

JURNAL KONSTITUSI



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Volume 6 Nomor 3, September 2009

- Quick Count: Hak Atas Informasi atau Pembohongan Publik?
Abdul Wahid
- Kesadaran Berkonstitusi Dalam Kaitan Konstitusionalisme
H.M. Laica Marzuki
- Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai
H. Abdul Latif
- Refleksi Yuridis Pilpres 2009
Sudi Prayitno
- Implementasi dan Implikasi Putusan MK Terhadap Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia
Muhammad Bahrul Ulum dan Dizar Al Farizi
- Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)
Veri Junaidi
- Efektivitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara di Indonesia
Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan
- Daniel S. Lev Tentang Sebuah Negeri yang Bukan Negeriku
Feri Amsari
- Menggagas Bantuan Hukum Bagi Rakyat Miskin
Fahrul Muzaqqi



JURNAL KONSTITUSI

Volume 6 Nomor 3, September 2009

TIDAK DIPERJUAL – BELIKAN

Membangun Konstitusionalitas Indonesia Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi

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.

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Jl. Medan Merdeka Barat No.6, Jakarta 10110
Telp. (021) 23529000: Fax. (021) 3250177
P.O. Box. 999 Jakarta 10000
www.mahkamahkonstitusi.go.id
e-mail: jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id



JURNAL KONSTITUSI

Dewan Pengarah:

Moh. Mahfud MD
Abdul Mukthie Fajar
Achmad Sodiki
Harjono
Maria Farida Indrati
Maruarar Siahaan
H.M. Akil Mochtar
H. Muhammad Alim
H.M. Arsyad Sanusi

Penanggung Jawab: Janedjri M. Gaffar

Pemimpin Redaksi: Rizal Sofyan Gueci

Wakil Pemimpin Redaksi: Rofiqul-Umam Ahmad

Redaktur Pelaksana: Jeffriyanto

Redaktur: Feri Amsari, Abdullah Yazid, Miftakhul Huda, RNB Aji

Sekretaris Redaksi: Lulu Anjarsari. P

Tata Letak dan Desain Sampul: Nur Budiman

Alamat Redaksi: Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat

Telp. 021-23529000 ps. 213, Faks. 021-3520177

e-mail: jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id

Redaksi mengundang para akademis, pengamat, praktisi, dan mereka yang berminat untuk memberikan tulisan mengenai putusan MK, hukum tata negara dan konstitusi.

Tulisan dapat dikirim melalui pos atau e-mail dengan menyertakan foto diri. Untuk rubrik “Analisis Putusan” panjang tulisan sekitar 5000-6500 kata, untuk rubrik “Wacana Hukum dan Konstitusi” sekitar 6500-7500 kata, untuk rubrik “Akademika” sekitar 6500-7500 kata, dan untuk rubrik “Resensi Buku” sekitar 1500-2000 kata. Tulisan yang dimuat akan diberi honorarium.

Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi MK



JURNAL KONSTITUSI

Volume 6 Nomor 3, September 2009

Daftar Isi

| | |
|--|-----|
| Pengantar Redaksi | v |
| Analisis Putusan | |
| • Quick Count: Hak Atas Informasi atau Pembohongan Publik? Abdul Wahid | 1 |
| Wacana Hukum dan Konstitusi | |
| • Kesadaran Berkonstitusi Dalam Kaitan Konstitusionalisme H.M. Laica Marzuki | 19 |
| • Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai H. Abdul Latif | 25 |
| • Refleksi Yuridis Pilpres 2009 Sudi Prayitno | 53 |
| • Implementasi dan Implikasi Putusan MK Terhadap Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia Muhammad Bahrul Ulum dan Dizar Al Farizi | 83 |
| • Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU) Veri Junaidi | 103 |
| Akademi | |
| • Efektivitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara di Indonesia Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan | 145 |

Daftar Isi

Profil Tokoh

- Daniel S. Lev Tentang Sebuah Negeri yang Bukan Negeriku
Feri Amsari..... 177

Resensi

- Menggagas Bantuan Hukum Bagi Rakyat Miskin
Fahrul Muzaqqi..... 199

Biodata Penulis..... 205

Pedoman Penulisan *Jurnal Konstitusi* 209

Formulir Berlangganan 213

Pengantar Redaksi



Jurnal *Konstitusi* kali ini memasuki Volume 6 Nomor 3. Kembali hadir menyapa pembaca, Jurnal *Konstitusi* menyuguhkan beberapa tulisan menarik yang telah kami seleksi berkali-kali dari banyaknya tulisan yang masuk ke meja redaksi. Jadi, bila tulisan anda belum dapat mengisi salah satu rubrik di jurnal kami, hemat kami bukan berarti tulisan tersebut jelek, namun bisa jadi tema yang dihadirkan kurang aktual, analisis kurang tajam, penulisan kurang sistematis, dan seterusnya.

Kami senantiasa mendorong pembaca dan penulis agar memperbaiki diri, karena jurnal kami juga senantiasa diupayakan untuk senantiasa dapat terbit tepat waktu dengan tema-tema terbaik untuk menambah pengayaan intelektual kita.

Selanjutnya, rubrik andalan yang senantiasa kami harapkan partisipasi dari segenap pembaca untuk menulis adalah *analisis putusan*. Tulisan Abdul Wahid, Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Malang (Unisma) berjudul “*Quick Count: Hak Atas Informasi atau Pembohongan Publik?*” mengetengahkan substansi yang cukup bagus sekaligus mengajak kita untuk mendiskusikan ulang mengenai *quick count*. Dalam ulasannya, Abdul Wahid menakar cara kita (masyarakat) menyikapi *quick count*: apakah dinilai sebagai hasil penelitian atau survei pada umumnya, yang bisa

jadi benar atau salah? Abdul Wahid dalam ulasannya berupaya untuk membaca kemungkinan adanya upaya pendustaan publik melalui survei dan poling-poling yang dilakukan. Beliau pun memberikan perbandingan di beberapa negara di dunia terkait model penghitungan cepat serupa.

Pada rubrik *wacana hukum dan konstitusi*, kami menghadirkan tulisan H.M. Laica Marzuki berjudul *Kesadaran Berkonstitusi dalam Kaitan Konstitusionalisme* yang menuturkan mengenai nilai penting mengenai kesadaran berkonstitusi. Uraian singkat Hakim Konstitusi periode pertama itu mencoba mengingatkan betapa pentingnya ditumbuhkembangkannya kehidupan yang menjunjung semangat nilai-nilai konstitusional. Tulisan berikutnya adalah karya Abdul Latif berjudul *Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Perspektif Koalisi Multi Partai*. Guru besar hukum tata negara Universitas Muslim Indonesia (UMI) Makasar ini menyoroti ketentuan pemilu di Indonesia berdasarkan Pasal 6A UUD 1945, terutama dalam hubungannya dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, yang substansinya mengatur mengenai sistem *electoral law*, *electoral process*, dan *law enforcement*. Sistem *electoral law* meliputi sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pembagian daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, metode penentuan pemenang/penetapan calon terpilih dengan aplikasi sistem pemilu yang digunakan, dst.

Selanjutnya tulisan Sudi Prayitno berjudul *Refleksi Yuridis Pilpres 2009*. Sudi merefleksikan masalah-masalah yuridis yang muncul pasca pelaksanaan pilpres 2009 kemarin, mulai dari adanya kelemahan aturan perundang-undangan, kelemahan penyelenggara pilpres, minimnya sosialisasi tentang informasi pilpres, lemahnya pemahaman terhadap peraturan perundang-undangan, hingga rendahnya partisipasi masyarakat. Ia memberikan terobosan beberapa hal mengenai apa saja yang harus dibenahi agar dalam pemilihan presiden mendatang, kejadian kemarin tidak terulang lagi, atau setidaknya bisa diminimalisir.

Artikel selanjutnya ditulis oleh Muhammad Bahrul Ulum dan Dizar Al Farizi. Keduanya adalah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember sekaligus pemenang lomba karya tulis Mahkamah Konstitusi RI tahun 2009. Judul artikelnya adalah *Implementasi dan*

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia. Setidaknya ada tiga hal yang dititikberatkan kedua penulis dalam memandang implementasi dan implikasi Putusan MK terkait hak konstitusional warga negara Indonesia. Pertama, melihat penerapan dan penguatan hak konstitusional warga negara pasca putusan MK tersebut. Kedua, melihat apakah putusan MK tersebut melampaui kewenangan MK sendiri dengan karena adanya sifat mengatur dalam putusan tersebut. Ketiga, untuk mengetahui alasan putusan dibacakan dua hari sebelum hari pemilu presiden.

Veri Junaidi ikut memberikan wacana hukum dengan tulisannya yang berjudul *Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis, Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU)*. Dalam tulisannya, Very mengulas sistem penegakan hukum pemilu, di antaranya tentang keterkaitan pemilu dengan demokrasi, desain dan sistem penegakan hukum pemilu yang berlaku di Indonesia, serta permasalahan dan efektivitas sistem dalam menjaga kewibawaan hasil pemilu. Untuk rubrik Profil Tokoh kali ini yang ditulis Feri Amsari mengemukakan figur peneliti terkemuka yaitu Daniel S. Lev. Sedangkan resensi buku ditulis oleh Fahrul Muzaqqi yang menyigi buku karya Frans Hendra Winarta berjudul *Probono Publico, Hak Konstitusional Fakir Miskin untuk Memperoleh Bantuan Hukum*.

Redaktur Jurnal Konstitusi sangat berharap tulisan-tulisan yang disuguhkan pada rubrik kami, benar-benar memberikan kontribusi positif bagi pembaca, sekaligus membantu merangsang daya produktivitas masyarakat intelektual Indonesia pada umumnya.

Selamat membaca.

Salam,

Redaksi

QUICK COUNT: HAK ATAS INFORMASI ATAU PEMBOHONGAN PUBLIK?

Abdul Wahid

*Dekan Fakultas Hukum Unisma,
Visitor pada International Islamic University of Malaysia
Penulis Buku "Negeri Tanpa Kelamin"*

ABSTRAK

Right upon information is one of fundamental rights sticking inside everybody. This right is guaranteed in the Indonesian constitution. Even if it has been guaranteed constitutionally, often this right still causes suits by someone or a group of people perceiving lost or threatened by their self interests, especially the political interests. These threatening sides also have rationale reasons, because of the role of the information disseminator assessed dishonest, not objective, or taken somebody's side or "group of interests" in disseminating public information. Even though Mahkamah Konstitusi wins the request of the requester in "quick count" or survey organization, which is used as an information disseminator, still, people prosecute so that the role they play will not lose the foundation of normal accountability.

Keywords: *information disseminator, human rights, survey organization*

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang mengabulkan tuntutan Denny JA dan Umar S Bakry dari Asosiasi Riset Opini Publik Indonesia (AROPI) (hanya beberapa hari sebelum Piplres 2009 tanggal 8 Juli dilaksanakan) disambut baik oleh beberapa pihak, khususnya pemohon dan KPU, meski ada beberapa pihak yang "kurang bisa menerimanya".

Ketua KPU Abdul Hafiz Anshary misalnya menilai pengumuman hasil survei pada hari tenang dan 'quick count' saat hari pemilu tidak mengganggu. KPU adalah lembaga pelaksana UU, sehingga sudah seharusnya menghargai produk UU termasuk keputusan MK tersebut. Apalagi, putusan MK itu adalah putusan final dan mengikat. Di sisi lain Hafiz mengaku khawatir hasil itu akan mengganggu konsentrasi pemilih akan hasil penghitungan cepat tersebut. Jika terdapat hasil yang berbeda dari hasil penghitungan cepat dengan hasil dari KPU, maka KPU akan melakukan penghitungan manual yang akan menjadi patokan serta hasil resmi penghitungan yang diakui oleh UU Pemilu.

Terlepas bagaimana KPU sebagai "mesin" suksesi atau pemilu menyikapi putusan MK, yang jelas putusan yang sudah dijatuhkan oleh MK merupakan produk yuridis yang berhubungan dengan masalah hak asasi manusia (*human right*), khususnya hak atas informasi, hak memberi informasi, atau hak menerima informasi.

Baik hak memberi maupun menerima informasi, keduanya sama-sama merupakan ruh dari konstruksi negara demokrasi yang berlandaskan atas hukum (*rechstaat*). Pemohon yang merasa dirinya berkedudukan sebagai pemberi informasi telah melakukan upaya secara benar melalui jalur hukum untuk menuntut perlindungan atau jaminan kepastian hukum atas hak asasinya yang merasa "dikurangi" secara yuridis.

Dalam kapasitas itu, pemohon bermaksud menempatkan proses penyelesaian secara yuridis sebagai jalan keluar untuk mewujudkan kepastian atau legalitas tindakan-tindakannya yang berhubungan dengan hak menyebarkan informasi kepada publik, yang penyebarannya ini diorientasikan demi menegakkan kedaulatan negara hukum dan demokrasi.

Menurut Franz Magnis Suseno¹ secara moral politik setidaknya ada empat alasan utama orang menuntut agar negara diselenggarakan (dijalankan) berdasarkan atas hukum yaitu: (1) kepastian hukum, (2) tuntutan perlakuan yang sama, (3) legitimasi demokrasi, dan (4) tuntutan akal budi. Sementara Adnan Buyung Nasution dan Von Savigny berpendapat negara hukum tidak bisa dilepaskan dari konstruksi negara demokrasi. Hukum yang adil hanya ada dan

¹ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia pustaka Utama, 1994), hlm. 295.

bisa ditegakkan di negara yang demokratis. Dalam negara yang demokrasi, hukum diangkat, dan merupakan respon dari aspirasi rakyat. Oleh sebab itu hukum dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.²

Negara hukum (*Rule of Law*) untuk Republik Indonesia antara lain harus mengacu pada Pembukaan UUD 1945 dan Pancasila yang menyebutkan bahwa negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Negara hukum Republik Indonesia harus menganut asas dan konsep Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. (1) Asas ketuhanan (mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang anti agama dan anti ajaran agama), (2) asas kemanusiaan (mengamanatkan bahwa hukum nasional harus menjamin dan melindungi hak asasi manusia), (3) asas kesatuan dan persatuan (mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia, serta berfungsi sebagai pemersatu bangsa), (4) asas demokrasi (mengamanatkan bahwa kekuasaan harus tunduk pada hukum yang adil, dan demokratis), (5) asas keadilan sosial (mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama dan bahwa semua orang sama di hadapan hukum).³

Proses penyelesaian secara yuridis yang diajukan oleh pemohon (lembaga survei) kepada MK merupakan bagian dari upaya memperjuangkan hak asasi manusia (HAM), yang permohonan ini bisa diajukan oleh setiap warga negara. Lembaga ini menunjukkan pada masyarakat, bahwa negeri (negara hukum) ini sudah menyediakan saluran legal untuk memperjuangkan hak-haknya, yang (merasa) dirugikan oleh siapapun, termasuk oleh pembentuk peraturan perundang-undangan.

Masalahnya, bagi masyarakat, kemenangan pemohon (lembaga survei) tidaklah otomatis menutup "eksaminasi sosial dan moral",

² Purnadi Purbacaraka dan M. Chaidir Ali, *Disiplin Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm.18-24.

³ Mochtar Kusumaatmadja, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang*, (Bandung: Padjadjaran, Alumni, 1995), hlm. 8.

karena kemenangan pemohon juga berhadapan dengan realitas (*das sein*) dari hak-hak masyarakat, yang bukan tidak mungkin memang layak dipertanyakan. Menginvestigasi, mempetanyakan, atau mengadili "lembaga pengadil sosial-politik" semacam lembaga survei, merupakan cermin hak kebebasan mendapatkan dan mempertanggungjawabkan setiap bentuk informasi yang berkembang di masyarakat.

Kesejatian Informasi

Dalam pengertian umum, informasi menunjuk pada ketersediaan beraneka ragam bahan yang umumnya pula pengetahuan atau sesuatu yang dianggap bahan komunikasi. Sebagai bahan pengetahuan, ia terdapat di dalam berbagai bentuk dan tampilan baik yang disajikan maupun tidak untuk disajikan (publikasi). Sebagai bahan komunikasi, ia menjembatani antara dua pihak atau lebih baik sebagai subjek maupun objek komunikasi. Seseorang memerlukan bahan yang dapat menambah pengetahuannya tentang bagaimana cara terbaik untuk berada di Jakarta merupakan pengetahuan, dan setelah mengetahui itu semua, dengan bahan yang ada terjadi pula komunikasi. Ketika seseorang menimbang cara apa yang terbaik untuk ke Jakarta setelah mendapat informasi adanya aneka transportasi yang tersedia, maka saat itu terjadi komunikasi baik dengan dirinya sendiri (untuk menentukan pilihan) atau mungkin pula dengan orang lain misalnya didiskusikan. Demikian itu hakekat informasi.⁴

Pengertian di atas lebih kurang sama dengan pandangan lembaga negara National Institute of Standards and Technology (NIST) Amerika Serikat⁵, yang menyebutkan: "*Information means any communication or representation of knowledge such as facts or data, in any medium or form, including textual, numerical, graphic, cartographic, narrative, or audiovisual forms*". (Informasi mengandung makna komunikasi atau representasi dari pengetahuan misalnya fakta-fakta atau data, dalam berbagai tempat maupun bentuk, termasuk tekstual, angka, grafik, kartografi, narasi, atau aneka bentuk audiovisual").

⁴ Imam Kabul, *Dinamika Hukum Informasi*, (Jakarta: Nirmana Media, 2007), hlm. 1

⁵ http://www.nist.gov/director/quality_standards.htm Akses 20 Januari 2006

Thailand yang merupakan negara pertama di kawasan Asia Tenggara (disusul Filipina, Jepang, dan Indonesia) yang memberikan perhatian besar dalam kebebasan akses informasi publik memberikan definisi perihal informasi sebagai berikut⁶: *“Information means a material which communicates matters, facts, data or anything, whether such communication is made by the nature of such material itself or through any means whatsoever and whether it is arranged in the form of a document, file, report, book, diagramme, map, drawing, photograph, film, visual or sound recording, or recording by a computer or any other method which can be displayed”*. (Informasi adalah segala sesuatu yang dapat dikomunikasikan atau yang dapat menerangkan suatu hal dengan sendirinya atau melalui segala sesuatu yang telah diatur dalam bentuk dokumen, file, reportase, buku, diagram, peta, gambaran, foto, film, secara visual atau rekaman suara, atau rekaman melalui komputer atau dengan berbagai metode yang dengannya dapat menjadi bahan tampilan).

Pihak Koalisi Kebebasan untuk Informasi mencantumkan definisi Informasi Publik sebagaimana tertera dalam RUU versi Koalisi tahun 2002. Menurut Koalisi, *“Informasi Publik adalah segala sesuatu yang dapat dikomunikasikan atau yang dapat menerangkan suatu hal dengan sendirinya dalam bentuk format apapun, atau pernyataan lisan pejabat Badan Publik yang berwenang, yang dihasilkan, dikelola, atau dihimpun dari sumber-sumber lain sehingga berada di dan dimiliki oleh suatu Badan Publik”*.⁷

Toby Mendel memaparkan sebagai berikut: *“Information includes all records held by a public body, regardless of the form in which the information is stored (document, tape, electronic recording and so on), its source (whether it was produced by the public body or some other body) and the date of production. The legislation should also apply to records which have been classified, ...”*⁸ (Informasi mencakup semua rekaman yang dimiliki oleh suatu badan publik, yang tertuang dalam berbagai bentuk tanpa kecuali, bersumber baik dari badan

⁶ Official Information Act Kerajaan Thailand, B.E. 2540 (1997) Bagian 4, www.krisdika.go.th/law/text/lawpub/e02092540/text.htm

⁷ Versi Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 22 Oktober 2004, <http://kebebasan-informasi.blogspot.com/> RUU ini diberi title tambahan yakni Transparansi sehingga Selengkap menjadi RUU Transparansi dan Kebebasan Memperoleh Informasi Publik.

⁸ Toby Mendel, *The Public's Right to Know (Principles on Freedom of Information Legislation)*, (London: Article19), hlm. 5.

publik maupun badan lainnya) dan masa produksinya. Legislasi seharusnya juga berbentuk rekaman yang telah diklassifikasi, ...”

Republik India dalam *The freedom of Information Bill* mendefinisikan Informasi cukup ringkas, dalam Bab 1 Artikel 2 (d) berbunyi: “*information means any material in any form relating to the administration, operations or decisions of a public authority*” (Informasi bermakna bahan apa pun dan dalam bentuk apa saja yang berkenaan dengan administrasi, pelaksanaan atau keputusan-keputusan dari suatu lembaga publik yang berwenang). Dengan demikian, India memiliki kesamaan dengan negara-negara lain pada umumnya yakni memandang informasi itu adalah bahan dari berbagai bentuk, antara lain dapat berupa hal-hal yang menyangkut keadministrasian, informasi tentang pelaksanaan sesuatu serta informasi berupa keputusan-keputusan pejabat publik. Hanya saja India lebih menekankan pada status kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga publik. Yang terakhir ini memiliki persamaan dalam pandangan negara Bulgaria.⁹

Dalam angka 1 pasal 1 UU Nomor 14 tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik menyebutkan, bahwa . Informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tandatanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun nonelektronik. Sedangkan Informasi Publik disebutkan dalam angka 2, yakni informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu Badan Publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan Badan Publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Berdasarkan sejumlah pikiran tersebut dapat dipahami, bahwa informasi mengandung keterangan, gagasan, ide-ide, atau pernyataan, dan aspek-aspek lainnya yang berelasi dengannya, yang bisa didengar atau dibaca sebagai fakta atau obyektivitas, yang disampaikan melalui peralatan (teknologi) atau proses dialektika

⁹ Imam Kabul, *Op.Cit*, hlm. 3-4.

(komunikasi) yang dilakukan seseorang atau lebih, atau institusi-institusi di masyarakat, atau badan publik.

Jaminan Atas Hak Informasi

Most basically, human rights derive from the mere fact of being human; they are not the gift of a particular government or legal code. (Yang paling mendasar, hak-hak asasi manusia murni berasal dari fakta adanya manusia; bukan atas hadiah dari suatu pemerintahan tertentu atau kitab hukum tertentu.) (Shashi Tharoor)

Dalam Pasal 19 UDHR (*Universal Declaration of Human Rights*) disebutkan, bahwa setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan (informasi) dan pendapat dengan cara apa pun dan dengan tidak memandang batas-batas.

Dalam pasal 23 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga dipertegas, bahwa setiap orang bebas untuk mempunyai, mengeluarkan dan menyebarluaskan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan atau tulisan melalui media cetak maupun elektronik dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan bangsa.

Paton pernah pula mengingatkan, suatu kepentingan merupakan sasaran dari hak, bukan hanya karena ia *dilindungi* oleh hukum, tetapi juga karena adanya *pengakuan* terhadapnya. Hak itu ternyata tidak hanya mengandung unsur perlindungan dan kepentingan, melainkan juga kehendak. Ketika ada hak yang dilanggar, sejatinya terkandung kekuatan untuk “mengamputasi” kehendak. Persoalannya kemudian, bagaimana citra suatu bangsa atau negara yang yang di dalamnya bersemayam praktik yang bermodus “mengamputasi” kehendak (kepentingan/hak).

Secara tidak langsung Roscoe Pound juga membenarkan, bahwa hukum yang diperlukan dalam negara itu dipergunakan untuk menjamin kepentingan (interests) dengan tiga kategori utama (a) *public interests*; (b) *individual interests*; (c) *social interests*.¹⁰

¹⁰ Sunardi, dkk, *Hukum Humanis*, (Jakarta: Nirmana Media, 2009), hlm. 3.

Tiga tepentingan (kepentingan publik, kepentingan individu, dan kepentingan sosial) yang dijamin oleh norma yuridis yang ditawarkan Pound tersebut tidaklah main-main, pasalnya tiga kepentingan yang dijamin merupakan konvergensi kepentingan strategis yang bermuatan hak eksklusif (terbatas sebagai hak pribadi dan individu) dan hak inklusif (hak yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat secara luas atau lintas golongan dan sektor), yang salah satunya berupa hak atas informasi (*right for information*).

Dalam hak informasi, terdapat hak individu dan sosial-publik. Ketika seseorang menjadi jurnalis atau peneliti, dalam amanat yang diregulasikan kepadanya, terumus kepentingan individu sebagai warga negara untuk mendapat informasi sesuai dengan yang "dikehendaknya", sementara sebagai pilar dan mediator publik, dirinya mempunyai tanggungjawab untuk memburu dan mendapatkan informasi, serta menyampaikannya kepada masyarakat ketika informasi sudah diperolehnya.

Pemenang hadiah Nobel bernama Sean Bride berdialog dengan wartawan usai menerima penghargaan: "menurut anda, dari sekian hak-hak asasi manusia, apa hak utama masyarakat dan bangsa di muka bumi ini?, Tanya wartawan "hak untuk mendapatkan informasi dan kebebasan berpendapat", demikian jawab Sean Bridge. Dari hak informasi dan kebebasan berpendapat ini, masyarakat dan bangsa akan bisa meningkatkan kualitas diri, mengakses nilai-nilai, atau melakukan banyak perubahan dalam hidupnya.

Kenapa harus hak itu yang diutamakan oleh sang pemenang hadiah Nobel? Barangkali jawabannya sejalan dengan adagium "pena itu lebih tajam dibandingkan dengan pedang" atau tajamnya pena masih lebih tajam dibandingkan pedang. Pedang bisa menyembelih seseorang, tetapi sekali pena (media) digunakan untuk menjadi alat menembak, menyembelih, dan menghancurkan hal-hal positif, maka bukan hanya seorang manusia yang bisa menjadi korbannya, tetapi bisa ratusan ribu nyawa manusia dan berlaksa harta benda menjadi korbannya.

Kita mafhum, bahwa pena (media) atau hasil survei adalah salah satu produk kreasi, yang menggambarkan kekuatan berperannya media informasi, atau jalan strategis mengembangkan kualitas dan kuantitas intelektual (pendidikan), moral, budaya, politik, ekonomi,

ideologi, dan agama, yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat, khususnya masyarakat yang sedang membangun demokrasi atau mewujudkan idealisme Indonesia sebagai negara hukum.

Lewat kekuatan "semi jurnalistik" seperti lembaga survei yang diteruskan atau disebarkan menjadi atau dalam bentuk "quick count", hak mendistribusikan informasi dan ekspresi kebebasan berpendapat bisa dikembangkan, dan disebarkan sebagai substansi pbumian (penyebaran informasi dan nilai-nilai) ke tengah masyarakat lokal, nasional, dan bahkan global atau menghadirkan (mewujudkan) "lintas demokrasi", sehingga masyarakat bisa menjadi lebih cerdas, lebih terdidik, dan mempunyai kekuatan untuk melakukan banyak pembaharuan di masyarakat.

Jepang,¹¹ Inggris¹² maupun Amerika Serikat¹³ lebih menekankan pada sisi cara atau mekanisme, artinya semua informasi diupayakan mudah diperoleh (baik sarana maupun mekanisme perolehan)¹⁴ oleh setiap orang. Bahkan, kata setiap orang itu lebih dimaknai bebas tanpa batasan kewarganegaraan dari peminta informasi.

Setiap orang atau lembaga survei memang berhak mencari dan menyampaikan informasi, akan tetapi dalam ranah ini saja tidak ada "kemutlakan", karena pencari atau penyebar informasi akan dihadapkan oleh sisi spesial atau terkadang pengecualioian yang berhubungan dengan "negara".

Dalam kehidupan sehari-hari, item-item yang menyebabkan suatu informasi tidak dapat diakses tak jarang diartikan sebagai substansi kemutlakan untuk tidak memberi kesempatan adanya akses informasi oleh masyarakat umum. Di sinilah kemudian dirasakan sebagai implementasi nyata dari fakta kekuasaan negara, untuk bertindak atau tidak bertindak; mengijinkan sesuatu atau

¹¹ Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs <http://www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/translation.htm>. For a detailed analysis and comparison with US law, see Lawrence Repeta and David M. Schultz, Japanese Government Information: New Rules For Access - The 2001 Information Disclosure Law, and a Comparison with the U.S. FOIA, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/japanfoia.html>.

¹² Freedom of Information Act 2000 <http://www.cfoi.org.uk/foiact2000.html><http://www.cfoi.org.uk/foiact2000.html>.

¹³ Freedom of Information Act, 5 USC 552, 1966, http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html.

¹⁴ Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996, http://www.epic.org/open_gov/efoia.html.

tidak mengizinkan sesuatu dan sebagainya. Fries Emerson-nya suatu negara.¹⁵

Amerika Serikat menentukan sembilan kategori yang masuk dalam daftar pengecualian, masing-masing:

- *National security*; (Keamanan Nasional)
- *Internal agency rules*; (Aturan internal kelembagaan)
- *Information protected by other statutes*; (Informasi yang dilindungi oleh Undang-undang)
- *Business information*; (Informasi Bisnis)
- *Inter and intra agency memos*; (Kesepakatan antar lembaga)
- *Personal privacy*; (Rahasia Pribadi)
- *Law enforcement records*; (Rekaman penegakan hukum)
- *Financial institutions and oil wells data*; (Data sumur minyak dan institusi keuangan)
- *Appeals of denials or complaints about extensive delays can be made internally to the agency concerned or to the federal courts.* (Banding atas Penolakan atau tuntutan mengenai penundaan dapat dibuat secara internal kepada suatu lembaga atau pengadilan federal.)¹⁶

Memang oleh sebagian pengamat hal tersebut diterjemahkan sebagai faktor yang menghambat perkembangan demokrasi oleh sebab miskinnya informasi yang dapat dimiliki oleh khalayak umum. Miskinnya informasi ini dianggap sebagai rongga penyekat keterlibatan masyarakat dalam rangka turut partisipasi dalam proses pengambilan kebijakan publik. Ruang publik dirasakan sempit dan pengap dan pada akhirnya, publik hanya harus rela menerima apa yang telah diputuskan sebagai suatu kebijakan. Publik hanya terlibat ketika suatu kebijakan itu sampai pada tahap sosialisasi. Fenomena yang demikian ini sering menjadi komoditas dari berbagai pihak baik yang disuarakan secara pribadi maupun atas nama lembaga.¹⁷

¹⁵ Distribusi Informasi Publik tergantung pada kebijaksanaan negara. Dalam pengertian ini dapat dihubungkan dengan definisi Thomas R. Dye tentang Kebijakan negara yang mengatakan: "*is what ever governments choose to do or not to do*" (apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Lihat Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta: Penerbit Bumi Aksara, 2002), hlm. 18.

¹⁶ Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996, http://www.epic.org/open_gov/efoia.html.

¹⁷ Imam Kabul, *Op.Cit.*, hlm. 15.

Masalahnya sekarang, bagaimanakah idealnya masyarakat menilai produk "quick count", apakah masyarakat harus mempercayainya secara mutlak atau tanpa sikap kritis? Ataupun masyarakat menilainya layakny hasil penelitian atau survey pada umumnya, yang bisa obyektif apa yang diperolehnya, dan bisa pula salah?

Karena produk "quick count" tidak secara langsung bersentuhan (berelasi) dengan negara, tetapi diperoleh atas nama masyarakat, yakni dari masyarakat dan dikembalikan lagi sebagai informasi kepada masyarakat, maka bukan dianggap sebagai "rahasia negara" atau bukan "kepentingan negara", tetapi sebagai kepentingan publik. Dalam ranah kepentingan publik ini, lembaga survei memang berhak memperoleh informasi dari masyarakat dan menyebarkan kembali informasi ini kepada masyarakat.

Membaca Kemungkinan Sisi "Pendustaan" Publik

Meskipun sudah jelas disebutkan sebagai hak bagi lembaga survei untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat, tetapi gugatan (pertanyaan kritis) masyarakat kepada lembaga survei tidak akan berhenti, mengingat yang dimainkan atau diperankan oleh lembaga survei, adalah berelasi dengan hak-hak masyarakat secara makro.

Eksistensi lembaga survei muncul ke permukaan dan popularitasnya sangat dominan di masyarakat. Survei-survei maupun *polling-polling* yang telah dilakukan, baik untuk pemilu legislatif maupun pilpres sekarang ini, sejujurnya sangat memengaruhi opini publik. Begitu pula, pada pemilu-pemilu lokal untuk memilih gubernur maupun bupati, lembaga survei selalu berada di garda depan untuk melakukan survei maupun *polling*. Pendeknya, semua lembaga survei naik daun dan diminati tim-tim sukses, baik dari parpol maupun calon-calon pemimpin.¹⁸

Tak kurang, tingkat popularitas lembaga survei juga dibarengi kontroversi yang menyelimuti. Misalnya, masyarakat luas menganggap lembaga tersebut tidak netral dari *politic of interest* tim sukses untuk memenangkan pemilihan. Selain itu, kinerja lembaga survei dianggap hanya menjadi *the opinion makers*, yang hendak memengaruhi pemilih terhadap salah satu parpol maupun calon

¹⁸ Ismatillah A. Nu'ad, *Menyoal Sisi Negatif Quick Count*, Jawa Pos, 9 Juli 2009.

pemimpin. Tak ayal, lembaga survei tidak malah menumbuhkan iklim demokratisasi publik, melainkan menebar kebohongan publik lewat hasil-hasil survei maupun *polling* yang dibuat.

Sebagai bahan perbandingan, Di Amerika, sebagai negara bapak demokrasi, kontroversi lembaga survei ternyata juga terjadi. Lembaga survei dianggap lebih tertarik pada industrialisasi dan bisnis atau pembentukan opini publik dengan menarik perhatian media massa ketimbang mengungkap opini publik yang sesungguhnya. Salah satu lembaga survei terbesar di AS bernama Gallup Poll yang dianggap sebagai *think-thank* pembentuk opini publik lewat survei maupun *polling-polling*-nya. Gallup ditengarai berselingkuh dengan kekuasaan yang menginginkan tercapainya kesuksesan politik di Negara Paman Sam.¹⁹

Lembaga-lembaga survei di sejumlah negara berkembang, khususnya yang sedang giat "membangun" demokrasi, juga tidak sedikit yang diragukan kejujuran moralnya oleh masyarakat, setidaknya digugat dengan sikap kritis seperti adanya *polling* terhadap keberadaan lembaga survei politik, yang tidak sedikit menghasilkan sikap kegamangan atas kinerja lembaga survei.²⁰

Lewat buku berjudul *The Opinion Makers: An Insider Exposes The Truth Behind The Polls* (2008), misalnya, yang ditulis David W. Moore, terbongkar kebobrokan lembaga survei itu. David adalah mantan orang dalam Gallup Poll yang seakan-akan berbalik arah (*turn around*) menguliti lembaga survei paling kontroversial tersebut. Buku yang ditulis David nyaris mirip dengan karya John Perkins (*Confession of An Economic Hitman*, 2005), yakni kesaksian orang dalam yang mencoba "bertobat", lalu mendeskripsikan kebobrokan lembaga yang semula menjadi tempat kerjanya.²¹

David pernah bekerja di Gallup sejak Maret 1993 sampai April 2006. Pada 2008, buku *The Opinion Makers* terbit kali pertama di AS dan langsung direspons para penggiat lembaga-lembaga survei di sana. David dianggap telah menjilat ludah sendiri karena mengisahkan kinerjanya selama ini. Kontroversi Gallup Poll saat David masih bekerja adalah sewaktu Konvensi Partai Republik. Saat itu, Bush unggul 3 persen, lalu naik 7 persen setelah konvensi,

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Ilham Budiawan, *Politisasi Survei dan Demokrasi*, (Malang: Permata Hati, 2008), hlm. 2.

²¹ Ismatillah A. Nu'ad, *Op.Cit.*

kemudian bertambah lagi 6 persen sepuluh hari berikutnya hingga akhirnya mengungguli elektabilitas Senator John Kerry dari Partai Demokrat dengan 55 persen versus 42 persen.²²

Lembaga seperti Gallup Poll sebenarnya menjadi renungan bagi lembaga survei di Indonesia supaya melakukan kinerja secara lebih profesional dan bersikap independen. Di satu sisi, masyarakat Indonesia masih membutuhkan lembaga survei. Di sisi lain, kepercayaan itu hendaknya tidak dipersalahkan. Sebab, bagaimanapun, Indonesia baru dua kali melaksanakan pemilu yang benar-benar dilakukan secara langsung dan demokratis. Kiranya awal ini tak dinodai dengan lembaga survei yang bekerja tidak profesional, melainkan demi industrialisasi dan bisnis semata.

Ada kata mutira *"the danger of small mistakes is that those mistakes are not always small"* atau bahayanya kesalahan-kesalahan kecil adalah bahwa kesalahan-kesalahan itu tidak selalu kecil, yang sebenarnya mengingatkan kita untuk tidak gampang mengabaikan atau "memasturbasi" masalah kecil, apalagi masalah yang kita anggap kecil ini (doktrin kejujuran dan obyektivitas) sebenarnya tergolong sebagai masalah besar (*sensitive*), khususnya dari sudut moral.

Ada kecenderungan di tengah masyarakat, terutama kalangan elit politik atau "pekerja politik", bahwa masalah moral itu urusan "kedua", masalah kecil, atau bukan sisi fundamental yang harus dikedepankan dan dijaga dengan segala pertaruhan integritas diri. Yang sering "dimenangkan" saat euforia politik adalah masalah kepentingan siapa, berpihak pada kelompok mana, akan mendapatkan keuntungan apa saja, dan ke depan, apa saja yang bisa diraih?²³

Hasil lembaga survei ditengarai membingungkan masyarakat. Kondisi tersebut membuat masyarakat kurang percaya terhadap hasil survei yang dinilai tidak independen lagi. Terbukti, sejumlah lembaga survei terkesan ingin menggiring opini publik ke arah kontestan pilpres tertentu. Padahal, hasil survei merupakan salah satu instrumen penting dalam demokrasi. Karena itulah, sudah seharusnya hal tersebut tidak dicerai oleh perilaku para penggiat lembaga survei.²⁴ Jika merasakan impresinya, secara perlahan

²² *Ibid.*

²³ Abdul Wahid, *Masturbasi Moral Pemilu*, Surya, 9 Juli 2009.

²⁴ Ismatillah A. Nu'ad, *Op.Cit.*

masyarakat tampaknya mulai sadar dan berhati-hati terhadap lembaga survei. Mereka lambat laun tak mau terpengaruh lagi oleh opini publik yang ditebar lembaga survei.

Hasil survei berhubungan dengan hak masyarakat, khususnya hak dalam menyikapi dan menentukan pilihan politik. Bisa saja cara kejujuran yang disampaikan lembaga survei tidak menguntungkan secara politik, namun bisa pula pembohongan publik dapat menguntungkan. Meski demikian, lambat laun, masyarakat yang dibohongi atau terus menerus dibohongi akan “mengadilinya” sendiri dengan menyebut, kalau lembaga survei yang keluar dari norma moral kejujuran merupakan “produsen” pembohongan publik.

Mohammad Ashim²⁵ menyebut, bahwa masyarakat semakin lama semakin pintar (mengetahui), karena masyarakat sudah belajar banyak. Larangan berbohong merupakan peringatan keras yang sangat ditekankan oleh agama agar jangan sampai dilakukan, pasalnya kebohongan itu dapat menimbulkan akibat buruk yang tidak hanya menipa pelakunya saja, tetapi sering kali dapat merugikan atau bahkan mencelakakan orang lain baik secara individual maupun secara massal.

Larangan keras untuk berbohong ini bahkan disetarakan oleh Allah (disebut bersamaan) dengan larangan menyembah berhala, seperti dinyatakan dalam surat *Al Hajj* ayat 30: maka jauhilah berhala-berhala yang kotor itu dan tinggalkan jauh-jauh perkataan-perkataan yang dusta/bohong.

Menurut seorang mufassir, syekh Muhaamad Ali Asshabuni, bahwa larangan dengan kalimat *Ijtanibu* (jauhi/tinggalkan) ini merupakan bentuk larangan yang lebih keras daripada kalimat *hurrima* (diharamkan). Larangan dengan kalimat *Ijtanibu* ini sama dengan kalimat *laa Taqrabu* (jangan dekat-dekat), misalnya pada kalimat *laa taqrabu az zina* atau *laa taqrabu maal al yatiim*. Kedua bentuk kalimat larangan (*ijtanibu* dan *laa taqrabu*) ini menunjukkan tingkat keharaman yang sangat tinggi (*hurmatun syadidah*).²⁶

Dimensi moral-keagamaan yang sangat keras tersebut idealnya yang diikutkan dijadikan sebagai kiblat dalam setiap kinerja lembaga

²⁵ Mohammad Ashim, *Pemilu dan “Industri Dusta”*, Suara Karya, tanggal 8 Juli 2009.

²⁶ *Ibid.*

survei, supaya apa yang dilakukan dengan membawa “bendera” hak publik, memang benar-benar jujur, obyektif, dan akuntabel sebagai hak publik, dan bukan sebagai hak publik yang dijadikan obyek politisasi kepentingan sektoral (politik, partai, kroni, dan golongan). Sisi kemungkinan terjadinya pendustaan (pembohongan) publik yang berelasi dengan kepentingan besar di negeri ini, apalagi berhubungan dengan pesta demokrasi, memang dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan sosial-politik-moral, karena bukan tidak mungkin dalam kompetisi yang tajam dan “sarat kepentingan” ini, terdapat pekerja-pekerja politik yang menggunakan pola “*het doel heiling de middelen*” (penghalalan segala macam cara), seperti yang diajarkan Machiavelli.

Kesimpulan

Hak atas informasi merupakan salah satu hak fundamental yang melekat dalam diri setiap orang. Hak ini sudah dijamin dalam konstitusi Indonesia maupun produk peraturan perundang-undangan lainnya. Meski sudah terjamin secara yuridis-konstitusional, seringkali hak ini masih menimbulkan gugatan oleh seseorang atau sekelompok orang yang merasa dirugikan atau terancam kepentingan-kepentingannya, khususnya kepentingan politiknya.

Pihak yang terancam ini juga mempunyai alasan yang cukup rasional, karena peran penyebar informasi yang dinilainya tidak jujur, tidak obyektif, atau memihak seseorang atau “kelompok kepentingan” dalam menyampaikan informasi publik. Meskipun Mahkamah Konstitusi memenangkan permohonan pemohon dalam soal “quick count” atau lembaga survei, yang notabene sebagai penyebar informasi, tetapi masyarakat tetap menuntutnya supaya peran yang dimainkannya tidak kehilangan pijakan akuntabilitas moral. Masyarakat tidak banyak mempersoalkan kemenangan pemohon (lembaga survei) yang diberi “hak mengumumkan” atau mendistribusi informasi pada publik, tetapi lebih mempersoalkan independensi lembaga survei, kejujuran, akuntabilitas, dan komitmen moralnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahid, *Masturbasi Moral Pemilu*, Surya, 9 Juli 2009.
- Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996, http://www.epic.org/open_gov/efoia.html
- Franz Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik; Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia pustaka Utama, Jakarta.
- Freedom of Information Act 2000 <http://www.cfoi.org.uk/foiact2000.html>
- Freedom of Information Act, 5 USC 552, 1966, http://www.epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html
- http://www.nist.gov/director/quality_standards.htm Akses 20 Januari 2006
- <http://kebebasan-informasi.blogspot.com/>
- <http://www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/translation.htm>.
- <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/japanfoia.html>
- Ilham Budiawan, 2008, *Politisasi Survei dan Demokrasi*, Permata Hati, Malang
- Imam Kabul, 2007, *Dinamika Hukum Informasi*, Nirmana Media, Jakarta.
- Irfan Islamy, 2002, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Ismatillah A. Nu'ad, *Menyoal Sisi Negatif Quick Count*, Jawa Pos, 9 Juli 2009
- Mochtar Kusumaatmadja, 1995, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang*, Padjadjaran, Alumni, Bandung.
- Mohammad Ashim, *Pemilu dan "Industri Dusta"*, Suara Karya, tanggal 8 Juli 2009.

Official Information Act Kerajaan Thailand, B.E. 2540 (1997) Bagian 4,
www.krisdika.go.th/law/text/lawpub/e02092540/text.htm

Purnadi Purbacaraka & M. Chaidir Ali, 1986, *Disiplin Hukum*,
Alumni, Bandung.

Sunardi, dkk, 2009, *Hukum Humanis*, Nirmana Media, Jakarta.

Toby Mendel, *The Public's Right to Know (Principles on Freedom of
Information Legislation)*, Article19, London.

KESADARAN BERKONSTITUSI DALAM KAITAN KONSTITUSIONALISME

Prof. Dr. HM. Laica Marzuki, S.H.
Mantan Hakim Konstitusi RI

I. PENDAHULUAN

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar menempati hierarki tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan suatu Negara. *Constitutie is de hoogste wet.*

Pasal 7 ayat (1), huruf a Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada hierarki tertinggi dari peraturan perundang-undangan RI.

Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 menempatkan UUD 1945 selaku hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Penjelasan pasal 3 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan UUD 1945 yang memuat hukum dasar Negara merupakan sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan di bawah UUD.

Konstitusi (atau UUD) merupakan hukum dasar yang menjadi pegangan para warga (*the citizen*) dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Konstitusi tidak hanya memuat norma tertinggi (*een hoogste normen*) tetapi merupakan pula pedoman konstitusional (*een constitutionale richtsnoer*) bagi para warga (rakyat banyak) dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Konstitusi harus secara sadar diinternalisasi dalam perilaku kehidupan bermasyarakat dan bernegara bagi rakyat banyak selaku pemegang kedaulatan.

II. RAKYAT: PEMEGANG KEDAULATAN TERTINGGI.

Rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi, mewujudkan pemerintahan rakyat yang berdaulat, lazim disebut *democratic state*. Nomenclatur demokrasi berasal dari dua penggalan kata bahasa Yunani: *demos* dan *cratein*. *Demos* bermakna rakyat, *cratein* bermakna pemerintahan.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: 'Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.' Kedaulatan rakyat mewujudkan pemerintahan rakyat yang berdaulat atau *democratic state*.

Rakyat banyak seyogianya secara sadar menghayati kedudukannya selaku pemegang kedaulatan, sebagaimana dinyatakan dalam pasal-pasal konstitusi, utamanya Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Rakyat (*the citizen*) harus secara sadar berperilaku mematuhi aturan-aturan konstitusi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dengan sikap perilaku berkesadaran konstitusi itu, rakyat mengetahui hak-hak dasar dan HAM-nya selaku pemegang kedaulatan, hak dan kewajibannya selaku warga negara, mengenal dan menghayati pelaksanaan pemerintahan yang dibangun atas dasar pemerintahan rakyat yang berdaulat. Kesemuanya terdapat dan dapat diketahui dalam UUD. Kesadaran (*bewustzijn*) menuntun seseorang menghayati sesuatu dalam bersikap (perilaku). Kesadaran membawa penghayatan dalam mengimplementasi.

III. KONSTITUSIONALISME

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 memuat dua esensi makna, frasa 'kedaulatan berada di tangan rakyat' mengandung pengakuan akan keberadaan pemerintahan rakyat yang berdaulat atau *democratic state*, dan frasa 'dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar' mengandung prinsip konstitusionalisme atau *constitutionalism*.

Rakyat dalam melaksanakan kedaulatannya terikat dan patuh pada aturan konstitusi. Kedaulatan yang berada di tangan rakyat tidak dapat dilaksanakan secara bertentangan dengan konstitusi. Tidak dibenarkan penggunaan hal inkonstitusional. Kedaulatan rakyat tidak membenarkan *the ruling of the mob*.

UUD 1945 mengatur hal pembatasan kekuasaan, atas dasar *distribution of power*. Kekuasaan tidak boleh berpusat di satu tangan (*concentration of power*). Hakikat konstitusionalisme memang bertujuan membatasi kekuasaan negara. Menurut *William G Andrews* (1968 : 13), konsep konstitusionalisme bermakna *limited government*. Dikatakan, *under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power is proscribed and procedures prescribed* (Lebih jauh, *Constitutionalism*, 2005, ed. *Larry Alexander*). Rakyat banyak membagi-bagi kekuasaan ke bawah, menurut UUD, a.l. melalui pemilihan umum (Pasal 6A ayat (1) dan Pasal 22E UUD 1945) dan atas dasar mandat.

Segegap kekuasaan dalam Negara diturunkan dari kuasa kedaulatan rakyat, *on behalf of the people*. Di sini hakikat keberadaan negara rakyat yang berdaulat, atau *democratic people*.

IV. POST SCRIPTUM

Kesadaran berkonstitusi dimulai dari pendidikan keluarga. Sejak kecil, anak-anak kita sudah harus diajarkan bahwasanya, kekuasaan yang tidak terbatas adalah berbahaya. *Lord Acton* (1834-1902), dalam suratnya bertanggal 5 April 1887 kepada *Bishop Mandell Creighton* mengingatkan, *Power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*. Orang tua harus mendidik seraya menunjukkan sikap demokratis dalam rumah. Tidak boleh menanamkan kesan, bahwasanya *father know best!*

Kurikulum di sekolah-sekolah pada semua tingkatan hingga perguruan tinggi sudah harus mengajarkan hal kesadaran berkonstitusi. 'Sejak awal pembentukan Mahkamah Konstitusi, para Hakim Konstitusi telah menyadari arti pentingnya pendidikan kesadaran berkonstitusi. Hal ini dikaitkan dengan ruang lingkup wewenang dan kewajibannya yang sangat erat dengan konstitusi. Untuk itu telah dirumuskan program pendidikan kesadaran berkonstitusi melalui berbagai macam kegiatan, baik langsung maupun tidak langsung, melalui berbagai media yang ada.

Salah satu kelompok sasaran yang dipandang strategis dalam program pendidikan kesadaran berkonstitusi adalah para anak didik. Untuk itu dicanangkan program peningkatan pemahaman mengenai konstitusi di kalangan para siswa/siswi di sekolah dan

madrasah. Guna mewujudkan program ini, Mahkamah Konstitusi telah menandatangani nota kesepahaman dengan Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Hukum dan HAM, dan Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) Bandung, di Jakarta pada 16 Desember 2005. Kerja sama yang dijalin adalah dalam rangka peningkatan mutu pendidikan dasar dan menengah melalui fasilitasi penyediaan buku pengayaan dan peningkatan pemahaman bidang konstitusi.

Sebagai tindak lanjut nota kesepahaman tersebut, keempat pihak menyepakati program penerbitan buku Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi. Buku ini merupakan buku pengayaan yang bersifat mendukung buku teks (*textbook*) mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan. Buku ini menguraikan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan materi dan bahasa yang disesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan kemampuan anak didik. Pokok materi buku adalah mengenai Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 yang dilengkapi dengan berbagai materi lain yang dipandang terkait dengan UUD 1945.

Buku ini merupakan bahan yang diharapkan memperkaya aspek pengetahuan, sikap, dan perilaku anak didik mengenai UUD 1945. Dengan demikian sejak dini anak didik telah didorong untuk memiliki budaya sadar berkonstitusi sehingga diharapkan mereka dapat berperan aktif mendorong terwujudnya bangsa Indonesia yang memiliki berkesadaran berkonstitusi pada masa datang.

Buku ini terdiri dari dua jenis, yaitu (i) buku untuk anak didik, dan (ii) buku panduan untuk guru. Masing-masing buku disusun dalam empat jilid, yakni untuk SD/MI Kelas 1-3, SD/MI Kelas 4-6. SMP/ MTS, dan SMU/MA/SMK. Buku ini diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI dan didistribusikan kepada sekolah/madrasah secara cuma-cuma sebagai sumbangsih Mahkamah Konstitusi untuk ikut aktif mendorong tumbuh dan berkembangnya budaya sadar berkonstitusi di kalangan anak didik.'

(Kata Pengantar Penerbit Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006).

KEPUSTAKAAN

Alexander, Larry (ed.)

2005 *Constitutionalism, Philosophical Foundations*, Cambridge University Press.

Andrews, William G.

1968 *Constitutions and Constitutionalism*, D. Van Nostrand Company, Inc, Princeton.

PILPRES DALAM PERSPEKTIF KOALISI MULTIPARTAI

Prof. Dr. H. Abdul Latif, S.H., M.H.

*Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas
Muslim Indonesia (UMI) Makassar, dan
Wakil Ketua I Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum
Administrasi Negara wilayah Sulawesi Selatan*

1. Pendahuluan

Pemilihan Umum (Pemilu) Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia masa bhakti 2009-2014 yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum pada tanggal 8 Juli Tahun 2009 berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 4924). Dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara R.I Nomor 4801).

Kedua undang-undang tersebut dimungkinkan dilakukan koalisi multipartai yang dibangun oleh para *elite* politik, sebagian karena dipengaruhi oleh dan dari dorongan kepentingan politik masing-masing orang terhadap pengelompokan politik dan sebagian lagi karena konfigurasi kekuatan kepentingan antar *elite* yang saling bersaing dalam pemilihan umum Presiden dan / atau Wakil Presiden tahun 2009.

Persaingan semakin ketat ketika masing-masing *elite* politik mulai membangun komunikasi politik pada masa kampanye dan setelah pemilu anggota legislatif yang berlangsung pada tanggal 9 April 2009. Maksud komunikasi politik yang diperankan para *elite*

politik adalah untuk memenuhi persyaratan penentuan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008, bahwa “Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden”.

Sedangkan, Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD 1945), dinyatakan bahwa:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia...”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6A UUD 1945 di atas, dalam hubungannya dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, yang substansinya mengatur mengenai sistem *electoral law*, *electoral process*, dan *law enforcement*. Sistem *electoral law*, yang meliputi sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pembagian daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, metode penentuan pemenang/penetapan calon terpilih dengan aplikasi sistem pemilu yang digunakan. *Electoral process*, mengatur mengenai organisasi dan peserta pemilu, dan tahapan penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan, *law enforcement* khusus mengenai pengawasan pemilu dan penegakan hukum, menurut hemat penulis sulit mencerminkan ke arah Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan sistem Presidensial dengan *dukungan suara mayoritas pilihan rakyat*.

Memang harus diakui, bahwa sebaiknya rakyat mempunyai Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan pilihan rakyat

mayoritas mutlak. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh rakyat dalam sistem koalisi multipartai, dapat dikatakan sulit akan berhasil memilih seorang Presiden dan Wakil Presiden dengan dukungan suara mayoritas dari satu partai politik. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum 2004 yang memilih Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Jusuf Kalla (JK) sebagai Presiden dan Wakil Presiden yang tidak didukung oleh suara mayoritas, dapat dipandang sebagai *peningkaran terhadap realitas empirik demokrasi*.

Secara realitas menunjukkan bahwa sebagian rakyat yang tidak puas dengan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Namun, secara teoritik sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung merupakan konsekuensi dari penggunaan sistem presidensial. Oleh karena itu, dengan sistem ini belum ada jaminan pula akan terpilih Presiden dan Wakil Presiden dengan dukungan mayoritas mutlak, tetapi setidaknya-tidaknya akan terpilih atas *dukungan suara mayoritas yang menggambarkan aspirasi rakyat*.

Konsekuensi lain dari sistem presidensial yakni,¹ dengan melakukan pemurnian sistem pemerintahan presidensial melalui perubahan UUD 1945. Saldi Isra berpendapat bahwa memang terjadi untuk karakter-karakter umum yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial. Namun,² setelah Perubahan UUD 1945 tidak terjadi pemurnian, salah satu diantaranya yang menjadi sorotan Saldi Isra adalah fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut pemerintahan Indonesia merupakan karakter sistem parlementer.

Pada saat bersamaan, upaya pengurangan kekuasaan Presiden, ada suatu gagasan untuk menggunakan sistem perwakilan dua kamar atau tiga kamar (*bicameral* atau *tricameral*"). Pertimbangan

¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Ringkasan Disertasi Doktor pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2009), hlm. 38.

² Saldi Isra menyatakan: "Presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan legislatif power dalam negara". Dalam praktik, pembahasan dan persetujuan dilakukan oleh pemerintah dan DPR. Jika diletakkan dalam bingkai sistem pemerintahan, pembahasan dan persetujuan bersama antara eksekutif dan legislatif merupakan karakter proses legislasi dalam sistem parlementer., *Ibid.*, hlm. 39.

penggunaan sistem dua kamar atau tiga kamar, antara lain karena pengaruh penghapusan utusan tambahan anggota MPR yang tidak dipilih. Sistem perwakilan dua kamar pada umumnya dilaksanakan di negara serikat, tetapi ada pula beberapa negara yang menggunakan bentuk negara kesatuan bersistem perwakilan dua kamar. Terjadinya perubahan susunan MPR yang terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945), merupakan tuntasnya agenda perubahan keempat UUD 1945 dalam sidang tahunan MPR 2002. Perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia menuju ke arah yang semakin unik. Dikatakan unik, karena dalam UUD 1945 disamping mengatur ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, juga mengatur beberapa ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer.

Di lembaga kepresidenan bertahan dengan sistem presidensial, tetapi semangat yang berkembang di lembaga legislatif menuju ke arah sistem parlementer. Perubahan sistem pemilihan Presiden secara langsung adalah konsekuensi sistem presidensial, sedangkan sistem pembentukan kabinet, pengawasan dan pertanggungjawaban kebijakan politik cenderung ke sistem parlementer. Kecenderungan ke arah sistem parlementer dapat dilihat dari usaha untuk memisahkan kewenangan kepala pemerintah dari kekuasaan Presiden.³ Dengan demikian perkembangan ketatanegaraan akan dipengaruhi oleh dua arus, yaitu arus ke arah sistem presidensial dan sistem parlementer. Dalam tulisan ini, akan mengangkat problematik bagaimana membangun sistem ketatanegaraan baru yang bercirikan sebagian sistem presidensial dalam konfigurasi perwakilan multipartai.

2. Sistem Multipartai

Pemilihan umum dengan sistem multipartai secara teoritik akan sulit memunculkan partai politik yang memperoleh suara mayoritas mutlak (*absolute majority*). Sistem koalisi dalam pemilihan Presiden, pada akhirnya mendorong penerapan pembentukan kabinet dalam sistem parlementer.⁴ Berdasarkan ketentuan Pasal 17 UUD

³ Suwoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Malang: Penerbit Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, 2004), hlm. 102.

⁴ *ibid*, hlm. 103.

1945,⁵ Presiden mempunyai kewenangan penuh mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (*sistem presidensil*). Kewenangan yang secara formal membentuk kabinet ini tidak dapat dilakukan oleh Presiden karena Presiden mendapatkan dukungan suara dari partai lain.

Dinamika koalisi kabinet SBY–JK hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada bulan September 2004, dalam putaran pertama partai yang menjadi pendukung utama SBY–JK adalah PD, PKPI, dan PBB. Dalam putaran kedua partai yang ikut mendukung adalah PKS, PPP, PAN, dan PKB. Pada bulan Desember 2004, partai golkar menjadi pendukung utama koalisi setelah JK menjadi Ketua Umumnya. Pada bulan Mei 2007, PBB menyatakan mundur dari koalisi, tetapi tetap mempertahankan kadernya di kabinet, dan terakhir pada Januari 2008, PAN menyatakan menarik dukungan koalisi terhadap pemerintahan SBY–JK. Adapun menteri-menteri hasil koalisi Partai di Kabinet pemerintahan SBY–JK, adalah partai demokrat empat menteri, partai golkar lima menteri, PKS tiga menteri, PBB satu menteri, PAN tiga menteri, PKB dua menteri, PKPI satu menteri, PPP dua menteri.⁶

Oleh karena itu Presiden SBY ketika menyusun Kabinet memperhatikan suara partai lain. Posisi Presiden sangat lemah tanpa memperhatikan kekuatan politik yang dominan di DPR.⁷ Ikut sertanya partai politik yang berkoalisi dalam membentuk kabinet merupakan bentuk kompensasi dari pemberian dukungan pada pemilihan Presiden tahun 2004. Namun, proses pembentukan kabinet hasil *reshuffle* kabinet menggunakan pola yang lain. Presiden SBY tidak membicarakan keanggotaan kabinet dengan pimpinan partai politik yang berkoalisi, tetapi hanya mengambil unsur

⁵ Dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 tidak diubah, tetapi konfigurasi sistem pemilihan yang multipartai menyebabkan kewenangan Presiden harus dilakukan dengan memperhatikan suara partai yang berkoalisi. Pembentukan kabinet yang “extra parlementer” baru dapat dilakukan apabila salah satu partai politik memperoleh kemenangan dengan “mayoritas mutlak di DPR/MPR.

⁶ Harian Media Indonesia, “Kabinet Mulai Rapuh” , Senin, 2 Maret 2009, hal. 1.

⁷ Loc.cit, Suwoto Mulyosudarmo, hlm. 103., disebutkan bahwa dalam sistem presidensial, Presiden memegang kekuasaan membentuk kabinet, namun untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dengan parlemen, pembentukan kabinet perlu mempertimbangkan DPR. “Zaken kabinet ekstra parlementer” hanya dapat diterapkan jika dalam pemilihan umum Presiden berasal dari partai politik yang memperoleh suara mayoritas mutlak.

keanggotaan partai politik yang dipilih atas kehendak Presiden. Proses pembentukan kabinet yang disusun tanpa mengajak pimpinan partai politik, sangat rentan terhadap guncangan (*political turmoil*) dan pada akhirnya pemerintahan pilihan rakyat itu menjadi lemah.

Sistem perwakilan multipartai memang kondusif untuk "*pemerintahan*" bersistem parlementer. Dalam sistem parlementer ini kekuasaan eksekutif terkontrol secara ketat oleh parlementer (DPR).⁸ Di dalam peraturan tata tertib DPR dinyatakan bahwa hak meminta keterangan dapat diminta oleh Presiden terhadap kebijakan pemerintah. Tindak lanjut dari pemberian keterangan adalah evaluasi terhadap keterangan Presiden. Selain hak itu, ⁹Jimly Assiddiqie memberikan contoh hak interpelasi, hak angket, hak resolusi, dan mosi. Bahkan puncak dari fungsi kontrol itu, kepada lembaga parlemen juga diberi hak untuk memberhentikan seorang kepala pemerintahan dari jabatannya.

UUD 1945 memberikan jalan lebih lanjut jika ternyata Presiden melakukan pelanggaran hukum.¹⁰ Sidang Istimewa MPR dapat diminta oleh DPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum.¹¹ Penggunaan hak-hak itu oleh DPR mengandung makna dalam rangka penguatan terhadap kekuasaan eksekutif. Namun permintaan keterangan terhadap kebijakan pemerintah dapat mengarah pada pemberhentian di tengah masa jabatan yang berawal dari pertanggungjawaban

⁸ Jimly Assiddiqie menyebutkan bahwa dalam sistem demokrasi modern selalu diadakan lembaga parlemen. Agar fungsi kontrol parlemen itu dapat berjalan secara efektif, para anggota parlemen dan parlemen itu sendiri sebagai kelembagaan dilengkapi dengan hak-hak tertentu sebagai instrumen untuk melaksanakan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

⁹ Jimly Assiddiqie, 2000, *ibid*, hlm. 136.

¹⁰ Pasal 7A UUD 1945, Presiden dan /atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

¹¹ Pasal 7B ayat (1) dan ayat (2) ... adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.

atas kebijakan, adalah karakteristik dalam sistem parlementer. Dari sisi ini nampak bahwa sistem pertanggungjawaban mengarah pada sistem pertanggungjawaban dalam sistem parlementer.

Dengan demikian *sistem perwakilan multipartai membawa implikasi ketatanegaraan dalam hal : (a) proses pembentukan kabinet; (b) proses pengawasan terhadap pemerintah oleh DPR; (c) pemberhentian Presiden oleh MPR atas permintaan DPR. Sistem pertanggungjawaban berdasarkan UUD 1945 sebenarnya menganut sistem parlementer, sehingga dalam membentuk pemerintahan, Presiden "dengan caranya sendiri" tidak akan mengabaikan suara DPR. Realitas sistem parlementer ini lebih dipertegas dari susunan keanggotaan MPR. Di MPR, DPR mempunyai suara lebih 2/3 anggota MPR, sehingga untuk menjatuhkan Presiden cukup suara DPR saja. Suara DPR di MPR sangat dominan, sehingga menentukan pengambilan keputusan di lembaga MPR.*

Satu hal lagi dari karakteristik sistem parlementer yang sedang dalam perhelatan politik, adalah pemisahan kewenangan "kepala pemerintahan" dari kewenangan Presiden adalah kepala negara. Tuntutan pemisahan kewenangan ini berkaitan erat dengan upaya untuk mengurangi kekuasaan Presiden. H.M. Laica Marzuki, mengemukakan bahwa "Kedudukan dikotomis Kepala Negara (*Chief of State*) dan Kepala Pemerintahan (*Chief of Government*) memang efektif bagi sistem pemerintahan parlementer. Presiden adalah kepala negara (*chief of state*), merupakan simbol kekuasaan, tidak dapat diganggu gugat, *The King can do no wrong*. Kedudukan kepala pemerintahan melekat pada jabatan perdana menteri, dibantu menteri-menteri bertanggung jawab kepada parlemen (DPR) dan dapat dijatuhkan parlemen. Kedua fungsi berada pada dua alat perlengkapan negara yang terpisah (*by distinct hand*)¹² Ketatanegaraan Republik Indonesia pernah menganut sistem pemerintahan parlementer di kala keberlakuan UUDS tahun 1950. Presiden adalah kepala negara (Pasal 45, butir 1), tidak dapat diganggu gugat (Pasal 83 ayat (1). Menteri-menteri bertanggung jawab kepada DPR, dan dapat dijatuhkan oleh DPR (Pasal 83 ayat (2) UUDS tahun 1950.¹³

¹² H.M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum (Pikiran-Pikiran Lepas)*, (Jakarta: Sekjen & Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 34.

¹³ *Ibid*, hlm. 35.

Alan R. Ball yang pendapatnya dikutip oleh Sri Sumantri menyebutkan ciri-ciri sistem parlementer sebagai berikut :¹⁴

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

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

Pemilihan Presiden secara langsung tidak mempunyai korelasi dengan sistem perwakilan dua kamar. Dalam sistem perwakilan tiga kamar (*tricameral*) atau sistem dua kamar (*bicameral*) atau dalam sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) dapat menerima sistem pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat. Sistem perwakilan dua kamar berkait dengan mekanisme membuat Undang-undang,

¹⁴ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1993), hlm. 210., Sistem Presidensiil yang disebut juga dengan istilah *The Presidential type of Government* atau *Non parliamentary system*.

yang dilakukan dalam suatu sidang yang terpisah. Sebelum Rancangan Undang-undang dimintakan persetujuan Majelis Tinggi, dimintakan terlebih dahulu persetujuan majelis rendah. Setiap negara mempunyai sejarah yang berbeda-beda tentang alasan menggunakan sistem bicameral.¹⁵ Di kerajaan Belanda lembaga perwakilan rakyat “*Staten General*” terdiri atas dua kamar, yaitu “*eerste camer*” yang anggotanya diangkat dan “*tweede camer*” yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Setiap Rancangan Undang-Undang (*Wet Voorstel*) harus memperoleh persetujuan “*de tweede camer*” sebelum diajukan ke *de eerste camer*. Pengesahan RUU menjadi UU dilakukan dengan keputusan “Ratu”. Model pembuatan Undang-undang di Belanda ini yang sebenarnya banyak memberikan inspirasi proses pembuatan UU di Indonesia. Oleh karena itu jika di Indonesia akan menggunakan sistem *bicameral*, maka harus memberikan posisi yang sama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).¹⁶ Jika dilihat dari struktur keanggotaan parlemen, keberadaan DPD mengikuti pola yang diterapkan di lembaga Konggres Amerika Serikat. DPD disepadankan dengan lembaga utusan negara bagian (*senate*).

Perubahan dari sistem *unicameral* menjadi sistem *bicameral* tidak mempunyai pengaruh dengan sistem pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat. Jika kewenangan memilih Presiden berada di parlemen, maka sistem *bicameral* dapat menawarkan lebih dari satu alternatif tentang cara memilih Presiden di lembaga parlemen. Gagasan menggunakan sistem *bicameral*, sebenarnya hanya berawal dari keinginan menghapus unsur tambahan di MPR, sehingga MPR

¹⁵ Loc.cit.H.M. Laica Marzuki, hlm. 52. Sistem parlemen bicameral memang terutama mengimbangi dan to cooling down DPR. Mengharmonisasi hubungan antara the two houses of parliament. Tatkala dua kamar (houses, chambers) daripadanya bertikai (dan ribut) maka misi *the two houses* itu niscaya mengalami tragedi *contradictio in adjecto*.

¹⁶ *Ibid.*, hal.53., ... tidak semua sistem parlemen bikameral dapat mencapai mekanisme checks and balances di parlemen, baik karena jumlah anggota antara kedua kamar (houses, chambers) tidak berimbang, maupun karena kewenangan yang diberikan kepada salah satu kamar kurang memadai ketimbang kewenangan yang ada pada kamar lainnya. Kamar yang keanggotaannya jauh lebih kecil (atau kewenangannya kecil) tidak dapat dengan sepenuhnya membawakan kepentingan dan aspirasi para konstituen di daerah-daerah pemilihan yang diwakilinya. Parlemen sedemikian dinamakan *Soft Bicameral*.

hanya terdiri atas DPR dan DPD.¹⁷ Persoalannya apakah MPR yang terdiri atas DPR dan DPD itu yang kemudian menjadi parlemen, ataukah kewenangan MPR masih tetap ada, sehingga hanya struktur kelembagaannya saja yang berubah.

Dengan demikian, berbeda dengan perwakilan sistem multipartai yang sangat berpengaruh terhadap pola hubungan antara Presiden dengan DPR.¹⁸ Perubahan pola hubungan itu meliputi antara Presiden dengan DPR. Perubahan pola hubungan itu meliputi pada proses pembentukan dan pengawasan kabinet, pertanggungjawaban kebijakan, dan pemisahan kewenangan kepala pemerintah dari kewenangan Presiden. *Konfigurasi politik yang berbasis sistem perwakilan multipartai, telah memberikan pengaruh perubahan terhadap ketatanegaraan yang berkait dengan pembentukan kabinet, pengawasan pemerintah, pemisahan fungsi "kepala pemerintah" dari kewenangan Presiden, dan pertanggungjawaban serta pemberhentian Presiden dalam masa jabatan.*

3. Pemilihan Presiden Secara Lansung

Sejarah ketatanegaraan menunjukkan, bahwa tatkala Presiden *de facto* B.J. Habibie menjadi Presiden menggantikan Presiden H.M. Soeharto, timbul gejolak politik yang menginginkan masa jabatan Presiden pengganti diakhiri lebih cepat. Pertimbangan mempercepat masa jabatan B.J. Habibie, adalah B.J. Habibie dianggap tidak memperoleh dukungan rakyat karena sistem pemilihan Wakil Presiden bergantung pada Presiden terpilih. Kemudian B.J. Habibie melontarkan gagasan tentang kemungkinan dilaksanakan pemilihan Presiden secara langsung. Gagasan pemilihan Presiden secara langsung itu bergulir kembali setelah Sidang Umum MPR hasil Pemilu 1999. PDIP memperoleh suara mayoritas dalam pemilu, tetap tidak berhasil memperjuangkan Megawati sebagai Presiden.¹⁹ Secara politik kemenangan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai Presiden dipandang sebagai pengingkaran terhadap demokrasi mayoritas. Namun, dapat dibenarkan pula dari konsep demokrasi

¹⁷ *Ibid*, DPR dan DPD adalah dua kamar (houses, chambers) yang kewenangannya tidak berimbang, karena itu tergolong *soft bicameral*. Ada pula yang menggolongkan keduanya sebagai *unicameral plus*.

¹⁸ Suwoto Mulyosudarmo, dalam Buku 70 Tahun Prof. Dr. Harun Alrasid, (Jakarta: 2000), hlm. 203.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 204.

konsensus, dibenarkan dalam arti bahwa pembenaran terhadap sistem pemilihan Presiden secara bertahap.

Pada sistem pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat tidak memberikan seorang Presiden dengan dukungan suara mayoritas mutlak, kecuali jika didukung dengan sistem dwi partai. Dalam konteks yang terakhir ini, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden,²⁰ tampak desain *presidential threshold* (PT), sepertinya dirancang untuk membangun sistem presidensial lebih efektif. Praktik menunjukkan bahwa dalam kurung waktu lima tahun terakhir, Presiden dan Wakil Presiden Indonesia tidak cukup mampu mengendalikan pemerintahan tanpa adanya koalisi kuat. *Threshold* 20 persen kursi DPR atau 25 persen perolehan suara sah nasional pemilu anggota DPR, merupakan salah satu instrumen untuk memperkuat koalisi yang memungkinkan Presiden bisa memiliki otoritas lebih efektif.

Desain semacam itu memang mengurangi makna demokrasi ketika dikaitkan dengan kesempatan bagi setiap warga negara untuk terlibat dalam proses politik, termasuk terlibat dalam kompetisi yang *fair* di dalam pemilihan umum Presiden. Desain itu juga mengurangi kesempatan partai-partai kecil menempatkan wakilnya di DPR. Dalam situasi seperti itu, Indonesia dihadapkan pada masalah bagaimana memperkecil paradoks demokrasi. Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pengujian, khususnya Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, sepertinya telah mengesahkan desain yang dirancang para wakil rakyat (DPR), paling tidak untuk lima tahun mendatang.

Oleh karena itu, sistem presidensial sendiri sering dipandang tidak cocok bagi bangunan pemerintahan yang demokratis dan stabil (Linz: 1990, Mainwaring: 1993). Tetapi, kelemahan demikian dimungkinkan untuk direduksi manakala ada Presiden yang memiliki dukungan yang cukup signifikan dari pemilih, termasuk dukungan di DPR. Melalui dukungan demikian, Presiden bisa dimungkinkan untuk menghindari "tekanan-tekanan" dari DPR.²¹

²⁰ Baca, Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden.

²¹ Kacung Marijan, *Pemerintahan Demokratis*, Kompas, Edisi, Senin, 23 Februari 2009.

Pertanyaannya? Mana yang lebih demokratis, sistem pemilihan langsung oleh atau sistem pemilihan secara bertahap.²² Harun AlRasyid dalam makalah yang berjudul Reformasi Konstitusi dalam Era Reformasi menyatakan : “Kalau pemilihan Presiden pada 20 Oktober 1999 yang lalu dinilai sudah demokratis, maka sebaiknya pemilihan Presiden secara langsung merupakan program jangka panjang”. Dalam kutipan ini, Harun Alrasid menggantungkan hasil penilaian pemilihan Presiden 20 Oktober 1999, jika dinilai demokratis maka pemilihan Presiden secara langsung agar ditangguhkan dulu. Apakah pemilihan Presiden 20 Oktober 1999 itu sudah demokratis? Menurut Suwoto Mulyosudarmo (alm) jawaban itu bergantung pada pendekatannya jika pendekatan politis, maka pemilihan Presiden saat itu justru pengingkaran terhadap nilai demokrasi. Gus Dur dalam realitas di masyarakat tidak memperoleh dukungan suara mayoritas, tetapi Megawati yang memperoleh dukungan suara rakyat secara yuridis tetap sah, karena ketika itu sistem pemilihan Presiden yang dikenal dalam UUD 1945 adalah sistem pemilihan secara bertahap.²³

Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat yang belum tentu semua ikut memilih Presiden terpilih berdasarkan pemilihan umum. Di samping itu pemilihan langsung oleh rakyat *mengandung resiko karena belum tentu mencerminkan kehendak rakyat mayoritas mutlak. Demikian halnya pemilihan anggota legislatif suara wakil rakyat di DPR belum tentu membawa aspirasi masyarakat pemilih.* Pemilihan secara bertahap ini membawa peluang tidak terpilihnya kandidat dari partai yang memperoleh suara mayoritas dalam pemilihan umum.

Mengapa hal itu terjadi?²⁴ Karena koalisi dua partai itu memang istimewa. Perolehan suara pemilu legislatif *Golkar tahun 2004* lebih besar dari partai demokrat. Namun, dalam pemilihan Presiden yang maju sebagai Calon Presiden adalah SBY, sementara JK sebagai Calon Wakil Presiden. Kenyataan menunjukkan bahwa keistimewaan kedua tokoh itu karena saling melengkapi. Maka pemerintahannya pun dinilai cukup berhasil. Oleh karena itu, *kemenangan pemilihan*

²² Harun AlRasyid, *Reformasi konstitusi dalam Era Reformasi Satu Kecharusan*, Makalah disampaikan pada seminar nasional tentang Amandemen, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, tahun 2000, hlm 3.

²³ *Ibid*, Buku 70 Tahun Prof. Dr. Harun AlRasyid, hlm. 204.

²⁴ Kompas, dalam Tajuk Rencana “*Pilpres Bakal Seru*”, Senin, 23 Februari 2009.

umum belum memberikan jaminan terpilihnya Presiden dari partai politik yang memperoleh kemenangan dalam pemilihan umum anggota legislatif. Hal ini berbeda dengan model demokrasi partisipasi (*Participatory Democracy*) yang memberikan kesempatan masyarakat pemilih secara langsung. Pemilih Presiden secara langsung sebenarnya juga tidak memberikan jaminan terpilihnya seorang Presiden dengan suara mayoritas mutlak. Namun, pasti memberikan jaminan terpilihnya seorang Presiden yang lebih banyak memperoleh dukungan dari rakyat secara langsung.

Menurut Satya Arinanto, dalam sistem pemilihan Presiden secara langsung dikenal beberapa sistem yang berkaitan dengan cara pengambilan keputusan, yaitu:²⁵

- a. *First Past the Post*, didasarkan pada suara terbanyak. Digunakan dalam konstitusi Mexico, Kenya, Filipina, Zambia, Korea Selatan, Malawi, Irlandia, Zimbabwe. Dalam pemilihan Presiden di Filipina May 1992 Fidel Ramos terpilih dari 7 kandidat dengan memenangkan 25% suara.
- b. *Two Round System*, pemilihan dilaksanakan dua putaran jika dalam putaran pertama tidak ada seorang kandidat yang memperoleh suara mayoritas. Digunakan di konstitusi Amerika Serikat, Finlandia, Austria, Bulgaria, Portugal, Rusia, Polandia, Perancis. Di negara Afrika Selatan, Mali, Pantaoi Gading, Siera Leone, Nambia, dan Kongo.
- c. *Preferential System*, dilakukan dengan memberikan preferensi pada kandidat. Jika tidak ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas absolute, dihitung dengan cara preferensi. Sistem ini memungkinkan kandidat pada urutan bawah memenangkan pemilihan. Presiden Mary Robinson terpilih sebagai Presiden Irlandia 1990.
- d. *Distribution Requirement*, cara yang diterapkan dengan menetapkan dukungan dari beberapa daerah yang dipersyaratkan. Di negara di samping memenangkan pemilihan plural, harus memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari 31 propinsi.

Tampaknya cara yang terakhir yang dianut UUD 1945, dengan mengingat pada persebaran penduduk yang sebagian

²⁵ Satya Arinanto, *Pemilihan Presiden Secara langsung Beberapa Catatan*, dalam Kumpulan Materi Diskusi Masukan Universitas Indonesia Untuk Panitia Ad Hoc I Badan pekerja MPR-RI, 12 April 2000.

besar di Jawa maka sistem kombinasi "*preferensial vote*" dan "*distribution of requirement*" menjadi model yang ideal untuk diterapkan pada sistem pemilihan Presiden. Satya Arinanto dalam makalah berjudul "Pemilihan Presiden Secara Langsung Beberapa Catatan", merangkum pemikiran yang berkembang di diskusi yang diselenggarakan oleh Universitas Indonesia, sebagai berikut :²⁶

- a. Pemilihan Presiden secara langsung memberikan peluang untuk mengutarakan: kandidat dari partai besar dengan dana besar, kandidat yang kharismatis, dan kandidat dari pulau Jawa.
- b. Sistem ini memperlemah kedudukan MPR dengan permasalahan-permasalahan sebagai berikut: apa tugas utama MPR apabila wewenang memilih Presiden tidak lagi di tangan MPR? Kepada siapa Presiden bertanggungjawab apabila ia tidak lagi dipilih oleh MPR?
- c. Rakyat belum dianggap belum siap untuk melaksanakan pemilihan Presiden secara langsung.

Oleh karena sistem pemilihan secara langsung akan mengurangi kekuasaan MPR, tetapi ketika pembahasan ternyata tidak mendapat reaksi yang signifikan yang pada akhirnya keberadaan MPR sekarang ini "melempeng" tidak sekuat sebelum Perubahan UUD 1945. Perubahan sistem pemilihan Presiden secara langsung mempunyai implikasi terhadap perubahan mendasar peraturan perundang-undangan. Dengan demikian yang patut dipertanyakan bukan siapakah rakyat menerapkan sistem baru ini, tetapi sanggupkah pembuat undang-undang dan pembuat peraturan pelaksanaan mempersiapkan instrumen hukum penyelenggaraan pemilihan secara langsung yang lebih demokratis.

²⁶ Satya Arinanto, Alasan yang mendukung diselenggarakannya pemilihan secara langsung adalah: (1) Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung; (2) Presiden terpilih tidak terkait pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah memilihnya. Artinya Presiden terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut; (3) Sistem ini menjadi lebih "accountable" diandingkan dengan sistem yang sekarang digunakan (pada masa orde baru), karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya melalui MPR yang para anggotanya tidak seluruhnya terpilih melalui pemilihan umum; (4) Kriteria Calon Presiden juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya. Atas perkembangan itu dapat dikaitkan dengan sistem pemilihan Presiden secara bertahap yang kurang menjamin terlaksananya demokrasi.

Jawaban atas pertanyaan tersebut, dengan melihat instrumen hukum perundang-undangan yang telah diundangkan, antara lain: UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, jo UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, jo UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, jo UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden. Implikasi terhadap perubahan perundang-undangan tersebut, mengarah kepada perubahan yang lebih baik, yakni salah satu contoh pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD pada Pemilu 2004 yang lalu seorang calon anggota legislatif terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut terkecil. Sedangkan, sekarang ini calon anggota legislatif terpilih ditetapkan dengan suara terbanyak berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian Pasal 214 UU Nomor 10 Tahun 2008 yang dinilai bahwa sistem nomor urut bertentangan dengan UUD 1945.

Perubahan sistem pemilihan dari pemilihan oleh MPR menjadi pemilihan oleh rakyat secara langsung, akan membawa dampak perubahan lain terhadap hukum ketatanegaraan yang mengatur tentang lembaga kepresidenan. Perubahan Pasal 6 (2) UUD 1945 menjadi, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden". Dengan demikian tidak ada lagi kewenangan MPR dalam hal memilih Presiden. Konsekuensi tidak melakukan pemilihan, MPR kehilangan pula hak untuk meminta pertanggungjawaban. MPR hanya untuk memenuhi kebutuhan formal pelantikan Presiden/Wakil Presiden dan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 UUD 1945).

Pemilihan Presiden harus menegaskan dalam kewenangan apakah Presiden itu dipilih oleh rakyat. Atas dasar kehendak melakukan pengurangan kekuasaan Presiden, seyogyanya Presiden dipilih dalam kewenangannya sebagai Kepala Negara. Demikian pula Wakil Presiden dipilih untuk jabatan selaku Wakil Kepala Negara. Ketika pemilihan Presiden yang pertama oleh PPKI, setelah Ir. Soekarno terpilih sebagai Presiden Pertama Republik Indonesia, Otto Iskandardinata mengusulkan Bung Hatta sebagai Wakil Kepala Negara. Wakil Presiden hanya sebagai "Wakil Kepala Negara" dan bukan sebagai "Wakil Kepala Pemerintah".

Sistem Pemerintah Negara yang berisikan kewenangan Presiden selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan telah pula diamanatkan. UUD 1945 sebelum perubahan, menganut sistem pemerintahan presidensial namun memberikan kedudukan dikotomis kepada presiden, selaku kepala pemerintahan (*chief of government*) Bab III UUD 1945 dan juga selaku kepala negara (*Chief of State*) - dalam penjelasan UUD 1945). Kedudukan dikotomis dimaksud berada dalam satu tangan (*by one hand*), yakni di tangan kekuasaan presiden.²⁷ Oleh, Laica Marzuki, menyatakan "tidak lazim menempatkan kedua fungsi pada alat perlengkapan negara yang sama namun belum dapat dengan seketika disimpulkan bahwasanya pemberlakuan kedudukan dikotomis presiden selaku kepala pemerintahan dan selaku kepala negara dalam sistem pemerintahan presidensial merupakan kesalahan konstitusi. Tetapi, setelah perubahan UUD 1945 masa sidang pertama tahun 1999, MPR menghapus penjelasan UUD 1945. Hal dimaksud berarti, tidak ada lagi dikotomis presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Segalanya merujuk pada Bab III di bawah judul "Kekuasaan Pemerintahan Negara", Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 UUD 1945. Presiden dipahami selaku kepala pemerintahan negara."²⁸

Pemilih Presiden secara langsung bukan sebuah jawaban bagaimana menghapus praktik *money politics*, tetapi sekedar mengalihkan kemungkinan praktik "*money politics*" itu dari pemegang kedaulatan ke masyarakat pemilih. Risiko ini adalah sebuah pertimbangan yang secara sadar dilakukan sebelum menentukan perubahan sistem pemilihan secara langsung. Kalaupun masih terjadi praktek "*money politics*", biarkan itu terjadi pada pemilik kedaulatan dan bukan dilakukan oleh pemegang kedaulatan. Biarkan masyarakat pemilih selaku pemilik kedaulatan menikmati uang tidak halal dan biarkan pula menikmati segala akibat yang ditimbulkan oleh kejahatan yang masyarakat pemilih dilakukan. Pemilihan dengan sistem apapun memerlukan kesadaran pemilih akan arti dan harga suatu suara yang tidak dapat diganti dengan uang atau janji apapun.

²⁷ Op.cit, H. M. Laica Marzuki, hlm. 35.

²⁸ *Ibid*, hlm. 36.

Sistem pemilihan langsung adalah sebuah sistem yang menggantungkan stabilitas pemerintahan pada dukungan rakyat secara langsung. Sistem demikian ini pada umumnya dilaksanakan pemerintahan yang bersistem presidensil.²⁹ Namun demikian karena pengaruh model demokrasi partisipasi, di dalam sistem parlementer dapat saja diselenggarakan pemilihan secara langsung. Sistem ini memperlemah posisi DPR terhadap Presiden, karena posisi Presiden didukung oleh rakyat, sehingga tidak dapat dijatuhkan oleh DPR. Oleh karena itu pilihan penggunaan sistem pemilihan secara langsung harus diimbangi dengan semangat pengurangan kekuasaan Presiden.

Posisi yang kuat itu harus diimbangi dengan kekuasaan yang kecil, yaitu hanya memegang kekuasaan sebagai Kepala Negara. Kewenangan selaku Kepala Pemerintahan dilaksanakan oleh Menteri Utama atau perdana Menteri yang posisinya bergantung pada DPR. *Dengan demikian pemilihan secara langsung memberikan jaminan dalam masa jabatannya secara langsung Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh MPR, tetapi Perdana Menteri dan menteri-menteri tunduk dan bertanggungjawab kepada DPR. Presiden dapat diberikan kewenangan formal memberhentikan Perdana Menteri atas mosi tidak percaya dari DPR.*

4. Pertanggungjawaban Presiden

Di dalam sistem pemerintah presidensial pemerintah relatif dijamin stabil, karena dalam masa jabatannya (*fixed term*), Presiden tidak dapat diminta pertanggungjawaban politik. Sistem pemerintah di Indonesia mengenal pertanggungjawaban politik, yang berakhir pada pemberhentian Presiden oleh MPR.³⁰ Abdul Latif mengemukakan, dalam proses peradilan pemberhentian Presiden, bukanlah pertanggungjawaban pidana yang menjadi fokus perhatian, akan tetapi adalah pertanggungjawaban politik atas pelanggaran konstitusi. Proses pemberhentian Presiden adalah menentukan ada

²⁹ Bagir Manan, *Jabatan Kepresidenan Republik Indonesia.*, dalam Opcit, Buku 70 Tahun Prof. Dr. Harun AlRasyid., hlm. 179. Bagir menyatakan bahwa pemilihan Presiden secara langsung (*people direct vote*), pemilihan langsung ini akan membawa perubahan sistem pertanggungjawaban. Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR. Agar Presiden tetap diawasi dan ditindak apabila melakukan pelanggaran hukum harus diciptakan pranata *pemakzulan* (*impeachment*).

³⁰ Abdul Latif., *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Total Media, 2007), hlm. 234-235.

tidaknya kesalahan politik atau pertanggungjawaban politik yang dapat dibebankan kepada Presiden sehingga layak diberhentikan berdasarkan suara mayoritas kekuatan politik. Di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 pembuktian ada tidaknya perbuatan pidana yang dilakukan oleh Presiden dimulai dari proses di DPR dengan mengumpulkan fakta-fakta hukum yang membuktikan dan memperkuat alasan pengajuan usulan pemberhentian Presiden.

Presiden wajib memberikan keterangan terhadap kebijakan yang diambil atas permintaan DPR. Wakil Presiden sebagai Kepala Negara tidak dapat diminta pertanggungjawaban politik, karena tidak mengeluarkan keputusan yang bersifat kebijakan. Kepala Pemerintah saja yang dalam menjalankan kekuasaan dapat mengeluarkan keputusan yang bersifat kebijakan. Pemerintah untuk memberikan pertanggungjawaban. Dalam sistem parlementer pertanggungjawaban disampaikan kepada parlemen. Pertanggungjawaban kepada parlemen itu, sebagai konsekuensi dari ikut sertanya parlemen menentukan kabinet. Karakteristik sistem parlementer antara lain ditandai oleh stabilitas pemerintah yang memerlukan dukungan DPR. Di era Pemerintah sekarang ini, Presiden diwajibkan memberikan pertanggungjawaban setiap tahunnya kepada MPR. Pertanggungjawaban politik itu berisikan perkembangan yang dicapai dan kegagalan yang dialami terutama yang berkaitan dengan kebijakan Presiden. Kunjungan Presiden ke Iran dan beberapa negara lainnya yang bermaksud menjalin hubungan perdagangan dapat dimintakan pertanggungjawaban kepada Presiden. Hasil evaluasi terhadap kebijakan terdapat mempengaruhi posisi Presiden pada akhir atau dalam masa jabatannya.

Mekanisme pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978. Ketetapan ini mengharuskan adanya pelanggaran terhadap UUD dan APBN (dahulu Garis Besar Haluan Negara). Permintaan keterangan kepada Presiden mengenai kebijakan yang diambil dalam masa jabatannya, dapat berkembang sebagai bentuk penyimpangan terhadap APBN. Oleh karena itu hasil evaluasi dapat berkembang menjadi pendapat DPR yang berisikan memorandum DPR untuk disampaikan kepada Presiden. Presiden diberi kesempatan dalam 3 bulan dalam memorandum pertama. Memorandum kedua dapat

disampaikan dalam waktu 1 bulan dalam hal Presiden tidak memperhatikan memorandum pertama. DPR dapat meminta Majelis menyelenggarakan Sidang istimewa jika Presiden masih belum memperhatikan memorandum kedua. Pertanggungjawaban juga wajib disampaikan oleh Presiden kepada MPR pada akhir masa jabatannya. Pemberhentian yang berawal dari pertanggungjawaban adalah pertanggungjawaban politik.³¹ Penggunaan sistem pertanggungjawaban politik ini masih dapat dipertahankan agar DPR tidak kehilangan fungsi pengawasan dalam sistem pemilihan Presiden secara langsung.

Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan atas alasan pertanggung-jawaban politik, karena Wakil Presiden tidak menjalankan kekuasaan pemerintah. Wakil Presiden tidak mempunyai kewenangan menetapkan kebijakan. Dalam hal Presiden berhalangan, dan Wakil Presiden menjadi tanggungjawab Presiden. Demikian pula dalam hal ada pemberian sebagian tugas pemerintahan oleh Presiden, Wakil Presiden tidak wajib memberikan pertanggungjawaban politik. Hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden dalam hal ini adalah hubungan pemberian kuasa, sehingga Wakil Presiden tidak memikul tanggungjawab eksternal. Dalam pemberian kuasa (Mandaatsverlening) penerima kuasa

³¹ Bandingkan Jimly Assididqie, Semua proses pemberhentian Presiden berdasarkan ketentuan UUD 1945 harus dilakukan melalui persidangan MPR dengan 4 kemungkinan, yaitu: (a) mengadili Presiden atas dasar tuduhan pelanggaran sumpah atau janji jabatan Presiden, termasuk apabila Presiden melakukan tindak pidana kejahatan tertentu ataupun pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dinyatakan dalam bunyi sumpah atau janji Presiden (pelanggaran hukum pidana); (b) mengadili Presiden atas dasar tuduhan pelanggaran haluan negara (hukum tata negara); (c) menyidangkan status Presiden atas dasar penilaian politik bahwa Presiden tidak dapat dan tidak mampu lagi menjalankan kewajiban sebagai Presiden, ataupun karena sebab-sebab lain, misalnya karena berhalangan tetap; dan (d) memberhentikan Presiden dengan cara menolak laporannya dengan "mosi tidak percaya" atas dasar pemungutan suara mayoritas. Lebih lanjut Jimly, mengemukakan bahwa yang pertama dan yang kedua dapat disebut sebagai 'pemakzulan' yang hanya dapat dilakukan melalui Sidang Istimewa MPR yang diselenggarakan khusus untuk itu. Yang ketiga dapat disebut sebagai 'penggantian'. Sedangkan yang keempat dapat disebut sebagai 'pemberhentian biasa'. Kedua yang terakhir tidak bersifat peradilan dan dapat dilakukan melalui persidangan MPR, meskipun tidak dimaksudkan secara khusus untuk itu. Namun, sekali lagi semua ini tergantung bagaimana tata tertib persidangan MPR mengatur hal itu secara rinci, sehingga semua mekanisme yang diuraikan di atas dapat diadopsi menjadi materi prosedural yang dituangkan dalam TAP MPR. *Op. Cit.* hal. 137.

hanya bertanggungjawab secara internal kepada pemberi kuasa. Wakil Presiden memang seharusnya hanya berfungsi sebagai Wakil Kepala Negara. Namun fungsi sebagai Wakil Kepala Negara, berubah menjadi Kepala Pemerintah dalam hal terjadi Presiden berhalangan tetap. Wakil Presiden menggantikan jabatan Presiden sampai habis waktunya. Di samping pertanggungjawaban politik Presiden harus dapat diberhentikan karena melakukan perbuatan yang dapat diancam pidana kejahatan.

5. Penggantian Presiden Atas Pelanggaran Hukum

Pertanggungjawaban hukum adalah pertanggungjawaban atas dakwaan terhadap perbuatan kejahatan pidana yang diatur dalam konstitusi.³² Pertanggungjawaban atas dakwaan kriminal akan mempengaruhi Presiden dalam masa jabatannya. Karena itu, satu hal yang perlu memperoleh perhatian adalah pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden karena melakukan tindak pidana tertentu. Ada dua alternatif yang dapat digunakan, yaitu:

Pertama, Presiden dan/ atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya, apabila ternyata mengkhianati negara, melakukan tindak pidana (kejahatan), penyuapan dan melakukan perbuatan yang tercela, berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Kedua, Presiden dan/ atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dari jabatannya apabila terbukti telah melakukan pengkhianatan terhadap negara, penyuapan, korupsi, melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukum pidana penjara lima tahun atau lebih, atau melakukan perbuatan yang tercela berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

Ketentuan di atas seyogyanya dilengkapi dengan lembaga yang diberikan otoritas melakukan dakwaan (*to impeach*) dan lembaga yang diberikan kewenangan memeriksa dan memutus perkara dakwaan kriminal terhadap Presiden. Dengan ketentuan tentang "impeachment" ini maka akan semakin jelas tentang

³² Pasal 7A UUDN R.I. 1945, Presiden dan/ atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atau usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

pembedaan mekanisme pemberhentian dalam masa jabatan melalui pertanggungjawaban politik dengan pertanggungjawaban hukum. Dengan dipertahankannya pertanggungjawaban politik di samping pertanggungjawaban hukum, menunjukkan adanya penggunaan sistem campuran antara Sistem Presidensial dan Sistem Parlementer. Pertanggungjawaban politik yang dapat berakibat jatuhnya kabinet adalah tradisi dalam sistem parlementer, sedangkan jatuhnya Presiden karena dakwaan tindak pidana kejahatan merupakan karakteristik sistem Presidensial.

Penggantian Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 6 (2) dan Pasal 8 UUD 1945 sebelum perubahan,³³ serta Ketetapan MPR No. VII Tahun 1987. Di dalam ketentuan Pasal 6 (2) UUD 1945 dinyatakan "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak". Pasal 8 UUD 1945 dinyatakan, jika Presiden mangkat berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. Memilih dan mengganti adalah proses penentuan orang yang akan diberi kepercayaan mengemban suatu jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Hasil pemilihan itu memerlukan proses penetapan oleh MPR, yang tradisinya dilakukan dengan pengangkatan dilakukan oleh MPR, pemberhentiannya dilakukan secara konsisten dalam masa pemerintahan orde baru. Presiden Soeharto diangkat oleh MPR. Sedangkan B.J. Habibie adalah Presiden *de facto* yang belum pernah secara *de yure* diangkat, tetapi pernah diberhentikan secara *de yure* oleh MPR.

Hal ini adalah sebuah *portrait* yang tidak konsisten terhadap penggunaan sebuah ketetapan MPR untuk pengangkatan dan pemberhentian Presiden. Dalam setiap proses penetapan jabatan politik, menurut saya disamping diperlukan proses pemilihan, harus dilanjutkan dengan proses penetapan administrative oleh lembaga yang mempunyai kewenangan melakukan pengangkatan. Penetapan jabatan Wakil Presiden oleh MPR masih tetap diperlukan, walaupun dalam pasal 8 UUD 1945 telah dinyatakan bahwa jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya. Pengangkatan Presiden oleh

³³ Bandingkan Pasal 6A, 7A, dan Pasal 7B UUD 1945 Setelah Perubahan.

MPR masih dapat dipertahankan, walaupun menggunakan sistem pemilihan Presiden secara langsung. MPR wajib mengangkat calon Presiden hasil pemilihan secara langsung. Hal ini berlaku pula pada pemberhentiannya, MPR memberhentikan Presiden atas dasar putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.³⁴

Pengalaman ketatanegaraan membuktikan, Penggantian Presiden Soekarno oleh pengemban supersemar, dilakukan penuh dengan rekayasa perubahan konstitusi. Penggantian rekayasa konstitusional itu dilakukan secara sistematis, yang diawali dari terbitnya Ketetapan MPR No. IX/MPR/1966 tentang pengukuhan Surat Perintah 11 Maret 1966. Dengan ketetapan ini tidak ada lagi kekhawatiran tentang penarikan pelimpahan kuasa kepada Soeharto sebagai pemegang supersemar. Kemudian diterbitkan ketetapan MPR No. yang berisikan sikap MPR No. XV/MPR/1966 tentang Pemilihan/Penunjukan Wakil Presiden dan Tata Cara Pengangkatan Pejabat Presiden. Di Dalam ketetapan ini, maka Pemegang Surat Perintah 11 Maret 1966 memegang jabatan Presiden. Pemanfaatan jabatan Presiden dilakukan dengan didampingi oleh Pimpinan MPRS dan pimpinan DPRS. Ketentuan pemanfaatan tentang pendampingan ini tidak jelas, apakah setiap mengambil harus konsultasi dengan Pimpinan MPRS dan Pimpinan DPRS atau harus meminta persetujuan kepada Pimpinan kedua lembaga negara ini.

Dua kali mengalami pergantian kekuasaan dengan sistem yang berbeda, jika Presiden Soekarno dicabut kekuasaannya dengan Ketetapan MPR No. XXXIII/MPRS/1967, Soeharto tidak diberhentikan dengan menggunakan instrument hukum. Pergantian kekuasaan yang tidak menggunakan hukum itu, didukung oleh suatu pendapat yang menyatakan pergantian kekuasaan saat itu bersifat *declaratoir*, sehingga tidak perlu penetapan pemberhentian oleh MPR. Pengalaman dua kali pergantian dengan menggunakan cara yang berbeda ini, harus memberikan dorongan diterbitkannya peraturan tentang pergantian kekuasaan yang lengkap agar tidak melahirkan interpretasi yang beranekaragam.

Hasil finalisasi kesepakatan tim perumus Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR memberikan alternatif penambahan dalam hal

³⁴ Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan.

terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, sebagai berikut : “Jika Presiden dan Wakil Presiden berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, Pemegang Jabatan Sementara Kepresidenan (Presiden) adalah (Pimpinan MPR) (Ketua DPR dan Ketua DPD) (Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan)”. Rumusan pasal ini membuka penafsiran terhadap mekanisme pemberhentian Presiden, diberhentikan memberikan penafsiran bahwa pemberhentian Presiden tidak harus dilakukan dengan penetapan MPR. Ketentuan ini justru memberikan pembenaran pemberhentian Presiden secara *declaratoir*, sehingga tidak diperlukan penetapan administrasi oleh MPR.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, maka dalam perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia, menunjukkan dua macam sistem pemerintahan. Pertama, sistem pemerintahan presidensil yang mempunyai ciri-ciri pokok, yaitu:

1. Di samping mempunyai kekuasaan sebagai Kepala Negara, Presiden juga berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan (yang blakangan ini lebih dominan).
2. Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat.
3. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif.
4. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan.

Konstitusi yang mengatur beberapa ciri di atas, diklasifikasikan konstitusi sistem pemerintahan presidensil. Adapun klasifikasi konstitusi sistem pemerintahan parlementer mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Kabinet yang dipilih oleh Perdana Menteri dibentuk atau berdasar kekuatan-kekuatan yang menguasai perlemen.
2. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya, mungkin sebagian adalah anggota parlemen.
3. Perdana Menteri bersama kabinet bertanggungjawab kepada parlemen.
4. Kepala Negara dengan saran atau nasihat Perdana Menteri dapat membubarkan Parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilihan umum.

Dari klasifikasi sistem pemerintahan di atas, UUD 1945 Perubahan termasuk konstitusi yang menganut sistem pemerintahan campuran. Karena dalam UUD 1945 disamping mengatur ciri-ciri sistem pemerintahan presidensil, juga mengatur beberapa ciri sistem pemerintahan parlementer, yang tidak secara tegas bagian mana yang bercirikan presidensil dan bagian mana bercirikan parlementer. Di sinilah keunikan negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

6. Penutup

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang berbasis sistem koalisi multipartai, telah memberikan pengaruh terhadap ketatanegaraan yang berkaitan dengan pembentukan kabinet, pengawasan pemerintah, pemisahan fungsi “Kepala pemerintahan” dari kewenangan Presiden, dan pertanggungjawaban dan pemberhentian Presiden dalam masa jabatan. Oleh karena itu masa transisi dalam arti masa peralihan dari kekuasaan yang otokratik menjadi kekuasaan yang demokrasi dengan model partisipasi mendorong terselenggaranya pemilihan Presiden secara langsung.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung lahir karena perlunya Presiden yang legitimate dan mencegah pengingkaran terhadap hasil pemilihan umum dalam sistem pemilihan Presiden secara langsung. Kendala tercapainya suara mayoritas mutlak dalam sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, karena banyaknya (tiga puluh delapan) partai politik peserta pemilu tahun 2009. Kekhawatiran dengan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung akan didominasi kandidat dari Jawa dapat dihapuskan dengan sistem dukungan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia.

Sistem koalisi multipartai yang merupakan cermin pembentukan kabinet pemerintahan hasil koalisi pemilu 2004 telah membuktikan sejak awal rapuhnya pemerintahan SBY-JK. Realitas ketatanegaraan mempunyai kemauan sendiri yang lepas dari kehendak normatif. Presiden tidak lagi dapat menikmati kekuasaan pembentukan kabinet sebagaimana layaknya dalam sistem presidensil. Peran DPR lebih merupakan pencerminan dari semangat tradisi parlementer,

sementara Presiden mempertahankan pola presidensial akan menimbulkan ketegangan hubungan antara eksekutif dengan legislatif. Oleh karena itu perlu persepsi yang sama tentang sistem pemerintahan. Sistem campuran harus jelas bagian-bagian yang menggunakan sistem parlementer dan bagian yang masih menggunakan sistem presidensial. Ketidakjelasan sistem campuran akan menimbulkan keaburan tentang hak dan kewajiban Presiden. Kebenaran yang didasarkan suara terbanyak tidak selalu menggambarkan kualitas yang didukung oleh kebenaran teoritik.

Kekuasaan Presiden yang besar dapat dikurangi dengan memisahkan fungsi Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, sehingga kekuasaan tidak bertumpuk pada Presiden. Pemberian tugas sebagian fungsi Kepala Pemerintahan Negara kepada Wakil Presiden hanya dapat dipertanggungjawabkan atas dasar pelimpahan kuasa. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya hanya dapat dilakukan dengan putusan hukum (*judicial beslissing*) dan bukan keputusan politik (*political beslissing*). Pertanggungjawaban hukum berawal dari tuduhan perbuatan pidana tertentu yang kemungkinan dapat dituduhkan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Akhir dari proses hukum pemberhentian itu berdasarkan putusan MK dan harus ditindaklanjuti dengan keputusan MPR. Namun, tidaklah berarti bahwa putusan MK itu dikesampingkan.

DAFTAR BACAAN

- Abdul Latif, 2007. *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Penerbit, Kreasi Total Media, Cetakan Pertama, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 2000, *Jabatan Kepresidenan Republik Indonesia.*, dalam Buku 70 Tahun Prof. Dr. Harun Alrasid. Jakarta.
- Bacungan, Froilan M., 1983. *The Powere of The Philippine President*. U.P. Law Center, Diliman, Quezon City, Philippines.
- Busroh Abu Daud, 1987. *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Bina Aksara, Jakarta.
- Daman Rozikin, 1993. *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ferguson and Mchenry, 1961. *The American Federal Government*, McGraw Hill.
- Harun Alrasid, 2000. *Reformasi konstitusi dalam Era Reformasi Satu Keharusan*, Makalah disampaikan pada seminar nasional tentang Amandemen, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
- H.M. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum (Pikiran-Pikiran Lepas)*, Buku Kesatu, Penerbit, Sekjen & Kepanitraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2000, *Pemberhentian dan Penggantian Presiden*, dalam Buku 70 Tahun Prof. Dr. Harun Alrasid, Penerbit, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH Universitas Indonesia, Yakarta.
- John, R.H., 1968. *Constitutional and Administrative Law*, MacDonald & Evans LTD. London.
- Kacung Marijan, 2009, *Pemerintahan Demokratis*, dalam Opini, Kompas, Edisi, Senin, 23 Februari 2009, Jakarta.
- Laica Marzuki, 2006. *Berjalan- Jalan Di Ranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas*, Sekretariat Jenderal Dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

- Padmo Wahyono, 1984. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewan Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Pious, Richard M., 1979. *The American Presidency*, Basic Inc., New York.
- Rozikin Daman, 1993. *Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sachsenroder, Wolfgang et al., (ed), 1997. *Political Party System and Democratic Development in East And Southeast Asia*, Vol. L. Ashgate, Brookfiels, USA.
- Saldi Isra, 2009, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Ringkasan Disertasi Doktor pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Satya Arinanto, 2000. *Pemilihan Presiden Secara langsung Beberapa Catatan*, dalam Kumpulan Materi Diskusi Masukan Universitas Indonesia Untuk Panitia Ad Hoc I Badan pekerja MPR-RI. Jakarta.
- Suparlan, 1982. *Perbandingan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia & Amerika Serikat*, Usaha Nasional, Surabaya.
- Suprpto, Bibit, 1985. *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Suwoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Penerbit Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS.
- _____, 2000., *Pengaturan Lembaga Kepresidenan dalam Konfigurasi Sistem Perwakilan Rakyat*, dalam Buku 70 Tahun Prof. Dr. Harun Alrasid, Penerbit, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH Universitas Indonesia, Jakarta.
- _____, 1997. *Peralihan Kekuasaan*, Gramedia, Jakarta.
- Witman Sheperd L. Witman and Wuest J. John, 1963. *Comparative*

REFLEKSI YURIDIS PILPRES 2009

Sudi Prayitno, S.H., LL.M.

Alumni Universitas Erasmus, Rotterdam, Belanda
dan Advokat LBH Padang

A. PENDAHULUAN

Kekisruhan yang mewarnai proses Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) 2009 telah usai. Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusannya Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 tanggal 12 Agustus 2009 menolak seluruh permohonan pasangan H.M. Jusuf Kalla dan H. Wiranto, S.H. selaku Pemohon I dan pasangan Hj. Diah Permata Megawati Setiawati Soekarnoputri dan H. Prabowo Subianto selaku Pemohon II yang diajukan terhadap Komisi Pemilihan Umum (KPU). Putusan ini sekaligus mengukuhkan Keputusan KPU Nomor 365/Kpts/KPU/Tahun 2009 tanggal 25 Juli 2009 tentang Penetapan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Tahun 2009.¹

Berdasarkan putusan MK tersebut, KPU kemudian mengeluarkan Keputusan KPU Nomor 373/KPTS/KPU/2009 tanggal 18 Agustus 2009 yang menetapkan pasangan Prof. Dr. Susilo Bambang Yudhoyono dan Prof. Dr. Boediono sebagai Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Periode 2009-2014.² Suka atau tidak, menerima atau menolak, semua pihak harus menghormati dan mematuhi putusan MK tersebut sebagai putusan yang bersifat

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 108-109/PHPU. B-VII/2009 tanggal 12 Agustus 2009, Media Indonesia, 13 Agustus 2009.

² "KPU Tetapkan Kemenangan (SBY Dilantik 20 Oktober)", *Harian Posmetro Padang*, 19 Agustus 2009, hlm.7

final dan mengikat atau dengan lain perkataan telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisjde*).³

Apa pun hasil akhir dari Pilpres tersebut, sulit dipungkiri, tidak semua pihak –termasuk para Pemohon dalam perkara di atas— dapat menerima dengan hati senang. Gugatan yang diajukan terhadap KPU di atas membuktikan bahwa masih ada pihak yang keberatan, mempersoalkan kualitas, menuntut pertanggungjawaban, dan menggugat legitimasi Pilpres 2009. Walaupun kekecewaan terhadap hasil Pilpres itu (mungkin) lebih disebabkan karena pasangan calon terpilih bukan pasangan yang mencalonkan diri atau bukan pasangan yang dijagokan, namun kontroversi penyelenggaraan Pilpres itu haruslah menjadi bahan refleksi semua pihak untuk mengkaji akar persoalan yang sesungguhnya agar Pemilu berikutnya lebih berkualitas (*qualified*), dapat diterima (*acceptable*), dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*), dan sah (*legitimate*).

Tulisan ini akan menelaah dari aspek yuridis beberapa persoalan dalam penyelenggaraan Pilpres 2009 yang diduga menjadi penyebab kualitas, akseptabilitas, responsibilitas, dan legalitas pesta demokrasi tersebut dipertanyakan banyak pihak.

B. DASAR YURIDIS PILPRES 2009

Penyelenggaraan Pilpres 2009 mengacu pada 1 (satu) paket peraturan perundang-undangan Pilpres yang terdiri dari beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan peraturan-peraturan pelaksanaannya berupa peraturan dan keputusan KPU, serta putusan MK terkait dengan peninjauan undang-undang tentang Pilpres. Masing-masing peraturan perundang-undangan memuat ketentuan yang satu sama lain dipandang sebagai satu paket ketentuan hukum yang mengatur tentang apa dan bagaimana Pilpres 2009 harus diselenggarakan.

Beberapa hal penting tentang Pilpres 2009 yang diatur dalam masing-masing peraturan perundang-undangan di atas meliputi

³ Lihat Pasal 47 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

sedikitnya 3 (tiga) isu pokok, yaitu:

Pertama, prinsip-prinsip Pilpres yang bersifat konstitutif yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pilpres merupakan salah satu substansi penting yang diatur dalam UUD 1945 sebagai sesuatu yang bersifat konstitutif. UUD 1945 menegaskan bahwa untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden harus memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam undang-undang.⁴

Lebih lanjut dinyatakan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat dalam satu pasangan, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya bisa diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden, dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden, dan tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.⁵ Terkait dengan tata cara Pilpres, UUD 1945 menegaskan bahwa Pilpres yang merupakan *genus* dari Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali yang diselenggarakan oleh KPU dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.⁶

Berdasarkan beberapa ketentuan dalam UUD 1945 di atas, ada beberapa hal pokok yang masih harus diatur lebih lanjut dalam undang-undang terkait dengan penyelenggaraan Pilpres, yaitu syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat 2), tata cara pelaksanaan Pilpres (Pasal 6A ayat 1 s/d 5), dan hal-hal lain yang berhubungan dengan Pilpres (Pasal 22E). Dengan kata lain, UUD 1945 belum mengatur secara rinci apa syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden, bagaimana tata cara

⁴ Lihat Pasal 6 ayat (2).

⁵ Lihat Pasal 6A ayat (1) s/d (5).

⁶ Lihat Pasal 22E.

penyelenggaraan Pilpres, dan hal-hal lain yang terkait (sepanjang tidak bertentangan dengan UUD 1945) dengan Pilpres.

Kedua, ketentuan pokok yang bersifat regulatif tentang lembaga penyelenggara Pilpres yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dan mekanisme pelaksanaan Pilpres yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden beserta putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang *me-judicial review* kedua undang-undang dimaksud.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu merupakan undang-undang yang mengatur hal-hal terkait dengan lembaga yang bertanggung jawab menyelenggarakan Pemilu termasuk didalamnya Pilpres yaitu KPU (KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten, dan KPU Kota) beserta perangkat pendukungnya (PPK, PPS, PPLN, KPPS, dan KPPSLN). Undang-undang ini mengatur beberapa hal pokok, yaitu tugas, wewenang, dan kewajiban KPU,⁷ persyaratan anggota KPU,⁸ pengangkatan dan pemberhentian anggota KPU,⁹ mekanisme pengambilan keputusan KPU,¹⁰ pertanggungjawaban,¹¹ panitia pemilihan dan persyaratannya,¹² kesekretariatan,¹³ pengawas pemilu,¹⁴ kode etik dan dewan kehormatan,¹⁵ keuangan,¹⁶ dan peraturan dan keputusan penyelenggara pemilu.¹⁷

Sedangkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden merupakan undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan Pilpres. Secara khusus, undang-undang ini memuat aturan tentang asas, pelaksanaan dan lembaga penyelenggara Pilpres,¹⁸ persyaratan calon presiden dan wakil presiden dan tata cara penentuan pasangan calon

⁷ Lihat Pasal 8, 9, dan 10.

⁸ Lihat Pasal 11.

⁹ Lihat Pasal 12 s/d 31.

¹⁰ Lihat Pasal 32 s/d 38.

¹¹ Lihat Pasal 39 s/d 41.

¹² Lihat Pasal 42 s/d 56.

¹³ Lihat Pasal 57 s/d 69.

¹⁴ Lihat Pasal 70 s/d 109.

¹⁵ Lihat Pasal 110 s/d 113.

¹⁶ Lihat Pasal 114 s/d 116.

¹⁷ Lihat Pasal 116 s/d 118.

¹⁸ Lihat Pasal 2 s/d 4.

presiden dan wakil presiden,¹⁹ pengusulan bakal calon presiden dan wakil presiden dan penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden,²⁰ hak memilih dan penyusunan daftar pemilih,²¹ kampanye,²² perlengkapan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden,²³ pemungutan suara,²⁴ penghitungan suara,²⁵ penetapan hasil pilpres,²⁶ penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden,²⁷ pemungutan suara ulang,²⁸ penghitungan suara ulang,²⁹ dan rekapitulasi hasil penghitungan suara ulang,³⁰ pemilu presiden dan wakil presiden lanjutan dan pemilu presiden dan wakil presiden susulan,³¹ pemantauan pemilu presiden dan wakil presiden,³² partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden,³³ penyelesaian pelanggaran pemilu presiden dan wakil presiden dan penyelesaian perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden,³⁴ dan ketentuan pidana.³⁵

Tidak kalah pentingnya dengan kedua undang-undang terkait dengan Pilpres di atas adalah adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang terkait dengan penyelenggaraan Pilpres tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan/atau memberikan penafsiran atas substansi beberapa pasal yang ada dalam undang-undang tersebut.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara gugatan *judicial review* atas Undang-Undang 42 Tahun 2008 antara lain menyatakan bahwa Pasal 28 dan Pasal 211 tidak bertentangan dengan UUD 1945 namun dengan catatan "*sepanjang diartikan mencakup warga negara*

¹⁹ Lihat Pasal 5 s/d 12.

²⁰ Lihat Pasal 13 s/d 26.

²¹ Lihat Pasal 27 s/d 32.

²² Lihat Pasal 33 s/d 103.

²³ Lihat Pasal 104 s/d 110.

²⁴ Lihat Pasal 111 s/d 131.

²⁵ Lihat Pasal 132 s/d 157.

²⁶ Lihat Pasal 158.

²⁷ Lihat Pasal 159 s/d 163.

²⁸ Lihat Pasal 164 s/d 165.

²⁹ Lihat Pasal 166 s/d 167.

³⁰ Lihat Pasal 168 s/d 169.

³¹ Lihat Pasal 170 s/d 172.

³² Lihat Pasal 173 s/d 185.

³³ Lihat Pasal 186 s/d 189.

³⁴ Lihat Pasal 190 s/d 201.

³⁵ Lihat Pasal 202 s/d 259.

yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara sebagai berikut: 1. Selain Warga Negara Indonesia yang terdaftar dalam DPT, Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri; 2. Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya; 3. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya; 4. Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat; 5. Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS Luar Negeri setempat".³⁶ Putusan ini merupakan sebuah terobosan hukum yang ditempuh oleh Mahkamah Konstitusi sehubungan dengan masih banyaknya warga negara yang telah memiliki hak pilih tetapi tidak atau belum terdaftar dalam DPT, sehingga pada hari pemungutan suara tetap bisa memberikan haknya di TPS setempat dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK).

Ketiga, ketentuan pelaksana yang bersifat teknis tentang penyelenggaraan Pilpres berupa Peraturan-peraturan KPU seperti Peraturan KPU Nomor 10 Tahun 2009 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan KPU Nomor 45 Tahun 2009, Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Daftar Pemilih Untuk Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009, Peraturan KPU Nomor 29 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS dalam Pilpres Tahun 2009, Peraturan KPU Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pedoman Sosialisasi dan Penyampaian Informasi Pilpres, Peraturan KPU Nomor 44 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengaduan dan Spesialisasi Teknis Sampul Kertas yang Digunakan Dalam Pilpres 2009, Peraturan KPU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta

³⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 tanggal 6 Juli 2009.

Pemilihan Umum Dalam Penyelenggaraan Pilpres 2009, Peraturan KPU Nomor 53 Tahun 2009 tentang Perubahan Terhadap Peraturan KPU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Pemungutan dan Penghitungan Suara Bagi Warga Negara Republik Indonesia Dalam Pilpres, dan Peraturan KPU Nomor 55 Tahun 2009 tentang Pedoman Audit Laporan Penerimaan dan Penggunaan Dana Kampanye.

Peraturan-peraturan KPU tersebut secara yuridis memiliki kekuatan berlaku dan mengikat dalam proses pilpres sepanjang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan dan tidak dibatalkan oleh lembaga yang berwenang dalam hal ini Mahkamah Agung,³⁷ sebagaimana diatur dalam Pasal 117 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang berbunyi "*Untuk menyelenggarakan Pemilu, KPU membentuk peraturan KPU dan keputusan KPU*" dan ayat (2) yang berbunyi "*Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan*".

C. MASALAH YURIDIS PENYELENGGARAAN PILPRES 2009

Sedikitnya, ada tiga masalah mendasar dari sisi yuridis terkait dengan penyelenggaraan Pilpres 2009 yaitu kelemahan peraturan perundang-undangan tentang Pilpres, kelemahan penyelenggara, dan partisipasi masyarakat yang rendah.

1. Kelemahan Peraturan Perundang-Undang

Berbicara masalah Pilpres 2009, paling tidak ada tiga peraturan perundang-undangan yang terkait secara langsung di dalamnya yaitu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Ketiga undang-undang tersebut, mengandung kelemahan yuridis yang langsung maupun tidak mencederai akuntabilitas, akseptabilitas, legalitas, dan kualitas Pilpres 2009.

³⁷ Mahkamah Agung adalah lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis berada di bawah undang-undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi "*Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*".

1.1 UUD 1945

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sekalipun merupakan Konstitusi Negara yang menduduki puncak tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini,³⁸ namun membatasi hak setiap warga negara untuk mengusulkan dan/atau diusulkan sebagai pasangan calon presiden dan wakil presiden secara perseorangan. Ketentuan Pasal 6A ayat (2) yang berbunyi "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*" telah menutup pintu bagi warga negara yang tidak memiliki sendiri partai politik atau tidak memiliki dukungan dari partai politik atau gabungan partai politik untuk maju sebagai pasangan peserta Pilpres dengan mengusulkan dirinya sendiri atau diusulkan oleh warga negara lain.

Akibat rumusan Pasal 6A ayat (2) di atas itulah, maka gugatan M. Fadjroel Rachman, Mariana, dan Bob Febrian terhadap konstitusionalitas Pasal 8 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi "*Calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik*" karena dianggap membatasi hak politik warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan, ditolak oleh Mahkamah Konstitusi karena dinilai tidak bertentangan dengan UUD 1945.³⁹

Substansi rumusan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 sebenarnya tidak sejalan dengan rumusan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang memungkinkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan tidak hanya oleh partai politik atau gabungan partai politik, tetapi juga perseorangan,⁴⁰ sebagai wujud pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah

³⁸ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008 tanggal 13 Februari 2009.

⁴⁰ Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi "*Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini*".

yang demokratis sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.⁴¹ Bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 6A ayat (2) di atas, maka pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah lebih demokratis dibandingkan dengan Pilpres 2009, karena membuka peluang kepada setiap warga negara untuk diusulkan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa harus melalui partai politik atau gabungan partai politik.

1.2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007

Kelemahan UUD 1945 yang mengatur Pilpres, diikuti oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang mengandung beberapa kelemahan terkait dengan tugas dan kewenangan KPU, kewajiban KPU, pengangkatan dan pemberhentian anggota KPU, pertanggungjawaban KPU, kewenangan pengawas pemilu, dan pengangkatan dan pemberhentian anggota pengawas pemilu.

Menyangkut dengan tugas dan kewenangan KPU, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 memberikan kewenangan kepada KPU beserta seluruh jajarannya untuk melakukan pemutakhiran data pemilih dan menetapkannya sebagai daftar pemilih tetap (DPT).⁴² Mengingat bahwa data pemilih yang akan ditetapkan sebagai DPT berasal dari data kependudukan yang merupakan wilayah kerja Departemen Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, semestinya proses pemutakhiran data pemilih tidak dilakukan oleh KPU melainkan oleh Departemen Dalam Negeri sedangkan KPU hanya sebatas menetapkan data pemilih yang telah dimutakhirkan oleh Departemen Dalam Negeri menjadi DPT. Pengalihan kewenangan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dalam pemutakhiran data penduduk dari instansi yang memiliki kapasitas (Departemen Dalam Negeri) ke instansi yang tidak berkapasitas (KPU) inilah yang kemudian menimbulkan

⁴¹ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*".

⁴² Lihat Pasal 8 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 berbunyi "*Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden meliputi: e. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan data pemilih sebagai daftar pemilih*".

kekisruhan DPT karena ditemukan sebanyak 11,21 juta nama pemilih yang bermasalah dalam DPT di 70 kabupaten/kota di Pulau Jawa.⁴³ Akibatnya, KPU yang harus bekerja keras memperbaiki kekurangakuratan data pemilih yang ada dalam DPT, yang ternyata masih tetap dipersoalkan. Sekalipun sudah tetap, DPT tidak pernah dinyatakan dan ditetapkan secara pasti oleh KPU.

Kelemahan lain yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah ketidakjelasan pengaturan tentang kewajiban KPU terkait dengan penyampaian informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat yang terdapat dalam Pasal 8 ayat (4) huruf c, karena kewajiban menyampaikan informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat tidak diikuti dengan kewajiban untuk menjamin bahwa informasi yang disampaikan kepada masyarakat tersebut benar-benar diterima dan dipahami oleh masyarakat. Rumusan Pasal 8 ayat (4) huruf c tersebut seharusnya diubah sehingga bunyinya kira-kira menjadi "*KPU berkewajiban: menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat sedemikian rupa sehingga masyarakat memperoleh informasi yang cukup tentang penyelenggaraan Pemilu*". Akibatnya, banyak masyarakat yang tidak mengetahui secara pasti hal-hal yang berhubungan dengan Pilpres, seperti tahapan dan jadwal Pilpres, cara yang benar dalam memberikan tanda pada surat suara, visi dan misi pasangan calon presiden dan wakil presiden, terdaftar atau tidak dalam DPT, boleh atau tidak menggunakan KTP atau Paspor dalam pemungutan suara, dan lain-lain.

Terkait dengan besarnya tuntutan masyarakat agar seluruh anggota KPU mengundurkan diri pasca keluarnya putusan MK yang menyatakan KPU tidak profesional, akar masalahnya terletak pada proses rekrutmen (pengangkatan) anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Proses seleksi dan pengangkatan anggota KPU yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tidak mampu menghasilkan penyelenggara Pemilu yang profesional dalam mengemban tugas, kewenangan, dan kewajiban yang digariskan dalam undang-undang, karena tidak dilakukan oleh suatu tim seleksi independen yang memiliki kewenangan menentukan kelayakan dan kepatutan seseorang sebagai anggota KPU. Dilibatkannya

⁴³ "Masalah Dalam Pilpres Harus Diselesaikan", *Kompas*, 9 Juli 2009.

DPR RI dalam proses seleksi (*fit and proper test*) untuk anggota KPU,⁴⁴ membuka peluang terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari pihak-pihak tertentu sekaligus mengeliminasi fungsi Tim Seleksi yang relatif bebas dari berbagai kepentingan dan lebih independen dalam melakukan *fit and proper test*. Kondisi lebih parah terjadi pada proses seleksi anggota KPU Propinsi, KPU Kabupaten, dan KPU Kota, manakala *fit and proper test* hanya dilakukan secara internal di level KPU berdasarkan jenjang hirarkinya yaitu KPU untuk calon anggota KPU Propinsi dan KPU Propinsi untuk calon anggota KPU Kabupaten dan Kota. Hasil *fit and proper test* yang dilakukan secara internal tersebut sangat rentan dengan kolusi dan tidak menjamin anggota KPU terpilih merupakan sebuah teamwork yang solid dan berkualitas.⁴⁵

Disamping hal-hal di atas, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 juga tidak mengatur secara jelas mekanisme pertanggungjawaban KPU atas pelaksanaan tugas-tugasnya, kecuali hanya menyampaikan pertanggungjawaban keuangan sesuai peraturan perundang-undangan dan sebatas menyampaikan laporan kepada DPR atas seluruh penyelenggaraan tahapan Pemilu dan tugas lainnya.⁴⁶ Siapa atau lembaga mana yang kemudian berwenang menilai dan mengevaluasi apakah KPU telah benar-benar melaksanakan tugas-tugasnya secara baik dan benar, tidak diatur dalam undang-undang karena kewajiban KPU hanya sekadar memberikan laporan kegiatan bukan laporan pertanggungjawaban. Begitu pula halnya dengan KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang hanya berkewajiban menyampaikan pertanggungjawaban kepada instansi vertikalnya dan hanya sebatas menyampaikan laporan kegiatan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu kepada Kepala Daerah dan DPRD. Akibatnya, kritik terhadap KPU yang dituding tidak

⁴⁴ Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 berbunyi “Presiden menetapkan 21 (dua puluh satu) nama calon atau tiga kali jumlah anggota KPU untuk selanjutnya diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

⁴⁵ KPU sebagaimana dilansir dalam *detiknews* dibawah judul ‘Curhat ke Sekjen Demokrat, Anggota KPU Dinilai Ember’ (<http://www.detiknews.com/read/2009/07/07/215529/1160978/700/curhat-ke-sekjen-demokrat-anggota-kpu-dinilai-ember>) dinilai tidak kompak dan KPU Sumatera Selatan sebagaimana dilansir dalam *Kompas.com* dibawah judul ‘Perpecahan KPU Sumsel Berlanjut’ (<http://kompas.com/read/xml/2008/12/18/17494071/perpecahan.kpu.sumsel.berlanjut>) mengalami perpecahan internal dalam proses penetapan calon anggota KPU di 14 Kabupaten/Kota.

⁴⁶ Lihat Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

profesional seakan tak membuat jajaran penyelenggara pilpres tersebut harus berkecil hati dan merasa khawatir akan dimintai pertanggungjawabannya, karena tak satu pun lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban lembaga tersebut kecuali hanya sekedar mendesak untuk mundur dan membubarkan diri.

Lain lembaga penyelenggara Pemilu, lain lagi masalah yang dihadapi oleh lembaga pengawas Pemilu (Panwaslu). Keberadaan lembaga pengawas pemilu yang banyak disorot publik terkait soal keterbatasan kewenangannya, tak terlepas dari keteledoran pembentuk undang-undang yang tidak cukup mengatur kewenangan lembaga tersebut sehingga perannya dalam pilpres hanya sebagai '*wasit tanpa peluit*' atau '*macan tak bergigi*'.⁴⁷ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sama sekali tidak memberi kewenangan kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Propinsi dan Kabupaten/Kota untuk menjatuhkan sanksi administratif misalnya, terhadap peserta pemilu yang terbukti melanggar peraturan perundang-undangan pemilu dan/ atau kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan pendahuluan terhadap berbagai indikasi pelanggaran yang bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran peraturan perundang-undangan selama Pilpres 2009 berlangsung.

Agaknya, keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh Bawaslu beserta jajarannya tersebut tak terlepas dari mekanisme pengangkatan calon anggota lembaga tersebut yang berbeda dengan mekanisme pengangkatan calon anggota KPU. Pengangkatan calon anggota Bawaslu beserta jajarannya dimulai dari proses pembentukan tim seleksi oleh KPU, kemudian KPU menetapkan nama-nama calon kepada DPR untuk di-*fit and proper test*, baru kemudian hasilnya ditetapkan oleh Presiden. Proses serupa dilakukan juga terhadap calon anggota Panwaslu Propinsi dan Kabupaten/Kota, hanya bedanya tidak ada keterlibatan tim seleksi dan lembaga legislatif, melainkan hanya KPU Propinsi/Kabupaten/Kota dan Bawaslu/

⁴⁷ Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusannya Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009 Perihal Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 tanggal 12 Agustus 2009 dalam pertimbangan hukum butir 3.53 juga menyatakan kurangnya empowering yang diberikan undang-undang (UU No. 42 Tahun 2008 junctis UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 22 Tahun 2007) kepada Bawaslu beserta jajarannya.

Panwaslu Propinsi/Kabupaten/Kota.⁴⁸ Mekanisme seperti ini jelas membuat lembaga pengawas yang seharusnya memiliki kewenangan yang memadai, justru menjadi kerdil dan tak bergigi karena proses perekrutan anggota Bawaslu dilaksanakan oleh KPU, lembaga yang menjadi sasaran pengawasan Bawaslu.

1.3 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden mengandung beberapa kelemahan yang berimplikasi buruk terhadap penyelenggaraan Pilpres 2009. Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain pengaturan tentang hak memilih, penyusunan daftar pemilih, pemungutan suara, dan pelanggaran Pilpres.

Dua pasal dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang kemudian memicu diajukannya gugatan judicial review ke Mahkamah Konstitusi adalah Pasal 27 dan Pasal 28. Pasal 27 ayat (2) junto Pasal 29 mengatur tentang pendaftaran warga negara yang telah memiliki hak pilih dalam daftar pemilih atau yang umum dikenal dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT), pendaftaran mana dilakukan oleh KPU selaku penyelenggara Pilpres. Ketentuan ini memberikan kewenangan penuh kepada KPU untuk melakukan pendataan dan pemutakhiran pemilih, padahal KPU sama sekali tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk melakukan aktivitas kependudukan yang merupakan wilayah kerja Departemen Dalam Negeri tersebut. Akibat kesalahkaprahan aturan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 ini,⁴⁹ kisruh seputar DPT yang tak terselesaikan menjadi salah satu pemicu utama keberatan peserta Pilpres khususnya pasangan calon presiden dan wakil presiden Megawati-Prabowo dan Jusuf Kalla-Wiranto karena dianggap merugikan pasangan calon, pendukung, dan warga masyarakat pada umumnya. Begitu pula dengan Pasal 28, dari perspektif hak asasi manusia jelas melanggar hak setiap warga negara untuk memilih karena menurut pasal tersebut hanya warga negara yang telah terdaftar sebagai pemilih atau yang namanya tercantum dalam DPT saja

⁴⁸ Lihat Pasal 87 s/d 97 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007.

⁴⁹ Lihat juga Pasal 8 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang memberikan kewenangan kepada KPU untuk melakukan hal serupa.

yang dapat menggunakan hak pilihnya,⁵⁰ sedangkan warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT sekalipun telah memiliki hak pilih (telah berusia 17 tahun atau sudah/pernah kawin), kehilangan hak untuk memilih.

Kelemahan yang terkandung dalam Pasal 28 juncto Pasal 111) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 dalam waktu beberapa hari menjelang hari pemungutan suara sedikit terpecahkan, manakala Mahkamah Konstitusi memperluas maksud kedua pasal tersebut dengan menyatakan bahwa warga negara yang telah memiliki hak pilih dapat menggunakan hak pilihnya walaupun belum atau tidak terdaftar dalam DPT asalkan dapat menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga atau Paspor bagi warga negara yang berada di luar negeri.⁵¹ Dikatakan sedikit terpecahkan karena terobosan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut terlalu dekat waktunya dengan hari pemungutan suara, sehingga sangat sulit bagi KPU untuk menindaklanjuti putusan tersebut secara maksimal mengingat tidak semua warga negara pemegang hak pilih tapi belum atau tidak terdaftar dalam DPT yang mengetahui adanya putusan pengadilan yang memberikan kesempatan kepada mereka untuk memberikan suaranya pada hari pemungutan suara.

Diberikannya kewenangan kepada KPU untuk menyusun dan menetapkan DPT dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 ini, bisa jadi, akibat adanya ketentuan Pasal 8 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pilpres yaitu memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan dan menetapkan data pemilih sebagai daftar pemilih. Kewenangan mana ternyata belum mampu diselesaikan dengan baik oleh KPU, karena keterbatasan kapasitas sumber daya manusia yang dimilikinya, sehingga mendapat kritikan dan bahkan gugatan dari berbagai pihak.

Hilangnya hak warga negara untuk memberikan suara dalam Pilpres pada hari pemungutan suara terkesan disengaja (*by design*) oleh pembentuk Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang kembali menegaskan dalam Pasal 111 ayat (1) bahwa hanya

⁵⁰ Pasal 28 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 berbunyi “*untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 harus terdaftar sebagai Pemilih*”.

⁵¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 tanggal 6 Juli 2009.

pemilih yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap dan Daftar Pemilih Tambahan saja yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS,⁵² tanpa memberikan solusi bagi warga negara yang telah memiliki hak pilih tetapi belum atau tidak terdaftar baik dalam Daftar Pemilih Tetap maupun Daftar Pemilih Tambahan. Hal serupa juga ditemukan dalam Pasal 122 yang menutup akses bagi setiap warga negara Indonesia di luar negeri yang tidak terdaftar sebagai pemilih untuk memilih,⁵³ padahal kemungkinan kegiatan sosialisasi kegiatan Pilpres yang dilakukan KPU di luar negeri tidak sampai menyentuh seluruh warga negara Indonesia yang berada di luar negeri bisa saja terjadi, bahkan mungkin jauh lebih parah dari yang terjadi di dalam negeri.

Kelemahan lain yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 dapat ditemukan dalam Paragraf 2 tentang Pelanggaran Administrasi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 191 dinyatakan bahwa pelanggaran administrasi Pilpres merupakan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang selain ketentuan pidana Pilpres dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU. Dari pengertian pelanggaran administrasi ini, Pasal 192 kemudian mengatur tentang lembaga yang berwenang menyelesaikannya, yaitu KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berdasarkan laporan dari Bawaslu/Panwaslu Provinsi/Panwaslu Kabupaten/Kota.

Diberikannya kewenangan kepada KPU untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pilpres disamping janggal juga tidak masuk akal, karena pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang yang bukan merupakan ketentuan pidana Pilpres dan ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU disamping bisa dilakukan oleh peserta Pilpres beserta tim suksesnya/pendukungnya dan warga masyarakat juga bisa dilakukan oleh KPU sendiri. Misalnya, penyelenggaraan tahapan-tahapan Pilpres yang tidak sesuai jadwal, manipulasi data pemilih yang mengakibatkan hilangnya

⁵² Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 berbunyi "Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi:a. Pemilih yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tetap pada TPS yang bersangkutan; danb. Pemilih yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tambahan".

⁵³ Pasal 122 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 berbunyi "Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri yang tidak terdaftar sebagai Pemilih tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih".

hak seseorang untuk memilih, bertindak tidak independen dalam penyelenggaraan Pilpres, dan lain-lain. Sulit dibayangkan, KPU akan mau dengan senang hati dan bertindak obyektif untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pilpres yang dilakukan oleh jajaran KPU.

2. Kelemahan Penyelenggara Pilpres

Dalam penyelenggaraan Pilpres 2009, KPU beserta jajarannya dinilai banyak pihak memiliki sejumlah kekurangan. Sikap yang pasif dan bekerja setengah-setengah serta tidak mau belajar dari kesalahan yang pernah dilakukan dalam Pemilu Legislatif terutama dalam menyusun dan menangani DPT,⁵⁴ adalah beberapa bukti yang menguatkan kritik dari berbagai pihak terkait dengan kelemahan KPU beserta jajarannya dalam menyelenggarakan Pilpres 2009. Berbagai kelemahan yang dimiliki KPU beserta jajarannya tersebut, bisa jadi akan semakin bertambah banyak bila dilihat dari berbagai aspek. Namun bila ditinjau dari aspek yuridis yakni hal-hal yang menurut peraturan perundang-undangan seharusnya dilakukan oleh KPU tetapi tidak dilaksanakan, setidaknya ada tiga yaitu sosialisasi Pilpres yang minim, pemahaman yang lemah terhadap peraturan perundang-undangan tentang Pilpres, dan sikap yang tidak independen.

2.1 Sosialisasi Informasi Tentang Pilpres Minim

Salah satu kewajiban KPU menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 selaku lembaga penyelenggara Pilpres adalah menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (4) huruf.⁵⁵ Menurut ketentuan ini, jelas KPU berkewajiban menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pilpres kepada masyarakat semaksimal mungkin sehingga semua informasi terkait dengan penyelenggaraan Pilpres diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat secara memadai. Pertanyaannya, apakah penyelenggara Pilpres

⁵⁴ J. Kristiadi, *Makna dan Hikmah Pilpres 2009*, Jakarta 45: <http://jakarta45.wordpress.com/2009/07/14/makna-dan-hikmah-pilpres-2009/>.

⁵⁵ Pasal 8 ayat (4) huruf c berbunyi "*KPU dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berkewajiban: menyampaikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu kepada masyarakat*".

dalam hal ini KPU beserta jajarannya telah menjalankan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang? Melihat fakta yang terjadi di lapangan, misalnya masih sangat banyak warga negara yang tidak tahu apakah dirinya terdaftar sebagai pemilih dalam DPT atau tidak, tidak banyak warga masyarakat yang mengetahui visi dan misi pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta Pilpres, masih sangat terbatas jumlah warga masyarakat yang mengetahui tahapan pilpres mulai dari penyusunan daftar pemilih sampai pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden,⁵⁶ sulit untuk mengatakan bahwa KPU telah menjalankan kewajibannya secara baik.

2.2 Pemahaman Terhadap Peraturan Perundang-undangan Lemah

Disengaja atau tidak oleh DPR RI yang melakukan *fit and proper test* terhadap 21 calon anggota KPU yang diajukan oleh Presiden beberapa waktu lalu, ketujuh orang anggota KPU yang menyelenggarakan Pilpres 2009 tidak satu pun yang memiliki pengalaman atau disiplin ilmu di bidang hukum khususnya ilmu perundang-undangan dan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal drafting*).⁵⁷ Padahal KPU selaku lembaga penyelenggara Pilpres yang dalam menjalankan tugas dan kewenangannya mengacu pada peraturan perundang-undangan, mutlak harus mengetahui dan memahami apa yang tersurat dan tersirat dalam peraturan perundang-undangan tentang Pilpres. Pengetahuan dan pemahaman terhadap dua hal pokok di atas jelas akan sulit dilakukan bila tidak dilakukan oleh orang yang mengetahui dan memahami persoalan hukum dan perundang-undangan. Akibatnya, banyak tindakan KPU yang

⁵⁶ Menurut Pasal 3 ayat (6) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, tahapan penyelenggaraan Pilpres meliputi : a. penyusunan daftar Pemilih; b. pendaftaran bakal Pasangan Calon; c. penetapan Pasangan Calon; d. masa Kampanye; e. masa tenang; f. pemungutan dan penghitungan suara; g. penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; dan h. pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden.

⁵⁷ Ketujuh anggota KPU dimaksud adalah Prof. Dr. H. Abdul Hafiz Anshary Az, MA (mantan Ketua KPU Provinsi Kalimantan Selatan), Sri Nuryanti, Sip. MA (peneliti LIPI), Dra. Endang Sulastris, M.Si (aktivis perempuan), I Gusti Putu Artha, Sp, M.Si (Anggota KPU Provinsi Bali), Prof. Dr. Ir. Syamsul Bahri, M.S (Dosen Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya Malang), Dra. Andi Nurpati, M.Pd (Guru MAN I Model Bandar Lampung), dan Drs. H. Abdul Aziz, MA (Direktur Ditmapenda, Bagais, Departemen Agama).

tidak sepenuhnya mengacu para peraturan perundang-undangan dan tidak sedikit peraturan teknis yang dilahirkan lembaga ini yang *'tambal-sulam'*, karena tidak sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai prasyarat untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan.⁵⁸

Penetapan DPT yang dilakukan sebanyak tiga kali yaitu 31 Mei, 8 Juni, dan 6 Juli oleh KPU dan keputusan KPU memajukan jadwal tahapan pilpres secara sepihak sebagaimana diterangkan Ketua Bawaslu Nur Hidayat Sardini dalam sidang sengketa Pilpres di Mahkamah Konstitusi misalnya,⁵⁹ cukup menjadi bukti ketidakpahaman KPU terhadap peraturan perundang-undangan yang seharusnya dipatuhinya. Rumusan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 telah menegaskan bahwa "*Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas : a. mandiri; b. jujur; c. adil; d. kepastian hukum; e. tertib penyelenggara Pemilu; f. kepentingan umum; g. keterbukaan; h. proporsionalitas; i. profesionalitas; j. akuntabilitas; k. efisiensi; dan l. efektivitas*", yang berarti KPU beserta jajarannya harus berpedoman pada asas-asas yang tercantum dalam undang-undang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya pada Pilpres 2009. Sementara Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menegaskan bahwa "*KPU dalam Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berkewajiban: a. Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu*", yang berarti KPU beserta jajarannya wajib untuk melaksanakan semua tahapan Pilpres 2009 yang sudah ditetapkannya secara tepat waktu.

Akibat dari lemahnya pemahaman anggota KPU terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan Pilpres, tindakan KPU yang tidak taat pada asas terutama profesionalitas dan lalai akan kewajibannya terutama dalam melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pilpres secara tepat waktu, sebenarnya sudah dapat dikategorikan sebagai

⁵⁸ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 167 – 168.

⁵⁹ "KPU dan Bawaslu Saling Tuding, MK Merasa Keranjang Sampah", *Media Indonesia*, 6 Agustus 2009.

tindakan melanggar hukum yang menjadi kewenangan Bawaslu untuk memprosesnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 75 huruf c Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang berbunyi "*Bawaslu berkewajiban: c. menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu*".

2.3 Tidak Independen

KPU beserta jajarannya adalah lembaga yang diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan Pilpres secara bebas dan tanpa dipengaruhi oleh siapapun. Sifat kemandirian KPU dalam penyelenggaraan Pilpres telah diatur secara tegas dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*" dan Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang berbunyi "*Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya*". Dari kedua ketentuan ini, jelas bahwa KPU seharusnya menjaga independensi dan kemandiriannya dalam penyelenggaraan Pilpres dari pengaruh atau intervensi pihak mana pun, karena akan mengganggu proses Pilpres yang diamanatkan untuk diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Meskipun undang-undang telah secara tegas menyatakan independensi KPU dalam penyelenggaraan Pilpres, namun kenyataan yang terjadi justru berbicara lain. KPU beserta jajarannya terbukti bisa dipengaruhi dan diintervensi pihak lain sehingga banyak keputusan-keputusan yang dikeluarkannya menimbulkan persoalan dan merugikan pihak-pihak tertentu. Celaknya, intervensi pihak luar terhadap KPU beserta jajarannya itu tidak membuat kinerja KPU menjadi semakin baik, tapi justru sebaliknya. Misalnya, perubahan beberapa kali DPT tetapi justru semakin membuat ketidakpastian DPT dan pemajuan jadwal tahapan Pilpres tanpa didasarkan pada alasan-alasan yang dibenarkan oleh undang-undang. Kondisi memprihatinkan ini semakin diperparah dengan keterbatasan kewenangan yang dimiliki Bawaslu beserta jajarannya untuk menindaklanjuti berbagai dugaan pelanggaran Pilpres yang dilakukan oleh penyelenggaranya, karena pelanggaran

administratif Pilpres sepenuhnya merupakan kewenangan KPU untuk menyelesaikannya.⁶⁰

Tidak mengherankan bila kemudian Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menilai bahwa salah satu sebab kelemahan, kekurangan, dan ketidaksempurnaan Pilpres 2009 berasal dari kelemahan KPU sebagai penyelenggara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang mudah dipengaruhi oleh berbagai tekanan publik, termasuk oleh para peserta Pemilu, sehingga terkesan kurang kompeten dan kurang profesional, serta kurang menjaga citra independensi dan netralitasnya.⁶¹ Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi inilah yang memicu makin menguatnya desakan dari sebagian kalangan agar anggota KPU mundur atau diberhentikan.⁶²

3. Partisipasi Masyarakat Rendah

Salah satu hal terpenting yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 adalah dibukanya peluang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan Pilpres dalam bentuk sosialisasi Pilpres, pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pilpres, dan penghitungan cepat hasil Pilpres. Peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam Pilpres yang diatur dalam Pasal 186 – 189 ini, secara faktual lebih banyak dilakukan dalam bentuk survei dan penghitungan cepat, sedangkan partisipasi dalam bentuk sosialisasi Pilpres dan pendidikan politik bagi Pemilih sepertinya lebih banyak dilakukan oleh KPU beserta jajarannya dan partai politik daripada yang dilakukan oleh masyarakat secara swadaya. Padahal partisipasi yang dimaksud oleh undang-undang sebenarnya adalah partisipasi yang dilakukan atau muncul atas inisiatif sendiri dari masyarakat.

Agaknya, partisipasi masyarakat yang rendah dalam penyelenggaraan Pilpres khususnya yang berbentuk sosialisasi

⁶⁰ Pasal 192 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 berbunyi “Pelanggaran administrasi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselesaikan oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota berdasarkan laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota sesuai dengan tingkatannya”.

⁶¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009 tanggal 12 Agustus 2009.

⁶² “Desakan KPU Mundur Menguat”, *Batam Pos*: http://batampos.co.id/Utama/Utama/Desakan_KPU_Mundur_Menguat.html.

Pilpres dan pendidikan politik bagi Pemilih, plus kurang maksimalnya upaya-upaya yang dilakukan oleh KPU dan para peserta Pilpres, menjadi penyebab rendahnya kesadaran masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya. Tidak mengherankan bila jumlah warga negara yang tidak menggunakan hak pilihnya alias golput pada Pilpres 2009 mencapai 27,77% atau 49.212.158 dari total jumlah pemilih,⁶³ sekalipun telah terdaftar dalam DPT. Tentu saja, persoalan rendahnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pilpres ini tidak terlepas dari minimnya sosialisasi informasi tentang Pilpres yang dilakukan oleh KPU, sehingga masyarakat kurang mengetahui bahwa undang-undang menjamin partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pilpres.

D. APA YANG HARUS DIBENAHAI?

Berkaca dari pengalaman penyelenggaraan Pilpres 2009 yang masih banyak kekurangan dan kelemahan khususnya kelemahan dari segi peraturan perundang-undangan, lembaga penyelenggara, dan partisipasi masyarakat, maka harus ada upaya pembenahan yang benar-benar serius terhadap sistem Pilpres yang saat ini ada agar Pilpres yang akan datang terlaksana sesuai keinginan semua pihak. Mengingat kekurangan Pilpres 2009 disebabkan oleh ketiga faktor di atas, maka pembenahan yang hendak dilakukan haruslah memberi jawaban atas ketiga persoalan tersebut.

1. Pembenahan Peraturan Perundang-undangan Pilpres

Pembenahan peraturan perundang-undangan Pilpres harus dilakukan terhadap beberapa hal penting, baik yang terdapat dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun undang-undang (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008).

Pertama, amandemen UUD 1945. Mekanisme pencalonan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 sebaiknya diperbaiki sedemikian rupa sehingga pengusulan pasangan calon tidak hanya menjadi monopoli partai politik atau gabungan partai politik, tetapi juga memberi kesempatan kepada perseorangan untuk mengusulkan

⁶³ "Golput di Pilpres Mencapai 27,77 Persen", *Pikiran Rakyat Online*: <http://www.pikiran-rakyat.com/prprint.php?mib=beritadetail&id=88436>.

dirinya atau mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Amandemen terhadap ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 ini diharapkan akan menjadi landasan konstitusional bagi undang-undang untuk mengakomodir pencalonan melalui pintu perseorangan sekaligus menghindari munculnya gugatan dari warga negara yang berkeinginan mencalonkan diri sebagai pasangan calon presiden dan wakil presiden karena harus melalui pintu partai politik atau gabungan partai politik. Dengan demikian, apabila kemudian hari masih ditemukan adanya ketentuan seperti tercantum dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pilpres yang berbunyi "*Calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik*", maka pihak-pihak yang merasa hak politiknya dilanggar dapat mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi untuk meminta mahkamah menyatakan ketentuan yang merugikan tersebut bertentangan dengan konstitusi dan tidak memiliki kekuatan hukum.

Dibukanya ruang bagi pasangan calon presiden dan wakil presiden untuk mengusulkan atau diusulkan secara perseorangan tanpa harus melalui partai politik atau gabungan partai politik yang didukung oleh sejumlah orang dalam UUD 1945 sekaligus untuk mensinkronkan dengan mekanisme pencalonan dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) yang sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 ditempatkan ke dalam rezim pemilihan umum.⁶⁴ Sebagaimana diketahui, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dua kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyatakan bahwa pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang.⁶⁵ Logis kiranya, bila Pilpres dan Pilkada yang sama-sama berada dalam rezim Pemilu, menggunakan mekanisme yang sama pula dalam pengusulan pasangan calon yaitu baik melalui pintu partai politik atau gabungan partai politik maupun pintu perseorangan.

⁶⁴ Moh. Mahfud MD, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam *Gagasan Amandemen UUD 1945 (Suatu Rekomendasi)*, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2008), hlm. 21.

⁶⁵ Lihat Pasal 5 ayat (2).

Kedua, revisi Undang-Undang Pilpres. Salah satu penyebab utama kekisruhan Pilpres 2009 adalah lemahnya pengaturan dalam undang-undang Pilpres baik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu maupun Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Beberapa aspek penting yang seharusnya dibenahi dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 antara lain tugas dan kewenangan KPU, kewajiban KPU, pengangkatan dan pemberhentian anggota KPU, pertanggungjawaban KPU, kewenangan pengawas pemilu, dan pengangkatan dan pemberhentian anggota pengawas pemilu.

Mengenai tugas dan kewenangan KPU khususnya pemutakhiran data pemilih yang diatur dalam Pasal 8 ayat (2) huruf e, sebaiknya disatukan dengan kegiatan pendataan kependudukan yang menjadi tugas dan kewenangan instansi lain (Departemen Dalam Negeri) agar terjadi sinkronisasi kerja antara pendataan jumlah penduduk dan pemutakhiran data kependudukan. Mengingat KPU mengalami kesulitan dalam proses pemutakhiran data pemilih, maka sebaiknya tugas dan kewenangan yang berhubungan dengan pemutakhiran data pemilih dialihkan ke instansi lain dan tidak lagi menjadi tugas dan kewenangan KPU. Tugas KPU hanya menetapkan data kependudukan yang sudah dimutakhirkan oleh instansi terkait menjadi daftar pemilih.

Selain itu, pengaturan yang tidak tegas tentang kewajiban KPU untuk mensosialisasikan semua informasi penyelenggaraan Pilpres kepada masyarakat, perlu penegasan dalam undang-undang bahwa kewajiban KPU melakukan sosialisasi tersebut melekat pula kewajiban untuk menjamin bahwa informasi yang disosialisasikan benar-benar sampai kepada masyarakat. Undang-undang seharusnya juga memuat ketentuan sanksi kepada penyelenggara Pilpres apabila terbukti ketidaktahuan masyarakat atas informasi penyelenggaraan Pilpres terjadi karena kesalahan atau kelalaian penyelenggara.

Revisi lain yang harus dilakukan terhadap Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 adalah menyangkut proses rekrutmen anggota KPU beserta jajarannya yang sangat buruk, sehingga tidak mampu menghasilkan figur-figur penyelenggara Pilpres yang berkualitas dan profesional. Seluruh tahapan seleksi anggota KPU dari pusat sampai daerah (Kabupaten/Kota) mulai seleksi administrasi sampai

uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) harus dilakukan oleh suatu Tim Seleksi Independen yang beranggotakan orang-orang berintegritas tinggi dan mampu menggali potensi calon anggota KPU yang memenuhi kualifikasi. Di penghujung proses seleksi, Tim Seleksi mengajukan daftar nama-nama calon yang lulus *fit and proper test* kepada Presiden atau Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) untuk ditetapkan dan diangkat menjadi anggota KPU.

Di samping itu, ketidakjelasan pengaturan tentang mekanisme pertanggungjawaban KPU dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 harus pula diperbaiki. Oleh karena pengangkatan anggota KPU dilakukan oleh Presiden atau Kepala Daerah dan biaya penyelenggaraan Pilpres berasal dari APBN dan APBD, maka KPU seharusnya menyampaikan laporan pertanggungjawaban baik keuangan maupun kegiatan kepada Presiden, KPU Propinsi kepada Gubernur, dan KPU Kabupaten/Kota kepada Bupati/Walikota.

Khusus mengenai lembaga pengawas pemilu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 seharusnya memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Bawaslu beserta jajarannya dalam menjalankan fungsi pengawasannya, bukan hanya sekedar '*penjaga garis*' atau '*wasit tanpa peluit*' tapi sebuah lembaga yang bisa menjatuhkan sanksi kepada 'para pemain' Pilpres yang terbukti melanggar aturan Pemilu. Kewenangan menjatuhkan sanksi administrasi yang diberikan undang-undang kepada KPU sangat tidak logis, karena KPU termasuk salah satu pihak yang menjadi sasaran pengawasan Bawaslu. Dengan perubahan kewenangan ini, otomatis proses seleksi terhadap anggota Bawaslu beserta jajarannya tidak lagi melibatkan KPU karena KPU dan Bawaslu memiliki posisi yang setara, tapi dilakukan oleh suatu Tim Seleksi Independen yang proses pengangkatan dan pemberhentiannya sama dengan KPU.

Sejalan dengan usulan pembenahan terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, aspek-aspek penting yang juga harus dibenahi dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden meliputi antara lain pengaturan tentang hak memilih, penyusunan daftar pemilih, pemungutan suara, dan pelanggaran Pilpres. Pendaftaran pemilih yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 berupa pendataan dan pemutakhiran pemilih, seharusnya tidak dilakukan oleh KPU tapi instansi yang tugas dan kewenangannya di bidang kependudukan.

Sedangkan KPU hanya sebatas menetapkan data kependudukan yang sudah dimutakhirkan oleh instansi terkait menjadi DPT.

Terkait dengan hak warga negara untuk menggunakan hak pilihnya, undang-undang seharusnya tidak membatasi hanya warga negara yang terdaftar dalam DPT saja yang bisa menggunakan hak pilihnya pada hari pemungutan suara, tapi bisa juga menggunakan identitas kependudukan lain seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Paspor, SIM, dan lain-lain yang ditetapkan dalam undang-undang walaupun tidak atau belum terdaftar dalam DPT. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 tanggal 6 Juli 2009 yang membolehkan warga negara pemegang KTP dan Paspor menggunakan hak pilihnya walaupun tidak terdaftar dalam DPT, selayaknya dijadikan pertimbangan dan dasar yuridis untuk merevisi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 terkait dengan hak warga negara untuk memberikan suaranya dalam Pilpres.

Pembenahan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang juga harus dilakukan adalah terkait dengan penyelesaian atas pelanggaran administrasi Pilpres yang tidak semestinya menjadi kewenangan KPU beserta jajarannya untuk menyelesaikannya. Seharusnya kewenangan untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pilpres berada pada Bawaslu, bukan KPU agar proses penyelesaiannya bisa berjalan secara obyektif, karena pelanggaran administrasi Pilpres bisa saja dilakukan oleh penyelenggara Pilpres.

2. Perbaiki Sistem Rekrutmen Lembaga Penyelenggara

Kritik terhadap kinerja KPU dalam Pilpres 2009 disamping disebabkan karena ketidakjelasan pengaturan tentang tugas, wewenang, dan kewajiban KPU serta tata cara pencalonan dan pemungutan suara, juga karena kesalahan sistem rekrutmen anggota KPU yang melahirkan figur-figur yang tidak memiliki kualitas, integritas, sikap jujur, sikap adil, keahlian di bidang hukum dan politik, dan profesionalisme sebagai penyelenggara Pilpres. Sistem rekrutmen anggota KPU yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang melibatkan lembaga politik (DPR RI) dalam proses *fit and proper test* dan hanya dilakukan secara internal dengan melibatkan instansi vertikal dalam proses *fit and proper test* khusus untuk anggota KPU Propinsi/Kabupaten/Kota, disamping berpotensi terjadinya intervensi baik dari dalam maupun luar

KPU juga rawan kolusi dan nepotisme antara calon anggota KPU dengan Tim Seleksi dan pihak-pihak tertentu yang menentukan hasil akhir seleksi.

Sebagaimana telah disinggung di muka, proses rekrutmen anggota KPU mulai dari pusat sampai daerah seharusnya dilakukan oleh sebuah Tim Seleksi Independen yang bertanggung jawab melakukan seleksi mulai dari seleksi administrasi sampai uji kepatutan dan kelayakan. Jadi, Tim Seleksi Independen bertugas menyelesaikan seluruh proses seleksi

3. Mengefektifkan Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam Pilpres 2009 khususnya partisipasi dalam bentuk sosialisasi Pilpres dan pendidikan politik bagi pemilih yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 perlu diimplementasikan secara maksimal. Selama proses penyelenggaraan Pilpres 2009, partisipasi masyarakat yang banyak dilakukan baru dalam bentuk survei atau jajak pendapat dan penghitungan cepat. KPU beserta jajarannya harus lebih proaktif mendorong partisipasi masyarakat sehingga Pilpres yang akan datang benar-benar menjadi pesta milik rakyat dimana sebahagian besar warga negara ikut aktif mendukung kesuksesan penyelenggaraan Pilpres. KPU sebagai penyelenggara Pilpres berkewajiban menginformasikan semua informasi penyelenggaraan Pemilu termasuk dijaminnya hak-hak warga negara untuk berpartisipasi dalam Pilpres.

Mengingat partisipasi masyarakat dalam Pilpres dimaksudkan untuk mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang aman, damai, tertib, dan lancar,⁶⁶ yang berarti membantu kelancaran tugas KPU beserta jajarannya, barangkali layak dipertimbangkan untuk mengalokasikan anggaran (APBN atau APBD) bagi masyarakat yang ingin berpartisipasi dalam Pilpres berdasarkan persyaratan yang ditetapkan oleh KPU. Dengan demikian, tugas berat KPU dalam penyelenggaraan Pilpres akan sedikit terbantu dengan adanya partisipasi dari masyarakat yang ikut melakukan sosialisasi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan penghitungan cepat hasil Pemilu Presiden dan Wakil

⁶⁶ Lihat Pasal 186 ayat (2) d Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008.

Presiden, tentunya dengan dukungan dana yang dialokasikan dari APBN atau APBD.

E. PENUTUP

Baik buruknya penyelenggaraan Pilpres sangat ditentukan oleh efektif tidaknya sistem dan mekanisme Pilpres yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, mulai dari UUD 1945 sampai undang-undang dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan Pilpres haruslah berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik agar semua aspek terkait dengan Pilpres dapat terakomodir dengan baik sehingga peraturan perundang-undangan yang dilahirkan menjelma sebagai sistem dan mekanisme Pilpres yang berkelanjutan.

Hasil Pilpres 2009 yang terkesan hambar disebabkan karena banyak kelemahan dan kekurangan selama proses pesta rakyat tersebut berlangsung, sepantasnyalah menjadi renungan semua pihak terutama KPU dan Pemerintah dengan melakukan pembenahan dan perbaikan secara sungguh-sungguh. Pembenahan dan perbaikan sistem dan mekanisme Pilpres ke depan harus dimulai dari amandemen dan revisi sejumlah peraturan perundang-undangan khususnya UUD 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, dan peraturan-peraturan pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat serta bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Pembenahan peraturan perundang-undangan Pilpres harus mengakomodir beberapa hal penting seperti tata cara pencalonan dari peserta perseorangan, tugas dan wewenang penyelenggara Pilpres yang jelas, mekanisme rekrutmen anggota penyelenggara Pilpres dan Pengawas Pilpres beserta jajarannya yang bebas dari intervensi, penguatan kewenangan Pengawas Pilpres, pertanggungjawaban yang jelas dari lembaga penyelenggara, proses pendataan penduduk dan penetapan pemilih yang efektif, dan lain-lain.

Meskipun sistem Pilpres memegang peran yang sangat penting, namun tidak akan berarti bila tidak didukung dengan penyelenggara yang berkualitas meliputi berbagai aspek misalnya pemahaman dan kemampuan (teknis dan substantif) serta konsistensi dalam

melaksanakan sistem Pilpres yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, responsibilitas terhadap berbagai persoalan yang muncul selama proses berlangsung, akuntabilitas dan transparansi dalam pelaksanaan setiap tahapan proses, integritas yang tinggi, dan independensi.

DAFTAR PUSTAKA

- Harian Posmetro Padang, "*KPU Tetapkan Kemenangan (SBY Dilantik 20 Oktober)*", 19 Agustus 2009.
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*
- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*
- Kristiadi, J, 2009. *Makna dan Hikmah Pilpres 2009*, Jakarta: <http://jakarta45.wordpress.com/2009/07/14/makna-dan-hikmah-pilpres-2009/>
- Mahfud MD, Moh, 2008. *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen UUD 1945, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 (Suatu Rekomendasi)*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional.
- Media Indonesia, "*KPU dan Bawaslu Saling Tuding, MK Merasa Keranjang Sampah*", 6 Agustus 2009
- Media Indonesia, '*KPU dan Bawaslu Saling Tuding, MK Merasa Keranjang Sampah*', 6 Agustus 2009
- Media Indonesia, "*Masalah Dalam Pilpres Harus Diselesaikan*", 14 Juli 2009
- Pikiran Rakyat Online, "*Golput di Pilpres Mencapai 27,7 7 Persen*", <http://www.pikiran-rakyat.com/prprint.php?mib=beritadetail&id=88436>
- Yuliandri, 2009. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Implementasi dan Implikasi Putusan MK Terhadap Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia

Muhammad Bahrul Ulum dan Dizar Al Farizi

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jember

Pemenang Lomba Karya Tulis Mahkamah Konstitusi RI Tahun 2009

Latar Belakang

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan materi inti dari naskah undang-undang dasar negara modern. Demikian pula hak dan kewajiban warga negara merupakan salah satu materi pokok yang diatur dalam setiap undang-undang dasar sesuai dengan paham konstitusi negara modern. Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Artinya, yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia. Karena itu, hak asasi manusia (*the human rights*) itu berbeda dari pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Namun, karena hak asasi manusia itu telah tercantum dengan tegas dalam UUD 1945, sehingga juga telah resmi menjadi hak konstitusional setiap warga negara atau *constitutional rights*.¹

¹ Jimly Asshiddiqie, Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya, http://www.jimly.com/makalah/.../hak_konstitusional_perempuan_dan_tantangan_penegakannya.doc diakses tanggal 19 Juli 2009.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang salah satu kewenangannya adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka mewujudkan negara demokrasi yang berdasarkan hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan umum atau pemilu merupakan sarana berdemokrasi bagi warga negara dan merupakan hak warga negara yang dijamin oleh konsitusi, yaitu hak atas kesempatan yang sama dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 yang berbunyi; *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*² dan *“Setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”*³, serta prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*)⁴. Hal ini secara khusus juga dimuat dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia yang berbunyi, *“Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”*⁵

Berdasarkan Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden hanya memberikan hak tersebut pada warga negara yang sudah terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap atau Daftar Pemilih Tambahan. Sehingga warga negara yang telah memenuhi syarat untuk memilih, akan tetapi masih belum terdaftar dalam DPT telah dirugikan atas keberlakuan pasal dalam undang-undang tersebut. Sehingga dipastikan apabila tidak diajukannya *judicial review* atas pasal tersebut, maka tidak bisa menggunakan haknya dalam Pemilihan Umum Presiden.

² Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Pasal 28D ayat (1) *ibid*.

⁴ Ensiklopedia Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/A_theory_of_justice diakses tanggal 20 Juli 2009.

⁵ Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).

Setelah pengujian (*judicial review*) atas Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang kemudian diputuskan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009, maka hak asasi yang dijamin dalam konstitusi semakin dikuatkan sehingga warga negara yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) bisa tetap menggunakan haknya dengan kartu Tanda Penduduk (KTP) disertai Kartu Keluarga (KK) atau Paspor bagi warga negara Indonesia yang berada di luar Indonesia dengan syarat-syarat tertentu.

Dalam hal ini masih terdapat permasalahan, yaitu:

1. Apakah putusan MK tersebut bisa diterapkan dan bisa semakin menguatkan hak konstitusional warga negara Indonesia?
2. Apakah MK dalam putusannya melampaui kewenangan karena dalam putusannya bersifat mengatur?
3. Mengapa putusan tersebut dibacakan dua hari sebelum hari pemilu presiden? Sehingga warga negara yang tidak masuk DPT dan tidak mempunyai KTP tidak bisa menggunakan hak pilihnya dalam pemilu presiden.

Peranan MK dalam penguatan hak konstitusional warga negara berwujud dalam putusan MK. Sehingga terhadap putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009 inilah yang dianggap Penulis perlu untuk dianalisis karena merupakan suatu terobosan dari MK dalam pengujian Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang mana hak tersebut dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga dengan putusan tersebut, MK telah mengembalikan hak konstitusional warga negara Indonesia yang sebelumnya tidak didapatkan karena berlakunya pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tersebut yang belum diartikan sepanjang mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara yang diatur oleh MK.

Tujuan dan Manfaat Penulisan

Adapun tujuan penulisan ini ialah:

1. Untuk menjelaskan peran MK dalam proses demokratisasi di Indonesia, yang mana telah adanya perubahan ketatanegaraan

di Indonesia setelah adanya amandemen UUD 1945 oleh *the second founding parents* kita pada tahun 1999-2002, sehingga lahirlah lembaga-lembaga baru, salah satunya yaitu MK sebagai pengawal konstitusi (*guardian of the constitution*); dan

2. Menyebarkan informasi tentang MK kepada masyarakat. Manfaat penulisan ini antara lain:
 1. memberikan kesadaran berkonstitusi, yaitu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi Indonesia dan pedoman dalam negara berdasarkan hukum kepada para pembaca khususnya mahasiswa dan masyarakat luas pada umumnya, sekaligus merupakan wahana pengembangan ilmu terkait dengan konstitusi; dan
 2. memberikan pemahaman kepada masyarakat terhadap tugas dan keberadaan MK dalam menyelenggarakan tugas-tugas konstitusionalnya. Tingkat pemahaman masyarakat turut memengaruhi kinerja MK dalam menyelenggarakan tugas-tugas konstitusionalnya. Bila itu tidak direspon dengan memadai, dapat menimbulkan kesenjangan antara pemahaman atau harapan masyarakat dan kemampuan atau batas kewenangan MK.

Telaah Pustaka

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶

Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu putusan atas suatu permohonan dari Pemohon/para Pemohon yang dimohonkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa, diadili, dan diputus oleh para hakim konstitusi untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum.

Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai:

- a. pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁶ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).

- b. sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. pembubaran partai politik;
- d. perselisihan tentang hasil pemilihan umum; atau
- e. pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷

Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.⁸

Hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹

Metode Penulisan

Dalam penulisan karya tulis ini dimaksudkan karena setelah adanya amandemen terdapat perubahan besar dalam ketatanegaraan di Indonesia, salah satunya dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi sehingga menjadi sesuatu yang penting bagi Penulis untuk membahas tentang peranan Mahkamah Konstitusi yang berwujud putusan MK dalam negara demokrasi ini terutama yang berhubungan erat dengan hak konstitusional. Hal ini mengingat masih banyaknya warga negara Indonesia yang masih belum memahami sepenuhnya tentang MK. Oleh karena itu, metode

⁷ Pasal 1 angka 3 *Ibid.*

⁸ Pasal 51 ayat (1) *Ibid.*

⁹ Penjelasan Pasal 51 ayat (1) *Ibid.*

yang digunakan dalam penyusunan karya tulis ini menggunakan metode yuridis-normatif.

Namun, pembahasan dalam karya tulis ini tidak semata-mata yuridis-normatif ataupun menurut hukum positif Indonesia, melainkan juga menggunakan analisis-sintesis dari Penulis sehingga melahirkan solusi dan gagasan terhadap hak konstitusional warga yang merupakan hak yang dijamin dalam konstitusi kita sebagai wujud penguatan hak asasi manusia, sehingga hak konstitusional warga negara dikuatkan dengan kehadiran Mahkamah Konstitusi, terutama dalam bentuk putusan MK.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 dan Hak Konstitusi-onal Warga Negara Indonesia

1. Hak Konstitusional Pasca Putusan MK

Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009, yaitu pengujian atas Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, maka warga negara Indonesia tidak perlu resah lagi untuk tidak bisa memberikan hak pilih pada pemilu presiden yang diadakan pada tanggal 8 Juli 2009 lalu, sehingga warga negara Indonesia baik yang berada di dalam maupun di luar negeri yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) tetap bisa menggunakan hak pilihnya dengan syarat dan cara sebagai berikut:

1. Selain warga negara Indonesia yang terdaftar dalam DPT, warga negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri;
2. Warga negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya;
3. Penggunaan hak pilih bagi warga negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya;

4. Warga negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat;
5. Warga negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS Luar Negeri setempat.¹⁰

Putusan MK tersebut tentu berpihak kepada warga negara Indonesia, karena dengan putusan tersebut, MK telah mengembalikan hak konstitusional warga negara Indonesia, yaitu prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*) sebagaimana dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan tersebut sebagaimana dalam UUD Negara Indonesia Tahun 1945 yang mencerminkan asas demokrasi, Pasal 27 ayat (1) bukan hanya menjamin persamaan kedudukan dalam hukum saja, tetapi juga persamaan hak dan kewajiban dalam politik dan sosial¹¹.

Putusan yang dibacakan pada sidang terbuka untuk umum, sebelum diadakan pemilu presiden ini tentu sudahlah tepat karena dengan putusan tersebut sebagai wujud kepedulian MK terhadap hak konstitusional warga yang dijamin dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga dapat menggugurkan kepesimisan warga untuk tidak dapat menggunakan haknya dalam pemilu presiden pada tanggal 8 Juli kemarin disebabkan karena warga tidak masuk dalam DPT.

Putusan MK tersebut bisa dikatakan sebagai kemenangan demokrasi dan wujud penguatan Hak Asasi Manusia (HAM), karena apabila tidak adanya putusan tersebut, rakyat akan kehilangan hak suaranya karena tidak masuk dalam DPT. Komnas HAM sudah mengingatkan bahwa jutaan orang yang dengan sengaja tidak bisa menggunakan hak politiknya itu sebagai pelanggaran HAM berat.

Ternyata Hakim MK mendengar suara rakyat. Dalam amar putusannya, MK menetapkan bahwa warga negara yang tidak masuk

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009.

¹¹ Azhary, Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya (Jakarta: UI-Press,1995) hlm. 132.

DPT bisa tetap menggunakan hak suaranya dengan menggunakan KTP. Hak suara itu bisa dilakukan di tempat KTP itu dikeluarkan sambil juga menunjukkan Kartu Keluarga (KK).

Atas putusan tersebut ternyata mendapat sambutan gembira dari beberapa kalangan seperti Din Syamsudin, beliau mengatakan:

Sebagai warga masyarakat, kita bersyukur dan bergembira atas keputusan tersebut karena memberi jaminan bagi penunaian hak-hak pilih rakyat yang dijamin oleh konstitusi. Kami sudah lama menyerukan agar KTP dapat digunakan pada pilpres, karena kami tahu hal itu memerlukan Perppu, maka kami juga meminta dikeluarkan Perppu sebagai pengganti undang-undang. Sayangnya yang kita harapkan tidak juga keluar tentu sangat disesalkan. Namun alhamdulillah, MK bisa secara jernih dan bertanggung jawab memperhatikan usulan tersebut dan mengeluarkan keputusannya.¹²

Ternyata putusan tersebut di luar dugaan para kalangan, mengingat putusan tersebut bisa langsung diterapkan oleh KPU tanpa membutuhkan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Hal ini hanya terdapat tambahan pengaturan teknis lebih lanjut oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Selanjutnya yang menjadi pertanyaan, kenapa jumlah warga negara yang tidak memilih (golput) masih tinggi? Apakah penggunaan KTP bisa memberikan dampak pemenuhan hak asasi dan hak konstitusional warga? Hal ini dapat dijawab yaitu; *pertama*, jumlah warga yang golput masih tinggi tersebut bukanlah mutlak pada kekurangan dan lambatnya putusan MK tersebut, akan tetapi karena dalam hal ini pihak yang berwenang menyelenggarakan Pemilihan Umum adalah KPU, sehingga banyaknya jumlah warga yang golput menjadi tanggungjawab bersama antara KPU dan rakyat, misalnya kurangnya sosialisasi kepada warga tentang pemilu dan manfaat pemilu untuk mewujudkan negara demokratis. Di samping itu juga masih terdapat masyarakat yang sengaja tidak menggunakan hak pilihnya dalam pemilu tersebut.

Kedua, tentu penggunaan KTP tersebut bisa memberikan dampak penguatan hak konstitusional warga negara, karena warga yang tidak termasuk dalam DPT tetap bisa menggunakan hak pilihnya dalam pemilu presiden. Sehingga putusan MK telah

¹² Din Syamsudin, <http://www.inilah.com/berita/politik/2009/07/07/124952/din-sambut-gembira-putusan-mk/> diakses tanggal 27 Juli 2009.

mengurangi jumlah warga negara yang golput dan semakin memacu pertumbuhan demokrasi di Indonesia.

2. Negara Hukum dan Putusan MK

Penggunaan KTP bagi warga negara Indonesia di wilayah Indonesia dan paspor bagi warga negara Indonesia di luar negeri merupakan penghilangan diskriminasi terhadap warga negara dalam menegakkan hukum dan memberikan kesempatan untuk aktif dalam urusan pemerintahan dengan syarat-syarat yang berlaku sama bagi setiap orang.

Dengan demikian, Negara Indonesia telah menjunjung tinggi demokrasi dan hukum. Sebagaimana menurut A. V. Dicey, dalam Negara Hukum (*rule of law*) mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Hak asasi manusia dijamin lewat undang-undang;
2. Persamaan kedudukan di muka hukum (*equality before the law*);
3. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) dan tidak adanya kesewenang-wenangan tanpa aturan yang jelas.¹³

Lebih lanjut, putusan MK tersebut telah memenuhi unsur-unsur negara hukum menurut A. V. Dicey, yaitu dengan dijaminnya hak asasi warga yang tidak termasuk dalam KTP dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 sepanjang diartikan sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara yang ditentukan MK.

Mengenai persamaan kedudukan di muka hukum juga terpenuhi, buktinya dengan putusan tersebut telah menghilangkan diskriminasi hak warga yang tercantum dalam DPT dan yang tidak tercantum dalam DPT. Sedangkan supremasi dan aturan-aturan hukum dan tidak adanya kesewenang-wenangan tanpa aturan yang jelas juga terpenuhi, seperti segala hal tentang pemilu diatur oleh hukum, dalam hal ini dengan dikeluarkannya peraturan KPU sebagai pengaturan teknis pemilu pasca putusan MK.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa putusan MK tersebut merupakan perwujudan dalam upaya perlindungan dan menghormati HAM dan persamaan kedudukan dalam pemerintahan

¹³ Masyhur Effendy, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) dan Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (HAKHAM)*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005), hlm. 42.

sehingga warga negara mendapat tempat yang sama sebagai pendukung hak dan kewajiban.

Walaupun putusan tersebut diputuskan dua hari sebelum pemilu presiden, ternyata dalam penerapannya di lapangan berjalan dengan baik sehingga mampu melindungi, menjamin dan memenuhi hak konstitusional warga negara Indonesia.

Pengembalian hak konstitusional warga negara yang diputuskan oleh MK ternyata juga telah mengembalikan tujuan hukum, yaitu keadilan (*justice*), kepastian hukum (*certainty*), dan kemanfaatan (*utility*). Dikatakan memenuhi keadilan karena warga negara yang sebelum adanya putusan MK tersebut bisa dipastikan tidak bisa menggunakan haknya dalam memilih, dan bagi para calon presiden dan wakil Presiden bisa dipastikan tidak bisa dipilih karena masalah DPT yang tidak tuntas, justru menuai masalah.

Dari segi kepastian hukum, warga negara yang tidak masuk dalam DPT bisa menggunakan hak pilihnya berdasarkan putusan MK dan Peraturan KPU mengenai petunjuk teknis pelaksanaan pemilu presiden pasca putusan MK yang diadakan pada 8 Juli 2009, mengingat dalam realitasnya di sejumlah TPS tertentu petugas TPS menyatakan bahwa pemilih bisa menggunakan hak pilihnya dengan KTP sebelum putusan MK. Sedangkan dari segi kemanfaatannya, KTP menjadi solusi masalah DPT yang tak kunjung selesai, KTP berlaku sebagai pengganti dan alat bukti untuk menggunakan hak pilih bagi warga yang tidak terdaftar dalam DPT tersebut.

Implementasi Putusan MK Terhadap Hak Konstitusional Warga Negara Indonesia

Putusan MK atas *judicial review* Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 telah memberikan nuansa segar pada masyarakat yang tidak terdaftar dalam DPT yang sekaligus merupakan implementasi dari negara demokrasi. Putusan MK tersebut dapat langsung dilaksanakan oleh KPU dengan mengeluarkan Peraturan KPU No. 1232/KPU/VII/2009 mengenai petunjuk teknis setelah putusan MK.

Penerapan terhadap putusan MK tersebut berdampak positif pada semakin kuatnya hak konstitusional warga yang sebelumnya masih terhalang oleh Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Pilpres, misalnya di Balikpapan, Lampung Utara, Sebanyak 536 warga yang tersebar di 17 kecamatan dan 757 Tempat Pemungutan Suara (TPS)

menyalurkan hak suaranya dengan menggunakan Kartu Tanda Penduduk (KTP)¹⁴.

Tentu hal ini menjadi kabar yang menggembirakan, mengingat pada pemilu legislatif 9 April kemarin warga yang tidak masuk DPT tidak dapat menggunakan hak pilihnya sama sekali, tidak mempunyai hak berpolitik dan kesempatan dalam pemerintahan. pemilu legislatif lalu mungkin menjadi pengalaman MK, sehingga ketika ada *judicial review* atas Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tetap dinyatakan konstitusional sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara yang diatur oleh MK.

Putusan MK tersebut sudah seharusnya dihargai karena dengan putusan tersebut telah membuka ruang kepada rakyat untuk menggunakan haknya dalam Pemilihan Presiden serta dalam upaya penegakan HAM dan hak konstitusional warga.

Akan tetapi, terdapat berbagai kalangan yang menyatakan bahwa putusan MK tersebut terdapat kelemahan, seperti putusan tersebut sulit diterapkan, isinya putusan tersebut melampaui kewenangan MK karena bersifat mengatur, dan mengapa putusan MK baru dibacakan dua hari sebelum pemilu presiden? Mengapa putusan tersebut tidak dibacakan jauh-jauh hari sebelum pemilu presiden? Sebagian dari mereka ada yang mendalilkan seharusnya hal-hal yang bersifat mengatur menjadi kewenangan legislatif bukan MK, dan apabila tidak diatur dalam Undang-Undang maka harus diatur dalam Perpu, bukan putusan MK, karena MK hanya sebatas menyatakan pasal yang diuji adalah konstitusional atau inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Di lain pihak banyak warga yang masih belum mempunyai KTP sehingga mereka tidak bisa memilih dengan menggunakan KTP, dan mustahil jika mengurus KTP dalam waktu dua hari menjelang pemilu presiden. Perlu ditegaskan bahwa pernyataan tersebut di atas bukanlah suatu pernyataan yang tepat.

Argumentasinya yaitu, *pertama*, kewenangan MK sebatas menyatakan pasal sekian inkonstitusional dan menyatakan pasal sekian tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat atau menyatakan konstitusional atas pasal yang di-*judicial review*. Akan

¹⁴ Radar Kota Bumi, http://www.radarkotabumi.com/mod.php?mod=publisher&op=view_article&cid=7&artid=9181 diakses pada 27 Juli 2009.

tetapi melihat lebih jauh, sebenarnya hal itu merupakan kepedulian MK atas hak konstitusional warga yang harus diutamakan dan ditegakkan. MK telah menyadari bahwa masalah DPT merupakan masalah yang mengancam terhadap hak warga negara sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 Ayat (1) dan 28D Ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga MK tetap menyatakan pasal yang diuji adalah konstitusional sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara yang ditentukan oleh MK, sekaligus putusan tersebut bisa langsung dijalankan oleh KPU tanpa adanya Undang-Undang ataupun Perpu mengingat waktu yang mendesak menjelang pemilu presiden. Putusan MK yang dibacakan pada dua hari menjelang pemilu sudahlah tepat karena mengingat perkara-perkara sebelumnya yang masuk di MK tentang perselisihan hasil pemilihan umum cukup banyak, sehingga MK baru memutus *judicial review* atas pasal yang diuji pada dua hari sebelum pemilu presiden, Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) pun tidak dilakukan sebagaimana biasanya, yaitu dilakukan pada hari yang sama dengan agenda sidang pembacaan putusan terbuka untuk umum pada 6 Juli 2009. Hal ini menunjukkan bahwa MK mempunyai komitmen atau i'tikad baik untuk semakin memperkuat hak konstitusional warga.

Kedua, mekanisme menggunakan Perppu memang baik, tetapi justru hal tersebut akan memperlambat dan menghambat waktu mengingat waktu pemilu presiden tinggal dua hari lagi. Keadilan yang terlambat bukanlah keadilan¹⁵. Lebih lanjut, tidak hanya keadilan saja, akan tetapi kemanfaatan juga akan hilang. Sehingga hal tersebut akan merugikan hak konstitusional warga, karena KPU harus masih menunggu Perpu diundangkan.

Ketiga, kalau masih terdapat warga yang masih belum memiliki KTP, ketika jauh-jauh hari sebelum pemilu presiden dilaksanakan tidak memanfaatkan perbaikan DPT? Karena waktu itu KPU melakukan perbaikan DPT yang ditujukan kepada seluruh warga Indonesia. Sehingga apabila masih terdapat warga yang tidak masuk DPT, bukanlah kesalahan MK. Hal itu menjadi tanggungjawab bersama antara KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu dan warga untuk mewujudkan demokrasi.

¹⁵ Achmad Ali, *Menguak Realitas Hukum Rampai Kolom & Artikel Pilihan Dalam Bidang Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008) hlm. 211.

Keempat, warga yang belum punya KTP, bisa mengurus terlebih dahulu, mengingat pentingnya KTP bagi warga, baik sebagai alat bukti kewarganegaraan maupun alat bukti lain ketika sewaktu-waktu diperlukan, dan hal ini sebenarnya bukanlah menjadi tanggungjawab MK akan tetapi menjadi tanggungjawab pemerintah daerah setempat. Jadi, tidak menjadi alasan seseorang untuk tidak dapat menggunakan hak konstitusionalnya karena tidak mempunyai KTP. Apabila warga tidak mengurus DPT dan lebih parah lagi tidak mempunyai KTP, memang sudah menunjukkan tidak mempunyai niat untuk mengikuti Pemilihan Umum, sehingga ditegaskan kembali bahwa hal ini tidak ada hubungannya dengan putusan MK tersebut, justru seharusnya jauh-jauh hari KPU benar-benar mensosialisasikan pemilu ke seluruh lapisan masyarakat dan memberikan kesadaran demokrasi kepada warga.

Kelima, permasalahan Kartu Keluarga (KK) bukanlah alasan yang tepat, mengingat pembuatan KK yang mudah dan KK sendiri berfungsi sebagai bukti keluarga orang yang bersangkutan. KK diperlukan sebagai pelengkap KTP untuk menjadi bukti kecocokan dengan KTP untuk menghindari pemilih ganda. Akan tetapi realitasnya pada TPS tertentu, KK tidak dipermasalahkan sebagai bukti dalam Pemilihan Umum Presiden karena warga dapat memilih hanya dengan menggunakan KTP.

Keenam, apabila putusan MK ternyata tidak mengatur sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara yang ditentukan oleh MK, sehingga MK menyatakan pasal yang diuji adalah inkonstitusional, maka sisi kemudhorotannya lebih besar, yaitu MK telah merampas hak konstitusional warga yang dijamin oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga hak suara warga akan hilang dan tidak memenuhi asas keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum. Dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa "*Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat*". Hal ini dimaksudkan agar putusan hakim sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat. Jadi, MK telah mempunyai komitmen untuk mengoptimalkan peranannya dalam memutus perkara yang bersifat terobosan, berwawasan filosofis, dan sosiologis yang baik. Karena dalam konteks ini ada

dasar hukum yang harus diperhatikan, yaitu menegakkan kepastian hukum secara kaku akan justru melahirkan ketidakadilan¹⁶. Maksudnya apabila MK hanya menyatakan pasal yang diuji adalah konstitusional tanpa pengaturan lebih lanjut oleh MK melihat waktu pelaksanaan pemilu yang tidak lama lagi, maka putusannya akan menimbulkan ketidakadilan dan ketidakmanfaatan bagi warga yang mana hak-haknya dijamin oleh konstitusi.

Ketujuh, apabila pemilu presiden diundur mungkin sekilas akan dianggap bisa menyelesaikan masalah DPT oleh sebagian kalangan, akan tetapi pilihan ini akan berdampak psikologis politik, yaitu KPU berarti tidak mampu menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu, yang akhirnya dapat memengaruhi kredibilitas hasil pemilu, dan dengan diundurkannya jadwal pemilu presiden juga tidak menjadi jaminan bahwa masalah DPT dapat diselesaikan.

Pernyataan Capres Jusuf Kalla sebagai alasan terhadap prinsip negara demokrasi dan negara hukum yang menyatakan bahwa:

MK telah mengembalikan hak pilih rakyat yang hilang dan tidak terdaftar dalam DPT. Itulah yang diperjuangkan untuk memulihkan hak-hak rakyat. Tidak benar kalau kami takut kalah. Kami memperjuangkan hak rakyat yang kehilangan hak pilihnya. Kami tahu, hak pilih rakyat yang kami perjuangkan itu belum tentu juga nantinya akan memilih kami. Tidak apa-apa buat kami, yang penting jangan sampai hilang hak rakyat itu¹⁷.

Ini menunjukkan bahwa *judicial review* atas Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil presiden yang diajukan oleh Refly Harun dan Maheswara Prabandono memberikan manfaat yang besar kepada semua warga Indonesia, baik yang memilih ataupun yang dipilih sehingga demokrasi dapat terwujud dengan pemenuhan hak rakyat, karena warga yang tidak masuk dalam DPT pun bisa menggunakan haknya dalam pemilu presiden 8 Juli lalu.

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden telah berlangsung, akan tetapi bukannya Pemilihan Umum sudah selesai begitu saja, pemungutan suara merupakan bagian dari tahapan pemilu. KPU

¹⁶ Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan* (Jakarta: Kompas, 2008) hlm. 163.

¹⁷ Kompas, <http://koran.kompas.com/read/xml/2009/07/07/04001339/ktp.untuk.memilihdiakses.pada.tanggal.27.Juli.2009>.

harus menghitung jumlah suara secara demokratis, netral dan profesional. Setelah itu, masih ada tahapan-tahapan yang dilalui untuk terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Seperti apabila hasil pemilu dinyatakan tidak *fair*, atau dalam serangkaian tahapan pemilu sebelumnya dinyatakan terdapat kecurangan yang sistematis, struktural dan massif, maka MK bisa memutuskan dengan diadakannya pemilihan ulang, yang pada intinya MK menjunjung demokrasi dan hak konstitusional warga negara Indonesia yang dijamin dalam konstitusi kita apabila terbukti terdapat kecurangan dalam pemilu presiden.

Beberapa implikasi yang timbul setelah adanya putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 adalah sebagai berikut:

1. Semakin kuatnya hak warga negara Indonesia sebagai wujud dari Indonesia adalah negara demokrasi dan hukum yang berbunyi "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*" dan "*Negara Indonesia adalah negara hukum*"¹⁸;
2. Putusan MK tersebut kemungkinan besar akan diadopsi oleh DPR untuk dimasukkan dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum;
3. Dapat mengurangi terjadinya perselisihan hasil Pemilihan Umum Presiden antarpeserta pemilu presiden mengenai masalah DPT dan KTP yang berhubungan dengan putusan MK tersebut;
4. Setelah dibacakan putusan MK tersebut, KPU akan bertindak ekstra, mengingat pelaksanaan pemungutan suara tinggal dua hari, sehingga KPU harus memaksimalkan waktu dua hari tersebut untuk menjaga profesionalitas KPU.
5. Pada pemilu berikutnya dimungkinkan penggunaan DPT ditiadakan, sehingga warga bisa menggunakan hak pilihnya hanya dengan KTP, sehingga pemilu menjadi lebih efektif dan menjamin hak konstitusional warga yang berakibat meningkatkan taraf demokrasi di Indonesia.
6. Hak konstitusional warga yang tidak masuk dalam DPT telah hilang pada pemilu legislatif, maka pada pemilu presiden telah dikuatkan berkat putusan MK tersebut;

¹⁸ Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

7. Warga yang tidak mempunyai KTP akan ditindak lanjuti oleh pemerintah, sehingga jika pada pemilu mendatang menggunakan tidak lagi menggunakan DPT tetapi KTP, maka akan mewujudkan pemilu yang lebih demokratis;
8. Memacu kesadaran warga akan berkonstitusi, yaitu apabila warga merasa hak konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya suatu Undang-Undang, maka warga dapat mengajukan judicial review ke MK, sehingga peran MK dalam proses demokratisasi sejalan dengan kesadaran berkonstitusi warga;
9. Putusan MK tersebut menjadi yurisprudensi ketika nantinya terdapat permasalahan tentang DPT, seperti pada pemilukada, dan sebagainya;
10. Semakin menguatkan mekanisme *checks and balances* antara MK dan KPU, yang mana Indonesia sudah menuju ketatanegaraan modern, *checks and balances* tidak hanya dengan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif karena tidak lagi mampu menjawab kompleksitas, tetapi dengan komisi independen, karena KPU sebagai organ konstitusi. Bruce Ackerman berpendapat:

*... the American system contain (at least) five branches: house, senate, President, Court, and **Independent Agencies** such as the federal Reserve Board. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reason.*¹⁹ (cetak tebal oleh Penulis).

Kesimpulan dan Penutup

Putusan MK telah berbuah dikuatkannya hak konstitusional warga negara yang tidak tercantum dalam DPT dengan tetap bisa menggunakan hak pilihnya pada pemilu presiden 8 Juli lalu. Hal ini berkat terobosan MK dalam putusannya, mengingat waktu pemilu tinggal dua hari, dan masalah DPT masih tidak dapat diselesaikan oleh KPU, yang dikhawatirkan akan berakibat pada pelanggaran hak konstitusional warga negara yang telah secara jelas tercantum dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁹ Bruce Ackerman dalam Denny Indrayana, Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan (Jakarta: Kompas, 2008) hlm. 282-283.

Putusan MK tersebut sekaligus merupakan kemenangan demokrasi dan wujud penguatan Hak Asasi Manusia (HAM), karena apabila tidak ada putusan tersebut, rakyat akan kehilangan hak suaranya karena tidak masuk dalam DPT.

Putusan MK tersebut juga wujud bahwa Indonesia di samping negara demokrasi, juga negara berdasarkan hukum, karena dalam putusan tersebut juga telah memenuhi unsur-unsur negara hukum menurut A. V. Dicey, seperti hak asasi manusia dijamin lewat undang-undang, persamaan kedudukan di muka hukum, dan supremasi aturan-aturan hukum dan tidak adanya kesewenang-wenangan tanpa aturan yang jelas.

Ternyata implementasi dari putusan MK tersebut juga berjalan dengan baik, sehingga pemilu presiden 8 Juli lalu berjalan lebih demokratis dibanding pemilu legislatif, karena warga bisa menggunakan hak pilihnya dengan menggunakan KTP.

Banyak kalangan yang mengharapkan agar pemilu presiden diundur, karena untuk memperbaiki DPT, apabila tidak akan mengancam hak warga negara. Akan tetapi, dengan putusan MK tersebut KPU telah terselamatkan, karena apabila pemilu presiden diundur akan berdampak psikologis politik bagi KPU, yaitu KPU akan dianggap tidak mampu menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu, yang akhirnya dapat memengaruhi kredibilitas hasil pemilu, dan dengan diundurkannya jadwal pemilu presiden juga tidak menjadi jaminan bahwa masalah DPT dapat diselesaikan.

Jadi, MK dalam putusannya tersebut memberikan manfaat atas terselenggaranya pemilu yang demokratis ketika masalah DPT di ujung tanduk yang mengancam hak konstitusional warga negara Indonesia. Dengan demikian, telah tercapai juga tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. 2008. *Menguak Realitas Hukum Rampai Kolom & Artikel Pilihan Dalam Bidang Hukum*. Jakarta: Kencana
- Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI-Press
- Effendy, Masyhur. 2005. *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) dan Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (HAKHAM)*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- <http://koran.kompas.com/read/xml/2009/07/07/04001339/ktp.untuk.memilih> diakses pada tanggal 27 Juli 2009
- <http://www.radarkotabumi.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=7&artid=9181> diakses pada 27 Juli 2009
- <http://www.inilah.com/berita/politik/2009/07/07/124952/din-sambut-gembira-putusan-mk/> diakses tanggal 27 Juli 2009
- http://en.wikipedia.org/wiki/A_theory_of_justice diakses tanggal 20 Juli 2009
- http://www.jimly.com/makalah/.../hak_konstitusional_perempuan_dan_tantangan_penegakannya.doc diakses tanggal 19 Juli 2009
- Indrayana, Denny. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Kompas
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- , Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886)
- , Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316)
- , Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan

Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004
Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia
Nomor 4358)

-----, Peraturan KPU Nomor 1232/KPU/VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009

Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu

Veri Junaidi

Divisi Politik Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN)

Pemilu merupakan instrumen penting bagi negara-negara demokrasi, dan bahkan negara-negara demokrasi modern melaksanakan pemilu. Namun bukan berarti setiap pemilu dijalankan secara demokratis.

A. Pendahuluan

Pemilihan umum merupakan instrumen menuju Negara demokrasi. Oleh karena itu harus dijalankan secara demokratis. Mengukur demokratis tidak nya penyelenggaraan pemilu, harus mengacu pada standar Internasional pemilu demokratis yang berjumlah 15 point. Standar itu merupakan acuan minimal yang harus terpenuhi. Namun dalam penulisan artikel ini tidak akan mengulas 15 standar Internasional secara menyeluruh, namun pembicaraan dibatasi pada seputar standar ke-15, yaitu tentang kepatuhan terhadap hukum dan penegakan hukum pemilu.

Kerangka hukum pemilu harus mengatur mekanisme dan penyelesaian permasalahan hukum penyelenggaraan pemilu lebih efektif. Tujuannya memberikan kepastian hukum pelaksanaan pemilu, sehingga keadilan bagi seluruh pihak dapat terpenuhi. Kerangka penegakan hukum pemilu mengatur mekanisme yang memiliki keterkaitan satu dengan lainnya. Kerangka ini yang kemudian dikenal dengan system penegakan hukum pemilu.

Penulisan artikel ini akan mengulas lebih lanjut tentang sistem penegakan hukum pemilu, yaitu keterkaitan pemilu dengan

demokrasi, desain dan sistem penegakan hukum pemilu yang berlaku di Indonesia, permasalahan dan efektifitas sistem itu dalam menjaga kewibawaan hasil pemilu.

B. Desain Penegakan Hukum Pemilu

1. Pemilu dan Demokrasi Prosedural

Titik berat demokrasi adalah partisipasi sebesar-besarnya rakyat dalam berjalannya kekuasaan negara. Maka tepatlah jika memaknai demokrasi secara sederhana sebagai kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat. Bahwa kekuasaan atau kedaulatan sesungguhnya berasal dari rakyat, begitu juga dengan pelaksanaannya, rakyatlah yang akan menjalankan kedaulatan itu untuk mencapai kesejahteraan dan memenuhi harapan atas kesejahteraan rakyat sebesar mungkin.

Konteks ke-Indonesiaan, rakyat secara sadar maupun tidak telah menjalankan gagasan demokrasi. Melalui pemilu, rakyat Indonesia mendedikasikan diri untuk membangun negara demokrasi dengan mendesain sebesar-besarnya peran rakyat dalam menjalankan kekuasaan Negara. Pemilihan umum adalah mekanisme yang dipilih untuk mewujudkannya. Tahun 2009, dapat dikatakan sebagai tahun penentu demokrasi, karena di tahun ini kekuasaan negara dirotasi melalui pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden untuk periode 2009 – 2014. Pesta demokrasi itu akan terus berjalan sepanjang tahun, tidak berhenti di tahun ini, karena untuk 2010 nanti tidak kurang dari 245 daerah merayakan pesta yang sama dalam pemilihan kepala daerah, yaitu 7 daerah pemilihan gubernur dan wakil gubernur, serta 238 pemilihan bupati dan wakil bupati/ walikota dan wakil walikota.¹ Namun benarkah yang sedang bangsa ini lakukan benar-benar menuju negara demokrasi?

Aristoteles dalam gagasan demokrasi klasik, menguraikan bahwa suatu negara dikatakan sebagai negara demokrasi, memiliki ciri-ciri sebagai berikut :²

1. Pemilihan atas suatu jabatan oleh semua dari semua;

¹ Nur Hidayat Sardini, "Empowering Lembaga Pengawas Pemilu Pasca Putusan MK", Badan Pengawas Pemilu, 25 Agustus 2009.

² Aristoteles, *The Politics*, hal 195-195 dalam David Held, *Models of Democracy*, Edisi Bahasa Indonesia, penerjemah : Abdul Haris, (Jakarta : The Akbar Tandjung Institute, 2006), hlm. 9-10.

2. Semua memerintah tiap orang dan tiap orang memerintah semua secara bergiliran;
3. Jabatan yang diisi oleh orang banyak, baik semuanya atau pokoknya mereka yang tidak membutuhkan pengalaman atau keterampilan;
4. Tidak ada suatu masa jabatan yang tergantung pada kualifikasi kepemilikan atau properti, atau hanya pada yang paling rendah yang mungkin;
5. Orang yang sama tidak boleh memegang jabatan yang sama dua kali atau boleh tapi jarang atau hanya sedikit jabatan selain yang berhubungan dengan peperangan;
6. Jangka waktu yang pendek untuk semua jabatan atau sebanyak mungkin jabatan;
7. Semua akan bertindak sebagai juri di pengadilan, yang dipilih dari semua dan yang dipilih dari semua dan menghakimi semua atau sebagian besar masalah, yaitu yang tertinggi dan paling penting, semisal masalah yang mempengaruhi konstitusi, pengawasan dan kontrak antar individu;
8. Majelis sebagai otoritas tertinggi dalam segala hal atau setidaknya dalam masalah-masalah yang paling penting, sedangkan para pejabat tidak memiliki kekuasaan lebih tinggi dari siapapun atau walaupun punya maka sangat sedikit;
9. Pembayaran atas pelayanan, dalam majelis, dalam ruang pengadilan dan di kantor-kantor, dikenakan biaya yang sama untuk semua;
10. Karena kelahiran, kekayaan dan pendidikan adalah tanda-tanda menentukan dalam oligarkhi, jadi kebalikannya, yaitu kelahiran yang hina, kemiskinan dan pendidikan yang rendah dianggap umum dalam demokrasi;
11. Tidak ada pejabat yang memiliki masa jabatan tanpa batas dan bila jabatan itu lowong sebelum waktunya, maka orang banyak memilih penggantinya dari sekian banyak kandidat.

Kriteria di atas merupakan karakteristik umum dari demokrasi yang dikenalkan Aristoteles. Demokrasi memberikan porsi kekuasaan rakyat lebih besar dalam menjalankan kekuasaan Negara. Lebih lanjut, Aristoteles memberikan petunjuk dalam menjalankan kekuasaan yang lahir dari proses yang demokratis, agar terhindar dari tirani kekuasaan. Bahwa kekuasaan yang dilahirkan dari

pelaksanaan demokrasi harus dijalankan secara bergantian dan kunci pokok adalah adanya mekanisme rotasi kekuasaan. Diharamkan berlakunya monopoli kekuasaan hingga waktu yang cukup lama. Karena gagasan keadilan demokrasi adalah kesetaraan numerik, bukan berdasarkan jasa.³ Gagasan ini menghendaki adanya rotasi pemegang kekuasaan secara berkala berdasarkan masa tugas tertentu. Rakyat terpilih untuk menduduki jabatan politik, akan digantikan dengan penguasa baru dalam jangka waktu yang disepakati.

Rotasi kekuasaan mutlak terjadi dan menjadi prasarat berjalannya Negara demokrasi. Namun rotasi kekuasaan harus dijalankan dengan mekanisme yang demokratis dan bukan sekedar prosedur demokrasi semata. Mekanisme yang digunakan merupakan pilihan, akan tetapi kebanyakan Negara demokrasi menggunakan pemilu sebagai prasarat tegaknya demokrasi.

Pemilihan umum banyak digunakan karena mekanisme ini memberikan peran besar bagi rakyat untuk menentukan pilihan politiknya sendiri. Rakyat dapat menentukan keterpilihan wakil rakyat yang akan menduduki jabatan politik tertentu. Pemilu memberikan peluang bagi rakyat untuk mengekspresikan kehendak dan kuasanya. Dengan demikian, jabatan politik hasil pemilu merupakan representasi dari kekuasaan rakyat yang telah dimandatkan. Mekanisme demikianlah yang dikenal sebagai demokrasi prosedural, yaitu persaingan partai politik dan atau para calon pemimpin politik meyakinkan rakyat agar memilih mereka menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan (legislative dan eksekutif) baik pusat maupun daerah.⁴

Merujuk pada pengertian di atas, maka pemilu merupakan bentuk demokrasi yang paling sederhana. Karena pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi. Pemilu merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan yang rakyat miliki kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik. Konsep ini sejalan dengan apa yang pernah disampaikan J.J Rousseau, bahwa dalam kehidupan bernegara diperlukan “badan politik” yang merupakan kesediaan sukarela individu warga masyarakat untuk

³ Ibid hal 9.

⁴ Ramlan Surbakti, dkk, *Perekayaasaan System Pemilihan Umum, Untuk Pembangunan Tatanan Politik Demokratis*, (Jakarta : Kemitraan, 2008), hlm. 9.

menyatukan diri ke dalam suatu Negara-bangsa.⁵ Memang konsep yang dikenalkan Rousseau tidak secara eksplisit menyebutkan mekanisme yang disebut dengan pemilu, namun konsep pemilu yang dikenal sekarang merupakan perwujudan atas apa yang dimaksud dengan penyatuan diri individu warga masyarakat untuk memilih badan atau jabatan politik.

Proses pemilihan jabatan politik menggunakan mekanisme pemilihan umum merupakan prasarat awal mewujudkan negara demokratis. Namun tidak serta merta pemilu identik dengan demokrasi. Menurut Aristoteles, prinsip yang harus dipenuhi dalam demokrasi adalah adanya kebebasan dan kesetaraan dalam menjalankan hak untuk dipilih dan memilih.⁶ Hak dipilih dijalankan sesuai dengan kehendaknya, tanpa ada tekanan dan pembatasan yang menghambat dalam mengekspresikan diri mengambil simpati rakyat. Penyampaian visi, misi dan program merupakan pilihan bebas sehingga rakyat pemilih dapat mengakses informasi itu dengan leluasa. Kebebasan itu harus didasarkan pada prinsip kesetaraan. Bahwa kandidat memiliki kesempatan yang sama untuk mengenal dan dikenal rakyat yang akan memilihnya.

Prinsip kebebasan dan kesetaraan untuk dipilih, tidak boleh melanggar prinsip yang sama bagi rakyat untuk memilih. Rakyat harus memiliki kebebasan untuk menentukan pilihannya. Partai politik dan kandidat harus memberikan kebebasan bagi rakyat untuk memilih dan menilai siapapun tanpa dihalang-halangi. Banyak cara yang dilakukan, baik secara langsung dan terang-terangan maupun tidak. Intimidasi dan tekanan untuk memilih atau tidak calon tertentu merupakan cara langsung yang terkategori sebagai tindakan menghalang-halangi. Namun lebih berbahaya jika tindakan itu dilakukan melalui monopoli dan memanipulasi informasi atau dengan bujuk rayu untuk tidak memilih kandidat tertentu.

Mempertegas prinsip kebebasan dan kesetaraan, terdapat standar internasional untuk menguji apakah pelaksanaan pemilu berjalan secara demokratis atau tidak. Setidaknya terdapat 15 point, kriteria pemilu demokratis. Standar internasional ini merupakan syarat minimum bagi kerangka hukum yang harus terpenuhi untuk menjamin pemilu demokratis. Standar ini bersumber pada

⁵ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta : Grasindo, 2007), hlm. 28.

⁶ David Held, *Loc. Cit*, hal 10.

berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, perjanjian internasional tentang hak-hak sipil dan politik 1960, konvensi eropa 1950 untuk perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi serta Piagam Afrika 1981 tentang Hak Asasi Manusia dan Masyarakat. Berdasarkan dokumen itu, dirumuskan 15 aspek pemilu demokratis⁷, yaitu :

1. Penyusunan kerangka hukum pemilu;
2. Pemilihan sistem pemilu;
3. Penetapan daerah pemilihan;
4. Hak untuk memilih dan dipilih;
5. Badan penyelenggara pemilu;
6. Pendaftaran pemilih dan daftar pemilih;
7. Akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat;
8. Kampanye pemilu yang demokratis;
9. Akses media dan kebebasan berekspresi;
10. Pembiayaan dan pengeluaran;
11. Pemungutan suara;
12. Penghitungan dan rekapitulasi suara;
13. Peranan wakil partai dan kandidat;
14. Pemantau pemilu;
15. Kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan pemilu.

Mengurai 15 point standar Internasional pemilu sebagai alat ukur pemilu demokratis adalah penting. Namun dalam pembahasan ini, akan dibatasi pada pembahasan tentang point ke-15, yaitu kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan pemilu. Point ini penting untuk menjaga kepatuhan terhadap aturan main penyelenggaraan pemilu. Kepatuhan terhadap hukum akan menjamin berjalannya aturan main pemilu sehingga dapat diminimalisir pelanggaran yang dapat merusak demokratisasi penyelenggaraan pemilu.

Kerangka hukum pemilu harus mengatur ketentuan yang terperinci, tegas, jelas dan tidak bermakna ambigu serta memadai untuk melindungi hak pilih masyarakat. Kerangka hukum demikian harus mampu memastikan bahwa peserta pemilu dan masyarakat

⁷ Internasional IDEA, *Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum*, dalam Topo Santoso, dkk, *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, (Jakarta : Perludem, 2006), hlm. 11-18.

berhak mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilu, atau lembaga peradilan yang berwenang dalam hal terjadi pelanggaran. Oleh karena itu, ketentuan hukum pemilu harus memberikan kewenangan dan kewajiban untuk menindaklanjuti pelanggaran dan sengketa dalam hal terjadi penghilangan hak pilih masyarakat.

2. Desain Pemilu dalam Mengawal Kedaulatan Rakyat

Penegakan hukum pemilu pada dasarnya merupakan mekanisme untuk menjaga hak pilih rakyat. Tujuannya memastikan bahwa hak atas proses konversi suara yang adil dan tidak terlanggar dengan maraknya kecurangan dan tindakan manipulatif oleh peserta pemilu. Jauh lebih penting, bagaimana mekanisme hukum pemilu mampu mengembalikan suara rakyat yang telah terkonversi kepada yang berhak sesuai dengan kehendak rakyat yang sesungguhnya. Perolehan suara dan keterpilihan calon tertentu, dapat dianulir oleh mekanisme hukum pemilu, jika terbukti bahwa suara itu diperoleh dengan cara yang tidak dibenarkan menurut hukum.

Penegakan hukum pemilu, dapat ditempuh melalui 2 cara, yaitu *civil process* dan *crime process*.⁸ *Civil Process* merupakan mekanisme koreksi terhadap hasil pemilu, yang diajukan oleh peserta pemilu kepada lembaga peradilan yang berwenang. Mekanisme ini banyak ditempuh oleh peserta pemilu karena prosesnya yang cepat. *Civil Process* cenderung lebih menarik dan membuka peluang yang besar untuk tercapainya tujuan penegakan hukum pemilu, karena dapat menganulir keputusan hasil pemilu. Beberapa Negara menggunakan mekanisme ini sebagai bentuk penyelesaian hasil pemilu.

Negara yang menggunakan mekanisme penyelesaian ini misalnya Filipina dan Indonesia.⁹ Perselisihan hasil di Filipina hanya berlaku untuk pemilu presiden. Mekanisme penyelesaian sengketa dimaksud dilakukan melalui pengadilan tinggi. Mekanisme perselisihan ini pernah dilakukan di Indonesia dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilu kepala daerah, sebelum berlakunya UU 12 Tahun 2008 tentang perubahan UU 32 Tahun 2004 tentang

⁸ Pemaparan Topo Santoso dalam Focus Group Discussion yang diselenggarakan Koalisi Masyarakat Pemantau Pemilu (KMPP), Jakarta : 27 Maret 2009, dikutip dalam KMPP, *Menggagas Desain Pengawasan Pemilu*, disampaikan pada seminar Evaluasi Pengawasan Pemilu 2009 kerja sama KMPP-Yayasan Tifa, Jakarta 6 Agustus 2009. hlm. 21.

⁹ Topo santoso dkk, *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014, Op. Cit.* hlm. 28 – 30.

Pemerintahan Daerah. Berbeda dengan Filipina, Indonesia justru menggunakan mekanisme ini untuk penyelesaian perselisihan hasil pemilu, baik pemilu legislatif, pemilu presiden dan wakil presiden dan tentunya pemilu kepala daerah sebagaimana disebutkan di atas. Namun bedanya, mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilu di Indonesia dilakukan di Mahkamah Konstitusi.

Bentuk kedua mekanisme penegakan hukum adalah *crime process*, yaitu proses penyelesaian permasalahan hukum pemilu. Mekanisme *crime process* seperti yang dikenal dengan penyelesaian pelanggaran atau sengketa pemilu melalui mekanisme hukum yang berlaku, baik pidana, administrasi maupun kode etik, sesuai dengan hukum acara yang berlaku. *Crime process* cenderung lebih lambat, karena harus mengikuti mekanisme hukum yang berlaku secara bertingkat.

3. Permasalahan Hukum Pemilu

Ruang lingkup bahasan tentang permasalahan hukum pemilu cenderung lebih luas, tidak terbatas pada pemilu legislatif atau pemilu presiden dan wakil presiden. Pemilu dimaksud melingkupi pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan kepala daerah baik tingkat propinsi dan kabupaten/kota.

Merujuk pada ketentuan perundang-undangan tentang pemilu baik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (UU Penyelenggara Pemilu), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota (UU Pemilu Legislatif), Undang-Undang 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pemilu Presiden), serta beberapa ketentuan perundang-undangan terkait, maka permasalahan hukum pemilu terbagi atas 5 permasalahan. Secara garis besar, UU Pemilu membaginya berdasarkan kategori jenis permasalahan hukum pemilu, yaitu : pelanggaran pemilu dan sengketa pemilu. Pelanggaran pemilu merupakan penyimpangan yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap ketentuan undang-undang pemilu. Pelanggaran pemilu terbagi atas : (1) pelanggaran administrasi pemilu; (2) pelanggaran pidana pemilu dan (3) pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Sedangkan sengketa pemilu adalah perselisihan yang terjadi antara penyelenggara

dengan peserta pemilu terkait dengan kebijakan atau keputusan yang dikeluarkan penyelenggara. Sengketa pemilu dapat terbagi menjadi 2, yaitu (1) sengketa hasil pemilu dan (2) sengketa administrasi pemilu.

Adapun subjek hukum yang berpotensi menimbulkan permasalahan hukum antara lain :¹⁰

1. Penyelenggara Pemilu yang meliputi anggota KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, anggota Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten Kota, Panwas Kecamatan, jajaran sekretariat dan petugas pelaksana lapangan lainnya;
2. Peserta pemilu yaitu pengurus partai politik, calon anggota DPR, DPD, DPRD, tim kampanye;
3. Pejabat tertentu seperti PNS, anggota TNI, anggota Polri, pengurus BUMN/BUMD, Gubernur/pimpinan Bank Indonesia, Perangkat Desa, dan badan lain lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
4. Profesi Media cetak/elektronik, pelaksana pengadaan barang, distributor;
5. Pemantau dalam negeri maupun asing;
6. Masyarakat Pemilih dan masyarakat secara umum yang disebut sebagai "setiap orang".

a. Pelanggaran Administrasi

Pasal 248 UU Pemilu Legislatif dan Pasal 191 UU Pemilu Presiden, mendefinisikan perbuatan yang termasuk dalam pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU Pemilu yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana pemilu dan ketentuan lain yang diatur dalam Peraturan KPU. Dengan demikian maka semua jenis pelanggaran, kecuali yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana, termasuk dalam kategori pelanggaran administrasi.

b. Pelanggaran Pidana Pemilu

Pasal 252 UU Pemilu Legislatif dan Pasal 195 UU Pemilu Presiden, mengatur tentang tindak pidana pemilu sebagai pelanggaran pemilu yang mengandung unsur pidana.

¹⁰ Yulianto dan Veri Junaidi, *Pelanggaran Pemilu 2009 dan Tata Cara Penyelesaiannya*. (Jakarta : KRHN kerjasama Yayasan Tifa, 2009), hlm. 2.

Pelanggaran ini merupakan tindakan yang dalam UU Pemilu diancam dengan sanksi pidana.

c. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Merujuk pada Peraturan No. 31/ 2008 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum, maka pelanggaran kode etik merupakan penyimpangan terhadap prinsip-prinsip moral dan etika penyelenggara Pemilu yang berpedoman kepada sumpah janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu dan asas penyelenggara pemilu yang diberlakukan, ditetapkan oleh KPU.

d. Perselisihan Hasil Pemilu

Ketentuan Pasal 258 UU Pemilu Legislatif mendefinisikan perselisihan hasil pemilu sebagai perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan jumlah perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Perselisihan tentang hasil suara sebagaimana dimaksud hanya terhadap perbedaan penghitungan perolehan hasil suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Perkembangan atas ruang lingkup definisi "hasil pemilu" akan diuraikan secara detail dalam bab berikutnya.

e. Sengketa Administrasi Pemilu

Salah satu permasalahan hukum pemilu yang belum menemukan pengaturannya dalam undang-undang pemilu adalah sengketa administrasi pemilu. Namun tanpa harus memaksakan diri mengacu pada ketentuan perundang-undangan pemilu dapat disimpulkan bahwa sengketa administrasi pemilu, terjadi akibat benturan kepentingan antara KPU sebagai penyelenggara dengan peserta pemilu atau pihak lain, akibat dikeluarkannya suatu Peraturan dan Keputusan KPU.

Walaupun tidak ada pengaturannya, sengketa administrasi pemilu berpotensi muncul, karena tidak adanya ketentuan UU Pemilu baik Legislatif maupun Presiden tahun 2009 yang menegaskan bahwa keputusan KPU bersifat final dan mengikat. Sehingga setiap keputusan yang dikeluarkan KPU (kecuali hasil pemilu) sangat mungkin dipersengketakan oleh peserta pemilu. Berbeda dengan UU 12/2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD,

DPRD (UU 12/2003) yang menegaskan bahwa Keputusan KPU bersifat final dan mengikat. Dengan demikian maka Keputusan KPU yang dianggap merugikan terbuka kemungkinan untuk dipersengketakan.

4. Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Pemilu

a. Pelanggaran Pidana Pemilu

Mekanisme Pelaporan

Pelanggaran diselesaikan melalui Bawaslu dan Panwaslu sesuai dengan tingkatannya sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terhadap setiap tahapan pelaksanaan pemilu. Bawaslu dapat menerima laporan, melakukan kajian atas laporan dan temuan adanya dugaan pelanggaran, dan meneruskan temuan dan laporan dimaksud kepada institusi yang berwenang.

Selain berdasarkan temuan Bawaslu, pelanggaran dapat dilaporkan oleh Warga Negara Indonesia anggota masyarakat yang mempunyai hak pilih, pemantau pemilu dan peserta pemilu kepada Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota paling lambat 3 hari sejak terjadinya pelanggaran pemilu. Bawaslu memiliki waktu selama 3 hari untuk melakukan kajian atas laporan atau temuan terjadinya pelanggaran. Jika Bawaslu menganggap laporan belum cukup lengkap dan memerlukan informasi tambahan, maka Bawaslu dapat meminta keterangan kepada pelapor dengan perpanjangan waktu selama 5 hari.

Berdasarkan kajian tersebut, Bawaslu dapat mengambil kesimpulan apakah temuan dan laporan merupakan tindak pelanggaran pemilu atau bukan. Dalam hal laporan atau temuan tersebut dianggap sebagai pelanggaran, maka Bawaslu membedakannya menjadi 1) pelanggaran pemilu yang bersifat administratif dan 2) pelanggaran yang mengandung unsur pidana. Bawaslu meneruskan hasil kajian tersebut kepada instansi yang berwenang untuk diselesaikan.

Proses Penyidikan

Penanganan tindak pidana pemilu mengacu pada hukum acara pidana, yaitu penyidikan di kepolisian, penuntutan oleh kejaksaan dan bermuara di pengadilan. Penanganan pelanggaran pidana

mengacu pada KUHAP dengan asas *lex specialist derogat lex generali*. Bahwa terdapat pengecualian dalam penanganan pelanggaran pidana, jika undang-undang pemilu telah mengaturnya secara khusus.

Mengacu kepada Pasal 247 angka (9) UU Pemilu Legislatif (Pasal 190 angka (9) UU Pemilu Presiden), temuan dan laporan tentang dugaan pelanggaran pemilu yang mengandung unsur pidana, setelah dilakukan kajian dan didukung dengan data permulaan yang cukup, diteruskan oleh Bawaslu kepada penyidik Kepolisian. Proses penyidikan dilakukan oleh penyidik polri dalam jangka waktu selama-lamanya 14 hari terhitung sejak diterimanya laporan dari Bawaslu. Kepolisian mengartikan 14 hari tersebut termasuk hari libur. Hal ini mengacu kepada KUHAP yang mengartikan "hari" adalah 1 x 24 jam dan 1 bulan adalah 30 hari. Guna mengatasi kendala waktu dan kesulitan penanganan pada hari libur, pihak kepolisian telah membentuk tim kerja yang akan menangani tindak pidana pemilu. Setiap tim beranggotakan antara 4-5 orang.

Dengan adanya tim kerja tersebut maka penyidikan akan dilakukan bersama-sama. Setelah menerima laporan pelanggaran dari Bawaslu, penyidik segera melakukan penelitian terhadap 1) kelengkapan administrasi laporan yang meliputi : keabsahan laporan (format, stempel, tanggal, penomoran, penanda tangan, cap/stempel), kompetensi Bawaslu terhadap jenis pelanggaran, dan kejelasan penulisan; dan 2) materi/laporan yang antara lain : kejelasan identitas (nama dan alamat) pelapor, saksi dan tersangka, tempat kejadian perkara, uraian kejadian/pelanggaran, waktu laporan.

Berdasarkan identitas tersebut, penyidik melakukan pemanggilan terhadap saksi dalam waktu 3 hari dengan kemungkinan untuk memeriksa saksi sebelum 3 hari tersebut yang dapat dilakukan di tempat tinggal saksi. 14 hari sejak diterimanya laporan dari Bawaslu, pihak penyidik harus menyampaikan hasil penyidikan beserta berkas perkara kepada penuntut umum (PU).

Skema 1 : Waktu Penyidikan



Penuntutan oleh Kejaksaan

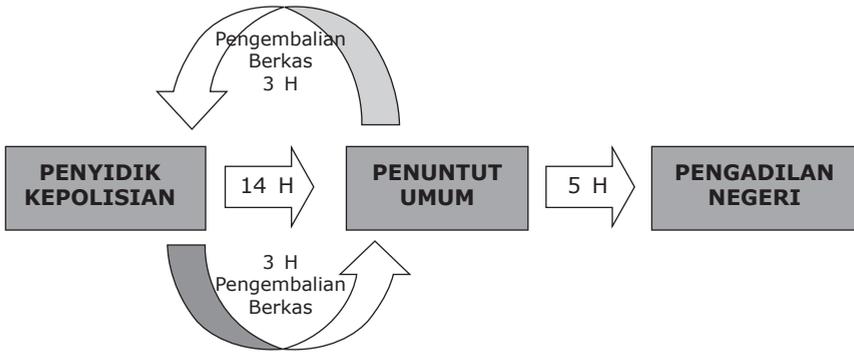
UU Pemilu tidak mengatur secara khusus tentang penuntut umum dalam penanganan pidana pemilu. Melalui Surat Keputusan (September 2008) Jaksa Agung telah menunjuk Jaksa khusus pemilu di seluruh Indonesia (31 Kejaksaan Tinggi, 272 kejaksaan Negeri, dan 91 Cabang Kejaksaan Negeri). Masing-masing Kejaksaan Negeri dan Cabang Kejaksaan Negeri ditugaskan 2 orang Jaksa khusus untuk menangani pidana pemilu tanpa menangani kasus lain di luar pidana pemilu. Di tingkat Kejaksaan Agung ditugaskan 12 orang jaksa yang dipimpin Jaksa Agung Muda Pidana Umum (Jampidum) untuk menangani perkara pemilu di pusat dan Luar Negeri. Penugasan ini dituangkan dalam Keputusan Jaksa Agung No. 125/2008.

Jika hasil penyidikan dianggap belum lengkap, maka dalam waktu paling lama 3 hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik kepolisian disertai dengan petunjuk untuk melengkapi berkas bersangkutan. Perbaikan berkas oleh penyidik maksimal 3 hari untuk kemudian dikembalikan kepada Penuntut Umum.

Maksimal 5 hari sejak berkas diterima, PU melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan. Karena sejak awal penanganan kasus di kepolisian pihak kejaksaan sudah dilibatkan untuk mengawal proses penyidikan maka duduk perkara sudah dapat diketahui sejak Bawaslu melimpahkan perkara ke penyidik. Dengan demikian maka PU dapat mempersiapkan rencana awal penuntutan/matrik yang memuat unsur-unsur tindak pidana dan fakta-fakta perbuatan. Pada saat tersangka dan barang bukti dikirim/diterima dari kepolisian maka surat dakwaan sudah dapat disusun pada hari itu juga. Karena itu masalah limitasi waktu tidak menjadi kendala.

Untuk memudahkan proses pemeriksaan terhadap adanya dugaan pelanggaran pidana pemilu, Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan telah membuat kesepahaman bersama dan telah membentuk sentra penegakan hukum terpadu (Sentra Gakumdu). Adanya Sentra Gakumdu memungkinkan pemeriksaan perkara pendahuluan melalui gelar perkara.

Skema 2 : Proses Penuntutan



Persidangan

Tindak lanjut dari penanganan dugaan pelanggaran pidana pemilu oleh Kejaksaan adalah pengadilan dalam yuridiksi peradilan umum. Mengingat bahwa pemilu berjalan cepat, maka proses penanganan pelanggaran dimungkinkan dilakukan dengan persidangan secara maraton, bahkan jika diperlukan persidangan dapat dilanjutkan hingga malam hari. Hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara pidana pemilu menggunakan KUHAP sebagai pedoman beracara kecuali yang diatur secara berbeda dalam UU Pemilu. Perbedaan tersebut terutama menyangkut masalah waktu yang lebih singkat dan upaya hukum yang hanya sampai banding di Pengadilan Tinggi.

Pengajuan perkara pidana pemilu, berdasarkan SEMA 12 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Proses Persidangan Pelanggaran Pidana Pemilu, dapat dilakukan melalui 2 cara, baik acara biasa maupun acara singkat. Acara biasa digunakan untuk perkara pidana pemilu dengan ancaman hukuman lebih dari 5 (lima) tahun, antara lain Pasal 266, 291, 297, 298, 300 dan Pasal 306 UU Pilleg (Pasal 208, 246, 248 UU Pilpres). Terhadap pelanggaran pidana pemilu itu,

penyidik, penuntut umum dan hakim dapat melakukan penahanan terhadap terdakwa.

Pelanggaran pidana pemilu dengan ancaman hukuman kurang dari 5 (lima) tahun, dimana pembuktiannya mudah (sumir), maka perkaranya diajukan dengan acara singkat. Perkara dengan pembuktian sumir, jika tidak dihadiri terdakwa tidak dapat diputus verstek, maka berkas perkara dikembalikan kepada penuntut umum (vide Bab XVI KUHAP).

Persidangan pelanggaran pidana pemilu dilakukan dalam 7 hari sejak berkas perkara diterima Pengadilan Negeri. Batasan waktu ini akan berimbas kepada beberapa prosedur yang harus dilalui seperti pemanggilan saksi dan pemeriksaan khususnya di daerah yang secara geografis banyak kendala. Untuk itu maka UU memerintahkan agar penanganan pidana pemilu di pengadilan ditangani oleh hakim khusus yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan MA. PERMA No. 03/2008 tentang Penunjukan Hakim Khusus Perkara Pidana Pemilu, menegaskan bahwa Hakim khusus sebagaimana dimaksud berjumlah minimal 4 orang hakim untuk Pengadilan Negeri dan 6 orang untuk Pengadilan Tinggi, dengan kriteria telah bekerja selama 3 tahun. MA juga telah mengeluarkan Surat Edaran No. 07/A/2008 yang memerintahkan kepada Pengadilan Tinggi untuk segera mempersiapkan/menunjuk hakim khusus yang menangani tindak pidana pemilu.

Dalam hal terjadi penolakan terhadap putusan PN tersebut, para pihak memiliki kesempatan untuk melakukan banding ke Pengadilan Tinggi. Permohonan banding terhadap putusan tersebut diajukan paling lama 3 hari setelah putusan dibacakan. PN melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada PT paling lama 3 hari sejak permohonan banding diterima.

PT memiliki kesempatan untuk memeriksa dan memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud paling lama 7 hari setelah permohonan banding diterima. Putusan banding tersebut merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat sehingga tidak dapat diajukan upaya hukum lain.

Pelaksanaan Putusan

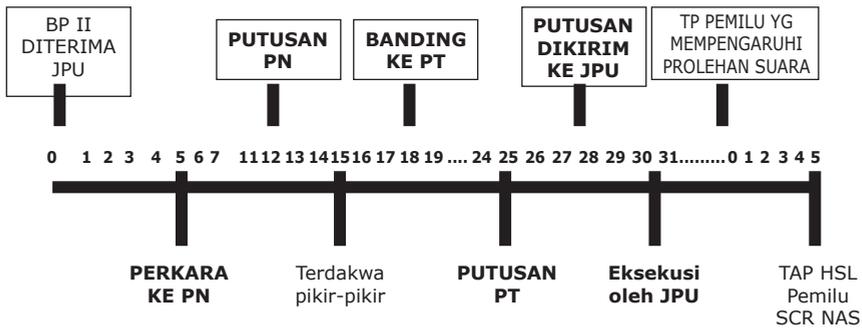
3 hari setelah putusan pengadilan dibacakan, PN/PT harus telah menyampaikan putusan tersebut kepada PU. Putusan sebagaimana

dimaksud harus dilaksanakan paling lambat 3 hari setelah putusan diterima jaksa.

Jika perkara pelanggaran pidana pemilu menurut UU Pemilu dipandang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu maka putusan pengadilan atas perkara tersebut harus sudah selesai paling lama 5 hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional. Khusus terhadap putusan yang berpengaruh terhadap perolehan suara ini, KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan peserta harus sudah menerima salinan putusan pengadilan pada hari putusan dibacakan. KPU berkewajiban untuk menindaklanjuti putusan sebagaimana dimaksud.

Demikian pengecualian hukum beracara untuk menyelesaikan tindak pidana pemilu menurut UU Pilleg dan UU Pilpres yang diatur berbeda dengan KUHAP. Sesuai dengan sifatnya yang cepat, maka proses penyelesaian pelanggaran pidana pemilu paling lama 59 hari sejak terjadinya pelanggaran sampai dengan pelaksanaan putusan oleh jaksa. Pengaturan ini jauh lebih cepat jika dibandingkan dengan UU 12/2003 yang memakan waktu 121 hari.

Skema 3 : Proses Penuntutan & Persidangan



b. Mekanisme penyelesaian pelanggaran administrasi

Pelanggaran pemilu yang bersifat administrasi menjadi kewenangan KPU untuk menyelesaikannya. UU membatasi waktu bagi KPU untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi tersebut dalam waktu 7 hari sejak diterimanya dugaan laporan pelanggaran dari Bawaslu. Sesuai dengan sifatnya, maka sanksi terhadap pelanggaran administrasi hendaknya berupa sanksi administrasi.

Sanksi tersebut dapat berbentuk teguran, pembatalan kegiatan, penonaktifan dan pemberhentian bagi pelaksana pemilu.

Peraturan KPU No. 44/2008 tentang Pedoman Tata Cara Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu mengatur pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran administrasi dilakukan dalam waktu 7 hari sejak diterimanya laporan dari Bawaslu dan mengambil keputusan hukum terhadap pelanggaran tersebut sesuai dengan tingkat pelanggaran yang terjadi paling lambat 14 hari setelah dokumen diterima dari Bawaslu.

Meski kewenangan menyelesaikan pelanggaran administrasi menjadi domain KPU, KPU Propinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 248 - 251 UU Pemilu Legislatif (Pasal 191 - 194 UU Pemilu Presiden), tetapi UU Pemilu juga memberikan tugas dan wewenang kepada Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Propinsi dan Bawaslu untuk menyelesaikan temuan dan laporan pelanggaran terhadap ketentuan kampanye yang tidak mengandung unsur pidana (lihat UU 10/2008 Pasal 113 ayat (2), Pasal 118 ayat (2), dan Pasal 123 ayat (2) dan UU 42/2008 Pasal 178 ayat (2), Pasal 83 ayat (2), dan Pasal 88 ayat (2)).

c. Mekanisme penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara

Pelanggaran kode etik dalam pemilihan anggota legislatif dan presiden diselesaikan melalui Dewan Kehormatan yang dibentuk oleh KPU/KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota berdasarkan tingkatan terjadinya pelanggaran. Dewan Kehormatan dibentuk berdasarkan rekomendasi Bawaslu/Panwaslu Kabupaten/Kota atau berdasarkan pengaduan masyarakat, dalam hal terjadi pelanggaran kode etik. Terhadap laporan atau pengaduan masyarakat, KPU melakukan verifikasi dan klarifikasi terhadap dugaan pelanggaran yang akan dijadikan dasar untuk membentuk dewan kehormatan.

Dewan kehormatan beranggotakan 5 orang yang terdiri atas 3 orang anggota KPU/Propinsi/Kabupaten/Kota sesuai dengan tingkatannya yang tidak sedang diadakan dan 2 orang anggota masyarakat. Dewan kehormatan memutuskan dugaan pelanggaran kode etik dengan mengeluarkan rekomendasi yang harus dilaksanakan oleh KPU.

5. Tata Cara Penyelesaian Sengketa Pemilu

a. Perselisihan Hasil Perolehan Suara

Ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan MK untuk memutus perselisihan hasil pemilu. Lebih lanjut, ketentuan UU 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengamanahkan bahwa perselisihan tentang hasil perolehan suara pemilu diselesaikan melalui MK. Tata cara penyelesaian perselisihan perolehan hasil suara dalam pemilu 2009 telah diatur dalam PMK No. 15/2008 tentang Pedoman Beracara dalam perselisihan Hasil Pemilu, PMK No. 16/2009 tentang Pemilu Legislatif, PMK 17/2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Khusus PMK 16/2009 menyebutkan bahwa pemohon dalam perselisihan hasil perolehan suara adalah perseorangan calon anggota DPD peserta pemilu, partai politik peserta pemilu atau partai politik dan partai lokal peserta pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/ Kota (DPRK) di Aceh. Adapun termohon dalam perselisihan itu adalah KPU. Dalam perselisihan hasil penghitungan suara calon anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/ Kota, DPRA, DPRK, KPU Provinsi dan Kabupaten/ Kota atau Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh dan KIP Kabupaten/ Kota Aceh merupakan turut termohon.

Permohonan tersebut diajukan oleh pemohon peserta pemilu paling lambat 3 x 24 jam sejak KPU mengumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Permohonan diajukan kepada MK secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya. Permohonan tersebut diserahkan dalam 12 rangkap setelah ditandatangani oleh ketua umum dan sekretaris jenderal pimpinan pusat atau dewan pimpinan partai politik bersangkutan serta calon anggota DPD peserta pemilu atau kuasanya. Terhadap permohonan yang diajukan calon anggota DPD atau partai politik lokal peserta pemilu DPRA dan DPRK di Aceh dapat dilakukan melalui permohonan online, email atau faksimili. Atas permohonan tersebut, permohonan asli harus sudah diterima MK dalam 3 hari sejak habisnya batas waktu pengajuan permohonan. Permohonan tersebut harus memuat beberapa hal, antara lain:

- a. nama dan alamat pemohon, termasuk nomor telepon (kantor, rumah, hand phone), nomor faksimili, dan atau email;
- b. uraian tentang:
 - kesalahan hasil penghitungan suara yang dimumkan KPU dan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon;
 - permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon.

Pengajuan permohonan kepada MK tersebut disertai dengan alat bukti pendukung seperti sertifikat hasil penghitungan suara, sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan setiap jenjang, berita acara penghitungan beserta berkas pernyataan keberatan peserta, serta dokumen tertulis lainnya.

Apabila kelengkapan dan syarat permohonan di atas dianggap tidak cukup, panitera MK memberitahukan kepada pemohon untuk diperbaiki dalam tenggat 1 x 24 jam. Apabila dalam waktu tersebut perbaikan kelengkapan dan syarat tidak dilakukan, maka permohonan tidak dapat diregistrasi.

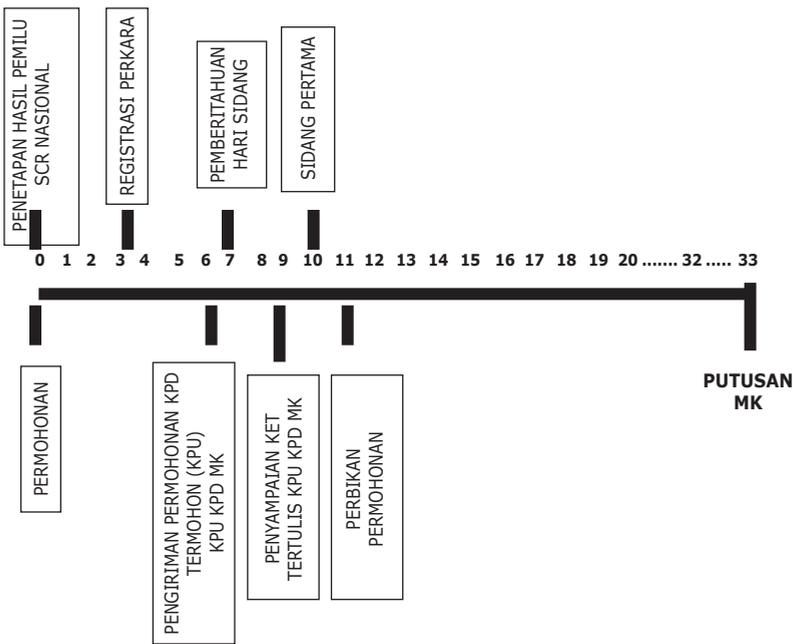
3 hari kerja sejak permohonan tercatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi panitera mengirimkan permohonan kepada KPU. Dalam permohonan tersebut disertakan juga permintaan keterangan tertulis KPU yang dilengkapi dengan bukti-bukti hasil penghitungan suara yang diperselisihkan. Keterangan tertulis tersebut harus sudah diterima MK paling lambat 1 hari sebelum hari persidangan.

Mahkamah menetapkan hari sidang pertama dalam waktu 7 hari kerja sejak permohonan diregistrasi. Penetapan hari sidang pertama diberitahukan kepada pemohon dan KPU paling lambat 3 hari sebelum hari persidangan.

Pemeriksaan permohonan dibagi menjadi : 1) pemeriksaan pendahuluan untuk memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan. Panel Hakim yang terdiri atas 3 orang hakim konstitusi wajib memberi nasihat kepada pemohon untuk melengkapi dan/ atau memperbaiki permohonan apabila terdapat kekurangan paling lambat 1 x 24 jam. 2) pemeriksaan persidangan yang dilakukan untuk memeriksa kewenangan MK, kedudukan pemohon, pokok permohonan, keterangan KPU dan alat bukti oleh Panel Hakim dan/ atau Pleno Hakim dalam sidang yang terbuka untuk umum.

Putusan MK dijatuhkan paling lambat 30 hari kerja sejak permohonan dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi. Putusan MK bersifat final dan selanjutnya disampaikan kepada pemohon, KPU dan Presiden serta dapat disampaikan kepada pihak terkait. KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota wajib menindaklanjuti Putusan tersebut.

Skema 4 : Batas Waktu Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu Legislatif



b. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemilu

Ketentuan hukum pemilu tidak mengatur tentang mekanisme penyelesaian sengketa administrasi pemilu secara khusus. Bahkan bentuk sengketa ini pun tidak ditemukan dalam undang-undang pemilu 2009, namun dalam praktek sengketa demikian terjadi. Walaupun tidak ada, bukan berarti tidak ada mekanisme yang dapat diberlakukan. Sengketa administrasi pada dasarnya sama dengan permasalahan administrasi pada umumnya. Permasalahan ini dapat diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan

TUN merupakan suatu badan sebagai tempat warga masyarakat mencari keadilan dan harapan dapat memperoleh keadilan. Bahwa pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan, membuat keputusan yang melampaui batas wewenangnya atau adanya kekeliruan dalam menerapkan aturan hukumnya saat menyelesaikan suatu masalah tertentu yang konkrit.¹¹

Peradilan TUN mempunyai wewenang yudikatif, yaitu menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara, antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN baik pusat maupun daerah. Permohonan di ajukan akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian. Namun permasalahan yang kemudian muncul adalah berlakunya Surat Edaran Mahkamah Agung No. 8/ 2005 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Pemilukada telah menghilangkan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadili sengketa administrasi pemilu.¹² SEMA itu telah memperluas pengertian hasil pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf g UU 9/2004 tentang PTUN, bahwa keputusan KPU terkait hasil pemilu bukan merupakan objek sengketa TUN. Keputusan KPU dimaksud meliputi semua produk hukum KPU terkait hasil penyelenggaraan pemilu. Karena keputusan KPU dianggap sebagai produk politik yang tidak dapat diuji melalui mekanisme hukum administrasi. Akibatnya SEMA itu telah menendang keluar kewenangan PTUN untuk mengadili sengketa administrasi.

C. Efektivitas Sistem Penegakan Hukum Pemilu

1. Kemandulan Penegakan Hukum Pemilu.

Desain penegakan hukum pemilu, harus mampu mengembalikan suara rakyat yang telah dikonversi menjadi kursi kepada yang berhak, jika perolehan itu dilakukan dengan manipulatif dan dengan melanggar hukum. Penegakan hukum pemilu harus mampu memberikan kepastian hukum baik bagi penyelenggara, maupun peserta pemilu. Sebelum berbicara tentang desain untuk

¹¹ Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 109.

¹² Veri Junaidi, *kekosongan hukum sengketa administrasi pemilu*, Suara Karya, 30 Januari 2009.

mengembalikan suara rakyat, terlebih dahulu perlu adanya kepastian bahwa setiap pelanggaran teridentifikasi dan tertangani dengan baik. Penegak hukum harus dapat memastikan bahwa semua pelanggaran yang terjadi harus mendapatkan sanksi setimpal dengan pelanggaran yang dilakukan. Atas dasar itu, dapat dipastikan bahwa penegakan hukum pemilu 2009 belum mampu menggambarkan desain yang baik. Penilaian ini didasarkan fakta, bahwa mekanisme penegakan hukum pemilu, khususnya pidana pemilu, administrasi pemilu, sengketa administrasi dan kode etik penyelenggaraan, tidak mampu menganulir perolehan suara kandidat tertentu, dalam hal diperoleh dengan cara manipulatif, kecurangan dan melanggar aturan main hukum pemilu.

Melihat proses penyelenggaraan pemilu 2009, banyak pelanggaran dilakukan baik oleh peserta, penyelenggara maupun masyarakat yang justru tidak terselesaikan. Berdasarkan data pelanggaran pemilu legislatif yang dimiliki Badan Pengawas Pemilu per 25 Agustus 2009, terdapat 11.854 laporan pelanggaran, terdiri dari 9.223 pelanggaran administrasi dan 2.631 pelanggaran pidana pemilu. Besaran jumlah laporan pelanggaran itu tidak seluruhnya merupakan bentuk pelanggaran. Setelah dilakukan kajian dan verifikasi oleh Bawaslu, laporan yang dinyatakan sebagai pelanggaran hanya 5.819, atau hanya 43,2%. Pelanggaran itu terdiri dari 5.121 pelanggaran yang dikualifikasikan sebagai pelanggaran administrasi dan 698 pelanggaran pidana pemilu.

Tindak lanjut penanganan pelanggaran juga berjalan seperti yang diinginkan. Pelanggaran administrasi sejumlah 5.121 yang diteruskan ke KPU tidak seluruhnya terselesaikan dan hanya 3.673 pelanggaran yang ditangani KPU, yaitu sekitar 71,72%. Pelanggaran administrasi yang ditangani KPU pun tidak jelas penyelesaian akhirnya. Kondisi yang sama terjadi dalam penanganan pelanggaran pidana pemilu. Sejumlah 698 pelanggaran yang diteruskan ke kepolisian, hanya 267 pelanggaran (38,25%) yang diteruskan ke kejaksaan, 233 pelanggaran (87,27%) diteruskan ke pengadilan, dan yang diputus sejumlah 224 pelanggaran (96,14%). Artinya, dari seluruh pelanggaran yang dilaporkan Bawaslu, hanya 32,09% yang tertangani hingga putusan pengadilan.

Tabel 1. Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2009

| No. | Tahapan Pemilu | Pelanggaran Pidana | | | | |
|---------------|---|--------------------|-------------|--------------|---------------|------------|
| | | Laporan diterima | Ke Penyidik | Ke Kejaksaan | Ke Pengadilan | Diputus PN |
| 1. | Pemutakhiran data pemilih & penyusunan daftar pemilih | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. | Pendaftara peserta pemilu & penetapan peserta pemilu | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| 3. | Penetapan DP dan Jumlah Kursi | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4. | Pencalonan Anggota DPR, DPD & DPRD | 36 | 17 | 11 | 11 | 11 |
| 5. | Kampanye dan masa tenang | 2.050 | 507 | 209 | 191 | 176 |
| 6. | Pemungutan dan penghitungan suara | 542 | 172 | 47 | 31 | 37 |
| Jumlah | | 2.631 | 698 | 267 | 233 | 224 |

Sumber : Laporan Sementara Panwaslu Propinsi per 25 Agustus 2009

Tabel 2. Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2009

| No. | Tahapan Pemilu | Pelanggaran Administrasi | | |
|-----|---|-----------------------------|-------------------|---------------|
| | | Laporan Ditemukan/ diterima | Diteruskan ke KPU | Ditangani KPU |
| 1. | Pemutakhiran data pemilih & penyusunan daftar pemilih | 34 | 0 | 0 |
| 2. | Pendaftara peserta pemilu & penetapan peserta pemilu | 160 | 83 | 64 |
| 3. | Penetapan DP dan Jumlah Kursi | 5 | 2 | 0 |
| 4. | Pencalonan Anggota DPR, DPD & DPRD | 555 | 352 | 76 |

| No. | Tahapan Pemilu | Pelanggaran Administrasi | | |
|---------------|-----------------------------------|-----------------------------|-------------------|---------------|
| | | Laporan Ditemukan/ diterima | Diteruskan ke KPU | Ditangani KPU |
| 5. | Kampanye dan masa tenang | 7.094 | 3.889 | 3.468 |
| 6. | Pemungutan dan penghitungan suara | 1.375 | 795 | 65 |
| Jumlah | | 9.223 | 5.121 | 3.673 |

Sumber : Laporan Sementara Panwaslu Propinsi per 25 Agustus 2009

Pemaparan data di atas baru menggambarkan betapa tidak efektifnya penanganan pelanggaran. Banyaknya pelanggaran tidak mampu terselesaikan melalui mekanisme hukum yang berlaku. Belum lagi jika berbicara tentang tujuan desain penegakan hukum pemilu. Desain ini tidak hanya berbicara tentang seberapa besar pelanggaran itu tertangani dan menemukan penyelesaian. Lebih jauh dari itu, mekanisme hukum harus mampu mengembalikan kewibawaan suara rakyat. Jika perolehan suara dilakukan dengan kecurangan, maka mekanisme hukum harus dapat menganulirnya.

Kondisi penegakan hukum pemilu di atas cenderung tidak berubah dari satu periode ke periode berikutnya. Mekanisme *crime proses* menunjukkan ketidakefektifannya dalam menjaga kewibawaan pemilu. Bahkan muncul kesan bahwa mekanisme hukum yang berlaku cenderung melegitimasi kecurangan yang terjadi. Pelanggaran terjadi sangat signifikan, sedangkan mekanisme penegakan hukum tidak berjalan dan ironisnya hasil pemilu tetap berlaku, walaupun diperoleh dengan cara melanggar hukum.

Kondisi itu juga terjadi dalam pemilu legislatif 2004 lalu. Pelanggaran administrasi sejumlah 8.013 dan hanya 35,22% yang tertangani, yaitu 2.822 pelanggaran. Begitu juga dengan pelanggaran pidana, dari 2.413 yang dilaporkan ke kepolisian, hanya 42,35% atau 1.022 pelanggaran yang dijatuhi putusan pengadilan.

Tabel 3. Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004

| No. | Tahapan Pemilu | Pelanggaran Pidana | | | | |
|---------------|--|--------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| | | Laporan diterima | Ke Penyidik | Ke Kejaksaan | Ke Pengadilan | Diputus PN |
| 1. | Pendaftaran pemilih (P4B) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. | Verifikasi calon peserta pemilu | 170 | 84 | 62 | 54 | 52 |
| 3. | Penetapan DP dan jumlah kursi | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4. | Verifikasi calon legislative | 1.186 | 995 | 587 | 537 | 516 |
| 5. | Kampanye | 1.203 | 924 | 382 | 293 | 297 |
| 6. | Pemungutan dan penghitungan suara | 594 | 410 | 222 | 181 | 157 |
| 7. | Penetapan hasil pemilu | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8. | Penetapan perolehan kursi dan calon terpilih | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9. | Pengucapan sumpah/ janji | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Jumlah | | 3.153 | 2.413 | 1.253 | 1.065 | 1.022 |

Sumber : Sumber : Buku Laporan Panwas 2004

Tabel 4. Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004

| No. | Tahapan Pemilu | Pelanggaran Administrasi | | |
|-----|---------------------------|-----------------------------|-------------------|---------------|
| | | Laporan Ditemukan/ diterima | Diteruskan ke KPU | Ditangani KPU |
| 1. | Pendaftaran pemilih (P4B) | 0 | 0 | 0 |

| No. | Tahapan Pemilu | Pelanggaran Administrasi | | |
|---------------|--|--------------------------------|-------------------|---------------|
| | | Laporan Ditemukan/ diterima | Diteruskan ke KPU | Ditangani KPU |
| 2. | Verifikasi calon peserta pemilu | 314 | 235 | 67 |
| 3. | Penetapan DP dan jumlah kursi | 0 | 0 | 0 |
| 4. | Verifikasi calon legislative | 683 | 621 | 147 |
| 5. | Kampanye | 5.965 | 5.382 | 2.230 |
| 6. | Pemungutan dan penghitungan suara | 1.597 | 1.391 | 378 |
| 7. | Penetapan hasil pemilu | 4 | 2 | NA |
| 8. | Penetapan perolehan kursi dan calon terpilih | 383 | 382 | 0 |
| 9. | Pengucapan sumpah/ janji | 0 | 0 | 0 |
| Jumlah | | 8.946 | 8.013 | 2.822 |

Sumber : Buku Laporan Panwas 2004

Banyak faktor yang menyebabkan rendahnya efektifitas penegakan hukum pemilu. Catatan pemilu 2004 menunjukkan 4 faktor yang menyebabkan kurang efektifnya penegakan hukum pemilu, khususnya pidana¹³, antara lain : pertama, koordinasi pengawas pemilu dengan kepolisian yang tidak berjalan dengan baik. Kedua, kepolisian dan kejaksaan menilai bukti-bukti tidak cukup. Banyak alasan yang dikemukakan, baik yang logis maupun tidak. Misalnya, karena pelaku menghilang dan polisi tidak bisa menemukan dalam waktu 30 hari, atau kebutuhan polisi atas bukti forensik untuk memastikan ijazah palsu, padahal lembaga berwenang yang mengeluarkan ijazah tersebut telah menyatakan kepalsuan ijazah itu. Ketiga, adanya keputusan diskresi dari polisi/

¹³ Topo santoso dkk, *Op. Cit* hal 56.

jaksa untuk tidak menindaklanjuti kasus pelanggaran dengan beberapa alasan. Keempat, pembiaran kasus tanpa alasan yang jelas.

Berdasarkan kelemahan di atas, setidaknya ada lima masalah yang seharusnya diantisipasi oleh Bawaslu,¹⁴ yaitu :

- a. Perbedaan penafsiran KPU/ KPUD, panwas, peserta pemilu, penegak hukum, pemerintah dan masyarakat. Panwas sering “dipaksa” menjatuhkan sanksi, padahal bukan kewenangannya.
- b. Sering terjadi kekosongan aturan, kurang jelasnya ketentuan hingga tumpang tindihnya sebagian aturan pemilu.
- c. Kurang berwibawa dan dihargai keputusan panwas, khususnya penyelenggara pemilu.
- d. Pengawas pemilu rentan terhadap tuduhan balik berupa pencemaran nama baik.
- e. Adanya sasaran pengawas yang sulit khususnya dana kampanye dan kampanye melalui media.

2. Problem Penegakan Hukum Pemilu

a. Pidana pemilu

Regulasi

Membaca ketentuan hukum tentang penanganan pelanggaran pidana pemilu dalam UU 10/2008 tentang Pemilu Legislatif, membuat pesimis akan efektifitasnya. Memang UU 10/2008 telah membuka keran kriminalisasi terhadap perbuatan dalam setiap tahapan pemilu. Terjadi perkembangan yang luar biasa dalam pengaturannya. Undang-undang ini mengatur 52 pasal dan jika dipecah berdasarkan perbuatannya menjadi 64 jenis pelanggaran pidana pemilu. Jika dibandingkan dengan pengaturan dalam UU 13/2003, terjadi peningkatan jumlah pasalnya, yaitu 21 pasal dari sebelumnya yang hanya 31 pasal.¹⁵

Namun sayang, pengaturan pelanggaran yang begitu detail berbanding terbalik dengan waktu yang tersedia dalam

¹⁴ Topo Santoso, *Sistem Penegakan Hukum Pemilu*, dalam Jurnal Pantarei, *Penegakan Hukum Pemilu*, (Jakarta : KRHN , volume 1 nomor 2, Nopember 2009), hlm, 16.

¹⁵ Veri junaidi “Pidana Pemilu Rawan Dipecondangi, Opini suara karya, 14 Nopember 2008.

penegakannya. Waktu efektif untuk menyelesaikan pelanggaran pidana pemilu dari pelaporan hingga eksekusi hanya 53 hari. Bandingkan dengan pengaturan UU 13/2003 yang memberikan waktu relatif lebih panjang hingga 156 hari. Beberapa kelemahan regulasi diantaranya :¹⁶

- Waktu terjadinya pelanggaran
Laporan pelanggaran harus disampaikan kepada Bawaslu paling lama 3 hari sejak terjadinya pelanggaran. Permasalahan muncul dalam penentuan waktu terjadinya perkara (*tempus delicti*) yaitu sejak pelanggaran dilakukan atau setelah menimbulkan akibat hukum? Kepastian akan definisi ini juga sering menimbulkan masalah, misalnya terhadap nasib tindak pidana pemilu yang baru diketahui setelah lewat 3 hari, padahal secara substansi mempengaruhi proses pemilu.
- Kejelasan tentang “putusan pengadilan terhadap pelanggaran pidana pemilu yang dapat memengaruhi perolehan suara peserta pemilu harus diselesaikan paling lama 5 hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional”.
- Pengertian “hari”
Tidak ada definisi yang jelas mengenai pengertian “hari”, begitu juga dengan sikap penegak hukum yang saling bertentangan. Akibatnya, pelanggaran yang masuk harus dimentahkan dengan alasan lewat waktu penanganan.
- Sanksi pembatalan calon atau calon terpilih hanya untuk perkara politik uang, yaitu menjanjikan atau memberikan uang dan tidak untuk tindak pidana lainnya.

Aparat Penegak Hukum

Regulasi yang memunculkan banyak celah hukum, justru menjadikan alasan logis bagi penegak hukum untuk tidak menangani perkara. Permasalahan itu semakin lengkap menyebabkan tidak efektifnya penegakan hukum pemilu. Permasalahan yang terkait pengawas pemilu dan penegak hukum antara lain :¹⁷

- Kesiapan penegak hukum dalam mengantisipasi meningkatnya kategori tindak pidana pemilu.

¹⁶ Yulianto dan veri junaidi, Op. Cit. Hal 17-18.

¹⁷ Wirdeyaningsih, *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu DPR, DPD dan DPRD 2009*, makalah disampaikan dalam diskusi publik KRHN, Rabu 6 Mei 2009.

- Pengawas pemilu tidak mampu membedakan antara pelanggaran administrasi dan pidana pemilu.
- Perbedaan pemahaman terhadap pelanggaran pidana pemilu dalam sentra penegakan hukum terpadu (sentra gakkumdu)
- Kepolisian tidak menerima laporan Bawaslu/ pengawas pemilu, dengan alasan stabilitas daerah/ nasional.
- Pengadilan tidak menindaklanjuti perkara karena tidak bisa menghadirkan terdakwa dan kemudian menjadi daluarsa
- Perbedaan penafsiran undang-undang oleh penyidik dan hakim terutama terkait definisi kampanye, pelaksanaan kampanye, money politic dan kampanye diluar jadwal.
- Pelanggaran yang dilakukan pejabat atau mantan pejabat cenderung tidak ditangani

b. Administrasi Pemilu

Sejarah penyelenggaraan pemilu di Indonesia, kuantitas pelanggaran administrasi pemilu selalu menduduki peringkat teratas dibanding dengan pelanggaran lainnya. Jumlah pelanggaran yang cukup signifikan itu justru tidak tertangani secara maksimal. beberapa catatan terkait itu antara lain :

- KPU kurang kooperatif.
- Potensi ketegangan KPU/ KPUD dengan Bawaslu/ Panwaslu, yaitu banyak aturan yang mengarahkan pengawasan Bawaslu/ Panwaslu kepada KPU/ KPUD.
- KPU sebagai pemberi sanksi.
- Perbedaan persepsi antara pengawas pemilu dan KPU di daerah terkait pelanggaran administrasi.
- KPU tidak menghiraukan rekomendasi pengawas pemilu, terutama pada tahap pemungutan dan penghitungan suara.
- Administrasi yang tidak baik di KPU sehingga surat yang berisi tindak lanjut laporan pelanggaran dari pengawas pemilu tidak tertangani dengan baik.

c. Sengketa Administrasi Pemilu

UU tentang penyelenggara pemilu dan UU Pemilu tidak menegaskan tentang sifat Keputusan KPU, final dan mengikat. Padahal Keputusan KPU berpotensi menjadi objek sengketa penyelenggara dengan peserta pemilu. Keadaan ini diperparah

dengan tidak adanya pengaturan mekanisme penyelesaian. Sementara mekanisme yang biasa digunakan, melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menuai perdebatan. Pasal 2 huruf g UU 9/2004 tentang PTUN menegaskan *"tidak termasuk ke dalam pengertian Keputusan TUN adalah Keputusan KPU baik di Pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilu"*. Sekalipun ketentuan itu secara eksplisit mengatur mengenai hasil pemilu, tetapi SEMA No. 8/2005 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Pilkada mengartikan hasil pemilu *"meliputi juga keputusan-keputusan lain yang terkait dengan pemilu"*. Selain itu dalam berbagai Yurisprudensi MA, telah digariskan bahwa keputusan yang berkaitan dan termasuk dalam ruang lingkup politik dalam kasus pemilihan tidak menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya. Akibatnya permasalahan sengketa administrasi pemilu tidak memiliki mekanisme penyelesaian yang jelas.

D. MK Sang Juru Selamat "Menabrak Patron Desain Penegakan Hukum Pemilu"

1. Kewenangan Perselisihan "Hasil Pemilu"

Ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil pemilu. Namun ruang lingkup perselisihan hasil dimaksud tidak secara tegas dijelaskan, sejauh mana ruang lingkup kewenangan itu. Apakah identik dengan kewenangan "kalkulator" yaitu terbatas pada penetapan hasil yang dipermasalahkan atau justru masuk lebih dalam hingga menilai proses penyelenggaraan (menegakkan demokrasi substansial).

Undang-undang 24/ 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sendiri tidak memberikan batasan lebih lanjut tentang kewenangan memutus perselisihan hasil pemilu. Hanya saja, Pasal 74 ayat (2) nya menyebutkan secara tegas bahwa permohonan sengketa hasil pemilu hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh KPU yang mempengaruhi :

- a. Terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah
- b. Penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

- c. Perolehan kursi partai politik peserta pemilu disuatu daerah pemilihan.

Membaca ketentuan di atas, kewenangan MK terhadap sengketa hasil pemilu lebih cenderung bersifat kalkulatorif. Hal itu tergambar dari klausula *permohonan hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh KPU*. Artinya, kewenangan MK adalah **memutus perselisihan yang timbul akibat klaim peserta pemilu atas kesalahan penetapan hasil yang dilakukan oleh KPU**. Argumentasi lingkup kewenangan kalkulator, diperkuat dengan ketentuan Pasal 75 yang menegaskan, bahwa permohonan yang diajukan, wajib menguraikan dengan jelas tentang:

- a. Kesalahan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon.
- b. Permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon.

Lebih lanjut Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang pedoman perselisihan pemilu kepala daerah, pemilu legislatif dan pemilu presiden menegaskan agar permohonan disertai dengan alat bukti pendukung berupa surat dan tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak dan alat bukti lainnya. Alat bukti surat atau tulisan yang dapat diajukan adalah salinan berita acara dan sertifikat hasil atau rekapitulasi hasil perhitungan suara pada jenjang yang diperselisihkan, dan pernyataan keberatan saksi peserta pemilu pada jenjang yang diperselisihkan, yang dilegalisasi oleh pejabat KPU yang berwenang disetiap jenjang dan dibubuhi materi cukup.

Salinan berita acara dan sertifikat hasil atau rekapitulasi hasil penghitungan secara berjenjang digunakan sebagai alat verifikasi kebenaran penetapan hasil pemilu secara nasional oleh KPU. Dengan demikian, jika terjadi perselisihan hasil suara karena kekeliruan penghitungan, baik sengaja ataupun tidak, menjadi kewenangan MK. Oleh karena itu, tepatlah jika kewenangan MK dalam perselisihan hasil pemilu lebih dekat dengan kewenangan kalkulator.

Kewenangan kalkulator MK sangat logis, jika melihat nya dalam satu desain penegakan hukum pemilu. *Crime process* melalui

mekanisme hukum pidana, administrasi, sengketa administrasi pemilu dan kode etik penyelenggaraan, menjadi kewenangan badan penyelenggara dan aparat penegak hukum. Pelanggaran itu harus terselesaikan sebelum penyelenggaraan pemilu berakhir. Tujuannya agar permasalahan hukum pemilu dapat dijadikan sebagai dasar pembuktian dalam perselisihan hasil pemilu. Sedangkan *civil proses* merupakan ranah perselisihan hasil pemilu yang menjadi kewenangan MK.

2. Perkembangan kewenangan MK

Kewenangan MK sebagai “Mahkamah Kalkulator” ternyata kurang dapat memberikan keadilan dalam menegakkan demokrasi substansial. Karena dalam pelaksanaannya, pemilu justru tecederai dengan banyaknya pelanggaran yang tidak dapat tertangani dengan baik. Pelanggaran terjadi hampir diseluruh tahapan, namun mekanisme hukum baik pidana, administrasi, dan kode etik penyelenggara pemilu tidak berjalan efektif.

Mekanisme hukum melalui *civil proses* yang sejatinya berbeda dengan *crime proses* menjadi lebur. Batasan-batasan kedua mekanisme hukum ini menjadi tidak jelas. Penyelesaian yang seharusnya menjadi ranah *crime proses* justru diselesaikan melalui proses perselisihan hasil pemilu. Akibatnya, Pembuktian dalam perselisihan hasil pemilu sebagai mekanisme *civil process* tidak lagi hanya didasarkan pada bukti formil atas kesalahan penetapan hasil secara nasional. Dasar pertimbangan hakim dalam memutus jauh lebih luas, melingkupi seluruh pelanggaran terhadap proses, dengan catatan dapat mempengaruhi hasil pemilu.

Perkembangan kewenangan memutus perselisihan hasil pemilu, diawali dengan putusan PemiluKada Jawa Timur, Tapanuli Utara, Timur Tengah Selatan dan Bengkulu Selatan. Namun melihat pola dasar putusan, maka cukup terwakili oleh putusan PemiluKada Jatim dan Bengkulu Selatan. Putusan No. 41/PHPU.D-VI/2008 dan Putusan No. 57/PHPU.D-VI/2008 telah menerobos batasan kewenangan memutus perselisihan hasil pemilu. Terhadap putusan perselisihan hasil PemiluKada Jatim, MK perlu menerobos penafsiran sempit atas kewenangannya, karena terjadi pelanggaran dalam lingkup pidana dan administrasi secara masif, terstruktur dan sistematis. Begitu juga dengan putusan Bengkulu Selatan,

akibat ketidakcermatan KPU Kabupaten Bengkulu Selatan dalam verifikasi calon Bupati, berdampak pada pemungutan suara ulang di daerah itu.

Putusan PemiluKada Jawa Timur

Sengketa perselisihan hasil PemiluKada Jawa Timur dimohonkan oleh pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur, Hj. Khofifah Indar Parawansa dan Mudjiono periode 2008 – 2013. Pemohon mendalilkan bahwa telah terjadi kesalahan hitung atau terdapat kekeliruan dalam rekapitulasi hasil penghitungan suara. Kesalahan terjadi akibat:

- Pemohon tidak pernah diberikan Formulir C-1 oleh KPU Propinsi Jatim, padahal telah diminta secara berulang-ulang.
- Hasil rekapitulasi perhitungan oleh termohon adalah salah, karena memuat kekeliruan penghitungan suara di 26 Kabupaten/ Kota di Jawa Timur.

Dalam proses Persidangan perselisihan hasil di MK, ditemukan fakta hukum terjadinya pelanggaran, berupa perjanjian dukungan antara calon Gubernur, DR. H. Soekarwo, SH, MH, dengan Moch. Moezamil S.Sos sebagai Sekjen Asosiasi Kepala Daerah Jawa Timur. Bahwa calon gubernur akan memberikan bantuan kepada pemerintah desa mulai dari Rp. 50.000.000,- hingga Rp. 150.000.000,- berdasarkan jumlah pemilih yang memilih pasangan calon bersangkutan. Sukarwo juga menjanjikan bantuan pemberdayaan desa, dana stimulan dan pengembangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta alokasi dana pada pos anggaran APBD untuk peningkatan kesejahteraan kepala desa dan perangkat desa dalam bentuk tunjangan pendapatan aparat pemerintah desa (TPAPD).

Pelanggaran itu dipandang sebagai pelanggaran yang dilakukan secara sistematis, terstruktur dan masif, sehingga dapat mempengaruhi hasil akhir perolehan suara bagi masing-masing pasangan calon. Pelanggaran itu telah menjelaskan adanya hubungan kausal yang terjadi dengan tidak netralnya aparat desa dan penyelenggara pemilu. Penekanan yang dilakukan, bahwa pelanggaran yang tergolong sistematis, terstruktur dan masif telah dipastikan dapat mempengaruhi hasil akhir perolehan suara bagi pasangan calon.

Point 3.25 tentang fakta hukum putusan MK ini menegaskan, apakah pelanggaran dimaksud, termasuk dalam ruang lingkup sengketa PemiluKada yang menjadi kewenangan MK berdasarkan UU 12/ 2008 tentang perubahan kedua UU 32/ 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Putusan ini mengakui bahwa ketentuan kewenangan yang dimiliki MK berdasarkan UU 12/2008 sangat terbatas dan kaku, sehingga jika dilihat secara tekstual, akan terlihat ketidaktegasan dan ketidakjelasan aturan.

Pelanggaran di atas, merupakan pelanggaran konstitusi, khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan Pemilihan Kepala Daerah dilakukan secara demokratis, dan tidak melanggar asas-asas pemilihan umum yang bersifat umum, bebas, rahasia. Jujur dan adil sebagaimana ditentukan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Prinsip hukum dan keadilan yang berlaku universal menyatakan bahwa “tidak seorangpun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorangpun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain” (*nullus/ nemo commodum capere potest de injuria sua propia*). Oleh karena itu, tidak satu pun pasangan calon yang boleh diuntungkan dalam perolehan suara akibat terjadinya pelanggaran konstitusi dan prinsip keadilan.

Ketentuan menimbang 3.27 putusan itu secara tegas menggambarkan bahwa terobosan hukum oleh MK ini dilakukan karena penanganan penegakan hukum pidana pemilu secara cepat dan *fair* yang akan dijadikan alat bukti dalam sengketa pilukada di hadapan MK tidak berjalan efektif. Secara lengkap ketentuan itu berbunyi : *Terlepas dari penanganan penegak hukum yang akan memproses semua tindak pidana dalam pilukada secara cepat dan fair untuk menjadi alat bukti dalam sengketa pilukada di hadapan Mahkamah yang dalam pengalaman empiris Pilukada tampaknya kurang efektif, maka Mahkamah memandang perlu menciptakan terobosan guna memajukan demokrasi dan melepaskan diri dari kebiasaan praktik pelanggaran sistematis, yang terstruktur dan masif seperti perkara a quo.*

Point 3.28 menggambarkan bahwa MK dalam memutus perselisihan hasil, tidak hanya melakukan penghitungan ulang hasil penghitungan suara yang sebenarnya dari pemungutan suara. Lebih jauh, MK mengharuskan menggali keadilan dengan menilai dan mengadili hasil penghitungan yang diperselisihkan.

Alasannya, jika tetap merujuk pada penghitungan dalam arti teknis matematis, itu dapat dilakukan oleh KPUD dibawah pengawasan panwaslu dan atau kepolisian atau cukup oleh pengadilan biasa. MK memahami bahwa objek sengketa yang harus diadili adalah hasil penghitungan suara, tapi pelanggaran yang menyebabkan terjadinya hasil penghitungan suara yang dipersengketakan tidak dapat diabaikan, demi tegaknya keadilan.

Atas pertimbangan hukum di atas, MK dalam Putusan No. 41/PHPU.D-VI/2008 menyimpulkan, yaitu :

- a. Dalil permohonan berdasarkan posita dan petitum permohonan tidak konsisten dan tidak terbukti secara formal, namun secara materiil telah terjadi pelanggaran yang berpengaruh terhadap perolehan suara kedua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pemilukada Propinsi Jawa Timur Putaran II.
- b. Terjadi pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif di daerah pemilihan Kabupaten Sampang, Bangkalan dan Pamekasan yang bertentangan dengan konstitusi, khususnya pelaksanaan pemilukada secara demokratis.
- c. Keputusan KPU Propinsi Jawa Timur tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilukada Propinsi Jawa Timur Putaran II harus dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang terkait daerah pemilihan yang terkena dampak pelanggaran.
- d. Dalam mengadili perkara ini, MK tidak dapat dipasung hanya oleh ketentuan undang-undang yang ditafsirkan secara sempit, yakni MK hanya boleh menilai hasil pemilukada dan melakukan penghitungan suara ulang dari berita acara atau rekapitulasi yang dibuat secara resmi oleh KPU Propinsi Jawa Timur. Karena jika hanya berpedoman pada hasil penghitungan suara formal yang dibuat Termohon, tidak mewujudkan kebenaran materiil sehingga akan sulit ditemukan keadilan.
- e. Untuk menegakkan keadilan substantif dan manfaat dalam penegakan demokrasi dan konstitusi yang harus dikawal oleh MK dengan mempertimbangkan semua alat bukti yang diajukan dalam persidangan. Oleh karena itu, MK dapat memerintahkan pemungutan suara ulang dan atau penghitungan suara ulang.

- f. Keputusan ini diambil, agar pada masa akan datang, pemilu dapat dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil tanpa dicerai oleh pelanggaran serius, terutama yang bersifat sistematis, terstruktur dan masif.

Putusan PemiluKada Bengkulu Selatan

Permasalahan utama permohonan adalah keberatan terhadap Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) Kabupaten Bengkulu Selatan, berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bengkulu Selatan Nomor 59 Tahun 2008 bertanggal 10 Desember 2008 tentang Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih Kabupaten Bengkulu Selatan dalam Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan Tahun 2008 Putaran II.

Pemohon mendalilkan bahwa KPU Bengkulu Selatan sebagai Termohon secara sengaja dan melawan hukum telah membiarkan calon Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan atas nama H. Dirwan Mahmud yang pernah menjalani hukuman penjara sekitar 7 tahun di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Cipinang, Jakarta Timur (LP Klas I Cipinang, Jakarta Timur).

Terhadap permohonan itu, saksi ahli Prof. H.A.S Natabaya, S.H, L.L.M mempersoalkan kewenangan MK dalam menyelesaikan perselisihan hasil PemiluKada Bengkulu Selatan. Ahli berpendapat bahwa masalah pelanggaran proses Pemilukada merupakan wewenang peradilan lain dan bukan ranah perselisihan hasil.

Terkait kewenangan, MK berpendapat memiliki kompetensi untuk itu, karena sebelumnya telah beberapa kali memutuskan kasus serupa berdasarkan konstitusi dan Undang-Undang MK yang menempatkan nya sebagai pengawal konstitusi. MK berwenang memutus pelanggaran atas prinsip-prinsip pemilu dan pemilukada yang diatur dalam UUD 1945 dan UU 32/2004. Sebagai pengawal konstitusi, acuan utama penegakan hukum di MK adalah tegaknya prinsip kehidupan bernegara berdasarkan UUD. Oleh karena itu, MK tidak dapat dipasung oleh keadilan prosedural semata, namun juga keadilan substansial.

Pelanggaran administrasi yang menjadi dasar permohonan, sebelumnya telah dilaporkan ke KPU dan Panwaslu Bengkulu Selatan menjelang Pemilukada Putaran II. Namun kedua lembaga

ini tidak menindaklanjuti, sehingga pihak terkait, H Dirwan Mahmud lolos sebagai pasangan calon. namun Panwaslu tidak menindaklanjutinya dengan meneliti kebenaran laporan dan mencari informasi ke LP Klas I Cipinang, Jakarta Timur.

Atas permasalahan itu, MK berpendapat bahwas proses hukum yang tersedia telah dilangkahi dengan sengaja, sehingga pihak terkait lolos menjadi calon Bupati Bengkulu Selatan Putaran II. Berakhirnya pemilukada II, berarti tidak ada lagi proses hukum yang dapat ditempuh untuk menilai kebenaran dan keadilan. Oleh karena itu, MK menilai PemiluKada Bengkulu Selatan telah berlangsung dengan cacat hukum sejak awal.

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, MK dalam putusan berpendapat bahwa :

- a. Pihak Terkait, H. Dirwan Mahmud terbukti tidak memenuhi syarat sejak awal untuk menjadi pasangan calon dalam Pemilukada Kabupaten Bengkulu Selatan, karena terbukti pernah menjalani hukuman karena delik pembunuhan yang diancam dengan hukuman lebih dari 5 (lima) tahun.
- b. KPU Bengkulu Selatan dan Panwaslu Kabupaten Bengkulu Selatan telah melalaikan tugas karena tidak memproses secara sungguh-sungguh laporan-laporan yang diterima tentang latar belakang dan tidak terpenuhinya syarat pihak terkait H. Dirwan Mahmud, sehingga pemilukada berjalan dengan cacat hukum sejak awal. Kelalaian itu telah menyebabkan lolosnya pihak terkait yang seharusnya tidak berhak ikut, karena keikutsertaannya sejak semula adalah batal demi hukum.

Untuk mengawal konstitusi dan Pemilukada yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagai pelaksana demokrasi sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, MK menilai perkara ini adalah sengketa hasil Pemilukada yang menjadi kompetensi dan dapat diadili oleh Mahkamah. Karena apabila sejak awal Pihak Terkait H. Dirwan Mahmud tidak menjadi peserta dalam Pemilukada, dapat dipastikan konfigurasi perolehan suara masing-masing Pasangan Calon akan berbeda dengan yang diperoleh pada Pemilukada Putaran I maupun Putaran II;

E. Menata Desain Penegakan Hukum Pemilu

1. Kesimpulan

- a. Desain penegakan hukum pemilu adalah untuk menjamin kewibawaan hasil pemilu. Penyelenggaraan pemilu harus terbebas dari pelanggaran, dan jika pun terjadi harus tertangani secara efektif. Dengan demikian, perolehan suara yang dilakukan dengan kecurangan, tindakan manipulatif hingga pemaksaan kehendak, harus dapat dianulir dan dikembalikan kepada yang berhak. Mekanisme itu dapat dilakukan melalui 2 cara, yaitu *criminal process* dan *civil process*.
- b. Sejarah penegakan hukum pemilu di Indonesia, khususnya dalam penyelenggaraan pemilu langsung, tidak berjalan efektif. Pelanggaran sangat signifikan, namun dalam penyelesaian khususnya pelanggaran pidana dan administrasi pemilu tidak tertangani dengan baik. Bahkan desain penegakan hukum pemilu dalam mekanisme *criminal process* tidak membuka peluang dikembalikannya suara rakyat.
- c. Tidak efektifnya penegakan hukum pemilu, telah mengacaukan desain penegakan hukum pemilu. Mekanisme *civil proses* yang didesain untuk menyelesaikan perselisihan hasil justru melebar menembus batas lingkup kewenangan *criminal process*. Ruang lingkup kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil pemilu, tidak lagi dibatasi oleh penilaian atas Penetapan Hasil Pemilihan Umum secara Nasional oleh KPU namun telah masuk dalam ranah pidana dan administrasi pemilu.

2. Format Ulang Desain Penegakan Hukum Pemilu

Kedepan, perlu penataan desain penegakan hukum pemilu yang lebih efektif dalam menegakkan keadilan untuk demokrasi substansial. Langkah ini diperlukan untuk adanya kepastian hukum dan terhindarnya tumpang tindih kewenangan dalam penegakan hukum pemilu. Dengan demikian, peluang munculnya permasalahan hukum akan terhindarkan. Penataan itu dapat dilakukan melalui penguatan mekanisme *crime process*, yaitu mengembalikan efektifitas penegakan hukum pemilu, baik pidana maupun administrasi pemilu. Agenda ini terkait dengan perbaikan regulasi dan komitmen penegak hukum. Perbaikan terhadap aturan hukum diperlukan agar kepastian akan penegakan hukum terjamin.

Lebih penting lagi, ketentuan hukum pemilu harus lebih banyak mengatur tentang klausula yang memungkinkan pemberian sanksi lebih berat, yaitu menganulir keterpilihan dan perolehan suara calon yang diperoleh dengan cara manipulatif dan bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor. 9 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah Propinsi Jawa Timur

Putusan MK No. 57/PHPU.D-VI/2008 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor. 16 Tahun 2009 tentang Pedoman Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor. 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Perselisihan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Peraturan KPU No. 31 Tahun 2008 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Peraturan KPU No. 38 Tahun 2008 tentang Dewan Kehormatan.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor. 8 Tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Pemilu Kepala Daerah.

Buku

Held David, 2006, *Models of Democracy*, Edisi Bahasa Indonesia, Penerjemah : Abdul Haris, Jakarta : The Akbar Tandjung Institute.

Mustafa Bachsan, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti.

Santoso Topo, dkk, 2006, *Penegakan Hukum Pemilu, Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta : Perludem.

Surbakti Ramlan, dkk, 2008, *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum, Untuk Pembangunan Tatanan Politik Demokratis*, Jakarta : Kemitraan.

Surbakti Ramlan, 2007, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta : Grasindo.

Yulianto dan Junaidi Veri, 2009, *Pelanggaran Pemilu 2009 dan Tata Cara Penyelesaiannya*. Jakarta : KRHN kerjasama Yayasan Tifa.

Jurnal Pantarei, *Penegakan Hukum Pemilu*, Jakarta : KRHN , volume 1 nomor 2, Nopember 2009.

Makalah/ Opini

KMPP, 2009, *Menggagas Desain Pengawasan Pemilu*, disampaikan pada seminar Evaluasi Pengawasan Pemilu 2009 kerja sama KMPP-Yayasan Tifa, Jakarta 6 Agustus 2009.

Sardini Hidayat Nur, makalah "Empowering Lembaga Pengawas Pemilu Pasca Putusan MK", Badan Pengawas Pemilu, 25 Agustus 2009.

Veri junaidi, "Pidana Pemilu Rawan Dipecondangi", Opini Suara Karya, 14 Nopember 2008.

Veri Junaidi, "Kekosongan Hukum Sengketa Administrasi Pemilu", Opini Suara Karya, 30 Januari 2009.

Wirduyaningsih, 2009, *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu DPR, DPD dan DPRD 2009*, makalah disampaikan dalam diskusi publik KRHN, Rabu 6 Mei 2009.

EFEKTIVITAS SISTEM PENYELEKSIAN PEJABAT KOMISI NEGARA DI INDONESIA

Zainal Arifin Mochtar

Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jalan Sosio Justisia, Bulaksumur, Yogyakarta
E-mail: ucheng78@yahoo.com

Iwan Satriawan

Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Jalan Lingkar Selatan, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta
E-mail: satria@justice.com

Abstract

After reformation, in Indonesia there has been an increasing number of state commissions which are directly formed by the president such as Attorney Commission, Ombudsman Commission and other commissions. The other commissions are formed by the House of Representatives based on the president's recommendation such as General Election Commission, Judicial Commission, Corruption Eradication Commission and many more state commissions. The tendency to create such independence bodies is unavoidable because the existing state bodies did not show satisfying performance, committed corruption, collusions, and nepotism, and did not display any independent competency from other bodies. The facts showed that, after a few years of the establishment of the commissions, some observers stated that the performance of the state commissions were not maximized, if not, disappointing. The other observers even stated that the state commissions had failed. Therefore, this research was conducted. Based on the research conducted, there should be a new selection system for looking better commissioners of state commissions. There were at least two alternative selection models, aside from the existing models. The first model is participative appointment and check-balances; the second model is using the commissions to recruit the commissioners

Key words: effectiveness, selection system, commissioners of independent regulatory commissions

I. PENDAHULUAN

Konsep dan praktik ketatanegaraan saat ini terus mengalami perkembangan seiring dengan kompleksitas problem ketatanegaraan yang dihadapi banyak negara. Secara klasik, struktur ketatanegaraan dibagi ke dalam tiga cabang kekuasaan negara yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun demikian, dalam perkembangannya, seiring dengan kompleksitas persoalan ketatanegaraan, maka di banyak negara berkembang apa yang disebut *independent regulatory boards* atau *independent regulatory agencies* atau ada yang menyebutnya *independent regulatory commissions*.¹

Setelah reformasi, di Indonesia telah muncul semakin banyak komisi-komisi negara baik yang dibentuk langsung oleh Presiden seperti Komisi Kejaksaan, Komisi Ombudsman dan beberapa komisi lainnya. Kemudian ada juga komisi negara yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas usulan dari Presiden seperti Komisi Pemilihan Umum, Komisi Yudisial, Komisi Pemberantasan Korupsi dan beberapa komisi negara lainnya.

Kecenderungan membentuk lembaga-lembaga independen di atas, di satu sisi menjadi tidak terelakkan karena lembaga negara yang ada kinerjanya tidak memuaskan, terlibat korupsi, kolusi dan nepotisme, serta ketidakmampuan bersikap independen dari pengaruh kekuasaan lainnya. Di sisi lain, kalau kecenderungan membentuk lembaga-lembaga negara ini tidak dikendalikan juga akan menimbulkan masalah di belakang hari karena kemungkinan akan terjadi tumpang tindih kewenangan antar lembaga itu sendiri.² Di samping itu, juga akan menimbulkan biaya yang tidak sedikit untuk menunjang kegiatan dari masing-masing lembaga tersebut.

¹ Michael E. Milakovich dan George J. Gordon, *Public Administration in America*, Seventh Edition, USA, Wadsworth and Thomson Learning, 2001, hlm 432 dan 443.

² Kritisi terbesar misalnya sering dialamatkan kepada model penegakan HAM yang dilakukan oleh tiga lembaga, yakni Komnas HAM, Komnas Perlindungan Anak, dan Komnas Perempuan. Idealnya, untuk penegakan HAM lebih didorong oleh satu lembaga yang kuat, sedangkan segmentasi anak dan perempuan sebagai kelompok rentan tidak perlu lagi menjadi komisi tersendiri. Lebih lanjut, lihat : Denny Indrayana, *Komisi Negara: Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan*, Makalah pada Seminar Kompas, "Sewindu Reformasi, Mencari Visi 2030", Jakarta, 8-9 Mei 2006, halaman 9. Lihat juga, Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Kelompok DPD di MPR, 2008, "Dasar-dasar Pemikiran Usulan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, halaman 34.

Otomatis beban anggaran negara akan semakin besar.³

Faktanya, setelah beberapa tahun sejak kemunculan komisi-komisi negara tersebut, sebagian pengamat menilai peran komisi-komisi negara tersebut belum maksimal, kalau tidak dikatakan mengecewakan sebagian pihak bahkan ada yang mengatakan gagal. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) misalnya, menurut Taufik Basari, belum mampu memiliki prestasi yang diharapkan dalam memberantas korupsi yang telah mewabah di mana-mana.⁴ Komisi Yudisial (KY) juga belum bisa berbuat banyak dalam menjaga kehormatan para hakim karena sebelum bergerak lebih jauh, KY sudah memiliki konflik kewenangan dengan Mahkamah Agung (MA). Di samping itu, petinggi KY, Irawadi Yunus, terlibat dalam kasus KKN dalam pengadaan barang dan jasa gedung KY. Komisi negara lain seperti Komisi Ombudsman Nasional juga belum menunjukkan kinerja yang diharapkan.

Jika meminjam model analisis input-proses-output, artinya ada korelasi antara input (seleksi keanggotaan) dan output (kinerja kelembagaan) yang dihasilkan. Hal inilah yang banyak dianalisis dan dikemukakan mengiringi kegagalan komisi-komisi negara. Todung Mulya Lubis, Ketua Dewan Pembina Transparansi Internasional Indonesia, misalnya, berpendapat bahwa adanya politik dagang sapi dalam proses seleksi di DPR telah membajak kemampuan komisi-komisi negara ini dalam idealita kerjanya. Topo Santoso, staf pengajar FH UI juga menambahkan bahwa ada persoalan mendasar dalam sistem seleksi pejabat komisi negara yang harus dikaji. Topo memberikan contoh bagaimana sistem seleksi Komisi Pemilihan Umum (KPU) justru malah gagal menyeleksi orang-orang yang dianggap berpengalaman dan paham masalah kepemiluan seperti Prof. Ramlan Surbakti, Hadar Gumay, Didik Supriyanto, Indra J.Piliang.⁵

Oleh karena itu, penelitian ini akan lebih difokuskan pada persoalan seleksi keanggotaan lembaga negara. Seleksi dalam artian proses secara keseluruhan, termasuk peran masyarakat sipil dalam proses seleksi tersebut. Penelitian ini akan mengkaji permasalahan-

³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, hlm 169.

⁴ Taufik Basari, *Penegakan Hukum Anti Korupsi Jalan di Tempat (Refleksi Pemberantasan Korupsi 2007)*, Jakarta, Buletin Komisi Yudisial, hlm 47-48.

⁵ Lihat http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=313728&kat_id=16.

permasalahan seputar sistem seleksi pejabat, mengkomparasi beberapa sistem seleksi lembaga negara dan kemudian merumuskan sistem seleksi pejabat komisi negara yang lebih ideal termasuk peranan ideal yang dapat diperankan oleh masyarakat sipil di proses seleksi dalam rangka melahirkan komisi-komisi negara yang kredibel dan akuntabel.

II. METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang mengkaji aspek ketentuan-ketentuan hukum yang terkait dengan sistem seleksi pejabat komisi negara. Dalam penelitian akan dipetakan permasalahan-permasalahan di seputar sistem seleksi pejabat komisi negara yang telah berjalan selama ini.

B. Spesifikasi Penelitian dan Metode Pendekatan

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Artinya penelitian ini akan menjelaskan dan melukiskan fakta-fakta yang terkait dengan proses seleksi pejabat komisi negara yang selama ini berjalan. Fakta-fakta yang didapat kemudian dianalisis dengan secara kritis dengan pendekatan komparatif.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini didasarkan pada desain penelitian hukum. Oleh karena itulah pendekatannya adalah pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji beberapa ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang sistem seleksi pejabat komisi negara.

Untuk mengkaji permasalahan-permasalahan pokok dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian hukum normatif dan empiris. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif ini mencakup: (1) penelitian terhadap asas-asas hukum; (2) penelitian terhadap sistematika hukum; (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal; (4) perbandingan hukum; dan (5) sejarah hukum. Dalam penelitian hukum normatif, yang akan diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Sedangkan metode penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Akan tetapi peneliti akan lebih menitikberatkan pada penelitian hukum normatif, sedangkan penelitian hukum empiris berfungsi sebagai informasi pendukung, dan digunakan untuk akurasi data sekunder. Dengan menyesuaikan diri pada lingkup permasalahan yang akan diteliti, pendekatan yuridis normatif tersebut dilakukan dengan mempergunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Sementara itu, penelitian empiris dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data melalui metode kualitatif, teknik yang digunakan berupa *focus group discussion*, dan wawancara. Penelitian empiris dilakukan dengan melakukan wawancara dengan mantan-mantan panitia seleksi pejabat komisi negara seperti panitia seleksi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan lain-lain. Di samping wawancara dengan mantan panitia seleksi pejabat komisi negara, peneliti juga melakukan Focus Group Discussion (FGD) dengan para wartawan yang terlibat dalam peliputan proses seleksi pejabat komisi negara yang berjalan selama ini. Selain itu, FGD juga dilakukan dengan para ahli yang selama ini *concern* dalam mengamati proses seleksi pejabat komisi negara untuk memberikan pengayaaan terhadap analisis awal yang telah dilakukan oleh peneliti.

C. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Pustaka

Studi pustaka ini dilakukan dengan menelusuri dokumen-dokumen yang terkait dengan pengaturan sistem seleksi pejabat komisi negara yang ada selama ini di Indonesia. Untuk memperkaya bahan analisis, maka penelusuran juga dilakukan terhadap dokumen-dokumen pengaturan komisi-komisi negara di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Afrika Selatan, Thailand dan Philipina. Selain itu, penelusuran dokumen juga dilakukan dengan melakukan riset media untuk mendapat data sekunder yang dibutuhkan.

b. Wawancara

Untuk kepentingan akurasi data sekunder yang ada dan pengayaan analisis, maka peneliti akan melakukan wawancara terhadap responden yang terkait dalam proses seleksi pejabat komisi negara yang telah berjalan selama ini di Indonesia seperti panitia seleksi pejabat komisi negara dan wartawan yang terlibat dalam proses seleksi pejabat komisi negara. Untuk memperoleh hasil yang fokus dan maksimal, maka peneliti membuat daftar pertanyaan yang disusun secara sistematis. Beberapa responden yang telah diwawancarai adalah: Teten Masduki (anggota Panitia Seleksi Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban), Ichlasul Amal (anggota Panitia Seleksi Komisi Pemberantasan Korupsi tahun 2007), Purman Natakusumah (anggota Tim Seleksi Komisi Pemilihan Umum tahun 2007), Andi Hamzah (anggota Tim Seleksi Komisi Pemilihan Umum tahun 2003), Rahmi Sosiawaty (Manajer Advokasi Perludem), Agus (Seknas Fitra), Agi Rahmat (Manajer PT. Dunamis).

c. Focus Group Discussion (FGD)

Focus Group Discussion (FGD) ini dilakukan untuk memperoleh data tentang bagaimana proses seleksi pejabat komisi negara yang selama ini telah berjalan. FGD pertama dilakukan dengan mengundang beberapa wartawan yang dianggap terlibat dalam peliputan proses seleksi pejabat komisi negara selama ini. FGD dengan wartawan bertujuan untuk menggali bagaimana keterlibatan *civil society* dalam proses seleksi pejabat komisi negara. Untuk memperoleh hasil yang maksimal dalam FGD pertama, peneliti menyiapkan daftar pertanyaan yang telah disusun secara sistematis. Wartawan yang diundang dalam FGD pertama adalah Karaniya Dharmasaputra (Majalah Tempo), Maria Hasugian (Koran Tempo), dan Kenorton Hutasoit (Media Indonesia).

FGD kedua dilakukan dengan mengundang beberapa orang ahli yang dinilai mengikuti proses seleksi pejabat komisi negara. FGD dengan para ahli ini bertujuan untuk akurasi data dan memperkaya analisis terhadap data primer yang telah diperoleh sebelumnya. Dalam FGD kedua ini, peneliti telah mempersiapkan draf hasil analisis sementara penelitian beberapa

hari sebelum, sehingga para ahli dapat langsung melakukan analisis secara mendalam terhadap analisis sementara peneliti. Para ahli yang diundang dalam FGD kedua adalah Fajrul Falaakh (UGM Yogyakarta), Denny Indrayana (UGM Yogyakarta), Saldi Isra (Univ. Andalas Padang), Yuliandri (Univ. Andalas Padang), Irman Puterasidin (Pengamat Hukum), Refly Harun (Pengamat Hukum), dan Marwan Mas (Univ. 45 Makassar).

D. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian dilakukan di dua tempat yaitu Jakarta dan Yogyakarta. Penelitian lebih banyak dilakukan di Jakarta karena proses seleksi pejabat komisi negara selama ini memang berlangsung di Jakarta, sehingga otomatis responden dan para ahli yang terlibat dalam proses seleksi pejabat komisi negara relatif lebih banyak berdomisili di Jakarta. Sedangkan di Yogyakarta, penelitian yang dilakukan lebih bersifat kepustakaan.

E. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

Data hasil penelitian berupa data sekunder dan data primer. Data disusun secara sistematis dan logis. Kegiatan pengolahan data adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap data primer dan data sekunder. Sistematisasi dilakukan untuk memudahkan pekerjaan analisis.

Analisis Data yang digunakan adalah Analisis Yuridis Kualitatif, yaitu analisis terhadap data kualitatif dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Dalam penelitian ini akan digunakan analisis yuridis kualitatif terhadap berbagai ketentuan perundang-undangan yang menyangkut tentang sistem seleksi pejabat komisi negara. Di samping itu, data primer yang berasal dari responden akan dikaji dengan pendekatan yuridis kualitatif khususnya yang menyangkut proses seleksi pejabat komisi negara yang selama ini diketahui oleh responden.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Lembaga Negara/Komisi Negara

Komisi negara independen merupakan lembaga negara yang diidealkan independen bebas dari campur tangan cabang kekuasaan

manapun, dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Namun pada saat yang sama, komisi negara independen memiliki fungsi dan karakter yang bersifat ‘campur sari’ ketiganya.⁶ Dalam bahasa Funk dan Seamon komisi independen itu tidak jarang mempunyai kekuasaan “*quasi legislative*”, “*executive power*” dan “*quasi judicial*”.⁷ Ke-independenan lembaga negara ini berkaitan dengan beberapa hal; yakni, **Pertama**, independen yang berkait erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya *administrative agencies* yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden karena jelas tegas merupakan bagian dari eksekutif.⁸ Hal yang sama dibahasakan oleh William F. Fox Jr. Yang menyatakan bahwa suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi tersebut. Atau, bila Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi.⁹

Kedua, selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari; Pertama, kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan. Kepemimpinan kolegial ini berguna untuk proses internal dalam pengambilan keputusan-keputusan, terkhusus menghindari kemungkinan politisasi keputusan sebagai akibat proses pemilihan keanggotaannya. **Kedua**, kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan **Ketiga**, masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).¹⁰

⁶ Lihat : **Jimly Asshiddiqie**, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14 – 18 Juli 2003.

⁷ Lihat : **William F. Funk dan Richard H. Seamon**, *Administrative Law: Examples & Explanations* (2001) hal. 23–24. Lihat juga, Denny Indrayana, *Komisi Negara: Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan*, Makalah pada Seminar Kompas, Sewindu Reformasi Menuju Visi 2030, Jakarta 8 Mei 2006, halaman 3.

⁸ *Ibid*, **William F. Funk dan Richard H. Seamon**, hal. 20.

⁹ Lihat: **William F. Fox Jr**, *Understanding Administrative Law* (2000) hal. 56.

¹⁰ *Op.Cit*, **Funk dan Seamon**, hal. 7.

Selain komisi negara yang bersifat independent, terdapat juga lembaga negara lainnya yang bercorak *administrative agencies*. Menurut Michael R. Asimow, komisi negara biasa yang merupakan bagian dari eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.¹¹

Karenanya, dari berbagai defenisi lembaga negara yang ada di atas, secara garis besar taksonomi lembaga negara dapat dipetakan sebagai berikut; **Pertama**, Berdasarkan konsep *trias politika*, maka ada lembaga negara utama yang menjadi syarat utama keberadaan suatu negara dan ada lembaga negara penunjang. **Kedua**, berdasarkan konsep negara, maka ada lembaga negara utama yang bekerja dalam konteks negara dan ada lembaga atau badan eksekutif yang bekerja dalam ruang lingkup cabang kekuasaan eksekutif. **Ketiga**, berdasarkan independensinya, maka ada lembaga negara independen dalam artian bebas dari pengaruh cabang kekuasaan manapun, dan ada juga lembaga eksekutif yang terkhusus menjadi perpanjangan tangan kekuasaan eksekutif. **Keempat**, berdasarkan aturan kelahirannya, maka ada lembaga negara konstitusi karena tercantum secara langsung di dalam konstitusi dan lembaga negara yang lahir dari peraturan UU dan ada juga yang lahir melalui aturan selain UU yakni produk hukum Keputusan (*beschikking*).

B. Basis Legal Lembaga Negara di Indonesia

Di Indonesia, pola kelembagaan negara yang ada juga menunjukkan model pembagian kelembagaan seperti yang dikemukakan sebelumnya. Berdasarkan konsep *trias politika*, Presiden merupakan lembaga eksekutif, DPR dan DPD menjadi legislatifnya dan MA merupakan yudikatifnya. Lembaga lain seperti BPK dan Dewan Pertimbangan Presiden penunjang dari ketiga fungsi yang ada.

Dengan berdasarkan konsep negara, maka ada lembaga negara utama yang bekerja dalam konteks negara semisal BPK dan KPU. Lalu ada juga lembaga yang bekerja dalam ruang lingkup cabang kekuasaan eksekutif seperti Kepolisian dan Kejaksaan.

Berdasarkan independensinya, maka ada lembaga negara independen dalam artian bebas dari pengaruh cabang kekuasaan manapun, misalnya KY dan KPU. Sedangkan, ada ada juga

¹¹ Asimow, hal. 2.

lembaga eksekutif yang terkhusus menjadi perpanjangan tangan kekuasaan eksekutif seperti Dewan Riset Nasional dan Komisi Hukum Nasional.

Sedangkan jika didasarkan atas aturan kelahirannya, maka ada lembaga negara konstitusi karena tercantum secara langsung di dalam konstitusi, misalnya DPR, DPD, dan KY. Sedangkan, ada juga lembaga negara peraturan UU semisal KPK dan KPI. Tetapi ada juga yang lahir melalui aturan selain UU, semisal melalui Keputusan (*beschikking*) yakni KHN.

Pembagian berdasarkan independensinya menjadi menarik untuk ditilik lebih lanjut, apalagi jika dikaitkan dengan partisipasi masyarakat sipil di dalamnya. Prinsip independensi yang diterjemahkan sebagai bebas dari pengaruh cabang kekuasaan manapun telah menunjukkan urgensi adanya keterlibatan publik di dalamnya. Landasan hukum bagi lembaga harus menjamin keindependennya, bahkan juga menjamin prinsip keterlibatan publik di dalam proses seleksinya. Sedangkan *administrative agencies* mutlak menjadi kewenangan yang dipegang oleh eksekutif dan berarti sangat bergantung itikad presiden untuk membuka kesempatan peran masyarakat sipil di dalam kelembagaan maupun proses seleksinya.

Komisi negara yang independen berdasarkan landasan hukum yang melahirkannya ini ada sekitar 11 di Indonesia, yaitu:

Tabel 1
Lembaga Negara Independen dan Dasar Hukumnya

| No. | Komisi | Dasar Hukum |
|-----|--|--------------------------------------|
| 1. | Komisi Yudisial | Pasal 24B UUD 1945 & UU No. 22/2004 |
| 2. | Komisi Pemilihan Umum | Pasal 22E UUD 1945 & UU No. 12/ 2003 |
| 3. | Komisi Nasional Hak Asasi Manusia | Keppres 48/2001 – UU No. 39/1999 |
| 4. | Komisi Pengawas Persaingan Usaha | UU No. 5/1999 |
| 5. | Komisi Penyiaran Indonesia | UU No. 32/2002 |
| 6. | Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) | UU No. 30/2002 |

| No. | Komisi | Dasar Hukum |
|-----|---------------------------------------|-------------------------------------|
| 7. | Komisi Perlindungan Anak | UU No 23/2002 & Keppres No. 77/2003 |
| 8. | Dewan Pers | UU No. 40/1999 |
| 9. | Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban | UU No. 13 Tahun 2006 |
| 10. | Badan Pengawas Pemilihan Umum | UU No. 22 Tahun 2007 |
| 11. | Komisi Informasi | UU No. 13 Tahun 2008 |

Berkaca dari mekanisme yang ada dari keseluruhan lembaga negara independen tersebut, maka pada praktiknya, setidaknya ada beberapa pola rekrutmen keanggotaan lembaga negara independen ini, yaitu;

1. **Anggota komisi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas usul dari Presiden.** Untuk melancarkan proses pemilihan calon anggota komisi, pemerintah membentuk panitia seleksi (pansel). Pansel terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat. Panitia ini kemudian yang melakukan seluruh tahap penjangkaran dan penyeleksian calon anggota komisi dan hasilnya diserahkan kepada Presiden untuk diusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. DPR kemudian melakukan pemilihan terhadap calon anggota yang telah diusulkan oleh Presiden. Sebelum melakukan pemilihan, DPR terlebih dahulu akan melakukan *fit and proper test* terhadap para calon. Setelah itu, pemilihan dilakukan melalui mekanisme *voting*. Terakhir, hasil dari DPR diserahkan kepada Presiden untuk disahkan. Seleksi dengan pola ini diterapkan pada Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Informasi.
2. **Anggota komisi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas usul komisi tersebut.** Seluruh proses seleksi calon anggota komisi dilakukan oleh komisi yang bersangkutan. Biasanya proses seleksi ini dilakukan oleh sebuah panitia seleksi yang dibentuk oleh komisi terkait. Hasil seleksi calon anggota kemudian diserahkan kepada DPR untuk dipilih. Sebelum melakukan pemilihan, DPR terlebih dahulu akan melakukan *fit and proper test* terhadap para calon. Setelah itu pemilihan dilakukan melalui mekanisme *voting*. Presiden, selaku kepala

negara, hanya meresmikan anggota yang telah dipilih oleh DPR. Seleksi dengan pola ini diterapkan pada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Komisi Penyiaran Indonesia.

3. **Anggota komisi dipilih oleh DPR atas usul dari komisi lain.** Pola ini diterapkan pada mekanisme pemilihan anggota Badan Pengawas Pemilu (bawaslu). Proses seleksi calon anggota Bawaslu dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan membentuk sebuah panitia seleksi. Hasil seleksi panel diserahkan kepada KPU. KPU kemudian menyerahkan daftar calon anggota tersebut kepada DPR. DPR lah yang melakukan pemilihan. Sebelum melakukan pemilihan, DPR terlebih dahulu akan melakukan *fit and proper test* terhadap para calon. Setelah itu pemilihan dilakukan melalui mekanisme voting.
4. **Presiden mengangkat anggota komisi atas persetujuan DPR.** Proses seleksi calon anggota komisi dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk panitia seleksi (panel). Panel yang kemudian melakukan proses penjurangan dan seleksi terhadap calon anggota komisi. Hasil seleksi panel kemudian diserahkan kepada Presiden untuk dipilih dan ditetapkan sebagai anggota komisi. Sebelum memilih dan menetapkan anggota komisi, Presiden terlebih dahulu meminta persetujuan dari DPR. Pola ini diterapkan pada Komisi Yudisial dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban.
5. **Presiden mengangkat anggota komisi setelah mendapat pertimbangan DPR.** Pengusulan calon anggota komisi dilakukan oleh komisi negara tersebut melalui mekanisme seleksi yang dilakukan oleh komisi negara yang bersangkutan. Hasil seleksi kemudian diserahkan kepada Presiden. Sebelum menetapkan anggota komisi, Presiden terlebih dahulu meminta pertimbangan dari DPR. Pola seleksi seperti ini diterapkan pada Komisi Perlindungan Anak.
6. **Khusus untuk Dewan Pers,** anggotanya terdiri dari unsur wartawan, pimpinan perusahaan pers, tokoh masyarakat dan pakar komunikasi. Mekanisme pemilihan masing-masing unsur tersebut diserahkan kepada dua organisasi. Bagi anggota dari unsur wartawan dipilih oleh organisasi wartawan. Bagi anggota

dari unsur pimpinan perusahaan pers dipilih oleh organisasi perusahaan pers. Dan bagi anggota dari unsur masyarakat dan pakar komunikasi dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers.

Dari keenam pola ini, ada beberapa ciri penting yang ditekankan dari proses seleksi lembaga negara independen ini. **Pertama**, pelibatan masyarakat sipil di dalamnya. **Kedua**, dilaksanakan langsung di bawah ranah kekuasaan kekuasaan negara. Inisiatif pengusulan dilakukan secara bergantian antara DPR dan Presiden, namun ada juga yang melibatkan lembaga itu sendiri dan melibatkan representasi segmen masyarakat tertentu. **Ketiga**, keanggotaannya keseluruhan merupakan proses seleksi dengan mekanisme yang sedikit beragam.

C. Kendala Seleksi Lembaga Negara Independen di Indonesia

Prinsip keidealan suatu lembaga negara independen yang mampu mempertemukan konsep negara dan civil society di dalamnya ternyata belum mampu diwujudkan secara menyeluruh dalam konsep hukum seleksi lembaga negara di Indonesia. Di samping itu, landasan hukum yang melatari pembentukan peraturan perundang-undangan bagi pembentukan komisi-komisi negara ini ternyata masih terjebak pada pola standar masalah penyusunan peraturan perundang-undangan. Pertama, seringkali aturan terlihat tidak jelas dan terlalu umum sehingga membuka peluang untuk digunakan sesuai dengan kepentingan yang ada. Kedua, pengaruh kepentingan oleh kelompok dominan di dalam lembaga penyusun peraturan perundang-undangan.

Permasalahan dan kelemahan yuridis inilah yang sangat terlihat jelas terlihat dalam semua proses-proses seleksi yang ada. Hal itu antara lain;

1. Kewenangan Pembentukan Panitia Seleksi

Di tingkat kewenangan presiden dalam membentuk panitia seleksi, meski dikreasikan menjadi kewenangan cabang kekuasaan eksekutif, namun pada saat yang sama, kewenangan ini tidak seragam berada pada presiden. Hal ini terbukti pada beberapa lembaga negara, kewenangan presiden ini sama sekali minim, misalnya oleh DPR. Bahkan ada juga yang sama sekali tidak

melibatkan unsur kekuasaan negara, seperti di seleksi keanggotaan Dewan Pers melalui UU No. 40 Tahun 1999.

Peran serta negara yang seharusnya ada dalam proses penunjukan panel menjadi hilang. Padahal biar bagaimana pun peran serta negara menjadi unsur penting dalam mengawal model seleksi. Peran negara yang ikut dalam proses panitia seleksi ini paling tidak akan ikut juga mengawal isu anggaran yang biasanya minim untuk proses seleksi. Ketika kewenangan penunjukan panel dipegang oleh DPR atau Presiden, penganggaran untuk mengawal proses seleksi akan jauh lebih jelas. Misalnya ketika itu ditunjuk oleh Presiden, maka pembiayaannya dapat diberikan kepada Sekneg. Atau ketika itu berada di DPR, dapat diberikan di MenegPAN.

Proses penunjukan Panel yang melibatkan unsur negara juga menjadi *trend* yang terdapat di beberapa negara. Di Amerika, tidak menggunakan Panel, bahkan keanggotaan lembaga negara independen banyak yang di-*appointee* secara langsung dengan melewati *consent* di DPR atau Senate. Di beberapa negara lain, Panel malah merupakan perwakilan secara langsung (*ex officio*) yang dipegang oleh pejabat-pejabat publik dari cabang kekuasaan yang ada.

Masih dalam kerangka pembentukan anggota panitia seleksi, beberapa lembaga negara memiliki *guidelines* tentang siapa yang akan dipilih masuk ke dalam panitia seleksi. Namun selebihnya tidak menentukan apa-apa. Misalnya Panel untuk Komisi Informasi di dalam UU No. 14 Tahun 2008 sama sekali tidak jelas. Hanya ditentukan prosesnya harus jujur, terbuka dan obyektif. Sedangkan di Panel KPU melalui UU No. 22 Tahun 2006 ditentukan secara lebih jelas bahwa Panel harus mewakili unsur akademisi, profesional dan masyarakat yang bukan berasal dari partai politik (paling tidak dalam lima tahun terakhir). Dalam Panel Komisi Yudisial melalui UU No. 22 Tahun 2004 malah sama sekali tidak ditentukan apa-apa.

Guidelines yang tidak jelas ini membuka praktik yang terjadi selama ini, yakni ketidakjelasan proses inisiasi panitia seleksi. Terkhusus siapa saja yang diidealkan mampu secara kapasitas dan merepresentasikan kepentingan masyarakat dalam melakukan seleksi, sehingga proses seleksi dijamin dilakukan oleh orang yang kredibel dan memiliki integritas.

2. Mekanisme Kerja Panitia Seleksi

Selama ini, mekanisme kerja panitia seleksi menjadi persoalan karena beberapa hal. Pertama, tertutupan. Kedua, kewenangan panitia seleksi yang tidak jelas. Tidak ada satupun peraturan yang menjelaskan secara gamblang perihal prinsip-prinsip kerja panitia seleksi, selain prinsip jujur, terbuka dan transparan yang dinisbahkan kepada Pansel Komisi Informasi di dalam UU 14 Tahun 2008.

Hal inilah yang membuka permasalahan penafsiran kewenangan pelaksanaan seleksi yang dilakukan oleh panitia seleksi. Akibatnya, tahapan masing-masing berbeda. Selain dengan tahapan berbeda-beda, proses penentuan dan pengambilan keputusan pun akhirnya sangat longgar. Tidak ada ukuran baku dan standar yang jelas dalam mengerjakan panitia seleksi.

Masalah lain dari penafsiran akan tahapan ini ditunjukkan dengan keterbukaan informasi. Akhirnya, pada prakteknya hal lebih cenderung mengandalkan sosok-sosok yang berada di dalam panitia seleksi dibanding membangun sebuah sistem transparansi kerja pansel. Pansel-pansel yang banyak melibatkan tokoh masyarakat, akademisi dan kalangan LSM ternyata mampu lebih terbuka dalam memberikan informasi. Itupun cenderung lebih secara personal dibanding sebagai suatu sistem yang terbangun di dalam pansel itu sendiri.

3. Sistem Seleksi

Sistem seleksi yang didasarkan pada model rekrutmen terbuka ternyata merupakan salah satu hal yang banyak dikritisi. Artinya, sistem rekrutmen yang terbuka ini meski lebih transparan namun juga menunjukkan beberapa catatan khususnya misalnya kesan seakan-akan menjadi ajang '*cari pekerjaan*' bagi pengangguran atau malah pemula. Sehingga terkesan, orang yang mau mendaftar adalah orang yang mencari pekerjaan dan bukan bagian dari panggilan jiwa pada orang yang memiliki kapasitas dan kapabilitas di bidang tersebut. Banyak pendaftar yang malah sama sekali tidak mengerti lembaga jenis apa yang ia daftari.

Memang sudah ada upaya yang dilakukan oleh panitia seleksi dalam mendekati beberapa '*calon unggulan*' dengan cara '*jemput bola*', seperti pencalonan melalui LSM dan beberapa universitas

terkemuka di Indonesia.¹² Hanya saja, hal ini sama sekali tidak menjamin penemuan sosok berkualitas karena terkendala pada beberapa hal. **Pertama**, pada tiadanya jaminan akan menjadi 'calon jadi'. Proses seleksi yang selalu bertahap menjadikan proses seleksi benar-benar memiliki tahapan-tahapan yang dipola dengan syarat tertentu untu berhasil melolosi tahapan tersebut. Layaknya memang adalah siapapun yang kemudian mengikuti tahapan itu lalu gagal memenuhi '*passing grade*' yang ditentukan, akan dianggap gagal dan karenanya tidak dapat diluluskan. Hal yang sama berlaku bagi pendaftar biasa (melamar) maupun pendaftar yang 'jemput bola' (dilamar).

Kedua, ancaman proses *fit and proper test* di ujungnya telah menjadi momok yang menakutkan. Sehingga, sebahagian besar orang yang punya kapasitas dan kapabilitas merasa tidak enjoy dengan proses *fit and proper test* yang dilakukan di DPR tersebut.

Keseluruhan prinsip seleksi, kecuali KPI di UU No.32 Tahun 2002 yang menggunakan model seleksi secara internal (oleh lembaga itu sendiri) dan Dewan Pers di UU 40 Tahun 1999, komisi negara lainnya masih menggunakan cara rekrutmen terbuka dan *fit and proper test* DPR. Artinya, kendala yang ada di atas tersebut tetap saja menjadi pola standar dalam sistem rekrutmen anggota komisi negara.

4. Perihal Kewenangan DPR pada Semua Proses Seleksi.

Komposisi kepartaian yang menguasai DPR menjadi persoalan utama di proses seleksi. Seperti kita ketahui, model sistem kepartaian Indonesia adalah partai dengan corak *party discipline* yang kental dengan model *oligarkhi*. Dengan model ini, para oligarkilah yang kemudian memerintah partai. Akhirnya, partai berkembang menjadi kepentingan segelintir orang yang bekerja untuk dan membesarkan partai sebagai ajang perolehan kekuasaan.

Artinya, proses seleksi yang banyak melibatkan DPR pada praktiknya telah mengubah wajah proses seleksi yang diidealkan melibatkan rakyat melalui perwakilannya, tetapi hanya melibatkan kepentingan partai yang dibawakan oleh oligarkinya. Proses seleksi di DPR kemudian mengakibatkan lebih kuatnya faktor

¹² Lihat : Laporan Tahap Proses Panitia Seleksi KPK Periode 2007-2011.

akseptabilitas politis dibanding akseptabilitas publik.¹³ Padahal pada saat yang sama, semua lembaga negara yang ada di Indonesia, proses seleksinya harus melewati DPR. Hal ini mengakibatkan model seleksi yang ada selalu menemukan kendala ketika sudah berhadapan dengan kepentingan partai di DPR.

Memang, idealnya sebuah sistem seleksi tetap membutuhkan representasi wajah negara, baik melalui legislatif maupun eksekutif. Tetapi, keidealan ini memerlukan upaya sistemik model *checks and balances* antar cabang kekuasaan lainnya dan internal kelembagaan legislatif itu sendiri. Tanpa mekanisme kontrol yang terbangun di dalam landasan yuridis pembentukan seleksi maka akan sulit untuk menghindari dari permasalahan ini.

5. *Fit and Proper Test* dengan Aturan Internal

Pada dasarnya, semua aturan yang ada hanya menyebutkan keterlibatan DPR dengan kalimat "*dipilih*", "*persetujuan*", atau "*pertimbangan*". Namun dalam proses tersebut sama sekali tidak menyebutkan model *fit and proper test* yang ada saat ini sebagai cara untuk melakukan seleksi. Model *fit and proper test* terdapat dalam aturan tata tertib DPR. Itupun hanya menyebutkan tidak secara mendetail mengenai model *fit and proper test* ini.

Ketiadaan aturan formal yang melatari proses seleksi *fit and proper test* ini sangat berpotensi untuk diatur mengikuti keinginan partai politik yang berkuasa di DPR. Idealnya, sebuah model *fit and proper test* tidak bersandar ke aturan internal kelembagaan, harus ada aturan hukum yang lebih kuat untuk mengatur perihal *fit and proper test* ini. Apalagi, idealnya harus diintegrasikan prinsip pelibatan masyarakat sipil di dalamnya. Karenanya, jika diserahkan kepada aturan internal, maka akan mudah untuk disimpangi oleh lembaga yang mengadakan menurut aturan internalnya tersebut.

6. Model *Fit dan Proper Test* di DPR

Model *fit and proper test* di DPR juga perlu mendapatkan perhatian. Saat ini, *fit and proper test* diterjemahkan menjadi mekanisme di dalam komisi. Para anggota DPR di komisi tersebut bertanya, lalu kemudian para anggota di-*voting* dengan model

¹³ Lihat : Zainal Arifin Mochtar, *Setengah Tiang Pemberantasan Korupsi, Analisis*, Majalah Adil, Edisi Desember 2007.

'beli paket'. Tiap anggota DPR akan memilih sejumlah nama yang disesuaikan dengan jumlah keanggotaan lembaga negara yang dibutuhkan. Hasilnya lalu ditetapkan oleh sidang paripurna sebagai hasil DPR.

Ada beberapa hal yang harusnya menjadi catatan tebal pada proses ini. Pertama, pertanyaan-pertanyaan yang dilontarkan oleh para anggota DPR. Praktiknya, sangat jarang ada pertanyaan yang benar-benar mampu membuka kapasitas para calon. Malah seringkali, proses pertanyaan ini dijadikan ajang untuk pembunuhan karakter calon yang tidak disukai termasuk dengan menggunakan pertanyaan yang tendensius atau sangat pribadi. Sebaliknya, pertanyaan-pertanyaan ringan disertai tepuk tangan para anggota DPR diberikan pada calon yang diinginkan oleh para anggota DPR.

Karenanya, terkesan para anggota DPR telah mempunyai kesimpulan tentang siapa calon mereka dibanding membuat pertanyaan-pertanyaan yang akan menganalisis kemampuan calon.

Kedua, sistem penentuan dengan memilih paket nama. Komposisi partai politik dan model memilih paket nama ini akan mempermudah partai politik untuk memilih calon yang diinginkan. Jika disimulasikan melalui komposisi di Komisi III DPR saat ini yang terdiri dari 49 anggota dengan komposisi Fraksi Golkar sebanyak 13 orang dan PDI Perjuangan 11 orang, maka calon yang diusung oleh kedua partai ini hampir pasti menjadi calon jadi. Jika kedua partai ini bergabung dengan memilih lima nama, maka lima nama yang mereka usung telah mendapatkan 24 suara dan hanya membutuhkan 1 suara lain agar menjadi calon jadi. Komposisi tidak berimbang ini menjadikan kedua partai terbesar ini menjadi 'king maker' dalam setiap pemilihan. Artinya, model ini semakin mengukuhkan kewenangan besar partai politik dalam menentukan anggota komisi negara.

Ketiga, Pelibatan publik juga sangat minim. Hampir tidak ada pelibatan masyarakat sipil di dalamnya, kecuali hanya sekedar menjadi penonton di ruangan tempat dilaksanakannya *fit and proper test*. Jika dianalisis berkaitan dengan pemilihan bermodel paket nama, maka hal ini semakin mengukuhkan adanya akseptabilitas politik yang kuat dibanding akseptabilitas publik. Parpol lebih berkuasa dalam menentukan dibanding penentuan oleh publik.

D. Menggagas Sistem Ideal

1. Prinsip Keidealan Proses Seleksi

Dari keseluruhan kelemahan sistem dan mekanisme seleksi rekrutmen anggota komisi negara yang ada di Indonesia, ada beberapa catatan menarik. Pertama, model seleksi saat ini tidak sepenuhnya diletakkan dalam kerangka mekanisme *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif. Misalnya dalam pemilihan anggota Bawaslu, Presiden tidak terlibat, dalam pemilihan Dewan Pers kedua organ tersebut tidak terlibat. Di samping itu, banyak juga komisi negara yang langsung berada di bawah Presiden, padahal secara karakter kewenangan sebaiknya bersifat independen dan karenanya dalam proses seleksinya melibatkan presiden dan DPR. Dengan kata lain perlu dirumuskan lebih jauh jenis-jenis komisi yang harus diletakkan dalam kerangka *checks and balances* antara Presiden dan DPR dan mana komisi negara yang diserahkan sepenuhnya kepada eksekutif.

Kedua, kelemahan yang dapat disimpulkan adalah kurang maksimalnya tingkat partisipasi masyarakat dalam proses seleksi, walaupun di dalam rekrutmen komisi negara tertentu seperti KPK, partisipasi LSM dan Partnership sudah maksimal. Dengan kata lain, belum ada sebuah sistem yang baku yang menjamin partisipasi publik dalam proses seleksi komisi negara. Oleh karena itu, perlu direkomendasikan sebuah model yang menjamin keterlibatan publik yang cukup dalam setiap tahapan seleksi komisi negara tersebut.

Ketiga, persyaratan untuk menjadi anggota komisi negara masih terlalu umum, sehingga mengundang kecenderungan *job seekers* dan berdampak tidak efektifnya proses seleksi dan tentunya juga menambah anggaran yang dikeluarkan. Oleh karena itu, model yang dikembangkan harus menjelaskan secara lebih konkrit syarat calon yang diajukan, sehingga secara otomatis mengurangi munculnya fenomena '*job seekers*' dan pembengkakan biaya seleksi.

Berdasarkan analisis pada kelemahan sistem seleksi yang selama ini ada, maka dapat dirumuskan beberapa prinsip untuk model seleksi alternatif yang dapat dikaji kelebihan dan kekurangannya untuk akhirnya memilih model yang dianggap paling baik. Dengan prinsip ini, sistem seleksi yang ideal dibangun. Prinsip yang dikedepankan dalam menggagas proses seleksi yang ideal.

Beberapa prinsip tersebut adalah;

Pertama adalah prinsip efektif dan efisien. Prinsip ini menegaskan bahwa secara efektif, proses seleksi harus mampu mendapatkan anggota lembaga negara yang mampu di bidangnya dengan menggunakan sumber daya seefisien mungkin. Dengan parameter ini, maka apa yang dilakukan selama ini dengan membuka proses seleksi dengan terlalu terbuka (*open recruitment*) tidaklah efektif dan pada saat yang sama juga tidak efisien dalam mendapatkan calon anggota lembaga negara. Sistem terbuka telah membuat membludaknya pendaftaran dengan beban anggaran yang juga membengkak terhadap proses seleksi tersebut.

Seharusnya, ada mekanisme yang lebih ideal dalam hal tidak terlalu bertele-tele, kemudian juga tidak membebani keuangan negara dalam hal seleksinya. Prinsipnya, harus dengan model sesimpel mungkin, dengan hasil yang diidealkan seefektif mungkin.

Kedua, prinsip partisipasi. Prinsip ini adalah wajib ada dalam lembaga negara independen. Setiap unsur di negeri ini punya peran yang dapat disalurkan dalam model ideal sebuah seleksi. Yakni model yang dapat menampung aspirasi publik, namun pada saat yang sama tetap dalam koridor efektif dan efisien.

Ketiga, prinsip kenegaraan. Prinsip ini dimasukkan sebagai hal yang juga penting bahwa sebagai lembaga negara, kewenangan negara yang terejawantah melalui cabang-cabang kekuasaannya juga tetap diberikan peluang yang sama. Hubungan antar negara dan civil society tetap terjaga. Dalam artian, dalam prinsip partisipasi yang memberikan kesempatan bagi *civil society* untuk berperan, namun juga memperhatikan peran negara. Apalagi, sebuah lembaga negara independen pada hakikatnya menjadi lembaga negara pembantu (*state auxiliary bodies*) yang membantu peran-peran negara. Artinya, peran negara adalah hal yang mutlak di dalamnya.

Keempat, prinsip transparan dan akuntabel. Seluruh proses seleksi anggota lembaga negara ini harus dapat dipertanggungjawabkan kepada seluruh masyarakat Indonesia. Prosesnya lebih terbuka dan melibatkan banyak pihak agar keterjaminan transparan dan akuntabelnya dapat dilakukan.

Kelima, prinsip *checks and balances*. Karena ini merupakan pembentukan suatu lembaga negara maka harus ada keseimbangan

antar seluruh aspek negara. Harus ada prinsip keseimbangan antara peran negara dan masyarakat sipil secara *checks and balances*. Di dalamnya, juga harus ada keseimbangan antara cabang kekuasaan yang ada yakni legislatif dan eksekutif. Bahkan, juga harus ada keseimbangan di dalam masing-masing cabang kekuasaan tersebut. Di dalam ranah legislatif, harus ada keseimbangan peran antara DPR dan DPD.

Keenam, prinsip biaya ringan. Beban keuangan negara yang semakin tertekan karena adanya kewajiban untuk melakukan proses seleksi-seleksi ini harus ditekan. Untuk seleksi lembaga negara, harus mampu dirumuskan model yang efektif dan efisien dalam artian secara efektif mampu menghasilkan orang yang tepat, namun mampu efisien dalam penggunaan biaya.

2. Alternatif Model Ideal Untuk Indonesia

Idealnya, sebuah model seleksi yang baik adalah model seleksi yang mampu meramu sistem yang tepat sebagai campuran antara kebutuhan mendapatkan orang yang berkualitas dengan pelibatan *civil society* dalam kerangka transparansi dan akuntabilitas. Artinya, meramukan alternatif penyelesaian dari semua unsur yang telah dituliskan di atas, serta ditambahkan dengan upaya mengagregasi peran serta masyarakat sipil seperti yang juga telah dipaparkan di atas.

Berdasarkan atas prinsip tersebut serta berbagai kendala dan hasil komparasi yang dilakukan atas lembaga negara di beberapa negara lain tersebut, setidaknya ada dua model menarik untuk menjadi alternatif model seleksi di samping yang ada selama ini. Yaitu; Pertama, Model Penunjukan Partisipatif (*Partisipative Appointment*) dan Berimbang (*Checks-Balances*); Kedua, menggunakan komisi untuk rekrutmen komisioner.

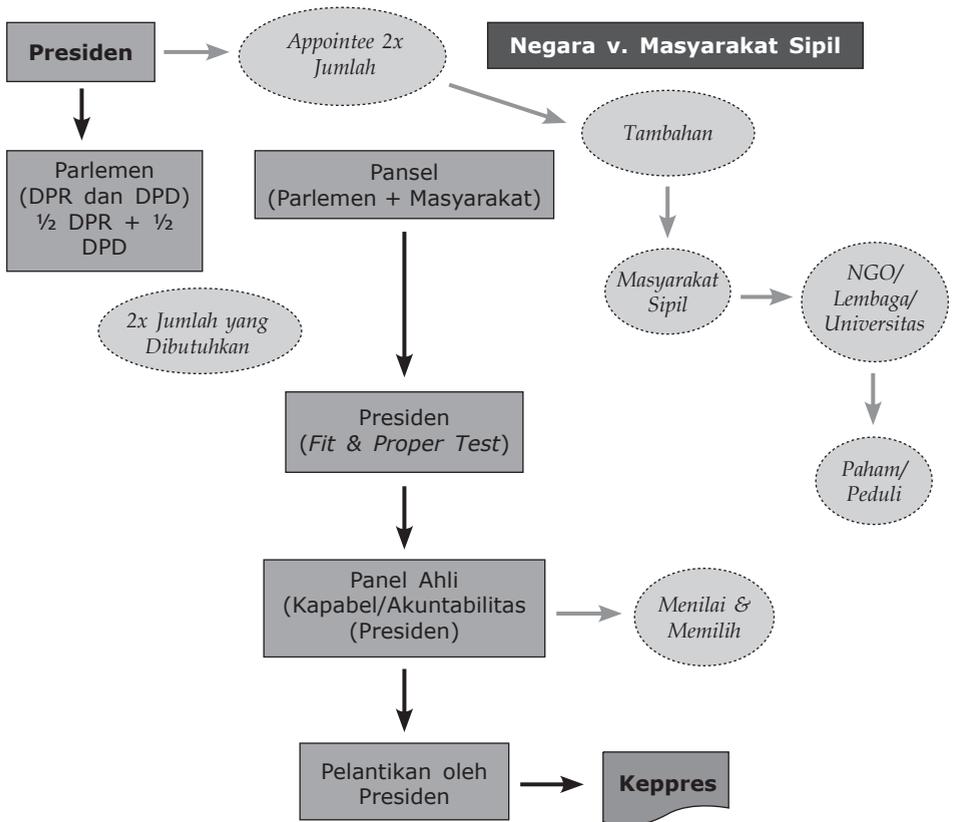
2.1 Model Penunjukan Partisipatif dan Berimbang

Model ini ingin menegaskan bahwa pada proses pemilihan anggota komisi negara, prinsip cabang kekuasaan dapat melakukan penunjukan dalam menentukan anggota komisioner. Namun, dalam proses penunjukan tersebut harus dikedepankan perimbangan (*checks and balances*) antar cabang kekuasaan negara maupun intra cabang kekuasaan negara. Selain ada perimbangan, juga harus dikedepankan prinsip partisipasi dari seluruh stakeholders yang

ada, baik pemerintah, perlemen, maupun masyarakat sipil secara keseluruhan.

Model ini terdiri dari beberapa tahap dengan dua model;

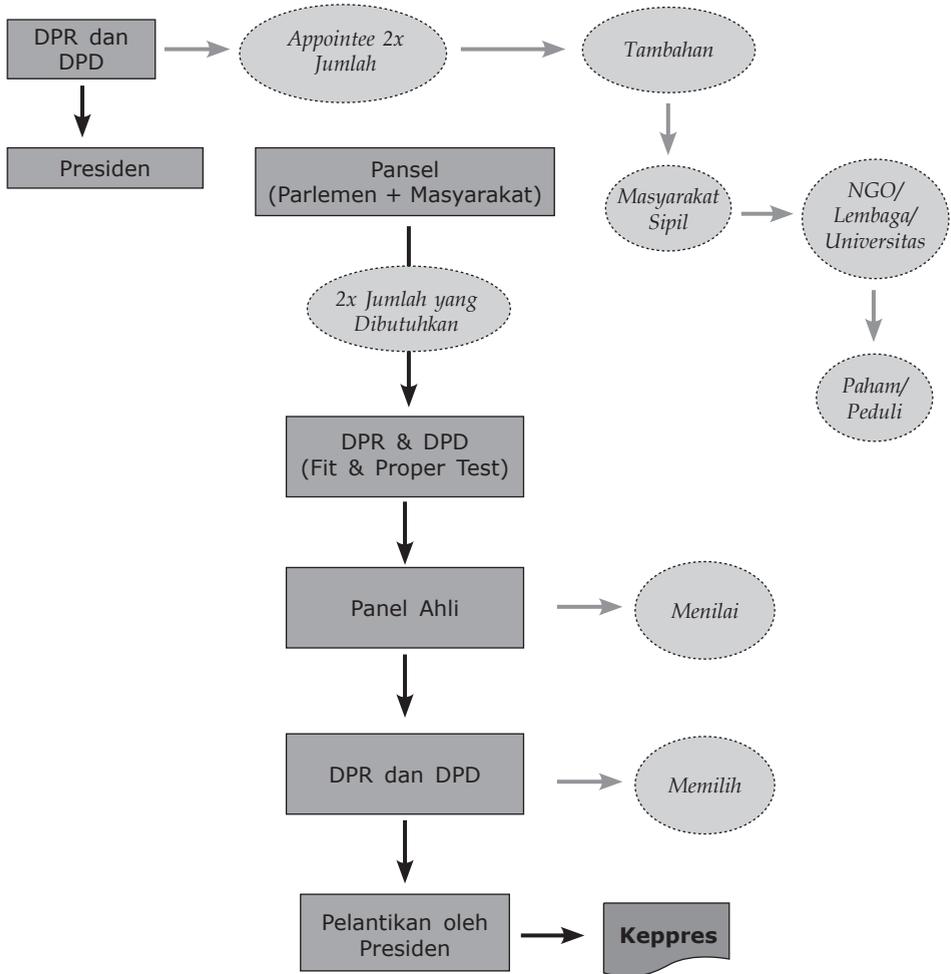
Pertama, jika inisiasi penunjukannya dilakukan di cabang kekuasaan eksekutif, maka sejumlah nama tersebut diserahkan ke parlemen untuk dibuatkan panitia seleksi. Panitia seleksi ini bekerja untuk melakukan head hunting dan proses seleksi yang hasilnya kemudian dikirimkan ke eksekutif untuk dilakukan proses fit and proper test. Bagannya terlihat seperti di bawah ini;



Bagan 1.

KPPU, KPI, KI, LPSK, Bawaslu

Kedua, jika inisiasi penunjukannya dilakukan di parlemen, maka sejumlah nama tersebut diserahkan ke eksekutif untuk dibuatkan panitia seleksi. Panitia seleksi ini bekerja untuk melakukan *head hunting* dan proses seleksi yang hasilnya kemudian dikirimkan ke kembali ke parlemen untuk dilakukan proses *fit and proper test*. Bagannya terlihat seperti di bawah ini;



Bagan 2. Model II

KP, KPK, Komnas HAM, KPAI, DP

Tabel 9

Pembagian Komisi Negara Berdasar Penginisiasian Penunjukannya

| | |
|------------------------------------|---|
| Inisiasi Penunjukan Oleh Eksekutif | KPPU, KPU, KPI, KI, LPSK, Bawaslu |
| Inisiasi Penunjukan Oleh Parlemen | KPK, KY, KPAI, Komnas HAM, dan Dewan Pers |

2.2 Komisi Untuk Rekrutmen Komisioner

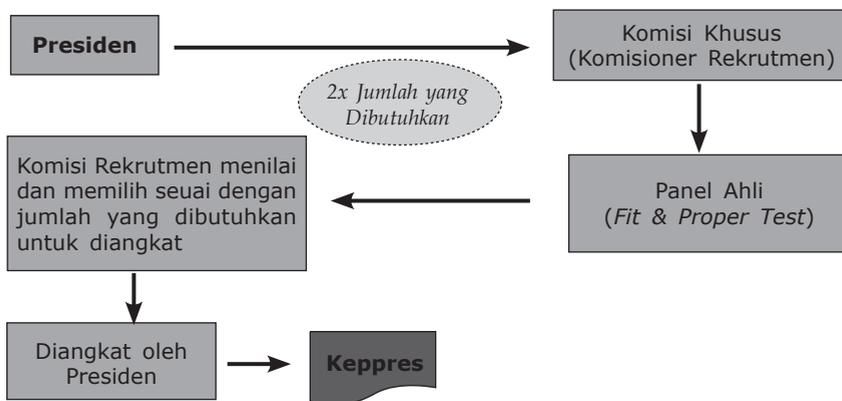
Dalam praktek ketatanegaraan Indonesia saat ini minimal ada 11 lembaga negara independen. Kemunculan banyak komisi negara ini tentu memerlukan proses rekrutmen yang baik dan stabil, sehingga diperlukan komisi rekrutmen yang permanen. Mohammad Fajrul Falaakh (2008), mengemukakan gagasan dibentuknya komisi permanen untuk seleksi pejabat komisi negara. Gagasan ini ternyata dipraktikkan di Philipine di mana untuk pengangkatan pejabat komisi negara, Philipine memberikan kewenangan kepada Presiden dengan persetujuan Commission of Appointments. Commission of Appointments ini, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, terdiri dari Presiden Senate sebagai ketua dan 24 orang anggota yang terdiri 12 anggota House of Representative dan 12 anggota Senate. Untuk kasus Indonesia, sesungguhnya dalam hal tertentu juga telah memiliki komisi khusus seleksi para hakim agung, yaitu Komisi Yudisial.

Dengan diinspirasi oleh hal-hal di atas, maka dapat diusulkan model ke III dari sistem seleksi komisi negara di Indonesia yaitu model yang melibatkan Presiden dan sebuah Komisi Khusus yang dibentuk untuk rekrutmen komisi negara (Commission for Rekrutmen of Commissioners). Komisi Rekrutmen Komisioner ini dapat terdiri dari Ketua DPR sebagai Ketua dan dibantu oleh 20 orang anggota yang terdiri dari 10 anggota DPR dan 10 anggota DPD. Komisi ini keanggotaannya dapat bersifat *staggered* atau malah tidak dapat dipilih kembali untuk kedua kalinya.

Untuk membentuk komisi rekrutmen yang kuat, maka persyaratan anggota komisi negara harus dibuat secara komprehensif, sehingga anggota yang dihasilkan betul-betul memiliki kapasitas untuk melakukan rekrutmen pejabat komisi negara. Ada beberapa

syarat substantif yang dapat dikemukakan adalah berumur minimal 40 tahun, minimal sarjana S-1, anggota dari kamar DPR tidak berasal dari partai yang sama dan anggota dari DPD berasal dari wakil propinsi yang berbeda.

Berikut ini bagan proses seleksi komisi negara model III:



Bagan 3. Model III

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pertama, model seleksi ke III ini relatif sederhana dan efisien dibandingkan model sebelumnya karena dalam model ini, dua organ negara membentuk secara permanen sebuah lembaga yang secara khusus merekrut pejabat komisi negara. Artinya, komisi inilah yang secara khusus menjadi panitia seleksi komisi negara. Berbeda dengan 2 model sebelumnya yang harus membuat panel dalam proses seleksi pejabat komisi negaranya dan melibatkan semua anggota DPR dalam proses rekrutmen pejabat komisi negara, sehingga jika ada 11 komisi negara dengan sistem keanggotaan yang bersifat *staggered*, maka selama periode jabatan DPR tertentu, bisa jadi tugas utamanya menjadi memilih pejabat komisi negara. Artinya DPR menjadi komisi rekrutmen komisi negara, padahal tugas utamanya bukan itu. Namun demikian, Model ini memiliki kelemahan karena tidak terlalu melibatkan partisipasi masyarakat sebagai panel dalam proses seleksi. Partisipasi masyarakat hanya muncul pada saat penjurangan nama-nama yang akan diajukan oleh Presiden ke komisi rekrutmen untuk di *fit and proper test* untuk dinilai dan dipilih serta kemudian diusulkan ke Presiden.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan prinsip-prinsip yang dikedepankan di atas, maka perlu juga memikirkan hal-hal sederhana sebagai perantara perbaikan kondisi seleksi selama perbaikan-perbaikan yang dibutuhkan belum dapat dicapai. Maka, dengan prinsip *ius constitutum* (hukum yang berlaku saat ini), ada sedikit catatan perbaikan yang dapat diberikan sebagai upaya minimal memperbaiki proses seleksi komisi negara ini;

1. Pembentukan Panitia Seleksi

Di tingkat kewenangan presiden dalam membentuk panitia seleksi, meski mutlak menjadi kewenangan presiden, namun tidak dapat dipungkiri adanya kepentingan untuk transparansif pemilihan sosok yang akan ikut menjadi panitia seleksi lembaga negara tersebut. Beberapa kriteria misalnya lebih mengedepankan orang yang punya kapasitas pengetahuan tentang apa yang sosok yang dicari untuk mengisi jabatan di lembaga negara tersebut. Panitia seleksi untuk KPU, seharusnya orang yang paham betul sosok yang diperlukan untuk mengawal proses pemilihan umum di Indonesia. Tidak perlu orang terkenal, apalagi orang terkenal cenderung sudah tidak punya waktu mengawal pembentukan panitia secara baik, juga biasanya sudah menjadi partisan bagi satu kelompok tertentu. Artinya, kewenangan presiden dalam memilih panitia seleksi seharusnya mendapatkan masukan dari berbagai masyarakat yang berkaitan langsung dengan lembaga negara yang akan diisi jabatan tersebut.

2. Sistem Seleksi

Sistem seleksi yang didasarkan pada model rekrutmen terbuka harus diibangi dengan model *head hunting*. Artinya, kreatifitas Pansel dalam menemukan calon ideal dengan cara mencari orang. Pada model rekrutmen terbuka, untuk menghindari terlalu besarnya jumlah yang akan di seleksi, menerapkan syarat administratif terpaksa harus dilakukan untuk menghindari jumlah calon yang terlalu banyak.

3. Perbaikan Model Fit And Proper Test di DPR

Hal yang paling mungkin dilakukan adalah mencoba menarik

keluar kewenangan pelibatan DPR ini atau dengan melibatkan lembaga lainnya. Kemungkinan pertama adalah membagi peran pelibatan representasi rakyat pada proses seleksi ke DPD. Artinya, proses seleksi ini tidak lagi terpusat pada DPR. Harus ada kriteria yang jelas mengapa sebuah seleksi kemudian diberikan ke DPR atau DPD. Membagi dari peran yang kemungkinan banyak ditentukan oleh representasi rakyat oleh partai menjadi ditentukan oleh representasi rakyat di daerah.

Salah satunya yang dapat dilakukan adalah memberikan kewenangan seleksi lembaga negara yang minim kepentingan politis atau penegakan hukum ke DPR dan yang kental dengan nuansa politis atau penegakan hukum ke DPD. Seleksi terhadap calon anggota KPK dan KPU misalnya, hendaknya tidak diberikan kepada DPR yang sangat kental kepentingan politis atau penegakan hukumnya. Seleksi lembaga ini dapat diberikan kepada DPD yang lebih kecil kepentingan politis dan hukumnya dibanding oleh DPR. Sedangkan, untuk lembaga yang kecil kepentingan politis dan hukumnya, misalnya KPI dapat diberikan kepada DPR.

Kemungkinan kedua adalah dengan cara seleksi dengan pelibatan representasi rakyat ini diberikan kepada kedua lembaga negara yang memiliki fungsi representasi tersebut, yakni baik kepada DPR maupun kepada DPD. Artinya, kedua lembaga ini ikut terlibat dalam proses seleksi. Diidealkan, hasil seleksi merupakan gabungan antara representasi rakyat melalui partai politik maupun representasi rakyat di daerah. Hanya saja, terkhusus untuk pelibatan keduanya secara bersamaan, sangat dibutuhkan adanya aturan antar kamar (*inter chamber rules*) yang akan menaungi proses seleksi ini. Apalagi, secara teoritik maupun fakta yang ada, model pelibatan secara bersamaan dalam bicameralisme cenderung mengakibatkan kemungkinan *deadlock*. Untuk mendorong hal ini, yang diperlukan adalah perbaikan aturan pada tingkat peraturan perundang-undangan yang mendasari pembentukan lembaga negara tersebut. Paling tidak, aturannya haruslah menyebutkan peran lembaga DPD dalam proses seleksi, selain lembaga DPR yang ada saat ini

Model fit and proper test juga harus diperbaiki dengan model fit and proper test yang ideal dengan menggunakan panel ahli. Ahlilah yang menentukan tentang kemampuan para calon, lalu kemudian DPR melakukan voting untuk memilih komisioner bagi lembaga tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit**, *Sistem Politik Indonesia-Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2002.
- Bruce Ackerman**, *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, Vol. 113, Tahun 2000.
- Denny Indrayana**, Komisi Negara: Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan, Makalah pada Seminar Kompas, "Sewindu Reformasi, Mencari Visi 2030", Jakarta, 8-9 Mei 2006.
- Denny Indrayana**, *Merevitalisasi Komisi Negara di Negeri Kampung Maling*, Kompas 30 April 2005.
- E.P. Panagopoulos**, *Essays on the History and Meaning of Checks and Balances*, USA, University Press of America, 1985.
- Firmansyah Arifin, dkk**, Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, 2005.
- Gerhard Casper**, *Separating Power-Essays on the Founding Period*, USA, Harvard University Press, 1997.
- Gina Misiroglu**, *Handy Politics Answer Book*, Visible Ink, Detroit, USA, 2003.
- Henry P. Monaghan**, *The Protective Power of The Presidency*, Columbia Law Review 93rd, 1993.
- Iwan Satriawan**, Memperkuat Kewenangan DPD Melalui Perubahan Kelima UUD 1945", Makalah ini disampaikan dalam Pertemuan Pakar Hukum Tata Negara yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PuSKon) Universitas 45 Makasar bekerjasama dengan DPD RI, di Makasar 29 Juni s.d. 1 Juli 2007.
- Jimly Ashshiddiqie**, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2004.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.

- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Jilid II)*, Konstitusi Press, Jakarta 2006.
- _____, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14 – 18 Juli 2003.
- Laporan Tahap Proses Panitia Seleksi KPK Periode 2007-2011.
- MacIver**, *Negara Modern*, (Terjemahan oleh Drs. Moertono), Aksara Baru, Jakarta, 1982,
- Michael R. Asimow**, *Administrative Law* (2002)
- Michael E. Milakovich dan George J. Gordon**, *Public Administration in America*, Seventh Edition, USA, Wadsworth and Thomson Learning, 2001.
- Miriam Budiharjo**, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1990.
- Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Kelompok DPD di MPR, 2008, “Dasar-dasar Pemikiran Usulan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Ni'matul Huda**, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press.
- Padmo Wahyono**, *Ilmu Negara*, Jakarta.
- Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar**, *Menggagas Sistem Bicameralisme Yang Sesuai Keadaan Indonesia*, Penelitian UNDP, Jakarta, 2007.
- Sri Soemantri**, 1986, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni.
- Susan D. Baer**, *The Public Trust Doctrine – A Tool to Make Federal Administrative Agencies Increase Protection of Public Law and Its Resources*, Boston College Environmental Affairs Law Review vol. 15 (1988)
- Taufik Basari**, *Penegakan Hukum Anti Korupsi Jalan di Tempat (Refleksi Pemberantasan Korupsi 2007)*, Jakarta, *Buletin Komisi Yudisial*.

William F. Funk dan Richard H. Seamon, *Administrative Law- Examples and Explanations*, New York, Aspen Law and Business.

William F. Fox Jr, *Understanding Administrative Law* (2000).

Zainal Arifin Mochtar, *Setengah Tiang Pemberantasan Korupsi*, Analisis, *Majalah Adil*, Edisi Desember 2007.

Konstitusi dan Peraturan Lainnya

Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E.2550 (2007).

Philipine Constitution, 1987.

Republik Indonesia, Undang –Undang Dasar 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

_____, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

_____, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

_____, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

_____, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

_____, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

_____, Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

_____, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

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

_____, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008
tentang _____

South Africa, Electoral Commission Act No. 51 of 1996

South Africa, Judicial Service Commission Act No. 9 of 1994

United States of America, Federal Election Campaign Act (FECA)

Bahan Internet

http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_regulatory_agency

http://www.republika.co.id/koran_detail.asp?id=313728&kat_id=16

www.hukumham.info

<http://jppr.or.id>, *Timsel KPU Akan Menjawan Gugatan Indra J. Piliang*,
24 September 2007.

<http://www.usccr.gov/> dan [ttp://en.wikipedia.org/wiki/United_State_Com_mission_on_Civil_Rights](http://en.wikipedia.org/wiki/United_State_Com_mission_on_Civil_Rights).

Profile Tokoh

Daniel S. Lev Tentang Sebuah Negeri yang Bukan Negeriku

Feri Amsari



*Though this land is not my own
I will never forget it,
or the waters of its ocean,
fresh and delicately icy¹*

Candy Bar Cinta, Sebuah Pendahuluan

Daniel Saul Lev lahir di Youngstown, sebuah desa di pedalaman Ohio, Amerika Serikat pada 23 Oktober 1933. Akrab dipanggil Dan Lev atau Pak Dan oleh para kolega dan murid-muridnya. Dan Lev menghabiskan 21 tahun hidupnya hanya di desanya. Tak terpikirkan olehnya untuk ke manapun, apalagi untuk ke luar dari Amerika. Namun kemudian masa perkuliahan merubah banyak hal dalam kerangka berpikir Dan Lev muda.

Ia tumbuh dari keluarga kelas pekerja yang mayoritas. Ayahnya Louis Lev adalah seorang tukang kayu biasa di tempat mereka tinggal. Sebagai guru pertama hidup bagi Dan Lev, Ayahnya

¹ Puisi karya Penyair Rusia, Anna Akhmatova ini dikirimkan istri Dan Lev, Arlene Lev, kepada panitia peringatan 1.000 hari kepergian Daniel S. Lev pada 25 Juli 2009 di Goethe Haus, Jakarta.

mengajarkan prinsip kerja keras, hal itu dapat terbaca dari karakter kinerja Dan Lev semasa hidupnya.

Dan Lev memilih jalur berbeda dengan kerja sang Ayah. Ia lebih tertarik kepada dunia akademik walaupun karakter “keras” masih terlihat dari hobinya bertinju dan bermain sepak bola Amerika (*American Football*). Tak tanggung-tanggung Dan Lev juga pernah menjadi atlet tinju profesional, bahkan juga mengikuti kejuaraan tinju *Golden Glove* di Amerika. Namun dunia akademisi ternyata lebih memukau hatinya.

Berdasarkan nilai cemerlang di bangku sekolah, Dan Lev memperoleh beasiswa yang memberinya hak istimewa untuk memilih kuliah di mana saja pada universitas-universitas terkemuka di Amerika. Surat takdir yang mungkin membuatnya memilih untuk duduk di bangku perkuliahan pada Fakultas Politik di Universitas Cornell. Di Cornell pula pada masa perkuliahan yang mempertemukannya dengan Arlene, pasangan hidupnya. Berbeda dengan Dan Lev yang tertarik kepada studi politik karena kehendak sendiri, Arlene memilih kuliah politik lebih kepada desakan Ayahnya.

Kisah cinta Dan Lev dan Arlene berlangsung unik, sederhana dan bahkan memberi derai tawa bagi yang mendengar kisahnya. Arlene begitu mengenang pertemuan pertamanya. Keduanya memiliki kebiasaan untuk duduk pada deretan kursi paling depan dalam perkuliahan. Bukan sebagai upaya untuk meraih simpati dosen, tetapi lebih kepada kebutuhan. Dan Lev membutuhkan kursi terdepan karena mengalami gangguan pendengaran (mungkin akibat hobinya bertinju), sedangkan Arlene memerlukan kursi tersebut agar pandangannya yang kabur dapat terbantu. Kekurangan tersebut ternyata menjadi cikal-bakal *chemistry* yang luar biasa bagi keduanya.

Suatu saat ketika mereka sedang menunggu sebuah mata kuliah, Arlene yang asik menikmati *Candy Bar* menyadari bahwa sepasang mata terus memerhatikan permen dalam genggamannya. Sepasang mata Dan Lev. Arlene kemudian berbasa-basi menawarkan *Candy Bar* tersebut kepada pria yang belum diketahuinya itu. Perkenalan pun berlanjut. Cinta bersambut dari *candy bar*. Semenjak itu, Dan Lev dan Arlene tak terpisahkan.

Arlene menjadi sebuah kekuatan tersendiri yang menjadi bagian integral dalam sejarah akademik dan penelitian Dan Lev. Arlene adalah penyokong utama kinerja Dan Lev. Mungkin ungkapan “disamping lelaki hebat selalu terdapat wanita luar biasa” ada benarnya jika melihat catatan perjalanan hidup indonesianis terkemuka ini. Hingga ketika Dan Lev menempuh banyak perjalanan sebagai peneliti, Arlene adalah “catatan pinggir” penting dalam menelaah seluruh rangkaian kehidupannya. Arlene selalu hadir disamping Dan Lev menemani hingga maut memisahkan.

Dari Kahin menuju Indonesia

George McTurnan Kahin adalah guru besar di Fakultas Politik Universitas Cornell yang memiliki andil besar memengaruhi Dan Lev terhadap studi keindonesiaan. Dalam pengantar buku karyanya berjudul “Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan,” Dan Lev memuji setinggi langit kehebatan dan kemampuan George Kahin.

“Di sanalah (Universitas Cornell-pen) saya mulai tertarik pada Indonesia melalui guru saya, George Kahin, yang terkenal sebagai ahli ilmu politik yang menulis tentang revolusi Indonesia. Kahin memang luar biasa. Bukan hanya sebagai mahaguru, tetapi juga pribadi yang sangat jujur dan bertanggungjawab, seorang humanis yang senantiasa mendorong mahasiswanya untuk memahami politik dalam perspektif sosial-budaya yang luas. Sampai sekarang, seperti juga banyak mahasiswanya yang lain, saya menganggap Kahin sebagai seorang sarjana dan guru yang patut diteladani.”²

Pengaruh besar Kahin dalam hidup Dan Lev juga dikemukakan oleh Arlene. Menurut Arlene terdapat lima guru dalam hidup Dan Lev. Pertama Ayah Dan Lev sendiri, Louis Lev. Kedua, George McTurnan Kahin, Ketiga, Mr. Besar Martokoesoemo, pengacara pertama yang dimiliki Indonesia. Keempat adalah Kiai Adnan yang mengajarkan Dan Lev mengenai nilai-nilai agama yang membebaskan dan memberontak dari kedzaliman penguasa. Dan guru kelima adalah mendiang Yap Thiam Hien, pengacara kondang pembela hak asasi manusia (HAM) di Indonesia. Dan Lev sangat berkeinginan untuk membuat biografi Yap Thiam Hien yang

² Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. vii-viii.

namanya digunakan sebagai simbol anugerah tertinggi bagi para pejuang dan pembela HAM di Indonesia.³

Posisi Kahin sebagai guru yang sangat memengaruhi Dan Lev setelah ayahnya memperlihatkan betapa besar sumbangsih perspektif Kahin dalam pemikiran Dan Lev. Wajar saja dengan terus terang Dan Lev menyatakan bahwa kecintaannya terhadap Indonesia bermula dari kekagumannya terhadap Kahin. Guru Dan Lev ini juga menjadi seorang pengkritik kebijakan perang yang ditebarkan Amerika di Vietnam.⁴ Hal tersebut juga menjadi *ideology* Dan Lev. Kritik pedas Dan Lev terhadap kebijakan Amerika tersebut bahkan membuatnya tersingkir dari Universitas California, Barkeley.

Kahin pula yang mendorong Dan Lev untuk menjadi peneliti tangguh bagi perkembangan hukum dan politik di Indonesia. Bermula dari ajakan Kahin untuk meneliti perkembangan pergerakan nasional Indonesia, Dan Lev kemudian mulai serius mendalami Indonesia. Ia bahkan bergiat belajar langsung bahasa Indonesia dari orang-orang asli Indonesia yang ada di kota Ithaca, Amerika, bahkan kepada tokoh sekaliber Selo Sumardjan dan istrinya, serta Umar Kayam.⁵

Akhir 1958 setelah beberapa bulan menikahi Arlene, Dan Lev memutuskan untuk belajar tentang bahasa dan segala sesuatunya tentang Indonesia di Belanda. Ia juga “terpaksa” harus mempelajari bahasa Belanda dikarenakan seluruh data tentang Indonesia disajikan dalam bahasa Belanda. Kegigihan mendalami Indonesia tersebutlah yang membuat Dan Lev berbeda dari murid Kahin yang lainnya.

Tentu saja Kahin yang disebut sebagai “*giant*” dalam studi-studi politik di Asia Tenggara memiliki banyak murid-murid yang memiliki nama besar. Thak Chaloemtiarana, Direktur Program Asia Tenggara di Universitas Cornell, menyebut Kahin memiliki murid-murid yang paling terbaik (*the very best student*) dalam studi-studi

³ Herni Sri Nurbayanti dan Widiyanto, *Daniel Lev, Indonesia, dan Candy Bar*, Jentera, Jurnal Hukum, edisi khusus 2008, hlm. 8.

⁴ Pada April Tahun 1965, Kahin pernah menjadi pembicara utama menentang kebijakan Amerika dalam memerangi Vietnam di Washington DC. Kahin menjalin pertemanan dengan beberapa pendiri bangsa Indonesia, di antaranya ialah Sumitro Djojohadikusumo, Soedjatmoko, Moh. Natsir, bahkan Soekarno dan Moh. Hatta.

⁵ Opcit, Daniel S. Lev, *Hukum...*, hlm.viii.

Asia Tenggara. Dan Lev adalah salah satu dari yang paling terbaik tersebut.⁶

Setelah membaca pelbagai *literature* tentang Indonesia dan mendalami bahasanya, Dan Lev kemudian mendapatkan *fellowship* untuk pergi ke Indonesia dari Ford Foundation. Untuk pertama kalinya Dan Lev dan Istri menginjakkan kakinya di Indonesia pada medio Februari di Tahun 1959. Akrab dengan beberapa pembesar di Indonesia membuat Dan Lev merasa tidak terasing. Menurut Dan Lev pada masa itu Jakarta dan kota-kota besar di Indonesia masih bersahaja dan para pemimpin bangsa masih sangat terbuka dan senang bertukar pikiran. Walaupun datang pada era Demokrasi Terpimpin, Dan Lev sepertinya tidak merasa kesulitan dalam mencari informasi untuk mendalami hukum dan politik di Indonesia.

Dari banyak pembesar, orang-orang penting, dan pakar yang berhasil Dan Lev dekati, maka Mr. Besar Martokoesoemo-lah (sebagaimana telah dikemukakan di atas) memberikan pengaruh luar biasa dalam pandangan hidupnya. Dan Lev menggambarkan Mr. Besar sebagai berikut:

“Tetapi yang paling berpengaruh atas diri saya, baik dalam pekerjaan penelitian maupun dalam pandangan hidup saya yang sedang berkembang pada masa itu, adalah almarhum Besar Martokoesoemo dan isterinya yang menerima saya dan isteri saya dalam keluarganya yang penuh kecintaan itu. Di rumah keluarga itulah saya sering menginap, mampir untuk makan dan mengobrol, diajar dan kadang-kadang ditegur secara manis. Di sana pula saya mulai merasakan politik, hukum, masyarakat, dan kebudayaan Indonesia sebagai sesuatu yang riil dan biasa, bukan yang aneh atau di luar imajinasi.”⁷

Walaupun memiliki koneksi yang baik dan telah melakukan penelitian dengan sungguh-sungguh, Dan Lev masih menyimpan pelbagai kekhawatiran mengenai penelitiannya. Menurutnya penulisan hasil penelitiannya dalam bahasa Inggris untuk para pembaca yang ingin mengetahui tentang Indonesia malah di satu sisi memberikan kendala lain. Penelitian tersebut menjadi minim

⁶ Murid-murid Kahin yang memiliki nama besar sebagai Indonesianis atau pakar Asia Tenggara di antaranya adalah Herb Feith, Harry Benda, Ruth McVey, Ben Anderson, dan lain-lain.

⁷ Opcit, Daniel S. Lev, *Hukum...* hlm. IX.

kritik, karena menurut Dan Lev pembaca paling kritis tentu saja adalah orang-orang yang setiap harinya mengalami segala situasi yang ditulis oleh Dan Lev sendiri.

Sebagai orang yang terbuka terhadap kritik, tentu Dan Lev sendiri adalah seorang yang sangat kritis. Terbukti akibat daya kritisnya yang tak memandang “jenis”, pada tahun 1980 hingga tahun 1984 Dan Lev dan beberapa orang Indonesianis lainnya dicekal oleh pemerintahan repressif Orde Baru di bawah kendali Soeharto.⁸

Di sisi lain sikap kritis tersebut menjadi dilema hidup bagi Dan Lev sendiri. Melalui sikap kritisnya, di Indonesia Dan Lev dianggap sebagai pihak asing yang terlalu jauh ikut campur, sedangkan di tanah airnya sendiri sebagai akademisi yang seringkali mempertanyakan kebijakan luar negeri Amerika telah mengakibatkan Dan Lev dan berapa koleganya dituduh berpihak kepada Indonesia. Dedikasi sebagai akademisi sajalah yang membuat Dan Lev menyadari bahwa posisi rumit tersebut sebagai sesuatu yang lumrah. Ia menyatakan;

“Dedikasi Cornell pada tugas untuk mengembangkan pengetahuan tentang Indonesia, dan perasaan intim para sarjana Cornell dengan Indonesia, kiranya tidak perlu diragukan, dan dedikasi itu dibentuk oleh semangat kejujuran dan tidak oleh tujuan politik apa pun. Begitu juga dengan kritik saya sendiri dan sarjana lain dalam masalah hak-hak asasi manusia di Indonesia (dan Negara-negara lain). Kritik terhadap pemerintah oleh para sarjana di mana saja bukan hal baru, dan begitu juga dengan kejengkelan pemerintah terhadap sarjana dan intelektual. Seperti banyak sarjana lain, saya sering kritis terhadap pemerintah Amerika. Pendirian kritis saya terutama dalam hal politik luar negeri, sangat dipengaruhi oleh pengalaman saya di Indonesia...”

Bahkan kritiknya terhadap kebijakan perang Amerika di Vietnam telah menyebabkan Dan Lev harus “terbuang” dari Universitas California, Berkeley. Tempat ia telah mengajar selama 5 tahun. Dan Lev kemudian memutuskan untuk pindah ke Universitas

⁸ Suwidi Tono (Edt), *Kita Lebih Bodoh dari Generasi Soekarno-Hatta* (I), (Jakarta: PT. Perspektif Media Komunika, 2009), hlm. 25. Lihat pula Daniel S. Lev, *Politik Hukum di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. xxii.

Washington. Di sana ia memperoleh gelar professor tetap di bidangnya.

Kritis dan berani, dua sifat itu pula yang terus dipertahankannya sampai “maut” akhirnya memanggil Dan Lev. Adalah kanker paru-paru yang kemudian menjadi penyebab “kepergian” Dan Lev. Dikenal sebagai perokok berat, pencandu kopi, dan peminum scotch wiski yang sering dinikmatinya bersama murid-muridnya, Dan Lev berpulang di Seattle, Washington, pada tanggal 29 Juli 2006. Kemudian dikremasi pada tanggal 31 Juli 2006 di kota yang sama dalam usia 72 tahun.

3 tahun setelah kematiannya, para kolega, murid-murid, sahabat-sahabatnya di Indonesia melaksanakan acara mengenang 1.000 hari kepergian Dan Lev pada 25 Juli 2009 di Goethe Haus, Jakarta. Goenawan Muhammad, salah seorang sahabatnya, membacakan sebuah puisi gubahan karya Anna Akhmatova dengan judul “Negeri yang Bukan Negeriku”. Puisi tersebut menurut Arlene Lev, Istri Dan Lev, sangat cocok menggambarkan rasa cinta Dan Lev kepada Indonesia.

Akhirnya yang tertinggal dari Dan Lev adalah pemikiran-pemikirannya yang tercatat dalam buku-buku, karya tulis pendek, rekaman wawancara, diskusi, dan memori terdalam dari para sahabat dan keluarganya. Catatan kecil ini mencoba menyajikan pemikiran Dan Lev dari data-data tertulis dan elektronik yang sekuat mungkin dikumpulkan penulis yang diperuntukan untuk menghargai seorang Indonesianis terkemuka, untuk seorang yang telah memberikan banyak ide tentang sebuah negeri yang bukan negerinya.

Pemikiran-pemikiran Dan Lev

Banyak tulisan Dan Lev, baik berbentuk buku dan tulisan-tulisan pendek mengenai hukum dan politik di Indonesia. Namun buku-buku tersebut agak sulit dijelajahi. Selain menggunakan bahasa Inggris juga sebagian besar berada di luar negeri. Misalnya buku “*Making Indonesia*,” Dan Lev selain menjadi editor pada buku tersebut (berisi pelbagai tulisan murid-murid Kahin lainnya) juga menyumbangkan tulisan berjudul “*Between State and Society: Professional Lawyers and Reform in Indonesia*.” Keterbatasan dalam merangkai pola pikir Dan Lev ini sesungguhnya mengkhawatirkan,

namun dikarenakan niatan Jurnal Konstitusi untuk menghargai jerih pemikiran seorang Indonesianis, maka segala cara untuk mengumpulkan data-data mengenai ide-ide Dan Lev tetap dijalankan.

Sehingga menurut penulis, tulisan sederhana ini hanya layak untuk menjadi pengantar bagi peminat masalah-masalah politik dan hukum di Indonesia serta para pemikirnya (khususnya dari perspektif Dan Lev). Ide-ide Dan Lev mengenai keindonesian akan dibagi kepada tiga sub topik yaitu; masalah demokrasi, hukum dan politik, serta hak asasi manusia. Ketiga sub topik tersebut penulis anggap merupakan tiga poin penting yang ditelusuri oleh Dan Lev mengenai Indonesia. Walaupun terdapat karangannya mengenai peradilan Indonesia yang berjudul; *“Islamic Court in Indonesia; a Study in the Political Bases of Legal Institution”* yang juga telah dialih bahasakan ke dalam bahasa Indonesia. Akan tetapi dalam tulisan ini, tema peradilan tidak menjadi pembahasan tersendiri dalam menyibak pemikiran Dan Lev tetapi cukup memasukannya ke dalam pembahasan sub topik hukum dan politik saja.

1. Demokrasi Indonesia

Sebuah pidato yang cukup menggemparkan pemikiran tentang demokrasi di Indonesia dibacakan Dan Lev pada medio Tahun 1995. Pidato berjudul *“Demokrasi atau Republik”* tersebut merupakan *“bahan”* ceramah pada Yayasan Soejatmoko. Menurut Dan Lev ada kekhilafan dalam penggunaan istilah Demokrasi dan Republik dalam kehidupan hukum dan politik di Indonesia. Robertus Robert menyimpulkan pidato Dan Lev tersebut sebagai berikut;

Yang juga luar biasa adalah ajakan Dan Lev untuk menghadirkan kembali istilah Republik dalam pengertiannya yang *non common sencial*. Sebagaimana kita ketahui-bahwa hingga saat ini- pengertian Republik banyak dimengerti secara dangkal dan diterima secara *taken for granted*. Orang lupa atau tidak memahami pendasaran filsafat dan politik Republik yang sebenarnya telah mengakar dan menjadi tradisi paling kuno sekaligus paling kuat.⁹

Selain terjadi penyimpangan makna republik, pengertian demokrasi sebagai *“ideologi”* populer saat ini juga mengalami

9 Robertus Robert, *Dari Demokrasi ke Republik*, dalam Jurnal Jentera, Edisi Khusus, Membaca Daniel S. Lev, 2008, hlm. 12.

penyimpangan makna. Pengertian demokrasi sendiri oleh beberapa kalangan berseberangan dengan makna esensial awal yang dikemukakan oleh para filsuf Yunani dan Romawi. Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.¹⁰ Webster memberikan makna demokrasi sebagai berikut; “*a government by the people, either directly or through elected representatives; rule by the ruled.*”¹¹

Aristoteles dalam buku karangannya berjudul “Politik” menjelaskan terdapat tiga bentuk negara yang baik, yaitu monarki, aristokrasi, dan politeia (republik) sedangkan yang terburuk adalah tirani, oligarki, dan demokrasi.¹² Demokrasi sebagai salah satu bentuk negara terburuk bukan muncul dalam perspektif yang tanpa alasan. Aristoteles menuturkan bahwa terdapat landasan nilai yang menyebabkan demokrasi dapat dinyatakan sebagai salah satu bentuk negara terburuk. Pertama, demokrasi “mengagungkan” kebebasan. Salah satu prinsip kebebasan itu adalah setiap orang secara bergantian harus mampu memerintah dan di sisi lain wajib pula untuk tunduk diperintah.¹³ Nilai kedua dari demokrasi adalah jaminan kepada setiap orang untuk boleh hidup “sesuka dia” sebagai hak yang diterima seseorang dari prinsip bebas. Bahkan rakyat sesungguhnya lebih berkuasa daripada hukum dengan keputusan-keputusannya. Sehingga menurut Aristoteles bentuk-bentuk demokrasi yang ada sesungguhnya amat rentan dimanfaatkan oleh para demagog (penghasut atau provokator).¹⁴ Pada posisi ini, Dan Lev sesungguhnya “menceritakan” mengenai demokrasi sebagaimana dijelaskan Aristoteles. Hal itu terlihat dari pengertian demokrasi “versi” Dan Lev berikut ini;

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 53-54.

¹¹ Larry Berman dan Bruce Allen Murphy, *Approaching Democracy*, (New Jersey: Prentice Hall, 1999), hlm. 4.

¹² Aristoteles, *Politik*, dalam Diane Revitch dan Abigail Thernstrom (Edt), *Demokrasi Klasik dan Modern*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), hlm. 12.

¹³ *Ibid*, hlm. 13.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 16.

Arti demokrasi politik ialah bahwa semua orang (dewasa) langsung ikut serta dalam pemerintahan. Kalau begitu, jelas bahwa di seluruh dunia sekarang tidak ada satu negara pun yang demokratis. Dan memang tidak mungkin. Mau tak mau, dalam negara modern tidak bisa minta suara tentang setiap isu yang mau diputuskan.¹⁵

Bentuk negara demokrasi juga disindir oleh para ahli dari era Yunani kuno hingga modern. Plato menyindir demokrasi sebagai bentuk paling “menawan” dari pemerintahan, memiliki keberagaman bentuk dan banyak penyimpangan (kekacauan), menyamaratakan jenis antara kesetaraan dan tidak setara dalam sebuah bingkai slogan kesamarataan sebagaimana mestinya (*democracy is a charming form of government, full of variety and disorder, and dispensing a sort of equality to equals an unequals alike*). Oscar Wilde, seorang pengarang Irlandia ternama, bahkan “mencemoohkan” adagium demokrasi yang dipopulerkan Abraham Lincoln menjadi; “Pemukulan rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat (*the bludgeoning of the people by the people and for the people*).¹⁶

Walaupun akan terus memiliki penentang, namun pemaknaan dan implementasi demokrasi itu sendiri mengalami perkembangan, bahkan mulai berkelindan dengan paham *res-publica*. Hal tersebut dapat dilihat dari pemaknaan dan pelaksanaan ide demokrasi. Dalam pemaknaan kamus Webster tersebut di atas disebutkan bahwa demokrasi sendiri dibagi menjadi dua jenis. Pertama, demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*indirect democracy/representative democracy*). Larry Berman dan Bruce Allen Murphy adalah salah satu ahli yang mengkotak-kotakan demokrasi ke dalam dua jenis tersebut. Menurut Berman dan Murphy, *direct democracy* adalah sebuah tipe dari pemerintahan dimana masyarakat memerintah dirinya sendiri, menentukan kebijakan dan undang-undang secara bersama-sama tanpa perwakilan, dan hidup berdasarkan kehendak mayoritas (*a type of government in which people govern themselves, vote on policies and laws, and live by majority rule*).¹⁷ Percampuran makna demokrasi dan republic tersebut kian hari

¹⁵ Opcit, Robertus Robert,...,hlm.13.

¹⁶ Geroge McKenna, *The Drama of Democracy, American Government and Politics*, Second Edition, (Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc, 1994), hlm.14.

¹⁷ Ibid.

semakin tanpa batas. Para pakar bahkan cenderung menyamaratakan penggunaan demokrasi dan republik yang pada masa lampau merupakan sesuatu yang berbeda. Misalnya David Held dalam bukunya, *Models of Democracy*, dengan terang menyatukan ide republikanisme sebagai salah satu model dari demokrasi. Itu sebabnya dalam tipe-tipe demokrasi, istilah *republic* telah digantikan dengan demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Sedangkan penggunaan istilah demokrasi yang digunakan oleh para pemikir Yunani dan Romawi awal kemudian ditukar dengan demokrasi langsung (*direct democracy*).

Menurut Berman dan Murphy bahwa tipe demokrasi langsung tersebut wujud pada zaman Athena dan beberapa kota-kota Yunani lainnya. Namun pada awal Tahun 1700 di New England, Amerika demokrasi langsung tersebut juga terlaksana. Bahkan hingga saat ini perwakilan di New England terdiri dari lebih 80 persen penduduk kota. Demokrasi langsung sesungguhnya hanya dapat dilaksanakan untuk sebuah komunitas kecil dan masyarakatnya homogen. Kota Yunani Kuno menerapkan demokrasi langsung dengan jumlah penduduk tidak lebih dari 50.000 orang.¹⁸ Apabila terdapat saja keberagaman pada komunitasnya, maka demokrasi langsung bisa menjadi masalah bahkan mustahil untuk dapat diterapkan.¹⁹ Bisa jadi demokrasi jenis inilah yang ditentang oleh Aristoteles dan juga oleh Dan Lev dalam pidatonya itu.

Karena jumlah penduduk sebuah negara semakin besar dan berkembang, maka penerapan demokrasi langsung saat ini sangat mustahil diterapkan dalam sebuah sistem pemerintahan. Bisa dipastikan bahwa tidak terdapat negara-negara modern saat ini yang menerapkan demokrasi secara langsung. Berman dan Murphy menyatakan bahwa demokrasi perwakilan lebih masuk akal untuk diterapkan. Jenis demokrasi perwakilan ini memperlihatkan merasuknya ide-ide res-publika (politeia Aristoteles) ke dalam "pori-pori" demokrasi modern. Sebagian kalangan menyebut konsep penyatuan paham demokrasi dan republik tersebut disebut dengan demokrasi perwakilan.

Demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) adalah sebuah bentuk pemerintahan dimana pemilih

¹⁸ Opcit, Geroge McKenna,...., hlm.13.

¹⁹ Bandingkan dengan Ibid. hlm. 5-6.

menunjuk sejumlah kecil penduduk untuk mewakili kehendak mereka. Perwakilan tersebut berada pada lembaga legislatif yang keputusannya dapat dinyatakan sebagai kehendak dari seluruh warga negara (*a type of government in which voters designate a relatively small number of people to represent their interest; those people, or representatives, then meet in a legislative body and make decision on behalf of the entire citizenry*).²⁰ Pemaknaan tersebut serta fakta pelaksanaan bentuk negara demokrasi memperlihatkan bahwa ide republik berpadu badan dengan konsep republik.

Lalu kenapa dalam pidato Dan Lev tersebut tetap menginginkan agar ide dan/atau peristilahan republik harus dipergunakan dibandingkan demokrasi jika sebetulnya konsep itu sudah menyatu? Apakah tidak lebih baik dipergunakan peristilahan bentuk negara yang baru agar jelas perbedaan antara demokrasi, republik, dan bentuk yang menyatukan demokrasi-republik (demokrasi konstitusional)? Untuk itu perlu pula ditelusuri pemaknaan republik dalam ide-ide ketatanegaraan.

Istilah republik itu muncul pertama kali pada era *renaissance* oleh para pemikir Itali, terutama oleh Niccolo Machiavelli. Walaupun istilah *politea* yang memiliki pengertian sama sudah diperkenalkan oleh Plato pada Tahun 380 S.M.²¹ Kata *republic* berasal dari kata latin *res publica* yang bermakna, *a public affair*, kepentingan rakyat. Penyimpangan itu kemudian terjadi di Amerika, ketika salah satu *funding father* Amerika, James Madison menyeragamkan makna *republic* dengan *representative democracy*.²² Istilah *representative democracy* tersebut digunakan James Madison untuk “melawan” istilah *direct democracy*. Peristilahan tersebut sesungguhnya adalah peristilahan yang khilaf. Democracy sendiri mengandung makna “langsung” (*direct*) sebagaimana disampaikan oleh Dan Lev dalam pidatonya.

Penyimpangan penggunaan peristilahan demokrasi tidak hanya dilakukan James Madison, hal yang sama juga digunakan oleh beberapa pemimpin politik di Indonesia. Soekarno dengan “Demokrasi Terpimpinnya” dan Soeharto dengan “Demokrasi

²⁰ Ibid. hlm. 5

²¹ [www.wikipedia.org/wiki/the_republic_\(plato\)](http://www.wikipedia.org/wiki/the_republic_(plato)) diakses pada tanggal 27/10/09, 21:50 WIB.

²² www.wikipedia.org/wiki/republic, diakses pada tanggal 27/10/09, 21:50 WIB.

Pancasila". Kedua peristilahan tersebut jika ditinjau secara semantik/asal kata akan menimbulkan kebingungan pemaknaan. Jika Demokrasi Terpimpin dimaknai, yang akan ditemukan adalah konsep monarki. Sedangkan terhadap Demokrasi Pancasila sulit menafsirkan kekuasaan langsung oleh rakyat (makna *demos* dan *kratien*) berjumpa dengan pelaksanaan pemerintahan yang menjunjung permusyawaratan melalu lembaga perwakilan (Sila ke-4 pancasila). Kalau begitu konsep Demokrasi Pancasila menjadi mirip-mirip demokrasi representatifnya James Madison walaupun dalam implementasinya Demokrasi Pancasila juga "berlagak" seperti penganut sistem monarki.

Kekeliruan tersebut semakin menjadi-jadi. David Held yang memuji setinggi langit keberadaan konsep repulik di masyarakat Athena ternyata memplot republik sebagai bagian demokrasi. Dalam bukunya *Model of Democracy*, Held mengungkapkan mengenai sitem republik di Athena sebagai berikut;

Mereka berada di atas segalanya karena sejarawan Quentin Skinner pun telah menulis, 'mereka mewakili tantangan terbuka terhadap asumsi yang berlaku sebelumnya bahwa pemerintahan harus dipandang sebagai sebuah bentuk penguasaan "tuan" (*lordship*) pemberian Tuhan. Maka, tidak mengejutkan bahwa mereka (masyarakat Yunani-pen) menginspirasi dan seterusnya menginspirasi selama beberapa periode sejarah modern Eropa dan Amerika,...akan tetapi, perlu dicatat tentang tingkatan mana republik-republik yang dapat dipandang sebagai para penganut demokrasi.²³

Logika intelektual Dan Lev menolak istilah demokrasi yang digunakan untuk menggambarkan pemerintahan yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat cukup beralasan jika merunut asal katanya. Oleh karenanya untuk kebenaran akademik ada baiknya peristilahan republik kembali dipopuliskan agar tidak tersesat dalam kesalahan penerapan.

Dan Lev sendiri dengan berani dalam pidato 1995 tersebut menganjurkan agar kembali kepada republik. Ia bahkan telah menyebutkan pranata-pranata apa saja yang diperlukan dalam sebuah negara Republikan, yaitu;

²³ David Held, *Model of Democracy*, (Jakarta: The Akbar Tandjung Institute, 2006), hlm.29.

1. Pemisahan antara pemerintah dan masyarakat, dengan pengertian bahwa masyarakat primair dan pemerintah didirikan untuk melayani keperluan masyarakat.
2. Lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai fungsi terbatas dan ditetapkan hukum (peraturan perundang-undangan-pen), antara lain saling mengawasi.
3. Lembaga pemilihan dan kepartaian politik untuk menyalurkan pendapat umum.
4. Pers yang berfungsi baik sebagai sumber penerapan dan pengawas lembaga negara.²⁴

Perdebatan yang dikemukakan Dan Lev tidak hanya sebatas penggunaan istilah antara republik dan demokrasi perwakilan. Tetapi juga berkaitan dengan tujuan dari penggunaan peristilahan tersebut. Republik yang dianggap Dan Lev lebih mengedepankan kepentingan rakyat merupakan pilihan tepat dibandingkan demokrasi yang sekedar mempertontonkan absolutisme rakyat dalam menentukan sesuatu namun dikontrol kepentingan politikus tertentu. Kondisi yang dikhawatirkan Dan Lev semakin terlihat saat ini, dimana rakyat tanpa pengetahuan politik yang memadai akhirnya hanya mengandalkan kepada figur-figur populis semata.

2. Hukum dan Politik di Indonesia

Buku Dan Lev yang berjudul "Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan," menggambarkan bagaimana hukum hanya dikuasai oleh banyak kepentingan para politikus tanpa memikirkan para pencari keadilan. Dan Lev juga menggambarkan bagaimana "merangkaknya" perkembangan sistem hukum Indonesia.

Membaca catatannya dalam buku tersebut dengan anak judul "Mahkamah Agung dan Hukum Waris" kita seperti dibukakan kedok kemampuan berhukum Indonesia. Dalam kebingungan Indonesia menata hubungan hukum adat dan hukum nasional yang semakin semberawut, Dan Lev memberikan contoh pandangan dua pakar di masa pemerintahan kolonial dalam memandang keberadaan hukum adat.

²⁴ Opcit, Robertus Robert,..., hlm. 14

Menurut Dan Lev, Cornelis van Vollenhoven dan Barend ter Haar adalah dua ahli hukum yang sangat berkeyakinan untuk mempertahankan keberadaan hukum adat dari upaya menggantikannya dengan hukum nasional yang seragam dan bergaya Eropa. Van Vollenhoven dan ter Haar berkeyakinan bahwa orang Indonesia (masyarakat adat) telah memiliki tatanan norma mereka sendiri yang diyakini kebenarannya. Peradilan di masa kolonial Belanda memberikan perlakuan yang berbeda terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan hukum adat bahkan menugaskan hakim khusus menanganinya.

Hanya saja, menurut Dan Lev, perlakuan khusus terhadap hukum adat tersebut kemudian runtuh ketika Indonesia memasuki masa kemerdekaan. Dan Lev berpendapat, hal itu disebabkan oleh unifikasi peradilan dan kurangnya hakim yang berpendidikan mumpuni.

Keberadaan hakim yang tidak memiliki kemampuan layak tersebut juga merupakan permasalahan yang banyak ditemukan Dan Lev di negara-negara baru Asia dan Afrika, terutama dalam upaya negara-negara berkembang tersebut memajukan kekuasaan kehakimannya. Senada dengan Dan Lev, Mahfud MD mengurai benang kusut penegakan hukum tersebut (terutama di Indonesia) dalam bukunya, "Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi." Menurut Mahfud terdapat kebingungan apparatus hukum saat ini yang menyebabkan kaburnya orientasi antara menegakkan hukum atau menegakkan keadilan.²⁵ Pendapat Mahfud tersebut bermuara kepada pernyataan Dan Lev yang menyebutkan mengenai kapasitas kemampuan personal para hakim. Dalam kerangka lebih umum, kesimpulan tersebut juga layak diperuntukkan bagi seluruh penegak hukum. Lalu apakah carut marut penegakkan hukum di Indonesia disebabkan semata-mata oleh "minusnya" para penegak hukum?

Di atas itu semua menurut Dan Lev terdapat kekuasaan politik yang menentukan arah pelbagai penegakkan hukum. Menurut Sri Soemantri yang pernah mengibaratkan hubungan hukum dan politik di Indonesia layaknya sebuah lokomotif dan rel yang dilaluinya. Maka menurut Sri Soemantri penegakkan hukum (lokomotif)

²⁵ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gema Media, 1999), hlm. 305.

seringkali keluar dari jalurnya diakibatkan intervensi politik (rel).²⁶ Menurut Dan Lev, hal itu disebabkan terlalu kuatnya konsentrasi energi politik, akibatnya otonomi hukum di Indonesia selalu dijarah oleh kepentingan politik.²⁷ Ia kemudian menggambarkan betapa *powerfull*-nya politik terhadap penegakkan keadilan dengan sindiran yang menarik dalam Bab 3 buku “Hukum dan Politik di Indonesia” pada catatan yang berjudul, “Perubahan Hukum Sipil: Dari Dewi Keadilan ke Pohon Beringin.” Dan Lev menuliskan kritiknya kepada penguasa politik Indonesia ketika itu sebagai berikut;

Pada tahun 1960 sang dewi dengan kain penutup mata dan neraca sebagai lambang keadilan di Indonesia diganti dengan pohon beringin yang distilir, dibubuhi perkataan yang berasal dari bahasa Jawa *Pengayoman*²⁸...pencopotan simbol formal hukum perdata Barat, seperti penggantian sang dewi dengan neracanya melambangkan perpisahan dengan masa silam hukum²⁹...perubahan riil sistem hukum bekas jajahan itu sangat ditentukan oleh pembentukan cita-cita baru yang akan memaksa hukum menurutkan arah yang samasekali berbeda dengan cita-cita di masa penjajahan. Sedikit banyak perubahan ini mulai berlangsung pada saat kedaulatan diakui, karena kaum elite politik yang baru menafsirkan hukum yang lama berdasarkan tujuan-tujuan yang berbeda.³⁰

Para politikus Indonesia sendiri oleh Dan Lev dianggap tidak memiliki visi hukum, mau dibawa kemana penegakkan hukum, sistem hukum seperti apa yang digunakan. Terlihat upaya para politikus (rezim yang berkuasa) pada masa awal berdiri negara hanya “tergiur” dengan perubahan-perubahan lambang tanpa lebih sungguh-sungguh merubah substansi penegakkan hukum (keadilan). Unifikasi hukum yang dicita-citakan pun hanya sekedar prosedural namun miskin makna hakiki. Pencantuman kata pengayoman yang sangat jwanisasi itu tidak hanya di tubuh lembaga peradilan, tetapi juga merambah ke pelbagai bidang. Tak aneh ketika itu jika pelbagai etnis yang ingin langkah politik, bisnis, dan sosialnya tidak terhambat menggunakan namanya dengan “gaya” Jawa.

²⁶ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm. 13

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 77.

²⁹ *Ibid*, hlm. 93.

³⁰ *Ibid*, hlm. 107.

Dan Lev bukan tidak setuju dengan perubahan hukum nasional Indonesia yang memiliki karakter sendiri tetapi yang menjadi permasalahan adalah simpang-siurnya pondasi politik. Upaya tersebut (perombakan hukum), menurut Dan Lev, diperuwet oleh ketidakpastian yang tak terbilan, oleh keharusan untuk menampung faktor-faktor ideologis, dan oleh keharusan melakukan penyesuaian karena ketidakmampuan badan peradilan yang, tidak bisa tidak, memang mengalami kemunduran sebagai akibat tekanan dan ketidakmampuan politik.³¹

Carut marut hukum di Indonesia sebagaimana digambarkan Dan Lev pada awal kemerdekaan dan pada masa rezim pemerintahan Orde Baru sesungguhnya tidak beranjak kepada suasana yang lebih baik jika dibandingkan kondisi kekinian. Faktor politik masih terlalu dominan memengaruhi penegakkan hukum. Selama politik dan politikus tidak berubah menjadi lebih baik dan bijaksana, maka penegakkan hukum (dan keadilan) hanya akan sampai kepada cerita-cerita eutopis belaka. Semu namun terus didungung-dungunkan.

3. Hak Asasi Manusia dan Konstitusionalisme

Sebuah draft buku yang memiliki korelasi penting dengan sejarah penegakkan hak asasi manusia (HAM) di Indonesia sedang disusun oleh Dan Lev. Berkisah tentang seorang advokat Indonesia terkemuka keturunan Tionghoa, Yap Thiam Hien yang namanya diabadikan sebagai penghargaan tertinggi bagi pembela HAM di Indonesia. Buku itu tidak pernah diselesaikan oleh Dan Lev karena kanker telah terlebih dulu mengalahkannya. Akan tetapi dari draft tersebut dapat diketahui bahwa Dan Lev menaruh minat yang besar terhadap penegakan HAM di Indonesia.

Dan Lev melihat korelasi antara HAM dan pembatasan kekuasaan *apparatus* negara sebagai wujud nilai konstitusionalisme. Konteks sejarah memperlihatkan bahwa semangat nilai konstitusionalisme terbangun dengan kesadaran perlunya pembatasan kekuasaan negara. Dan Lev berkeyakinan bahwa konsep konstitusionalisme lebih tinggi dibandingkan konsep *rule of law* atau *rechtstaat*.³²

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.* hlm. 514.

Dan Lev bahkan berujar;

“bahwa revolusi atas isu penting dari konstitusionalisme dan hak asasi manusia tergantung pada distribusi kekuasaan politik yang dimobilisasikan secara efektif. Meremehkan proposisi elementer ini berarti mereduksi konstitusionalisme dan hak asasi manusia sekadar sebagai impian belaka.³³”

Posisi politik pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang dilihat Dan Lev pada masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru merupakan bangunan impian (eutopis). Oleh karenanya kegagalan dalam membangun nilai-nilai konstitusionalisme adalah sebuah konsekuensi nyata. Sehingga membangun negara yang benar-benar mampu menciptakan kestabilan pembagian kekuasaan yang baik sangat bergantung kepada “niat baik” politik sebuah bangsa.

Dalam bangunan negara yang disebut Dan Lev sebagai republik konstitusionalisme tersebut HAM merupakan nilai paling mendasar dan harus ada. Sayangnya, banyak pakar lain yang menjadikan nilai HAM sebagai nilai wajib dari demokrasi. Rahul Rai dalam “*Human Rights and Fundamental Freedoms*” menyebutkan hubungan antara demokrasi dan HAM tersebut.

*The interrelationship between democracy and human rights is determined by the effectiveness of the State structure and the political system of government in guaranteeing the free exercise and enjoyment of human rights. The concept underlying democracy is the principles of self-determination of peoples as an expression of the people’s sovereignty.*³⁴

Jack Donnelly dalam “*Universal Human Rights, In Theory and Practice,*” juga menceritakan bahwa ada hubungan antara demokrasi dan HAM. Donnelly bertutur selengkapnya sebagai berikut;

*Democracy and human rights share a commitment to the ideal of equal political dignity for all. Furthermore, international human rights norms, as we have already noted, require democratic government. The link, however, need not run in the other direction. Democracy contributes only contingently to the realization of most human rights. Even where democracy and human rights are not in direct conflict, they often point in significantly different directions.*³⁵

³³ *Ibid*, hlm. 538.

³⁴ Rahul Rai, *Human Rights and Fundamental Freedoms*, (Laxmi Nagar, Delhi: Authorspress, 2004), hlm. 64.

³⁵ Jack Donnelly, *Universal Human Rights, In Theory and Practice*, second edition, (Ithaca dan London: Cornell University Press, 2003), hlm. 191.

Di posisi ini kekhilafan memaknai antara demokrasi dan republic berakhir kepada kesalahpahaman dalam menerapkan nilai-nilai dasar bangunan negara demokrasi atau republik. Namun dari pelbagai pandangan tersebut nyata bahwa, baik Rai ataupun Donnelly “sejalan” dengan Dan Lev dalam melihat keterkaitan penegakkan HAM dengan kebijakan politik.

Di Indonesia seringkali kebijakan politik mengabaikan HAM. Pelbagai kasus pelanggaran HAM sering terjadi diakibatkan kepentingan politik lebih determinan. Dan Lev kemudian melihat perkembangan aktivitas perlindungan HAM di Indonesia melalui lembaga-lembaga swadaya masyarakat.

Salah satu aktivitas perlindungan HAM yang menarik minat Dan Lev adalah pendirian lembaga bantuan hukum (LBH). Yap Thiam Hien merupakan salah satu pendirinya. Bagi Dan Lev lembaga tersebut memiliki kekhasan tersendiri ketika para advokat lain menikmati kesejahteraan hidup pada tahun 1965, mereka malah tetap bertahan membela dan berjuang bagi pembaharuan hukum.³⁶

Kepergian

Dan Lev yang dikenal sebagai perokok berat, penikmat kopi “sejati” dan kadangkala meminum scotch wiski itu berpulang ketika sedang menjalani perawatan medik di Amerika. Sejatinya ia akan menyelesaikan sebuah biografi penting mengenai Yap Thiam Hien. Draft itu sudah berjumlah lebih dari 900 halaman. Sebagian kalangan berharap agar biografi tersebut tetap diterbitkan. Tidak hanya untuk menghargai seorang Yap tetapi juga penulisnya, Dan Lev.

1000 hari setelah kepergiannya, para aktivis, seniman, sahabat, murid, dan kolega-kolega Dan Lev memperingati kepergiannya di Jakarta. Suasana mengenang seorang indonesianis yang begitu dekat dengan pelbagai kalangan tersebut memperlihatkan suasana betapa “Indonesia” sendiri begitu mencintai Dan Lev.

Dan Lev datang ke Indonesia untuk membaktikan dirinya bagi perkembangan ilmu di negaranya, tetapi kemudian dalam perjalanannya ia akhirnya menemukan simpati terhadap penegakkan hukum pelbagai kalangan di Indonesia. Simpati itu kemudian menjadi

³⁶ *Ibid.* hlm. 525.

cinta kepada Indonesia. Bahkan demi perkembangan keilmuan di Indonesia, Dan Lev mendesak negara-negara yang memiliki data-data yang berkaitan dengan perkembangan keilmuan Indonesia untuk mengembalikan data-data tersebut ke Indonesia. Menurut Dan Lev, hal itu penting agar generasi Indonesia mengenal sejarah kenegaraannya sendiri.

Dan Lev yang mencintai Indonesia itu telah pergi selamanya. Dalam kenangan yang mendalam, tinggallah murid, kolega, dan pengagum Dan Lev yang akan selalu mengenang segala hal tentangnya. Tinggallah mereka untuk melanjutkan semangat Dan Lev membenahi sebuah negeri yang bukan negerinya. Indonesia!

*And the sun goes down in waves of ether
in such a way that I can't tell
if the day is ending, or the world,
or if the secret of secrets is within me again.*

(Bagian akhir puisi Anna Akhmatova berjudul *On the Road*)

Daftar Pustaka

- Aristoteles, 2005, *Politik*, dalam Diane Revitch dan Abigail Thernstrom (Edt), *Demokrasi Klasik dan Modern*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Budiardjo, Miriam, 2005, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Berman, Larry dan Bruce Allen Murphy, 1999, *Approaching Democracy*, New Jersey: Prentice Hall.
- David Held, 2006, *Model of Democracy*, Jakarta: The Akbar Tandjung Institute.
- Donnelly, Jack, 2003, *Universal Human Rights, In Theory and Practice*, second edition, Ithaca dan London: Cornell University Press.
- Geroge McKenna, 1994, *The Drama of Democracy, American Government and Politics*, Second Edition, Connecticut: The Dushkin Publishing Group, Inc.
- Lev, Daniel S., 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES.
- Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gema Media.
- Mahfud MD, 2006, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Nurbayanti, Herni Sri dan Widiyanto, *Daniel Lev, Indonesia, dan Candy Bar*, Jentera, Jurnal Hukum, edisi khusus 2008.
- Rai, Rahul, 2004, *Human Rights and Fundamental Freedoms*, Laxmi Nagar, Delhi: Authorspress.
- Robert, Robertus, 2008, *Dari Demokrasi ke Republik*, dalam Jurnal Jentera, Edisi Khusus, Membaca Daniel S. Lev
- Tono, Suwidi (Edt), 2009, *Kita Lebih Bodoh dari Generasi Soekarno-Hatta (I)*, Jakarta: PT. Perspektif Media Komunika.

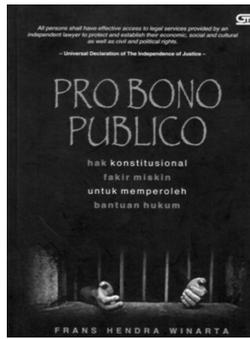
[www.wikipedia.org/wiki/the_republic_\(plato\)](http://www.wikipedia.org/wiki/the_republic_(plato)), diakses pada tanggal 27/10/09, 21:50 WIB.

www.wikipedia.org/wiki/republic, diakses pada tanggal 27/10/09, 21:50 WIB.

Menggagas Bantuan Hukum Bagi Rakyat Miskin

Fahrul Muzaqqi

Dosen Honorer Ilmu Politik Unair dan
Peneliti PW Lakpesdam NU Jawa Timur



Judul Buku : Pro Bono Publico, Hak Konstitusional Fakir Miskin untuk Memperoleh Bantuan Hukum.

Penulis : Frans Hendra Winarta.

Penerbit : Gramedia Pustaka Utama.

Halaman : xvii + 221 hlm.

Cetakan : Pertama, September 2009.

Penegakan hukum kembali menjadi kajian yang menarik untuk diteliti dan diamati. Sudah menjadi “hukum tidak tertulis” yang telah dimafhumi oleh masyarakat bahwa selamanya penegakan hukum akan berhadapan dengan gap (jurang pemisah) yang besar antara hukum normatif (*the norm*) dan fakta sosial (*the fact*) yang ada. Hukum tetap akan menjadi wilayah pertarungan berbagai kepentingan baik secara politis maupun perspektif ekonomi.

Demikian pula kajian yang dilakukan oleh Frans Hendra Winarta, seorang praktisi hukum yang aktif dalam kegiatan bantuan hukum Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) sekaligus akademisi yang mengajar di Universitas Pelita Harapan. Bukunya yang baru-baru ini diterbitkan berjudul “Pro Bono Publico: Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum”.

Dalam buku yang diangkat dari disertasi penulisnya itu, sekali lagi persoalan ketegangan antara ideal hukum (*the norm*) dan fakta sosial (*the fact*) yang cenderung memihak kekuasaan ditelisik. Spirit penulisan buku itu – sebagaimana diungkapkan oleh penulisnya – tidak lepas dari persoalan besarnya gap dua wilayah itu. Frans berangkat dari keprihatinan bahwa “ketika masyarakat mengharapkan penegakan hukum yang konsisten, *predictable*, dan adil bagi semua orang, yang terjadi justru sebaliknya. Hukum menjadi alat legitimasi penguasa untuk memaksakan kepentingannya dan mempertahankan kekuasaannya. Keadilan yang menjadi tujuan akhir para pencari keadilan pada akhirnya menjadi harapan belaka (hal. xi).”

Berkaitan dengan hal tersebut, Frans melihat pentingnya konsep bantuan hukum untuk memperkecil gap antara *the norm* dan *the fact*, kalaupun dianggap mustahil untuk menghilangkannya. Bantuan hukum dapat dipandang sebagai “jembatan” dari fakta-fakta sosial yang cenderung memihak kepada kekuasaan menuju cita-cita hukum yang seharusnya memihak pada keadilan moral (bukan kekuasaan belaka).

Namun konsep bantuan hukum dalam perjalanan penegakan hukum di Indonesia justru mengalami distorsi dari fungsi idealnya. Bantuan hukum, menurut Frans, dalam faktanya mengarah pada praktik komersialisasi hukum dengan melimpahkan uang jasa (*fee*) bagi warga negara yang membutuhkan pembela hukum (*public defender*) dari lembaga bantuan hukum (*legal aid institute*). Distorsi peran bantuan hukum itu setidaknya dapat menggoyahkan kesetaraan posisi warga negara di hadapan hukum sekaligus mengancam cita-cita hukum itu sendiri.

Posisi warga negara yang harusnya sama di hadapan hukum (*equality before the law*) sehingga memperoleh perlakuan yang sama (*audi et alteram partem*), dengan distorsi peran bantuan hukum,

justru menggeser posisi itu. Warga negara yang tidak mampu untuk membayar uang jasa akan terancam tidak mendapatkan bantuan hukum, atau walaupun mendapatkan bantuan hukum tentunya cenderung tidak sebaik kualitasnya dengan yang didapatkan oleh warga negara yang mampu. Sehingga pada akhirnya, cita-cita keadilan hukum bagi semua warga negara yang diharapkan hanya akan menjadi mimpi belaka.

Dalam penelusuran praktik pembelaan hukum oleh advokat sejak pra-kemerdekaan hingga orde reformasi, Frans menemukan sederet fakta bahwa dalam hal jaminan konstitusional bagi kesetaraan warga negara di hadapan hukum memang telah diupayakan dan menunjukkan perbaikan-perbaikan. Namun perbaikan-perbaikan itu tidak berjalan linear dengan implementasinya.

Biro bantuan hukum yang mulai didirikan oleh beberapa universitas terkemuka pada tahun 1950-an dan berkembang pada 1970-an tidak berfungsi secara optimal. Hal ini dikarenakan para advokatnya berstatus pegawai negeri sehingga sulit menghadapi pemerintah sebagai pihak yang digugat ketika membela kepentingan fakir miskin baik di dalam maupun di luar pengadilan. Di samping itu, keterbatasan ruang gerak PNS dan anggaran biaya juga menghambat efektifitas pelaksanaan bantuan hukum.

Kasus Malari 1974, kasus sengketa pemilikan tanah antara masyarakat di sekitar Candi Borobudur dengan pemerintah tahun 1980-an, kasus Tanjung Priok 1984 yang menyeret tokoh-tokoh Islam dan tokoh-tokoh lain, hingga kasus buruh Marsinah yang akhirnya terbunuh karena menuntut hak-haknya – yang kesemuanya itu dibela oleh LBH – dalam pandangan Frans, menunjukkan tidak efektifnya para advokat ketika berhadapan dengan pemerintah.

Antara Konsep Individual dan Struktural

Tahun 1970-an konsep bantuan hukum struktural mengemuka sebagai pendekatan alternatif dalam proses pendampingan hukum di samping pendekatan lama yang disebut dengan konsep bantuan hukum individual. Kemunculan konsep ini tidak dapat luput dari polemik dan perdebatan yang sengit di antara para pakar dan praktisi hukum di Indonesia.

Konsep bantuan hukum struktural merupakan bantuan hukum yang tidak semata-mata ditujukan untuk membela kepentingan dan

hak hukum masyarakat yang tidak mampu dalam proses pengadilan – sebagaimana konsep bantuan hukum individual – namun lebih luas lagi, yakni bertujuan untuk menumbuhkan kesadaran dan pengertian masyarakat akan pentingnya hukum. Tujuan lainnya adalah pemberdayaan masyarakat guna memperjuangkan kepentingannya terhadap penguasa yang kerap menindas mereka dengan legitimasi demi kepentingan pembangunan (hal. 75).

Polemik tentang model advokasi hukum struktural berlanjut pada lahirnya friksi di lingkup internal LBH, yakni antara skema litigasi dan non-litigasi dalam melakukan advokasi hukum. Sementara skema litigasi memandang persoalan hukum dalam konteks sistem hukum di pengadilan semata, skema non-litigasi melihat masalah hukum secara lebih luas, mencakup adanya kesalahan relasi kekuasaan politik, ekonomi, sosial, budaya dan militer.

Aspek non-litigasi meliputi aktivitas politis dan yuridis, penelitian, publikasi, pendidikan hukum, dan kegiatan sosial yang dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dan mengerahkan potensi reformasi hukum. Oleh karenanya, aspek non-litigasi mengalihkan aktivitas bantuan hukum dari ruang pengadilan ke masyarakat langsung.

Friksi dan konflik antara pembela skema litigasi dan non-litigasi itu kian memburuk dengan munculnya dua direktur di LBH Jakarta, yaitu Abdul Rachman Saleh untuk litigasi dan Todung Mulya Lubis untuk non-litigasi. Konflik itu kian lama mengarah pada kepentingan ego dan perbedaan persepsi dalam menjalankan tugas mereka. Namun akhirnya, konflik itu dapat diselesaikan dengan mundurnya beberapa tokoh YLBHI yang kemudian mendirikan organisasi baru bernama Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi manusia.

Pada 1980-an konsep bantuan hukum struktural menjadi arus utama LBH menuju pendampingan hukum kolektif, yakni bentuk nasihat hukum atas nama kelompok masyarakat marginal yang homogen seperti buruh, petani, pedagang kecil, supir, dsb yang eksistensinya terancam oleh kebijakan pembangunan.

Tak pelak, konsep bantuan hukum struktural semakin lama disadari oleh pemerintah sebagai ancaman karena advokasi hukum yang dilakukan cenderung bergeser menjadi gerakan politis dan

subversif. Bahkan pemerintah sempat melarang LBH beroperasi di luar Jakarta pada 1973 walaupun akhirnya diperbolehkan kembali pada 1978 untuk membuka cabang di daerah-daerah.

Bantuan Hukum Responsif (?)

Secara umum, pendekatan yang digunakan oleh penulis buku ini lebih mengarah pada pendekatan historis dengan menghadirkan kasus-kasus di masa lalu yang menarik perhatian penulisnya. Pendekatan ini lebih memaparkan sejarah advokasi hukum di Indonesia berikut konsep-konsep hukum yang melingkupinya. Oleh karenanya, pemaparan poin-poin pembahasan di dalam buku ini dihadirkan dengan ringan dan lugas, jauh dari perdebatan filosofis yang dapat memusingkan pembacanya.

Dua kasus hukum besar mendapat perhatian khusus di dalam buku ini, yaitu kasus Kedung Ombo dan kasus Haur Koneng. Kedua kasus itu terjadi pada masa Orde Baru yang represif. Frans melihat bahwa konsep bantuan hukum struktural yang diterapkan oleh YLBHI untuk mengadvokasi dua kasus itu adalah tepat, walaupun hasilnya belum memuaskan warga yang diadvokasi.

Konsep bantuan hukum struktural memang mengandaikan posisi para pembela kepentingan dan hak masyarakat melalui LBH *vis a vis* dengan pemerintah. Namun konsep ini kurang (belum) teruji apabila diterapkan dalam kasus sengketa antara warga masyarakat miskin dengan para pemodal besar (apalagi kolaborasi antara para pemodal dan pemerintah). Eksplorasi yang dilakukan oleh Frans dalam buku itu juga sangat minim menyangkut kasus sengketa antara warga masyarakat miskin dengan kepentingan korporasi tersebut.

Pada bagian akhir buku itu, Frans menawarkan konsep baru yang dianggap lebih memadai di era reformasi sekarang ini. Konsep itu adalah konsep bantuan hukum responsif. Konsep ini mengandaikan posisi para pembela hukum bagi warga miskin melalui LBH yang bermitra (tidak lagi *vis a vis*) dengan pemerintah. Bantuan hukum responsif diberikan kepada fakir miskin secara cuma-cuma dan meliputi semua bidang hukum dan hak asasi manusia tanpa membedakan pembelaan baik perkara individual maupun kolektif (hal. 205).

Bagi Frans, konsep itu harus didukung agar menjadi gerakan nasional bantuan hukum yang didukung oleh negara dan masyarakat. Hak konstitusional fakir miskin untuk memperoleh bantuan hukum (secara gratis) harus dimuat secara tegas dalam UUD 1945 dan diimplementasikan dalam undang-undang bantuan hukum secara tersendiri. Di samping itu, pembentukan federasi bantuan hukum yang independen diperlukan untuk mengorganisasi dan dan mengoordinasi bantuan hukum secara nasional.

Namun, pertanyaan yang muncul kemudian adalah: apakah konsep bantuan hukum responsif dapat benar-benar membebaskan kaum miskin dari manipulasi hukum oleh negara maupun oleh kekuatan besar lain semacam korporasi? Apakah konsep bantuan hukum ini dapat memenangkan warga masyarakat miskin apabila sedang bersengketa dengan negara maupun dengan kepentingan korporasi besar? Apakah dengan konsep bantuan hukum responsif ketegangan (gap) antara cita-cita hukum (*the norm*) dan fakta sosial yang cenderung memihak kepada kekuasaan (*the fact*) bisa diatasi? Bagaimana dengan kasus sengketa antara Lapindo dan warga di Porong Sidoarjo? Bagaimana dengan kasus sengketa warga Papua dengan Freeport?

Sederet pertanyaan penutup itu kiranya perlu mendapatkan perhatian khusus terutama bagi para pakar dan praktisi hukum serta para aktivis yang mengabdikan diri untuk bantuan hukum bagi warga miskin. Alhasil, buku yang ditulis oleh Frans memang bukanlah obat atau resep mujarab yang bisa menyelesaikan segala persoalan penegakan hukum di negeri ini. Namun kiranya apresiasi yang besar perlu diberikan atas sumbangsih pengetahuan tersebut untuk perbaikan sistem dan praktik hukum di Indonesia.

Buku ini memerlukan keseriusan dalam membaca dan menelisik jauh serta menganalisa permasalahan yang mengemuka mengenai bantuan hukum di Indonesia. Meskipun demikian, melalui buku ini, Frans memberikan gambaran seluk beluk mengenai bantuan hukum kepada yang miskin. Buku ini bermanfaat bagi para dosen dan mahasiswa Fakultas Ilmu Hukum, pegiat LSM, para advokat serta siapa saja yang memiliki ketertarikan dengan permasalahan hukum terutama problematika bantuan hukum terhadap rakyat miskin dan tertindas.

Biodata Penulis

Mantan Hakim Konstitusi H.M. Laica Marzuki, Lahir di Tekolampe, Sinjai, Sulawesi Selatan, pada tanggal 5 Mei 1941, adalah Guru Besar Hukum Tata Negara pada Universitas Hasanuddin (UNHAS), Makassar. Mantan Hakim Agung, dan sejak bulan Agustus 2003, menjadi Hakim Konstitusi, kelak memegang jabatan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi hingga memasuki masa purna bakhti (Magister) Pascasarjana UNHAS, dan Ketua Biro Konsultan dan Bantuan Hukum LPPM, UNHAS. Lulus Fakultas Hukum UNHAS, Makassar pada bulan Agustus 1979, lalu menempuh studi lanjutan dalam rangka Sandwich Program di Leiden, Negeri Belanda (1984-1985) dan penyusunan buku Hukum Administrasi di Utrecht (1989-1990), Negeri Belanda, kemudian menyelesaikan studi Doktor (S3) pada Pascasarjana, Universitas Padjajaran (UNPAD), Bandung, di kala tanggal 5 Juli 1995.

Drs. H. Abdul Wahid, SH.MA, sedang menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, pengajar pada Program S-1 dan S-2 pada PPS Ilmu Hukum Unisma, Juara II Lomba Penulisan Buku di Departemen Agama RI (2007), memperoleh Hibah Penulisan Buku dan beberapa penelitian dari DP2M Dikti Depdiknas, Sudah menulis lebih dari 230 artikel (opini) di berbagai media massa, dan sudah menulis lebih dari 50 judul buku,

Prof. Dr. H. Abdul Latif, S.H., M.H. *Guru Besar Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia (UMI)*

Makassar, dan Wakil Ketua I Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Sulawesi Selatan

Sudi Prayitno lahir 25 Januari 1971 di Selatpanjang, Riau. Menyelesaikan strata 1 di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1991-1996. Melanjutkan kuliah master hukum, LL.M International Law Program di Universitas Erasmus, Rotterdam, Belanda, 2003-2004. Bergiat sebagai aktivis pada LBH-YLBHI Padang, Sumatera Barat. Direktur Kantor Hukum Justice Law Office (JLO). Konsultan pembuatan Draft Peraturan Manajemen Bencana United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) pada 2007 dan 2009. Kontak: sumanikus@yahoo.com

Muhammad Bahrul Ulum. Penulis yang memenangi Lomba Karya Tulis Ilmiah 2009 yang digelar Mahkamah Konstitusi ini lahir di Jember, 5 September 1990. Alamat rumahnya di Jalan Kalimantan X/22 Jember 68121. Semasa mahasiswa, penulis aktif menjadi Staf *English Departement Asian Law Student Association (ALSA)* LC Unej, Staf *Research and Development University Student English Forum (USEF)* Unej, *Jember Against Corruption (JAC)*, dan anggota Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Hukum Cabang Jember. Karya ilmiah yang pernah dibuat di antaranya: 1) Telaah Eksistensi Demokrasi dalam Praktik Ketatanegaraan Indonesia, dan 2) Kekerasan Guru terhadap Siswa Dilihat dari Kebijakan Kriminal (*criminal policy*). Penulis bisa dihubungi di muhammad.ulum@ymail.com

Dizar Al Farizi. Penulis adalah pemenang Lomba karya Tulis Ilmiah 2009 yang digelar Mahkamah Konstitusi. Lahir di Surabaya, 27 Juli 1987. Alamat rumahnya di Jalan Nias 19, Jember, Jatim 68121. Prestasi semasa di organisasi kemahasiswaan yang pernah digeluti antara lain, menjadi Sekretaris Bidang Litbang Studi Islam Berkala, juga pernah menjadi Wakil Sekretaris Umum Kewirausahaan dan Pengembangan Profesi Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Hukum Cabang Jember. Karya ilmiah yang pernah ditulis berjudul *Revitalisasi Peran dan Fungsi Birokrasi dalam Program Pengembangan Kecamatan (Studi Kasus di Kecamatan Ledokombo)*. Penulis bisa dihubungi di diz_ralf01@yahoo.com

Veri Junaidi. Peneliti Divisi Politik pada Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN). Aktif menulis dipelbagai media lokal dan nasional. Pernah menjadi juara 1 pada lomba tulis tingkat mahasiswa nasional yang diselenggarakan di Universitas Indonesia.

Zainal Arifin Mochtar. Lahir di Makasar. Saat ini adalah staf pengajar Hukum Tata Negara FH UGM dan menjabat sebagai Direktur Pusat Kajian Anti Korupsi FH UMY. Pendidikan S-1 diperoleh dari FH UGM dan S-2 pada School of Law Northwestern University, Chicago USA atas beasiswa Fullbright. Pernah mengikuti Short Course on American Legal System pada Goergetown University School of Law. Pernah mengabdikan di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai peneliti hingga tahun 2005. Pernah dianugrahi predikat LLM with honors dari Northwestern University, USA pada tahun 2006. Penulis adalah komentator produktif di media cetak dan elektronik baik lokal maupun nasional. Saat ini penulis sedang mengikuti program doktor di Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.

Iwan Satriawan, Lahir di Padang, 6 Juli 1970. Saat ini adalah staf pengajar Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menjabat sebagai Direktur Program Internasional FH UMY sejak tahun 2009. Penulis menyelesaikan S-1 di FH UGM dan pernah menjabat sebagai Ketua Senat Mahasiswa FH UGM Periode 1992/1993 dan setelah itu aktif di Lembaga Bina Kesadaran Hukum Indonesia, Yogyakarta dan sebagai Asisten Advokat Jeremias Lemek, SH di Yogyakarta sampai tahun 2000. Pada tahun 2000 membuka Kantor Hukum "Denny dan Iwan" di Yogyakarta dan pada bulan Juli tahun yang sama berangkat mengikuti Human Rights Course di Strasbourg, Prancis atas beasiswa dari International Institute of Human Rights, Prancis dan New Zealand Embassy. Setelah pulang dari Prancis, penulis melanjutkan studi S-2 pada Program Master of Comparative Laws di International Islamic University Malaysia (IIUM) dengan judul Tesis "Impeachment in Indonesia and the United States: A Comparative Study". Selama di Malaysia pernah menjabat sebagai Penasehat Perhimpunan Pelajar Indonesia (PPI) IIU Malaysia tahun 2003. Pada bulan Desember 2003, menjadi pembicara pada International Conference on Harmonisation of Shari'ah and Civil Law di Kuala

Lumpur, Malaysia. Sepulang dari Malaysia, pada bulan Juli 2003 atas sponsor dari British Council terpilih mewakili Indonesia sebagai *active participant* dalam the British Council International Seminar on Access to Justice: In the Lawyers Community di London, UK. Pada tahun 2004 s/d 2008 menjabat sebagai Pembantu Dekan I FH UMY. Saat ini penulis juga Peneliti pada Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan (PK2P) FH UMY dan Ketua Penyunting Jurnal Media Hukum, FH UMY, Jurnal Hukum yang ter-akreditasi dengan peringkat B oleh Dikti Diknas pada Periode Juli 2008 lalu. Di luar kesibukan sebagai dosen, saat ini penulis juga menekuni karir sebagai *constitutional lawyer* dan mendirikan kantor Hukum "SAFE Law Firm" di Yogyakarta.

Fahrul Muzaqqi adalah Dosen Honorer di Departemen Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Airlangga (UNAIR) Surabaya pada mata kuliah Ekonomi Politik, Perbandingan Politik, Elit-elit Politik, dan Teori-teori Politik. Penulis semasa kuliah aktif dalam dunia pergerakan mahasiswa dan kemudian bergabung dengan Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) Komisariat Airlangga. Selain di dunia perkuliahan kampus, penulis juga aktif di PW Lakpesdam NU Jawa Timur sebagai staf peneliti dan aktif di Institute for Democratic Governance (INDIGO) Surabaya sebagai anggota. Penulis dapat dihubungi melalui email: fahrul_muzaqqi@yahoo.com

Feri Amsari, lahir di Padang, 2 Oktober 1980. Menyelesaikan strata 1 dan strata 2 di Universitas Andalas. Semenjak kuliah aktif dalam lembaga mahasiswa. Pernah menjadi Ketua Dewan Legislatif Mahasiswa dan Ketua Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas. Ketua pada Unit Kegiatan Mahasiswa Pengenalan Hukum dan Politik (UKM-PHP) Universitas Andalas dan Koordinator Kajian Hukum Perhimpunan Mahasiswa Tata Negara FHUA. Pendiri Forum Mahasiswa Anti Korupsi (FORMASI) Sumbar. Pernah Aktif pada Badan Anti Korupsi (BAKo) Sumbar dan Aliansi Masyarakat Anti Korupsi Sumbar (MAK'S). Sampai saat ini menjadi peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Kontak; feriamsari@yahoo.com dan <http://feriamsari.wordpress.com>.

Pedoman Penulisan Jurnal Konstitusi

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

Sebagaimana jurnal pada umumnya, *Jurnal Konstitusi* tampil dalam format ilmiah sebuah jurnal sehingga tulisan yang dikirim untuk dimuat hendaknya memenuhi ketentuan tulisan ilmiah. Untuk memudahkan koreksi naskah, berikut ini panduan dan contoh penulisan yang perlu diperhatikan:

Catatan Kaki (*footnote*)

1. Emmanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentar HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-9.
3. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa: Arief Sidharta, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 7.
4. "Jumlah BUMN Diciutkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.

5. PrijonoTjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Contoh Penulisan Daftar Pustaka

1. Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.
2. Burchi,Tefano, 1989. "Current Developments and Trends in Water Resources Legislation and Administration". Paper presented at the 3rd
3. Conference of the International Association for Water Kaw (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
4. 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.
5. Jamin, Moh., 2005."Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
6. Indonesia,*Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
7. *Republika*, "Jumlah BUMN Dicutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
8. Tjiptoherijanto,Prijono. Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Spesifikasi

1. Penulisan artikel bertema hukum, konstitusi dan ketatanegaraan, ditulis dengan jumlah kata antara 6.500 sampai dengan 7.500 kata (25-30 Halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);
2. Penulisan analisis putusan Mahkamah Konstitusi, ditulis dengan jumlah kata antara 5.000 sampai dengan 6.500 kata (20-25 Halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);
3. Penulisan resensi buku ditulis dengan jumlah kata antara 1.500 sampai dengan 1.700 kata (7-9 Halaman, *Times New Roman*, Spasi 2, huruf 12);
4. Tulisan dilampiri dengan biodata dan foto serta alamat email, tulisan dikirim via email ke alamat: jurnal@mahkamahkonstitusi.go.id;
5. Tulisan yang dimuat akan mendapat honorarium.

Jurnal Konstitusi merupakan jurnal berkala yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK untuk disebarluaskan secara cuma-cuma kepada masyarakat luas.

Pembaca yang menginginkan untuk mendapat kiriman *Jurnal Konstitusi*, silakan mengisi formulir tercantum di bawah dan mengirimkannya kepada Biro Hubungan Masyarakat (Humas) Mahkamah Konstitusi, dengan alamat Jalan Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110.

Berlangganan GRATIS!



Formulir Berlangganan *Jurnal Konstitusi*

Nama :

TTL :

Profesi/Organisasi :

.....

.....

Pendidikan Terakhir :

.....

Alamat Kiriman :

.....

.....

Telepon/Fax. :

E-mail :

Visi Mahkamah Konstitusi

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

MAHKAMAH KONSTITUSI LEMBAGA NEGARA PENGAWAL KONSTITUSI

Misi Mahkamah Konstitusi

- Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya.
- Membangun konstiusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi

SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Jl. Medan Merdeka Barat No.6, Jakarta 10110
Telp. (021) 23529000: Fax. (021) 3520177
P.O. Box. 999 Jakarta 10000
www.mahkamahkonstitusi.go.id