



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT STUDI KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG

JURNAL KONSTITUSI

PSK-FH UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG

Volume II Nomor 1, Juni 2009

- Pemilihan Anggota DPR, Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung oleh Rakyat Berdasar UUD RI Tahun 1945
Sulardi, SH., M.Si.

- Ambiguitas Isu Hukum dan Keadilan (Sisi Lain dari Pemilihan Presiden)
Sidik Sunaryo, SH., M.Si.

- Mengenal Ihtwal Demokrasi Konstitusional
Miftachus Sjuhad, SH., MH.

- Analisis Yuridis Penyelesaian Pelanggaran Pidana Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD
Tongat, SH., MH.

- Melihat Mimpi Buruk Sengketa Hasil Pemilu Legislatif 2009
Bayu Dwiwiddy Jatmiko, SH., M.Hum.

- Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung
Catur Wido Haruni, SH., M.Si., M.Hum



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT STUDI KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG

JURNAL KONSTITUSI

PSK-FH UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG

**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

Dr. Fatkhurrohman, S.H., M.H.

Aan Eko Widiarto, S.H., M.H.

Penanggung Jawab

Sidik Sunaryo, S.H., M.Si

Redaktur

Catur Wido Haruni, S.H., M.Si.,M.Hum

Redaktur Pelaksana

Bayu Dwiwiddy Jatmiko, S.H., M.Hum

Editor

Sulardi, S.H., M.Si

Tongat, S.H., M.H.

Sekretaris Redaksi

Ratri Novita Erdianti, S.H.

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Website: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

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

Pengantar Redaksi	5
Pemilihan Anggota DPR, Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung Oleh Rakyat Berdasar UUD RI Tahun 1945 Sulardi, S.H., M.Si.	9
Ambiguitas Isu Hukum Dan Keadilan (Sisi Lain Dari Pemilihan Presiden) Sidik Sunaryo, S.H., M.Si.....	21
Mengetahui Ihtwal Demokrasi Konstitusional Miftachus Sjuhad, S.H., MH	37
Analisis Yuridis Penyelesaian Pelanggaran Pidana Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD Dan DPRD Tongat, S.H., M.H	63
Melihat Mimpi Buruk Sengketa Hasil Pemilu Legislatif 2009 Bayu Dwiwiddy Jatmiko, S.H. MHum	73
Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Catur Wido Haruni,S.H., M.Si., M.Hum	87
Biodata Penulis	113
Pedoman Penulisan Jurnal Konstitusi	115

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

Pengantar Redaksi

Jurnal Konstitusi pada Volume II ini mengambil tema tentang Pemilu baik Pemilu Legislatif maupun Presiden dan wakil Presiden. Jurnal Konstitusi terbit atas Perjanjian Kerjasama Kesekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang Tentang Penerbitan Jurnal Konstitusi Nomor 036.100/PK/2009 : 114/PK/2008-E.5.C/797/UMM/2008

Pada jurnal kali ini diawali dengan pemikiran dari Sulardi, S.H., M.Si. dalam tulisannya yang bertajuk "Pemilihan Anggota DPR, Presiden Dan Wakil Presiden Secara Langsung Oleh Rakyat Berdasar Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945". Menurut Sulardi secara demokratis menghendaki penguatan partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemilu.

Artikel berikutnya pemikiran dari Sidik Sunaryo, S.H., M.Si. dalam tulisannya yang berjudul "Ambiguitas Isu Hukum Dan Keadilan (Sisi Lain Dari Hukum Pemilihan Presiden)". Dalam Bahasanya menyatakan bahwa visi, misi dan tujuan hukum dari Calon Presiden sampai dengan terpilih sebagai Presiden, harus dipahami dalam kerangka bernegara hukum secara benar dan berkeadaban. Konstruksi pemikiran seorang Calon Presiden sampai dengan terpilih sebagai Presiden dalam hukum dan keadilan, meliputi dimensi spiritual (kejelasan visi dan misi terhadap ruh hukum yakni keadilan) dan dimensi material (wujud empiris kesadaran pola pikir, melalui tindakan-tindakan dalam pembangunan hukum dan penegakan hukum).

Artikel berikutnya dari Miftachus Sjuhad, S.H., M.H. dengan judul "mengenal Ihtwal Demokrasi Konstitusional". Dalam pemikirannya menyatakan bahwa demokrasi konstitusional atau demokrasi yang berdasarkan hukum akan menjamin

konstitusionalitas pelaksanaan pemilu yang merupakan perwujudan nyata dijalanankannya proses demokrasi.

Selanjutnya tulisan Tongat yang berjudul “Analisa Yuridis Penyelesaian Pelanggaran Pidana Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD”. maka kajian ini diawali dengan mengemukakan ketentuan tentang penyelesaian pelanggaran pemilu dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 baik pada tahap penyidikan, penuntutan maupun pemeriksaan di muka pengadilan. Menurut Pemikirannya bahwa Jaminan transparansi dalam penyelesaian pelanggaran pidana pemilu menjadi “ukuran” apakah pemilu berjalan secara sehat sebagai pelaksanaan demokrasi ataupun sekedar digunakan sebagai “alat politik” meraih kekuasaan.

Tulisan berikutnya dari Bayu Dwiwiddy J, S.H., M.Hum., yang berjudul ”Melihat Mimpi Buruk Sengketa Hasil Pemilu Legislatif 2009” Pada tulisannya memaparkan tentang penyelenggaraan Pemilu 2009 yang masih meninggalkan berbagai kontroversi dan permasalahan klasik. Mulai dari penyusunan daftar pemilih tetap, pemilu contreng membuat rakyat semakin kesulitan dan bingung untuk memilih, proses penghitungan suara rakyat hasil Pemilu yang lama selesai dan sengketa hasil pemilu.

Tulisan terakhir pada jurnal kali ini merupakan hasil penelitian dari Catur Wido Haruni, S.H., M.Si., M.Hum., yang berjudul “Pertanggungjawaban Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung” Pembahasan pada penelitian ini pada aspek pertanggungjawabannya, bahwa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung membawa konsekuensi terhadap Akuntabilitas Kepala Daerah. dan Wakil Kepala Daerah terpilih, tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD, tetapi bertanggungjawab kepada rakyat.

Mulai Jurnal Volume II ini pada susunan redaksi terdapat

pergantian dimana Pimpinan Redaksi pada Volume I semula dijabat oleh Almarhumah Ibu Suti Mulyani, S.H., M.H. (perlu kami sampaikan bahwa beliau telah dipanggil Allah SWT pada 12 April 2009 dan semoga segala amal ibadahnya diterima disisi-Nya. Amin) Pada Edisi ke II Pimpinan Redaksi diganti oleh Catur Wido Haruni, S.H., MSi., M.Hum. Editor Semula dijabat oleh Catur Wido Haruni, S.H. MSi, M.Hum diganti oleh Tongat, S.H., M.H., dan perubahan pada Mitra Bestari yang semula Dr. Anwar.C S.H.,.MH. digantikan Dr. Fatkhurrohman, S.H., M.H. serta Sekretaris Redaksi semula Nevey Varida Ariani, S.H., S.Hi. diganti oleh Ratri Novita Erdianti, S.H.

Akhirnya pada kesempatan ini kami sampaikan ucapan terimakasih kepada teman Mitra Bestari, seluruh penulis dan pengelola jurnal. Semoga tulisan dalam Jurnal Konstitusi ini bermanfaat dalam memperkaya wacana keilmuan di bidang Hukum khususnya tentang Pemilihan Umum. Selamat Membaca.

Redaksi

**PEMILIHAN ANGGOTA DPR, PRESIDEN
DAN WAKIL PRESIDEN SECARA
LANGSUNG OLEH RAKYAT BERDASAR
UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

Oleh : Sulardi

Dosen Fak. Hukum Universitas Muhammadiyah Malang

Abstract

The election of legislature members on 9th April 2009, and election of President and Vice President on 8th Juli 2009 are interested to discussion. There are many problems, List Permanent Elector, many politic party, and methode for election was changed, from “nyoblos” to “contreng”. Beside that, haigh level people not used right to vote is the another problem. So, election legislatives members need to remake, legislastion, quality of legislatives members and procedural to made list of permanent elector.

Keyword: election, canged, legislatives members, president an vice of president.

A. PENDAHULUAN

Sejak tahun 2004, mekanisme pemilihan anggota DPR, Presiden dan Wakil Presiden mengalami kemajuan. *Pertama* penyelenggara pemilu merupakan lembaga independen, yakni KPU (Komisi Pemilihan Umum) yang tidak berada di bawah salah satu departemen pemerintahan, dulunya diselenggarakan

oleh Lembaga Pemilihan Umum yang secara kelembagaan berada di bawah Departemen dalam Negeri, bahkan dibentuk oleh Departemen ini. *Kedua* dalam pemilihan anggota legislatif, ada tambahan bagi warga untuk memilih anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah), yang dalam penyelenggaraan ada kebebasan untuk memilih secara langsung calon anggota legislatif dengan cara mencoblos nama atau gambar calon anggota legislatif, yang pada pemilu 2009 diganti dengan cara mencontreng. *Ketiga* mekanisme pemilihan presiden dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, sebelumnya dilakukan oleh MPR hasil pemilu pada tahun yang sama.

Secara demokratis, yang menghendaki penguatan partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemilu, maka cara yang dilakukan oleh Negara Indonesia dalam penyelenggaraan pemilu sudah lebih baik dan lebih maju. Namun kemajuan cara dan mekanisme itu, belum tentu berbanding lurus dengan hasilnya. Artinya apakah penyelenggaraan yang lebih memberi peran pada rakyat itu, juga mampu meningkatkan kualitas lembaga DPR yang kelak mempunyai kinerja yang berorientasi kepada rakyat atau hanya sekedar caranya saja yang berubah, namun kinerja DPR tak mengalami progresif sedikitpun, yakni melupakan pemilihnya seperti DPR sebelumnya. Demikian halnya, apakah presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat akan mampu menyelesaikan persoalan rakyat saat ini yakni kemiskinan, kebodohan, keterbelakangan, pengangguran ketertindasan dan kesenjangan, atau hanya sekedar pergantian presiden dan DPR?

B. Elit Politik Mendisain DPR

Saat demokrasi dipercaya sebagai cara menjalankan kekuasaan yang baik, maka parlemen atau di negeri Indonesia dikenal dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjelma sebagai lembaga yang membawa simbol demokrasi. Simbol demokrasi berikutnya adalah pemilihan umum, yang kemudian melahirkan partai politik. Inilah awal bencana politik sebagai akibat dari kepercayaan bahwa demokrasi itu ada, dan baik dijalankan di mana pun termasuk Indonesia ini.

A.F Pollard¹ dalam bukunya *The Evolution of Parliament* percaya bahwa DPR bukanlah gagasan dan cita cita demokrasi, namun sebagai kelicikan sistem feodal. Menurutnya DPR itu *representation was not the off spring at democracy theory, but an incident at the feodal system*. Pikiran ini sangat tepat untuk menjelaskan konstruksi DPR di negara ini.

Dasar pemikiran A.F Pollard tersebut di atas berdasar pada terbentuknya parlemen di Inggris, yang cikal bakalnya merupakan kebutuhan Raja yang berkuasa pada waktu itu. Para bangsawan yang dikumpulkan oleh raja yang pada awalnya hanya sekedar dimintai nasehat dalam menjalankan tugasnya berubah bentuk menjadi *House of Lord*, atau majelis tingginya parlemen Inggris. *House of Commons* sebagai majelis rendah pun perlahan muncul saat dorongan akan adanya kelas menengah dan rakyat juga dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Hingga akhirnya parlemen di Inggris terdiri dari *House of Commons* dan *House of Lord*. Kedua majelis ini dilahirkan oleh sistem feodal yang ingin mendapat keuntungan dari kalangan bangsawan.

Menelusuri DPR Indonesia pun, dari jaman awal kemerdekaan hingga era reformasi, formulasi yang dikonstruksi selalu merupakan hasil dari elit politik. Dari anggota yang dipilih hingga diangkat segalanya merupakan produk elit politik, yang tujuannya untuk kepentingan elit politik juga. Penonaktifan DPR pada tahun enam puluhan yang kemudian dibentuk DPR Gotong Royong oleh Presiden Soekarno, dan pada awal Orde Baru ada fusi partai politik dari 10 partai politik menjadi 3 partai politik tanpa rakyat tahu apa maksudnya, serta *parliamentary threshold* parlemen, yang hanya membolehkan partai politik ada di DPR jika memperoleh suara 2,5 persen dari jumlah kursi DPR, menunjukkan desain DPR Indonesia itu bukan tuntutan demokrasi, namun merupakan keinginan dan tuntutan elit politik yang sedang berkuasa.

Hasil pemilu legislatif 9 April 2009 yang baru lalu diprediksi hanya akan ada sembilan partai politik yang bercokol di DPR, 9 partai politik ini akan terpisah secara dikotomi menjadi dua kelompok partai politik, yakni parpol pro pemerintah dan

¹ Max Boy, Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam perspektif Sejarah dan Tatanegara, Sinarharapan, Jakarta, 1994, hal 17.

parpol oposisi. Secara demikian menunjukkan kejelasan, partai partai kecil, di luar sembilan partai politik itu, akan binasa atas nama hukum, partai besar akan berlempang dan bertahan di megahnya gedung DPR/MPR di senayan.

Saat ini keberhasilan 9 parpol melenggang ke senayan itu, belum berdasar pada kemurnian demokrasi, namun masih atas dasar desain elit politik yang secara licik mampu mengumpulkan suara dengan berbagai cara. Dalam bahasa bisnisnya, pemilu kali ini sangat tepat digunakan kalimat, "tidak ada makan siang yang gratis". Bisa dianalogikanlah untuk mengikuti kampanye saja harus diongkosi apalagi untuk nyontreng. Jadi, saat ini pemilu dimenangi oleh elit politik yang mapan dan mau memberi ongkos para warga untuk mencontreng. Demokrasi hanyalah bungkus dari peristiwa kampanye, nyontreng, pengambilan keputusan, termasuk keberadaan anggota legislatif, bahkan keberadaan DPR.

Walau dalam pemilihan anggota legislatif 2009 lalu golongan putih (yang tidak menggunakan hak pilih) sangat besar, menurut KPU dalam pemilihan umum kali ini jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak suaranya atau golongan putih (golput) berjumlah 29,01 persen atau sebanyak **49.677.076** orang². Kebesaran golongan putih tidak mampu menggagalkan terbentuknya DPR dan terpilihnya presiden dan wakilnya. Harus dipahami, sesungguhnya DPR sejati, sebagai hasil dan cita cita demokrasi terbentuk ketika rakyat mencoblos bukan karena *angpao*, bukan karena sumbangan, bukan karena kekerabatan, dan juga bukan karena ditakut takuti. Namun karena rakyat menyadari bahwa suara mereka menentukan masa depan mereka, bukan masa depan para calon anggota DPR itu.

Sayangnya DPR kita terbentuk sebagai hasil kelicikan elit politik terus dipertahankan. Lihatlah rakyat masih dimiskinkan, tidak diberdayakan. Pastilah terbentuknya DPR tidak atas dasar cita cita demokrasi yang mempunyai semangat egaliter. Kebijakan yang memiskinkan warga, hingga peraturan yang melanggengkan partai yang kaya raya untuk meraup suara sebanyak banyaknya, lantas bagaimana partai miskin dapat bertahan, dari mana

² www.Kabarainewscom., download tanggal 1 Juni 2009.

mereka mencari dukungan contengan dari warga. Maka masih percayakah pada DPR kita itu?.

C. Jalan Menuju Kursi Presiden.

Menurut Jimly³ ada tidaknya perubahan dan perbaikan dalam tata cara penentuan presiden di negara kita turut menentukan dan mempengaruhi persepsi masyarakat mengenai ada tidaknya perbaikan yang dihasilkan oleh pelaksanaan agenda reformasi nasional. Jika diruntut, pemilihan presiden di Indonesia mengalami dinamika yang sangat pesat, oleh Ellydar Chaidir⁴ pemilihan presiden dapat dibedakan sejak masa Soekarno hingga Abdurahman Wahid yang dijalankan dengan cara yang berbeda. Yang kemudian pemilihan presiden mengalami perubahan, pemilihan presiden dipilih secara langsung.

Jaman Soeharto menjadi presiden (1967-1998), setiap kali negara Indonesia mengharuskan terjadi pergantian kepemimpinan, Soeharto senantiasa maju menjadi calon presiden tanpa lawan. Dalam bahasa konstitusional menjadi calon tunggal. Oleh sebab itu proses pemilihannya menjadi sangat simpel, pemilihan belum dilakukan sudah dapat dipastikan siapa yang bakal menjadi presiden.

Di negara yang pemerintahannya dijalankan dengan cara parlementer, penentu siapa yang akan menjadi perdana menteri berdasar pada konvensi ketatanegaraan, yakni ketua partai politik pemenang pemilu. Jadi siapa pun yang menjadi ketua partai politik dapat dipastikan menjadi perdana menteri bila partai politik yang dipimpinya memenangi pemilu. Kecuali tidak ada mayoritas dalam parlemen, maka perdana menteri ditentukan atasdasar koalisi partai politik di antara partai politik yang ada.

Lain halnya di negara presidensiil, pemilihan presiden dilakukan secara langsung dari calon yang diajukan oleh partai politik yang ada di parlemen. Calon yang maju sebagai kandidat presiden biasanya yang telah memenangi persaingan untuk

³ Jimly Asshiddiqie, *Demokratisasi Pemilihan Presiden dan Peran MPR Masa Depan*, www.theceli.comdownload, 5 Mei 2006

⁴ Ellydar Chaidir, *Hubungan Tata Kerja Presiden dan Wakil Presiden*, UII Press , Jogjakarta, 2001, hal 94.

menjadi calon presiden secara internal partai politik lewat konvensi.

Di negara monarki pemilihan kepala negara lebih sederhana, sebab siapa yang menggantikan raja yang berkuasa atas dasar pewarisan. Di negara ini raja dilahirkan dari permaisuri, tidak dipilih oleh rakyat. Putra mahkota naik tahta dan berkuasa tanpa ada gugatan, tanpa ada yang menentang.

Pemilihan presiden di Indonesia sulit didekati melalui perspektif ketatanegaraan baku, jika melalui pendekatan presidensiil maka anomali ditampilkan dengan adanya persaingan antara presiden dan wakil presiden, yang semestinya saling mendukung justru diakhir masa jabatan mereka bersaing merebut kursi presiden. Pendekatan parlementer pun tidak member jaminan pada ketua partai politik serta merta menjadi presiden saat partai politik yang dipimpinnya memenangi pemilu, walau mendapat suara mayoritas. Apalagi dengan pendekatan sistem monarki, jelas jauh panggang dari api, sebab tidak ada putra mahkota dan pewarisan kekuasaan

Di Indonesia pemilihan presidennya rumit, mulai dari syarat, tata cara, dan penentu pemenangnya memerlukan kinerja yang sangat melelahkan. Di samping itu pilpres di Indonesia (1999) menjadi menarik perhatian, sebab bisa terjadi presiden dan wakil presiden sebelumnya merupakan lawan berat dalam pemilihan presiden (Abdurahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri). Sebelum pasangan ini menjadi presiden dan Wakil presiden, keduanya merupakan calon presiden yang bersaing ketat untuk dipilih MPR. Setelah Abdurahman Wahid diberhentikan sebagai presiden oleh MPR (Juni 2001) yang kemudian Megawati menggantikannya menjadi presiden, kedua tokoh besar Indonesia ini sempat tidak saling bertegur sapa untuk beberapa waktu.

Pemilu Presiden 2004, yang merupakan pemilu presiden secara langsung pertama, menempatkan Susilo Bambang Yudhoyono dan Megawati Soekarnoputri meraih suara terbanyak pertama dan kedua. Dalam putaran kedua akhirnya Susilo Bambang Yudhoyono berhasil memenangi pilpres 2004 itu. Perlu dicatat bahwa Susilo Bambang Yudhoyono pernah menjadi

pembantu Presiden Megawati, yakni sebagai Menkopolkam yang mengundurkan diri beberapa waktu sebelum Pilpres 2004 diselenggarakan.

Memasuki pilpres 2009 ini, perebutan kursi presiden menjadi sangat menarik, sebab calon yang maju merebut kursi presiden adalah Presiden SBY, Wapres JK, dan Mantan Presiden Megawati Soekarno Poetri. Rivalitas menuju kursi presiden dilihat dari sisi konstitusional dan politis memungkinan terjadi, namun secara sosiologis hanya ada di Indonesia Presiden dan Wakil Presiden yang sedang berkuasa rebutan kursi presiden untuk masa jabatan periode yang akan datang. Banyaknya para mantan pejabat negara yang berlomba menjadi presiden maupun wapres, sepertinya hanya ditemui di Indonesia. Patut disayangkan tidak ada figur baru yang menjadi calon presiden.

Menyaksikan calon presiden yang hanya itu itu saja, dapat dipastikan hanya menghasilkan presiden yang kualitas kepemimpinannya biasa biasa saja, dalam bahasa ilmiah tidak memberi perubahan yang signifikan pada nasib rakyat Indonesia. Artinya Indonesia masih akan berkutat pada persoalan klasik yang tak terlelesaikan, kemiskinan, kebodohan, korupsi, pengangguran dan problem keuangan negara yang tak kunjung usai.

Kekurangan calon presiden yang ada itu, tidak memiliki kharisma sebagai bapak atau ibu bangsa yang mampu mengayomi rakyat Indonesia, bersedia bekerja secara luar biasa untuk mengatasi masalah Indonesia yang luar biasa ini. Mereka hanyalah pejabat negara yang ingin menikmati kekuasaan, fasilitas, dan kehormatan. Jadi, pilpres 2009 merupakan arena rebutan kursi presiden, dan hanya sekedar ingin menjadi presiden, tanpa ada kejelasan mau dibawa kemana nasib rakyat Indonesia ini.

D. Mencoba Tidak Golput

Pemilu legislatif 9 April 2009 yang telah lalu, mencatat hampir 40 persen warga yang berhak tidak menggunakan hak pilihnya baik karena tidak terdaftar dalam daftar pemilih, maupun sengaja tidak menggunakan hak politiknya itu. Sehingga pemilu presiden dan wakil presiden 8 Juli 2009 pun dihantui tingginya

angka golongan putih, atau golput. Kekuatiran itu berdasar pada tingginya angka golput pada berbagai penyelenggaraan pemilihan anggota legislatif yang baru lalu maupun pemilihan kepala daerah di beberapa propinsi, kota dan kabupaten. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan mantan Presiden Megawati dalam momen yang berbeda pernah menganjurkan warga untuk menggunakan hak pilihnya. Bahkan Majelis Ulama Indonesia memfatwakan, bahwa golput adalah haram.

Membaca dan mendengar alasan para pengikut golput bahwa anggota anggota DPR banyak yang bolos pada saat sidang sidang DPR. Banyak anggota DPR yang ketahuan melakukan skandal seks, melakukan korupsi, dan tidak punya tata krama dalam menyampaikan kritik, rasanya jadi ingin mengikuti jejak mereka untuk golput. Apalagi jika selama ini sangat sulit menemukan anggota DPR yang sungguh sungguh memikirkan rakyatnya, rasanya menjadi benar jika mereka akhirnya golput.

Sandiwara yang dilakukan oleh anggota anggota DPR telah dipentaskan secara meyakinkan dalam menggunakan hak angket, hak interpelasi, dan hak hak yang lain, namun tak ada hasil yang nyata bagi kepentingan rakyat yang diwakilinya. Para anggota DPR itu seperti telah merasakan menjalankan pekerjaannya dengan baik dan sempurna saat mengomentari kebijakan presiden yang bila diukur dari kepentingan mereka, kebijakan presiden itu salah.

Mencermati banyak RUU yang urgen dan mendesak untuk segera dibuat, misalnya RUU tentang Peradilan Tipikor, RUU tentang Rahasia Negara, dan RUU mengenai Hak Informasi tak disegerakan diselesaikan. Dan banyak UU yang begitu disahkan untuk berlaku langsung ada masyarakat yang mengajukan judicial Review ke Mahkamah Konstitusi agar bagian atau bahkan UU itu dinyatakan tidak berlaku oleh MK telah menunjukkan betapa rendahnya semangat dan kemampuan mereka menyelesaikan tugas penting sebagai anggota badan legislasi, yang menjalankan inti tugas pokoknya, menyusun undang undang.

Sederetan hal di atas, dapat dijadikan dasar untuk menggolputkan diri. Apalagi jika melihat cara-cara calon anggota

legislatif mengkampanyekan diri agar warga memilihnya. Memasang poster di pohon, di fasilitas umum, secara narsistik justru memperkuat keinginan untuk menjadi golput. Sebab tak ada manfaatnya memohon mohon, untuk mendukungnya, dengan slogan ; jujur, dapat dipercaya, amanah, memihak rakyat, jika ternyata warga tidak pernah tahu seberapa jauh kejujurannya, tingkat dapat dipercayainya, keamanahannya, keberpihakan kepada rakyat. Lebih bermanfaat dana untuk poster dan lain lain digunakan untuk hal hal yang lebih bermanfaat untuk warga di tempat daerah pemilihannya. Perkara akhirnya dipilih atau tidak dipilih, sudah ada yang dapat dimanfaatkan oleh para calon pemilihnya.

Demikian halnya dengan kampanye yang dilakukan oleh mereka yang telah mendeklarasikan diri siap menjadi presiden, tidak ada yang menarik minat untuk memilihnya. Narsisme juga menjangkiti para calon presiden kita. Komunikasi politik antara calon presiden yang ada selama ini, tidak mendidik warga untuk semakin cerdas dalam memahami politik. Apa yang dikampanyekan para calon presiden tak lebih pamer kekayaan dengan menghamburkan uang untuk biaya kampanye. Rencana ke depan apa yang akan diperbuat oleh mereka sebagai presiden pun abstrak, tak jelas, ditambah tidak adanya jaminan benar tidaknya, berhasil tidaknya janji janji yang diobralkan itu.

Di antara serangkaian peristiwa yang dapat memperkuat arus mengarah menjadi golput itu, ada juga keinginan untuk tidak golput, sebab di Jawa Timur ada yang mengkampanyekan untuk golput setelah keinginan dirinya untuk menjadi calon gubernur periode 2009-2014, melalui jalur perseorangan waktu itu belum mendapat payung hukum untuk diselenggarakan dalam Pilkada Jatim. Sedang di Jakarta ada tokoh muda yang menyatakan diri golput dalam pilpres mendatang, setelah *judicial review* yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK), agar pencalonan menjadi presiden dan Wapres dibuka juga jalur perseorangan ditolak oleh MK.

Kedua peristiwa ini, menunjukkan bahwa kegolputannya mereka seolah didasari kekecewaan atas tidak bisanya mereka menjadi calon gubernur dan calon presiden. Bukankah hal ini terkesan menjadi golput karena mereka kecewa secara pribadi.

Jangan jangan golput-golput yang lain pun ada yang demikian juga alasannya.

Bukankah Arief Budiman yang pada tahun tujuh puluhan telah menyatakan diri sebagai golput itu tidak pernah berkeinginan menjadi anggota legislatif, walikota, bupati, gubernur bahkan presiden? Artinya, Arief Budiman memilih menjadi golput karena kecewa dengan sistem politik yang tidak demokratis, otoriter, dan merugikan rakyat Indonesia. Bukan karena Arief Budiman dikecewakan secara pribadi.

E. Penutup

E. 1 Kesimpulan

Jadi, Indonesia dalam pemilu 2009 ini sesungguhnya akan memilih apa, memilih anggota caleg, calon presiden, perubahan, atau memilih tetap seperti sekarang ini.? Rasanya Indonesia dalam memilih pada tahun 2009 ini sejatinya tidak memilih apa apa, kecuali pergantian kabinet, anggota DPR, DPD dan DPRD. Setelah pemilu usai, semua akan berjalan seperti sedia kala, ketidakpastian hukum, birokrasi berbelit, layanan tak menyenangkan, pendidikan tak memberi masa depan. Lingkungan rusak, korupsi merajalela. Pemimpin tak lagi memikirkan rakyatnya, anggota legislatif tidak hanya lupa siapa yang diwakili di parlemen, bahkan para anggota DPR dan DPRD itu tidak tahu jika mereka menjadi anggota legislatif itu mewakili rakyat.

E. 2 Saran

Dalam kondisi seperti tersebut di atas kalau tetap akan golput jangan beralasan karena tidak bisa menjadi caleg, cagub, atau capres, tapi memang hati nuraninya merasakan golput itu perlu sebagai bagian cara memperbaiki sistem politik yang tidak benar ini. Tidak ada salahnya mencoba untuk tidak golput, jika memang ada pilihan yang terbaik dari yang tidak baik itu. Sebab siapa pun yang menjadi pilihan kita, turut menentukan apa yang terjadi dalam kurun waktu lima tahun mendatang.

Daftar Pustaka

Ellydar Chaidir, *Hubungan Tata Kerja Presiden dan Wakil Presiden*, UII Press , Jogjakarta, 2001,

Max Boy, *Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam perspektif Sejarah dan Tatanegara*, Sinarharapan, Jakarta, 1994.

www.Kabarinewscom., download tanggal 1 Juni 2009

Jimly Asshiddiqie, *Demokratisasi Pemilihan Presiden dan Peran MPR Masa Depan*, www.theceli.comdownload, 5 Mei 2006.

AMBIGUITAS ISU HUKUM DAN KEADILAN (Sisi Lain Dari Pemilihan Presiden)

Oleh : Sidik Sunaryo

Dosen Fak.Hukum Universitas Muhammadiyah Malang

Abstract

The President Republic of Indonesia was not Angel but personification and symbolic of Indonesian people toward of God. Law is the real manifest of social vision the President. Law development strategy is the real manifest of the President's mission sacker. Law enforcement is the real goals of the President's idea.

Keyword: ambiguity, law, justice

A. Pendahuluan

Jamilah Sang Presiden, adalah hanya sekedar Film, yang tidak wajib menjadi 'tuntunan' dan 'tontonan' bagi rakyat Indonesia. Demikian pula Jamilah Sang Presiden, hanya sekedar Film yang tidak perlu menjadi simbolisasi harapan dan sekaligus keputus-asaan rakyat Indonesia, ditengah-tengah kelelahan batin dan lahir mensukseskan proyek besar penguasa Republik Indonesia dalam helatan pesta demokrasi. Tetapi Jamilah Sang Presiden, bisa jadi adalah gambaran cita-cita Rakyat Indonesia terhadap perbaikan nasib dirinya, sekalipun mereka—rakyat Indonesia juga tidak berminat untuk menjadi Presiden. Mereka hanya ingin menunjukkan bahwa Jamilah adalah Sang Presiden untuk dirinya sendiri. Rakyat Indonesia ingin menunjukkan bahwa mereka ingin menjadi Presiden untuk dirinya sendiri.

Mereka rakyat Indonesia, ingin meyakinkan bahwa mereka tidak membutuhkan seorang Presiden yang terpilih dengan menghabiskan milyaran dan bahkan trilyunan rupiah, hanya untuk sebuah kursi panas sang Presiden. Mereka ingin melawan dan menggugat hak-hak konstitusionalnya untuk dijamin hidup tenteram, sejahtera, dan adil, yang telah dirampas dengan dalih menegakkan prinsip demokrasi dalam pemilihan Presiden.

Presiden Republik Indonesia bukan Malaikat tetapi Personifikasi simbolis dari Bangsa Indonesia, baik di mata masyarakat dan bangsa-bangsa di dunia maupun di hadapan Tuhan, di dalam menegakkan keadilan dan hukum untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang cerdas, sejahtera dan tertib di tengah-tengah pergaulan hidup secara global. Presiden Republik Indonesia yang baik tidak dilahirkan tetapi harus dibuat, sedangkan hukum yang baik dan adil yang menjadi sarana dan alat untuk membuat (menghasilkan Presiden yang *reputable*) tidak dibuat tetapi harus ditemukan.

Hukum dan keadilan yang menjadi alat untuk melahirkan sistem pemilihan Presiden di Indonesia, di dalam kenyataan sering di identikan dengan hubungan antara pengemudi (pembuat hukum) dengan penumpang (masyarakat).

Hukum tidak dibuat oleh masyarakat tetapi hukum itu merupakan manifestasi nilai atau kaedah yang dinormakan kemudian menjadi hukum. Sehingga dengan demikian hukum adalah murni merupakan kristalisasi pencerminan yang menyeluruh dari sifat-sifat individu masyarakat sebagai manusia seutuhnya dengan segala harkat dan martabatnya. Dengan demikian pula hukum tidaklah mungkin dapat direkayasa oleh siapapun termasuk di dalamnya adalah para Calon Presiden Republik Indonesia dan para elit penguasa dalam sebuah masyarakat. Sebab dia (hukum) adalah sifat dan karakter murni dari individu masyarakat sebagai manusia seutuhnya dengan segala harkat dan martabatnya. Hukum bukan merupakan produk pergumulan kepentingan pragmatis dari masyarakat tetapi hukum adalah teknis sosial yang diyakini oleh setiap individu dalam masyarakat dalam melakukan tindak tanduk secara universal. Universalitas tersebut selalu mencirikan sifat kodrat manusia secara menyeluruh yakni keadilan.

Tulisan ini mencoba menguak konstruksi pemikiran calon Presiden dalam memahami hukum, yang pada Juli 2009 nanti akan ditentukan nasibnya oleh Tuhan melalui jari jemari jutaan rakyat Indonesia di dalam bilik suara. Hal ini penting mengingat, dari setiap perdebatan di media masa maupun di berbagai tempat, para Calon Presiden hanya dimintai pendapat dan konsepnya mengenai ekonomi dan politik. Tulisan ini mencoba mengemukakan sisi lain yang wajib dimiliki oleh calon Presiden apalagi setelah terpilih menjadi Presiden. Sebab konstruksi pemikiran dalam memahami hukum secara benar, akan melahirkan bangunan sistem kekuasaan ketatanegaraan secara benar. Bangunan sistem kekuasaan ketatanegaraan secara benar akan melahirkan perwujudan konsepsi negara hukum secara benar pula.

B. Ambiguitas Arahan Normatif Konstruksi Pemikiran Hukum

Hukum dan keadilan sesungguhnya tidak dibuat tetapi ditemukan dalam sistem sosial. Hal ini sesuai dengan prinsip *Ubi Ius Ibi Societas*, dimana ada hukum disitu pasti ada masyarakat. Masyarakat tidak membuat hukum tetapi masyarakat Menegakkan Hukum secara *inherent* dalam sistem sosial yang terbentuk. Dalam kerangka demikian hukum tidak dapat disamakan dengan nilai yang membungkus kepentingan elit masyarakat yang sedang berkuasa. Tetapi hukum merupakan nilai yang membingkai kepentingan masyarakat.

Konstruksi pemikiran manusia, khususnya Presiden Republik Indonesia menjadi salah satu sebab berkembangnya hukum itu secara dinamis. Pergulatan pemikiran manusia mengenai keadilan selalu bermuara kepada kepentingan yang harus dilindungi dari masing-masing individu yakni apa yang kemudian disebut dengan hak itu. Kemudian berkembang ada hak dasar manusia (*basic right*) dan ada hak asasi manusia (*human right*). Konsepsi hak ini dipandang sebagai sebuah kepentingan hakiki dari manusia yang harus mendapatkan jaminan perlindungan dalam hukum secara universal. Bahkan hakekat hukum sebenarnya adalah teknis sosial yang mampu menjamin hak-hak dimaksud. Jaminan hak-hak tersebut

kemudian harus menjadi arahan dalam kehidupan masyarakat secara luas dengan apa yang disebut dengan bangsa. Keberadaban sebuah bangsa selalu diukur dari sampai seberapa mampu sebuah bangsa tersebut dengan tegas mencantumkan hak-hak warganya dalam hukum dasar mereka (konstitusi) yang disepakati secara bulat dan utuh.

Kemudian konstruksi pemikiran tentang hukum tidak berhenti sampai pada konsepsi hak semata. Sebab hukum harus mampu menjaga keseimbangan perikehidupan warga masyarakat sebuah bangsa secara proporsional. Disamping hak, hukum juga harus menjamin bahwa setiap individu masyarakat wajib melaksanakan kewajiban dasar dan kewajiban asasi. Penghormatan dan jaminan hak tidak mungkin dapat terwujud apabila tidak ada jaminan pelaksanaan kewajiban secara konstitusional.

Konstruksi pemikiran hukum berkembang cepat sejalan dengan perkembangan kebutuhan kehidupan masyarakat dalam bentuk organisasi kekuasaan yang moderen dengan apa yang disebut dengan negara. Negara menjadi salah satu jelmaan komunitas manusia dalam memperjuangkan kesejahteraan hidupnya secara adil dan merata. Berbagai macam konsepsi tujuan bernegara melalui tujuan berhukumnya. Dari mulai pencapaian ketertiban sampai dengan kesejahteraan yang sifatnya materiil dan imateriil.

Ketika masyarakat sudah hidup dalam komunitas organisasi kekuasaan modern yang disebut dengan negara, kemudian berkembang konstruksi pemikiran hukum yang seharusnya mampu menjamin pengaturan hak dan kewajiban antara warga negara dengan penguasa negara. Penguasa negara wajib memberikan jaminan pemenuhan hak-hak warga negaranya dalam akses terhadap keadilan untuk mencapai kesejahteraan hidupnya. Dalam setiap hak warga negara disitu harus dapat dipastikan adanya kewajiban penguasa negara untuk memenuhinya. Cara berhukum negara harus selaras dengan cara berhukum warga negaranya.

Indonesia adalah wujud konkrit dari organisasi kekuasaan modern yang disebut dengan Negara Kesatuan Republik

Indonesia (NKRI). NKRI sering menyebut dirinya sebagai negara hukum (*rechtstaats*). Berarti semua hal ihkwal dalam menjalankan NKRI harus berdasarkan pada hukum. Hukum menjadi supremasi diatas segalanya. Apabila hukum sudah disepakati menjadi yang tertinggi dalam NKRI maka sudah seharusnya hukum menjadi penentu pertama dan terakhir dalam setiap tindakan warga negara maupun penguasa negara. Apabila demikian konsepsinya maka kemudian yang menjadi persoalan adalah, apakah hukum di NKRI ini identik dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislatif. Kalau benar demikian konsepsinya, maka sudah barang tentu sulit untuk bisa dikatakan bahwa NKRI adalah negara hukum yang sebenarnya. Sebab diatas sudah dikemukakan bahwa hukum tidak dibuat tetapi ditemukan. Artinya hukum yang benar adalah hukum yang ditemukan dalam masyarakat Indonesia secara *inherent*. Sebab hukum yang sebenarnya adalah pencerminan sifat secara menyeluruh dari manusia Indonesia dengan segala harkat dan martabatnya. Dengan konsepsi demikian, maka hukum itu menjadi seimbang dalam pengaturan hak dan kewajiban antara warga negara dengan penguasa negara. Apabila ada hak warga Negara yang dinegasikan oleh penguasa negara, kepada warga negara diberikan jaminan hak komplain secara konstitusional (*constitutional complaint*). Demikian juga sebaliknya penguasa Negara juga harus diberikan jaminan konstitusional agar dapat menjalankan perannya dalam pemenuhan hak-hak warga negaranya. Pengaturan hukum materiil dan pengaturan hukum formil harus menjadi jaminan hak dan kewajiban warga Negara dengan penguasa negara.

Berangkat dari konsepsi berpikir tersebut, maka perlu dikemukakan sistem hukum yang berlaku dan dianut di NKRI. Sejak mula NKRI menganut sistem *Civil Law*, namun dalam berbagai perkembangan konstruksi pemikiran yang sudah pula diadopsi dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan di NKRI, dapat diketemukan sistem hukum *Common Law*, khususnya setelah selesainya amandemen UUD 1945. Hanya persoalannya adalah hukum yang ada masih belum mencerminkan penemuan nilai dan kaedah yang ada di masyarakat tetapi masih mengutamakan bentuk dan proses

dalam pembuatannya. Sehingga dengan demikian hukum yang ada masih belum mencerminkan kristalisasi nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat yang seharusnya menjadi bingkai normatif dalam proses pembuatan hukum.

Misalnya hukum dalam sistem pemilihan Presiden di Indonesia, disana sudah digambarkan peran dan tugas serta kewenangan masing-masing lembaga penyelenggara Pemilu Presiden dan aparaturnya dalam menjamin hak-hak warga negaranya. Polisi, Jaksa, Hakim, termasuk bagi Calon Presiden Republik Indonesia, sudah diatur baik secara implisit maupun eksplisit. Undang-undang juga sudah pula diatur bagaimana peran, tugas dan kewenangan masing-masing. Di dalam Undang-undang tersebut juga sudah pula mencoba mempertautkan antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lainnya. Pertautan tersebut dimaksudkan agar tidak terjadi ketidakharmonisan antara mereka sehingga dapat mengganggu pemenuhan jaminan hak-hak warga Negara dalam mengakses dan mendapatkan keadilan secara konstitusional, terkait dengan penyelenggaraan Pemilihan Presiden. Namun demikian persoalan selalu muncul antara penyelenggara Pilpres dengan penegak hukum termasuk di dalamnya Calon Presiden Republik Indonesia, yang disebabkan oleh ketidakmampuannya dalam memahami ber hukum secara benar, melalui konstruksi pemikiran secara benar, yang tidak sempit dan tidak komprehensif. Ketidakmampuan para pihak khususnya Calon Presiden Republik Indonesia dalam berpikir tersebut juga mengakibatkan distorsi makna dan nilai keadilan yang seharusnya menjadi hak warga Negara untuk mendapatkannya. Pikiran Calon Presiden Republik Indonesia yang 'menerabas' dan 'menerobos' dipahami sebagai pikiran reformatif yang wajib dilakukan dengan alasan keadilan yang semu. Undang-undang yang selama ini menjadi satu-satunya alat dan media untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam penyelenggaraan Pilpres seharusnya dipandang tidak relevan lagi untuk tetap dijadikan dasar utama sebagai acuan dalam ber hukum.

Tindakan penyelenggara negara yang dibuat dalam beberapa hal melalui kebijakan mereka pada saat menjabat maupun setelah berada di luar lingkaran kekuasaan, memang sudah

mulai mengarah kepada pergeseran pemahaman bahwa hukum adalah Undang-undang (*legisme*). Menegakkan Hukum (lama) yang dianggap relevan dengan peristiwa hukum (baru) yang sedang dihadapi, seringkali menjadi alasan pembenar di balik selimut reformasi dan demi keadilan kesejahteraan rakyat. Tetapi memahamkan para Calon Presiden atau Presiden Republik Indonesia bahwa hukum rakyat adalah wujud penemuan hukum yang dibenarkan adalah membutuhkan waktu dan SDM yang benar-benar memiliki integritas moral, sosial, intelektual tinggi. Untuk yang terakhir ini memang kita masih belum mampu membuat formulasinya, setidaknya sampai saat ini. Sebab hal itu sangat terkait dengan sistem politik, sistem hukum, sistem budaya, dan sistem ekonomi yang dibangun dalam konstitusi NKRI.

Dalam doktrin ilmu hukum, hukum rakyat mengikatnya sama dengan mengikatnya Undang-undang. Hanya saja kalau Undang-undang mengikatnya adalah terhadap semua ketentuannya sedangkan kalau hukum rakyat mengikatnya adalah terbatas pada peristiwa hukum tertentu yang sama atau dipersamakan dikemudian hari. Perdebatan apakah hukum rakyat wajib diikuti atau sekedar pilihan dalam upaya Menegakkan Hukum dan keadilan, memang masih layak untuk diperdebatkan secara mendalam. Sebab apabila hukum rakyat disamakan dengan Undang-undang, berarti perlu diselesaikan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan kepastian keadilan dan kepastian hukum. Apakah Undang-undang mencerminkan kepastian hukum sedangkan hukum rakyat mencerminkan kepastian keadilan. Bukankah di dalam kepastian keadilan sudah tentu terdapat kepastian hukum, sekalipun dalam kepastian hukum belum tentu terdapat kepastian keadilan.

C. Hukum dan Keadilan Dalam Perspektif Rakyat

Hukum dan keadilan seharusnya tidak dibenarkan untuk dipertentangkan, sebab hakekat hukum itu adalah adil. Di dalam hukum sudah barang tentu ada keadilan demikian juga sebaliknya di dalam keadilan sudah pasti adalah hukum. Namun demikian seringkali dalam kajian ilmiah antara hukum dan keadilan dipertentangkan. Pertentangan tersebut biasanya

terjadi karena sudut pandang yang dipergunakan berbeda. Dalam sudut pandang pragmatis, pertentangan tersebut menemukan pembenarannya melalui kajian empiris hukum dalam kenyataan (*law in context*) yang diperbandingkan dengan hukum dalam norma atau Undang-undang (*law in text*).

Menurut Haley¹, hukum merupakan kerangka untuk berbuat dan bukan petunjuk konkret. Berdasarkan pendapat Haley ini, hukum ada dan dibuat mempunyai tujuan utama sebagai pedoman tingkah laku dan tindakan dalam kehidupan nyata bermasyarakat dan berbangsa. Sehingga dengan demikian Calon Presiden atau Presiden Republik Indonesia harus mampu mengubah konstruksi berpikirnya yang masih sempit dan pragmatis. Karena hukum adalah merupakan kerangka untuk setiap individu Calon Presiden atau Presiden dan rakyat dalam melakukan segala perbuatannya.

Menurut Hans Kelsen² masalah hukum sebagai ilmu adalah masalah teknik sosial, bukan masalah moral. Tujuan dari suatu sistem hukum adalah mendorong manusia dengan teknik tertentu agar bertindak dengan cara yang ditentukan oleh aturan hukum. Dalam pendapat Hans Kelsen ini agak berbeda dengan pendapat Haley tersebut. Kelsen menekankan pada pengaturan kehidupan manusia agar tertib. Sebab hakekat hukum adalah tertib. Dengan tertib setiap individu akan saling menghormati dan menghargai. Setiap individu akan tertib menjaga hak dan kewajibannya masing-masing. Bukan masalah moral dengan segala simbol-simbol kebesarannya. Hakekat moral bagi Kelsen adalah substansi tertib itu sendiri. di dalam moral sudah barang tentu ada ketertiban, demikian juga di dalam ketertiban sudah pasti membawa pesan moral. Dalam konteks demikian berbagai isu Agama, Suku, Budaya yang menjadi cap dan merek dari slogan dan janji, yang dibuat oleh para Calon Presiden Republik Indonesia dalam masa kampanye harus dipandang sebagai manifestasi pemahaman dan konstruksi berpikir mereka dalam memahami hukum. Padahal sebenarnya konstruksi berpikir para

¹ Haley, John Owen, 1991, *Authority without Power, Law and the Japanese Paradox*, Oxford: Oxford University Press.

² Hans Kelsen, 1992, *Introduction to the Problems of Legal Theory; a Translation of the First Edition of the *Reine Rechtslehre* or Pure Theory of Law*, Translated by: Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson, Oxford: clarendon Press, hal. 18

Calon Presiden Republik Indonesia, melalui slogan dan janji kampanye, seharusnya mampu menjadi pedoman dan teknis sosial, agar rakyat yang sedang menunggu masa jeda karena sudah terlalu lelah dipaksa untuk menyemarakkan Pemilu mampu berikir secara jernih untuk menentukan pilihan atau tidak menentukan pilihannya pada Juli 2009 nanti.

Sejalan dengan Hans Kelsen adalah pendapat Satjipto Raharjo³, hukum ada, tetapi selanjutnya dapat dimusyawarahkan. Pendapat Satjipto ini lebih menekankan bahwa hukum itu hakekatnya adalah teknis sosial dengan apa yang disebut dengan musyawarah itu. Pendapat ini sejalan dengan pendapat Kelsen diatas. Kalau Satjipto, karena orang Indonesia dia menegaskan bahwa teknis sosial itu adalah musyawarah. Satjipto lebih mementingkan proses dari pembuatan hukum. Bagi Satjipto, proses akan sangat menentukan hasilnya. Apabila prosesnya tidak benar dan tidak sesuai dengan budaya dan nilai yang ada dimasyarakat, maka hasilnya juga sangat bertentangan dengan budaya dan nilai adil yang ada dimasyarakat. Dalam konteks demikian menarik sekali pendapat Satjipto ini apabila dikaitkan dengan fenomena Calon Presiden Republik Indonesia yang mendapat resistensi atau penolakan dari masyarakat dan para pihak yang terkait dengan berbagai isu, baik agama (jilbab, istri soleha), sosial/ pendidikan (Sarjana dan bukan Sarjana), ekonomi (Milyarder atau Trilyuner), suku (Jawa dan bukan Jawa). Sampai seberapa mampu peraturan perundang-undangan tentang Pilpres, termasuk di dalamnya konstruksi berpikir para Calon Presiden atau Presiden Terpilih dapat dijadikan katalisator dan kerangka normatif dasar untuk menjelaskan sekaligus menyelesaikannya.

Senada dengan pendapat Satjipto adalah Daniels S.Lev. Menurut Lev⁴, musyawarah (*conciliation*) akan merupakan karakteristik tetap dari budaya hukum Indonesia. Lev sangat memahami bahwa cara ber hukum orang Indonesia adalah musyawarah. Hukum asli Indonesia ditemukan justru melalui proses musyawarah dan bukan melalui lembaga formal yang

³ Satjipto Raharjo: 2008, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press, hal.44.

⁴ Ibid: hal.34.

dibentuk negara. Calon Presiden Republik Indonesia apabila nanti sudah resmi terpilih menjadi Presiden Republik Indonesia, merupakan panglima tertinggi di dalam menegakkan hukum yang ada dimasyarakat. Sekalipun dengan batasan bahwa Presiden setelah terpilih secara resmi menjadi Presiden Republik Indonesia tidak dibenarkan menjadi wasit dan apalagi moderator dalam penegakkan hukum dan keadilan.

Dalam pendapat yang lain, mengatakan hukum itu adalah cerminan masyarakatnya. Menurut Tamanaha⁵, hukum Micronesia adalah sebuah transplantasi, yaitu hukum Amerika Serikat yang diterapkan di Negara kepulauan tersebut. *Micronesia law was transplanted in its entirety from the United States.. Their customs and values could hardly been more different from the legal sistem and its norms.* Dengan keadaan demikian itu, maka penggunaan hukum modern lebih menimbulkan persoalan daripada menyelesaikan masalah. Hukum yang dibuat oleh Negara yang serba modern justru dipandang sebagai sumber masalah bagi masyarakat. Sebab hukum Negara yang modern itu dibuat oleh Negara melalui para elit politik yang sedang berkuasa. Hukum modern yang dibuat oleh negara hanya menjamin hak-hak penguasa negara dan melanggengkan kekuasaannya. Hukum modern yang dibuat oleh negara bukan hukum yang ditemukan di dalam masyarakatnya.

Menurut Jimly Asiddiqy dan M. Ali Syafa'at⁶, keadilan adalah sesuatu diluar rasio karena itu bagaimanapun pentingnya tindakan manusia, tetap bukan subyek pengetahuan. Bagi pengetahuan rasional yang ada dalam masyarakat yang ada hanyalah kepentingan dan konflik kepentingan. Solusinya dapat diberikan oleh tata aturan yang memenuhi satu kepentingan atas pengorbanan kepentingan lain, atau membuat suatu kompromi antara kepentingan yang bertentangan. Lebih lanjut mereka mengatakan dengan menegaskan pandangan Kelsen, bahwa keadilan dapat dimaknai sebagai legalitas. Adalah adil jika suatu aturan diterapkan pada semua kasus dimana menurut isinya memang aturan tersebut harus diaplikasikan.

⁵ Tamanaha, Brian Z, 2006, A General Jurisprudence of law and Society, Oxford : Oxford University Press.

⁶ Dalam Jimly Ashidiqy dan M. Ali Syafa'at, 2006, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Konstitusi Press, hal. 21-22.

Dalam pendapat Jimly dan Syafa'at tersebut tergambar bahwa keadilan bukan masalah tindakan manusia tetapi sesuai makna dan nilai diluar rasio manusia. Keadilan bukan ranah rasio tetapi ranah rasa. Keadilan bukan ukuran angka-angka dan tidak dapat dikuantifikasi. Tetapi keadilan adalah kualitas tindakan manusia yang sesuai dengan rasa adil manusia. Keadilan itu adalah wilayah rasa dan hati nurani. Hati nurani adalah pencerminan terbatas dari sifat-sifat Tuhan, oleh karenanya sudah pasti adil dan benar. Maka apabila semua tindakan dan putusan didasarkan pada hati nurani manusia sudah pasti tindakan dan putusan itu adil. Presiden Republik Indonesia adalah juga manusia tetapi manusia terpilih dan bukan manusia biasa. Sebagai manusia terpilih sudah barang tentu Presiden Republik Indonesia lebih memiliki kepekaan hati nurani dalam menjalankan tugas pokoknya. Dengan demikian apabila Presiden Republik Indonesia setiap membuat keputusan mendasarkan diri dan berdialog dengan hati nuraninya, maka sudah pasti putuasannya adil. Nilai-nilai religius magis menjadi sangat penting untuk membangun kaidah konstruksi hukum Presiden Republik Indonesia.

Menurut Mochtar K⁷, walaupun perundang-undangan merupakan teknik utama untuk melaksanakan pembaharuan hukum, pembaharuan kaidah-kaidah dan azas serta penemuan arah atau bahan bagi pembaharuan kaidah demikian juga menggunakan sumber-sumber hukum lain yaitu keputusan badan-badan peradilan (yurisprudensi), sedangkan tulisan sarjana hukum yang terkemuka disebut pula sebagai sumber tambahan.

Pendapat Mochtar tersebut menitik beratkan pada aspek yang dapat digunakan untuk melakukan pembaharuan hukum. Seorang Presiden Republik Indonesia menjadi salah satu agen dalam pembaharuan hukum. Senada dengan pendapat in adalah pendapat Kudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono⁸, bahwa pemikiran yang dikemukakan para ahli hukum, merupakan

⁷ *Opcit*, hal.61.

⁸ Kudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, 2005, *Dinamika Pemikiran Hukum: Orientasi dan Karakteristik Pemikiran Expertise Hukum Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vo.8, No.2 September 2005, hal. 141, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

pemikiran yang tak terpisahkan dari realitas budaya hukum di Indonesia secara keseluruhan. Oleh karena pemikiran hukum mereka bukan semata-mata membahas persoalan-persoalan yang berkaitan dengan aspek normatif-doktriner, akan tetapi juga berhubungan dengan analisis, respon dan refleksi mereka terhadap permasalahan hukum dan konseptualisasi hukum dalam perspektif sosiologis. Pendapat Dimiyati dan Kelik tersebut sebenarnya sejalan dengan pendapat Tamanaha, Satjipto dan Lev di atas. Dimana dalam budaya masyarakat Indonesia itu juga tercermin nilai-nilai keadilan yang menjadi dasar bertindak dan berperilaku.

Hukum yang baik adalah hukum yang progresif. Pendapat Sudijono Sastroadmodjo⁹, mengatakan bahwa elemen-elemen utama dari model hukum progresif yakni : 1. ideologi pro rakyat, 2. tujuan pembebasan; 3. fungsi pemberdayaan; 4. jenis keadilan: keadilan sosial; 5. metodologi diskresi. Progresifitas konstruksi berpikir Presiden Republik Indonesia, apapun tetap akan menjadi harapan dan seharusnya tujuan dalam berhukum secara benar dan adil.

Hukum merupakan perwujudan nyata visi social pemegang kekuasaan Negara, termasuk di dalamnya adalah Presiden terpilih. Strategi pembangunan hukum merupakan misi suci seorang Presiden terpilih. Sedangkan penegakan hukum adalah wujud tujuan dalam tindakan nyata seorang Presiden terpilih. Dengan konsepsi demikian, maka sudah barang tentu seorang Presiden terpilih sejak mulai ditetapkan sebagai calon Presiden sampai dengan detik-detik terakhir yang bersangkutan memegang amanah sebagai Presiden, wajib hukumnya memiliki visi, misi dan tujuan demikian. Ketegasan dan kejernihan visi, misi dan tujuan hukum dari Calon Presiden sampai dengan terpilih sebagai Presiden, harus dipahami dalam kerangka bernegara hukum secara benar dan berkeadaban.

⁹ Sudijono Sastroadmodjo, Konfigurasi Hukum Progresif, Jurnal Ilmu Hukum, Vo.8, No.2 September 2005, hal. 187, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

D. Penutup

D.1. Kesimpulan

1. Kaidah konstruksi pemikiran seorang calon presiden apalagi sudah secara resmi terpilih sebagai Presiden dalam hukum dan keadilan, meliputi dimensi spiritual (kejelasan visi dan misi terhadap ruh hukum yakni keadilan) dan dimensi material (wujud empiris kesadaran pola pikir, melalui tindakan-tindakan dalam pembangunan hukum dan penegakan hukum).
2. Wujud nyata misi suci seorang calon presiden apalagi sudah secara resmi terpilih sebagai Presiden, adalah terletak pada kekuatan ideologi konstruksi pemikiran tentang hukum dan keadilan secara paradigmatis untuk membawa kapal besar yang bernama Indonesia ke dalam kamar kesejahteraan hidup, kecerdasan hidup, dan ketertiban hidup penumpang kapal besar yang bernama bangsa Indonesia.
3. Seorang calon presiden apalagi sudah secara resmi terpilih sebagai presiden, memang bukan manusia Indonesia biasa, tetapi manusia Indonesia yang mempunyai keunggulan dalam hal integritas moral, integritas keilmuan dan integritas sosial yang lebih baik dari kebanyakan manusia Indonesia. Oleh karenanya tuntutan terhadap sosok seorang Presiden Republik Indonesia juga harus diarahkan kepada keunggulan-keunggulan dimaksud.
4. Kepekaan seorang calon presiden apalagi sudah secara resmi terpilih sebagai Presiden, terletak kepada kecepatan, kecermatan dan ketepatan merespon dan mengapresiasi terhadap pelanggaran jaminan hak dan akses terhadap keadilan setiap rakyat Indonesia, dimanapun berada.

D.2. Saran

1. Seorang calon presiden apalagi sudah secara resmi terpilih sebagai Presiden, tidak saja menjadi ukuran keberhasilan dan kebahagiaan keluarga besarnya dan sanak famili kerabatnya. Tetapi dia adalah menjadi symbol dan personifikasi keluarga yang bernama bangsa Indonesia, baik dimata Tuhan maupun dimata tata pergaulan dunia global.

2. Seorang calon presiden apalagi sudah secara resmi terpilih sebagai Presiden Republik Indonesia, tidak saja menjadi pimpinan tertinggi dalam lapangan eksekutif, tetapi juga panglima tertinggi dalam pembentukan sistem berbangsa dalam segala aspek kehidupan yang bersumber dari norma dan kaidah dasar bangsa Indonesia.
3. Seorang calon presiden apalagi sudah secara resmi terpilih sebagai Presiden Republik Indonesia, tidak cukup hanya mahir dan paham dalam masalah ekonomi (urusan perut manusia Indonesia), politik (urusan kepala manusia Indonesia), tetapi juga harus menjadi patron bangunan integritas (hati nurani manusia Indonesia).
4. Seorang calon presiden apalagi sudah secara resmi terpilih sebagai Presiden Republik Indonesia, agar mampu menjadi patron bangunan integritas (hati nurani manusia Indonesia), maka sudah seyogyanya dia harus memiliki pemahaman terhadap hukum dan keadilan secara paripurna (kaffah). Dengan demikian wujud manusia Indonesia seutuhnya, tidak lagi menjadi slogan, materi debat Capres/Cawapres, dan bahan kampanye menjelang pemilihan Presiden/ Wakil Presiden, tetapi harus menjadi ruh dari nurani Seorang Presiden Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Haley, John Owen, 1991, *Authority without Power, Law and the Japanese Paradox*, Oxford: Oxford University Press.
- Hans Kelsen, 1992, *Introduction to the Problems of Legal Theory; a Translation of the First Edition of the Reine Rechtslehre or Pure Theory of Law*, Translated by: Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson, Oxford: clarendon Press.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press
- Satjipto Raharjo: 2008, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press.
- Tamanaha, Brian Z, 2006, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford : Oxford University Press.
- Kudzaifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, *Dinamika Pemikiran Hukum: Orientasi dan Karakteristik Pemikiran Expertise Hukum Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum, Vo.8, No.2 September 2005, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Sudijono Sastroadmodjo, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Jurnal Ilmu Hukum, Vo.8, No.2 September 2005, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.

MENGENAL IHWAL DEMOKRASI KONSTITUSIONAL

Oleh : Miftachus Sjuhad

Dosen Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang

Abstract

Democracy according to genre it mean governance by populace which base on statesmanship concerning at authority populace so the populace who will sovereign. However in sovereign, do not may through rightful another person, so will not happen mutually damage when must interact between rightful holder although with state. These principle express constitutional democracy or democracy be based on law. These concept born to guarantee constitutionality implementation of general elections which realization obvious of implementation democracy process

Keyword: democracy, constitutional, general elections

A. Pendahuluan

Sejak abad kelima SM istilah demokrasi atau dalam bahasa Yunani dikenal dengan sebutan *demokratia* diartikan sebagai pemerintahan (*kratia*) oleh rakyat (*demos*).¹ Pada awalnya secara harfiah sistem demokrasi hanya mungkin berlaku dalam sekala negara kota Yunani Kuno.² Menurut John Keane, meski saat ini

¹ *Dosen Fak.Hukum dan Pascasarjana Universitas Widyagama Malang dan Penggerak berdirinya Pusat Pengkajian Konstitusi (*Puskasi*) di lembaga yang sama.

Syamsuddin Haris, *Demokrasi Di Indonesia Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta: LP3ES, 1995), hal. 4.

² Lihat Giovanni Sartori, *Democracy* dalam David L.Sills, ed, *The International Encyclopaedia of the Social Sciencies*, jilid 4, (New York: 1972), hal.112-121

demokrasi sering dianggap dari Dunia Barat, dalam penelusuran sejarah demokrasi, ternyata justru berasal dari Timur. Dalam perjalanan sejarah demokrasi yang pada awalnya ditolak karena dianggap elitis, kemudian berproses dengan legitimasi moral dan nilai keagamaan sampai demokrasi kontemporer yang lebih baik dengan melibatkan partisipasi luar masyarakat³

Partisipasi rakyat dalam negara pada akhirnya menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi, yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*from the people, of the people, for the people*).⁴ Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan⁵. Secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil yang hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, sedangkan secara empirik demokrasi dalam perwujudan kehidupan politik praktis⁶

Seusai perang dingin sepanjang abad 20, demokrasi dalam iklim perang dan konflik. Dibandingkan tahun 1950 dan 1970, pertumbuhan demokrasi pada awal abad 21 lebih subur. Dalam awal abad ini beberapa pemerintahan demokratis merintis perdamaian antarbangsa. Aneka bentuk kerjasama (termasuk bidang akademik) digalakan untuk membangun perdamaian dunia dan persaudaraan universal⁷

Demokrasi kemudian menembus wilayah tanpa batas dan mampu mempengaruhi dua dimensi kehidupan. *Pertama*, bahwa demokrasi tidak hanya merupakan suatu bentuk negara ataupun sistem pemerintahan, tetapi juga gaya hidup serta tata

³ John Keane, dalam Ceramah Ilmiah tentang "Demokrasi" di Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Kamis 29 Juni 2006.

⁴ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Op.Cit.hal. 56

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Presss, 2005), hal. 241.

⁶ Afan Gaffar, 2000, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hal.79.

⁷ William Chang, "Democrac(z)y " *Kompas*, Jum'at, 19 Mei 2006

masyarakat tertentu, yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral sehingga dapat dikatakan bahwa demokrasi didasari beberapa nilai (*values*) sebagai berikut:

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
- c. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
- d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai batas minimum ;
- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman;
- f. Menjamin tegaknya keadilan.⁸

Nilai-nilai moral ini dijadikan modal untuk mengembangkan demokrasi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dari negara-negara yang menuju ke arah demokratisasi. Beberapa indikator yang harus dijadikan dasar untuk menjalankan negara demokrasi oleh Roberts Dahl diurai menjadi 7 (tujuh) bagian yang meliputi:

- a. *Control over governmental decision about policy is constitutionally vested in elected officials;*
- b. *Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair and free elections in which coercion is quite limited;*
- c. *Practically all adults have the right to vote in these elections;*
- d. *Most adults also have the right to run in these elections;*
- e. *Citizens have an effectively enforce right to freedom of expression, particularly political expression, including criticism of the officials, the conduct of the government, the prevailing political, economic and social system, and the dominant ideology;*

⁸ Ajaran ini sering disebut dengan *The Specific Values of a Democratic* yang terdiri dari; (1) *the peaceful voluntary adjustment of dispute and institutionalized peaceful settlement of conflict*, (2) *ensuring peaceful change in changing society*, (3) *the orderly succession of rules*, (4) *that of the minimum of coercion* (5) *that of diversity*; (6) *the attainment of justice*, selanjutnya lihat dalam Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (Oxford University Press, New York, 1960), hal.218-243.

- f. *They also have access to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group;*
- g. *Finally they have effectively enforced right to form and join autonomus association, such as political parties and interest groups, that attempt influence the government by competing in elections and by other peaceful means⁹*

Indikator-indikator ini kemudian lebih nyata di kemukakan oleh Affan Gafar dengan menyebutkan lima ciri pokok demokrasi, yakni :

- a. Akuntabilitas, dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
- b. Rotasi kekuasaan, dalam demokratisasi peluang terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai;
- c. Rekrutmen politik yang terbuka, untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan;
- d. Pemilihan umum. Dalam suatu negara demokrasi, pemilu dilaksanakan secara teratur; dan
- e. Menikmati hak-hak dasar. Dalam suatu negara mereka secara bebas, termasuk di dalamnya adalah hak untuk berkumpul dan berserikat, dan untuk menikmati pers yang bebas¹⁰.

Kedua, demokrasi juga akan mempengaruhi sendi-sendi dari suatu bentuk negara dan pemerintahan dari negara-negara yang ada dunia ini. Akibatnya, demokrasi menjadi salah satu ukuran terpenting di dalam tata hubungan dan pergaulan internasional

⁹ Disebutkan juga bahwa dalam mengelaborasi demokrasi Robert Dahl menghendaki "tidak saja perlu adanya kompetisi dan partisipasi politik yang luas dari rakyat, tetapi juga harus ada tingkat-tingkat kebebasan sipil yang substansial (berbicara, pers, agama, berpendapat/berpikir, berkumpul, berorganisasi) dan pluralisme sehingga memungkinkan rakyat membentuk dan menyatakan preferensi-perferensi politiknya secara bermakna", selanjutnya Robert Dahl, dalam Affan Gafar, "Islam dan Demokrasi: Pengalaman Empirik yang Terbatas", Makalah dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan di Universitas Indonesia, Jakarta, pada tanggal 6 April 1995, hal 5

¹⁰ Afan Gaffar, Op.Cit. hal.82

yang semakin saling tergantung dewasa ini¹¹.

Demokrasi dilihat dari sudut struktural secara ideal adalah sistem politik yang memelihara keseimbangan antara konflik dan konsesus. Artinya demokrasi memungkinkan perbedaan pendapat, persaingan dan pertentangan antar individu di antara berbagai kelompok, di antara individu dan kelompok, individu dan pemerintah, kelompok dan pemerintah, bahkan diantara lembaga-lembaga pemerintah¹². Demokrasi dipandang sebagai sistem politik dan cara pengaturan kehidupan terbaik bagi setiap masyarakat yang menyebut diri modern¹³.

Pada sisi lain, demokrasi bukan hanya sebuah sistem politik, dimana rakyat memilih secara langsung pemerintahan yang dikehendaki. Demokrasi adalah suatu kondisi masyarakat yang diresapi oleh karakter penghormatan pada semua anggota masyarakat dalam perbedaan.¹⁴ Karena itu, pada pokoknya, dalam gagasan demokrasi itu tercakup dua persoalan sekaligus, yaitu *intitusi* dan *tradisi*. Perwujudan demokrasi di satu pihak memerlukan pelembagaan, tetapi di pihak lain memerlukan tradisi yang sesuai untuk mendukungnya. Jika masyarakat yang berusaha mengadopsi gagasan demokrasi itu tidak memiliki tradisi berdemokrasi sama sekali, niscaya pelembagaan demokrasi dalam kenyataan tidak akan berhasil melahirkan perbaikan dalam perikehidupan bersama dalam masyarakat yang bersangkutan¹⁵.

Walaupun demokrasi bisa dilihat sebagai sistem politik maupun sebuah institusi dan tradisi, namun yang perlu diperhatikan adalah bahwa sesungguhnya demokrasi merupakan cara bukan tujuan. Maka logikanya suatu demokrasi tidak diterapkan secara kaku dan dogmatis jika diperkirakan mengganggu hasil-hasil positif perkembangan negara yang telah dicapai. Karena yang esensi adalah proses, maka beberapa ahli seperti Eicher berpendapat bahwa demokrasi bukanlah suatu nilai statis di suatu tempat di depan kita, lalu kita bergerak ke

¹¹ Syamsudin Haris, Op.Cit. hal.3

¹² Ramlan Surbakti, Op.Cit. hal.94

¹³ *Ibid.*

¹⁴ John Dewey, 1916, *Democracy and Education*, dalam Jose Marwan, "Sekolah Demokrasi", *Kompas*, Jum'at, 23 Juni 2006

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, Op.Cit. hal. 245.

sana untuk mencapainya. Bagi Eicher demokrasi adalah suatu nilai dinamis, karena nilai esensialnya adalah proses ke arah yang lebih maju dan lebih baik dibanding dengan yang dialami oleh suatu masyarakat atau negara. Yang penting adalah dalam suatu masyarakat atau negara terdapat proses terus-menerus secara dinamis dalam gerak perkembangan dan pertumbuhan ke arah yang lebih baik. Cukupilah suatu masyarakat disebut demokratis selama ia bergerak tanpa berhenti menuju kepada yang lebih baik itu¹⁶

Esensi terpenting dari demokrasi bukan sekedar adanya lembaga demokrasi seperti partai politik, legislatif dan bukan juga sekedar proses pemilu yang diikuti parpol, untuk kemudian membentuk kekuasaan maupun adanya pembagian kekuasaan. Esensi terpenting dari proses demokrasi saat ini bisa diwujudkan antara lain dengan munculnya pemerintah yang bersih. Adanya lembaga antikorupsi yang mampu bekerja secara maksimal, dan penegakan hak asasi manusia yang lebih baik¹⁷

Namun demikian demokrasi menjadi pilihan hampir semua negara saat ini, terbukti dari hasil studi UNESCO pada awal dasawarsa 1950-an yang melibatkan lebih dari 100 sarjana Barat maupun Timur menunjukkan bahwa tidak satupun tanggapan yang menolak demokrasi, sehingga barangkali untuk pertama kalinya dalam sejarah demokrasi dipandang sebagai pengejawantahan yang paling tepat dan ideal untuk semua sistem organisasi politik dan sosial modern.¹⁸ Pengalaman umat manusia dalam membentuk sistem kekuasaan yang bisa dikontrol telah memperbaiki demokrasi. Demokrasi itu seperti organisme yang hidup dan selalu berproses memperbaiki diri dengan pengalaman praktik demokrasi di berbagai negara di dunia.¹⁹

Proses perbaikan diri menjadikan demokrasi sebagai sesuatu nilai yang efektif untuk mengatasi masalah-masalah yang muncul di tengah kehidupan kemasyarakatan. Nilai demokrasi adalah menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;

¹⁶ Dalam Nurcholish Madjid, *Tradisi Islam; Peran dan Fungsinya dalam Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1997), hal. 68.

¹⁷ John Keane, *loc.cit.*

¹⁸ M. Amin Rais, "Pengantar dalam Demokrasi dan Proses Politik", pilihan artikel Prisma, (Jakarta: LP3ES, 1986).

¹⁹ John Keane, *op.cit.*

menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah; menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur; membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum; mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman; dan menjamin tegaknya keadilan. Namun, dominasi negara-negara Barat secara global merupakan ancaman terhadap kehidupan demokrasi. Bahaya yang muncul adalah demokrasi menjadi sesuatu yang sama dengan sikap tidak toleran, penaklukan, dominasi, perang, kekerasan, dan intervensi militer.²⁰

Pengertian demokrasi yang lebih berpihak kepada kepentingan rakyat ini secara filsafat praktis dapat dimaknai bagaimana manusia harus memperlakukan manusia lain.²¹ Istilah manusia ini pada paham demokrasi sering disebut dengan rakyat, dimana kalau diinstitusikan pengertiannya menjadi sebuah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Ditegaskan oleh Padmo Wahjono, bahwa demokrasi secara genus berarti pemerintahan oleh rakyat, yang dengan demikian mendasarkan hal-ihwal kenegaraannya pada kekuasaan rakyat, sehingga rakyatlah yang berdaulat.²²

Akibat kenyataan dari kondisi ini adalah terbentuknya masyarakat demokratis. Menurut swargi Nurcholis Madjid, implikasi dari masyarakat demokratis akan meliputi persoalan hak-hak asasi manusia, kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat, tertib dan keadilan hukum, perwujudan dan kesempatan yang merata.²³ Disebutkan juga bahwa demokrasi sebagai cara, bukan tujuan. Suatu tujuan yang dicapai secara demokratis akan memiliki kualitas keabsahan lebih tinggi daripada yang dicapai secara tidak demokratis. Tidak boleh antara cara dan tujuan bertolak belakang. Jika tujuan membenarkan cara yang digunakan itu sendiri ikut membenarkan tujuan yang

²⁰ Dalam Joh Keane, (*Center for the Study of Democracy University of Westminster London*) "The Life and Death of Democracy" diselenggarakan oleh Center of Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, Kamis, 29- Juni 2006

²¹ Franz Magnis Suseno SJ, *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis*, (Jakarta: : Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal.2.

²² Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hal.75

²³ Nurcholis Madjid, *Dialog Keterbukaan: Artikulasi Nilai Islam Dalam Wacana Sosial Politik Kontemporer*, (Jakarta: Paramadina, 1997), hal. 7.

dicapai. Pandangan hidup demokratis bertumpu dengan teguh di atas asumsi bahwa cara harus bersesuaian dengan tujuan. Hal inilah yang kalau dipraktikkan akan memancarkan tingkah laku demokratis dan membentuk moralitas demokratis.²⁴

Dengan demikian demokrasi merupakan keseluruhan bentuk hak yang harus dimiliki warga negara apabila sesuatu pemerintahan itu terbuka, dapat dipercaya dan partisipatif. Hak-hak tersebut meliputi kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan pers, kebebasan berserikat, akses kepada informasi, serta kebebasan dari segala bentuk diskriminasi, baik jenis kelamin, ras maupun agama.²⁵

Menjalankan demokrasi pada tipe-tipe negara-negara yang ada di dunia ini juga akan mencirikan lahirnya macam-macam ciri demokrasi, misalnya Demokrasi Sosialis, Demokrasi Liberal, Demokrasi Terpimpin, dan Demokrasi Pancasila. Pada negara hukum juga muncul tipe demokrasi konstitusional, seperti di introduksi Moh. Hatta dan Moh. Yamin, yaitu yang meletakkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, menegakan supremasi hukum, pembagian kekuasaan yang jelas antara eksekutif, legislatif dan yudikatif (*checks and balances*), pertanggungjawaban pemerintahan pada rakyat (*public accountability*) dan dihormatinya hak asasi manusia.²⁶

B. Demokrasi Konstitusional

Dilihat dari segi sejarah demokrasi konstitusional ini berkembang pada abad 19 dimana pengertian demokrasi ini sama dengan negara yang menganut konstitusionalisme atau sebuah gagasan konstitusionalisme dalam sistem ketatanegaraan. Menurut Miriam Budiardjo tujuan dari semua itu adalah untuk menggagas tentang cara membatasi kekuasaan Pemerintah melalui pembuatan konstitusi baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di atas konstitusi inilah bisa ditentukan batas-batas kekuasaan Pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi dengan kekuasaan

²⁴ Nurcholis Madjid, *Indonesia Kita*, (Jakarta: Paramadina, 2003), hal. 35.

²⁵ John Clark, *NGO dan Pembangunan Demokrasi*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995) hal. 18.

²⁶ Adnan Buyung Nasution, "Kembali ke UUD 45, Anti demokrasi, *Harian Kompas*, Senin 10 Juli 2006

parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan inilah yang dinamakan konstitusionalisme dan sistem ketatanegaraan.²⁷

Salah satu ciri penting dalam negara yang menganut konstitusionalisme (demokrasi konstitusional) yang hidup pada abad ke-19 ini adalah bahwa "*sifat pemerintahan yang pasif*", artinya Pemerintah hanya menjadi wasit atau pelaksana dari berbagai keinginan rakyat yang dirumuskan oleh wakil rakyat di parlemen. Di sini peranan negara lebih kecil daripada peranan rakyat karena pemerintah hanya menjadi pelaksana (tunduk pada) keinginan-keinginan rakyat yang diperjuangkan secara liberal (individualisme) untuk menjadi keputusan parlemen. Carl J. Friedrich mengemukakan bahwa konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktifitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk memerintah itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah²⁸

Menurut Arief Budiman, jika dikaitkan dengan Trias Politika dalam konsep Montesquieu maka tugas Pemerintah dalam konstitusionalisme ini hanya terbatas pada tugas eksekutif, yaitu melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh parlemen atas nama rakyat. Dengan demikian Pemerintahan dalam demokrasi yang demikian mempunyai peranan yang terbatas pada tugas eksekutif. Dalam kaitannya dengan konsep konstitusionalisme atau demokrasi konstitusional abad ke-19 yang memberi peranan sangat terbatas pada negara ini disebut negara hukum formal (klasik). Klasifikasi ini didasarkan kepada kriteria kenetralan dan kemandirian negara konsep demokrasi konstitusional abad ke-19 atau negara hukum formal ini bisa disebut sebagai negara pluralisme, yaitu negara yang tidak mandiri yang hanya bertindak sebagai penyaring berbagai keinginan dari dalam masyarakatnya. Dalam negara pluralis yang berlandaskan libertarian ini setiap kebijaksanaan yang dikeluarkan bukanlah atas inisiatif yang timbul dari kemandirian negara

²⁷ Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, hal 56-57

²⁸ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (5th edition: Wledham, Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967) dalam Miriam Budiardjo, *Ibid*

melainkan lahir dari proses penyerapan aspirasi masyarakat secara penuh melalui parlemen.

Perumusan yuridis tentang gagasan konstitusionalisme dicapai pada abad ke 19 dan permulaan abad ke 20 yang ditandai dengan pemberian istilah *rechtsstaat* (diberikan oleh ahli-ahli ukum Eropa Barat Kontinental) atau *rule of law* (diberikan oleh kalangan ahli Anglo Saxon), *rechtsstaat* atau *rule of law* yang di Indonesia diterjemahkan dengan negara hukum ini pada masa abad ke 19 sampai dengan abad 20 disebut sebagai negara hukum klasik (formal) dengan ciri-cirinya sendiri.

Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukum Eropa Barat Kontinental memberikan ciri-ciri *rechtsstaat* sebagai berikut :

- a. Hak-hak Asasi Manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa dikenal sebagai Trias Politika;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*);
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.²⁹

Sedangkan AV Dicey dari kalangan Ahli Anglo Saxon memberikan ciri *rule of law* sebagai berikut :

- a. supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat;
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan pengadilan.³⁰

Menurut Utrecht dari pencirian itu pula semakin terlihat

²⁹ Oemar Seno Adji, "Prasaran" dalam seminar Ketatanegaraan UUD 1945, (Seruling Mas: Jakarta, 1966) hal. 24 dalam M.Mahfud, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan, Op.cit., hal 28

³⁰ E.C.S. Wade dan .Gogfrey, *Constitutional Law: An Outline of The law and Practice of The Citizen and The Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*, 7th edition, (Longmas: London, 1965), hal. 50-51, dalam M.Mahfud, *ibid*

betapa peranan Pemerintah hanya sedikit, sebab disana ada dalil "*Pemerintah yang paling sedikit yang paling baik*", sehingga karena sifatnya yang pasif dan tunduk kepada kemauan rakyat yang liberalistik, maka negara diperkenalkan sebagai *nachtwachterstaat* (negara penjaga malam). Pemerintah sebagai *nachtwachter* sangat sempit ruang geraknya bukan saja dalam lapangan politik tetapi juga dalam lapangan ekonomi yang dikuasai oleh dalil *laisser faire, laisser aller* (keadaan ekonomi negara akan sehat jika setiap manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing). Ditinjau dari sudut politik, pada pokoknya tugas primer suatu *nachtwachterstaat* adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi dari mereka yang menguasai alat-alat pemerintah, yakni *rulingclass* yang merupakan golongan eksklusif, sedangkan nasib mereka yang bukan *rulingclass* tidak dihiraukan oleh *nachtwachterstaat*.³¹

Kondisi ini berhenti setelah menjelang abad ke 20 tepatnya sesudah perang dunia. Beberapa hal yang menyebabkan runtuhnya negara hukum formal pluralis liberal menurut Miriam Budiardjo adalah ekses-ekses dalam industrialisasi dan sistem kapitalis, tersebarnya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekuasaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis di Eropa.³²

Keadaan pemerintah yang dipasifkan melalui abad ini bergeser kearah gagasan baru bahwa pemerintah mempunyai tanggungjawab yang besar terhadap kesejahteraan rakyat. Demokrasi yang terbangun menjadi semakin luas mencakup dimensi ekonomi dengan sistem yang dapat menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan yang berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi terutama harus mampu mengatasi ketidakmerataan distribusi kekayaan di kalangan rakyat. Keinginan inilah yang melahirkan gagasan *welfare state* atau "Negara Hukum Matreiril" (dinamis). Mahfud, menyebutkan penguatan terhadap gagasan ini juga ditunjang oleh "*International Comission of Jurists*" pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 yang menekankan bahwa disamping

³¹ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: FH PM UNPAD, 1960) hal. 21

³² Miriam Budiardjo, *Op.cit.*, hal.59

hak-hak politik bagi rakyat harus diakui pula adanya hak-hak sosial dan ekonomi sehingga perlu dibentuk standar-standar dasar sosial ekonomi. Komisi ini dalam konferensi tersebut juga merumuskan syarat-syarat (cir-ciri) Pemerintahan yang demokratis di bawah *rule of law* (yang dinamis, baru) sebagai berikut :

1. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan Umum yang bebas;
4. Kebebasan menyatakan pendapat;
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan
6. Pendidikan Kewarganegaran.³³

Melalui prinsip *welfare state* ini peranan negara direntang sedemikian luas, jauh melebihi batas-batas yang pernah diatur dalam demokrasi konstitusional abad ke- 19 (negara hukum formal). Pada konteks demokrasi maka keenam prinsip dijadikan tonggak untuk menumbuhkan paham demokrasi modern. Paham ini diilhami oleh pikiran Jean Bodin yang merumuskan kedaulatan adalah absholut dan Thomas Hobes yang menghubungkan antara kedaulatan dengan ke dalam paradigma hukum alam sehingga lahir kedaulatan rakyat yang menjadi akar bagi gagasan demokrasi modern.

Dalam perkembangannya pemaknaan demokrasi modern tidak hanya berujung kepada kedaulatan tetapi juga masuk pada gagasan kebebasan sebagai sendi utamanya.³⁴ Secara teoretis,

³³ South-East Asian and Pasific Conference of Jurists, Bangkok, February 15-19, 1965, *The Dynamic Aspects of The Rule Of Law In The Modern Age*, International Comission of Jurists, 1965, hal. 39-50, dalam Mahfud MD, Op.cit., hal. 29.

³⁴ Dalam bahasa Inggris terdapat dua istilah yang bermakna kebebasan, yakni '*liberty*' dan *freedom*. Sebagian ahli membedakan antara kedua istilah tersebut, tetapi sebagian lagi melihat kedua istilah itu sinonim. *Concise Oxford Dictionary* mendefinisikan '*liberty*' sebagai "*personal liberty, civil liberty, and liberty of action*", sedangkan '*freedom*' sebagai "*freedom from control*". *Chambers Dictionary* mendefinisikan '*freedom*' sebagai '*liberty*', sedangkan '*liberty*' sebagai "*freedom to do as one pleases*". Pendapat lain mengatakan '*liberty*' berasal dari bahasa latin, sedangkan '*freedom*' berasal dari bahasan Jerman. Sementara Hannah Arendt melihat secara umum '*freedom*' digunakan

kebebasan dapat didefinisikan sebagai kebebasan bagi individu untuk melakukan apapun yang diinginkan dilakukannya. Kebebasan ini bermakna hilangnya segala bentuk pembatasan. Menurut Isaiah Berlin dalam Aidul F.A. kebebasan dalam pengertian ini disebut sebagai kebebasan dalam konsepsi negatif yang dirumuskan sebagai "bebas dari" (*freedom from*).³⁵ Konsepsi kebebasan negatif ini dapat dilihat dalam gagasan Hobbes dan Locke yang mendasari demokrasi dan konstitusionalisme Amerika.³⁶ Dalam pandangan ini, negara dipandang sebagai suatu mekanisme, suatu susunan kelembagaan (*a set of institutions*) yang dibuat untuk melindungi keamanan warga negara dan untuk membuat aransemen (seperti hukum perkawinan atau perdagangan) bagi keperluan mereka. Karena negara cenderung membatasi kebebasan dan melakukan koersi, maka negara dicurigai dan dipandang sebagai '*a kind of necessary evil*'. Kedua, berlainan dengan konsep kebebasan yang negatif, kebebasan dalam pengertian yang kedua ini dimaknai sebagai kebebasan untuk melakukan sesuatu, bermanfaat, untuk mengambil bagian dalam pengembangan diri (*self-development*) dan realisasi diri (*self realization*), dan untuk memiliki peran dalam pemerintahan. Singkat kata, kebebasan adalah kehendak nyata untuk membuat kehidupan yang lebih baik.³⁷

Menurut Isaiah Berlin, konsepsi kebebasan ini adalah dalam pengertian positif. Kebebasan bukan lagi bermakna "bebas dari", tetapi "bebas untuk" (*freedom to*). Dalam pemikiran ini, kebebasan mengandung konsekuensi adanya jaminan dari negara agar persamaan kebebasan yang efektif dari semua warga negara untuk menggunakan dan mengembangkan kapasitas

dengan pengertian '*the absence of restraint*' dan '*liberty*' digunakan dengan makna '*the opportunity to engage in some activity*', seperti dalam partisipasi politik. Hasil pengamatan Hanna Pitkin melihat bahwa secara umum '*liberty*' mengacu pada konsep kebebasan secara negative, sedangkan '*freedom*' menunjukkan pada konsep kebebasan secara positif. Sementara dalam bahasa Indonesia dikenal istilah 'kebebasan' dan 'kemerdekaan' yang kedua-duanya dipakai dalam UUD1945. Anthony H. Birch, *The Concept and Theories Of Modern Democracy*, (New York: Routledge, 1997), hal. 95-96 selanjutnya lihat dalam Aidul Fitriyada Azhari, *Menemukan Demokrasi* (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2005) hal.65.

³⁵ Sir Isaiah Berlin, *Two Concept of Liberty*, dalam Aidul F.A. *Ibid*

³⁶ Alfred H. Kelly, *et al.*, *The American Constitution its Origins and Development*, (New York : W.W.Norton and co, 1983) hal.71

³⁷ Anthony H.Birch, *Op.cit.*, hal.104

dirinya.³⁸ Dengan demikian kebebasan tidak diletakkan dalam kepentingan individual semata, tetapi dengan tujuan etis untuk menciptakan kehidupan yang baik bagi semua. Pada akhirnya Birch menyimpulkan kebebasan dalam pengertian positif adalah *"a belief in the possibility of human self-improvement and self-realization in the context of a harmonious community organized for self government"*

Kebebasan positif ini juga mendapat porsi sangat besar dalam pemikiran Rousseau, dimana kebebasan diletakkan dalam kaitan dengan keseimbangan antara hak individu dengan kehendak umum. Baginya, setiap hak harus ada pembatasan, karena hak individu yang tidak terbatas akan menimbulkan eksploitasi dan ketidakbebasan. Hanya dengan pembatasan hak itulah akan terdapat konsistensi dengan kedaulatan rakyat yang tercermin dalam kehendak umum. Suatu masyarakat yang berdaulat hanya dimungkinkan bila terdapat kondisi yang menjamin adanya persamaan hak bagi setiap warga negara untuk mengembangkan dan merealisasi dirinya.³⁹ Jadi bagi Rousseau sangat jelas, bahwa jaminan persamaan kebebasan untuk mengembangkan diri akan diikuti secara langsung dengan kedaulatan dari kehendak umum.⁴⁰

Kedua konsepsi kebebasan tersebut menjadi dasar bagi berkembangnya gagasan mengenai demokrasi. Kebebasan merupakan dasar bagi terbentuknya pemerintahan demokrasi yang secara umum dimaknai sebagai pemerintahan oleh rakyat. Demokrasi tidak hanya bersandar kepada kedaulatan rakyat, tetapi lebih mendasar lagi pada adanya jaminan kebebasan. Pada titik ini meskipun gagasan demokrasi berakar pada konsepsi kedaulatan dari Bodin dan Hobbes, tetapi gagasan kebebasan dalam demokrasi membedakannya dengan konsepsi kedaulatan dari kedua pemikir tersebut yang bercorak otokratis.⁴¹

Hans Kelsen menjadikan gagasan kebebasan sebagai dasar pembeda antara otokrasi dan demokrasi dalam kaitan dengan

³⁸ C.B. Macpherson., *The Life and Times of Liberal democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 1997) hal.1.

³⁹ C.B. Macpherson, *Op.cit.*, hal. 2-3

⁴⁰ Aidul F.A., *Op.cit.*, hal 68

⁴¹ Andrew Vincent, *Theories of The State*, (New York: Basil Blackwell, 1997), hal. 110-111

cara pembuatan aturan hukum (*legal order*).⁴² Menurut Kelsen konsepsi demokrasi adalah bersifat yuristik karena melihat kebebasan dalam kaitan dengan pembuatan aturan hukum.⁴³

Dalam kaitan dengan konsepsi kebebasan negatif dan positif yang diuraikan di atas, konsepsi demokrasi yuristik ini dapat diklasifikasikan kembali kedalam dua model demokrasi, yakni demokrasi konstitusional dan demokrasi partisipatoris. Kebebasan dalam konsepsi negatif yang menekankan pada maksimasi kebebasan individual dan hilangnya segala bentuk pembatasan melahirkan model demokrasi konstitusional, sedangkan konsepsi kebebasan yang bersifat positif yang menekankan pada persamaan kebebasan untuk mengembangkan diri melahirkan model demokrasi partisipatoris.⁴⁴ Untuk kepentingan penulisan ini akan dibatasi pada konsepsi demokrasi konstitusional.

C. Model Demokrasi Konstitusional (constitutional democracy)

Model Demokrasi konstitusional pada dasarnya adalah model demokrasi yang menekankan pada lembaga perwakilan dan prosedur konstitusional. Model ini didiskripsikan secara singkat oleh Schumpeter sebagai berikut :

⁴² Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, (New York: Russel and Russel, 1973) hal.284

⁴³ Dalam hal Demokrasi Kelsen pada dasarnya adalah penganut ajaran Rousseau . Hal ini terlihat dari pendapat Kelsen yang mengacu pada ajaran Rousseau pada saat menjawab problem kebebasan: *How is it possible to be subject to a social order and still be free?*. Bagi Kelsen, Rousseau memberikan formulasi yang menjawab problem demokrasi tersebut. Ibid. hal.285.

⁴⁴ Menurut Mach Pherson dua model demokrasi tersebut merupakan perkembangan dari gagasan demokrasi modern sejak abad ke-18. Berdasarkan perkembangan itu, model demokrasi konstitusional –*equilibrium democracy*’ dalam istilah Mach Pherson merupakan perkembangan mutakhir dari model demokrasi protektif yang merupakan model demokrasi modern yang paling klasik. Demokrasi protektif memandang demokrasi sebagai bagian dari sistem pasar bebas yang menghendaki kebebasan maksimal bagi setiap individu. Sementara model demokrasi partisipatoris merupakan perkembangan mutakhir dari model *developmentalism democracy*’ yang menekankan pada persamaan kebebasan bagi setiap warga negara untuk mengembangkan diri. Mach Pherson menyebut semua model demokrasi tersebut sebagai demokrasi liberal. Dalam pengertian *liberal*’ dapat bermakna *freedom of stronger to do down the weaker by following market rules*” atau *equal effective freedom of all to use and develop their capacities*.” Mach Pherson, Op.cit., hal 1 dan 22.

*The role of the people is to produce a government ... the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote.*⁴⁵

Corak demokrasi ini bercirikan sebuah kompetisi politik secara bebas yang memungkinkan terjadinya perubahan pemerintahan secara berkelanjutan yang dilakukan berdasarkan aturan-aturan konstitusional.⁴⁶ Perubahan pemerintahan tersebut dilakukan dengan perlengkapan pemilihan yang di dalam banyak negara konstitusional modern dilakukan melalui lembaga perwakilan. Lembaga perwakilan adalah inti dari pemerintahan konstitusional demokratik modern, bahkan dalam sistem presidensial sekalipun, yang menggunakan mekanisme pemilihan eksekutif secara langsung, maupun sistem lain yang menggunakan referendum.⁴⁷

Lebih lanjut dikatakan oleh David Held, adanya pemilihan melalui lembaga perwakilan ini mengindikasikan pula berlakunya aturan mayoritas dalam kehidupan ketatanegaraan. Aturan mayoritas adalah cara efektif dan diperlukan untuk melindungi dari kesewenang-wenangan pemerintah dan untuk memelihara kebebasan. Seperti dalam kehidupan ekonomi, dalam kehidupan politik pun aturan mayoritas harus dibatasi oleh aturan hukum (*rule of law*) agar dapat berfungsi secara adil dan bermanfaat.⁴⁸

Dilain pihak, Mach Pherson menjabarkan model demokrasi konstitusional sebagai 'demokrasi pluralis elitis berkeseimbangan' (*the pluralist elitist equilibrium democracy*). Bersifat pluralis karena didasarkan pada asumsi bahwa masyarakat tempat berlakunya demokrasi ini adalah masyarakat plural, yakni masyarakat yang terdiri atas individu-individu yang memiliki kepentingan masing-masing. Elitis, karena peranan utama dalam proses politik dilakukan oleh kelompok para pemimpin

⁴⁵ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York: Harper, 1974), hal. 269

⁴⁶ S.N. Eisenstadt, *Paradoxes Of Democracy Fragility, Continuity, and Change* (Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1999) hal. 5

⁴⁷ David Held, *Models of Democracy*, (Cambridge: Polity Press, 1996) hal. 261

⁴⁸ *Ibid*

itu sendiri. Dan berkesetimbangan karena proses demokrasi merupakan sistem yang memelihara suatu kesetimbangan antara penawaran dan permintaan kebutuhan politik.⁴⁹

Dengan ciri-ciri tersebut, demokrasi konstitusional menekankan sepenuhnya pada aspek prosedural sehingga demokrasi ini relatif tidak memiliki tujuan sehingga demokrasi ini relatif tidak memiliki tujuan moral. Model demokrasi ini analog dengan mekanisme *laissez-faire*, atau pasar bebas dalam kehidupan ekonomi yang meyakini adanya tangan tersembunyi dalam mengatur bekerjanya mekanisme tersebut.

Implikasi dari berlakunya prinsip pasar bebas tersebut demokrasi konstitusional menghendaki suatu 'negara minimal' yang memberikan ruang kebebasan maksimal bagi individu dengan cara membatasi kekuasaan negara semaksimal mungkin.⁵⁰

Dalam kehidupan ketatanegaraan, prinsip-prinsip tersebut diwujudkan dalam pemisahan kekuasaan dan mekanisme *checks and balances* yang merupakan prinsip dasar dalam paham konstitusionalisme. Hal ini sekaligus menghubungkan model demokrasi konstitusional dengan demokrasi Inggris dan Amerika, dikenal secara umum sebagai Anglo-Amerika, yang merupakan negara tempat lahirnya paham konstitusionalisme modern.⁵¹ Kendatipun terdapat perbedaan sistem pemerintahan, parlementerisme Inggris dan presidensialisme Amerika, tetapi baik demokrasi Inggris maupun Amerika menganut sistem demokrasi perwakilan yang menekankan pada pembatasan kekuasaan pemerintahan secara maksimal untuk melindungi hak dan kebebasan individu warga negara. Dengan demikian, secara

⁴⁹ C.B. Macpherson, *Op.cit.*, hal.77

⁵⁰ Istilah 'negara minimal' (minimal state) berasal dari Robert Nozick. Pemikirannya didasarkan pada asumsi, bahwa tidak ada masyarakat atau entitas politik lain selain individu-individu-*there only individual people with their own individual lives.* Dengan menghidupkan kembali ajaran Locke dan J.S. Mill, Nozick mengatakan, "*a minimal state limited the narrow protection against force, theft, fraud, enforcement of contract, and so on, is justified; and that the minimal state is inspiring as well as right.* Dalam konteks ini, Nozick meyakini bahwa negara "*grows by an invisible-hand process and by morally permissible means, without anyone's rights being violated.*" Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, (New York: Basic Books Inc.) hal ix dan 119

⁵¹ Francis D.Wormuth, *The Origins Of Modern Constitutionalism* (New York: Harper & Brothers, 1949) hal. ix dan 43.

konsepsional demokrasi Inggris dan Amerika merupakan model demokrasi konstitusional yang menekankan pada perwakilan dan prosedural. Secara ringkas model demokrasi konstitusional oleh David Held dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Prinsip-prinsip justifikasi

Prinsip mayoritas adalah cara yang efektif dan diperlukan untuk melindungi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah dan untuk memelihara kebebasan. Dalam kehidupan politik, seperti pula kehidupan ekonomi, agar ada kebebasan individu dan inisiatif, aturan mayoritas harus dibatasi oleh aturan hukum (*rule of law*). Hanya di bawah kondisi tersebut prinsip mayoritas dapat berfungsi secara adil dan bermanfaat.

2. Ciri-ciri Utama:

1. Negara Konstitusional (dicirikan dalam tradisi politik Anglo-Amerika, termasuk pemisahan kekuasaan);
2. *Rule of Law*;
3. Intervensi negara secara minimal dalam kehidupan masyarakat sipil dan pribadi;
4. Masyarakat pasar bebas.

3. Kondisi Umum:

1. Kepemimpinan politik efektif yang dipandu oleh prinsip-prinsip liberal;
2. Minimalisasi dari pengaturan birokrasi yang eksekutif;
3. Pembatasan peranan kelompok-kelompok kepentingan, terutama serikat pekerja;
4. Tata perdagangan-bebas internasional;
5. Minimisasi (penghapusan, jika mungkin) hambatan kolektivisme dalam segala bentuk.⁵²

Pandangan pakar hukum Indonesia mengenai masalah ini dapat dilihat dalam alam pikir Jimly Asshiddiqie yang menyebutkan gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (dalam bahasa Inggris diistilahkan "*constitutional democracy*").

⁵² David Held, *Models of Democracy*, (2nd ed) (Cambridge: Polity Press, 1997) hal.261 dalam Aidul F.A. *Op.cit.*, hal.77

Dalam bentuk luarnya, ide demokrasi itu terwujud secara formal dalam mekanisme kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan kenegaraan. Namun, dalam cakupan isinya, gagasan demokrasi itu menyangkut nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar yang terwujud dalam perilaku budaya masyarakat pendukung gagasan demokrasi itu. Karena itu, pada pokoknya, dalam gagasan demokrasi itu tercakup dua persoalan sekaligus, yaitu institusi dan tradisi. Perwujudan demokrasi disatu pihak memerlukan pelembagaan, tetapi di pihak lain memerlukan tradisi yang sesuai untuk mendukungnya. Jika masyarakat yang berusaha mengadopsi gagasan demokrasi itu tidak memiliki tradisi demokrasi sama sekali, niscaya pelembagaan demokrasi itu dalam kenyataan tidak akan berhasil melahirkan perbaikan dalam kehidupan bersama dalam masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu, perwujudan gagasan demokrasi memerlukan penataan-penataan yang bersifat kelembagaan (*institutional reform*) dan sekaligus revitalisasi, reorientasi, dan bahkan reformasi kebudayaan politik secara lebih substansif.⁵³

Selanjutnya dikatakan bahwa dalam suatu negara yang percaya pada hukum dan bahkan menjadikan gagasan demokrasi itu sejalan dengan gagasan negara hukum, lazim diyakini bahwa proses reformasi kelembagaan dan reformasi budaya politik tersebut di atas dapat dipercayakan pada hukum sebagai instrumen pembaharuan yang efektif. Akan tetapi, karena hukum itu sendiri dapat pula dibuat dan ditafsirkan secara sepihak oleh golongan yang berkuasa, diyakini pula bahwa hukum harus dikembangkan dan ditegakkan mengikuti norma-norma dan prosedur-prosedur tertentu yang benar-benar menjamin terwujudnya proses demokratisasi yang sejati. Karena itu, agenda reformasi institusional (*institutional reform*), reformasi budaya (*cultural reform*), dan reformasi hukum atau *law reform* (*instrumental reform*) haruslah dilakukan secara sinergis dan simultan. Dengan perkataan lain dalam gagasan demokrasi modern itu, hukum menempati posisi yang sangat sentral. Demokrasi yang diidealkan haruslah diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum, demokrasi justru berkembang ke arah

⁵³ Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005) hal.245

yang keliru karena hukum dapat ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi. Karena itulah berkembang konsepsi mengenai demokrasi yang berdasar atas hukum yang dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah "*constitutional democracy*" yang lazim dipakai dalam perbincangan mengenai konsep modern tentang "*constitutional state*" yang dianggap ideal di masa sekarang.

Bersamaan dengan perkembangan pemikiran tentang negara demokras, sejarah pemikiran kenegaraan juga mengembangkan gagasan mengenai negara hukum yang terkait dengan gagasan negara hukum. Istilah yang terkait dengan ini adalah nomokrasi yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos* atau *cratein*. Nomos berarti nilai atau norma yang diandaikan sebagai konsep yang mengakui bahwa yang berkuasa sebenarnya bukanlah orang melainkan hukum itu sendiri. Dalam istilah yang kemudian dikenal dengan tradisi Amerika Serikat, "*the rule of law and not of Man*". Pemerintahan oleh hukum bukanlah oleh manusia. Artinya pemimpin Negara yang sesungguhnya bukanlah orang, tetapi sistem aturan yang harus dijadikan pegangan oleh siapa saja yang kebetulan menduduki jabatan kepemimpinan. Inilah hakekat dari pengertian kedaulatan hukum dan prinsip negara hukum atau "*rechtsstaat*" menurut tradisi Eropa Kontinental.

Dalam perspektif yang lebih bersifat horisontal, gagasan demokrasi yang berdasarkan hukum ("*constitutional democracy*") mengandung empat prinsip pokok, yaitu :

1. adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
2. pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
3. adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama;
4. adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama itu. Dalam konteks kehidupan bernegara, dimana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antara institusi negara dengan warga negara, keempat prinsip lazimnya

dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip negara hukum (*nomokrasi*);

5. pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antara lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal;
7. adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran;
8. dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara);
9. adanya mekanisme "*judicial review*" oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif, baik yang ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun oleh lembaga eksekutif;
10. dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut di atas; dan
11. pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

D. Penutup

Bahwa walaupun paham kedaulatan rakyat menempatkan rakyat memegang hak secara absolut, namun tidak serta merta rakyat bisa berbuat bebas tanpa kendali. Kedaulatan yang dimiliki akan tunduk kepada aturan yang diciptakan oleh penguasa negara. Dengan demikian akan terjadi keserasian kedaulatan hak dan kewajiban baik secara horizontal (antar warga negara) maupun vertikal (antara warga negara dengan penguasa negara). Terciptanya kondisi ini membawa kedaulatan tidak lagi bermakna absolut tetapi bermakna relatif. Paham kedaulatan yang dalam implementasinya berbentuk demokrasi menjadikannya

sebagai sebuah paham bahwa demokrasi harus berjalan seiring dengan peraturan. Prinsip inilah akhirnya mematrikan paham pengaturan (*regulasi*) dengan demokrasi yang pada akhirnya bermuara kepada demokrasi berdasarkan hukum atau demokrasi konstitusional. Kalau demokrasi konstitusional terwujud maka perhelatan demokrasi yang berbentuk pemilihan umum (pemilu) juga akan terjamin dilakukan secara konstitusional pula.

DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar, 2000, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000)
- Aidul Fitriadi Azhari, *Menemukan Demokrasi* (Surakarta: Muhamadiyah University Press, 2005)
- Alfred H. Kelly, *et al.*, *The American Constitution its Origins and Development*, (New York : W.W.Norton and co, 1983)
- Andrew Vincent, *Theories of The State*, (New York: Basil Blackwell, 1997)
- Anthony H. Birch, *The Concept and Theories Of Modern Democracy*, (New York: Routledge, 1997)
- C.B. Machperson., *The Life and Times of Liberal democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 1997)
- Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (5th edition: Wledham, Mass: Blaisdell Publisting Company, 1967)
- David Held, *Models of Democracy*, (Cambridge: Polity Press, 1996)
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*,(Bandung: FH PM UNPAD, 1960)
- E.C.S. Wade dan .Gogfrey, *Constitutional Law: An Outline of The law and Practice of The Citizen and The Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*, 7th edition, (Longmas: London, 1965)
- Francis D.Wormuth, *The Origins Of Modern Constitutionalism* (New York: Harper & Brothers, 1949)
- Franz Magnis Suseno SJ, *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis*, (Jakarta: : Gramedia Pustaka Utama, 1997)

- Giovanni Sartori, *Democracy* dalam David L.Sills, ed, *The International Encyclopaedia of the Social Sciencies*, jilid 4, (New York: 1972)
- Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, (New York: Russel and Russel, 1973)
- Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*,(Oxford University Press, New York, 1960)
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Presss, 2005)
- Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005)
- John Clrak, *NGO dan Pembangunan Demokrasi*,(Yogyakarta: Tiara Wacana, 1995)
- Joseph A.Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York: Haper, 1974)
- M. Amin Rais, “*Pengantar dalam Demokrasi dan Proses Politik*”, pilihan artikel Prisma, (Jakarta: LP3ES, 1986)
- M.Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang interaksi politik dan kehidupan ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003)
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1965)
- Nurcholis Madjid, *Dialog Keterbukaaan: Artikulasi Nilai Islam Dalam Wacana Sosial Politik Kontemporer*, (Jakarta: Paramadina, 1997)
- Nurcholis Madjid, *Indonesia Kita*, (Jakarta: Paramadina, 2003)
- Nurcholish Madjid, *Tradisi Islam; Peran dan Fungsinya dalam Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: Paramadina, 1997)

Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983)

Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, (New York: Basic Books Inc.)

S.N. Eisenstadt, *Paradoxes Of Democracy Fragility, Continuity, and Change* (Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1999)

South-East Asian and Pasific Conference of Jurists, Bangkok, February 15-19, 1965, *The Dynamic Aspects of The Rule Of Law In The Modern Age*, International Commission of Jurists, 1965

Syamsuddin Haris, *Demokrasi Di Indonesia Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta: LP3ES, 1995)

Makalah

Affan Gafar, *"Islam dan Demokrasi: Pengalaman Empirik yang Terbatas"*, Makalah dalam Seminar Nasional yang diselenggarakan di Universitas Indonesia, Jakarta, pada tanggal 6 April 1995

Joh Keane, (*Center for the Study of Democracy University of Westminster London*) "The Life and Death of Democracy" diselenggarakan oleh Center of Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, Kamis, 29- Juni 2006

John Keane, dalam Ceramah Ilmiah tentang "*Demokrasi*" di Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Kamis 29 Juni 2006.

Oemar Seno Adji, "*Prasaran*" dalam seminar Ketatanegaraan UUD 1945, (Seruling Mas: Jakarta, 1966)

Media Cetak

Adnan Buyung Nasution, "Kembali ke UUD 45, Anti demokrasi, Harian *Kompas*, Senin 10 Juli 2006

John Dewey, 1916, *Democracy and Education*, dalam Jose Marwan, "Sekolah Demokrasi", *Kompas*, Jum'at, 23 Juni 2006

William Chang, "Democrac(z)y " *Kompas*, Jum'at, 19 Mei 2006

**ANALISIS YURIDIS PENYELESAIAN
PELANGGARAN PIDANA PEMILU
MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 10 TAHUN 2008
TENTANG PEMILIHAN UMUM
ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD**

Oleh: Tongat

Dosen Fak.Hukum Universitas Muhammadiyah Malang

Abstract

The guarantee transparency to give solution about the infraction of general elections criminal become measurement for general elections. Are the general elections already work sound as the implementation of democracy or just use as political instrument to get authority. A first measurement at last will accompany people in general at comprehension how very importance of general elections. Second measurement will accompany people in general at comprehension how very general elections will be misfortune in democracy.

Keyword : investigation, penalty, criminal, general elections

A. Pendahuluan

“Gebyar” Pemilu Legislatif telah usai. Tanpa bermaksud memberikan *excuse* terhadap berbagai kelemahan dan kekurangan dalam penyelenggaraannya, Pemilu Legislatif telah menghasilkan representasi rakyat yang akan duduk di kursi -“empuk”-di lembaga legislatif. Kritik atas penyelenggaraan pemilihan umum legislatif demikian jamak mulai dari yang santun, kritis, keras bahkan hingga melalui “pertarungan”

di meja pengadilan. Banyaknya kritik atas penyelenggaraan pemilu legislatif pada dasarnya tidak terlepas dari keberadaan dari Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 sebagai “payung hukum” dalam penyelenggaraan pemilu legislatif. Sebagai produk hukum yang menjadi dasar dalam pemilu legislatif, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 merupakan kebijakan yang sangat strategis, mengingat keberadaannya menjadi pedoman dalam pelaksanaan pemilu legislatif. Kebijakan perundang-undangan pemilu pada akhirnya menjadi dasar, landasan, dan pedoman bagi tahap berikutnya (Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992 : 158). Berbagai kecurangan, penyimpangan dan pelanggaran pemilu tidak terlepas dari “celah”—yang menganga—dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 itu sendiri.

Dalam pelaksanaan pemilu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) bertugas melakukan pengawasan pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Dalam melakukan pengawasan Bawaslu diantaranya menerima laporan dugaan adanya pelanggaran terhadap ketentuan pelaksanaan Pemilu, yang mungkin dipicu oleh adanya berbagai kecurangan, penyimpangan dan pelanggaran pemilu. Terhadap temuan laporan adanya pelanggaran Pemilu yang tidak mengandung unsur pidana maka akan diselesaikan oleh Bawaslu, sedangkan terhadap temuan dan laporan tentang dugaan adanya tindak pidana, maka Bawaslu meneruskannya kepada pihak Kepolisian Republik Indonesia sebagai institusi yang mempunyai kewenangan.

Bahasan ini lebih difokuskan pada salah satu tahapan yang sangat strategis dalam penyelesaian pelanggaran pidana pemilu adalah tahap penyidikan yang diserahkan kepada kepolisian. Perhatian terhadap proses penyidikan terhadap pelanggaran pidana pemilu patut diberikan, mengingat proses penyidikan merupakan tahapan yang paling menentukan dalam proses peradilan pidana. Kinerja kepolisian dalam proses penyidikan akan sangat menentukan kinerja lembaga penegak hukum yang lain yaitu kejaksaan dan pengadilan.

Tulisan singkat ini akan mencoba memberikan penjelasan—secara yuridis—kelemahan dan kekurangan yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 khususnya yang berkaitan dengan penyelesaian pelanggaran pidana pemilu.

B. Analisis Yuridis Ketentuan Penyelesaian Pelanggaran Pidana Pemilu

Untuk melihat bagaimana Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 memberikan jalan keluar terhadap penyelesaian pelanggaran pidana pemilu, berikut ini dikemukakan beberapa ketentuan dalam Undang-undang tersebut yang terkait dengan penyelesaian pelanggaran pidana pemilu. Secara umum ketentuan tentang penyelesaian pelanggaran pemilu diatur dalam Bab XX tentang Penyelesaian Pelanggaran Pemilu dan Perselisihan Pemilu. Mengikuti “alur” pemikiran dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008, maka kajian terhadap persoalan tentang ketentuan penyelesaian pelanggaran pidana pemilu dalam tulisan ini secara berturut-turut mengemukakan ketentuan tentang penyelesaian pelanggaran pemilu dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 pada tahap penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di muka pengadilan.

1. Proses Penyidikan

Salah satu tahapan yang sangat strategis dalam penyelesaian pelanggaran pidana pemilu adalah tahap penyidikan yang diserahkan kepada kepolisian. Perhatian terhadap proses penyidikan terhadap pelanggaran pidana pemilu patut diberikan, mengingat proses penyidikan merupakan tahapan yang paling menentukan dalam proses peradilan pidana. Kinerja kepolisian dalam proses penyidikan akan sangat menentukan kinerja lembaga penegak hukum yang lain yaitu kejaksaan dan pengadilan.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 merumuskannya dalam ketentuan Pasal 253 yang secara lengkap menyatakan :

- (1) Penyidik kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikan disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak menerima laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota.
- (2) Dalam hal hasil penyidikan ternyata belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik kepolisian

disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.

- (3) Penyidik kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada ayat 2 (dua) harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum.
- (4) Penuntut umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada pengadilan negeri paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara.

Apabila dicermati, ketentuan Pasal 253 UU No. 10 Tahun 2008 di atas mengandung kelemahan yang cukup mendasar khususnya pada tataran implementasi. Kelemahan ini terutama apabila dikaitkan dengan realitas empiris sebagai berikut :

- a. Batas waktu 14 (empat belas) hari yang diberikan kepada penyidik untuk menyelesaikan berkas penyidikan pelanggaran (pidana) pemilu bernuansa formalistis. Tanpa bermaksud meremehkan kemampuan polisi dalam penyelesaian pelanggaran pidana pemilu, batas waktu 14 (empat belas) hari untuk penyelesaian penyidikan terasa sangat ambisius, mengingat beberapa hal. **Pertama**, terbatasnya sumber daya penyidik polisi. Dengan *police ratio* yang masih demikian tinggi, hampir dapat dipastikan kepolisian akan mengalami kesulitan memenuhi tuntutan Pasal 253 (1) UU No. 10 Tahun 2008. Lebih-lebih dalam waktu yang sama polisi tidak mungkin mengabaikan penyidikan terhadap tindak pidana lain di luar pelanggaran pidana pemilu. **Kedua**, oleh karena pelanggaran pidana pemilu merupakan perkara yang menjadi perhatian publik, maka dibutuhkan kehati-hatian, ketelitian serta kecermatan dalam proses penyidikannya. Polisi tidak mungkin melakukan penyidikan “sekedar” memenuhi tuntutan formalitas, sebab pada keberhasilan proses penyidikan ini citra dan nama baik kepolisian dipertaruhkan. Oleh karena proses penyidikan akan sangat menentukan proses peradilan pidana pemilu, maka tidak pada tempatnya memberikan limit waktu yang demikian sempit dalam proses penyidikan. Ketergantungan

lembaga penegak hukum yang lain—yaitu kejaksaan dan pengadilan—demikian tinggi terhadap kinerja kepolisian, oleh karenanya harus ada perangkat perundang-undangan yang menjamin terhadap proses penyidikan dapat dilakukan secara professional, terarah dan terpadu. Batas waktu yang demikian sempit dalam proses penyidikan tidak saja akan menghasilkan Berita Acara Penyidikan yang tidak lengkap, tetapi juga berpotensi melemahkan proses peradilan secara keseluruhan. **Ketiga**, dalam kondisi sosial di mana masyarakat belum sepenuhnya *familier* dengan polisi, petugas polisi membutuhkan kerja ekstra untuk menggali informasi dari masyarakat selama proses penyidikan.

- b. Oleh karena kepolisian merupakan sub sistem dari peradilan pidana, maka terdapat tuntutan untuk terciptanya sinkronisasi secara struktural di antara lembaga penegak hukum (Muladi, 1995 : 1-2). Kerja kepolisian merupakan kerja sistemik—yang selalu membutuhkan koordinasi secara memadai—maka batas waktu penyidikan yang terlalu sempit juga akan berhadapan dengan birokrasi internal lembaga kepolisian. Dalam proses penyidikan, polisi (baca : penyidik) selalu membutuhkan koordinasi dengan atasannya, artinya kerja sistemik di kepolisian selalu menempatkan penyidik dalam posisi “tergantung” pada atasan. Perkembangan penyidikan harus selalu dilaporkan kepada atasan, karenanya batas waktu yang demikian singkat dapat mengganggu kerja sistemik di kepolisian.
- c. Batas waktu 3 (tiga) hari yang diberikan dalam proses pra penuntutan juga terasa sangat ambisius mengingat berbagai kondisi—baik yang ada pada lembaga kepolisian maupun masyarakat—yang belum sepenuhnya menunjang kinerja kepolisian. Dengan limit waktu yang begitu singkat kekurangan alat bukti yang diminta penuntut umum akan sulit dipenuhi pihak kepolisian. Sebab, pencarian alat bukti—termasuk barang bukti—seringkali merupakan kerja lapangan yang membutuhkan tenggang waktu yang cukup.

2. Proses Penuntutan

Sementara itu terkait dengan proses penuntutan UU No. 10 Tahun 2008 secara tegas mengaturnya dalam ketentuan Pasal 253 ayat (4) yang menyatakan :” Penuntut umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada pengadilan negeri paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara”. Berdasarkan ketentuan tersebut ada kewajiban bagi penuntut umum untuk dapat melimpahkan perkara pidana pemilu ke pengadilan dalam waktu paling lama lima hari sejak menerima pelimpahan perkara dari penyidik.

Batas waktu 5 (lima) hari bagi kejaksaan untuk melimpahkan perkara ke pengadilan pada hemat penulis dapat dipahami, mengingat kerja kejaksaan hakikatnya hanya melanjutkan kerja kepolisian. Bahan utaka kerja kejaksaan merupakan “bahan jadi” yang sudah dihasilkan oleh kepolisian. Dengan demikian, batas waktu 5 (lima) hari yang diberikan kepada jaksa penuntut umum untuk melimpahkan perkara ke pengadilan cukup rasional.

3. Proses Pemeriksaan di Muka Pengadilan

Proses pemeriksaan di muka pengadilan terhadap pelanggaran pidana pemilu dilakukan dengan ketentuan sebagaimana secara eksplisit dirumuskan dalam pasal-pasal sebagai berikut :

Pasal 254

- (1) Pengadilan negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara pidana pemilu menggunakan kitab undang-undang hukum acara pidana, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini.
- (2) Sidang pemeriksaan perkara pidana pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh hakim khusus.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus diatur dengan peraturan Mahkamah Agung.

Pasal 255

- (1) Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara.

- (2) Dalam hal terhadap putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.
- (3) Pengadilan negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada pengadilan tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima.
- (4) Pengadilan tinggi memeriksa dan memutus perkara banding sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima.
- (5) Putusan pengadilan tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan putusan terakhir dan mengikat serta ada upaya hukum lain.

Pasal 256

- (1) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 255 ayat (1) dan ayat (4) harus sudah disampaikan kepada penuntut umum paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.
- (2) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 255 harus dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan diterima oleh jaksa

Pasal 257

- (1) Putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana pemilu yang menurut undang-undang ini dapat mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional.
- (2) KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota wajib menindak lanjuti putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Salinan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah diterima oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta pemilu pada hasil putusan pengadilan tersebut dibacakan.

Seperti pada tahap-tahap sebelumnya, kelemahan mendasar proses pemeriksaan terhadap pelanggaran pidana pemilu di muka pengadilan juga terkait dengan batas waktu yang demikian sempit. Sebagaimana secara tegas dinyatakan dalam Pasal 255 UU No. 10 tahun 2008, pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara. Ketentuan dalam Pasal 255 (1) UU No. 10 tahun 2008 juga akan berbenturan dengan peraturan yang lain—khususnya hukum acara pidana yang termuat dalam UU No. 8 tahun 1981—khususnya berkaitan dengan tenggang waktu pemanggilan para saksi. Sebagaimana diketahui, bahwa KUHAP memberikan tenggang waktu yang layak kepada seseorang untuk menjadi saksi, yaitu minimal 3 (tiga) hari. Dengan rentang waktu ini, ketentuan Pasal 255 (1) UU No. 10 tahun 2008 juga akan mempersulit pengadilan dalam melakukan proses persidangan.

Terbatasnya waktu yang dibutuhkan oleh pengadilan berpotensi tidak terakomodasinya rasa keadilan masyarakat sehingga secara sosiologis pengadilan terisolasi dari keseluruhan dinamika masyarakatnya dan menjadi benda asing dalam tubuh masyarakat itu (Satjipto Rahardjo, 2007 : 38). Selain itu harus juga dipahami, bahwa secara sosiologis hukum bukanlah urusan komunitas hukum saja, tetapi juga milik masyarakat (Bernard L. Tanya, 2005 : 31). Dengan demikian, secara sosiologis ada tuntutan di mana para penegak hukum memberikan ruang yang cukup bagi masyarakat untuk terlibat membantu proses penegakan hukum, termasuk untuk didengar dan diperhatikan rasa keadilannya. dalam proses penegakan hukum—termasuk penegakan hukum undang-undang pemilu---

Berdasarkan uraian singkat tersebut di atas dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut : **Pertama**, sempitnya limit waktu yang diberikan dalam proses peradilan pidana pemilu berpotensi mengabaikan tuntutan adanya transparansi dalam proses peradilan pemilu. Sebab, terbatasnya waktu yang diberikan undang-undang dapat “menggoda” aparat penegak hukum untuk tidak memberikan akses informasi yang cukup kepada masyarakat dalam proses peradilan pidana pemilu. Jaminan transparansi dalam penyelesaian pelanggaran pidana

pemilu menjadi “ukuran” apakah pemilu berjalan secara sehat—sebagai pelaksanaan demokrasi--ataupun sekedar digunakan sebagai “alat politik” meraih kekuasaan. Ukuran pertama pada akhirnya akan mengantarkan orang pada pemahaman betapa pentingnya pemilu. Ukuran kedua akan mengantarkan orang pada pemahaman betapa kekuasaan menjadi tujuan utama yang pada gilirannya akan mengantarkan orang pada pemahaman betapa pemilu akan menjadi “malapetaka” dalam demokrasi. **Kedua**, sempitnya waktu yang tersedia dalam proses peradilan pelanggaran pidana pemilu juga mengabaikan realitas empiris, di mana terbatasnya sumber daya penegak hukum seringkali menjadi alasan utama tidak profesionalnya penegakan hukum.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Bertolak dari analisis singkat tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

- a. UU No. 10 tahun 2008 tidak memberikan ruang yang cukup untuk bekerjanya aparat hukum dalam penyelesaian pelanggaran pidana pemilu. Terbatasnya waktu dalam penyelesaian pelanggaran pidana pemilu yang diberikan undang-undang berpotensi memberikan “excuse” kepada penegak hukum untuk bekerja secara tidak professional, transparan dan akuntabel.
- b. Batas waktu penyelesaian pelanggaran pemilu juga berpotensi mengeliminasi peran serta masyarakat dalam penyelesaian pelanggaran pidana pemilu melalui proses peradilan pidana.

C.2. Rekomendasi

Dipandang perlu adanya reorientasi dan reformulasi terhadap ketentuan dalam UU No. 10 tahun 2008 khususnya berkaitan dengan batas waktu dalam penyelesaian pelanggaran pidana pemilu. Batas waktu yang cukup bagi aparat penegak hukum—paling tidak—akan menjamin pelaksanaan proses peradilan terhadap pelanggaran pidana pemilu yang lebih transparan dan akuntabel.

DAFTAR PUSTAKA

- L Tanya, Bernard, 2005, *Hukum Dalam Ruang Sosial*, Penerbit Srikadi, Surabaya.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.
- Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP UNDIP, Semarang.
- Rahardjo, Satjipto, 2007, *Membedah Hukum Progresif*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.

MELIHAT MIMPI BURUK SENGKETA HASIL PEMILU LEGISLATIF 2009

Oleh: Bayu Dwiwiddy Jatmiko

Dosen Fak.Hukum Universitas Muhammadiyah Malang

Abstract

The implementation of general elections as realization of democracy life in Indonesia often make dispute which interrelated with disagreement regarding result of general elections. Like bad dream which ever worried will happen, caused by presence mistake result of counting voice that publication by general election committee and the right result of counting according to applicant also a request to cancel result of counting voice that by general election committee and decide the right result of counting according to applicant. That dispute have to decide by constitution court and no matter what substance of verdict is evidence how beautiful difference democracy life.

Keyword: general elections, democracy, counting voice

A. Pendahuluan

Di tahun - tahun awal berdirinya Mahkamah Konstitusi (MK), Refly Harun pernah menulis tentang kemungkinan membeludaknya sengketa atau perselisihan hasil pemilu yang bakal diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK), dan hal tersebut disampaikan kepada salah seorang kolega hakim konstitusi yang membaca tulisannya, mendiskusikannya sehingga beliau berkomentar, „Bagi saya, ini bukan bayangan, tetapi mimpi buruk!“.

Berkaitan dengan pemilu yang memilih anggota Legislatif, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono beberapa waktu setelah

dilaksanakannya Pemilu legislative tahun 2009 pernah menyampaikan, “Saudara-saudara seluruh Rakyat Indonesia yang saya cintai, di manapun saudara berada. Ketika saya menyampaikan pidato ini, tepat satu minggu setelah dilakukan Pemungutan Suara Pemilu Legislatif tanggal 9 April 2009 yang lalu. *Alhamdulillah*, pelaksanaan pemungutan suara yang dilaksanakan relatif serentak di seluruh tanah air, secara umum berlangsung aman, tertib dan lancar. Untuk itu semua, selaku Kepala Negara, saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada semua pihak, utamanya seluruh rakyat Indonesia, yang memiliki semangat dan kesadaran yang tinggi untuk menyukseskan Pemilu 2009 ini ”. Benarkan demikian pelaksanaannya?.

Di sisi lain penyelenggaraan pemilu dinilai kalangan LSM yang tergabung dalam Pokja Pemantau Penyelenggara Pemilu (P4) sangat buruk. Pemilu 2009 kali ini juga masih meninggalkan berbagai kontroversi dan permasalahan klasik. Mulai dari terutama yang berhubungan dengan penyusunan daftar pemilih tetap¹, semakin banyaknya calon wakil rakyat yang membuat kertas untuk Pemilu conteng semakin besar sehingga membuat rakyat semakin kesulitan dan bingung untuk memilih, sampai proses penghitungan suara rakyat hasil Pemilu yang lama selesai dan kemungkinan menimbulkan sengketa hasil pemilu. Pertanyaan yang dapat diajukan, apakah hal tersebut merupakan salah satu kenyataan dari mimpi buruk di awal tulisan ini?.

B. Dasar Pengaturan

Pada tataran pengaturan berdemokrasi, Indonesia dapat dikategorikan sebagai negara yang telah mempunyai berbagai aturan yang cukup lengkap tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu). Dalam UUD 1945 hasil perubahan pertama hingga ke empat dapat kita baca berbagai ketentuan tentang Pemilu, antara lain pemilu untuk memilih anggota DPR (Pasal 19), anggota DPD (Pasal 22 C), presiden dan wakil presiden (Pasal 6A), Kepala Daerah (Pasal 18 ayat 4) maupun anggota DPRD (Pasal 18 ayat 3), penyelenggara pemilu seperti KPU (Pasal 22E ayat 5) dan sebagainya.

¹ <http://sekilasindonesia.com>, 3 – 6 – 2009

Ketentuan dalam UUD 1945 tersebut, pada masa sekarang kemudian ditindak lanjuti dengan UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik, UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.

Termasuk yang perlu dicermati adalah yang terkait dengan kewenangan MK, Pasal 24C (1) UUD 1945 menyebutkan, "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum". Yang kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf (d) UU No. 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi.

C. Pelaksanaan Dan Sengketa Pemilu 2009

Berkaitan dengan pelaksanaan pemilu, sampai dengan tahun 2002 yakni selesainya perubahan ke empat terhadap UUD 1945, pernah disinyalir bahwa dari delapan (8) kali Pemilu yang telah dilaksanakan Indonesia (Pemilu 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999), ada dua Pemilu yang dinilai paling demokratis oleh *political scientists* sepanjang sejarah pemilu Indonesia, yakni Pemilu 1955 dan Pemilu 1999.²

Dari dua pemilu yang paling demokratis ini, dilihat dari proses pemilihan, kedua-duanya dianggap sama demokratisnya. Namun kalau dilihat dari sistemnya, Pemilu 1955 lebih maju selangkah karena telah mengadopsi varian pemilu langsung, terlihat bahwa Pemilu 1955, di ikuti sejumlah partai dan peserta perorangan untuk anggota DPR dan anggota Konstituante. Karena ada figur (orang) yang dipilih secara langsung. Sedangkan dalam Pemilu 1999 diikuti oleh partai dan pemilih hanya memilih partai, bukan orang.

Sedangkan setelah tahun 2002, yakni setelah perubahan ke empat terhadap UUD 1945, telah diselenggarakan 2 kali

² Sebagai catatan: Pemilu 1955 diikuti 172 Kontestan dan partai Politik, Pemilu 1971 diikuti 10 kontestandan partai politik, Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 diikuti 3 kontestan dan partai politik yang sama, Pemilu 1999 diikuti 48 partai politik, pemilu 2004 diikuti 24 partai politik dan pemilu 2009 diikuti 44 Partai politik.

pemilu yaitu tahun 2004 dan tahun 2009. Pemilu pada tahun 2004 dan 2009 ada dua tahap. Tahap pertama untuk pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Tahap kedua untuk pemilihan Presiden. Pemilihan pada tahap pertama belum merupakan Pemilu langsung yang murni, namun sistem yang diadopsi jauh lebih maju dari Pemilu 1955 (dilihat dari sistem pemilihan/voting). Sementara itu, untuk pemilihan tahap kedua (Presiden) adalah pemilihan langsung yang murni. Di luar tahapan tersebut dalam waktu yang berbeda-beda dilaksanakan pemilu untuk memilih Kepala daerah propinsi, daerah dan kota.

Jika tahapan tersebut berjalan lancar dan kecurangan-kecurangan atau pelanggaran-pelanggaran pemilu tidak signifikan, maka Pemilu 2004 adalah pemilu yang paling demokratis sepanjang sejarah Indonesia. Karena kemudian memunculkan gagasan untuk pemilu kepala daerah secara langsung, yang kemudian berhasil dilaksanakan pada tahun-tahun berikutnya dengan segala hiruk pikuknya.

Pemilu 2009, boleh disebut pemilu paling kacau. sebab banyak warga Indonesia yang berhak memilih, tapi akhirnya tidak bisa karena tidak masuk Daftar Peserta Tetap (DPT), padahal mereka sebelumnya telah mencoblos. Sebagaimana yang disinyalir oleh mantan Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie bahwa “Pemilu 2009 ini paling kacau karena paling sulit. Diantaranya terlihat dengan banyaknya warga yang tidak tercatat dalam DPT sehingga kehilangan hak pilihnya.”³ Kesulitan yang dihadapi KPU sebagai penyelenggara pemilu disebabkan oleh jumlah peserta dan calon pemilih yang sangat banyak

Pada pemilu 2004, KPU telah menetapkan 24 partai politik sebagai peserta pemilu 2004. Jumlah pemilih ditetapkan dalam SK KPU No 44/2004, yang tercakup dalam DPT sebanyak 153,312 juta orang. Mereka tersebar di 32 provinsi dengan 440 kabupaten/kota, yang terdiri atas 5.108 Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), 70.669 Panitia Pemungutan Suara (PPS), dan 567.717 tempat pemungutan suara (TPS).⁴

³ <http://www.mediaindonesia.com/webtorial/electiononline/09-04-2009>

⁴ Kompas, 20 September 2004.

Sedangkan pada Pemilu 2009, KPU telah menetapkan 34 partai politik sebagai peserta Pemilu 2009, plus 6 partai lokal di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Dari ke-34 itu, 18 di antaranya adalah partai politik baru.⁵ Jumlah pemilih untuk Pemilu 2009 ditetapkan sebesar 171.068.667 orang. Jumlah itu berasal dari pemilih dalam negeri dari 33 provinsi sebesar 169.558.775 orang dan pemilih luar negeri dari 117 perwakilan Indonesia di luar negeri sebanyak 1.509.892.⁶ Berdasarkan SK KPU No 2 Tahun 2009, yang menyebutkan jumlah TPS untuk Pemilu 2009 berjumlah 527.344 TPS untuk dalam negeri dan 873 TPS untuk luar negeri.

Jumlah caleg DPR RI untuk pemilu 2009 sebanyak 11.219 orang. Padahal jumlah kursi yang tersedia hanya 560. Artinya, hanya 5% orang saja yang nantinya akan terpilih dan berkantor di Senayan. bagaimana nasib dari 95% caleg lainnya?. Padahal mereka sudah *spent* dana milyaran rupiah untuk kampanye! Bagaimana efeknya?.

Pasca pemilu 2004, Ketua MK Jimly Asshidiqqie menyebutkan bahwa MK menangani 257 kasus⁷, selebihnya ada permohonan yang pada saat registrasi ditolak atau tidak dapat diterima. Pada Pemilu 2004, penetapan hasil pemilu dilakukan terpusat. Penetapan hasil pemilihan anggota DPR, DPRD, DPD, dan presiden/wakil presiden dilakukan oleh KPU (pusat) sehingga pihak yang diperkarakan di MK juga hanya satu, yaitu KPU.⁸

Sedangkan untuk pemilu 2009, mantan Ketua MK Jimly Asshiddiqie, pernah memperkirakan sengketa perselisihan hasil Pemilu 2009 akan lebih rumit dan jumlahnya lebih banyak dibandingkan dengan Pemilu 2004. Salah satu penyebabnya

⁵ Lihat posting jumlah Partai Politik Pemilu 2009 oleh KPU

⁶ <http://www.pemiluindonesia.com/berita-pemilu/pemilu-2009/28-11-2008>

⁷ <http://www.tempo.co.id/11-05-2004>, lihat pula: Mahkamah Konstitusi (MK) memperkirakan jumlah gugatan yang akan diterima nantinya sekitar 2.170 kasus atau meningkat dibanding jumlah kasus yang ditangani saat pemilu tahun 2004 lalu sebanyak lebih dari 500 kasus, berdasarkan daerah pemilihan. tidak semua masalah gugatan pemilu bisa diterima Mahkamah Konstitusi. MK hanya bisa menerima gugatan terkait hasil pemilu yang diajukan partai politik dan calon Anggota DPD. Dalam <http://www.indosiar.com/04-06-2009>

⁸ <http://forum-politisi.org/10-03-2009>

adalah perubahan ketentuan tentang penetapan hasil pemilu dalam RUU Penyelenggara Pemilu yang disahkan pemerintah dan DPR beberapa waktu lalu. RUU Penyelenggaraan Pemilu mengatur tata cara penetapan hasil pemilihan secara bertingkat-tingkat atau berjenjang. Komisi Pemilihan Umum (KPU) kabupaten/kota dapat menetapkan hasil pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota. Adapun KPU provinsi dapat menetapkan hasil pemilihan DPRD provinsi⁹.

D. Mengkaji Kenyataan Mimpi Buruk

Di Tahun 2004 itu, Refly Harun memperkirakan sengketa atau perselisihan hasil pemilu yang bakal diajukan ke MK, dengan asumsi bahwa jumlah daerah pemilihan (DP) untuk kursi DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebanyak 1.968 (masing-masing 69, 208, dan 1.691), seandainya muncul satu saja sengketa hasil pemilu di masing-masing DP, maka MK akan menuai 1.968 permohonan. Ditambah permohonan dari calon anggota DPD yang gagal terpilih (32 provinsi masing-masing 'menyumbang' satu sengketa), semuanya menjadi genap 2.000 permohonan (dalam persidangan di MK tidak dikenal istilah "gugatan" melainkan "permohonan"). Masalah bakal makin bertambah-tambah seandainya para calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang kalah juga berbondong-bondong mengajukan permohonan. Permohonan itu harus diputus dalam jangka waktu 30 hari. Dengan demikian, setiap hari setidaknya harus diputus 66 kasus!

Padahal, jumlah hakim MK dibatasi sembilan saja, tidak boleh lebih dan tidak boleh kurang. Setiap putusan atas sebuah permohonan harus melalui pintu sembilan hakim ini dan dibacakan dalam suatu persidangan terbuka yang juga

⁹ Lihat : Mantan Wakil Ketua Pansus RUU Penyelenggara Pemilu dan RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Andi Yuliani Paris (F-PAN) yang dihubungi Senin menegaskan, kewenangan menetapkan hasil pemilu secara nasional adalah KPU pusat. Jadi, dalam ketentuan beracara, KPU pula yang harus menghadapi sengketa hasil pemilu di MK. Ketentuan dalam undang-undang merupakan penegasan KPU sebagai institusi yang hierarkis dari pusat sampai daerah. Dalam UU Pemilu antara lain dinyatakan, KPU wajib menetapkan secara nasional hasil pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Perolehan suara parpol untuk calon anggota DPRD provinsi ditetapkan KPU provinsi dalam sidang pleno terbuka. [Http://forum-politisi.org/10-03-2009](http://forum-politisi.org/10-03-2009), ibid.

dihadiri kesembilan hakim. Bisa dibayangkan bagaimana bakal limbungnya institusi MK menangani sengketa hasil pemilu itu.

Bagaimana sebenarnya MK akan menangani permohonan PHPU ? Ketua MK Mahfud MD, menyampaikan bahwa semua keputusan, akan didasarkan pada semua bukti-bukti dan fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan. “Kalau dalam fakta persidangan sudah tersingkir, ya harus tersingkir,” MK, menurut Mahfud, sudah memiliki parameter-parameter saat memutuskan suatu perkara. Putusan MK tidak akan bisa menolong orang yang tidak bisa ditolong. Tetapi tidak juga bisa menyingkirkan orang yang tidak bisa disingkirkan dalam proses perkara.

Untuk itu setiap pemeriksaan sengketa PHPU, akan berusaha mengkaji semua alat bukti yang ada. Dengan merujuk kepada pasal 36 UU No 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah konstitusi, dapat diketahui bahwa alat bukti tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara hukum. dan ditentukan sah atau tidak sahnya alat bukti dalam persidangan Mahkamah Konstitusi. Dalam persidangan di MK alat bukti yang dapat diketengahkan adalah:

- a. surat atau tulisan;
- b. keterangan saksi;
- c. keterangan ahli;
- d. keterangan para pihak;
- e. petunjuk; dan
- f. alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.

Pada kesempatan lain beliau menyampaikan, “Kalau terjadi sengketa pemilu, MK akan menyelesaikan peradilannya secara transparan. Proses pembuktian dan penilaian atas bukti-bukti akan terbuka untuk umum, sehingga masyarakat maupun partai politik tidak perlu khawatir akan terjadi kekeliruan yang disengaja oleh MK saat mengambil keputusan”.¹⁰ Yang mana dalam pelaksanaannya semua didukung oleh kesolidan

¹⁰ <http://www.koranindonesia.com/2009/04/10>

para hakim konstitusi dan kelengkapan berbagai fasilitas pendukung.

Di tahun 2009, Kenyataannya sampai pada tanggal 19 Mei 2009 saat MK mulai menyidangkan 16 sengketa perselisihan tentang hasil pemilihan umum (PHPU) di gedung MK, telah ada 620 permohonan yang diajukan ke MK¹¹.

Gugatan partai politik dan calon anggota DPRD terhadap hasil perhitungan suara anggota DPR, DPD dan DPRD ke Mahkamah Konstitusi (MK) pada pemilu 2009 mencapai 64 perkara meningkat 20 perkara dibanding Pemilu 2004 hanya 44 perkara. tahun ini perkara yang masuk berasal dari 40 parpol, 17 parpol lebih banyak dibanding sebelumnya yang hanya 23 parpol. Gugatan dari calon anggota DPD tercatat 24 perkara, tiga perkara lebih banyak ketimbang saat Pemilu 2004. Gugatan perkara itu diajukan 36 parpol nasional dan empat parpol lokal Aceh yakni Partai Bersatu Aceh, Partai Aceh, Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA) dan Partai Daulat Aceh. Sedangkan partai yang tidak mengajukan gugatan meliputi Partai Serikat Indonesia dan Partai Buruh, Partai Rakyat Aceh dan Partai Aceh Aman Sejahtera. Gugatan perkara, berbeda dengan kasus karena satu parpol atau calon DPD bisa saja mengajukan lebih dari satu kasus misalnya calon legislatif dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang diajukan 45 kasus. Gugatan yang dominan dilakukan parpol dan calon DPD di antaranya soal penggelembungan suara atau penggemboan suara, penetapan calon, peringkat anggota DPD dan perbedaan dua surat suara resmi KPU dan suara tertukar.¹²

Sebenarnya pencegahan terhadap membludaknya permohonan sengketa PHPU yang terkait dengan pemilu legislatif di MK pada dasarnya dapat dilakukan dengan berpijak pada ketentuan dalam Pasal 74 UU No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah konstitusi, yakni:

1. pada ayat (1), Permohonan penyelesaian PHPU di MK, hanya dapat diajukan oleh calon anggota Dewan Perwakilan daerah (DPD) peserta pemilihan umum dan Partai Politik peserta pemilihan umum;

¹¹ <http://www.suarakarya-online.com/19-05-2009>

¹² <http://www.tvone.co.id/04-06-2009>

2. pada ayat (2), Permohonan hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang mempengaruhi terpilihnya calon anggota DPD dan perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan;
3. pada ayat (3), Permohonan hanya dapat diajukan dalam jangka waktu paling lambat 3 X 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak Komisi Pemilihan Umum mengumumkan penetapan hasil pemilihan umum secara nasional.

Permohonan penyelesaian PHPU didasarkan pada pokok perkara yang menguraikan dengan jelas tentang adanya :

1. kesalahan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon
2. permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon.¹³

Dalam kenyataannya permohonan PHPU tersebut antara lain diajukan oleh :

1. Partai kasih Demokrasi Indonesia (PKDI), merasa kehilangan 20 suara.

¹³ KPU di hadapan saksi para parpol di Kantor KPU, Jl Imam Bonjol, Jakarta Pusat, Kamis (14/5/2009) dini hari mengubah perolehan kursi tiap parpol. Suara Hanura naik paling banyak, sedangkan suara Gerindra turun paling drastis. Pengumuman perubahan perolehan kursi tersebut dilakukan KPU. Dari perubahan tersebut, tercatat Partai Hanura, Partai Demokrat, PDIP, PAN, dan PKB mengalami kenaikan jumlah kursi. Sedangkan PKS, PPP, Golkar, dan Gerindra mengalami penurunan. Berikut perolehan kursi tiap parpol berdasarkan hasil validasi KPU:

- 1 Partai Demokrat 150 (sebelumnya 148)
- 2 Partai Golkar 107 (sebelumnya 108)
- 3 PDIP 95 (sebelumnya 93)
- 4 PKS 57 (sebelumnya 59)
- 5 PAN 43 (sebelumnya 42)
- 6 PPP 37 (sebelumnya 39)
- 7 PKB 27 (sebelumnya 26)
- 8 Gerindra 26 (sebelumnya 30)
- 9 Hanura 18 (sebelumnya 15)

2. Partai Pemuda Indonesia (PPI) mengklaim kehilangan 3.010 suara di tiga daerah, yakni Kabupaten Cirebon, Kabupaten Minahasa Selatan dan Kabupaten Tapanuli Utara.
3. Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI) menggugat penetapan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU) Kabupaten Banyuwangi.
4. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), sebagian perolehan suara calegnya lenyap. Di Provinsi Bangka Belitung (Babel) dirugikan terkait selisih penghitungan suara. Terjadi selisih penghitungan suara yang dilakukan saksi PDIP dengan penghitungan suara yang dilakukan pihak PPK di Sungailiat, Kabupaten Bangka. Berdasarkan penghitungan saksi PDIP dengan PPK, ditemukan selisih 617 suara yang seharusnya masuk ke kantong PDIP, tetapi justru tersedot ke Partai Demokrat. Akibat selisih suara tersebut, salah seorang caleg PDIP di Kabupaten Bangka gagal memperoleh kursi yang hanya selisih suara sebanyak 186 suara dengan caleg Demokrat.
5. Permohonan terkait peringkat calon anggota DPRD, yang ingin mengamankan posisinya dengan menggugat peringkat calon anggota DPRD lainnya.

Terhadap berbagai permohonan PHPU tersebut ada tiga kemungkinan putusan yang akan dikeluarkan oleh MK, yaitu:

1. Permohonan tidak dapat diterima, apabila pemohon dan/ atau permohonannya tidak memenuhi syarat. Di sini pemohon tidak mempunyai legal standing atau permohonannya tidak didukung alat bukti permulaan yang cukup.
2. permohonan dikabulkan, apabila permohonannya terbukti beralasan, Jika dikabulkan maka ada dua hal yang dilakukan MK, yakni pertama, membatalkan hasil perhitungan suara yang diumumkan oleh KPU, dan kedua, menetapkan hasil perhitungan suara yang benar.
3. permohonan ditolak, apabila permohonan tidak terbukti beralasan, di sini para pemohonnya tidak berhasil meyakinkan dengan alat-alat bukti yang ada bahwa dalil dan argumen permohonan yang diajukan tidak kuat.

Meski permohonan yang akan disidangkan tidak kurang dari 620, MK akan tetap bersidang sesuai jadwal dan berusaha untuk menyelesaikan dalam tenggang waktu 30 hari. Pemohon dan termohon harus mempersiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan acara persidangan. Semua keputusan akan didasarkan pada semua bukti-bukti dan fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan.¹⁴

Penting kiranya untuk mengingat penganagan atas PHPU pada masa lalu. flash back pada sengketa hasil Pemilu 2004 pernah di sampaikan J Januari Sihotang, yakni MK telah memutus 252 perkara yang diajukan oleh partai politik, 23 perkara yang diajukan oleh calon anggota DPD, dan sebuah perkara yang diajukan oleh pasangan calon presiden/ calon wakil presiden. Putusan MK terhadap 252 perkara yang diajukan partai-partai politik itu terbagi kepada empat jenis, permohonan dikabulkan sebanyak 41 perkara (14, 96%), permohonan ditolak sebanyak 135 perkara (49, 27%), permohonan tidak dapat diterima sebanyak 89 perkara (32, 48%) dan 9 perkara (3, 28%) ditarik kembali oleh pemohon.

Data ini antara lain menunjukkan bahwa setengah lebih partai politik yang menjadi pemohon tidak memiliki dalil yang dapat dibuktikan dalam sidang, hanya 15% pemohon yang benar-benar memenuhi semua persyaratan agar permohonan diterima, termasuk memiliki dalil yang dapat dibuktikan di dalam sidang. Putusan MK terhadap perkara yang diajukan oleh partai politik telah membawa implikasi terhadap perolehan kursi DPR oleh partai politik dimana terdapat partai politik yang kehilangan kursi, seperti Partai Golkar (kehilangan 1 kursi DPR) dan Partai Demokrat (kehilangan 2 kursi DPR), di sisi lain terdapat partai politik yang mendapat tambahan kursi, seperti Partai Bintang Reformasi (tambahan 1 kursi DPR) dan Partai Pelopor (tambahan 2 kursi DPR). Dari 23 perkara yang diajukan oleh anggota DPD hanya 1 perkara yang dikabulkan permohonannya oleh MK dan mempengaruhi penetapan calon anggota DPD, yakni permohonan Achmad Chalwani dari Provinsi Jawa Tengah yang menyebabkan

¹⁴ Lihat ketentuan tentang alat bukti dalam Pasal 36 UU No 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah konstitusi.

perubahan posisi dimana Acmad Chalwani terpilih menjadi anggota DPD menggantikan Dahlan Rais¹⁵.

E. Kesimpulan

Dari apa yang telah diketengahkan di atas, senyatanya banyaknya permohonan penyelesaian atas sengketa PHPU, bukanlah sepenuhnya sebuah mimpi buruk yang menjadi kenyataan, melainkan cenderung menunjukkan sebuah dinamika yang indah dari kehidupan sebuah negara demokrasi, yang masih dalam koridor untuk menciptakan tatanan pengelolaan kehidupan bernegara yang lebih baik.

¹⁵ <http://www.analisadaily.com/04-06-2009>. Sebagai perbandingan, Januari Sihotang pernah berpikir, apakah MK hanya memperhatikan masalah hasil tanpa memperhatikan persoalan lain yang mewarnai pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara? Jika melihat dari banyaknya perkara yang masuk ke MK dan sempitnya jadwal konstitusional seperti pilpres, sepertinya MK akan hanya berperan sebagai mesin hitung atau kalkulator dalam artian bahwa jika ditemukan terjadi pelanggaran maka MK akan hanya memerintahkan penghitungan ulang. Dengan berkaca pada penyelesaian sengketa pilkada seperti pilkada Jawa Timur, Bengkulu Selatan, maupun Tapanuli Utara seharusnya MK harus berani memasuki ranah pidana pemilu jika persoalan tersebut belum terselesaikan.

DAFTAR PUSTAKA

Perundang-undangan:

UUD 1945 hasil perubahan pertama hingga ke empat

UU No. 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi

UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik

UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota
Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden
Dan Wakil Presiden

Web Site:

<http://sekilasindonesia.com>

<http://www.kpu.go.id>

<http://www.mediaindonesia.com>

<http://www.pemiluindonesia.com>

<http://www.tempo.co.id>

<http://www.indosiar.com>

<http://forum-politisi.org>

<http://www.analisadaily.com>

<http://www.suarakarya-online.com>

<http://www.tvone.co.id>

<http://www.koranindonesia.com>

PERTANGGUNGJAWABAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PASCA PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG

Oleh: Catur Wido Haruni

Dosen Fak.Hukum Universitas Muhammadiyah Malang

Abstract

The urgency of the direct election system of the district head government on the perspective of social legal aspect are empowering public jurisdiction, strengthening democratic system, accountability of the district head elected, strengthening his legitimacy, supporting its government stability. Although with this system, the head and wise head of the district government elected have no obligations to send their accountability to the District House of People Representative (DPRD) anymore otherwise direct account to the people who elect the. However its model of accountability is not regulate yet. The fore, its is very important to order the guideline, procedure, report and certain standard in order to develop the consistency of mechanism of accountability making process and program accountability

Keyword : direct election system, accountability.

A. Latar Belakang

Sebagus apapun sebuah pemerintahan dirancang, ia tak bisa dianggap demokratis kecuali pejabat yang memimpin pemerintahan itu dipilih secara bebas oleh warga negara dalam

cara yang terbuka dan jujur untuk semuanya. Pelaksanaan pemilihan bisa bervariasi, namun intisarinya tetap sama untuk semua masyarakat demokratis (jurnal demokrasi:2001)

Bangsa Indonesia selama orde baru terkukung dalam politik sentralistik yang cenderung mengabaikan aspirasi lokal (daerah). Pemerintah orde baru menggunakan paradigma kekuasaan yang “satu, terpusat dan seragam” dalam tiga wujud yaitu :

1. Sentralisasi kekuasaan pada pemerintah pusat, eksekutif dan presiden yang diyakini sebagai prakondisi bagi stabilitas politik untuk melaksanakan pembangunan nasional;
2. Pembentukan budaya nasional oleh negara sebagai pengganti budaya lokal (penyeragaman budaya) sebagai prakondisi bagi persatuan dan kesatuan bangsa;
3. Sentralisasi redistribusi kekayaan nasional yang dinilai akan menjamin pemerataan dan keadilan sosial. (Morisan,2005:179)

Runtuhnya orde baru, sesungguhnya bersamaan dengan pudarnya pemerintahan yang sentralistik di Indonesia, yang kemudian menjadi otonomi. Paradigma *state oriented* menjadi *civil society oriented*. Paradigma *state oriented* menjadi *civil society oriented* pun mulai ditunjukkan konsistensinya melalui produk Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 22/1999). Undang-undang ini sedikit membedakan dengan undang-undang sebelumnya (UU No. 5/1974) menurut Affan Gaffar (1999), dimana terdapat enam karakteristik yang terdapat di Undang-undang ini, yaitu:

1. Demokrasi dan demokratisasi pemerintah daerah. Demokratisasi ini diwujudkan melalui rekrutmen politik tingkat lokal.
2. Otonomi luas dan nyata. Melalui UU No. 22/1999 daerah memiliki kewenangan yang mencakup seluruh kewenangan pemerintahan.
3. Mendekatkan pemerintah dengan rakyat. UU No 22/1999 menghendaki supaya pemerintah dekat dengan rakyat oleh Karena itu titik berat otonomi ada pada kabupaten atau kota, bukan pada provinsi.

4. Tidak menggunakan otonomi bertingkat. Pada hakikatnya otonomi yang dimiliki provinsi, kabupaten dan kota adalah sama, dalam arti otonomi yang dimiliki provinsi lebih besar dari pada kota/kabupaten atau pun sebaliknya.
5. *No mandate without funding*, daerah tidak akan dibiarkan berjalan sendiri tanpa dukungan finansial dan bantuan lainnya dari pemerintah pusat.
6. Penguatan lembaga legislasi daerah. UU ini memberikan kewenangan yang sangat besar terhadap DPRD mulai masalah rekrutmen pejabat lokal seperti gubernur, bupati, dan walikota sampai dengan pengakuan bahwa DPRD memiliki hak "subpoena" yaitu memanggil seorang pejabat atau warga masyarakat dalam rangka menyelesaikan masalah yang sangat krusial.

Demikian halnya dengan pemilihan Kepala daerah, baik Gubernur, Bupati maupun walikota, semula berdasar UU No 5. Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan penyelenggaraan amat sentralistik. Sebab DPRD, waktu itu tak lebih sebagai panitia penyelenggara; Penentu siapa yang menjadi Gubernur, Walikota, dan Bupati adalah pemerintah Pusat. Lebih-lebih berdasar pada pasal 15 (3) jo. Pasal 16 (3) UU No.5 tahun 1974 yang menentukan bahwa tata cara pemilihan kepala Daerah Tingkat I dan II diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri. Berdasar pada ketentuan ini, maka pada masa itu ruang publik benar-benar tertutup.

Namun berdasar pada UU No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, dari prespektif demokrasi mengalami kemajuan, sebab ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pemilihan pemilihan gubernur, bupati walikota diatur dalam Tata Tertib DPRD. Hal ini menunjukkan ada ruang bagi partisipasi masyarakat dalam proses sampai dengan pemilihan gubernur, baik itu pada bagaimana cara gubernur dipilih maupun figur yang akan dipilih.

Tetapi pergeseran pola pemilihan Gubernur, Bupati dan walikota dari sentralistik ke otonomi, justru menimbulkan persoalan di berbagai daerah. Seperti masalah pemilihan Gubernur di DKI, Makasar, Lampung, Kalimantan Tengah,

Maluku Utara, dan daerah lainnya meninggalkan sisa masalah yang tidak ringan. Persoalan mendasar yang seringkali terjadi adalah tersumbatnya partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan, dan masalah *money politic*. Sehingga terkesan, mestinya otonomi membawa berkah, justru berubah menjadi bencana

Untuk merespon berbagai kekurangan pada UU No.22/1999 maka undang-undang pemerintah daerah di revisi melalui Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (UU No.32/2004). Salah satu hal yang paling urgen didalam undang-undang ini adalah Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Pilkadal). Banyak hal yang meliputi perkembangan demokrasi modern ini dimana keberadaan undang-undang sebelumnya (UU No.22/1999) menjadi *multitafsir* mengenai pemilihan kepala daerah.

Pilkada sebagai implementasi amanat konstitusi UUD1945 Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa” *Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*”. Kemudian pelaksanaan Pilkada diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan secara teknis diatur dalam Peraturan Pemerintah. Mulai tahun 2005, Bangsa Indonesia akan menyelenggarakan Pemilihan untuk 226 Kepala Daerah yang terdiri dari :

- a. Pada bulan Juni 2005 sebanyak 8 Gubernur dan 173 bupati/Walikota.
- b. Pada bulan Juli s/d Desember 2005 sebanyak 3 Gubernur dan 42 Bupati/Walikota.

Dari sisi jumlah Kepala Daerah yang akan dipilih pada tahun 2005 menunjukkan indikasi bahwa lebih dari separo wilayah Republik Indonesia akan menyelenggarakan Pilkada Langsung, kondisi ini manakala tidak dikelola secara serius dan didukung oleh semua elemen bangsa, maka sangat berpotensi menimbulkan kerawanan yang pada gilirannya dapat mengganggu stabilitas Nasional, sekaligus dapat menghapus nilai keberhasilan Bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan Pemilu 2004.

Oleh karena itu pada UU No.32/2004 melalui Pasal 24 ayat (5) jo UU No.12 Tahun 2008, Pasal 56 ayat (1) maka pola demokrasi di daerah menggunakan pemilihan secara langsung yang merubah sepenuhnya pola demokrasi kepala daerah yang sebelumnya diatur didalam UU No. 22/1999 yang menyebutkan bahwa pemilihan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga jumlah anggota DPRD dalam rapat paripurna DPRD.

Adapun yang melatarbelakangi keberadaan Pilkada tersebut perlu dilakukan, yaitu : *Pertama*, bahwa pimpinan tertinggi negara (presiden) telah dipilih secara langsung dalam pemilu yang dilakukan pertama kali melalui pemilu tahun 2004, sementara pimpinan wilayah terendah (Kepala Desa) juga dilaksanakan secara langsung, dengan demikian tidak ada alasan pemilihan gubernur, walikota dan bupati dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Kedua, pemilu kepala daerah akan lebih mewujudkan kedaulatan yang berada ditangan rakyat, sebagaimana ketentuan pasal 1 ayat (2) UUD 1945. dengan adanya kedaulatan di tangan rakyat di pemerintah daerah maka ongkos politik (*money politic*).

Ketiga, secara yuridis, UU No. 22/1999 yang menentukan bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD sudah tidak sesuai lagi karena undang-undang ini merupakan produk hukum sebelum amandemen UUD 1945. Sementara itu sudah ada Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU No. 22/2003 yang menginginkan pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat. (Morissan, 2005:199)

Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung merupakan hal yang sangat baru bagi bangsa Indonesia walaupun sesungguhnya pernah diterapkan pada masa UU 1 Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah yang didasarkan pada Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan UUDS 1950. Tapi hal ini tidak bertahan lama dan tidak dapat diterapkan dimana disebabkan oleh tidak berjalannya perintah undang-undang.

Pada era pasca reformasi dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung tentunya akan membawa dampak dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana penelitian yang dilakukan Mirzantio Erdinanda tentang Tinjauan Yuridis Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan Implikasinya terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, 2005. Penelitian tersebut membahas pada aspek implikasi pemilihan Kepala Daerah secara Langsung yaitu aspek Pilkada dalam negara kesatuan, pengangkatan perangkat daerah, melemahnya peran DPRD Provinsi dan ancaman konflik-konflik penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pada penelitian tersebut belum menyentuh pada pembahasan aspek pertanggungjawabannya, karena dengan model pemilihan Kepala Daerah secara langsung tentunya berbeda dengan model pemilihan kepala daerah secara tidak langsung yang hanya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD). Maka dari itu dalam penelitian ini akan lebih difokuskan kepada pertanggungjawaban Kepala Daerah Pasca Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

B. Perumusan Masalah

Dari paparan yang dikemukakan dalam latar belakang masalah tersebut di atas, sesungguhnya mengenai pemilihan kepala daerah di Indonesia, terdapat banyak permasalahan. Namun agar persoalan yang hendak dikaji dalam penelitian ini lebih terfokus, maka dirasa perlu untuk dirumuskan permasalahan yang akan diteliti.

Adapun masalah yang hendak dikaji adalah:

1. Apa urgensi Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung terhadap penyelenggaraan Pemerintahan daerah?
2. Bagaimana pertanggungjawaban Kepala Daerah Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?

C. TUJUAN DAN KONTRIBUSI PENELITIAN

C.1. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji urgensi pemilihan Kepala Daerah secara langsung dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

2. Untuk mengkaji pertanggungjawaban Kepala Daerah Pasca Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah..

C.2. Kontribusi Penelitian

1. Kontribusi dari penelitian ini adalah sebagai wadah untuk pengembangan wawasan pemikiran serta kepekaan terhadap perubahan-perubahan system pemerintahan khususnya penyelenggaraan pemerintahan daerah seiring dengan era otonomi daerah.
2. Memberikan kontribusi baru dalam bidang hukum Pemerintahan Daerah khususnya tentang Pemilihan Kepala Daerah secara langsung serta mekanisme akuntabilitas public Kepala Daerah. Dengan pemilihan Kepala daerah secara langsung telah mencerminkan demokratisasi di tingkat lokal.

D. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian normatif yaitu penelitian hukum, dengan melakukan kajian terhadap produk-produk hukum berupa peraturan perundang-undangan dan kajian buku-buku.

2. Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan adalah :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam hal ini antara lain UUD 1945 UU No 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu, UU NO.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah dan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 Tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

b. Bahan Hukum Sekunder

Dalam hal ini berupa buku-buku, makalah, hasil penelitian, jurnal, artikel dan lainnya, sebagai bahan penunjang untuk melakukan analisis terhadap data-data hasil kajian normatif.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teknik kepustakaan dan dokumentasi, dari berbagai sumber pustaka yang dilakukan di perpustakaan dan kajian literatur untuk melihat data-data dan dokumen, serta dari situs internet yang berhubungan dengan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan pertanggungjawabannya pada aspek hukum dan peraturan perundang-undangan.

4. Analisa Data

Dari data yang telah terkumpul nantinya akan dianalisis dengan teknik kualitatif dengan kerangka berfikir deduktif dan sistematis. Kemudian untuk mempertajam analisis dilakukan analisis isi (*content analysis*) dan analisis komparatif berbagai peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan sistem Pemilihan Kepala Daerah dan bentuk pertanggungjawabannya.

E. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

E.1. Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dengan telah terselenggaranya pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung membuktikan arti pentingnya, pada :

Pertama, proses demokratisasi berjalan dengan baik, rakyat menentukan sendiri pemimpin daerah sesuai dengan hati nurani dan yang terbaik bagi rakyat daerah.

Kedua, legitimasi dari rakyat, Legitimasi adalah soal yang sangat dalam dan kompleks tentang kepercayaan publik kepada pemerintah daerah untuk bekerja demi kepentingan publik. Legitimasi adalah hak moral pemerintah daerah untuk

menjalankan mandat yang telah diberikan rakyat lewat pemilihan secara langsung .

Sebagaimana disampaikan oleh Sulardi, Urgensi pemilihan seorang pemimpin secara langsung, antara lain :

Pertama, mengembalikan Kedaulatan Rakyat: Dengan mengembalikan hak pilih kepada rakyat, maka akan meningkatkan demokratisasi, sebab semakin besar partisipasi masyarakat maka semakin besar pula tingkat demokratisasinya;

Kedua, menggeser arah pertanggungjawaban: dengan pemilihan Kepala Daerah dan Kepala Daerah wakil Kepala Daerah secara langsung, maka pertanggungjawaban langsung kepada Masyarakat yang telah memberi mandat, sehingga orientasi kerja Kepala Daerah pada kepentingan rakyatnya.

Sedangkan menurut Asep Nurjaman, Urgensi Pemilihan kepala Daerah secara Langsung, antara lain meliputi:

- a. Akuntabilitas Kepala Daerah Terpilih, akuntabilitas kepada rakyat sangat tinggi karena merupakan calon yang dipilih secara langsung oleh rakyat;
- b. Stabilitas Pemerintahan, stabilitas pemerintahan daerah akan tercipta dengan baik karena Kepala Daerah yang terpilih langsung dari rakyat, di samping itu akan meminimalkan resiko sosial, politik dan keamanan dalam hal ini tingkat kepercayaan rakyat dan evaluasi rakyat sangat tinggi;
- c. Memberikan Ruang Publik, salah satu unsur yang dapat mendorong terciptanya proses demokratisasi yang lebih baik adalah dengan menumbuhkan kembangkan ruang publik, misalnya berupa LSM, Pers-pers yang bebas;
- d. Kedewasaan Rakyat, memberikan kesempatan kepada rakyat untuk menentukan pilihannya merupakan cerminan akan kedewasaan kondisi kematangan masyarakat. Dengan mengikutsertakan masyarakat dalam menentukan pemimpinnya, rakyat merasa memiliki rasa tanggung jawab yang tinggi sehingga turut berpikir mengenai masalah kebangsaan dan kenegaraan;
- e. Terciptanya Demokratisasi, dengan dilaksanakannya pemilihan secara langsung menunjukkan bahwa proses

demokrasi tengah berjalan dinegara ini. Hal ini mengingat dalam demoratisasi mempunyai prinsip “*one man one vote*” artinya setiap orang mempunyai hak yang sama untuk menentukan siapa yang akan tampil menjadi pemimpin bangsa ini (Legality : 161-163).

Oleh karena itu kehendak rakyat untuk menentukan sendiri pemimpin nasionalnya sangat beralasan, yaitu:

Pertama, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat. Prinsip Kedaulatan Rakyat mengandung makna bahwa kekuasaan yang tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat. Oleh karena itu, memberikan kesempatan kepada rakyat secara langsung menentukan pilihannya –termasuk pilihan politiknya– merupakan manifestasi prinsip terpenting dalam negara demokrasi.

Kedua, Keinginan dan tuntutan untuk mengadakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung juga disebabkan oleh praktek politik masa lalu yang menyimpang (distorsif). Dimasa lalu Kepala Daerah dipilih oleh DPRD secara tidak fair karena proses pemilihan lebih merefleksikan kehendak lembaga daripada kehendak rakyat.

Ketiga, adanya kekhawatiran dengan praktik perpolitikan belakangan ini dimana DPRD seringkali menggoyang “Kepala Daerah” karena kedudukannya masih sangat tergantung pada DPRD. Dengan adanya pemilihan Kepala Daerah secara langsung akan memberi legitimasi politik yang sangat tinggi bagi seseorang yang terpilih sebagai Kepala Daerah karena telah memperoleh mandat langsung dari rakyat.

Sedangkan disisi lain, pemilihan Kepala Daerah (Wakil Kepala Daerah) secara langsung ada beberapa kebaikan, antara lain:

Pertama, Kepala Daerah (Wakil Kepala Daerah) terpilih merupakan pemimpin rakyat riil dan memiliki ikatan langsung dengan rakyat. Tidak akan muncul kagi pemimpin yang semata-mata mengandalkan primodial tertentu.

Kedua, akan terjadi penyederhanaan infra stuktur politik, terutama sistem kepartaian. Pemilihan secara langsung akan

mendorong proses sentrifital untuk mendapat hanya satu Kepala Daerah (Wakil Kepala Daerah).

Ketiga, Rakyat secara langsung menjadi hakim bagi kepemimpinan seseorang Kepala Daerah (Wakil Kepala Daerah) yang ternyata kurang berprestasi, akan ditinggalkan rakyat dalam pemilihan yang akan datang. Dan hal ini mendorong tumbuhnya akuntabilitas yang lebih besar bagi setiap pemimpin. (Bagir Manan, 2003:78-79).

Hal senada sebagaimana disampaikan oleh Bagir Manan, konsekuensi Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, antara lain:

Pertama, pemilihan langsung menyebabkan, Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD, Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah bertanggungjawab langsung kepada rakyat. Dengan demikian, DPRD tidak lagi berwenang meminta pertanggungjawaban dan merekomendasikan untuk memberhentikan atas dasar tidak melaksanakan Garis-garis besar Haluan Daerah yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah.

Kedua, harus diciptakan system “*checks and balances*” baru terhadap , antara Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah dengan DPRD.

Ketiga, harus diciptakan system “*penindakan*” baru terhadap , Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). Sudah banyak sekali pranata “*impeachment*”. Prosedur ini harus diadakan. Tetapi yang harus dipahami, *impeachment* bukan forum pertanggungjawaban politik mengenai kebijakan pemerintahan Daerah . *Impeachment* adalah pertanggungjawaban hukum, pertanggungjawaban atas pelanggaran hukum.

Keempat, dengan pemilihan langsung Kepala Daerah (dan Wakil Kepala Daerah), sistem ketatanegaraan RI makin mendekati sistem pemisahan kekuasaan (Separation of power). Disebut “makin mendekati”, karena Kepala Daerah masih diberi hak mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan ikut bersama DPRD membahas rancangan Peraturan Daerah. Hubungan antara alat-alat kelengkapan Pemerintahan Daerah semata-mata

didasarkan sistem *checks and balances* bukan hubungan organik and fungsional. (2003:79-81).

E.2. Pertanggungjawaban Kepala Daerah Pasca Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dasar hukum Pelaksanaan Pemilihan Kepala daerah secara Langsung yang ditentukan dalam UUD RI Tahun 1945 pasal 18 ayat(4), menyatakan bahwa “ *Gubernur, Bupati dan Wali Kota masing-masing sebagai Kepala Daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis*”.

Diatur lebih lanjut dalam UU No.12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 56 ayat (1) yang menyatakan bahwa” *Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, rahasia, jujur dan adil*”.

Dengan dilakukannya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung tentunya akan merubah arah pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Hal ini berbeda dengan pertanggungjawaban sebagaimana yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999, dimana Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD , sedangkan kepada pemerintah pusat berupa laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur sebagai Kepala Daerah Kabupaten dan Kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah atau apabila diminta oleh Presiden.

Pertanggungjawaban Kepala daerah terdiri dari tiga hal, yakni:

1. Pertanggungjawaban Akhir Tahun Anggaran
2. Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan
3. Pertanggungjawaban Karena hal tertentu.

Dari bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah ini, maka DPRD dapat memberikan penilaian atas pertanggungjawaban Kepala Daerah apakah pertanggungjawaban Kepala Daerah *diterima atau ditolak*. Apabila pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak, maka DPRD mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden melalui gubernur diteruskan kepada Mendagri untuk Kepala Daerah Kabupaten/Kota dan melalui Menteri Dalam Negeri diteruskan kepada Presiden untuk Gubernur. Sehingga posisi seperti ini menunjukkan adanya *strong of parlemen* pada era UU No.22 Tahun 1999 ini dan menyebabkan terjadinya disharmoni hubungan Kepala Daerah dan DPRD. DPRD menjelma menjadi sebuah lembaga yang “super body”, sehingga tidak dapat disentuh oleh kekuasaan yang sederajat, yang dapat berbuat apa saja terhadap kekuasaan sederajatnya (*primus inter pares*, yang utama dari yang setara), sebaliknya Kepala Daerah mengalami degradasi kekuasaan, dimana sewaktu-waktu dapat dijatuhkan oleh DPRD.

Sejalan dengan Amandemen UUD RI 1945 dan direvisi UU No.22 tahun 1999, maka Kepala Daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD tetapi bertanggungjawab langsung kepada rakyat (akuntabilitas publik), kepada DPRD hanya berupa laporan, hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 42 huruf h UU No.32 Tahun 2004, yang menyebutkan bahwa tugas dan wewenang DPRD” *meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah*”. Sehingga bentuk laporan dan pertanggungjawaban mempunyai konsekuensi yang berbeda. Jika berbentuk laporan maka tidak mempunyai konsekuensi hukum sama sekali, artinya dalam menyerahkan laporan, lembaga atau masyarakat tidak mempunyai kewenangan untuk membatalkan atau tidak menerima hasil laporan tersebut. Sedangkan bentuk pertanggungjawaban sebaliknya dimana DPRD dapat menerima atau menolak terhadap hasil kinerja Kepala Daerah dalam kurun waktu tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan merubah arah pertanggungjawaban Kepala Daerah, maka dalam ini Kepala daerah bertanggungjawab langsung kepada masyarakat. Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan

daerah, merupakan proses demokratisasi di tingkat local, dalam pertanggungjawaban tersebut menempatkan rakyat sebagai konstuen yang merupakan pelaku pemilihan Kepala Daerah secara langsung untuk mengontrol kinerja Kepala Daerah secara langsung. Dalam prinsip demokrasi telah mengajarkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada masyarakat (*public*) selaras dengan konsep desentralisasi dan otonomi daerah. Sebab paling tidak ada 3 (tiga) hal dalam kebijakan desentralisasi, yaitu:

Pertama, kesetaraan politik, ini berarti pelaksanaan Otonomi daerah akan membuka kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat local. Dengan bertanggungjawab kepada masyarakat maka masyarakat sebagai pelaku pemilihan kepala daerah secara langsung akan lebih banyak berperan dalam menentukan kepemimpinan seseorang di daerah. Demikian juga DPRD sebagai lembaga yang juga mendapatkan legitimasi dari rakyat dalam hal ini dapat juga menjaga dan ikut berpartisipasi lebih aktif lagi dalam mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

Kedua, menciptakan akuntabilitas politik, otonomi daerah dipercaya akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam proses pertumbuhan pembangunan dan kesejahteraan sosio-ekonomi, karena kedekatan para pengambil keputusan dengan masyarakat menjadi jaminan tersalurnya tuntutan dan keinginan masyarakat. Jaminan pemerintah yang responsif dan akuntabel akan sangat besar meningat penetapan kepala daerah melalui proses yang jelas.

Ketiga, mewujudkan responsifitas pemerintahan local, pemerintah daerah diasumsikan mengetahui berbagai masalah yang dihadapi masyarakat, sehingga kebijakan otonomi daerah akan membuka akses yang lebih kepada masyarakat sipil (*civil society*).

Pelaksanaan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada masyarakat akan mempengaruhi kebijakan Otonomi Daerah

dan Desentralisasi dalam menciptakan demokrasi lokal dan cita-cita pembangunan akuntabilitas dan responsibilitas. Pelaksanaan sistem demokrasi dalam suatu pemerintahan dalam dilihat dari 2 (dua) prespektif, yaitu: **Pertama**, *perspektif minimalis-prosedural*, memandang demokrasi sebagai sebuah prosedur politik formal dalam proses penentuan pemimpin politik, **kedua**, *perspektif maksimalis-subtansitivis*, memandang demokrasi sebagai sarana untuk meraih kebijakan umum. (Subhan Afifi:69).

Dilihat dari kedua prespektif ini, maka pertanggungjawaban Kepala daerah menggunakan perspektif *maksimalis-subtansitivis* karena pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada masyarakat merupakan bentuk keikutsertaan masyarakat dalam mengontrol penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Oleh karena itu dengan mempertanggungjawabannya kepada masyarakat, penyelenggaraan pemerintah daerah akan tercipta pemerintahan akuntabel dan transparan serta pembuatan kebijakan-kebijakan yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat.

Urgensi *public accountability* makin terasa dalam era reformasi saat ini apalagi dengan dilaksanakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung, dimana tuntutan adanya pertanggungjawaban pengelolaan pemerintahan khususnya dari Kepala daerah sebagai Kepala Daerah Pemerintahan makin diperlukan atau bisa juga dikatakan sebagai keharusan. Oleh karena itu Kepala Daerah harus dapat memberikan *public accountability*. Melalui penerapan *public accountability* masyarakat akan mengetahui sejauh mana Kepala Daerah mampu mengemban visi dan misinya sebagaimana yang ditawarkan pada saat pemilihan diri mereka pada saat Pilkada.

Public accountability atau akuntabilitas publik Kepala Daerah adalah kewajiban Kepala Daerah untuk menjawab/menerangkan kinerja atau tindakannya kepada masyarakat yang memiliki hak untuk meminta jawaban/keterangan. Dalam hubungan ini masyarakat diletakkan pada kedudukan yang sebenarnya, yaitu sebagai pemilik pemerintahan (*people own government*).

Sehingga dengan model pertanggungjawaban kepada masyarakat sebagaimana yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2004, telah merubah model pertanggungjawaban kepala daerah yang selama ini diterapkan menurut UU No. 22 Tahun 1999, dimana Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD sebagai representasi/wakil rakyat, atau model pertanggungjawaban melalui perwakilan tidak langsung kepada masyarakat.

Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam konteks akuntabilitas public mempunyai arti yang sangat penting, dimana dalam ini kepala daerah akan lebih memperhatikan kepentingan rakyat daerah, sehingga harus dibuat dalam pedoman, prosedur, laporan dan standart tertentu mekanisme bentuk pertanggungjawaban guna mewujudkan akuntabilitas public yang benar-benar konsisten. Standart mekanisme pertanggungjawaban disusun dengan tujuan agar dapat dipakai sebagai bahan untuk membantu penyusunan system pengukuran kinerja dan penyusunan akuntabilitas kinerja satuan-satuan kerja/unit-unit organisasi instansi pemerintahan.

Akuntabilitas Kinerja dalam hal ini pertanggungjawaban Kepala daerah melalui sistem pengukuran kinerja yang dapat dipertanggungjawaban (*accountable*) dan dapat dicek kembali kebenarannya (*auditable*). Karena itu laporan akuntabilitas *public* harus mencakup beberapa bentuk *accountability*, (J. Kalloh,2003: 157-158),yakni:

Pertama, *akuntabilitas manajerial*, yang menitikberatkan pada efisiensi dan penghematan dalam penggunaan dana, harta kekayaan serta sumber daya manusia, bahkan sumber-sumber lainnya. Akuntabilitas ini mensyaratkan agar Kepala Daerah tidak hanya menjawab yang berkaitan dengan peraturan yang ada, tapi juga menetapkan proses yang berkelanjutan, terutama dalam memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Kedua, Kepala Daerah juga harus memperhatikan akuntabilitas proses, yang menitikberatkan pada apakah kebijakan dan kegiatan Kepala Daerah yang mendukung pencapaian misi organisasi pemerintah daerah dan terlaksana dengan sebaik-baiknya oleh pemerintah daerah.

Ketiga, Kepala Daerah harus memperhatikan akuntabilitas program, yang menitikberatkan perhatian kepada pencapaian hasil kegiatan organisasi pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Oleh karena itu akuntabilitas Kepala Daerah seharusnya merupakan sinergi dari akuntabilitas manajerial, akuntabilitas proses dan akuntabilitas program.

Sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2) UU No.32 Tahun 2004, bahwa "*Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada rakyat*".

Dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, dalam Peraturan ini yang dimaksud dengan Laporan Keuangan adalah "*bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara/daerah selama suatu periode*", sedangkan laporan kinerja adalah "*keluaran/hasil kegiatan/program yang hendak atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur*". Entitas pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau entitas akuntansi yang berkewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Entitas akuntansi adalah unit pemerintahan pengguna anggaran yang berkewajiban menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan untuk digabungkan pada entitas pelaporan. Dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, setiap entitas pelaporan wajib menyusun dan menyajikan Laporan keuangan dan laporan kinerja. Jadi dalam Peraturan ini mengatur bahwa Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna anggaran menyusun laporan keuangan sebagai pertanggungjawaban APBD pada satuan kerja perangkat Daerah yang bersangkutan dan menyampaikannya kepada gubernur/bupati/walikota melalui pejabat pengelola keuangan daerah. Dan disampaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Sedangkan untuk laporan kinerja dalam hal ini Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna anggaran menyusun

laporan kinerja dan menyampaikannya kepada gubernur/bupati/walikota dan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Laporan kinerja disampaikan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Bentuk pertanggungjawaban ini merupakan pertanggungjaban ke atas atau akuntabilitas subyektif bukan akuntabilitas obyektif/akuntabilitas public yang diharapkan selama ini. Bentuk pertanggungjaban yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini boleh dikatakan lebih bersifat administratif hal ini nampak dalam penerapan sanksi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34, bahwa setiap keterlambatan penyampaian laporan keuangan oleh pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran pada tingkat pemerintah daerah yang disebabkan oleh kesengajaan dan/atau kelalai, kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku Bendahara Umum Daerah dapat memberi sanksi berupa penanggguhan pelaksanaan anggaran atau penundaan pencairan dana. Ketantuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian sanksi diatur dengan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Jadi jika kita melihat dalam Peraturan Pemerintah tersebut nampak bahwa laporan keuangan dan laporan kinerja lebih diperuntakan kepada satuan unit kerja, tidak untuk kepala Daerah/wakil kepala daerah, demikian belum adan kejelasan tentang bentuk pertanggungjawaban dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.

Pengaturan tentang laporan peyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.3 Tahun 2007 Tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Masyarakat. Dalam Pasal 15 Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan pemerintahan umum. LKPJ terdiri atas LKPJ Akhir Tahun Anggaran dan LKPJ Akhir Masa Jabatan.

Dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.3 Tahun 2007, mengatur cara peyampaian LKPJ:

1. LKPJ disampaikan oleh kepala daerah dalam rapat paripurna DPRD
2. LKPJ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas oleh DPRD secara internal sesuai dengan tata tertib DPRD
3. Berdasarkan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) DPRD menetapkan Keputusan DPRD
4. Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima
5. Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada kepala daerah dalam rapat paripurna yang bersifat istimewa sebagai rekomendasi kepada kepala daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan
6. Apabila LKPJ sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditanggapi dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima, maka dianggap tidak ada rekomendasi untuk penyempurnaan

Sehingga dengan pengaturan seperti ini, maka Kepala Daerah selama dalam menjalankan tugas kewajiban sesuai dengan Renstra, maka akan aman menjalankan pemerintahan sampai akhir masa jabatannya, karena LKPJ yang diserahkan kepada DPRD dan selanjutnya ditanggapi oleh DPRD hanya berupa rekomendasi-rekomendasi kepada kepala daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan, apalagi jika LKPJ tidak ditanggapi dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima, maka dianggap tidak ada rekomendasi untuk penyempurnaan

Bentuk laporan Keterangan Pertanggungjawaban ini tidak mempunyai konsekuensi hukum sama sekali, artinya dalam menyerahkan laporan DPRD tidak mempunyai kewenangan untuk membatalkan atau tidak menerima hasil laporan tersebut. Berbeda jika bentuknya pertanggungjawaban dimana DPRD dapat menerima atau menolak terhadap hasil kinerja Kepala

Daerah dalam kurun waktu tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah

Lebih lanjut dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.3 Tahun 2007, mengatur informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD): (1) Kepala daerah wajib memberikan informasi LPPD kepada masyarakat melalui media cetak dan/atau media elektronik; (4) Masyarakat dapat memberikan tanggapan atas informasi LPPD sebagai bahan masukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan pengaturan seperti ini, dimana Kepala Daerah wajib memberikan informasi LPPD kepada masyarakat melalui media cetak dan/atau media elektronik, dan jika hal ini tidak dilaksanakan oleh Kepala Daerah tidak akan mempunyai konsekuensi hukum begitu pula dengan pengaturan masyarakat **dapat** memberikan tanggapan, kata **dapat** ditafsirkan bisa memberikan atau tidak memberikan tanggapan atas informasi LPPD sebagai bahan masukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan dan tentunya jika masyarakat memberikan atau tidak memberikan tanggapan juga tidak membawa konsekuensi apapun.

Persoalan yang belum diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut, adalah tentang model, mekanisme pertanggungjawaban Kepala daerah kepada masyarakat, apakah cukup dengan memberikan informasi lewat publikasi media massa serta mekanisme keberatan yang dapat ditempuh oleh masyarakat jika Kepala daerah tidak menjalankan rencana strategis Pemerintahan Daerah

Jadi dengan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, maka tidak ada pemberhentian kepala daerah ditengah jalan pemerintahannya. Dan sebaliknya jika Kepala Daerah tidak menjalankan dengan baik sebagaimana yang ditentukan dalam renstra, maka rakyat akan mengambil kembali haknya, dalam arti rakyat tidak akan memilihnya kembali pada pemilu berikutnya, karena rakyat sudah kehilangan ketidakpercayaan kepada pemimpinnya/kepala daerahnya. Jadi hanya dengan cara itulah yang dapat dilakukan oleh rakyat secara langsung untuk memberikan sanksi kepada pemimpin daerahnya.

Berbeda jika Kepala Daerah dan/atau wakil kepala Daerah melanggar larangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 UU No.32 tahun 2004, sehingga jika larangan dilanggar maka Pemberhentian (*impeachment*) kepada Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah dapat dilakukan, dengan ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 29, yang pada intinya Pemberhentian Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan Putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD (diputuskan melalui rapat paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota DPRD) bahwa kepala daerah dan atau/wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Selanjutnya Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. DPRD menyelenggarakan rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah dan/wakil kepala daerah kepada Presiden. Presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan/wakil kepala daerah, tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut. Jadi dalam hal ini peran DPRD masih ada, sehingga dapat dikatakan DPRD dapat melakukan "*impeachment*" kepada Kepala Daerah.

F. PENUTUP

F.1. Kesimpulan

1. Urgensi Yuridis Sosiologis Pemilihan Kepala Daerah secara langsung antara lain, mengembalikan kedaulatan rakyat, menciptakan demokratisasi, akuntabilitas Kepala Daerah terpilih, Legitimasi Kepala Daerah semakin kuat, stabilitas pemerintahan dan kekuasaan akan tercipta dengan baik

dengan pemerintahan yang mendapat dukungan dan kepercayaan serta amanat dan mandat dari rakyat.

2. Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung membawa konsekuensi terhadap Akuntabilitas Kepala Daerah. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih tidak lagi bertanggungjawab kepada DPRD, tetapi bertanggungjawab kepada rakyat. Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam konteks akuntabilitas publik mempunyai arti yang sangat penting, dimana dalam ini kepala daerah akan lebih memperhatikan kepentingan rakyat daerah, sehingga harus dibuat dalam pedoman, prosedur, laporan dan standart tertentu mekanisme bentuk pertanggungjawaban guna mewujudkan akuntabilitas publik yang benar-benar konsisten. Oleh karena itu akuntabilitas Kepala Daerah seharusnya merupakan sinergi dari akuntabilitas manajerial, akuntabilitas proses dan akuntabilitas program. Akan tetapi dalam UU No.32 tahun 2004, yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No.3 Tahun 2007 ternyata bentuk pertanggungjawabannya sebatas Kepala Daerah memberikan LKPJ kepada DPRD dan selanjutnya DPRD memberikan tanggapi hanya berupa rekomendasi-rekomendasi kepada kepala daerah untuk perbaikan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan dan jika LKPJ tidak ditanggapi oleh DPRD dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah LKPJ diterima, maka dianggap tidak ada rekomendasi untuk penyempurnaan. Bentuk laporan Keterangan Pertanggungjawaban ini tidak mempunyai konsekuensi hukum sama sekali. Begitu pula dengan pengaturan Kepala Daerah wajib memberikan informasi LPPD kepada masyarakat melalui media cetak dan/atau media elektronik, dan jika hal ini tidak dilaksanakan oleh Kepala Daerah tidak akan mempunyai konsekuensi hukum begitu pula dengan pengaturan masyarakat **dapat** memberikan tanggapan, kata **dapat** ditafsirkan bisa memberikan atau tidak memberikan tanggapan atas informasi LPPD sebagai bahan masukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan dan tentunya jika masyarakat memberikan atau tidak memberikan tanggapan

juga tidak membawa konsekuensi apapun. Jadi dengan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung, dengan bentuk pertanggungjawaban yang berupa Laporan Keterangan Pertanggungjawaban kepada DPRD dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada masyarakat maka tidak akan ada pemberhentian kepala daerah ditengah jalan pemerintahannya

F.2. Saran

1. Pemilihan Kepala Daerah secara langsung begitu urgennya sejalan dengan era otonomi daerah, oleh karena itu Kepala Daerah terpilih hendaknya memperhatikan aspirasi rakyat agar lebih kredibel di mata masyarakat yang telah mempercayakan suaranya pada saat pemilihan Kepala Daerah.
2. Perlu adanya peraturan yang tegas mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada masyarakat, tidak hanya dengan memberikan informasi dengan publikasi saja dan harus ada kejelasan mekanisme komplain jika masyarakat tidak puas terhadap kinerja dari kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Pengaturan pertanggungjawaban tersebut harus membawa konsekuensi hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Assiddiqie Jimly, 2004, "Format Kelembagaan negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945", FH-UII Press, Yogyakarta

Abu Daud Busroh, 1990, "Ilmu Negara", PT Bumi Aksara, Jakarta.

Afan Gaffar, 1999, "Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi", Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

_____, "Beberapa Salah Paham tentang Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia", makalah disampaikan dalam seminar tentang otonomi daerah di Jakarta, 25 April 1999.

Basah, Sjahan, 1994 "Ilmu Negara", Citra Adtya bakti, Bandung.

Duverger, Maurice, 1987, "Teori dan Praktek Tata Negara", Pustaka Tinta Mas, Surabaya.

Eep Syaefullah Fatah, 2001, "Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru", Rosda, Bandung.

Ibnu Tricahyo, 2007, "Pengaturan pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal Dalam rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang Demokratis" Desertasi Program Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum UNIBRAW, Malang

J. Kaloh, 2003, "Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah", Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Kansil, 1991 "Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah", Rineksa Cipta, Jakarta.

M. Hadjon, Philipus, 1999, "Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah, Jakarta

Manan Bagir, 2003, "Teori dan Politik Konstitusi", FH. UII Press, Yogyakarta

_____, 2003, "*Lembaga Kepresidenan*", FH. UII Press, Yogyakarta

Mhd.Shiddiq tdk.Armia,2003" *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*", PT. Pradnya Paramita , Jakarta.

Mansur Fakih, 1998, "*Catatan Perjalanan Panjang Menuju Demokrasi, Pengantar bagi dadang Juliantara, teretas Jalan demokrasi*", Kanisius, Jogjakarata.

Muh.Mahfud MD,2000,"*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*", Rineka Cipta, Jakarta.

Morissan,2005,"*Hukum Tata Negara RI Era Reformasi*",Ramdina Prakarsa, Jakarta.

Muradi,"*Pilkada Langsung Harapan dan Problematika KPUD*", www.pikiran-rakyatcom, Kamis,03 Februari 2005.

Mirzantio Ernanda,2005,"*Tinjauan Yuridis Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Pilkadal) dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah (Tinjauan Terhadap UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)*, Malang.

Nurjaman Asep, "*Urgensi Pemilihan Presiden secara Langsung*", Jurnal Ilmiah Hukum-Legality, Vol-10, No.2, Malang September 2002- Januari 2003.

Prihatmoko Joko J,2005," *Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*", Pustaka Pelajar,Yogyakarta.

Sukarna, 1979," *Sistem Politik*", Bandung

S.H.Sarunjang,2002,"*Pemerintah Daerah di Berbagai Negara Sebuah Pengantar*", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Sutoro Eko,*Dinamika Poilitik Lokal di Indonesia:Pluralisme Dalam Perspektif Lokal*", Makalah Pada Seminar Internasional yang diselenggarakan oleh Yayasan Percik dan the Ford Fondation, Salatiga, 9-13 Juli 2002.

Sedarmayanti, 2003," Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah", CV.Mandar Maju,Bandung.

Toto Sugiarto, "*Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Langsung*", www.sinarharapan.co.id, Rabu 23 Juli 2003.

Wijaya, Angger Jati, 2000, "*Reformasi Pemerintahan Daerah*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

UUD 1945, 2002, "*Sekretariat Jendral MPR RI*"

UU No. 22/1999, " Tentang Pemerintahan Daerah

UU No.32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah

UU No.12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah

Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2007 Tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Masyarakat.

Biodata Penulis

Sulardi, S.H., M.Si

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, Menyelesaikan Studi S1 di Fakultas Hukum UNS Surakarta dan S-2 Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada Yogyakarta. Saat ini sedang menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Aktif dalam berbagai forum ilmiah mengenai Hak Asasi Manusia, Konstitusi, dan Lembaga Negara. Menulis artikel di berbagai media nasional dan lokal. Buku yang sudah ditulis di antaranya ; *Presiden Kolegial Sistem Ketatanegaraan Indonesia Masa Depan*, (2000), *Tata Negara Indonesia Menuju Pembaruan* (1999). *Reformasi Hukum Tak Kunjung Usai*, Proses Terbit.

Sidik Sunaryo, S.H., M.Si.

Dosen pengajar sosiologi hukum, pidana khusus, dan sistem peradilan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang dan S-2 di Program Magister Sosiologi Universitas Muhammadiyah Malang. Saat ini adalah Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang.

Miftachus Sjuhad, S.H., M.H.

Dosen Fakultas Hukum dan Pascasarjana Universitas Widyagama Malang. Menyelesaikan S-1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang dan S-2 Magister Hukum Universitas Widyagama Malang. Penulis juga aktif memberikan advokasi kepada masyarakat lewat Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) di Universitas Widyagama Malang

Tongat, S.H., M.Hum.

Dosen Hukum Pidana dan dosen Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas

Jenderal Soedirman Purwokerto tahun 1991. Lulus Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang tahun 2000. Saat ini sedang dalam proses menempuh pendidikan S-3 di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Penulis adalah Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang. Aktif menulis di berbagai media seperti Jurnal Ilmiah Hukum Legality, Majalah Mahkamah Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, Suara Muhammadiyah. Buku yang sudah ditulis diantaranya adalah Tindak Pidana Terhadap Subyek Hukum Tinjauan Terhadap Tindak Pidana Terhadap Subyek Hukum Dalam KUHP, Pidana Seumur Hidup dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia.

Catur Wido Haruni, S.H., M.Si., M.Hum.

Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Negeri Jember dan S-2 di Program Magister Sosiologi Universitas Muhammadiyah Malang serta S-2 Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Malang. Saat ini sebagai Ketua Program Studi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang dan Ketua Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang serta anggota Asosiasi pengajar HTN-HAN Jawa Timur.

Bayu Dwiwiddy Jatmiko, S.H., M.Hum.

Dosen pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang. Menyelesaikan pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Tadulako Palu dan S-2 di Magister Humaniora Universitas Brawijaya Malang. Penulis saat ini adalah Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang.

PEDOMAN PENULISAN JURNAL KONSTITUSI

Jurnal Konstitusi adalah media empat-bulanan yang diterbitkan oleh Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang 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 Diciutkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.
5. Prijono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

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 3 rd 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 : every_ariani@yahoo.co.id.