselenggarakan dengan partisipasi masyarakat. Hal itu ditegaskan dalam UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pada Pasal 244 ayat (1) disebutkan bahwa "Pemilihan Umum diselenggarakan dengan partisipasi masyarakat". Hal tersebut sesuai dengan amanat UU No.10 tahun 2008 yang menjadi landasan yuridis Pemilu 2009, partisipasi masyarakat dalam Pemilu yang diatur dalam bab XIX UU No.10/2008, pada hakikatnya bermakna keinginan untuk ikut serta dalam kehidupan politik yang berpotensi mempengaruhi proses politik yang sedang berlangsung, diantaranya melalui survei atau jajak pendapat maupun *quick count* yang bertitik tolak pada paham kebebasan berpendapat. Menurut Puddephat,¹¹ terdapat tiga aspek kebebasan berpendapat, yaitu : (1) mencari informasi dan ide-

¹¹ Andrew Puddephat, *The Essential of Human Rights : Freedom of Expression*, 2005. Dan dikutip juga dalam Putusan MK No.9/PUU-VII/2009

ide, (2) menerima informasi dan ide-ide, dan (3) menyampaikan informasi dan ide-ide, sebagaimana juga dijamin oleh Pasal 28F UUD 1945.

Berkaitan dengan kebebasan memperoleh dan menyampaikan informasi, dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut :

1. Kebebasan memperoleh informasi dan menyampaikan informasi adalah hak asasi manusia yang fundamental dan universal, di mana setiap orang, tanpa kecuali, memiliki hak untuk memperoleh dan menyampaikan informasi. Konsekuensinya, negara dalam hal ini pemerintah berkewajiban untuk membuka saluran-saluran informasi
2. Kebebasan dimaksud terbaca dalam Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (Universal Declaration of Human Rights yang berbunyi, "*Setiap orang berhak mengeluarkan pendapat dan ekspresinya; hak ini mencakup kebebasan untuk memiliki pendapat tanpa adanya campur tangan, dan juga hak untuk mencari, menerima, dan menyebarkan informasi dan ide melalui media apapun, dan tidak boleh dihalangi*"
3. Akses informasi merupakan dasar bagi kehidupan demokrasi dan kebebasan informasi merupakan bagian dari hak asasi manusia,
4. Negara wajib menghormati, melindungi dan memenuhi hak tersebut,
5. Kebebasan memperoleh dan menyampaikan informasi, demokrasi dan *good governance* merupakan konsep yang saling terkait karena dengan kebebasan *a quo* masyarakat dapat turut mengontrol setiap langkah kebijakan pemerintah dalam menata negara dan masyarakat.

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam Pemilu, tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 244 ayat (2), dilakukan dalam wujud 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 publik masyarakat secara luas.
- d. Mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan pemilu yang aman, damai, tertib, dan lancar.

Partisipasi yang dilakukan dalam bentuk-bentuk tersebut di atas wajib mengikuti ketentuan yang diatur oleh KPU (Pasal 245 ayat (1)). Berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pengumuman hasil survei atau jajak pendapat, ketentuan UU no. 10 tahun 2008 melarang dilakukan pada masa tenang. (Pasal 245 ayat (2)), pengumuman hasil perhitungan cepat hanya boleh dilakukan paling cepat pada hari berikutnya dari hari/tanggal pemungutan suara (Pasal 245 ayat (3)), dan pelaksanaan kegiatan penghitungan cepat wajib memberitahukan metodologi yang digunakannya dan hasil penghitungan cepat yang dilakukannya bukan merupakan hasil resmi penyelenggara Pemilu (Pasal 245 ayat (4)). Lebih jelas lihat ketentuan Pasal 245 UU N. 10/2008 di bawah ini :

Pasal 245 UU No. 10 Tahun 2008
(1)Partisipasi masyarakat dalam bentuk sosialisasi pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survei atau jajak pendapat tentang pemilu, dan penghitungan cepat hasil pemilu wajib mengikuti ketentuan yang diatur oleh KPU.
(2)Pengumuman hasil survey atau jajak pendapat tidak boleh dilakukan pada masa tenang.
(3) Pengumuman hasil penghitungan cepat hanya boleh dilakukan paling cepat pada hari berikutnya dari hari/tanggal pemungutan suara.
(4)Pelaksana kegiatan penghitungan cepat wajib memberitahukan metodologi yang digunakannya dan hasil penghitungan cepat yang dilakukannya bukan merupakan hasil resmi penyelenggaraan pemilu.
(5)Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) merupakan tindak pidana pemilu.

Namun pengaturan lembaga survei dan beberapa pengaturan pengikutnya itulah yang kemudian dijadikan dasar keberatan berbagai lembaga survei yang tergabung dalam Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia (AROPI) mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi atas Pasal 245 ayat (2), (3) dan (5). Ketentuan dalam Pasal 245 secara tersurat dinilai telah membatasi dan mereduksi hak-hak konstitusional para penyelenggara survei sebagai warga negara Republik Indonesia. Ketentuan dalam pasal tersebut yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat (termasuk partisipasi lembaga survei) harus tunduk pada ketentuan KPU telah membuka ruang yang sangat lebar bagi KPU untuk bertindak melebihi kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang dan mereduksi ketentuan yang dijamin konstitusi.

Pasal 245 UU No.10 tahun 2008 juga dianggap sebagai “pasal karet”, terlalu umum serta tidak jelas acuan dan hasil kerjanya. Ketentuan mengenai sanksi pidana sebagaimana diatur dalam ayat 5, juga tidak berdasar. Pelanggaran partisipasi masyarakat dalam pemilu, misalnya pelanggaran dalam aktivitas survei, jelas tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana pemilu. Karena seharusnya ketika lembaga survei tidak kredibel atau melanggar kode etik, maka masyarakatlah yang akan memberi sanksi. Sedangkan jika lembaga survei melakukan tindak pidana penipuan seharusnya pengaturannya diserahkan kepada KUHP, bukan UU Pemilu. Dengan demikian jelaslah bahwa ketentuan dalam Pasal 245 UU No.10/2008 selain mengekang kebebasan ilmiah juga mengancam hak hidup para penyelenggara survei yang haknya dijamin konstitusi.¹² Pasal 245 UU No.10/2008 juga merampas kebebasan publik untuk memperoleh informasi. Ketentuan yang melarang lembaga survei mempublikasikan hasil surveinya pada hari tenang jelas merugikan hak publik untuk memperoleh informasi, khususnya informasi berkenaan dengan pemilu. Begitupun pengaturan mengenai waktu publikasi hitung

¹² Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menyatakan : “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak”. Dan Pasal 28 UUD 1945 menambahkan bahwa :” Setiap orang berhak untuk hidup dan berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.

cepat (*quick count*), selain bertentangan dengan esensi hitung cepat itu sendiri, ketentuan itu juga merampas hak publik untuk memperoleh informasi yang cepat tentang hasil pemilu.

Dapat dipahami bahwa keberadaan lembaga survei sebagaimana diprofesi lain, artinya bahwa tak semua lembaga survei dan *quick count* itu kredibel. Hingga kemudian hal tersebut yang memotifasi lahirnya pengaturan lembaga survei dalam UU No.10/2008 khususnya Pasal 245 mengenai partisipasi publik melalui survei dan penghitungan cepat. Memang diperlukan panduan dan aturan agar survei dan perhitungan cepat itu di satu sisi menyalurkan partisipasi publik. Namun di sisi lain juga tersedia koridor yang membuat Pemilu tidak terganggu dan publik tidak dirugikan dari informasi yang keliru. Namun sebagian memaknai bahwa pengaturan survei dan penghitungan cepat dalam Pasal 245 UU Nomor 10 Tahun 2008 itu dirasa terlalu berlebihan dan melampaui batas. Bukan sebuah ketertipan yang terbentuk namun sebuah pemasangan hak akademik yang dijamin oleh konstitusi. Berbagai alasan itulah pemohon mengajukan gugatan *Judicial Review* ke MK. Yang pada akhirnya dikabulkan oleh MK. Adapun pokok gugatan pemohon akan dijabarkan pada ulasan selanjutnya.

Pokok Gugatan Pemohon

Pokok gugatan yang dimohonkan untuk diuji oleh termohon adalah Pasal 245 ayat (2), (3) dan (5), serta Pasal 282 dan Pasal 307 UU No.10/2008 terhadap UUD 1945. Dengan argumentasi-argumentasi sebagai berikut :

1. Pemohon memohon pengujian konstitusionalitas UU 10/2008 Pasal 245 ayat (2) mengenai pelarangan pengumuman hasil survei pada masa tenang, karena :
 - a. Survei Opini publik tidak hanya meneliti mengenai popularitas kandidat atau partai yang bertarung dalam pemilu. Survei juga meneliti pengetahuan pemilih mengenai tata cara pemilu yang berguna untuk meningkatkan kualitas pemilu;
 - b. Bukti contoh survei mengungkap informasi bahwa banyak pemilih belum mengetahui kapan pemilu itu

- berlangsung (bukti P-3)¹³. Bukti lainnya menunjukkan bahwa mayoritas pemilih masih tidak tahu bahwa pemilih masih tidak tahu bahwa Pemilu sekarang sudah tak lagi mencoblos tetapi mencontreng(bukti P-3a).¹⁴ Hasil survei ini sangat berguna bagi publik, peserta Pemilu dan KPU sebagai feedback untuk memperbaiki kualitas pemilu.
- c. Semakin dekat dengan hari pemilu maka publikasi survei mengenai tata cara pemilu semakin dibutuhkan, khususnya bagi kepentingan publik, peserta pemilu, KPU mengenai persiapan dan kesadaran pemilih. Sementara tidak ada satupun yang menunjukkan bahwa pengumuman hasil survei mengenai kesiapan dan pengetahuan pemilih atas proses dan tata cara Pemilu merugikan publik atau dapat menyebabkan ketidaktertiban.
 - d. Pelarangan pengumuman hasil survei pada hari tenang melanggar kebebasan warga negara untuk meneliti dan menyampaikan hasil penelitiannya.
2. Pemohon memohon pengujian konstitusionalitas UU No.10/2008 Pasal 145 ayat (3) mengenai pelarangan penghitungan cepat di hari Pemilu, sebab :
- a. Perhitungan cepat (*quick count*) memang dimaksudkan untuk mengetahui hasil pemilu secara cepat karena metode yang digunakan adalah sample. Kecepatannya itu yang membuat metode ini disebut *quick count*, yang umumnya diumumkan dua sampai lima jam setelah TPS terakhir ditutup. Jika hasil *quick count* dilarang diumumkan secara cepat pada hari pemilu, namun hanya diperbolehkan esok harinya maka tidak dapat disebut sebagai *quick count*,
 - b. Pelarangan pengumuman hasil perhitungan cepat pada hari pemilu menghambat kemajuan ilmu di saat

¹³ Bukti berupa fotokopi contoh survei bahwa banyak pemilih belum tau kapan pemilu itu berlangsung. Lihat dalam Putusan MK nomor 9/PUU-VII/2009

¹⁴ Bukti berupa fotokopi contoh survei bahwa mayoritas pemilih masih tidak tahu Pemilu sekarang sudah tidak lagi mencoblos tetap mencontreng.

- ilmu pengetahuan melalui statistik sudah dapat mengambil kesimpulan secara cepat. Perkembangan ilmu pengetahuan justru seharusnya diapresiasi bukan dikekang.
- c. Perhitungan cepat juga tidak pernah diklaim sebagai hasil resmi pemilu. Lagipula, baik publik di Indonesia maupun di luar negeri telah memahami bahwa perhitungan cepat adalah proyeksi versi ilmu pengetahuan, sedangkan keputusan resmi Pemilu tetap menjadi kewenangan KPU,
 - d. Pelarangan penghitungan cepat pada hari pemilu sangat tidak lazim di negara demokrasi
 - e. Perhitungan cepat pada hari pemilu pernah dipraktikkan dalam Pemilu 2004 yang lalu, yang mempublikasikan hasil quick count kemenangan SBY atas Megawati setelah pemberian suara pada hari Pemilu.
 - f. Pelarangan pengumuman hasil perhitungan cepat di hari pemilu melanggar kebebasan warga negara untuk meneliti, dan menyampaikan hasil penelitiannya, sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 28E dan Pasal 28F ayat (30) UUD 1945.
3. Terhadap ketentuan Pasal 282 dan Pasal 307 UU No. 10/2008 terkait dengan hukuman pidana atas publikasi hasil survei dan penghitungan cepat, pemohon memohon pengujian konstusionalitas ketentuan tersebut, karena :
- a. Kegiatan survei dan jajak pendapat adalah kegiatan akademik yang sudah tunduk pada hukum positif Indonesia, baik perdata ataupun pidana. Oleh karena itu tidak perlu ada tambahan aturan lain untuk mengatur kegiatan akademis tersebut,
 - b. Tindak pidana atas publikasi hasil survei pada hari tenang dan perhitungan cepat pada hari pemilu merupakan kriminalisasi hak konstusional warga yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena tidak memberikan kepastian hukum dan Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945 karena tidak memberikan rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk melakukan hak asasi kebebasan akademis.

Petitum

Berdasarkan uraian dan alasan-alasan yang sudah berdasarkan hukum dan alat-alat bukti tersebut di atas, pemohon kiranya Mahkamah Konstitusi berkenan memutuskan :

1. Menerima dan mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya
2. Menyatakan bahwa ayat (2), (3) dan ayat (5) Pasal 245, serta Pasal 282 dan Pasal 307 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Menyatakan bahwa ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) Pasal 245 serta Pasal 282 dan Pasal 307 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Putusan

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mengingat Pasal 56 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5), serta Pasal 57 ayat (1), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316 mengadili, dan memutuskan :¹⁵

1. Menyatakan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian,
2. Menyatakan Pasal 245 ayat (2), Pasal 245 ayat (3), Pasal 282, dan Pasal 307 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan

¹⁵ Terhadap putusan Mahkamah tersebut di atas, 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi, yaitu Achmad Sodiki, M. Akil Mochtar, dan M. Arsyad Sanusi mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinions*).

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51), Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Menyatakan Pasal 245 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sepanjang frasa “ayat(2), ayat (30, dan “ bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Menyatakan Pasal 245 ayat (2), Pasal 245 ayat (3), Pasal 282, dan Pasal 307 UU No.10/2008 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
5. Menyatakan Pasal 245 ayat (%0 UU No.10/2008sepanjang frasa “ayat (2), ayat (3), dan” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
6. Menolak permohonan pemohon untuk selebihnya;
7. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Analisis dan Pembahasan

Perkembangan demokartisasi menuju konsolidasi yang sedang berlangsung di Indonesia, didukung sepenuhnya oleh kebebasan untuk mengeluarkan pendapat, kebebasan untuk menyimpan dan menyebarkan informasi, serta kebebasan untuk memperoleh informasi. Baik secara akademis maupun non-akademis, yang dipublikasikan melalui mass media maupun tidak, maka kebebasan demikian di ranah publik menjadi salah satu kontrol sosial dan penyeimbang (*checks and balances*). Dalam UU No.10/2008, hal demikian diakui pula sebagai partisipasi masyarakat yang diperlukan dalam proses demokrasi, sebagai pengawasan dan penyeimbang sehingga ketentuan tersebut diharapkan akan turut menyumbang pada keberhasilan pelaksanaan pemilihan umum sebagai bagian dari demokrasi prosedural. Partisipasi masyarakat dalam Pemilu sebagaimana

diatur dalam Bab XIX UU No.10/2008, pada hakikatnya bermakna keinginan untuk ikut serta dalam kehidupan politik yang sedang berlangsung, diantaranya melalui survei atau jajak pendapat maupun *quick Count* yang bertitik tolak pada paham kebebasan berpendapat. Keberadaan lembaga survei tidak bisa dipungkiri memiliki peran yang signifikan dalam memberikan informasi kepada publik. Namun disisi lain keberadaannya bisa menjadi bumerang bagi ketertiban umum jika lembaga survei tidak lagi independen dan publik dirugikan atas informasi yang keliru. Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Hakim MK Achmad Sodiki dan M. Akil Mochtar¹⁶ yang mempertanyakan kredibilitas dan independensi lembaga survei saat ini. Betapa dahsyatnya efek berita yang mampu membuahkan keuntungan bagi kepentingan perseorangan dibidang politik. Maka tidak mustahil bahwa ada sebagian survei dibiayai oleh partai-partai berdana besar. Jika pers dibiarkan tanpa kontrol dan tanggungjawab maka hal tersebut dapat berpotensi menjadi media agitasi dan pembohongan publik yang mempengaruhi psikologis masyarakat yang belum terdidik notabene lebih besar jumlahnya dibanding dengan masyarakat yang terdidik. Maka untuk mencegah penyalahgunaan kebebasan tersebut perlu pembatas.

Namun disisi lain pengaturan dan pembatasan lembaga survei dalam UU Pemilu terutama Pasal 245 terutama ayat (2), (3) dan (5) dinilai terlalu berlebihan dan melampaui batas hak konstitusional warga negara. Pelarangan publikasi segala jenis survei di hari tenang dan penghitungan cepat perolehan suara pada hari pemilu dinilai juga tidak berdasar. Pelarangan perhitungan cepat di hari pemilu jelas sekali melawan peradapan dan kemajuan ilmu disaat ilmu pengetahuan melalui statistik sudah dapat mengambil kesimpulan secara cepat, perkembangan ilmu pengetahuan justru seharusnya diapresiasi bukan dikekang.

¹⁶ Dikutip Dalam *Dissenting Opinions* atas Putusan MK No.9/PUU-VII/2009 menurut pendapatnya berita dalam segala bentuknya telah menjadi komoditas dalam pasar bebas artinya siapa saja mampu mendapatkan keuntungan dari pemberitaan. Survei yang dicitrakan semata-mata kepentingan ilmiah kini sudah menjadi industri survei, yang mengabdikan pada kepentingan perseorangan atau golongan dan telah memasuki ranah publik. Keseimbangan antara perlindungan kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum diperlukan dalam proses demokrasi.

Segala bentuk pengekanan terhadap kebebasan berekspresi, lebih-lebih terhadap kegiatan yang berbasis metodologis ilmiah, seperti yang diatur dalam Pasal 245 ayat(2), dan ayat (3) UU No.10/2008 adalah tidak sejalan dengan semangat reformasi dan jiwa UUD 1945. Ketyentuan restriktif yang diatur dalam Pasal 245 ayat (2), dan (3) UU No.10 /2008 tidak sekalan dengan jiwa Pasal 31 dan Pasal 28 UUD 1945. Hal ini jelas melanggar kebebasan warga negara untuk meneliti dan menyampaikan hasil penelitiannya, sebagaimana yang dijamin dalam UUD 1945, yaitu Pasal 28F. Selain itu pelarangan publikasi segala jenis survei di hari tenang juga melanggar kebebasan warga untuk menyampaikan pendapatnya mengenai kesiapan Pemilu, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28E UUD 1945.

Kekhawatir pemerintah dan KPU bahwa hasil survei dapat menimbulkan kekisruhan dan mempengaruhi masyarakat pada masa tenang dan masa masa pemilu sama sekali tidak faktual karena sejauh dilakukan dengan prinsip metodologis-ilmiah dan tidak bertendensi mempengaruhi pemilih, walaupun itu bertendensi lembaga penyelenggara dapat dikenakan berlakunya UU *a quo* dan sanksi yang menyertainya dalam Undang-Undang *a quo*. Dan terkait dengan hasil quick count yang dinilai meresahkan ketertiban umum itu sangat tidak berdasar karena sejak awal hasil *quick count* tersebut tidak pernah diklaim sebagai hasil resmi pemilu. Karena perhitungan cepat adalah proyeksi versi ilmu pengetahuan bukan keputusan resmi KPU. Dan keputusan resmi KPU tetap berada di tangan KPU. Selain itu pelarangan-pelarangan *quick count* menurut Moh Mahfud MD¹⁷ tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar karena menghambat hasrat seseorang mengetahui hasil perhitungan cepat, lagi pula hasil perhitungan cepat tidak mempengaruhi pemilih karena pemungutan suara telah selesai.

Selanjutnya kriminalisasi kebebasan akademik dengan hukum pidana bagi lembaga survei atas publikasi hasil survei dan perhitungan suara cepat pada hari tenang dan/hari pelaksanaan pemilu seperti diatur dalam Pasal 245 ayat (5), , Pasal 282 ayat (5) dan Pasal 307. Dinilai berlebihan dan mengancam karena

¹⁷ Kompas, 30 maret 2009, *Quick Count* bisa diumumkan 9 April.

kegiatan survei dan jajak pendapat adalah kegiatan akademik yang sudah tunduk pada hukum positif ataupun pidana. Tsehingga tidak perlu ada tambahan aturan lain untuk mengatur kegiatan akademik itu. Apalagi kegiatan survei dan jajak pendapat adalah bagian dari kebebasan akademik yang dijamin dalam konstitusi tentunya Pasal 28E, 28 F UUD 1945. Ancaman pidananya pun berlawanan dengan Pasal 28 D ayat (1), 28 G ayat (1) UUD 1945.

Implikasi Hukum pasca Putusan MK No.9/PUU-VII/2009

Dengan dikeluarkannya putusan MK No.9/PUU-VII/2009 atas *judicial review* Pasal 245 ayat (2), (3), (5), Pasal 282 ayat (5) dan Pasal 307 UU No.10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan dibatalkannya Pasal 245 ayat (2), (3), (5), Pasal 282 dan Pasal 307 yang mengabulkan permohonan pemohon dengan dibatalkannya Pasal 245 ayat (2), (3), (5), Pasal 282 dan Pasal 307 dan dinyatakan bertentangan dengan hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum tetap maka implikasi secara nyata adalah memperbolehkan melakukan survei pada masa tenang dan memperbolehkan pengumuman secara bebas perhitungan secara cepat pada hari pemilu atau tanggal 9 April 2009.

Kesimpulan

Keberadaan lembaga survei memiliki peran yang signifikan dalam memberikan informasi tentang Pemilu dan pelibatan Partisdipasi rakyat dalam pemilu, sayangnya lembaga survei tersebut tidak disertai perangkat hukum yang memadai, Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku penyelenggara pemilu hingga kini belum menerbitkan peraturan tentang lembaga survei. Eksistensi lembaga survei memiliki peran besar dalam memberikan informasi yang transparan pada proses pernghitungan cepat hasil perolehan suara pemilu. Sisi yang lain tanpa koridor yang jelas membuat pemilu akan terancam terganggu dan publik dapat dirugikan atas informasi yang keliru. Ketiadaan peraturan memunculkan kesan dunia lembaga survei bak dunia “antah berantah”. Tudingan miring pun muncul, mulai dari isu objektivitas, validitas data, dan yang paling miris adalah

survei pesanan. Lembaga survei memang rentan dipersoalkan independensinya. Maklum, produk mereka diyakini sejumlah kalangan, bisa mempengaruhi masyarakat dalam menggunakan hak pilih mereka. Disinilah dituntut adanya peran masyarakat untuk mengawasi lembaga survei. Masyarakat harus memastikan bahwa lembaga survei yang melaksanakan penelitian tidak melakukan manipulasi hasil. Makanya, lembaga survei juga dituntut untuk menginformasikan dengan siapa mereka bekerja sama dalam melakukan survei.

Mendesak perlu dibuat perangkat hukum yang memadai sebagai landasan hukum berpijak lembaga survei ini. Pengaturan tentang lembaga survei maupun penghitungan cepat oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dinilai sudah sepatutnya, namun pengaturan tersebut harus proporsional. Namun berbagai catatan atas pengaturan dan pembatasan lembaga survei dalam UU No.10/2008 dan Peraturan KPU No.40/ 2008 dinilai terlalu berlebihan dan memasuki ranah privat terutama dalam Pasal 245 ayat (2), (3), (5) dan Pasal 282, 307 UU No.10 tahun 2008. Yang akhirnya diajukan *judicial review* oleh Asosiasi Riset Opini Publik yang kemudian dikabulkan oleh MK dengan membatalkan pasal tersebut dan menyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Konstitusi dianggap telah menegakkan kebebasan akademik dan telah memulihkan demokrasi yang sehat. Implikasi secara nyata atas putusan tersebut lembaga survei dibebaskan dan diperbolehkan melakukan survei pada hari tenang dan mengumumkan perhitungan secara cepat perolehan suara pemilu pada hari pelaksanaan pemilu.

Daftar Pustaka

Buku, Disertasi dan Makalah

- Andrew Puddephat, *The Essential of Human Rights : Freedom of Expression*, 2005. Dan dikutip juga dalam Putusan MK No.9/PUU-VII/2009
- Ketut Arya Mahardika, *Jalan Ketiga, Pembaharuan Demokrasi Sosial*, Gramedia, Jakarta, 2000, hal. 82-83.
- Nurhasan, : *Pemilu Jurdi: Pengalaman dan Standart Internasional* oleh PIRAC dan The Asia Foundation, Jakarta, 1999, hal xxii-xxvii.
- Saifudin, “*Proses Pembentukan Undang-Undang, Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*”. Disertasi Doktoral, Universitas Indonesia, 2006, hal. 122.
- Sri Hastuti Puspitasari, “*Pemilu Demokratis dan Peran serta Masyarakat*”, Makalah Disampaikan dalam seminar tentang “ Peranserta Masyarakat dalam Menyongsong Pemilu 2009” diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri RI bekerjasama dengan PSHK FH UII, tgl 23 Agustus 2008, di FH UII.

Media Massa

[Http://www.seputarindonesia.com](http://www.seputarindonesia.com)

[Http:// www.Aropi.or.id](http://www.Aropi.or.id)

[Http://www.Hukumonline.com](http://www.Hukumonline.com)

Harian Kompas Tanggal 30 Maret 2009

Aturan Dasar, Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945

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

_____, Undang-undang N0.24 Tahun 2003
tentang Mahkamah Konstitusi

_____, Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.40 Tahun tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Serta Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden

Putusan Peradilan

Putusan MK Nomor 9/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008

PEMILIHAN UMUM 2009 SEBUAH EKSPERIMENTASI DEMOKRASI MENUJU KONSOLIDASI DEMOKRASI

Oleh : Catur Adi Subagio

Abstract

Democracy is very magnetic. All nations will feel inconvenient if they are accused of being undemocratic. As a political system, democracy in any country, including Indonesia, needs a process. To build a strong and continuous democratic system, Indonesia needs steps to strengthen democracy. This needs a long terms of experimentation, not just a period of general election such as the only 2009 election.

Keywords: *democracy, experimentation, consolidation, the 2009 election*

Reformasi politik yang dimulai pada tahun 1998 akan berusia lebih dari satu dasawarsa pada Mei depan. Selama kurun waktu tersebut berbagai perubahan mendasar dalam rangka membangun kembali Sistem politik demokratis yang kokoh dan berkesinambungan telah dilakukan oleh para pekerja demokrasi dan diteruskan oleh para pemangku kepentingan politik dari berbagai spektrum. Para pekerja demokrasi telah berhasil mengakhiri kekeuasaan rezim otoriter Orba yang telah Bercokol dalam perpolitikan nasional selama tiga dasa warsa, dan mendorong terjadinya serangkaian perubahan fundamental dalam Sistem politik dan pemerintahan yang menjadi prasyarat bagi proses panjang demokratisasi di masa datang. Yang paling utama adalah dilakukanya empat kali amandemen atas UUD 1945 khususnya pasal-pasal yang dianggap tidak lagi relevan dengan *zeitgeist*¹ serta dinamika perubahan politik yang terjadi

¹ *The Hikam Forum.blogscom: Makalah Setelah satu dasawarsa Reformasi Konsolidasi Demokrasi dan Prospek Pemilu 2009, The Favorit Links*

dalam masyarakat. Perubahan mendasar itulah yang kemudian menjadi landasan utama bagi proses pemulihan dan penegakan demokrasi yang pada gilirannya akan dapat menjadi wahana bagi pemenuhan cita-cita Proklamasi dan tujuan pembentukan negara RI sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

Samual P. Huntington mencatat dalam negara demokrasi, perubahan dramatis jarang terjadi dalam satu malam. Perubahan itu selalu bersifat moderat dan sedikit demi sedikit. Sistem demokrasi jauh lebih kebal terhadap pergolakan besar revolusioner ketimbang sistem otoriter. Proses yang relatif lambat itu karena perubahan sistem otoritarian menuju sistem demokrasi pada umumnya melalui tiga tahap. Pertama; pengakhiran rezim non-demokrasi. Kedua; penguatan rezim demokrasi, ketiga; konsolidasi sistem demokrasi. (Huntington, 1997)

Konsolidasi demokrasi yang berarti suatu langkah untuk memperteguh atau memperkuat demokrasi dalam Sistem ketatanegaraan tentu tidak dengan serta merta dapat dihitung dalam jangka waktu tertentu. Bahkan dengan memberikan patokan setelah tahun 2009, seperti yang diungkapkan oleh Akbar Tanjung atau Daniel Sparringga)² yang menganggap sebagai masa transisi dengan ukuran progresif berlangsung 2 tahun, dan ukuran konvensional sekitar 10 tahun.

Dalam perkembangannya hingga saat ini, proses pemulihan demokrasi tersebut telah berlanjut dengan dilakukannya berbagai perubahan yang signifikan dalam bidang politik, beberapa diantaranya bahkan tak terbayangkan sebelumnya. Bukan saja kita menyaksikan munculnya empat Presiden selama periode tersebut, tetapi juga maraknya kehidupan pers yang bebas; pemilihan Presiden dan wakil Presiden serta pimpinan eksekutif di daerah secara langsung; tumbuh dan berkembangnya masyarakat sipil (*civil society*); penguatan kemandirian daerah; dan, keamanan nasional yang cenderung makin stabil. Reformasi juga membuka peluang terjadinya pengembangan kelembagaan

² Akbar Tanjung dan Daniel Sparringga, *Transisi Demokrasi*, Harian Kompas tanggal 16 Februari 2009

politik yang sesuai dengan prinsip-prinsip universal yang diantaranya adalah Sistem demokrasi. Umpamanya, perubahan kekuatan militer dan birokrasi dari fungsi menjadi berada di luar ranah politik praktis dan lazim dalam Negara demokrasi.

Parpol yang merupakan salah satu pilar utama dalam sistem demokrasi juga mengalami penataan ulang menuju institusionalisasi dan fungsionalisasi sehingga dapat menjadi penyalur aspirasi dan kepentingan warganegara dalam pembuatan keputusan-keputusan yang menyangkut hajat hidup mereka. Di ranah legislatif dan yudikatif, terbuka peluang bagi proses pemberdayaan dan pemandirian kedua lembaga negara tersebut agar prinsip "*checks and balances*" dapat terwujud dalam kelola negara. *Last but not the least*, penghormatan dan perlindungan terhadap HAM yang menjadi salah satu inti Sistem demokrasi telah mendapat landasan yang semakin kokoh setelah reformasi terjadi, khususnya dengan adanya amandemen terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan HAM dalam UUD 1945.

Agar perubahan-perubahan tersebut dapat dinikmati buahnya oleh warganegara secara keseluruhan, maka kesinambungan (*sustainability*) dan peningkatan ketahanan yang lebih lanjut dari reformasi dan penguatan demokrasi mutlak diperlukan. Namun harus segera disadari bahwa setelah kita sampai satu dasawarsa pelaksanaan reformasi, tampak jelas bahwa kita masih berkuat dalam tahap peralihan (*transitional phase*) yang sejatinya sudah harus berakhir dan kita telah berada pada tahap konsolidasi demokrasi. Kondisi tradisional yang berlarut-larut, apalagi tidak stabil dan cenderung mengalami kemunduran, pasti akan mempengaruhi *elan*, stamina, dan kapasitas bertahan dari para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan berkolerasi negatif dengan legitimasi publik dan warganegara terhadap reformasi dan demokrasi. Pengalaman yang terjadi di negara-negara yang mengalami transisi dari rezim otoriter baik di Eropa Timur, Amerika Latin, dan Asia mengajarkan pada kita bahwa kelambatan dalam konsolidasi kekuatan dan lembaga demokrasi akan membuka celah dan peluang bagi kembalinya rezim lama, baik secara pelan (*incremental*) dan bertahap (*gradual*) maupun radikal. Apalagi dalam suatu konteks geopolitik, global yang tidak

lagi mendukung gerakan demokratisasi, karena keterpurukan terhadap perang melawan terorisme, maka kondisi transisional menjadi semakin tidak kondusif bagi suatu proses pendalaman dan perluasan demokrasi (*democratic deepening and widening process*)

Sebagai sebuah langkah pemantapan atau penguatan Sistem demokrasi, maka bagi Negara yang belum akrab dengan Sistem demokrasi seperti Indonesia, konsolidasi demokrasi tentu akan melewati beberapa langkah eksperimentasi atau uji coba infra struktur demokrasi, perumusan perangkat hukum untuk mengawal jalannya sistem demokrasi, serta uji coba penerapan sistem demokrasi dalam konsolidasi demokrasi.

Konsolidasi Demokrasi ³

Persyaratan penguatan atau peneguhan melalui konsolidasi tidak hanya berpijak pada Sistem demokrasi prosedural belaka, melainkan yang lebih utama adalah menyangkut substansi demokrasi yakni kultur demokrasi itu sendiri. Henry B. Mayo mengemukakan bahwa demokrasi di samping sebagai suatu Sistem pemerintahan dapat juga dikatakan sebagai suatu *file style* yang mengandung unsur-unsur moral seperti:

- a. Penyelesaian perselisihan secara damai dan melembaga,
- b. Terjadi perubahan secara damai,
- c. Menyelesaikan pergantian kepemimpinan secara teratur,
- d. Membatasi pemakaian kekerasan seminim mungkin,
- e. Menganggap wajar adanya keaneragaman, dan,
- f. Menjamin tegaknya keadilan.

Unsur-unsur moral seperti ini jelas belum semuanya diterapkan dalam budaya demokrasi di Indonesia.

Banyak contoh yang jelas dikemukakan disini. Maraknya

³ B. Hestu Ciptohandoyo, SH, MH, Makalah disampaikan pada (Loka Latih) Pendidikan dan Latihan dalam bentuk Workshop dengan tema : Refleksi dan Reorientasi Pencalegan Pasca Putusan MK Tanggal, 6-8 Maret 2009, di wisma MM UGM

demonstrasi yang dibarengi dengan aksi kekerasan dan memakan korban, hilangnya kesantunan dalam berpendapat atau berargumentasi, black campaign para elit politik demi memperoleh dukungan rakyat, dan maraknya narsisme politik menunjukkan bahwa budaya demokrasi di Indonesia masih jauh dari nilai-nilai yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo tersebut. Dengan demikian sejak tahun 1998 ketika reformasi dikumandangkan sampai dengan amandemen UUD 1945, semuanya belum termasuk kategori konsolidasi demokrasi, melainkan eksperimentasi demokrasi.

Etika demokrasi

Demokrasi, mungkin memerlukan sebuah etika. Demokrasi, yang pada esensi dasarnya adalah pengakuan terhadap perbedaan, sekaligus (sebenarnya) juga merupakan sebuah solusi mengatasi perbedaan itu sendiri. Sebab, betapapun perbedaan itu terjadi, dengan jurang yang mungkin demikian dalam, demokrasi tanpa jalan kearah mengatasi perbedaan itu, akan menjadi anarki atau “democrazi”. Karena itu, demokrasi memerlukan sebuah etika, Sebuah norma yang diakui secara bersama-sama. Tanpa norma seperti itu, yang mampu mengatasi adanya perbedaan, maka demokrasi akan gagal menyelesaikan permasalahan bangsa. Demokrasi, akan menjadi sekedar sebuah impian.

Salah seorang “Founding Fathers” kita, Bung Hatta pernah mengatakan, bahwa salah satu prasyarat demokrasi adalah tingkat pendidikan rakyat.

Tanpa tingkat pendidikan yang memadai, maka suara rakyat, yang sering dipersamakan dengan “Suara Tuhan” sesungguhnya akan terbuka peluang untuk dimanipulasi. Demokrasi, pada esensinya adalah memerlukan suatu kesetaraan seluruh rakyat, di dalam menilai suatu pilihan.

Kita ambilkan sebuah contoh yang sering dipraktekkan dalam bentuk demokrasi “mini” yaitu jajak pendapat (polling). Kita katakan bentuk demokrasi “mini”, Oleh karena kepersertaan jajak pendapat tidak mengikut sertakan seluruh rakyat yang berhak bersuara. Dalam sebuah pemilihan presiden di AS

seorang calon presiden yang secara menyakinkan memenangkan hasil jajak-pendapat (polling), ternyata akhirnya justru kalah. Sebabnya, karena pemilik telepon, yang dijadikan sample jajak pendapat itu tidak merepresentir seluruh rakyat. Telepon, diwaktu itu masih merupakan barang mewah, yang belum merata dimiliki oleh seluruh lapisan masyarakat. Hal ini menunjukkan, bahwa pilihan pemilik telepon dengan yang tidak memiliki telepon adalah berbeda. Seandainya pemakaian telepon dapat kita anggap mewakili status social (dan dengan sendirinya juga pendidikan), maka perbedaan pilihan itu karena factor social dan pendidikan. Fenomena itu menunjukkan, bahwa pilihan yang demokratis, sebenarnya memerlukan kesetaraan didalam menetapkan pilihan, maka esensi demokrasi semakin didekati.

Pemilu 2009 Sebuah Eksperimentasi Demokrasi

Penataan sistem demokrasi prosedural yang mulai dilakukan pasca reformasi 1998 termasuk melakukan amandemen UUD1945 pada hakikatnya hanya merupakan langkah eksperimentasi demokrasi, Tidak ada satupun yang sifatnya definitif dan substantif melalui pendekatan kultur demokrasi. Hampir semua pranata demokrasi hanya bertitik tolak dari aspek prosedural. Akibatnya Sistem demokrasi yang dikembangkan hampir semuanya bersifat coba-coba. Belum ada yang menunjukkan kemantapan dan penguatan kultur demokrasi. Dari tingkatan infra struktur politik sampai dengan tingkatan supra struktur politik masih tetap menyisakan berbagai persoalan.

Ditingkat infra struktur politik, terutama pembenahan kehidupan kepartaian jauh dari idealime budaya demokrasi. Pembatasan jumlah Parpol secara alamiah melalui *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* sebagai prasyarat dari sistem presidensial tetap belum final. Uji coba seperti ini malah memunculkan tuntutan partai-partai kecil melalui *judicial review* MK.

Demikian pula dengan sistem pemilu dengan mencontreng nama caleg menunjukkan bahwa budaya demokrasi di tubuh internal parpol melalui penguatan Sistem pencalegan juga

belum berjalan. Mekanisme mencontreng nama caleg di masing-masing parpol dalam pemilu, sebenarnya dapat dilakukan melalui mekanisme internal parpol dengan cara konvensi. Di lingkungan internal parpol, caleg-caleg itu di *fit and proper test* terlebih dahulu dengan melibatkan konstituen dan simpatisan masing-masing parpol. Kemudian hasil dari *fit and proper test* tersebut dipergunakan sebagai dasar untuk penentuan caleg yang ditawarkan kepada pemilih. Cara seperti ini jelas akan membangun budaya demokrasi di masing-masing parpol.

Ternyata mekanisme ideal seperti itu, justru ditempuh melalui pemungutan suara dalam pemilu tahun 2009. Akibatnya kemungkinan terjadi konflik antar caleg di masing-masing parpol terbuka lebar. Hal itu berarti konflik antara caleg dengan parpolnya seperti yang terjadi menjelang pemilu 1999 dan tahun 2004 karena perebutan nomor urut, diubah melalui eksperimentasi dengan cara menyerahkan pilihan mentah caleg kepada rakyat lewat mencontreng dalam pemilu legislatif.

Perubahan Karakter Anggota Parlemen

Perubahan tata cara pemberian suara sebagaimana diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi seperti itu mengandung konsekuensi tersendiri bagi karakter anggota parlemen. Jika pemberian dilakukan dengan cara mencontreng nama caleg di masing-masing parpol peserta pemilu dan caleg yang terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak, maka posisi caleg lebih kuat daripada parpol. Hal ini berdasarkan logika bahwa perolehan suara masing-masing parpol sangat tergantung dari kekuatan figure dari caleg-caleg yang diajukan oleh parpol yang bersangkutan. Namun cara seperti ini mengandung nilai positif dan negative terhadap anggota parlemen yang dihasilkan dalam pemilu 2009.

Karakter positif adalah, popularitas dan kredibilitas caleg menjadi penentu kemenangan Parpol dalam pemilu 2009. Dengan demikian, sadar atau tidak pembentukan UU Pemilu sebenarnya mengandung spirit ideal yakni mengeliminir hegemoni parpol dalam Sistem keparlemenan di Indonesia, yang pada akhirnya

meletakkan posisi anggota benar-benar merupakan wakil rakyat, bukan wakil parpol.

Jika posisi ideal anggota parlemen memang dikehendaki seperti itu. Lambat laun parpol hanya bersifat sebagai patronage party (parpol lindungan). Artinya Parpol hanya dipergunakan sebagai “batu loncatan “ dari tokoh-tokoh masyarakat untuk meniti karir politik di parlemen. Akibat lanjutannya adalah peran parpol dalam setiap pengambilan keputusan politik di parlemen misalnya membentuk Undang-Undang atau Perda menjadi kurang signifikan lagi. Fraksi-fraksi yang merupakan kepanjangan Parpol di parlemen benar-benar “tidak mampu unjuk gigi” dalam mengatur dan mengendalikan sepak terjang anggota Parlemen. Lebih lanjut, Sistem seperti ini secara ideal merupakan jembatan untuk menuju Sistem pemilu distrik.

Namun demikian, cara penentuan anggota legislatif sebagaimana diputus oleh Mahkamah Konstitusi tersebut juga tetap menimbulkan efek negatif bagi karakter anggota parlemen yang dihasilkan oleh pemilu 2009. Dulu ketika rakyat hanya memilih tanda gambar parpol, maka fenomena *money politic* antara parpol dengan pemilih sangat kental. Parpol menjadi ATMnya pemilih. Sekarang setelah diputus berdasarkan suara terbanyak masing-masing Caleg, maka kemungkinan fenomena *money politic* antara masing-masing caleg dengan rakyat pemilih terbuka lebar, Caleg menjadi ATMnya para pemilih.

Jika fenomena semacam ini tidak dapat dikendalikan, maka karakter anggota parlemen yang dihasilkan pun akan mengalami perubahan yang sangat signifikan, khususnya jika caleg-caleg itu mempergunakan paradigma berpikir bahwa menjadi anggota parlemen baik di pusat maupun di daerah hanya dianggap sebagai sebuah lapangan pekerjaan atau ajang bisnis, bukan sebuah amanah atau pengabdian kepada nusa, bangsa, dan negara.

Modal yang dikeluarkan untuk meraih suara terbanyak demi mendapat pekerjaan sebagai anggota parlemen harus diimbangi dengan peolehan keuntungan yang setimpal. Artinya bisa jadi, caleg-caleg tersebut setelah menjadi anggota Parlemen belomba-lomba mengembalikan modal usaha mereka

ketika mencari dukungan suara pemilih dalam pemilu. Akibat lanjutannya, korupsi di lingkungan anggota parlemen semakin besar pula. Apalagi parpol melalui fraksi-fraksi tidak lagi mampu mengendalikan anggota-anggotanya di parlemen sementara alat perlengkapan parlemen yang namanya Badan Kehormatan Parlemen laksana *macan ompong*.

Fenomena Caleg Stres ⁴

Hari-hari belakangan ini Pasca Pemilu, masyarakat disuguhi fenomena yang memantik syaraf kemanusiaan. Melalui kaca mata media, mereka menyaksikan perilaku janggal yang ditunjukkan oleh sebagian calon legislatif (caleg) yang merasa gagal dalam Pemilu 2009.

Di Tangerang, Banten, seorang caleg dari sebuah parpol mengamuk setelah perhitungan suara. Itu terjadi Karena perolehan suara disejumlah TPS di Lingkungan tempat tinggalnya jauh dari yang diharapkan. Perilaku caleg laki-laki berusia 40-an tahun itu menyerupai orang tak waras. Mengenakan celana pendek dan rambut ditata klimis, Ia berjalan merangkak di pinggir jalan. Kepada setiap orang yang lewat, Ia menyorongkan wadah, seraya Berkata: “kembalikan Uang Saya”.

Dengan alasan serupa seorang caleg, di Garut nekat menutup badan jalan Pinggirsari yang menghubungkan Kecamatan Sukawening dengan Kecamatan Pangatikan. Malam hari usai perhitungan suara, sang caleg memasang sebatang kayu melintang di tengah jalan. Pagi harinya ia bahkan sempat menggali jalan tersebut.

Mirip dengan itu, perilaku seorang caleg di Bulukumba yang menyegel sebuah sekolah dasar di lingkungan tempat tinggalnya. Tak cukup dengan itu, Ia menumpahkan kekecewaan terhadap warga yang enggan memilihnya melalui corat-coret di

⁴ *Harian Suara Merdeka, Tanggal 17 April 2009, Perilaku janggal yang dilakukan para caleg tersebut muncul sebagai “buah dari kekecewaan”. Mereka tak mampu menghadapi kenyataan, terkait dengan hasil perhitungan suara Pemilu Legislatif 2009, dan kasus-kasus yang mencuat ke permukaan barangkali hanya sebagian kecil.*

pagar tembok sekolah. Pagi harinya, sang caleg paruh baya itu mengusir para siswa dan guru yang hendak masuk ke sekolah.

Sementara di Palangkaraya, Kalimantan Tengah, seorang caleg dilaporkan menjalani perawatan di Panti Rehabilitasi kejiwaan. Pasalnya, pasca pemilu, ia menunjukkan perilaku aneh. Caleg tersebut enggan mandi, tak mau makan, dan acap tertawa-tawa saat melihat hasil perhitungan suara. Caleg lain yang menjalani perawatan kejiwaan terdapat di Cirebon, Jawa Barat. Ia yang mencalonkan diri melalui partai kecil, harus melakukan ritus penyembuhan di sebuah situ oleh seorang ustad. Konon, caleg ini stress karena kalah bersaing dengan calon-calon lain dalam memperebutkan suara konstituen di Dapilnya. Padahal untuk berkampanye, ia telah menghabiskan dana hingga Rp 300 juta.

Namun, di antara banyak kasus yang menyangkut perilaku aneh caleg, tindakan seorang caleg DPR RI asal Kabupaten Ciamis, Jawa Barat, adalah yang paling tragis. Merasa malu dengan hasil perolehan suaranya yang jeblok, ia memilih mengakhiri hidup dengan cara gantung diri di sebuah gubuk di tengah sawah.

Media dengan segala keterbatasannya tak sanggup menyajikan fenomena caleg stress secara keseluruhan, diluar yang terekspos, banyak kasus serupa bertebaran dipenjuru Indonesia. Keberadaan mereka tak terlihat karena disembunyikan oleh pihak keluarga.

Stress atau gangguan jiwa pada caleg tidak berhubungan langsung dengan motivasi mereka mencalonkan diri. Apakah untuk perjuangan ideologi atau tujuan pragmatis, keduanya berpotensi menyebabkan stress, beberapa penyebab caleg stress antara lain :

- a. Kalah bersaing dengan calon lain
- b. Malu dengan perolehan suaranya yang jeblok
- c. Tingkat ketegangan caleg yang tinggi
- d. Kesenjangan antara harapan dan kenyataan, harapan menjadi anggota legislatif tak tercapai padahal telah mengeluarkan dana besar

Rakyat Sebagai Kelinci Percobaan

Eksperimentasi demokrasi memang selalu mengandung fenomena coba-coba. Hal ini mengakibatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan justru dijadikan sebagai *kelinci percobaan*. Sebagai kelinci percobaan dari elit-elit politik dalam menterjemahkan Sistem demokrasi prosedural, maka rakyat hanya sekedar menerima produk-produk hukum yang mengikat mereka untuk dilaksanakan.

Penerimaan rakyat tidak dapat dikatakan sebagai sebuah penguatan atau peneguhan demokrasi, karena penerimaan mereka tidak didasarkan pada kehendak dan aspirasi mereka sendiri, melainkan atas dasar paksaan melalui instrumen atau eksperimen elit politik. Partisipasi sebagai salah satu nilai terpenting dari budaya demokrasi direduksi menjadi prosedur demokrasi. Besar kecilnya suara diparlemen justru mendominasi pengambilan keputusan politik. Rakyat kembali menjadi ajang uji coba atau kalinci percobaan kaum elit.

Belajar Demokrasi⁵

Banyak penilaian diberikan terhadap praktek demokrasi kita. Antara lain, kita (sesungguhnya) sedang belajar berdemokrasi. Penilaian seperti itu mempunyai alasan. Oleh karena cara berdemokrasi kita yang belum baik. Mengapa sampai pada penilaian seperti itu? Tentu karena melihat kejadian apa, kira-kira, yang menyebabkan orang sampai kepada kesimpulan seperti itu?

Beberapa contoh, mungkin dapat disebutkan. Antara lain, usai pemilihan Bupati, mengapa kantor DPRD-nya dibakar? Atau, karena dikritik, mengapa kantor sebuah surat kabar diserbu? Dan masih banyak kekerasan lainnya menyertai proses demokrasi yang mungkin mengecewakan satu kelompok. Kekerasan, dengan alasan apapun, adalah bukan sikap seorang demokrat sejati.

Di kalangan elite politik, sesungguhnya juga ada yang menarik untuk disimak. Kritik-kritik yang sering terdengar pedas,

⁵ Sulastomo, *Demokrasi atau Democarazy*, (Jakarta: PT Raja Grafindo,2001) Hlm. 21

sering tidak ditanggapi substansinya. Bahkan dibelokan sebagai tuduhan yang hendak menjatuhkan kedudukan seseorang. Kalau kebetulan hal itu menyangkut presiden, maka membuat suasana menjadi "seram". Betapa tidak seram, kalau sebuah kritik ditanggapi sebagai upaya untuk menjatuhkan presiden? Hal ini terlepas, bahwa dalam upaya demokrasi, sepanjang sesuai dengan konstitusi yang ada.

Contoh lain adalah kritik yang tidak memiliki dasar/bukti-bukti yang benar, yang ditujukan kepada lawan-lawan politiknya. Kalau kritik yang didekati sebuah tuduhan seperti itu dilontarkan oleh seseorang yang kebetulan berkuasa, maka kritik/tuduhan yang tidak benar itu sering dianggap benar. Yang dikritik/dituduh, tidak dapat berbuat apa-apa. Atau, dengan keberanian yang dimilikinya justru berbalik menuduh lawannya dengan kritik/tuduhan yang juga tidak berdasar/tidak benar juga. Maka kehidupan politik kita dipenuhi insinuisi yang tidak benar atau saling tuduh dengan materi yang belum tentu benar pula. Kita, agaknya belum pandai mengkritik dan belum pandai juga menerima kritik. Telinga kita, mungkin cepat merah, kalau menerima kritik sehingga yang keluar adalah insinuisi terhadap yang mengkritik dan (begitu pula) sebaliknya. Padahal, salah satu esensi demokrasi adalah kepandaian mengkritik dan menerima kritik secara benar, tidak bersifat insinuatif.

Terakhir yang nampak merupakan kunci paling penting adalah sikap untuk menerima kekalahan dan memegang amanah. Di dalam proses demokrasi apabila benar kita menghargai "suara rakyat adalah suara tuhan" maka menerima kekalahan dan kemenangan adalah ibadah. Dengan demikian didalam proses demokrasi sesungguhnya, tidak akan ada yang kalah atau yang menang. Yang menang adalah suara rakyat, suara tuhan. Maka proses demokrasi yang sesungguhnya harus berjalan secara tetib. Aman dan damai. Terasa (memang) bagai sebuah mimpi. Kapan kita sampai ke sana? Sepanjang kita belum sampai kepada tahapan ini, maka (sesungguhnya) kita memang sedang belajar (ber)demokrasi.

Pertanyaan berikut adalah, siapa yang harus belajar demokrasi? Atau. Siapa yang terlebih dahulu harus belajar

demokrasi terlebih dahulu adalah justru para elite politik kita. Mengapa?

Pada 9 April 2009 yang lalu, kita telah berhasil menyelenggarakan sebuah pemilu, yang oleh kalangan internasional sekalipun, dianggap sebagai pemilu yang relative tertib, aman demokratis meskipun diwarnai dengan tuduhan adanya indikasi manipulasi dan kecurangan oleh partai politik peserta pemilu yang memperoleh suara lebih sedikit dari Partai Politik yang mengusung incumbent. Tidak berlebihan, itulah prestasi bangsa kita yang patut syukuri. Rakyat ternyata tidak terkecoh dengan kampanye pemilu, antara partai yang satu dengan yang lainnya. Mereka berduyun-duyun ke kotak suara dengan tertib. Tetapi, apa yang terjadi setelah pemilu? Suhu politik justru semakin panas, sampai sekarang.

Fakta apa yang dapat kita lihat dari praktek politik sehari-hari kita? Demokrasi, ternyata (semata-mata), menjadi alat untuk memperoleh kekuasaan. Dalam arti yang sempit, demokrasi sekedar menjadi alat untuk membagi kekuasaan dan jabatan. Lebih dari itu, elite politik kita hanya siap menang dan tidak siap kalah. Demokrasi bahkan telah direkayasa untuk memperoleh kekuasaan.

Dalam lingkungan dan kondisi politik seperti ini, pemilu Tahun 2009, bisa menjadi salah satu pintu masuk bagi akselerasi tahapan konsolidasi demokrasi manakala kekuatan politik pro demokrasi dapat meneguhkan kembali legitimasi dari masyarakat untuk melanjutkan reformasi dan demokratisasi. Fungsi utama pemilu adalah menjadi ajang bagi rakyat untuk meneguhkan dan atau menilai kembali legitimasi terhadap para pemegang kekuasaan untuk menjalankan mandat tanpa kekerasan. Partai-partai politik yang berkompetensi, baik yang lama maupun yang baru, akan memperoleh kesempatan yang sama untuk yang merebut kepercayaan rakyat dan selanjutnya menjalankan program-program yang telah mereka tawarkan melalui platform politik kepada para calon pemilih.

Pertanyaan kita sekarang adalah apakah pemilu pada 2009 yang lalu dapat memberikan dorongan bagi penguatan

demokrasi ataupun sebuah proses legislatif bagi kekuasaan yang mengedepankan pragmatisme dan business as usual? Kecenderungan sampai awal 2008 menunjukkan alotnya tarik-menarik antara parpol lama dan calon parpol peserta pemilu di satu pihak, dan juga belum terbangunnya suatu sinergi yang baik antara masyarakat sipil vs masyarakat politik dipihak lain. Kasus leletnya gamblang dari gejala diatas. Belum lagi jika ditambahkan adanya faktor kejenuhan publik terhadap politik karena ketidakpercayaan terhadap para politisi dan lembaga politik, maka akan semakin mendukung pesimisme bahwa pemilu 2009 akan lebih bermakna bagi kesinambungan demokratisasi dan bukan hanya alat melanggengkan status *quo* politik, baik dengan kemasam lama maupun baru.

Terlepas dari adanya kekhawatiran diatas, pada prinsipnya proses reformasi dan demokratisasi haruslah menjadi kepentingan bersama untuk dipertahankan keberadaaan dan momentumnya apabila bangsa ini tidak ingin mengulangi kegagalan yang sebelumnya telah terjadi dan memakan biaya kemanusiaan yang luar biasa serta kemunduran bangsa kita dalam percaturan bangsa sebagai warga negara yang memiliki rasa tanggung jawab terhadap keberlangsungan dan kejayaan bangsa di masa depan kita wajib terlibat dalam proses menjadi bangsa sebagaimana yang dicita-citakan oleh para pendiri Republik ini. Perjalanan sejarah kita setelah Proklamasi selama enam dasawarsa menunjukkan bahwa tanpa kepedulian dan keterlibatan warga negara dalam proses-proses penyelenggaraan Negara hanya akan membuat bangsa ini semakin jauh meninggalkan *raison d'etre* bagi keberadaanya dan, lebih parah lagi, semakin terpuruk dalam pergaulan antar bangsa yang modern dan beradab. Jika demokrasi telah disepakati sebagai suatu keharusan bagi keberadaan sebuah tatanan yang mampu memberikan wahana bagi bangsa yang majemuk ini untuk mengaktualisasikan diri dan cita-citanya, maka tak pelak lagi bahwa kita tak bisa membiarkan terjadinya pemunduran atau pemerosotan arti dari reformasi yang telah berusia sepuluh tahun ini.

Kesimpulan

Putusan Mahkamah Konstitusi telah mengubah sistem pemilu yang lebih benuansakan sistem distrik kendati sistem proposionalnya masih menonjol. Putusan tersebut memberikan penguatan terhadap makna keterwakilan rakyat. Lain dari pada itu, putusan Mahkamah Konstitusi juga memunculkan *record* baru bagi tata cara rekuitmen anggota parlemen Indonesia. Pemilu 2009 merupakan pemilu paling rumit dan paling mahal di dunia ini. Oleh sebab itu penyelenggara pemilu di Indonesia tahun 2009 ini layak masuk dalam catatan *guiness book of record* atau MURI.

Sungguh merupakan sebuah konsep demokrasi yang aneh, karena rakyat juga diminta untuk berpartisipasi namun disediakan cara untuk berpartisipasi yang rumit Padahal seharusnya dalam kehidupan berdemokrasi, sedapat mungkin rakyat tidak dihadapkan pada kerumitan-kerumitan prosedural seperti itu.

Keputusan sudah dijatuhkan, sistem pemilu sudah ditegaskan, sekarang yang terpenting adalah bagaimana memberikan pemahaman pada rakyat untuk menjalankan sistem tersebut. Oleh sebab itu *voter education* tentu tidak hanya dibebankan kepada KPU partai politik pun harus mengambil porsi untuk melaksanakan pendidikan politik tersebut karena sejatinya tanggungjawab parpol salah satunya adalah melaksanakan pendidikan politik. Melalui pendidikan politik inilah niscaya kultur demokrasi sebagai prasarat bagi berlangsungnya konsolidasi sistem demokrasi akan semakin tumbuh.

DAFTAR PUSTAKA

- B. Hestu Ciptohandoyo, 6-8 Maret 2009, Makalah disampaikan pada (Loka Latih) Pendidikan dan Latihan dalam bentuk Workshop dengan tema : *Refleksi dan Reorientasi Pencalegan Pasca Putusan MK*, di wisma MM UGM
- Sulastomo, 2001, *Demokrasi atau Democrazy*, Jakarta:PT Raja Grafindo Persada.
- Indonesia, Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Indonesia, Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Presiden
- Akbar Tanjung dan Daniel Sparingga, dalam Kompas 16 Februari 2009 : Transisi Demokrasi
- Suara Merdeka*, Tanggal 17 April 2009
- The Hikam Forum.blogscom, 2009, Makalah: *Setelah satu dasawarsa Reformasi Konsolidasi Demokrasi dan Prospek Pemilu 2009*, The Favorit Links

PENGAWASAN PEMILU DENGAN PENDEKATAN KOMPREHENSIF MENUJU PEMILU YANG BERKUALITAS

Oleh : Sunarno, S.H.,M.Hum.

Abstract

Many critical disputes and violations occurred in every general election actually reflect problems, which were unfortunately not taken as lessons to learn for a better election in the future. The disputes and violations were clear, yet there were not legal actions following them. Everything went smoothly as if there were no dispute or violation happened in the general election. Overall, in 33 provinces, there were 197 violations of the elections. Around 159 of them can be considered as criminal violation, and 16 of them are administrative violation.

Analyzing various forms of violations and disputes occurred in general elections during the last decades, including the 2009 election, an integral system of monitoring is highly required. This system would enable the problems are approached using various system of law such as State Administration Law and Constitutional Law. This would solve violations and disputes more efficiently and effectively by the legal apparatus.

Keywords: *general elections, violation, law enforcement*

A. Pendahuluan

Pemilu sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat, yang berarti amanah besar dalam kehidupan ketatanegaraan di dunia, sedemikian sehingga harus diselenggarakan secara jujur, adil, bebas dan rahasia. Bagaimanapun idealnya harapan pada penyelenggaraan pemilu, namun dalam kenyataannya bukan berarti nir permasalahan termasuk adanya pelanggaran dan sengketa diantara peserta pemilu. Isyarat kemungkinan terjadi

pelanggaran dan sengketa sudah diantisipasi oleh undang-undang pemilu yang mengatur lebih khusus tentang lembaga dan prinsip-prinsip penyelesaian sengketa pemilu.

Pemilu sering diistilahkan oleh khalayak sebagai “pesta demokrasi”. Pesta berkonotasi suatu kondisi dalam mana setiap orang yang ada dalam pesta bersenang-senang sehingga tidak jarang terjadi peluapan senang yang “kebablasan”, bahkan sering ditemui tindakan-tindakan yang amoral, illegal, destruktif, dan sering berakibat kerugian bagi orang lain. Kondisi suasana pesta tersebut tak dapat dipungkiri juga terjadi pada “pesta demokrasi” yang istilah yuridisnya disebut pelanggaran pemilu.

Demi keadilan, sudah selayaknya dan sepantasnya bahwa setiap bentuk pelanggaran pemilu harus diberi “ganjaran” sesuai kadar pelanggaran yang telah dilakukan. Pemberian “ganjaran” agar adil harus memenuhi syarat: diberikan oleh lembaga yang berwenang, diselesaikan berdasarkan prosedur yang tersedia, dan setiap bentuk penyelesaian harus didasarkan prinsip legalitas. Ringkasnya bahwa setiap sengketa dan setiap bentuk pelanggaran harus ada akuntabilitasnya.

Menjadi persoalan besar adalah banyaknya berbagai bentuk sengketa dan pelanggaran pemilu yang sangat krusial barangkali merefleksikan problematika pemilu dari tahun ke tahun yang tidak pernah diambil sebagai pelajaran besar untuk berbenah, dari local sampai nasional. Gambaran pengalaman Pemilu 2004 bahwa menurut rencana, Panwaslu Kabupaten diseluruh Indonesia dibentuk pada rentang waktu antara 22 Desember 2003 sampai dengan 26 Januari 2004. Namun pada kenyataannya, Panwaslu Kabupaten baru terbentuk dan dilantik terlambat setengah tahun dari rencana yaitu sekitar 26 Juni 2003. Sementara tahapan pemilu yang sangat penting yaitu pendaftaran pemilih sudah selesai pada 5 Maret 2003, disusul pada bulan Juli yang harus sudah melaksanakan Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu.

Keadaan tersebut memberikan gambaran nyata kepada khalayak bahwa Panwaslu terlahir sangat terlambat yaitu setengah umur dari usia penyelenggaraan pemilu yang

direncanakan untuk pemilu anggota legislatif (5 April 2003-5 April 2004). Dapat dibayangkan, Panwaslu lahir terlambat sementara seabrek persoalan pemilu yang sudah muncul dahulu sudah menghadangnya. Hal ini terulang pada pemilu 2009 barangkali masih terulang lagi pada Pemilu 2014, semoga tidak.

Padahal segera setelah Panwaslu Kabupaten lahir tentunya harus melakukan konsolidasi internal baik yang menyangkut kelengkapan personalia, sarana-prasarana kantor, maupun pembiayaan. Sering terjadi berbagai sarana prasarana kelembagaan pengawasan pemilu pada awal kerjanya sangat tidak memadai misalnya tidak ada kantor sekretariat, belum ada komputer, staf kesekretariat belum terbentuk, kapasitas belum terbina.

Secara jaringan, disamping bersama Polisi, Jaksa, Pengadilan, kelembagaan pengawasan pemilu seharusnya bersinergi dengan keberadaan lembaga-lembaga pengawasan yang ada misalnya lembaga pengawas internal maupun eksternal secara terpadu. Karena ketumpulan lembaga dan hukum pemilu dapat ditambal oleh kelebihan sistem hukum di luar peraturan perundang-undangan pemilu.

Namun bagaimana kenyataan regulasi dan implementasi pemilu sekarang ini, berikut ini pemaparan mengenai jenis pelanggaran dan sengketa pemilu dan penanganannya.

A. Pelanggaran dan Sengketa Pada Tahapan Pendaftaran Pemilih

Seperti telah diuraikan di atas, karena kondisi panwaslu Kabupaten yang dibentuk terlambat sehingga tidak dapat mengikuti tahapan penting yaitu pendaftaran pemilih. Walaupun demikian, panwaslu tetap melakukan sosialisasi kepada warga masyarakat yang mempunyai hak pilih untuk secara aktif mendaftarkan diri, walaupun akhirnya terkendala oleh batas waktu terakhir pendaftaran.

Pada tahun 2004 setiap kabupaten diperkirakan terdapat warga masyarakat sebanyak tiga puluhan ribu yang menjadi

pemilih tambahan untuk Pilpres, berarti bahwa mereka pada waktu Pileg tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Hal ini terjadi karena aparat pendata relatif tidak kenal cara dan waktu yang tepat untuk mendaftarkan penduduk. Fenomena menunjukkan bahwa secara nasional terdapat 50 juta sampai 70 juta pemilih tidak terdaftar.

Karena banyaknya penduduk yang tidak terdaftar pada Pileg maupun Pilpres tersebut, maka sebenarnya sangat potensial terjadinya sengketa pada tahapan ini antara:

- a. warga dengan jajaran KPU, hal ini terjadi karena warga merasa dirugikan akibat tidak dapat menggunakan hak pilihnya;
- b. Kader calon partai peserta pemilu dengan KPU, karena dukungan kepada calon peserta pemilu tertentu yang semakin berkurang.
- c. Kelompok masyarakat kepada KPU, hal ini sangat mungkin terjadi apabila terdapat ikatan yang kuat antara warga masyarakat, baik ikatan karena sama-sama simpatisan salah satu peserta pemilu, ikatan lokasi suatu dusun atau suatu desa ataupun ikatan-ikatan lainnya. Namun agaknya masyarakat ketika itu masih mempunyai kesabaran, disamping karena memang kepentingan partai ketika itu belum berpikir sejauh itu. Ke depan sangat mungkin terjadi. Yang terpenting lagi bahwa masyarakat tidak tahu kemana harus mengadakan persoalan ini, sementara kebiasaan bahwa masyarakat mengadu kepada kepala dusun atau RT serta RW, yang pada Pileg ini sama sekali tidak dilibatkan.

Evaluasi untuk tahapan ini bahwa seharusnya panwaslu sudah terbetuk jauh-jauh hari sebelum pelaksanaan pendaftaran pemilih sehingga bila ada tempat bagi masyarakat untuk mengadakan persoalan tersebut. Begitu pula pula, bahwa pendata penduduk seharusnya diserahkan atau setidaknya bekerja sama dengan orang-orang yang sudah tahu keadaan dan situasi yang kondusif untuk mendata penduduk.

Pelanggaran semacam ini seharusnya ditelusuri dengan model pengawasan berbasis jaringan yang kuat, karena ada bagian tertentu boleh jadi merupakan kesengajaan dan bagian tertentu karena kealpaan. Apapun bentuk pelanggaran harus tetap ada akuntabilitasnya.

B. Pelanggaran dan Sengketa Pada Tahapan Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu

Pada kenyataannya, dalam tahapan ini sedikit banyak terdapat pelanggaran dan sengketa pemilu disamping pula terdapat potensi sengketa yang dapat timbul pada tahapan ini yaitu:

- a. Sengketa perbedaan perlakuan dan sikap, karena dalam kenyataannya ada partai yang tidak lengkap personalia yang diverifikasi namun dinyatakan sudah selesai sementara partai yang lain tertentu dapat dinyatakan terverifikasi kalau semua pengurus harus dihadirkan. Jadi saengketa persoalan jaminan perlakuan yang sama terhadap semua partai.
- b. Sengketa yang dimohonkan oleh masyarakat kepada KPU berkaitan karena tidak ditindaknya perilaku calon peserta pemilu yang sering membuat tanda tangan atau keterangan palsu berkait misalnya dalam pembuatan KTA dan sebagainya.

Sekecil apapun pelanggaran yang terjadi dalam tahapan ini tetap sangat mempengaruhi kualitas hasil pemilu. Evaluasi yang perlu dilakukan untuk tahapan ini adalah perlu jaminan dan standar verifikasi yang jelas dan sanksi-sanksi yang jelas apabila terdapat perlakuan yang menyimpang.

C. Pelanggaran dan Sengketa Pada Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan

Memang dalam tahapan ini sedikit banyak terdapat pelanggaran dan sengketa yang tidak dapat diselesaikan. Namun pada mulanya untuk suatu wilayah ditetapkan menjadi dapil tertentu, namun setelah dilakukan penelitian dan kajian yang

serius dan perhitungan jumlah penduduk yang cermat bahkan ditemukan tambahan jumlah penduduk yang sangat banyak, akhirnya ditetapkan Dapil yang lebih banyak.

Permasalahan ini pernah terjadi di Kabupaten Sleman yaitu dengan bertambahnya jumlah penduduk pemilih sejumlah 22.000 pemilih maka secara otomatis jumlah kursi juga bertambah dari 45 kursi menjadi 46 kursi.

Jadi betapa krusialnya persoalan DPT yang bermasalah akan menjadikan demokrasi tidak terpenuhi asas representatif. Hal ini membuktikan bahwa kecermatan sejak tahapan awal pemilulah yang sangat menentukan kualitas pemilu. Apalagi hal ini persoalan keterwakilan masyarakat dalam legislatif.

D. Pelanggaran dan Sengketa Pada Tahapan Pencalonan Anggota Legislatif

Kecermatan membaca mengenai fakta dan dokumen yang mendukung syarat pencalonan anggota legislatif menjadi fenomena yang perlu dievaluasi. Karena hal ini telah menjadi sengketa yang serius walaupun tidak semata-mata persoalan sengketa.

Jadi sengketa yang potensial terjadi pada tahapan ini:

- a. perbedaan penafsiran mengenai syarat pencalonan;
- b. sengketa internal peserta pemilu berkait dengan nomor urut calon anggota legislatif yang diajukan ke KPU;
- c. Apalagi kalau hal nomor 2 tersebut dibenturkan dengan kesepakatan internal antar calon anggota legislatif dalam satu partai yang mengatur menyimpang dengan nomor urut karena didasarkan pada jumlah perolehan suara. Seperti yang di kemudian hari mencuat bahwa PKB dan PPP katanya sudah membuat kesepakatan internal antar anggota legislatif.

Hal semacam ini perlu mendapat perhatian ruwetnya permasalahan yang disebabkan disamping memang ini persoalan politik yang cenderung kompleks dengan kepentingan pribadi juga karena tidak tegasnya aturan yang mengatur tentang hal itu.

Ke depan, sangat penting membuat aturan yang tegas berkait dengan sifat mengikatnya ketentuan undang-undang terhadap bentuk kesepakatan-kesepakatan oleh internal partai.

E. Pelanggaran dan Sengketa Pada Tahapan Kampanye

Pelanggaran dan sengketa dalam tahapan kampanye merupakan klimak dari segala bentuk pelanggaran sengketa karena dinamika politik dalam tahapan ini sedang dalam tahap puncak, kepentingan dari peserta pemilu begitu sangat kompleks. Berikut ini contoh-contoh pelanggaran pemilu dalam kampanye.

Kampanye Partai Gerindra demikian pula partai-partai lainnya dinilai banyak melibatkan anak-anak kecil, mengerahkan massa di luar daerah pemilihan, dan tidak melaporkan pelaksanaan kampanye. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan Ketua Panwas Pemilu Jawa Timur Sri Sugeng Pujiatmiko di Surabaya. Pelibatan anak-anak di bawah umur dalam kampanye bertentangan dengan pasal 15 dan 87, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak-anak. Dalam kampanye, Panwas juga menemukan pengerahan massa di luar daerah pilihan (Dapil), antara lain simpatisan partai dari Bojonegoro, Jombang, dan Malang.

Kampanye juga sering melanggar wilayah Dapil misalnya terdapat kampanye hanya berlangsung di dapil Jawa Timur sehingga tidak boleh ada pengerahan massa dari Dapil lain. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 23 Peraturan KPU Nomor 19 Tahun 2008.

Selain dua hal tersebut, Panwas tidak menerima laporan pelaksanaan kampanye dari Partai Gerindra. Panwas hanya mendapatkan laporan daftar juru kampanye, padahal sesuai pasal 77, 78, dan 79 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 harus ada laporan pelaksana kampanye beserta juru kampanye ke KPU dan Panwas. Anggota Bawaslu Wiryaningsih mengungkapkan, Bawaslu terus-menerus menghimbau provinsi dan KPU agar mendesak tiap parpol mendaftarkan diri saat melakukan kampanye. Kalau parpol tidak mendaftarkan diri, seharusnya

mereka tidak boleh mengikuti atau melakukan kampanye dalam bentuk rapat umum. Seharusnya menurut Wirdyaningsih KPU memiliki pihak atau divisi khusus yang berwenang menangani pelanggaran administrasi. Sehingga, jika ada pelanggaran rapat umum maka KPU secepatnya bertindak setelah mendapatkan laporan dari Panwas. Pola komunikasi di tingkat daerah antar KPUD dan panwas kurang baik. Contohnya, panwas memberikan surat peringatan tetapi KPUD tak pernah menindaklanjuti. Padahal, keduanya seharusnya menjadi mitra.

Menurut Wirdyaningsih, jika KPU tak pernah menanggapi laporan dari panwas, maka KPU dapat terkena tindak pidana pemilu. Dengan demikian, KPU tidak boleh menyepelekan hal ini. Ia juga menerangkan, pelanggaran yang paling sering dilakukan oleh parpol adalah kampanye yang ada masih melibatkan anak-anak. Hal itu terjadi di semua partai dan semua tempat. Padahal jauh hari sebelum kampanye sudah diberikan larangan.

Pelanggaran lain yang sering dilakukan adalah pelanggaran tata cara prosedural kampanye, mengenai kewajiban parpol untuk melaporkan rencana kampanye mereka, di mana tempat kampanye, jam berapa akan dilakukan kampanye, siapa jurkam, estimasi peserta, dan mengenai rute kampanye. Pelanggaran lain adalah penggunaan fasilitas pemerintah. Dalam kampanye Demokrat ada 5 mobil kode FS dan BS dalam iringan yang mengawal dewan pembina partai tersebut. Bawaslu juga mencatat masih ada keterlibatan PNS dalam kampanye. Di samping itu ada indikasi *money politic* dalam kampanye. Terkait pelanggaran-pelanggaran tersebut, Bawaslu telah memanggil tiga pemimpin partai, yaitu Partai Demokrat, PKB, dan Partai Golkar. “PKB kami temukan mendiskreditkan parpol lain. Kalau Demokrat menggunakan mobil dinas saat kampanye di GBK, dan Golkar terindikasi *money politic*. Meskipun terjadi beberapa pelanggaran namun belum ada laporan pelanggaran atau masalah serius terkait dengan pelaksanaan kampanye terbuka. Semuanya masih berjalan lancar. Secara keseluruhan, dari **33 provinsi** yang sudah melaporkan pelanggaran kampanye terbuka, terjadi **197 pelanggaran**. Sebanyak **159 di**

antaranya adalah pelanggaran pidana pemilu, sedangkan 16 pelanggaran administrasi dan 22 pelanggaran lain-lain.

Berikut ini 3 kategori **pelanggaran kampanye pemilu 2009** :

PELANGGARAN ADMINISTRASI :

1. Pejabat Negara kampanye tanpa surat cuti
2. Kampanye Lewat Waktu
3. Kampanye Lintas Daerah Pemilihan
4. Perubahan jenis kampanye
5. Konvoi tidak diberitahukan sebelumnya kepada polisi & keluar jalur
6. pelanggaran batasan frekuensi dan durasi penayangan iklan kampanye

PELANGGARAN TINDAK PIDANA PEMILU :

1. Pelibatan anak-anak
2. PNS yang memakai atribut PNS
3. PNS yang memobilisasi PNS di lingkungan Kerjanya
4. Kampanye diluar jadwal
5. Perusakan atau kehilangan alat peraga kampanye
6. Pelaksana dan petugas kampanye melakukan penghinaan peserta kampanye lain
7. Penggunaan fasilitas negara atau pemerintahan
8. Pelibatan pejabat negara/daerah/TNI/perangkat desa
9. Politik uang

PELANGGARAN LAIN-LAINNYA :

1. Pelanggaran Lalu Lintas
2. Tidak Melaporkan Pelaksana Kampanye kepada KPU/D dan tembusan ke Bawaslu/PanwasluPelanggaran Lain-lain

Pelanggaran pidana pemilu yang paling banyak dilakukan adalah **pelibatan anak-anak** (99 laporan) dan

penggunaan fasilitas negara dan pemerintahan (23 laporan). Pelibatan anak-anak akan dikenai sanksi sesuai dengan **UU No 10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD**. Yang termasuk dalam pelanggaran pelibatan anak-anak adalah yang dikoordinasikan oleh panitia dan membuat anak-anak aktif di panggung dengan atribut partai. Dalam **UU No 10/2008, pelanggaran pidana**, baik pelibatan anak maupun penggunaan mobil dinas, bisa dikenai **hukuman 3-12 bulan penjara dan denda sebesar Rp 30 juta-Rp 60 juta**. Adapun peserta kampanye yang membawa anak-anak bisa dikenai **UU 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak**.

Dalam **Rekap Pelanggaran Kampanye Pemilu 2009** dikeluarkan oleh **Bawaslu** partai dengan pelanggaran terbanyak adalah **Partai Demokrat dengan 22 pelanggaran**, dengan 17 di antaranya pelanggaran pidana pemilu. **Partai Golkar dilaporkan melakukan 20 pelanggaran**, dengan 16 di antaranya pelanggaran pidana pemilu.

"Pelanggaran-pelanggaran itu masih diklarifikasi. Juga tidak berarti partai lain tidak pernah melanggar, tetapi karena banyak partai tidak mengoptimalkan kampanye rapat terbuka," tutur Wiryaningsih.

Berikut ini laporan **pelanggaran dalam tahapan kampanye rapat umum pemilu 2009** berdasarkan **partai politik** :

No Parpol	Nama Parpol	Jmh Pelanggaran
31	Partai Demokrat	22
23	Partai Golongan Karya (GOLKAR)	20
28	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)	13
5	Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA)	12
8	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	8
24	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	8
9	Partai Amanat Nasional (PAN)	7
27	Partai Bulan Bintang (PBB)	7
1	Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA)	6
13	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	6
34	Partai Kebangkitan Nahdlatul Ummat (PKNU)	6

12	Partai Persatuan Daerah (PPD)	4
11	Partai Kedaulatan	3
14	Partai Pemuda Indonesia (PPI)	3
18	Partai Matahari Bangsa (PMB)	3
16	Partai Demokrasi Pembaharuan (PDP)	2
21	Partai Republik Nusantara (RepublikaN)	2
25	Partai Damai Sejahtera (PDS)	2
29	Partai Bintang Reformasi (PBR)	2
30	Partai Patriot	2
3	Partai Peduli Rakyat Nasional	1
6	Partai Barisan Nasional (BARNAS)	1
7	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	1
20	Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK)	1
22	Partai Pelopor	1
26	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (PNBK)	1
41	Partai Merdeka	1
2	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	0
4	Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)	0
10	Partai Perjuangan Indonesia Baru (PIB)	0
15	Partai Nasional Marhaenisme (PNI Marhaenisme)	0
17	Partai Karya Perjuangan	0
19	Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PDI)	0
32	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	0
33	Partai Indonesia Sejahtera (PIS)	0
42	Partai Persatuan Nahdlatul Ulama Indonesia (PPNUI)	0
43	Partai Syarikat Indonesia (PSI)	0
44	Partai Buruh	0

Berikut ini laporan **pelanggaran dalam tahapan kampanye rapat umum pemilu 2009** berdasarkan provinsi :

No	Provinsi	Jumlah Pelanggaran
1	NAD	17
2	SUMUT	6
3	SUMBAR	7
4	RIAU	4
5	KEPRI	0

6	JAMBI	12
7	BENGKULU	0
8	SUMSEL	7
9	LAMPUNG	3
10	BABEL	3
11	BANTEN	0
12	JABAR	4
13	DKI	17
14	JATENG	7
15	DIY	10
16	JATIM	15
17	BALI	9
18	NTB	9
19	NTT	2
20	KALBAR	9
21	KALTENG	4
22	KALSEL	6
23	KALTIM	0
24	SULSEL	10
25	SULTENG	16
26	SULTRA	6
27	GORONTALO	0
28	SULUT	7
29	SULBAR	1
30	MALUKU	0
31	MLK UTR	2
32	PAPUA	1
33	PAPUA BARAT	3

Evaluasi untuk tahapan ini bahwa agar sengketa dapat diminimalisir maka pengaturan lokasi, bentuk, waktu kampanye dapat diatur secara rinci dan sosialisasi aturan yang harus intensif sehingga tidak terdapat perbedaan penafsiran aturan.

F. Pelanggaran dan Sengketa Pada Tahapan Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara

Ketut Rambug dinyatakan bersalah **melanggar Pasal 290 UU nomor 10 tahun 2008** tentang Pemilu oleh majlis hakim yang dipimpin Daniel Palitin. Vonis tersebut sama dengan tuntutan Jaksa, Deni Iswanto. Pada pemilu 9 April lalu, terdakwa melakukan pencentangan pertama di TPS II Banjar Dawas, Tibubeneng, Kuta dan kemudian di TPS I di Banjar Dama, Tibubeneng, yang letaknya berdekatan dengan tempat tinggalnya.

Rupanya setelah memilih dan keluar dari bilik, dia tidak mencelupkan jari ke tinta dan langsung pergi. Namun tindakan **Ketut Rambug** rupanya diketahui oleh seorang warga yang melaporkannya kepada Ketua KPPS di TPS II. Berdasarkan catatan Panwaslu Bali, ini adalah satu dari tiga kasus pidana pemilu di Badung yang berhasil dibawa hingga ke tingkat pengadilan. (Kompas, 6 Mei 2009)

Akibat tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur secara tegas tentang kampanye pejabat negara, maka Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) mengaku kesulitan untuk melakukan pengawasan terhadap pelanggaran kampanye pejabat negara, khususnya terkait penggunaan anggaran dan fasilitas negara.

Adanya kesulitan mengawasi kampanye yang dilakukan oleh pejabat negara. Khususnya bagi presiden dan wakil presiden karena ada pengamanan yang melekat padanya. Hingga saat ini baik Bawaslu maupun KPU masih memiliki perbedaan persepsi terkait hal ini, karena memang tidak ada aturan yang jelas.

Perbedaan persepsi tersebut terkait pengamanan minimal seperti apa yang diberlakukan bagi presiden dan wapres. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2008 hanya mengatur cuti bagi pejabat negara dan pejabat daerah untuk berkampanye. Namun, tidak ada aturan bahwa cuti kampanye tersebut haruslah bergantian.

Bawaslu menemukan adanya seorang pejabat daerah di Sulawesi yang cuti kampanye secara berturut-turut, yakni tanggal 19, 20, 21, 22, 25, 28, 29, dan 31 Maret, serta 5 April. Tidak adanya aturan yang melarang cuti kampanye bagi pejabat

daerah secara berturut-turut, Bawaslu tidak bisa mengenakan sanksi kepada pejabat tersebut.

Bawaslu kesulitan dalam memproses tindak pidana pemilu di daerah. Pasalnya, aparat kepolisian dan pihak pengadilan setempat yang dinilai tidak memiliki keberanian dan 'sungkan' dalam menjatuhkan vonis terhadap pejabat daerah yang melakukan pelanggaran pemilu. Kami menemukan ribuan macam pelanggaran, namun yang diproses hingga penjatuhan vonis tidak lebih dari 100 kasus.

Ke depan, Bawaslu akan melakukan pemetaan potensi pelanggaran pada pemilu agar bisa diantisipasi, diantaranya mengenai cuti, apakah pejabat yang berkampanye telah memiliki ijin cuti. Terkait hal ini, Bawaslu mendesak KPU dan Depdagri untuk segera merilis jadwal kampanye pejabat negara dan pejabat daerah. Selain itu, Bawaslu akan memperketat pengawasan terkait potensi penggunaan fasilitas negara seperti penggunaan kendaraan dinas dan pengawasan terhadap acara-acara yang dikemas untuk mempopulerkan salah satu calon anggota legislatif.

Secara ringkas, pelanggaran dalam tahapan pemungutan suara ini adalah:

- a. Sengketa mengenai tidak terpampangnya foto caleg.
- b. Sengketa mengenai tidak bolehnya saksi menyaksikan rekapitulasi hasil suara di PPK
- c. Sengketa mengenai kekeliruan berupa tertukarnya surat suara antar Dapil
- d. Sengketa mengenai perobekan bendera

Evaluasi dan rekomendasi untuk tahapan ini bahwa aturan petunjuk dan aturan teknis perlu dibuat secara rinci dan diikuti sosialisasi yang seckupnya kepada segenap pihak yang berkepentingan dengan pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara.

Kesimpulan

Menganalisis berbagai bentuk pelanggaran dan sengketa pemilu dari tahun ke tahun termasuk tahun 2009 ini maka sangat perlu dibangun sistem pengawasan terpadu sehingga memungkinkan penanganan sengketa dan pelanggaran pemilu didekati dari berbagai sistem hukum setidaknya sistem hukum tata negara dan sistem hukum administrasi negara agar berbagai bentuk pelanggaran dapat secara efektif dijangkau oleh penegakan hukum.

Daftar Pustaka

Buku-buku :

- Bawaslu, 2008, Buku Kumpulan Panduan Pengawasan Pemilu.
- Hadjon Phipus, 2000, Hukum Administrasi Negara
- Jimly Asshiddiqie, 2008 Pengantar Hukum Tata Negara
- Muchsan, 2000, Hukum Pengawasan Pemerintah
- Topo Santoso, 2007, Kepala Daerah Pilihan Hakim,

Peraturan Perundang-Undangan

- UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, DPRRI, DPR Propinsi, Dan DPR Kabupaten/Kota

Biodata Penulis

Dr. Widodo Ekatjahjana, SH. MHum

lahir di Jember 1 Mei 1971 dosen Fakultas Hukum Universitas Jember Mulai tahun 1994 sampai sekarang.. Lulus S.1 tahun 1993 dari Fakultas Hukum Universitas jember, Lulus S.2 tahun 2002 di PPS UNPAD Bandung dan S.3 juga di UNPAD Bandung. Staff Ahli DPR tahun 2006-2008, disamping itu juga menjadi dosen di beberapa Perguruan Tinggi Swasta. Buku-buku yang diterbitkan

1. Sumber HTN Formal di Indonesia
2. Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, (2008)
3. Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Sistem Peradilan di Indonesia (2008)
4. Hukum Kewarganegaraan Indonesia, sebuah Pengantar singkat. (2009)
5. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Tehnik perancangannya (2009)

Sudiyana, SH. MHum

lahir di Magelang tanggal 6 Januari 1966, menyelesaikan pendidikan strata 1 pada fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta, dan Pendidikan Pasca Sarjana pada fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, saai ini merupakan staff pengejar pada Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta.

Rina Yuli Astuti, S.H.

lahir di Yogyakarta. Dan menyelesaikan Studi S1 ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2001 dan selesai tahun 2005. Semasa kuliah aktif bergiat di bidang jurnalis sehingga mengantarkannya bergabung dalam Lembaga Pers Mahasiswa "**Keadilan**" Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia. Dia juga aktif menulis di berbagai surat kabar, majalah dan jurnal. Pernah juga terlibat sebagai pengasuh rubrik obrolan konstitusi yang dimuat dalam harian Radar jogja kerjasama antara Radar jogja, Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Mahkamah Konstitusi RI. Saat ini tercatat sebagai staf Penelitian dan pengembangan Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Catur Adi Subagyo, S.H.

Lahir di Magelang, September 1970, Saat ini sebagai staf Pengajar Mata Kuliah Pendidikan Kewarganegaraan Universitas Muhammadiyah Magelang, Alumni Fakultas Hukum universitas yang sama Tahun 1996, dari Tahun 1990 menjadi PNS pada Pemerintah Daerah Kota Magelang sampai dengan sekarang, Jabatan terakhir di bidang Pemerintahan sebagai Kepala Kelurahan Kramat Utara Kota Magelang, Jabatan saat ini dibidang Pendidikan sebagai Kepala Cabang Dinas Pendidikan (UPTD) Magelang Utara, Kota Magelang.

Sunarno, S.H., M.Hum.

Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dan S2 di Magister Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. No. HP: 08156852068.

PEDOMAN PENULISAN JURNAL KONSTITUSI

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

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

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

Penulisan daftar pustaka diharapkan mengikutri ketentuan :

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

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

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