



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT

JURNAL KONSTITUSI

PKK-FH UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT

Volume II Nomor 1, Juni 2009

- Politik Hukum Kepartaian di Indonesia:
Dari Demokrasi Liberal ke Liberalisasi Demokrasi
M. Rifqinzamy Karsayuda

- Tinjauan Teoritis Sistem Pemilu (Memotret Sistem Pemilu 2009)
Jayanti Puspitaningrum

- Partisipasi Perempuan di Legislatif Melalui Kuota 30% Keterwakilan
Perempuan di Provinsi Kalimantan Selatan
Lies Ariany

- Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sengketa Pemilu Legislatif
(Sebuah Pembelajaran dalam Mewujudkan dan Menjaga Kedaulatan Rakyat)
Agus Wujayanto Nugroho, SH.

- Peran Mahkamah Konstitusi dalam Perselisihan Hasil Pemilu
M. Taufik Hidayat

- Analisis Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi tentang
Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah
M. Hadin Muhjad

- Penetapan Caleg Terpilih dengan Suara Terbanyak
Catatan terhadap Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008
Mohammad Fenny



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT

JURNAL KONSTITUSI

PKK-FH UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT

**Membangun konstusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume II Nomor 1
Juni 2009**

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

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

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

PO BOX 999
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Jurnal
KONSTITUSI

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Mitra Bestari

Dr. H Abdurrahman, S.H., M.H.

Penanggungjawab

Roslita Saifudin, S.H.

Redaktur

Akhmad Yusran, S.H., M.H.

Editor/Penyunting

Bachtiar Effendi, S.H., M.H.

M. Ali Amrin, S.H., M.H.

Redaktur Pelaksana

Erlina, S.H., M.H.

Kesekretariatan

A. Makki, S.E.

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

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

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

Pengantar Redaksi	5
<input type="checkbox"/> Politik Hukum Kepartaian di Indonesia: Dari Demokrasi Liberal ke Liberalisasi Demokrasi M. Rifqinizamy Karsayuda	7
<input type="checkbox"/> Tinjauan Teoretis Sistem Pemilu (Memotret Sistem Pemilu 2009) Jayanti Puspitaningrum	28
<input type="checkbox"/> Partisipasi Perempuan di Legislatif Melalui Kuota 30% Keterwakilan Perempuan di Provinsi Kalimantan Selatan Lies Ariany	46
<input type="checkbox"/> Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sengketa Pemilu Legislatif (Sebuah Pembelajaran dalam Mewujudkan dan Menjaga Kedaulatan Rakyat) Agus Wijayanto Nugroho, SH	61
<input type="checkbox"/> Peran Mahkamah Konstitusi dalam Perselisihan Hasil Pemilu M. Taufik Hidayat	77
<input type="checkbox"/> Analisis Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah M. Hadin Muhjad	87
<input type="checkbox"/> Penetapan Caleg Terpilih dengan Suara Terbanyak Catatan terhadap Putusan MK No.22-24/PUU/VI/2008 Mohammad Effendy	98
Biodata Penulis	119
Ketentuan Penulisan Jurnal Kontitusi	121

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

PENGANTAR REDAKSI

Konstitusi sebagai dokumen hukum tertinggi, menjadi pedoman bersama dalam menyelesaikan berbagai permasalahan bangsa sehingga pemikiran dan nilai-nilainya senantiasa berkembang seiring perkembangan zaman dan masyarakat bangsa Indonesia yang pluralis.

Untuk mewadahi perkembangan pemikiran dan gagasan konstitusional serta perkembangan hukum nasional, media Jurnal Konstitusi terbitan bersama Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Unlam Banjarmasin dan Mahkamah Konstitusi mempublikasikan pemikiran-pemikiran yang diharapkan menjadi ajang diskusi publik yang konstruktif dan ilmiah bagi para pakar dan akademisi, praktisi, penyelenggara Negara, kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), pemerhati dan penggiat hukum dan konstitusi serta masalah ketatanegaraan.

Pada edisi kedua Jurnal Konstitusi ini berisi (7) tujuh tulisan yang mengangkat tema Pemilihan Umum. Tiga tulisan pertama membahas tema pemilu secara umum, baik yang menyoroti dari segi politik hukum pemilu yang diulas oleh M.Rifqinizammy Karsayuda, S.H., LL.M, sistem pemilu oleh Jayanti Puspitaningrum, S.H. dan pengaturan kuota 30% keterwakilan perempuan di lembaga legislatif oleh Lies Ariyani, S.H, M.H.

Dua tulisan kedua berbicara tentang Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga yang memiliki wewenang untuk memeriksa dan memutus sengketa hasil pemilu diangkat oleh Agus Wijayanto Nugroho, S.H. dan M.Taufik Hidayat, S.H., M.H.

Dan dua tulisan terakhir memberikan analisis terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, baik terkait dengan analisis terhadap beberapa putusan MK tentang penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah oleh Prof. H. M.Hadin

Muhjad, S.H., M.H. maupun catatan terhadap putusan MK tentang penetapan Caleg Terpilih dengan suara terbanyak oleh H.Mohammad Effendy, S.H, M.H.

Akhir kata, terima kasih atas dukungan dan partisipasi semua pihak, masukan dan saran untuk perbaikan penerbitan sangat kami harapkan, semoga kehadiran edisi jurnal Konstitusi kali ini membawa manfaat.

Redaksi

POLITIK HUKUM KEPARTAIAN DI INDONESIA: Dari Demokrasi Liberal ke Liberalisasi Demokrasi

M.Rifqinizamy Karsayuda

Abstract

Political-law is a definition that using to identify relating politic and law, especially on regulating world. Political party as one of inprastructure of state, beside mass organization, press, student organization and the other preasure groups, is the important organ in the state. In this context, political party is supervising by government, including by the regulation that government make. This paper describting the relating political world and the process of regulation of political party acts from Old order, new order until "reformasi" era. From that relating, we can see the interest of government in every era to using political party as an interest agent of them.

Keyword: political party, political-law, government

Pendahuluan

Partai politik merupakan salah satu suprastruktur kenegaraan disamping *pressure groups*, media massa, gerakan mahasiswa, organisasi kemasyarakatan dan berbagai institusi informal lainnya dalam suatu negara. Dari sekian suprastruktur kenegaraan tersebut, partai politik memiliki tempat yang istimewa dibanding yang lain¹.

¹ Dalam suatu negara terdapat dua struktur kenegaraan, yaitu inprastruktur dan suprastruktur kenegaraan. Yang dimaksud dengan inprastruktur kenegaraan ialah struktur-struktur kenegaraan yang berperan langsung dalam tata kelola kenegaraan. Istilah lain untuk menyebut inprastruktur kenegaraan ini ialah lembaga-lembaga negara.

Keistimewaan partai politik tersebut disebabkan *urgemnya* peran partai politik dalam tata kelola kenegaraan kita. Partai politik adalah urat nadi dari seluruh sistem politik dan demokrasi yang ada dalam suatu negara. Di tangan partai politik rekrutmen sumber daya institusi legislatif dan kepala eksekutif di negara kita dipertaruhkan. Di tangan partai politik pula, pemilihan umum sebagai mekanisme demokrasi dapat dipengaruhi.

Untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik, partai politik dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan eksternal. Faktor internal yang mempengaruhi terdiri dari regulasi yang berlaku secara internal masing-masing partai politik, gaya kepemimpinan, budaya politik di dalam partai, platform partai yang bersangkutan dan lain sebagainya. Faktor-faktor demikian merupakan faktor yang berasal dari dalam diri partai politik yang bersangkutan.

Sedangkan faktor eksternal yang mempengaruhi, antara lain ; regulasi yang berkaitan dengan partai politik, baik berupa Undang-Undang (UU) maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Pengaruh rezim yang sedang berkuasa juga merupakan faktor eksternal lainnya.

Jika faktor internal yang mempengaruhi pencapaian tujuan partai politik merupakan kajian dalam bidang ilmu politik, maka faktor eksternal yang mempengaruhi sebagaimana disebutkan diatas merupakan wilayah kajian hukum tata negara, melalui pendekatan politik hukum.

Melalui pendekatan ini, hendak dilihat sejauh mana pengaruh politik dalam menciptakan produk hukum tertentu dalam hal ini hukum dalam bidang kepartaian. Tulisan ini hendak melihat interaksi politik dan hukum dalam bidang kepartaian dari masa orde lama sampai dengan sekarang ini.

seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan istilah suprastruktur kenegaraan biasa merujuk kepada institusi-institusi informal dalam suatu negara yang secara tidak langsung terlibat dalam tata kelola negara, namun turut mempengaruhi jalannya suatu negara. Untuk melihat keduanya, lihat dalam Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 47.

Interaksi Politik dan Hukum

Tali temali antara politik dan hukum dalam mengkaji persoalan-persoalan hukum merupakan terobosan keilmuan yang menarik.² Perdebatan mengenai *apa* dan *mana* yang lebih mempengaruhi dalam interaksi politik dan hukum memunculkan dua pendapat. Pertama : pihak yang menyatakan politik lebih dominan dibanding hukum. Produk hukum apapun dipengaruhi oleh kepentingan politik. Produk hukum bahkan merupakan produk politik.

Pendapat yang kedua menyatakan bahwa hukum lebih dominan dibanding politik. Suatu kekuasaan politik tidak dapat dikatakan sah sebelum dilegitimasi melalui mekanisme hukum³. Perdebatan kedua pendapat ini hanya akan menghasilkan blunder, sebab kedua-duanya memanglah saling berpengaruh dan mempengaruhi, disinilah tercipta konfigurasi politik dan hukum⁴.

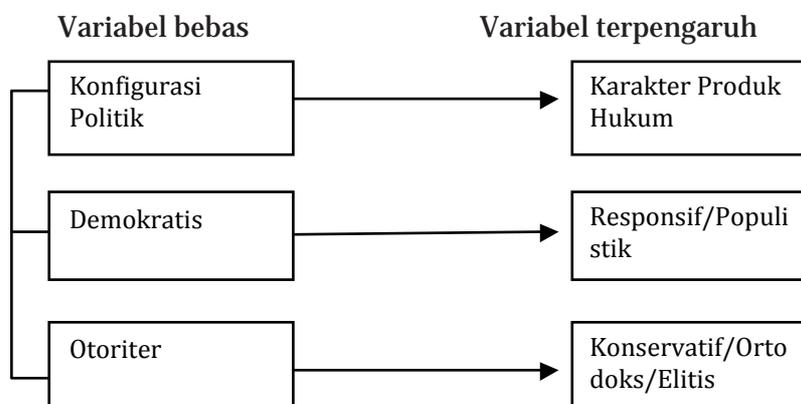
Dalam konfigurasi keduanya, konfigurasi politik tertentu merupakan faktor yang mempengaruhi karakter hukum tertentu. Mahfud MD. menggambarkan keterkaitan keduanya dengan sangat baik, seperti bagan dibawah ini⁵

² Penelitian yang patut dijadikan contoh dalam melihat konfigurasi politik dan hukum ialah penelitian Mahfud MD dan Benny K.Harman. Penelitian Mahfud memperlihatkan adanya pertautan antara konfigurasi politik rezim tertentu dengan karakter produk hukum, Sedangkan Harman memperlihatkan adanya pertautan antara konfigurasi politik dengan karakter kekuasaan kehakiman. Keduanya nampak sepakat bahwa semakin demokratis suatu rezim, maka semakin baik produk hukum dan kekuasaan kehakimannya, sebaliknya berlaku pada rezim yang otoriter. Lihat Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, Cetakan ketiga, Januari 2006 dan Benny K.Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Cetakanapertama, (Jakarta: ELSAM, 1997).

³ Perbedaan di kalangan para pakar hukum juga terjadi terkait dengan dimasukkan dalam kelompok ilmu manakah politik hukum

⁴ Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan ketiga, (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm. 9.

⁵ *Ibid*, hlm 15.



Konfigurasi politik yang bersifat demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsif, sebaliknya konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan produk hukum yang konservatif. Indikator yang digunakan untuk mengukur demokratisasi atau ototarianisme konfigurasi politik tertentu adalah dengan melihat sejauh mana peranan partai politik dalam negara tersebut, serta sejauhmana dominasi lembaga eksekutif terhadap aspirasi rakyat. Selain juga dapat diukur melalui indikator kebebasan pers dan peranan badan perwakilan⁶.

Pada konfigurasi politik demokratis, partai politik aktif berperan menentukan hukum negara, sedangkan lembaga eksekutif tidak dominan dan aspiratif terhadap kehendak-kehendak rakyat. Konfigurasi yang demikianlah yang akan melahirkan produk hukum yang responsif. Pada konfigurasi politik otoriter yang akan menghasilkan produk hukum elitis berlaku sebaliknya⁷.

Dalam menilai politik hukum kepartaian di Indonesia dalam tulisan ini, akan dilihat sejauh mana peran lembaga eksekutif dan legislatif dalam menciptakan peraturan perundang-undangan dalam bidang kepemiluan. Apakah peraturan perundang-undangan tersebut bersifat konservatif atau elitis, demokratis atau ototarianis?

⁶ *Ibid*, hlm 25.

⁷ *Ibid*.

Politik Hukum Kepartaian di Indonesia

1. Kepartaian di Era Orde Lama dari *Strong Liberalism* ke “Strong” Otoriter

Dalam kajian sejarah politik Indonesia, masa orde lama terbagi atas dua fase kepemimpinan, yaitu fase demokrasi liberal parlementer dan fase demokrasi terpimpin. Fase pertama, yaitu fase demokrasi liberal terjadi pada tahun 1945-1959. Pada masa ini Indonesia mengalami tiga kali perubahan Konstitusi, yaitu Undang-undang Dasar (UUD) 1945 (sejak tanggal 17 Agustus 1945 - 27 Desember 1949), Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Syarikat (RIS) (27 Desember 1949-17 Agustus 1950) dan Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 (17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959)⁸.

Fase ini diistilahkan sebagai demokrasi liberal, sebab pada masa itu kehidupan politik di Indonesia memang sangat bebas (liberal), sedangkan diistilahkan sebagai parlementer, sebab dalam masa itu praktek demokrasi di Indonesia menganut sistem parlementer, kecuali UUD 1945 yang dalam mengatur Indonesia berdasarkan sistem presidensial, namun dalam implementasinya dilaksanakan secara parlementer.⁹

Pada masa ini, politik hukum pemerintahan orde lama menerapkan pola *strong liberalism*, yaitu keadaan dimana pemerintah itu tidak membatasi berapa-pun jumlah partai politik. Hal ini dapat dipahami, sebab di masa-masa awal kemerdekaan pemerintah sangat mengharapkan lahirnya partai-partai politik sebagai dinamisator politik di negara yang baru.

Politik hukum kepartaian yang bersifat *strong liberalism* itu dapat dilihat dari aspek historis-yuridis di detik-detik awal kemerdekaan. Pemerintah melalui Wakil Presiden Mohammad Hatta mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun

⁸ Herbert Feith & Castles, Lance, Editor, *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, (Jakarta: LP3ES, 1988), hlm. 21.

⁹ Pelaksanaan pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 yang dilaksanakan secara parlementer yaitu dengan adanya penunjukan Wakil Presiden Mohammad Hatta sebagai Perdana Menteri Pertama Indonesia, padahal dalam UUD 1945 dianut sistem presidensial. Dalam pandangan *Hukum Tata Negara*, praktek demikian jelas dikategorikan sebagai perbuatan inkonstitusional.

1945 tanggal 3 November 1945, pemerintah menganjurkan untuk membentuk partai-partai politik kepada segenap lapisan masyarakat. Dalam Maklumat tersebut dinyatakan pemerintah menegaskan bahwa pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai tersebut negara dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat.

Regulasi yang mengatur tentang partai politik pada masa itu hanyalah Maklumat Wakil Presiden tersebut yang merupakan penafsiran dari Pasal 28 UUD 1945. Pasal tersebut menyatakan memberikan kebebasan setiap warga negara untuk berserikat dan berkumpul. Dengan demikian, regulasi tentang partai pada masa itu boleh dikatakan sangatlah tidak terperinci dan memadai. Beberapa hal yang terkait dengan kedudukan partai, turut diatur dalam UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilihan umum pertama di Indonesia tahun 1955.

Diaturnya perihal partai politik dalam suatu UU memiliki makna bahwa regulasi kepartaian masa itu tidak semata-mata buah kebijakan eksekutif, namun juga melibatkan lembaga perwakilan rakyat. Disinilah konfigurasi politik yang relatif demokratis dapat dilihat. Namun demikian, di sisi yang lain, akibat politik hukum yang bersifat *strong liberalism* tersebut, pada pemilu pertama itu diikuti oleh 38 partai politik. Suatu jumlah yang cukup banyak di masa-masa awal berdirinya negara.

Akibat dari politik hukum yang sangat liberal ini, partai-partai politik kala itu gagal menjalankan fungsinya. Liberalisasi besar-besaran untuk mendirikan partai politik tidak diikuti regulasi yang baik untuk menopang tugas dan wewenang partai dalam tata kelola kenegaraan. Dalam catatan Abdul Mukthie Fadjar, pada dasarnya berdasarkan sistem pemerintahan parlementer yang dianut oleh UUDS 1950, partai politik memiliki kesempatan besar untuk memerintah, tetapi karena kehidupan politik yang kian tidak sehat dari partai-partai politik tersebut yang berupa pertentangan ideologi yang tajam, menyebabkan partai-partai politik tidak mampu menunaikan fungsinya dengan baik, hal ini

terbukti dari kegagalan partai politik untuk :

- a. Menciptakan suatu pemerintahan yang kuat dan stabil yang mampu menyusun dan melaksanakan program-program pembangunan untuk mengisi kemerdekaan, karena pada pemilihan umum tahun 1955 tidak ada partai mayoritas ;
- b. Menyetujui konstitusi baru sebagai pengganti UUDS 1950 yang disebabkan kegagalan badan Konstituante hasil pemilihan umum 1955 menyusun Konstitusi akibat adanya perbedaan pandangan mengenai dasar negara, antara Pancasila dan Islam¹⁰.

Kegagalan partai politik pada fase demokrasi liberal membuat Presiden Sukarno mengalihkan haluan kebijakan pada langgam yang berseberangan di bidang kepartaian. Mulai saat dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai dengan 11 Maret 1966, Indonesia memasuki fase demokrasi terpimpin. Pada masa demokrasi terpimpin ini kehidupan partai politik di Indonesia diatur oleh lembaga eksekutif semata, yaitu Presiden Soekarno masa itu berdasarkan preogratifnya.

Pada masa itu, dasar hukum yang digunakan untuk mengatur partai politik adalah Penetapan Presiden Republik Indonesia No.7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (Penpres No.7/1959). Dalam diktum pertama Penpres No.7/1959 dinyatakan : "*Mencabut Maklumat Pemerintah (Wakil Presiden) tanggal 3 November 1945*" yang dalam penjelasan umum Penpres tersebut disebutkan bahwa maklumat yang menganjurkan pembentukan partai politik dengan tidak terbatas, ternyata tidak berhasil mencapai stabilitas politik yang mencapai puncaknya pada masa Konstituante membicarakan Amanat Presiden pada 22 April 1959 yang menganjurkan kembali ke UUD 1945, sedangkan dalam diktum kedua dinyatakan menetapkan syarat-syarat dan penyederhanaan kepartaian.

Selain Penpres No.7 Tahun 1959, pemerintah melengkapi peraturan tentang partai politik dengan membuat Penpres No.13

¹⁰ Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: in-Trans Publishing,2006), hlm. 33.

Tahun 13 Tahun 1960. Dalam kedua Penpres tersebut diatur beberapa peraturan tentang partai politik, yaitu :

1. Dalam pasal 2 sampai dengan pasal 7 Penpres No.7 Tahun 1959 diatur tentang syarat-syarat parpol, antaranya : harus menerima dan mempertahankan azas dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menurut UUD 1945, Dalam statuta partai tersebut harus dicantumkan bahwa partai akan menerima dan mempertahankan UUD 1945 dan Pancasila. Syarat lain ialah, partai harus memiliki cabang minimum seperempat dari jumlah kabupaten di Indonesia. Partai juga tidak boleh menerima bantuan dari pihak luar negara, tanpa izin dari pemerintah.
2. Dalam hal pengakuan dan pengawasan terhadap partai diatur bahwa partai politik yang diakui hanyalah partai yang sudah ada pada masa Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan dan telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana disebutkan diatas. Adapun pengawasan partai politik masa itu dilakukan oleh Presiden, dimana Presiden dapat memerintahkan untuk memeriksa laporan, keuangan dan harta partai (pasal 1 sampai dengan 4 Penpres No.13 Tahun 1960).
3. Dalam pasal 9 Penpres No.7 Tahun 1959 dan Pasal 6,7,8 dan 9 Penpres No. 13 Tahun 1960 dinyatakan bahwa Presiden juga diberikan kuasa untuk melarang dan/atau membubarkan partai politik setelah mendengarkan *legal opinion* dari Mahkamah Agung. Alasan-alasan pelarangan, maupun pembubaran tersebut ialah :
 - a. Dasar dan tujuannya bertentangan dengan dasar dan tujuan negara;
 - b. Programnya bermaksud merombak dasar dan tujuan negara;
 - c. Sedang melakukan pemberontakan, karena pemimpin-pemimpinnya turut serta dalam pemberontakan atau telah jelas memberikan bantuan, sedangkan partai tersebut tidak dengan resmi menyalahkan perbuatan anggota-anggotanya itu;
 - d. Tidak memenuhi syarat-syarat dalam Pasal 2 sampai dengan 7 Penpres No. 7 Tahun 1959.

Pada fase ini, pemerintah sangat kuat melakukan *control* terhadap partai politik. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki pemerintah melalui Penpres No.7/1959 dan Penpres No.13 Tahun 1960 yang kemudian diubah menjadi Penpres No.25 Tahun 1960, partai-partai politik ada yang diakui kedudukannya, ada yang ditolak pengakuannya dan ada juga partai politik yang dibubarkan seperti berikut ;

- a. Partai politik yang diakui kedudukannya, yaitu : (1) PNI; (2) NU;(3) PKI;(4) Partai Katholik;(5) Partaindo;(6) Partai Murba;(7) PSII;(8) IPKI, serta (10) Parkindo.
- b. Partai politik yang ditolak pengakuannya, yaitu : (1) PSII Abikusno;(2) PRN Bebas;(3) PRI dan (4) PRN Djody;
- c. Partai politik yang dibubarkan : (1) Partai Masyumi dan (2) PSI.

Dalam analisis Muktie Fadjar, fase demokrasi terpimpin ini mempunyai dampak terhadap partai politik di Indonesia masa itu, yaitu :

- 1) Berubahnya hakikat partai politik yang semula merupakan “*a purely private association, a private formation*” menjadi “*a quasi legal formation, a quasi public agency*”, yaitu dengan diberikannya kuasa kepada Pemerintah untk ikut mengawasi, mengatur dan mengurus masalah internal partai politik, Sehingga hidup atau matinya partai politik ditentukan oleh pemerintah (*top down*);
- 2) Adanya penyederhanaan partai politik dari yang semula 27 partai menjadi 10 partai yang kemudian dibedakan berdasarkan ideologi nasionalis, agama dan komunis (Nasakom);
- 3) Diimbangnya partai-partai politik oleh Golongan Karya, yaitu tempat berhimpun seluruh kaki tangan kerajaan dan militer yang juga ikut dalam pemilihan¹¹.

Fase demokrasi terpimpin sesungguhnya merupakan fase ototarianisme politik hukum kepartaian. Lembaga eksekutif

¹¹ *Ibid.*

melalui presiden mendominasi kebijakan di bidang kepartaian. Melalui penetapan presiden yang merupakan preogratifnya, Presiden dengan sifat otoriternya membuat kebijakan yang menguntungkan kedudukannya masa itu. Fase demokrasi dipimpin lebih tepat disebut sebagai fase *strong otoritarian*, yaitu fase dimana aspirasi rakyat, kebebasan pers, peran lembaga perwakilan rakyat dikebiri oleh lembaga eksekutif c.q Presiden untuk mengatur kepartaian di tanah air.

Politik hukum kepartaian di masa orde lama memperlihatkan suatu situasi ekstrim, dari yang bersifat sangat bebas (*strong liberalism*) menuju politik hukum yang amat membatasi bahkan mengontrol (*ototarianisme*) kehidupan kepartaian. Ini membuktikan, bahwa dalam suatu rezim yang sama, politik hukum dalam bidang tertentu dapat saja berubah-ubah.

2. Kepartaian di Era Orde Baru : Politik Hukum yang “Soft” Otoriter

Kehidupan kepartaian di masa orde baru diawali dengan pembubaran PKI pada tanggal 12 Maret 1966 dengan Keputusan Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi No.1/3/1966 dan pembubaran Partai Partaindo pada tahun 1967. Keduanya dianggap terlibat pemberontakan G 30 S PKI. Sehingga dari 10 partai politik di masa demokrasi dipimpin hanya tersisa 8 partai yang diperbolehkan oleh pemerintah, yaitu : PNI, NU, PSII Perti, IPKI, Partai Katholik, Parkindo dan Partai Murba.¹²

Namun dalam perjalanannya, pemerintah memperbolehkan pembentukan partai baru yaitu Partai Parmusi dan Golongan Karya. Dengan demikian pada masa awal pemerintahan orde baru terdapat 10 partai politik, yaitu 8 partai politik di masa orde lama dan 2 partai politik baru. Kesepuluh partai politik tersebut baru dapat mengikuti pemilihan umum pada tahun 1971, walaupun regulasi tentang partai politik telah dibuat sedemikian rupa, akan tetapi peraturan yang terkait dengan pemilihan umum dan Susunan kedudukan DPR, MPR dan DPRD baru selesai

¹² Partai Murba pernah dibekukan oleh Presiden Soekarno dengan Keputusan Presiden No. 1/KOTI/1965, kemudian dibubarkan dengan Kepres No. 291 tahun 1965, tetapi direhabilitasi di masa orde baru.

pada tahun 1969 yaitu melalui UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Pada pemilihan umum 1971, UU tentang Partai Politik dan Pemilihan Umum menempatkan para pejabat negara untuk bersikap netral. Hal inilah yang membedakan dengan pelaksanaan Pemilihan Umum 1955, dimana pejabat negara, termasuk perdana menteri yang berasal dari partai dapat ikut menjadi calon legislatif. Akan tetapi dalam prakteknya, pegawai negeri sipil, termasuk para pejabat negara berpihak kepada salah satu peserta Pemilihan umum, yaitu Golkar. Hal demikian dapat terjadi, dikarenakan pemerintah merevisi ketentuan-ketentuan yang menguntungkan Golkar seperti mengharuskan seluruh pegawai negeri sipil menyalurkan aspirasinya kepada salah satu peserta Pemilihan umum itu¹³.

Dalam skenario itu, pemerintah orde baru mulai memainkan politik hukum yang bersifat *soft otoriter*, yaitu suatu keadaan dimana pemerintah tidak mengekang dan mendominasi sepenuhnya partai politik. UU tentang Partai Politik dibuat dengan menyetarakan posisi seluruh peserta Pemilu. Namun di pihak lain, pemerintah c.q Presiden Soeharto memaksa agen-agen pemerintahan masa itu (dalam hal ini pegawai negeri sipil dan militer) untuk mendukung dan memilih Golongan Karya. Peraturan yang memaksakan pegawai negeri sipil dan tentara ini dibuat pada level di bawah UU.

Setelah pemilihan umum 1971, corak politik hukum pemerintah yang *soft otoriter* itu terus berlanjut. Hal demikian dapat dilihat dari kebijakan pemerintah untuk menyederhanakan jumlah partai politik melalui fusi partai politik yang bersifat memaksa. Fusi tersebut dilakukan dengan membuat UU No.3 Tahun 1975 tentang Partai Politik. Melalui fusi tersebut hanya terdapat tiga partai masa itu, yaitu :

1. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan gabungan dari partai NU, Parmusi, PSII dan Perti yang dari

¹³ Komisi Pemilihan Umum, *Dokumen Pemilihan Umum dari Masa ke Masa*, Jakarta, 2006, hlm 67.

- pandangan ideologi merupakan penggabungan dari partai-partai dengan ideologi Islam;
2. Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan fusi atau penggabungan dari partai-partai dengan ideologi nasionalis dan agama non-Islam, yaitu : PNI, Parkindo, Partai Katholik, IPKI dan Partai Murba;
 3. Golongan Karya (Golkar) adalah kelompok politik yang berisi para kaki tangan kerajaan, militer dan kelompok lain yang *di back-up* pemerintah¹⁴.

Setelah dilakukannya fusi partai politik, pemerintah kembali membuat kebijakan yang sifatnya memaksa, yaitu dengan dilarangnya penggunaan ideologi partai politik, selain ideologi Pancasila melalui UU No.3 Tahun 1985 sebagai UU pengganti dari UU No.3 Tahun 1975 tentang Partai Politik. Partai-partai politik yang sebelumnya berasaskan selain Pancasila dipaksa untuk mengubah asasnya. Akibatnya PPP sebagai satu-satunya partai berasaskan Islam harus mengubah asasnya menjadi Pancasila.

Dalam UU No.3 Tahun 1985 tentang Partai Politik tersebut dapat dilihat kuatnya corak *soft* otoritarianisme politik hukum kepartaian masa itu. Beberapa aturan yang ada pada saat itu, antara lain berisi :

- 1) Jumlah partai sudah ditetapkan secara definitif, yaitu tiga partai politik saja. Dalam UU tersebut tidak diatur tentang syarat-syarat dan prosedur pembentukan partai baru, juga tidak ada aturan tentang pembubaran dan pelarangan partai politik (Pasal 1 (1)). Aturan ini jelas bertentangan dengan asas kebebasan berserikat dan berkumpul yang termaktub dalam Konstitusi Indonesia. Selain itu, aturan ini didesain sebagai minimalisasi persaingan antar parpol dengan tujuan menjadikan Golkar sebagai partai mayoritas saat itu.
- 2) Berlaku hanya satu ideologi yang diperbolehkan yaitu ideologi Pancasila (Pasal 2 (2)). Penerapan ideologi

¹⁴ William Liddle, *Partisipasi dan Partai Politik Indonesia pada awal orde Baru*, (Jakarta: Grafiti, 1992), hlm. 20.

tunggal ini, selain sebagai pengekangan kebebasan juga dimaksudkan agar pemerintah dapat mengontrol setiap gerak partai politik. Pancasila pemaknaannya bahkan dipersempit menjadi ideologi pro-pemerintah. Partai politik di masa ini harus sehaluan dengan pemerintah.

- 3) Syarat keanggotaan partai politik, seperti berikut :
- a. Berumur 17 tahun atau sudah pernah menikah;
 - b. Dapat membaca dan menulis;
 - c. Boleh aktif dalam kegiatan partai
 - d. Pegawai negeri sipil boleh menjadi anggota partai dengan ada izin dari orang yang memiliki jabatan di atasnya.

Dalam konteks syarat yang terakhir, yaitu diperlukannya izin untuk bergabung dengan partai politik bagi setiap pegawai negeri sipil, pemerintah orde baru hanya memberikan izin untuk menjadi anggota Golongan Karya. Dalam implementasinya, beberapa pegawai negeri sipil yang bergabung dengan partai politik lain diberhentikan dengan alasan melanggar UU.

- 4) Partai politik dilarang untuk (Pasal 12-14) :
- (i) menganut, mengembangkan, dan menyebarkan faham atau ajaran Komunisme/Marksisme-Leninisme, serta faham atau ajaran lain yang bercanggah dengan Pancasila dan UUD 1945 dalam segala bentuk dan perwujudannya;
 - (ii) menerima bantuan dari pihak asing;
 - (iii) memberikan bantuan kepada pihak-pihak yang merugikan kepentingan bangsa, seperti gerakan separatis dan lain-lain.

Regulasi tentang partai politik dengan corak *soft otoriter* itu berhasil membawa Golongan Karya sebagai partai pemenang dalam setiap kali pemilihan umum sejak tahun 1971 hingga 1997. Suatu masa pemilihan umum yang bersifat seremonial belaka, sebab hanya dijadikan alat untuk melegitimasi partai pemerintah

dalam hal ini Golkar. Berikut hasil pemilihan umum tersebut :

Tabel
Komposisi Perolehan Suara Partai Politik pada Pemilihan Umum
Tahun 1977 - 1997

Partai Politik	Perolehan Suara Pada Pemilihan Umum									
	1977		1982		1987		1992		1997	
	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%	Kursi	%
1. Golongan Karya	99	29,9	94	26,11	61	15,9	62	17	325	74,51
2. PPP	232	62,11	242	67,22	299	73,2	282	68	89	22,43
3. PDI	29	8,6	24	6,67	40	10,7	56	15	11	3,06
	360	100	360	100	360	100	400	100	425	100

Sumber ; Harmaily Ibrahim, Komposisi Keanggotaan Lembaga Perwakilan dan Prospektivitas Pelaksanaan Demokrasi Pancasila, dalam *Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Jurusan HTN FH UII, Yogyakarta, 1987, hlm 62 dan Komisi Pemilihan Umum, Hasil Pemilihan umum ke Pemilihan umum, 2006.

Dari tabel diatas, terlihat jelas bahwa ada korelasi yang positif antara regulasi tentang partai politik yang menguntungkan Golongan Karya sebagai partai pemerintah dengan hasil pemilihan umum sepanjang orde baru. Pemerintah orde baru seakan membuka kran bagi lahirnya partai politik lain di satu pihak, namun di pihak lain pemerintah masa itu membuat regulasi yang membatasi gerak partai politik lain, sekaligus menguntungkan Golongan Karya. Hal ini dapat dijelaskan dengan melihat tujuan politik orde baru yang bermaksud untuk mencapai kestabilan nasional. Dalam hal ini Mohtar Mas'ood menyatakan sebagai berikut:

“Prasyarat politik berupa ketertiban politik mengharuskan adanya proses membuat keputusan yang sederhana dan efisien dan adanya “disiplin nasional”. Pembuatan keputusan yang seperti itu dapat dijamin oleh peraturan yang sifatnya hegemonik-birokratik, sedangkan disiplin itu dapat dimainkan melalui peraturan yang korporatis”¹⁵

¹⁵ Mohtar Masoed, *Hak-Hak Politik dalam Masyarakat Hegemonik : Pokok-Pokok Fikiran*, Makalah dalam diskusi di LBH Yogyakarta, 23 September 1984 dalam Moh. Mahfud MD,

Dalam rangka menjaga kestabilan nasional inilah, pemerintah orde baru menempatkan dirinya sebagai alat untuk mewujudkan stabilitas itu dengan melakukan campur tangan yang amat besar dalam kehidupan masyarakatnya, termasuk dalam kehidupan politik. Oleh Alferd Stephen, negara demikian ialah negara yang mengikuti pola statis-organis, yaitu pola pemerintahan mempunyai kemauan dan kepentingan sendiri yang dapat melakukan campur tangan dalam kehidupan masyarakatnya¹⁶.

3. Kepartaian di Era Reformasi: Liberalisasi Demokrasi

Reformasi lahir ditandai dengan jatuhnya Soeharto dari kursi kepresidenan pada 21 Mei 1998. Setelah itu, reformasi juga menghasilkan pelbagai agenda penting, diantaranya amandemen terhadap UUD 1945.

Salah satu materi amandemen tersebut adalah penguatan asas kedaulatan rakyat sebagaimana tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Sebagai implementasi dari asas tersebut, UUD 1945 mengatur tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat (1)). Pasangan calon presiden dan wakil presiden tersebut harus dicalonkan oleh partai politik peserta pemilihan umum (Pasal 6A ayat (2)).

Dalam konteks tersebut, partai politik menduduki posisi sentral guna mewujudkan kedaulatan rakyat sebagaimana amanah konstitusi. Selain itu, partai politik juga memiliki peran penting dalam menjalankan fungsi legislasi, pengawasan dan badgeter di Parlemen melalui wakil-wakilnya. Melalui para wakilnya di Parlemen pula, partai politik memiliki pelbagai peran seperti memberi pertimbangan dalam pengangkatan dan/atau penempatan duta di negara lain, menyetujui pernyataan perang dari Presiden, memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti oleh presiden dan tugas-tugas lainnya yang terdapat dalam konstitusi kita pasca amandemen.

Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta: Pustaka LP3ES,1998), hlm 226, hlm 230.

¹⁶ Ibid.

Untuk menopang semakin banyaknya keterlibatan partai politik dalam pengelolaan negara pasca reformasi, dilakukan perubahan secara fundamental terhadap regulasi kepartaian melalui UU No.2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, kemudian dirubah menjadi UU No.31 Tahun 2002 dan terakhir UU No.2 Tahun 2008.

Secara umum, partai politik di masa reformasi mengalami perubahan yang signifikan, antaranya :

1. Sistem kepartaian berubah dari yang sebelumnya multi partai tertutup menjadi multi partai terbuka. Dalam UU No.2 Tahun 1999 dinyatakan “negara tidak membatasi jumlah partai politik yang dibentuk oleh rakyat”. Pada awal masa reformasi tercatat ada 141 partai politik yang dideklarasikan. Walaupun dalam perjalanannya, setelah dilakukan verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum hanya ada 48 partai politik yang boleh mengikuti pemilihan umum pada tahun 1999. Pada Pemilu tahun 2004 terdapat 24 partai politik dan pada Pemilu tahun 2009 menjadi 38 Partai Politik Nasional dan 6 Partai Politik Lokal di Aceh.
2. Prinsip ideologi partai politik yang pada masa orde baru harus menggunakan ideologi Pancasila sebagaimana diatur dalam UU No.3 Tahun 1985 dihapuskan dan diganti dengan adanya regulasi yang mengatur kebebasan partai politik untuk menggunakan ideologi apapun, kecuali yang bertentangan dengan Pancasila dan Konstitusi/UUD 1945, seperti partai dengan ideologi komunisme/marksisme dan leninisme¹⁷.
3. Pegawai Negeri Sipil yang di masa orde baru diperbolehkan menjadi pengurus partai politik, di masa reformasi ini tidak diperbolehkan sama sekali. Apabila yang bersangkutan hendak menjadi pengurus partai politik, maka wajib berhenti dari jabatannya sebagai pegawai negeri sipil.¹⁸
4. Dalam UU kepartaian di masa reformasi diatur tentang sanksi terhadap partai politik. Terdapat tiga mekanisme

¹⁷ Pasal 2 (2) huruf a dan b UU No.2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik dan Pasal 19 UU No. 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.

¹⁸ Lihat pasal 8 (2) UU No.3 Tahun 1975 dan pasal 8 (2) UU No.3 Tahun 1985

sanksi, yaitu :

- a. Sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran partai politik, setelah dilakukan verifikasi berkaitan dengan kelengkapan syarat partai politik di Departemen dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Syarat partai politik dimaksud adalah syarat formal, substansial dan larangan terhadap partai politik untuk menggunakan nama, lambang dan atau gambar yang sama dengan partai politik lain, maupun yang sama dengan lambang negara.¹⁹
 - b. Sanksi administratif oleh Komisi Pemilihan Umum, baik berupa teguran dan tidak boleh diikuti dalam Pemilihan Umum;
 - c. Sanksi administratif berupa pembekuan sementara partai politik paling lama selama 1 tahun oleh Pengadilan atas pelanggaran yang dilakukan partai politik;
 - d. Sanksi pembubaran oleh Mahkamah Konstitusi.
5. Dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan mekanisme pembubaran partai politik oleh Mahkamah tersebut, seperti berikut ;
- a. Pemohon pembubaran partai politik adalah pemerintah Pusat;
 - b. Termohon adalah partai politik yang diminta pemerintah untuk dibubarkan;
 - c. Alasan pembubaran partai politik adalah bahwa ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatan partai politik yang dimohonkan dianggap bertentangan

¹⁹ Antara syarat formal pendirian partai politik dalam Pasal 2, 3 dan 4 UU No. 31 Tahun 2002, yaitu : (i) didirikan oleh warganegara Indonesia sebanyak minimal 50 orang dan berusia minimal 21 Tahun; (ii) AD/ART partai politik disahkan oleh notaris; (iii) Didaftarkan ke Departemen dan Hak Asasi Manusia; (iv) Susunan Pengurus minimal 50% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota dari provinsi terkait dan 25% dari jumlah kecamatan di kabupaten/kota bersangkutan. Sedangkan syarat substansial sebagaimana disebutkan dalam pasal 5 dan 6 UU No.31 Tahun 2002, yaitu : (i) ideologi partai politik tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945; (ii) Tujuan partai politik harus sesuai dengan tujuan bangsa Indonesia sebagaimana disebutkan dalam pembukaan UUD 1945.

- dengan UUD 1945;
- d. Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pembubaran partai politik ini dapat berisi tiga hal yang merupakan kemungkinan, yaitu ;
 - 1) Gugatan tidak dapat diterima, sebab *plaintiff* tidak memenuhi syarat prosedural sebagaimana diatur dalam Pasal 68 UU No. 24 Tahun 2003;
 - 2) Gugatan dikabulkan, jika gugatan tersebut dinilai beralasan;
 - 3) Gugatan ditolak, jika dinilai tidak beralasan.
 - e. Pelaksanaan putusan pembubaran partai politik dilakukan dengan cara membatalkan pendaftaran/registrasi partai politik pada Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sehingga secara otomatis partai tersebut dianggap tidak ada, beserta hak dan kewajiban yang ada padanya;
 - f. Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pembubaran partai politik disampaikan kepada partai tersebut dan dimuat dalam Berita Negara RI dalam masa 14 hari sejak putusan diterima pemerintah daripada Mahkamah.
6. Dalam UU No. 2 Tahun 2008 diatur juga mekanisme penyelesaian perselisihan (internal) partai politik, yaitu seperti berikut;
- a. Dalam Pasal 32 disebutkan perselisihan partai politik diselesaikan secara musyawarah, apabila tidak tercapai penyelesaian, maka diselesaikan melalui mahkamah atau diluar mahkamah melalui proses *alternative dispute resolution*, seperti rekonsiliasi, mediasi dan arbitrase partai politik;
 - b. Sedangkan dalam Pasal 33 dinyatakan, mahkamah yang mempunyai kuasa untuk menyelesaikan perselisihan partai politik adalah mahkamah negeri (am) sebagai mahkamah tingkat pertama dan terakhir yang harus memberikan putusan terhadap gugatan tersebut maksimum dalam masa 60 hari. Ketidaksetujuan atas

hasil putusan mahkamah dapat diajukan ke Mahkamah Agung, dimana dalam masa 30 hari wajib memberikan putusannya berkaitan dengan perselisihan partai politik ini.

7. Partai politik dapat menggabungkan diri dengan partai politik lain, dimana partai politik yang satu dinyatakan tidak ada lagi dan menggunakan nama partai politik yang lain.²⁰

Pelbagai regulasi tentang partai politik tersebut memiliki hubungan yang positif dengan pelaksanaan pemilihan umum di masa sekarang ini, dimana pemilihan umum yang berjalan relative lebih kompetitif dan terbuka. Dalam era reformasi ini juga tidak lagi terdapat partai politik yang menjadi *single majority* seperti Golongan Karya di masa lalu. Hal ini dikarenakan kompetisi yang terbuka, akibat dari politik hukum kepartaian yang membuka lebar-lebar pintu berpartai politik.

Fase ini dapat dimaknakan sebagai fase liberalisasi demokrasi dalam konteks politik hukum kepartaian di Indonesia. Disebut sebagai liberalisasi demokrasi kepartaian, sebab pada fase ini pemerintah tidak menghalangi berapapun jumlah partai politik dan apapun ideologinya asal memenuhi syarat yang ditentukan undang-undang. Pemerintah bahkan terus membuka kran yang lebar bagi lahirnya partai-partai baru, maupun reinkarnasi dari partai yang tidak memenuhi ambang batas suara (*electoral threshold*) untuk mengikuti pemilihan umum berikutnya.

Dari sisi keterjaminan hak untuk berserikat dan berkumpul dalam suatu organisasi politik, seperti partai politik. Politik hukum kepartaian di masa reformasi ini, lebih memberikan angin segar. Netralitas pemerintah terhadap kehidupan partai politik juga relatif membaik, begitu pula dengan mekanisme hukum yang diberikan kepada partai politik telah tersedia dengan baik sebagaimana disebutkan di atas.

Kritik utama dari liberalisasi kehidupan partai politik di era reformasi ialah terlalu banyaknya jumlah partai politik yang hadir di era ini. Multi partai yang terlalu gemuk mengakibatkan terseretnya sistem presidensial oleh parlemen. Presiden dalam

²⁰ Pasal 41 huruf b UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

menjalankan kekuasaannya mesti melakukan negosiasi dengan parlemen. Sementara parlemen diisi oleh banyak partai, akibatnya kebijakan-kebijakan pemerintah harus dikoordinasikan dengan banyak partai itu. Disinilah corak liberalisasi kepartaian berbasis demokrasi semakin terlihat.

Penutup

Kehidupan kepartaian di Indonesia mengalami anomali seiring dengan pergantian karakter politik rezim yang berkuasa. Dalam konteks ini sangat terlihat bahwa partai politik sebagai satu dari sekian inprastruktur ketatanegaraan mendapat perhatian istimewa oleh setiap rezim berkuasa.

Partai politik yang memiliki peran besar dalam meraih, mengendalikan bahkan merusak kekuasaan dikendalikan oleh negara melalui pelbagai regulasi yang diciptakannya. Tak jarang, regulasi kepartaian dibuat sangat ambiguistik, dimana terjadi perbedaan pengaturan antara satu jenis peraturan perundang-undangan dengan yang lainnya. UU No. 3 Tahun 1985 patut dijadikan contoh betapa setiap pegawai negeri sipil mestinya dapat menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, namun dalam pengaturan yang lain, pemerintah mewajibkan seluruh PNS untuk menjadi bagian dari Golongan Karya, bukan partai lainnya.

Daftar Pustaka

- Mukthie, AbdulFadjar, 2006. *Partai Politik dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: in-Trans Publishing.
- K., Benny Harman, 1997. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Cetakan pertama, Jakarta: ELSAM.
- Thaib, Dahlan, 1993. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty.
- Feith, Herbert & Castles, Lance, Editor, 1988. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, Jakarta: LP3ES.
- Komisi Pemilihan Umum, 2006, *Dokumen Pemilihan Umum dari Masa ke Masa*, Jakarta.
- Mahfud, Moh.MD, 2006. *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan ketiga, Jakarta: LP3ES.
- Masoed, Mohtar, 1998. *Hak-Hak Politik dalam Masyarakat Hegemonik : Pokok-Pokok Fikiran*, Makalah dalam diskusi di LBH Yogyakarta, 23 September 1984 dalam Moh.Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Liddle, William , 1992. *Partaisipasi dan Partai Politik Indonesia pada awal orde Baru*, Jakarta: Grafiti.

TINJAUAN TEORETIS SISTEM PEMILU (MEMOTRET SISTEM PEMILU 2009)

Jayanti Puspitaningrum

Abstract

Electoral process is an collection of methods or the manner of citizens in choosing their representatives in the parliament. Electoral process is an essential element of an democracy country since the electoral process bring a great impact to the proportionality of general election is result and also the party system, mainly those which regulate the maximum number of political party. The adopted system of 2009 general election also bring the new perspective in Indonesian's democracy.

Keyword: electoral process, party system, political party, general election

Pendahuluan

Pemilihan Umum merupakan bentuk legitimasi yang diberikan rakyat kepada partai politik maupun perseorangan untuk mewakilinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam Undang-Undang No 10 tahun 2008 menyebutkan Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.¹ Untuk menciptakan Pemilu yang demokratis dan berkualitas, diperlukan instrumen atau metode dalam pelaksanaan pemilu tersebut.

¹ Terdapat dalam UU No 10 tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPRD, dan DPD Bab 1 Ketentuan Umum

Sistem pemilu merupakan bagian dari pemilu yang mempunyai peranan yang penting dalam pelaksanaan dan menciptakan pemilu yang jujur dan adil. Sistem pemilihan umum merupakan rangkaian aturan dimana:² (1) pemilih mengekspresikan preferensi politik mereka, dan (2) suara dari para pemilih diterjemahkan menjadi kursi. Selanjutnya Sigit Pamungkas menguraikan sistem pemilu adalah seperangkat atau metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu lembaga perwakilan.³ Dalam demokrasi perwakilan, sistem pemilu menjadi elemen sangat penting yang turut mengkonstruksi struktur sistem politik. Perubahan sebuah sistem pemilu kepada sistem yang lain akan berpengaruh pula pada struktur politik yang ada seperti yang ada dalam sistem kepartaian dan spektrum representasi.⁴ Selain yang diungkapkan oleh Sigit pamungkas, Lijphart dalam buku Politik Indonesia menjelaskan bahwa manakala sebuah lembaga perwakilan rakyat, apakah itu DPR ataupun DPRD dipilih, maka sistem pemilihan mentransfer jumlah suara kedalam jumlah kursi. Sementara itu, pemilihan presiden, gubernur, bupati, yang merupakan representasi tunggal dalam pemilihan, dasar jumlah suara yang diperoleh menentukan siapa yang menang, dan siapa yang kalah. Dengan melihat kenyataan seperti itu, maka betapa pentingnya sistem pemilihan dalam sebuah proses politik (pemilu).

Di negara Indonesia, pemilu berlangsung secara periodik dan kontinyu yaitu setiap lima (5) Tahun sekali. Dalam kurun waktu tersebut, sistem pemilu yang diberlakukan pun tidak mutlak sama dari periode pemilu yang satu dengan pemilu yang lain. Hal ini disebabkan sistem pemilu yang akan digunakan harus sesuai dengan perkembangan zaman dan proses politik menuju negara yang demokratis. Perdebatan tentang sistem pemilu tersebut membawa implikasi terhadap sistem apa yang akan digunakan pada pemilu 2009, pemilu ketiga pasca jatuhnya rezim Suharto.

² Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: JIP. UGM,2009), hlm. 13.

³ *ibid*

⁴ *Ibid*, hlm 13

Permasalahan

Dari uraian singkat diatas dapat ditarik beberapa permasalahan yaitu bagaimana tinjauan teoritis tentang sistem pemilihan umum, dan sistem apa yang digunakan di negara Indonesia dalam penyelenggaraan pemilu 2009.

Sistem Pemilihan Umum dan Elemen Sistem Pemilihan Umum

Pada dasarnya sistem pemilu di negara yang satu dengan negara lain berbeda. Berlakunya sistem pemilu pada suatu negara dilatarbelakangi oleh sistem politik negaranya sehingga belum tentu sistem pemilu yang ada di negara satu dengan negara lain dapat diberlakukan.

Elemen sistem pemilu

Dalam ilmu politik, sistem Pemilihan Umum sebagai satu kumpulan metode atau cara warga masyarakat dalam memilih wakil mereka. Pentingnya keberadaan sistem politik akan mempengaruhi perilaku pemilih dan hasil pemilu, sehingga selain sistem pemilu dapat mempengaruhi representasi politik dan sistem kepartaian juga merupakan elemen penting dalam sebuah demokrasi. Ada beberapa hal yang terkait dengan elemen atau unsur Sistem Pemilu, adalah sebagai berikut: penyuaaran, besar distrik, formula pemilihan, dan ambang batas.

1. Penyuaaran.

Penyuaaran adalah tata cara yang harus diikuti pemilih yang berhak menentukan suara. Jenis penyuaaran dibedakan menjadi dua tipe. Pertama kategorikal, yaitu pemilih hanya memilih satu partai atau calon. Kedua, ordinal, yaitu pemilih memiliki kebebasan lebih dan menentukan urutan dari partai atau calon yang diinginkan. Adapun negara-negara yang menganut kategorikal yakni, Yordania, Kanada dan Finlandia. Sedangkan negara-negara yang menggunakan menganut ordinal yaitu Australia, Perancis, dan Irlandia.

Teknis penyuaaran dapat dilakukan dengan dua cara. *Pertama*, dengan menuliskan nama partai atau calon yang dipilih dalam kertas suara. *Kedua* dengan mencoblos/

melobangi dan sejenisnya tanda gambar atau nama yang dipilih.

Tabel di bawah menunjukkan contoh pembagian sistem pemilu berdasarkan struktur kertas suara

	Kandidat	Partai	Keduanya
Kategorikal	FPTP (Kanada) SNTV (Jordania) Proporsional Daftar Terbuka (Finlandia)	<i>Party Block</i> (Singapura) Proporsional Daftar Tertutup (Namibia)	<i>Parallel Vote</i> (Jepang) Proporsional Daftar Terbuka (Denmark) MMP (Jerman)
Ordinal	AV (Australia) SDP (Perancis) Block Vote (Maladewa) STV (Irlandia)	SDP (Mali)	SDP (Ukraina) Proporsional Daftar Bebas (Swiss)
Keduanya			STV (Senat Australia)

Sumber: *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, (Stockholm, Swedia, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997)

2. Besar distrik (*District Magnitude*)

Distrik adalah wilayah geografis suatu negara yang batas-batasnya dihasilkan melalui suatu pembagian untuk tujuan pemilihan umum. Dengan demikian luas sebuah distrik dapat sama besar dengan besar wilayah administrasi pemerintahan, dapat pula berbeda.

Adapun dimaksud dengan besar distrik adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu distrik pemilihan. Besar distrik bukan berarti berapa jumlah pemilih yang ada dalam distrik tersebut. Berdasarkan definisi tersebut maka kita dapat membedakan distrik menjadi distrik beranggota tunggal (*single member district*) dan distrik beranggota jamak (*multi member*

district).

Selanjutnya distrik beranggota jamak dapat dikelompokkan menjadi

jumlah kursi yang diperebutkan	sub kategori
2 – 5	distrik kecil
6 – 10	distrik sedang
> 10	distrik besar

Besar distrik berpengaruh terhadap tingkat kompetisi partai dalam memperebutkan kursi. Semakin besar *magnitude* sebuah distrik maka semakin rendah kompetisi partai untuk memperebutkan kursi parlemen. Sebaliknya semakin kecil *magnitude* sebuah distrik maka semakin ketat kompetisi partai untuk memperebutkan kursi. Tingkat kompetisi tersebut berhubungan dengan peluang partai untuk mendapatkan kursi. Partai kecil akan lebih terlindungi di distrik yang *magnitude*-nya besar. Sebaliknya, jika *magnitude*-nya kecil, maka partai yang memperoleh 10 % dari total suarapun tidak akan memiliki peluang.⁵ Relasi antara besar distrik dengan tingkat kompetisi partai ini terjadi karena dalam setiap besar distrik didalamnya mengandung ambang batas efektif.

3. Electoral Formula

Electoral Formula adalah bagian dari sistem pemilihan umum yang membicarakan penerjemahan suara menjadi kursi. Termasuk di dalamnya adalah rumus yang digunakan untuk menerjemahkan perolehan suara menjadi kursi, serta batas ambang pemilihan (*electoral threshold*). Formula pemilihan ini akan menentukan alokasi kursi yang akan diberikan kepada masing-masing partai yang akan

⁵ Affan Ghaffar, *Politik Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 259.

dibahas.⁶

4. Ambang Batas

Threshold yaitu tingkat minimal dukungan yang harus diperoleh sebuah partai untuk mendapatkan perwakilan. *Threshold* yang dimaksud ini juga ada yang berupa *electoral threshold* dan *parliamentary threshold*.

KLASIFIKASI SISTEM PEMILU

Sistem pemilu merupakan tawar-menawar antara berbagai macam prinsip karena tidak ada sistem yang memenuhi semua prinsip secara lengkap. Hal ini disebabkan tidak ada sistem yang netral, karena semuanya mengandung resiko ketidakadilan secara politis maupun sosial.

Dalam hal klasifikasi sistem pemilu ini dapat dibedakan menjadi tiga tipe, adalah sebagai berikut:

1. Sistem Mayoritas/pluralitas

Mahfud MD⁷, menjelaskan Sistem Distrik ditentukan atas kesatuan geografis dimana setiap geografis yang disebut distrik hanya memilih seorang wakil. Sehingga, sistem ini mengatur, dalam hal untuk dapat terpilih dalam suatu daerah pemilihan (distrik), seorang kandidat atau beberapa orang kandidat harus memenangkan jumlah tertinggi dari suara yang sah, atau dalam beberapa varian, mayoritas dari suara yang sah, atau dalam beberapa varian, mayoritas dari suara yang sah dalam distrik tertentu. Sistem ini meliputi:

- *First Past The Post (FPTP)*
- *Block Vote and Party Block Note*
- *Alternative Vote*
- *Two Round*

2. Sistem Representasi Proporsional (RP)

Dengan menggunakan distrik-distrik wakil majemuk, jumlah wakil yang terpilih untuk suatu distrik ditentukan

⁶ *Ibid.* hlm 256

⁷ Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 86.

oleh persentase surat suara sah yang diraih oleh partai atau kandidat peserta pemilu dalam distrik tersebut. Sistem ini meliputi:

- Representasi Proporsional Daftar
- *Mixed Member Proportional*
- *Single Transferable Vote*

3. Sistem Semi Proporsional

Dalam sistem ini, partai politik yang tidak mendapat dukungan suara terbanyak masih dapat memperoleh perwakilan. Namun sistem ini tidak dirancang untuk memberikan alokasi perwakilan dengan persentase suara yang diperoleh partai politik dengan sistem RP. Sistem ini meliputi: Paralel

- *Single Non Transferable Vote* (SNTV)
- *Limited Vote* (LV)

DAMPAK SISTEM PEMILU

Adanya pilihan sistem pemilu di suatu negara akan membawa dampak yang sangat signifikan, baik dampak yang sifatnya kekurangan dan kebaikan dalam pembangun politik. Sistem-sistem pemilu ini bukan merupakan aktor yang pasif dan netral dalam proses pemilihan perwakilan dan tipe sistem pemilihan yang digunakan akan memiliki dampak yang besar terhadap hal-hal seperti: pertama, jumlah partai politik, hubungan antara rakyat dan wakil rakyat yang dipilih, struktur internal partai-partai politik, struktur, kesinambungan dan fungsi badan administrasi pemilihan, kabinet yang dibentuk dan konsensus dalam badan legislatif.

SISTEM PEMILU RI DALAM PEMILU 2009

Adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 turut serta membawa perubahan terhadap sistem ketatanegaraan negara Indonesia. Perubahan UUD 1945 yang dilakukan tersebut dikarenakan UUD 1945 tidak lagi sesuai dengan perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Salah

satunya yang berkaitan dengan Pemilu. Dalam sepanjang sejarah, negara ini telah melakukan pemilihan presiden secara langsung yang mengikutsertakan rakyat didalamnya. Perubahan penyelenggaraan pemilu tersebut juga membawa implikasi terhadap sistem Pemilu.

Pada dasarnya sistem pemilu yang diberlakukan di suatu negara tidak secara keseluruhan memilih sistem yang sama, karena belum tentu suatu negara yang mempunyai karakter sama akan menganut sistem pemilu yang sama. Hal ini disebabkan setiap negara harus menyesuaikan sistem politik di negara tersebut dan kepentingan-kepentingan yang ingin dikedepankan.

Suatu sistem pemilihan umum yang akan dipilih dan diberlakukan dalam suatu negara, harus mempertimbangkan beberapa faktor-faktor dibawah ini, sehingga sistem tersebut dapat menciptakan pemilu yang ideal dan berkualitas.

- Menjamin perwakilan yang terwakili
- Tidak terlalu rumit
- Memberi insentif untuk melakukan kerja sama antara peserta partai politik
- Membantu membentuk pemerintahan yang stabil dan efisien
- Membantu menciptakan oposisi yang sehat
- Menciptakan akuntabilitas publik pemerintah dan wakil-wakil rakyat
- Membantu pertumbuhan partai-partai politik yang mencakup berbagai macam kelompok sosial secara luas.

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang menunjukkan eksistensinya sebagai negara yang mengedepankan proses demokratis. Hal ini dapat dilihat, sebagai negara berkembang telah dua kali melaksanakan pemilihan umum secara langsung dimana partisipasi rakyat ikut serta akan menentukan roda pemerintahan.

Pemilihan Umum yang telah dilaksanakan pada 2004 lalu memegang peranan penting dalam menentukan pijakan

pemerintahan Indonesia menuju Pemilu berikutnya terkait sistem pilihan apa yang dapat digunakan dalam pemilu 2009 ini.

Undang-Undang Paket Politik yang telah disahkan sebagai titik awal perjalanan proses politik di Negara Indonesia, sebagai pilihan yang diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang pro rakyat.

Sistem Pemilihan Umum DPR

Sebagaimana yang telah disebutkan dalam UU No 10 Tahun 2008 bahwa pada pemilu 2009 terdapat penambahan jumlah anggota DPR yang dipilih menjadi 560 orang. Adanya perubahan terhadap jumlah kursi yang akan diduduki oleh wakil rakyat dikarenakan beberapa pertimbangan, *pertama*, adanya penambahan jumlah Propinsi akibat dari proses pemekaran wilayah sehingga akan berpengaruh pada sistem perwakilannya di parlemen. *Kedua*, standarisasi proporsi jumlah penduduk dengan jumlah kursi di parlemen. Secara prinsip, sistem pemilu yang dipakai masih melanjutkan sistem sebelumnya, yaitu sistem meskipun dengan melakukan modifikasi. Konsep representasi atau daerah pemilihan yang dipakai adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi. Untuk pemilu DPR, jumlah kursi diperebutkan disetiap daerah (*district magnitude*) berkisar antara 3 (tiga) sampai dengan 10 (sepuluh). Sementara itu, untuk pemilu DPRD yang diperebutkan di setiap daerah pemilihan berkisar antara 3 s.d 12 kursi.

Dalam menentukan Anggota DPR, setiap partai politik dapat mengajukan calon sebanyak-banyak 120 % (Seratus duapuluh persen), jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap daerah pemilihan. Pada setiap tiga nama calon, Partai harus menyaratkan sekurang-kurangnya 1 calon Perempuan (Kuota 30 % dalam pencalonan).⁸ Dengan demikian, apabila di sebuah daerah pemilihan terdapat 10 kursi yang di perlukan dan partai mengajukan daftar calon dalam jumlah maksimal, yaitu 120 % dari 10 kursi sama dengan 12 calon, partai harus menyatakan sebanyak 4 orang calon perempuan di setiap tiga nama calon.

⁸ Terdapat dalam situs www.google.co.id "Legislatif dan perempuan"

Cara menempatkan calon perempuan bisa di setiap kelipatan tiga ataupun dua. Penempatan calon perempuan dalam parlemen sebelumnya juga dibahas dalam UU Pemilu 2003 dalam Pasal 65 UU No 12/2003 yang menyatakan bahwa setiap partai politik dapat mengajukan calon anggota DPR dan DPRD dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% untuk setiap daerah pemilihan. Ini merupakan awal kemajuan bagi peluang dan peran secara afirmatif bagi peran perempuan.⁹

Di bawah ini adalah tabel yang menjelaskan hubungan antara *District Magnitude* dengan Calon Perempuan dalam Daftar Calon.

Tabel
Hubungan Antara *District Magnitude* dengan
Calon Perempuan dalam Daftar Calon

District Magnitude	Calon Maksimal Yang diajukan (pembulatan keatas) 120 % dari District Magnitude	Jumlah Calon Perempuan yang harus tersedia
3	4	1
4	5	1
5	6	2
6	7	2
7	8	2
8	10	3
9	11	3
10	12	4
11	13	4
12	14	4

Sumber Data : Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Dalam format kertas suara, dicantumkan nama tanda gambar Partai serta daftar calon anggota DPR dari setiap partai berdasarkan nomor urut. Cara penyuaaraan (*balloting*) yang dipakai adalah menandai salah satu diantara gambar Partai, nomor urut calon, atau nama calon.

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia, 2008), hlm. 488.

Seperti yang telah dikemukakan diatas pada prinsipnya, sistem pemilu periodik yang satu dengan yang akan datang tidak mutlak diberlakukan karena selain sebagai penyempurnaan aturan yang sebelumnya juga merupakan pilihan atas kondisi politik negara Indonesia. Hal ini dapat dilihat bahwa Pemilu 2009 ini diatur mengenai ambang batas (*threshold*). Ambang batas memegang peranan yang sangat penting karena akan menentukan kestabilitas pemerintahan dalam suatu negara. Ambang batas (*threshold*) yang diberlakukan saat ini meliputi. Pertama, *electoral threshold*, yaitu syarat partai untuk dapat ikut serta dalam pemilu sebelumnya, sebesar 3 % suara. Kedua *Parliamentary threshold*, yaitu syarat partai untuk dapat diikut sertakan dalam penghitungan kursi DPR, yaitu sebesar 2,5 %. Partai-partai yang perolehan suaranya tidak mencapai 2,5 % tidak dapat menempatkan Wakilnya di DPR. *Parliamentary threshold* ini dijadikan dasar untuk menentukan partai-partai yang tidak diikut sertakan dalam penentuan perolehan kursi partai.

Perhitungan perolehan kursi Partai untuk DPRD tidak berbeda dengan pemilu 2004. sementara itu, pada penentuan perolehan kursi DPR terdapat modifikasi, yaitu menggunakan sistem sisa suara terbesar (*largest remainder*) varian Hare dengan bersyarat. Penentuan perolehan kursi partai dilakukan setelah dilakukan pengurangan suara dari partai-partai yang tidak memenuhi PT dan sisa kursi yang belum habis dibagi pada perhitungan pertama di sebuah daerah pemilihan diberikan kepada partai yang mendapatkan suara lebih dari 50% BPP. Apabila masih terdapat sisa kursi di sebuah daerah pemilihan tetapi perolehan suara sisa partai tidak mencapai 50 % BPP maka suara partai dikumulasikan ditingkat provinsi untuk dibuat bilangan pembagi pemilih baru untuk menentukan partai yang berhak mendapatkan kursi. Secara lebih jelas, berikut adalah mekanisme penentuan perolehan kursi partai:¹⁰

1. Penentuan perolehan jumlah kursi didasarkan atas hasil perhitungan seluruh suara sah dari setiap Partai Politik setelah dikurangi perolehan suara partai-partai yang tidak memenuhi perlementary threshold (PT) sebesar 2,5 %.

¹⁰ Sigit Pamungkas, *Op Cit.* 147

2. Dari hasil penghitungan seluruh suara sah tersebut, yaitu setelah dikurangi suara partai yang tidak lolos PT, dikemudian ditetapkan angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) DPR. Caranya adalah dengan membagi jumlah suara sah Partai dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan.
3. Setelah ditetapkan angka BPP, disatukan penghitungan perolehan kursi sebagai berikut:
 - a. Pertama, membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai di suatu daerah pemilihan dengan DPP, DPR.
 - b. Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua. Caranya adalah dengan membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50 % (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.
 - c. Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan penghitungan tahap kedua, dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap ketiga. Caranya adalah:
 1. Seluruh sisa suara Partai dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan. BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh Partai dengan jumlah sisa kursi (BPP DPR-Provinsi).
 2. Penetapan perolehan kursi Partai pada penghitungan ketiga diberikan kepada partai yang mencapai BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.
 - d. Dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dengan BPP DPR yang baru, penetapan perolehan kursi Partai dilakukan dengan membagikan sisa kursi kepada Partai di provinsi demi satu berturut-turut sampai semua sisa kursi habis terbagi berdasarkan sisa suara terbanyak (*largest remainder*).
 - e. Penetapan perolehan kursi Partai pada penghitungan

ketiga dilakukan bagi daerah pemilihan yang masih memiliki sisa kursi.

- f. Dalam hal daerah pemilihan adalah provinsi maka penghitungan sisa suara dilakukan habis di daerah pemilihan tersebut.

Dari pilihan tersebut adapun implikasi dari penghitungan perolehan kursi tersebut adalah pada penghitungan perolehan suara partai di DPR, partai-partai besar akan diuntungkan dan partai-partai kecil dan menengah akan dirugikan. Sementara itu, pada penghitungan perolehan suara partai di DPRD, partai-partai kecil dan menengah akan diuntungkan karena mereka akan mendapatkan kursi dari alokasi kursi di penghitungan kedua seperti yang umum terjadi dalam pemilu 2004.

Dalam Pemilu 2009, ada beberapa hal yang berbeda dari pemilu yang sebelumnya yaitu terkait dengan penentuan calon jadi di sebuah partai politik yang memperoleh kursi parlemen adalah didasarkan pada sistem suara terbanyak. Penempatan suatu wakil rakyat di parlemen tidak lagi menggunakan sistem nomor urut, sehingga dapat dipastikan nomor urut bukanlah jaminan lolos atau tidaknya caleg dari sebuah partai.

Penggunaan dalam suara terbanyak ini didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-IV/2008¹¹ yang membatalkan ketentuan Pasal 214 Huruf a sampai e Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD yang dipandang bertentangan dengan prinsip konstitusi tentang kedaulatan rakyat. Putusan MK yang hadir pada saat pemilu legislatif akan dilaksanakan membawa pro kontra karena dinilai banyak melanggar proses politik yang telah lama berlaku di Indonesia.

Sebelum putusan MK tersebut keluar, di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 penentuan calon jadi didasarkan pada nomor urut bersyarat kecuali yang bersangkutan memperoleh suara 100 % BPP. Apabila seorang calon mendapat 100 % BPP maka secara langsung ditetapkan menjadi calon jadi. Apabila suara calon tidak mencapai 100 % BPP maka seorang

¹¹ www.mahkamahkonstitusi.go.id

calon sekurang-kurangnya harus memperoleh suara 30 % BPP untuk dapat ditetapkan menjadi calon terpilih. Apabila tidak ada calon yang suaranya mencapai 30 % BPP maka ditetapkan berdasarkan nomor urut murni. Secara lebih detail, berikut adalah mekanisme penetapan calon jadi anggota DPR dan DPRD pada Pemilu 2009 sebelum keluar putusan MK, yaitu:

- a. Calon terpilih anggota DPR dan DPRD ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % dari BPP.
- b. Dalam hal calon yang memenuhi 30 % BPP jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut yang lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30 % dari BPP.
- c. Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi 30 % BPP dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut yang lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30 % dari BPP.
- d. Dalam hal calon yang memenuhi 30 % BPP jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut.
- e. Dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Dari mekanisme tersebut kelihatan bahwa rezim nomor urut tetap menjadi faktor penting bagi penentuan calon jadi terutama empat situasi. Pertama dalam hal calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % dari BPP jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik. Kedua ketika terdapat dua calon atau lebih yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % dari BPP jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu. Terakhir, dalam hal

tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh per seratus) dari BPP. Meskipun demikian, setiap calon baik di nomor urut kecil dan besar harus “berkeringat” mendapatkan 30 % BPP supaya aman mendapatkan kursi. Peluang mereka yang berada di nomor kecil akan tertutup ketika ada calon lain yang mendapatkan 30 % BPP.

Sistem Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Daerah

DPD adalah lembaga baru di dalam lembaga legislatif yang pada penyelenggaraan pemilu 2004 ikut serta dalam pemilu untuk yang pertama kali. Untuk pemilihan umum anggota DPD digunakan sistem distrik tetapi dengan wakil banyak (4 kursi untuk setiap provinsi). Sedangkan dalam pemilu 2009 sistem untuk pemilihan DPD juga tidak berbeda pada pemilu 2004.

Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, faktor persebaran suara menjadi calon jadi. Calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya diseluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.

Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Dalam hal sistem pemilu yang diberlakukan pada Pemilu 2009 adalah sistem yang digunakan pada pemilu 2004 lalu. Sistem pemilu yang diberlakukan yaitu sistem pemilu dua putaran (two round system)¹² artinya kalau pada putaran pertama tidak ada calon yang memperoleh suara minimal yang ditentukan, akan diadakan putaran kedua dengan peserta dua pasang calon dengan perolehan suara terbanyak. Selain dengan sistem dua putaran kemudian di kombinasikan dengan distribusi geografis suara. Pasangan calon terpilih adalah pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (mayoritas mutlak) dengan sedikit suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Apabila tidak ada yang mencapai tersebut maka berlaku ketentuan sebagai berikut:¹³

- 2 (dua) Pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh

¹² Miriam Budiardjo, *Op.Cit* hlm 484

¹³ Data diperoleh dari situs www.kpu.go.id

rakyat secara langsung dalam pemilu

- Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 2 (dua) Pasangan calon, kedua Pasangan Calon tersebut dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan wakil presiden
- Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 3 (dua) Pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang
- Dalam hal perolehan suara terbanyak kedua dengan jumlah yang sama diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas dan berjenjang.

Dalam hal yang berkaitan dengan proses pencalonan menuju hari-H pemilihan presiden dan wakil presiden, diatur beberapa hal yang tidak diatur dalam pemilu 2004.

Pertama, larangan menarik dukungan dan mengundurkan diri. Bagi partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon presiden dan wakil presiden dilarang menarik calonnya dan atau Pasangan calon yang telah ditetapkan oleh KPU. Bagi kandidat presiden dan wakil presiden juga dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai Pasangan Calon oleh KPU. Bagi Kandidat Presiden dan wakil Presiden juga dilarang untuk mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPU, naik seorang dari pasangan calon maupun Pasangan Calon. Apabila ada partai politik atau gabungan partai politik menarik Pasangan Calon atau seorang dari Pasangan Calon maka ia tidak dapat mengusulkan calon pengganti.

Kedua, pengaturan tentang calon yang berhalangan tetap. Ditentukan bahwa apabila salah satu calon atau Pasangan calon berhalangan tetap sejak penetapan calon sampai pada saat dimulainya kampanye, Partai politik atau gabungan Partai politik

yang Pasangan Calonnya berhalangan tetap, dapat mengusulkan Pasangan Calon Pengganti kepada KPU paling lama tiga hari sejak Pasangan Calon berhalangan tetap.

Ketiga, pengaturan tentang debat kandidat. Ditentukan bahwa sebagai bagian kampanye dilakukan debat antar kandidat sebanyak lima kali.

Kesimpulan

Dari uraian diatas Sistem Pemilihan Umum merupakan sesuatu yang sangat penting dalam sebuah negara demokrasi perwakilan, karena sistem pemilihan membawa konsekuensi yang sangat besar terhadap proporsionalitas hasil pemilihan. Secara umum sistem Pemilihan Umum terdiri dari Sistem Distrik, Sistem Proporsional dan campuran. Ada beberapa kriteria untuk menilai suatu sistem pemilu yaitu, akuntabilitas, keadilan, keterwakilan, menciptakan pemerintahan yang efektif dan akomodatif.

Dalam sistem pemilu khususnya sistem pemilu negara Indonesia, meliputi sistem pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, dan Presiden dan Wakil Presiden. Sistem Pemilu 2009 masih melanjutkan sistem pemilu terdahulu, walaupun ada beberapa hal yang berbeda. Dalam Pemilu DPR 2009 masih menggunakan sistem proporsional dengan melakukan beberapa modifikasi, sama halnya dengan sistem DPD yang masih mempertahankan sistem 2004 yaitu sistem distrik berwakil banyak, dan pada pemilihan presiden dan wakil presiden menggunakan sistem dua putaran dengan ada beberapa aturan main (teknis) yang berbeda pada pemilu sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Affan Ghaffar, 2005, *Politik Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Assat. 2003. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia dalam Masa Peralihan*. Yogyakarta: Bulan Bintang.
- Apter, David, 1985. *Pengantar Analisa Politik*. Terjemahan Setiawan Abadi. Jakarta: LP3ES.
- MD, Mahfud, 1993. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta :UII Press.
- Pamungkas, Sigit, 2009. *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: JIP. UGM.
- Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945
- Indonesia, Undang-Undang No 13 Tahun 2003
- Indonesia, Undang-Undang No 10 Tahun 2008
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-IV/2008
- [www. mahkmamahkonsitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)

PARTISIPASI PEREMPUAN DI LEGISLATIF MELALUI KUOTA 30% KETERWAKILAN PEREMPUAN DI PROVINSI KALIMANTAN SELATAN

Lies Ariany

Abstract

For a nation development, existence and role of woman need to be care. Not only this existence, but also the goality of the role. If woman participation connected with political field, woman has given an opportunity through affirmative policy with minimum 30% representative in parliament, so in the future woman empowerment will be succeeded.

The result of this research are; first the 30% quota for woman participaton are a temporary affirmative and positive discrimination to increase woman participation, until the number of woman representative in national, provincial and district parliament achieved. Although the regulation has legitimate woman participation by 30% quota, in general election 2004, woman representative in parliament especially in provincial and district parliament only 11,8% (under 30 %). Second, woman participation on legislative drafting are very important to prevent discrimination and injustice for woman, because only woman knows their need better then man. But, in other hand infact the number of woman representative in parliament less than 30 %, make woman participation on district parliament is very insignificant. This problem also caused in legislative drafting a regional regulation divided in very phases, and because the number of woman is very limited, so woman cannot participate in all phases.

Keyword: woman participation, woman representative and legal drafting

A. Pendahuluan

Apabila dilihat dalam kenyataan masih terlihat perempuan itu termarginalkan. Dengan adanya kondisi yang bersifat kultural (terkait dengan nilai budaya patriarkal) dan sekaligus bersifat struktural (dimapankan oleh tatanan sosio politik yang ada) tersebut, maka diperlukan tindakan pemihakan yang jelas dan nyata guna mengurangi kesenjangan gender di berbagai bidang pembangunan. Untuk itu pemerintah telah menetapkan prioritas dan arah kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan terkait dengan pemberdayaan perempuan yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, dimana salah satu dari prioritas dan arah kebijakannya adalah meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik.

Terkait dengan bidang politik sebenarnya telah diamanatkan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% di lembaga legislatif, seperti tertuang dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang kemudian di ubah dengan Pasal 53 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur tentang tata cara pengajuan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dalam wacana ilmiah politik berkaitan dengan semua kegiatan dalam suatu negara yang menyangkut proses pengambilan keputusan, pengaturan dan pelaksanaan kehidupan warganya untuk mencapai kehidupan yang sejahtera, adil dan makmur. Dengan pengertian ini, politik berkaitan langsung dengan aspek kehidupan sehari-hari yang dialami oleh semua warga masyarakat, termasuk perempuan. Sehingga perlu dicermati lebih jauh keterkaitan jumlah perempuan yang terlibat dalam kegiatan politik terhadap kebijakan-kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan dan dijalankan. Berdasarkan fakta-fakta yang diungkapkan di atas, penulis tertarik untuk meneliti dan mengangkatnya dalam

bentuk tulisan untuk itu permasalahan yang akan diangkat yakni pertama, apakah partisipasi perempuan yang duduk di DPRD Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Kalimantan Selatan sudah memenuhi kuota 30% perwakilan perempuan seperti yang ditentukan dalam Undang-Undang Pemilu? Kedua, Bagaimanakah partisipasi perempuan yang duduk di DPRD Kabupaten/Kota terhadap pengambilan keputusan dalam pembentukan Peraturan Daerah di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan?

B. Metode

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah pertama, metode pendekatan yuridis normatif¹. Sedangkan spesifikasi penelitian dalam penelitian ini adalah termasuk deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif² yang menyangkut permasalahan yang diangkat oleh penulis.

Untuk pengumpulan data dalam penelitian ini data dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan berupa data skunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Kemudian penulis juga melakukan wawancara. Untuk memperoleh data primer. Untuk pemilihan wilayah penelitian di ambil wilayah 4 (empat) wilayah Kabupaten dan Kota. Yakni Kota Banjarmasin, Kota Banjarbaru, Kabupaten Tanah Laut dan Kabupaten Barito Kuala. Bahan hukum yang telah di inventarisir baik bahan hukum primer, sekunder dan tersier, termasuk juga informasi yang diperoleh dianalisis dengan menggunakan metode analisis normatif-kualitatif.

¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 97-98.

² *Ibid*, hlm. 98.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Partisipasi Perempuan Dilihat Dari Kuota 30% Keterwakilan Perempuan Di DPRD

Partisipasi dalam sistem politik merupakan tugas yang kompleks dan menantang, khususnya bagi sektor-sektor masyarakat yang secara tradisional terpinggirkan. Perempuan mewakili salah satu kelompok yang dirugikan sebagai akibat dari peran-peran yang diterjemahkan secara sosial dan budaya dan hubungan antara laki-laki dan perempuan dalam ranah-ranah produktif, reproduktif dan politik.³

Dengan duduknya perempuan di legislatif khususnya DPRD Kabupaten/Kota maka perempuan di tuntut untuk mampu menyumbangkan pemikiran yang strategis bagi perbaikan nasib dan mampu mengakomodasi kebutuhan perempuan di daerahnya sendiri. Serta mampu menghasilkan kebijakan-kebijakan yang mendukung kearah kemajuan bangsa ini dan daerah pada khususnya. Bicara kebijakan adalah bicara wilayah kekuasaan, wajar ketika perempuan tidak bisa menentukan sebuah kebijakan karena secara faktual perempuan tidak punya kekuasaan baik formal maupun informal.

Ditetapkannya kuota 30% dari daftar calon anggota parlemen (DPR, DPRD provinsi, kabupaten dan kota) untuk perempuan pada bulan Februari 2003 merupakan capaian terbaik gerakan perempuan tahun, sekalipun banyak kalangan feminis pesimistis dengan pelaksanaan kuota. Pemberian kuota ini adalah tindakan berpihak kepada kelompok yang tadinya terpinggirkan (*affirmative action*) merupakan persyaratan minimal yang dibutuhkan untuk membendung ketimpangan.⁴

Adanya kuota 30% bagi perempuan sejalan dengan Pasal 4 Konvensi CEDAW yang berbunyi “tindakan afirmatif adalah langkah-langkah khusus sementara yang dilakukan untuk mencapai persamaan kesempatan dan perlakuan antara laki-laki dan perempuan”. Pengertian awalnya bahwa hukum dan

³ Debby Prabawati, *Quo Vadis Perempuan Dalam Politik*, (Jakarta: Makalah, 2004), hlm. 1.

⁴ Salahuddin Wahid, *Peran Politik Perempuan Indonesia Antara Kesempatan Dan Kemampuan*, (Jakarta: Makalah), hlm. 2.

kebijakan mensyaratkan dikenakan kepada kelompok tertentu melalui pemberian kompensasi berupa keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang proporsional.

Itulah sebabnya mengapa mematok kuota 30% bagi keterwakilan perempuan di legislatif dalam pemilu 2004 dianggap sangat penting dalam rangka tindakan afirmatif (*affirmative action*) guna memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi perempuan berkiprah dalam politik. Basis pemikiran lainnya adalah keyakinan bahwa dengan maju ke ruang publik dan menduduki tempat-tempat strategis pada pengambilan keputusan adalah satu-satunya cara agar kepentingan perempuan terwakili. Di sisi lain, keterlibatan perempuan dalam pengambilan kebijakan diharapkan mampu membawa masyarakat Indonesia pada perubahan sistem yang berkeadilan dan menciptakan *good governance*. Diyakini, masuknya perempuan dalam pengambilan keputusan menjadi sangat penting dalam rangka menciptakan dunia yang baru, "dunia" yang bebas diskriminasi.⁵

Adanya ketentuan bagi 30% keterwakilan perempuan merupakan momentum bagi kaum pergerakan perempuan untuk mempertegas hak-hak politik kaum perempuan melalui sistem kuota yang dimulai di Indonesia sesudah reformasi pada saat Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang memuat kuota 30% keterwakilan perempuan disahkan yang mana dalam Pasal 65 ayat (1) menyatakan "Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

Namun dalam kenyataannya, Ketentuan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD tidak sepenuhnya dapat terlaksana di Provinsi Kalimantan Selatan karena dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dari daftar calon anggota DPRD Kabupaten terlihat belum sepenuhnya memenuhi ketentuan kuota 30%.

⁵ Jurnal Perempuan 34, *op. cit.*, hlm.4.

Tabel. 1
Daftar Calon Tetap Anggota DPRD Kabupaten/Kota

DPRD Kabupaten/ Kota	Perempuan		Laki-Laki		Jumlah
	Jumlah	%	Jumlah	%	
Banjarmasin	197	29,40	473	70,60	670
Banjarbaru	128	35,96	228	64,04	356
Tanah Laut	71	23,43	232	76,57	303
Barito Kuala	97	29,04	233	70,60	330
TOTAL	493	29,72	1.166	70,28	1.659

Pemilu 2004 telah menunjukkan bagaimana besarnya kekecewaan para aktivis dan caleg perempuan karena dalam kenyataannya dilapangan adanya ketentuan kuota 30% ini belum memenuhi harapan. Sebenarnya ketentuan Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 awal perjuangan sebagai “pintu masuk” ke legislatif namun ketentuan ini hanyalah bersifat sukarela (*voluntary*) karena tidak ada dicantumkan sanksi apabila ketentuan pasal ini tidak dilaksanakan.

Sehingga hal ini juga berdampak pada hasil pemilu 2004, Khusus untuk Provinsi Kalimantan Selatan sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat di lihat bahwa jumlah anggota DPRD perempuan untuk Kabupaten/Kota masih di bawah kuota 30%. Untuk jelasnya dapat di lihat pada tabel di bawah ini.

Tabel. 2
Perbandingan Anggota DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan Berdasarkan Jenis Kelamin

Nama Kabupaten/Kota	Jumlah Anggota DPRD (Orang)				Jumlah Laki-laki dan Perempuan
	Laki-Laki		Perempuan		
Banjarmasin	41	91,1 %	4	8,9 %	45
Banjarbaru	23	92 %	2	8 %	25
Tanah Laut	25	83,33%	5	16,67%	30
Barito Kuala	23	85,2 %	4	14,48 %	27
Jumlah Seluruhnya	112	88,19%	15	11,81%	127

Sistem kuota tetap tidak mampu menambah keterwakilan perempuan di DPRD. Dimasukkannya kuota 30% bagi

keterwakilan perempuan pada kenyataannya tidak banyak membantu meningkatkan keterwakilan perempuan di legislatif. Walaupun dalam pemilu legislatif tahun 2004 telah menggunakan sistem kuota namun fakta dilapangan dari hasil penelitian menunjukkan bahwa porsi keterwakilan perempuan ditingkat legislatif khususnya di DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan seperti hasil penelitian baru 11,81% dan ini masih sangat kecil tidak mencapai angka 30%.

Kendati berbagai perangkat hukum telah melegitimasi partisipasi politik bagi perempuan namun sampai saat ini antara perempuan dengan dunia politik masih merupakan dua hal yang tidak mudah dipertautkan satu dengan lainnya. Dunia politik selalu diasosiasikan dengan ranah publik yang lebih dekat dengan laki-laki, mengingat kehidupan sosial tidak bisa dipisahkan dengan akar budayanya dimana mayoritas masyarakat yang masih kental dengan budaya patriarki. Dalam konteks budaya semacam ini dominasi laki-laki atas berbagai peran di masyarakat dan di ranah publik tidak terelakkan.⁶

Dengan demikian sebenarnya pemilihan umum merupakan momentum strategis untuk meningkatkan tatanan kehidupan yang lebih demokratis dan transparan di mana perempuan dapat berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan politik di lembaga legislatif. Menjelang pemilu 2009, isu kesetaraan gender kembali mencuat. Semua "pintu" proses politik dijaga untuk menyertakan perempuan. Dengan adanya "tindakan khusus sementara" bagi perempuan untuk duduk dilegislatif memberikan ruang lebih luas kepada perempuan untuk berkesempatan terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Tindakan khusus itu sekaligus untuk menyuarakan aspirasi perempuan yang selama ini dirasakan sangat kurang.⁷ Ketentuan mengenai kuota 30% keterwakilan perempuan untuk bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota kembali dimasukkan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Pasal 53.

⁶ Romany Sihite, *Perempuan, Kesetaraan Dan Keadilan Suatu Tinjauan Berwawasan Gender*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), hlm.158.

⁷ Sidik Pramono, *Berhitung Jalan Buat Perempuan*, http://www.watchindonesia.org/Kompas_30.04.08.htm, diakses 6 Juni 2008.

Melihat kenyataan inilah maka dari segi hukum ketentuan mengenai 30% keterwakilan perempuan di legislatif semakin dipertegas dalam Undang-Undang Pemilu, jika sebelumnya dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang berbunyi "Setiap Partai Politik peserta pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%". Maka dalam ketentuan Undang-Undang Pemilu yang baru Pasal 53 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang berbunyi "Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud Pasal 52 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan". Jadi ketentuan mengenai kuota 30% dalam undang-undang pemilu yang sekarang sudah merupakan keharusan apalagi dengan di tambah dengan ketentuan Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang merupakan jawaban perlunya perempuan masuk dalam "nomor jadi".

Terkait dengan ketentuan Pasal 55 ayat (1) maka ketentuan tersebut tidak berlaku sejak keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan Pasal 214 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu adalah inkonstitusional. Inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan

anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil.

Dengan demikian, sesuai dengan keputusan Mahkamah Konstitusi maka dalam penentuan calon legislatif yang terpilih di dasarkan pada suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing calon legislatif. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak;

Jadi walaupun menerapkan sistem *zipper* dengan menempatkan calon perempuan pada setiap tiga calon maka tidak menjamin perempuan dengan nomor urut kecil bisa mendapatkan kursi di legislatif karena berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 tersebut penentuan anggota legislatif didasarkan pada suara terbanyak yang ditentukan menurut urutan suara terbanyak. Oleh karena itu lolos atau tidaknya calon anggota legislatif perempuan untuk duduk di legislatif tergantung dari pemilih.

2. Partisipasi Perempuan Terhadap Pengambilan Keputusan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di DPRD

Budaya, sistem sosial, sistem politik hingga masalah kemiskinan masih menjadi tembok penghalang yang kokoh dalam partisipasi perempuan. Makanya, dibutuhkan sebuah usaha yang lebih strategis agar dapat mengubah kondisi-kondisi tersebut. Memasuki wilayah strategis berarti memasuki wilayah pengambilan kebijakan alternatif yang “bersahabat” dengan

perempuan.⁸ Salah satu cara yang dipilih adalah perempuan masuk dalam pengambil kebijakan dan legislasi atau dengan memperkuat kontrol dan akses perempuan di wilayah tersebut. Dengan memasuki wilayah pengambil kebijakan dan legislasi adalah aspek yang menentukan arah pembangunan. Jika menginginkan keadilan pengaturan sumber daya bagi laki-laki dan perempuan secara adil maka salah satu jalan yang diambil adalah ikut terlibat secara langsung dalam setiap proses pengambilan keputusan di legislatif.

Namun apabila melihat kenyataan yang ada dilapangan dari jumlah keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten/Kota yang masih di bawah 30% maka dari segi kuantitas kepentingan perempuan belum terwakili sepenuhnya. Karena secara logika semakin banyak jumlah perempuan di DPRD maka akan semakin banyak kepentingan perempuan dapat terakomodasi.

Apalagi jika masalah partisipasi perempuan di DPRD ini dikaitkan dengan mekanisme pembentukan peraturan daerah yang ada di DPRD. Maka dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa mekanisme pembentukan peraturan daerah di DPRD Kabupaten/Kota tidak berbeda karena semuanya melalui mekanisme yang sama dalam hal pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD.

Melihat mekanisme pembentukan peraturan daerah di DPRD maka sebenarnya diharapkan perlunya partisipasi perempuan di setiap tahapan pembentukan peraturan daerah tersebut. Dengan sedikitnya perempuan yang duduk di DPRD maka dapat dikatakan bahwa dalam tahapan pembentukan peraturan daerah tersebut tidak semua anggota DPRD perempuan dapat terlibat di dalamnya ini sebagai konsekuensi dari rendah partisipasi perempuan di DPRD Kabupaten/Kota.

Dari hasil penelitian bahwa ada komisi di DPRD seperti di Komisi I DPRD Kota Banjarmasin dan Komisi III Kota Banjarbaru yang tidak mempunyai perwakilan anggota DPRD perempuan. Jadi pada saat rancangan peraturan daerah tersebut di bahas di tingkat komisi maka di situlah diperlukan peran aktif

⁸ Jurnal Perempuan 34, *op. cit.*, hlm. 84.

dari semua anggota komisi atau gabungan komisi yang terkait dengan pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut. Karena sedikitnya jumlah anggota DPRD Perempuan yang duduk di DPRD Kabupaten/Kota maka tidak semua komisi ada keterwakilan perempuan.

Begitu pula pada saat di bentuk panitia khusus yang membahas rancangan peraturan, dengan sedikitnya jumlah perempuan yang ada di DPRD jelas sangat berpengaruh terhadap pembentukan panitia khusus tersebut. Sehingga sangat kecil kemungkinan bagi anggota DPRD perempuan untuk turut terlibat dalam panitia khusus apalagi tidak semua anggota DPRD terlibat dalam panitia khusus tersebut.

Demikian pula halnya ketika sebuah rancangan peraturan daerah itu di bahas di masing-masing fraksi. Karena tidak setiap fraksi memiliki anggota DPRD perempuan maka pada saat pembahasan di tingkat fraksi pun akan mengalami hambatan karena kurangnya suara perempuan yang ada di fraksi. Tanpa ada partisipasi perempuan pada semua tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah tersebut maka isu kesetaraan pada pelaksanaan pembangunan tidak dapat sepenuhnya dapat tercapai karena isu kesetaraan dan keadilan itu haruslah di lihat pada perspektif yang seimbang antara laki-laki dan perempuan. Selain itu pula partisipasi perempuan dalam pengambilan kebijakan di legislatif di pandang sebagai suatu kondisi yang diperlukan agar kepentingan perempuan dipertimbangkan.

Rendahnya partisipasi perempuan dalam pembuatan kebijakan di tingkat daerah dan ketiadaan perspektif gender dalam pembuatan kebijakan termasuk pembentukan peraturan daerah maka dapat menimbulkan konsekuensi yang dapat merugikan rakyat khususnya perempuan. Artinya kebijakan desentralisasi yang dijalankan tanpa melibatkan perempuan belum sepenuhnya mampu mengakomodir kepentingan perempuan terutama kepentingan perempuan yang ada di daerah tersebut.

Keterwakilan ini baru pada tataran kuantitas, belum menyangkut aspek kualitas, artinya secara kuantitas saja perempuan tidak terwakili bagaimana dengan kualitas yang

dimiliki oleh perempuan tersebut. Padahal hampir setengah jumlah massa pemilih pada setiap pemilu adalah perempuan dan sangat ironis pula jumlah yang besar ini tidak sampai mencapai angka 30%. Dari hasil wawancara penulis terhadap ketua DPRD Kabupaten Tanah Laut beliau mengatakan bahwa pada umumnya perempuan turut aktif dalam setiap pembahasan peraturan daerah namun tidak semua anggota DPRD perempuan vokal dalam menyuarakan aspirasi rakyat. Jika dilihat dari segi kehadiran pada saat pembahasan peraturan daerah anggota DPRD perempuan memang lebih rajin, namun apabila rapat-rapat dewan dilaksanakan pada waktu malam maka anggota DPRD tidak dapat sepenuhnya bisa mengikuti dan menghadiri sidang karena sebagai seorang ibu, perempuan juga mempunyai tanggungjawab terhadap keluarga dan anak-anaknya karena seperti yang diungkapkan oleh Mutmainnah anggota DPRD Kota Banjarmasin, kesulitan mereka dalam mengikuti pembahasan peraturan daerah tersebut apabila jadwal sidang yang tidak tepat waktu dari jadwal yang telah ditetapkan apalagi kalau sampai larut malam. Inilah salah satu kendala yang dihadapi seorang perempuan ketika harus membagi waktu antara kesibukan di luar rumah dengan keluarga.

Ketika perempuan kurang dapat memaksimalkan keterlibatannya secara aktif dalam pembentukan peraturan daerah maka perempuan dapat dikatakan telah menghilangkan kesempatan yang dimilikinya untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan perempuan serta mempengaruhi kebijakan yang di buat tersebut. Inilah kenapa pentingnya keterlibatan perempuan secara aktif dalam setiap tahapan pembentukan peraturan daerah.

Agaknya perlu dipikirkan secara lebih mendalam lagi bahwa sesungguhnya yang dibutuhkan bagi kemajuan bangsa Indonesia di masa depan bukan sekedar memenuhi kuota 30% tersebut melainkan bagaimana mempersiapkan perempuan dengan memberikan fasilitas dan kesempatan yang memadai sehingga dapat turut serta aktif ke dunia politik, untuk itu diharapkan kuantitas perempuan akan meningkat di legislatif dengan diiringi kualitas sumber daya perempuan. Sehingga di masa

depan tidak lagi ditemukan wakil-wakil perempuan di legislatif yang hanya menjadi pelengkap semata. Sebab yang diperlukan oleh bangsa ini bukan hanya perempuan dalam arti fisik semata, melainkan perempuan yang memiliki komitmen dan kemauan pada upaya pemberdayaan perempuan, perempuan yang dapat menyuarakan kepentingan dan memperjuangkan kepentingan perempuan secara khusus dan kepentingan masyarakat secara umum. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis terungkap bahwa anggota DPRD Kabupaten/Kota baik yang laki-laki maupun perempuan mempunyai hak suara yang sama untuk menyampaikan aspirasi masyarakat, jadi tergantung dari anggota DPRD tersebut untuk menggunakan kesempatan ini atau tidak. Anggota DPRD tersebut adalah wakil-wakil rakyat jadi sudah sepatutnya membela kepentingan-kepentingan rakyat.

D. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat di tarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Perangkat hukum telah melegitimasi partisipasi perempuan melalui kuota 30% namun ternyata dari hasil pemilu tahun 2004 keterwakilan perempuan di legislatif khususnya DPRD Kabupaten/Kota di Provinsi Kalimantan Selatan masih jauh di bawah kuota 30% karena perempuan yang duduk di DPRD Kabupaten/Kota baru 11,81%.
2. Melihat kenyataan bahwa jumlah perempuan yang duduk di DPRD tidak memenuhi kuota 30% maka sangat kecil keterlibatan perempuan dalam pembentukan peraturan daerah di DPRD. Hal ini karena dalam pembentukan peraturan daerah terbagai dalam tahapan-tahapan dan karena keterbatasan jumlah perempuan maka tidak di semua tahapan pembentukan peraturan daerah dapat melibatkan perempuan.

2. Saran

1. Hendaknya perempuan juga perlu mendirikan partai politik yang khusus perempuan sehingga dapat total

- memperjuangkan kepentingan perempuan.
2. Perempuan perlu meningkatkan kualitas dan kemampuan dirinya, sehingga perempuan duduk di legislatif bukan karena ingin memenuhi kuota 30% semata tetapi karena perempuan yang duduk di legislatif memang memiliki kemampuan untuk memperjuangkan kepentingan umum dan kepentingan perempuan pada khususnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Prabawati, Debby, 2004. *Quo Vadis Perempuan Dalam Politik*, Jakarta: Makalah.
- Hanitjo, Ronny Soemitro, 1988. *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sihite, Romany, 2007. *Perempuan, Kesetaraan Dan Keadilan Suatu Tinjauan Berwawasan Gender*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Jurnal Perempuan 34, "Politik dan Keterwakilan Perempuan", 2004.
- Wahid, Salahuddin *Peran Politik Perempuan Indonesia Antara Kesempatan Dan Kemampuan*, Jakarta: Makalah.

KEWENGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM SENGKETA PEMILU LEGISLATIF (Sebuah Pembelajaran Dalam Mewujudkan dan Menjaga Kedaulatan Rakyat)

Agus Wijayanto Nugroho. SH

Abstract

General election, performed directly by the people, is a form of people sovereignty for democratic government that is based on principles of direct, free, secret, faithful, and fair. Therefore, Mahkamah Konstitusi (The Constitutional Court) has been assigned with the constitutional authorities such as stated on Article 24C Section (1) UUD 1945 to examine cases at the first and the last level with its final decision in deciding over disputes on the result of general election.

Keyword: general election, constitutional court, constitutional authorities

Pendahuluan

Pemilu sebenarnya bukan barang baru. Siapa saja tahu pemilu, termasuk di pelosok desa sekalipun. Tapi kita tanya, apa arti dan tujuan serta sistemnya pemilu, masing-masing orang akan menjawab berbeda. Proses transformasi politik yang diawali dengan runtuhnya rezim otoritarian menuju tatanan politik yang demokratis merupakan suatu perubahan yang sangat mendasar. Demokrasi dimaksudkan sebagai upaya membangun struktur dan sistem serta pengelolaan kekuasaan yang didasarkan atas kedaulatan rakyat. Proses tersebut memerlukan waktu yang panjang karena harus dimulai dari hal yang sangat sederhana, misalnya bagaimana melakukan pencontrengan dalam memilih

wakil-wakil mereka sampai dengan membutuhkan perilaku budaya demokrasi yang menghargai perbedaan, mengembangkan toleransi, bersikap akuntabel serta dapat menerima kekalahan, serta tidak berlaku sewenang-wenang bagi yang memperoleh kemenangan. Hal itu memerlukan suatu proses panjang, kesabaran dan ketekunan serta kerja keras untuk mewujudkan suatu *nation* yang utuh, kuat serta demokratis. Salah satu agenda yang penting dalam proses perubahan politik adalah menyelenggarakan pemilihan umum.¹

Menurut paham negara demokrasi modern, Partai Politik (Parpol), Pemilihan Umum (Pemilu) dan Badan Perwakilan Rakyat merupakan tiga institusi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Setiap partai politik akan selalu berusaha untuk memperoleh dukungan rakyat yang besar pada saat Pemilihan Umum agar Badan Perwakilan Rakyat di dominasi oleh partai politik yang bersangkutan.²

Pemilihan Umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem politik demokrasi. Oleh sebab itu, tujuan Pemilihan Umum sendiri tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi, dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat. Kesemuanya itu dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.

Pada dasarnya ada tiga tujuan dalam pemilihan umum. *Pertama*, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*). *Kedua*, pemilihan umum juga merupakan mekanisme memindahkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi atau kesatuan masyarakat tetap terjamin. *Ketiga*, pemilihan umum merupakan sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap

¹ J. Kristiadi, *Jalan Panjang dan Berlaku Menuju Demokrasi (sebuah Pengantar)* lihat dalam Koirudin, *Profil Pemilu 2004*, (Pustaka Pelajar, 2004), hlm.12

² B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Press, 2003), hlm. 207.

negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.³

Bahwa sesuatu hal yang perlu ketahui bahwa Pemilu merupakan perwujudan dari demokrasi. Ada berbagai macam istilah demokrasi yang kita kenal diantaranya: Demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi, yang menurut asal kata berarti “rakyat yang berkuasa” atau *government or rule by the people*. (Kata Yunani *demos* yang berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa).⁴

Hal tersebut terlihat dari pendapat Sargent yang mensyaratkan demokrasi adanya keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan, adanya persamaan hak di antara warga negara, adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan pada atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara, adanya sistem perwakilan yang efektif, dan akhirnya adanya system pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip ketentuan mayoritas.⁵

Austin Ranney berpendapat bahwa kedaulatan umum, yaitu pemberian kekuasaan tertinggi kepada rakyat dalam pembuatan keputusan politik; persamaan politik; konsultasi umum atau publik; dan kekuasaan mayoritas.⁶ Definisi yang sekalipun umum namun lebih bersifat komparatif diberikan oleh Arend Lijphart. Dengan membandingkan praktek demokrasi di dunia pertama dengan dunia ketiga. Lijphart mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai perpaduan antara pengakuan dan penghargaan terhadap keanekaragaman (pluralitas) dengan terpilihnya stabilitas politik dan pemerintahan.⁷

³ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Grasindo, 1992), hlm. 181-182.

⁴ Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2001), hlm. 53.

⁵ Lyman Tower Sargent, *Ideologi-ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis Komparatif*, terj. A. R. Henry Sitanggang, (Jakarta: Airlangga, 1987), hlm. 29-50.

⁶ Austin Ranney, *Governing : An Introduction to Political Science*, (Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall International, inc, 1990), hlm. 112-118.

⁷ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, (Yale University Press, New Haven dan London, 1980), hlm. 3-24

Masih dalam kerangka pendefisian yang bersifat umum dan menyeluruh, Amien Rais memaparkan adanya sepuluh kriteria demokrasi antara lain;

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan;
2. Persamaan di bidang hukum;
3. Distribusi pendapatan secara adil;
4. Kesempatan pendidikan yang sama;
5. Empat macam kebebasan yaitu kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan persurat kabaran, kebebasan berkumpul dan kebebasan beragama;
6. Ketersediaan dan keterbukaan informasi;
7. Mengindahkan *fatsoen* (tata karma politik);
8. Kebebasan individu;
9. Semangat kerjasama; dan
10. Hak untuk protes.⁸

Pelaksanaan pemilu yang dilakukan akan menjadi tolok ukur apakah sistem dan mekanisme demokrasi yang telah dibangun oleh negara benar-benar dapat bekerja selain itu pemilu juga menjadi awal untuk membentuk pemerintahan yang demokratis dan dapat membawa kemajuan serta kesejahteraan rakyatnya. Pemilu merupakan proses politik yang melibatkan partai politik, rakyat dan melibatkan negara. Partai politik merupakan wadah bagi aspirasi masyarakat. Peran aktif masyarakat dapat membawa implikasi bahwa pemerintahan yang dijalankan mendapat legitimasi yang kuat dari rakyatnya. Partai politik dalam Pemilu akan sangat signifikan guna menghasilkan pemerintahan yang kuat dan demokratis.

Legitimasi Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Sengketa Pemilu

Keberadaan Mahkamah Konstitusi atau MK yang diadopsi melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 (2001) tidak sekadar sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) atau

⁸ Amien Rais, *Demokrasi dan Proses Politik*, Pengantar untuk buku *Demokrasi dan Proses Politik*, seri pertama, (Jakarta : LP3ES,1986), hlm. xvi-xxv.

penafsir konstitusi (*the sole interpreter of constitution*). Lebih jauh dari itu, MK juga dibebani kewajiban untuk melindungi hak asasi manusia (*the protection of human rights*) dan mengawal demokrasi (*the guardian of democracy*) dalam kerangka negara hukum (*the rule of law*).

Terkait dengan kewenangan MK dalam sengketa pemilu telah diamanatkan dalam Pasal 24C ayat (1) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Sehingga berdasarkan pasal tersebut jelas bahwa salah satu kewenangan MK adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selanjutnya Berdasarkan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dimaksud pemilihan umum adalah pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagaimana lebih lanjut ditur dalam Pasal 74 UU MK ayat (2) menyebutkan Permohonan hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum 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 pemilihan umum di suatu daerah pemilihan.

Dalam UU Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPRD, dan DPD Pasal 259 ayat (1) menyebutkan “Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, Peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara

oleh KPU kepada Mahkamah Kostitusi.” Serta Pasal 259 ayat (3) menyebutkan: KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut menjadi legitimasi MK dalam menjalankan salah satu kewenangannya dalam mewujudkan pemilihan umum secara langsung oleh rakyat yang merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis.

Tatacara Pengajuan Keberatan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) di Mahkamah Konstitusi

Tatacara pengajuan keberatan terhadap penetapan hasil Pemilu yang diatur dalam Pasal 74 sampai dengan Pasal 79 UU MK menyangkut PHPU Anggota DPR, DPD, dan DPRD memuat:

- a. Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Daerah peserta pemilihan umum; pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan partai politik peserta pemilihan umum. (Pasal 74 ayat 1 UU MK).
- b. Permohonan hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang mempengaruhi: Terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah; Penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden; Perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan. (Pasal 74 ayat 2 UU MK)
- c. Permohonan hanya dapat diajukan dalam jangka waktu paling lambat 3 X 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak Komisi Pemilihan Umum mengumumkan penetapan hasil pemilihan umum secara nasional. (Pasal 74 ayat 3 UU MK)
- d. Dalam permohonan yang diajukan, pemohon wajib menguraikan dengan jelas tentang: kesalahan hasil

- penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon; dan permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon. (Pasal 75 UU MK)
- e. Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada Komisi Pemilihan Umum dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. (Pasal 76 UU MK)
 - f. Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima. (Pasal 77 ayat 1 UU MK)
 - g. Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. (Pasal 74 ayat 2 UU MK)
 - h. Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud, Mahkamah Konstitusi menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar. (Pasal 77 ayat 3 UU MK)
 - i. Dalam hal permohonan tidak beralasan amar putusan menyatakan permohonan ditolak. (Pasal 77 ayat 4 UU MK)
 - j. Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai permohonan atas perselisihan hasil pemilihan umum wajib diputus dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, dalam hal pemilihan umum anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Pasal 78 huruf b UU MK)

- k. Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai perselisihan hasil pemilihan umum disampaikan kepada Presiden. (Pasal 79 UU MK)

Mengingat begitu sumirnya hukum acara PHPU yang diatur dalam UU MK, maka sesuai kewenangan yang diberikan Pasal 86 UU MK, diterbitkanlah berbagai Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK), untuk PHPU pada Pemilu 2009 telah diterbitkan PMK No. 16 Tahun 2009 untuk PHPU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Terkait dengan tata cara permohonan diatur dalam Pasal 6 PMK No. 16 Tahun 2009 yang menyebutkan :

1. Permohonan pembatalan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional oleh KPU hanya dapat diajukan oleh peserta Pemilu dalam jangka waktu paling lambat 3 X 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak KPU mengumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. (Pasal 6 ayat 1)
2. Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah dalam 12 (dua belas) rangkap setelah ditandatangani oleh:
 - a. Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal dari dewan pimpinan pusat atau nama yang sejenisnya dari Partai Politik Peserta Pemilu atau kuasanya;
 - b. Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal dari dewan pimpinan atau nama yang sejenisnya dari partai politik lokal atau kuasanya; atau
 - c. calon anggota DPD peserta Pemilu atau kuasanya.
3. Permohonan yang diajukan calon anggota DPD dan/atau partai politik lokal peserta Pemilu DPRD dan DPRK di Aceh dapat dilakukan melalui permohonan online, e-mail, atau faksimili, dengan ketentuan permohonan asli sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sudah harus diterima oleh Mahkamah dalam jangka waktu 3 X 24 jam terhitung sejak berakhirnya tenggang waktu sebagaimana diatur dalam ayat (1); (Pasal 6 ayat 3)

4. Permohonan sekurang-kurangnya harus memuat nama dan alamat pemohon, termasuk nomor telepon (kantor, rumah, *handphone*), nomor faksimili, dan/atau *e-mail*; uraian yang jelas tentang: kesalahan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon; Permintaan untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut pemohon. (Pasal 6 ayat 4)
5. Pengajuan permohonan harus disertai dengan alat bukti yang mendukung permohonan (Pasal 6 ayat 5) seperti sertifikat hasil penghitungan suara, sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan dalam setiap jenjang penghitungan suara, berita acara penghitungan suara beserta berkas pernyataan keberatan peserta Pemilu pada setiap jenjang penghitungan suara, serta dokumen-dokumen tertulis lainnya setelah dibubuhi materai cukup dan dilegalisasi.

Mengenai tindak lanjut Putusan MK mengenai PHPU, Pasal 259 ayat (3) UU 10 tahun 2008 telah memuat ketentuan bahwa KPU beserta jajarannya wajib menindaklanjuti Putusan MK tentang PHPU.

Mengingat pelaksanaan wewenang memutus sengketa hasil pemilu terkait dengan pelaksanaan tahapan pemilu sebelumnya, serta terkait pula dengan kesiapan pihak-pihak yang akan bersengketa, MK telah menjalin koordinasi dengan berbagai lembaga, antara lain dengan KPU, Bawaslu, partai politik, dan Mahkamah Agung. Koordinasi tersebut akan dilanjutkan secara intensif dengan makin dekatnya pelaksanaan pemilu serta diperluas dengan lembaga-lembaga lain yang terlibat dan memiliki peran dalam penyelenggaraan pemilu. Untuk memberikan pelayanan terbaik kepada semua pihak dalam perkara perselisihan hasil pemilu, sekaligus untuk memberikan akses yang mudah dan cepat kepada keadilan dan pengadilan, telah dioperasikan pula sarana *video conference*.

Melalui sarana tersebut dapat dilakukan konsultasi perkara secara *online*, pendaftaran perkara *online*, penyampaian

dokumen *online*, persidangan jarak jauh, serta akses risalah dan putusan secara *online*. Dari segi teknis tersebut, MK telah menyiapkan perangkat untuk *video conference* di 34 Fakultas hukum Perguruan Tinggi Negeri untuk persidangan jarak jauh. Dengan perangkat ini, MK tidak perlu turun langsung ke daerah-daerah dan masyarakat di daerah juga tidak harus ke Jakarta untuk mengurus sengketa pemilu.

Ruang lingkup Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) dan Keadilan Substantif

Dalam Pasal 74 ayat (2) UU MK mendefinisikan tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Permohonan adalah perselisihan mengenai penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum 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 pemilihan umum di suatu daerah pemilihan.

Pasal 258 UU Nomor 10 tahun 2008 tentang PEMILU merumuskan pengertian perselisihan hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagai berikut

- (1) Perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional.
- (2) Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu.

Dari ketentuan Pasal 74 ayat (2) UUMK *jo* Pasal 258 UU 10/2008 dapat disimpulkan bahwa:

- a. Perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara

- Peserta Pemilu (parpol, perseorangan calon anggota DPD) dan KPU sebagai penyelenggara Pemilu;
- b. Yang diperselisihkan adalah penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional oleh KPU;
 - c. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional dimaksud harus mempengaruhi:
 - 1) perolehan kursi parpol di suatu daerah pemilihan; atau
 - 2) terpilihnya calon anggota DPD.

Dengan demikian meskipun antara Peserta Pemilu dan KPU terdapat perselisihan mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, namun apabila secara signifikan tidak mempengaruhi perolehan kursi parpol di suatu daerah pemilihan, atau terpilihnya calon anggota DPD, maka hal tersebut tidak dapat dijadikan objek sengketa perselisihan hasil Pemilu.

Melihat realitas aturan seperti itu undang-undang nampaknya membatasi masalah PHPU hanya pada persoalan perselisihan angka-angka perolehan suara Peserta Pemilu yang ditetapkan oleh KPU, sehingga tidak mencakup proses yang mempengaruhi hasil perolehan suara, seperti berbagai pelanggaran administratif dan pelanggaran pidana Pemilu. Seolah-olah MK hanya diminta mengoreksi kalkulasi suara yang telah dilakukan oleh KPU dan jajarannya dengan mengabaikan berbagai pelanggaran dalam proses Pemilu (*electoral process*). Padahal, kedudukan dan fungsi MK sebagaimana dijelaskan dalam UU MK adalah menjaga atau mengawal konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi (Penjelasan Umum UU MK). Mengawal konstitusi berarti termasuk pula menjaga/mengawal agar asas-asas Pemilu yang “Luber dan Jurdil” dipatuhi baik oleh Penyelenggara Pemilu maupun Peserta Pemilu, bahkan juga seluruh insitusi yang terkait Pemilu.⁹

Dalam UU 10 tahun 2008 telah menyediakan mekanisme

⁹ M. Akil Mochtar, makalah dalam Workshop tentang Pemilu: “Pendidikan Politik bagi Pemilih Pemula” yang diadakan Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia bekerja sama dengan Hanss Seidel Foundation. Yogyakarta, 21 Maret 2009

penyelesaian berbagai pelanggaran pemilu, baik administratif maupun pidana, bahkan Pasal 257 ayat (1) UU 10 tahun 2008 telah menentukan bahwa kasus pelanggaran pidana Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu. Akan tetapi, dari pengalaman MK menangani PHPU tahun 2004 dan PHPU Pemilu tahun 2008 menunjukkan bahwa berbagai pelanggaran Pemilu, baik administratif maupun pidana tidak tertangani di institusi yang berwenang menanganinya.

Dalam hal terjadi demikian, MK tentunya akan mengedepankan status dan fungsinya sebagai pengawal Konstitusi, *in casu* mengawal “**asas luber dan jurdil**” yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, menggali kebenaran dan keadilan materiil, tidak semata-mata prosedural, yaitu apakah pelanggaran-pelanggaran Pemilu tersebut dilakukan secara sistemik dan massif, serta signifikan mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilu, sehingga dapat mengubah perolehan kursi atau pemenang Pemilu.¹⁰

Pendapat senada juga di sampaikan Moh. Mahfud MD yang memberikan ulasan bahwa perdebatan tentang tugas hakim sebagai penegak hukum dengan tunduk pada bunyi undang-undang dan tugasnya sebagai penegak keadilan meski harus keluar dari ketentuan undang-undang, merupakan isu klasik. Kini, sudah tidak ada lagi garis antara tradisi *civil law* yang menjadikan hakim hanya sebagai corong undang-undang dan tradisi *common law* yang menjadikan hakim sebagai pembuat keadilan hukum meski harus melanggar undang-undang. Keduanya dianggap sebagai kebutuhan yang saling melengkapi.¹¹

Berdasar UUD 1945 hasil amandemen, Pasal 24 Ayat 1 menyebutkan, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan “hukum” dan “keadilan”. Pasal 28D Ayat 1 juga menegaskan, setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan,

¹⁰ *ibid*

¹¹ Moh Mahfud MD, Penegakan Keadilan di Pengadilan, <http://cetak.kompas.com/read/xml/2008/12/22/00320827/penegakan.keadilan.di.pengadilan> di akses tanggal 28 April 2009

dan "kepastian hukum yang adil". Jadi, tekanannya bukan pada kepastian hukum saja, tetapi kepastian hukum yang adil.

Saat konstitusi diamandemen, prinsip itu ditekankan dalam UUD 1945 karena di masa lalu, upaya menegakkan kepastian hukum sering dijadikan alat untuk mengalahkan pencari keadilan. Atas nama kepastian hukum, pencari keadilan sering dikalahkan dengan dalil yang ada dalam undang-undang; Padahal saat itu, banyak undang-undang yang berwatak konservatif, elitis, dan positivistik-instrumentalistik atau sebagai alat membenarkan kehendak penguasa. Itu sebabnya, saat melakukan amandemen UUD 1945 dengan amat sadar kita menegaskan prinsip penegakan keadilan ke dalam konstitusi dalam proses peradilan. Para hakim didorong untuk menggali rasa keadilan substantif (*substantive justice*) dimasyarakat daripada terbelenggu ketentuan undang-undang (*procedural justice*).¹²

Bagi Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai pengawal konstitusi, demokrasi, dan hukum, keharusan mencari keadilan substansial ini selain dibenarkan UUD 1945 juga dimuat dalam UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 45 Ayat 1 berbunyi, "Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasar Undang UUD Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim.". Pasal itu menyebutkan, bukti dan keyakinan hakim harus menjadi dasar putusan untuk menegakkan keadilan substantif, apalagi jika pihak yang berperkara jelas-jelas meminta *ex aequo et bono* (putusan adil)¹³

¹² Moh Mahfud MD, *loc.cit*

¹³ *Ibid.* Hal tersebut juga merupakan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa Pilkada Jawa Timur tahun 2008 baca dalam Putusan Sidang MK nomor 41-PHPU.D-VI-2008 hal tersebut terlihat sebagai berikut :

- Meskipun dalil Pemohon berdasarkan posita dan petitum permohonannya tidak konsisten dan tidak terbukti secara formal, akan tetapi secara materiil telah terjadi pelanggaran ketentuan Pilkada yang berpengaruh terhadap perolehan suara kedua Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pilkada Provinsi Jawa Timur Putaran II
- Pelanggaran sistematis, terstruktur dan masif yang terjadi di daerah pemilihan Kabupaten Sampang, Kabupaten Bangkalan, dan Kabupaten Pamekasan yang bertentangan dengan konstitusi khususnya pelaksanaan Pilkada secara demokratis, terbukti secara sah dan meyakinkan, sehingga oleh karenanya Pasangan Calon yang terbukti melakukan pelanggaran tidak boleh diuntungkan oleh pelanggarannya, dan sebaliknya Pasangan Calon lainnya tidak boleh dirugikan;
- Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan

Keadilan menurut John Rawls pada dasarnya merupakan sebuah *fairness*, atau yang disebut *pure procedural justice*. Dari gagasan itu, teori keadilan Rawls mengaksentuasikan pentingnya suatu prosedur yang adil dan tidak berpihak yang memungkinkan keputusan-keputusan politik yang lahir dari prosedur itu mampu menjamin kepentingan semua orang. Lebih jauh, *fairness* menurut Rawls berbicara mengenai dua hal pokok, pertama, bagaimana masing-masing dari kita dapat dikenai kewajiban, yakni dengan melakukan segala hal secara sukarela persis karena kewajiban itu dilihat sebagai perpanjangan tangan dari kewajiban natural (konsep *natural law*) untuk bertindak adil, kedua, mengenai kondisi untuk apakah institusi (dalam hal ini negara) yang ada harus bersifat adil. Itu berarti kewajiban yang dituntut pada institusi hanya muncul apabila kondisi yang mendasarinya (konstitusi, hukum, peraturan-peraturan dibawahnya) terpenuhi.¹⁴

Ada tiga klaim moral dalam teori keadilan Rawls, yaitu pertama, klaim penentuan diri, yakni masalah otonomi dan independensi warga negara, kedua, distribusi yang adil atas

Suara Pemilukada Provinsi Jawa Timur Putaran II harus dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang mengenai Hasil Penghitungan Suara di Kabupaten yang terkena dampak pengaruh pelanggaran dimaksud;

- *Dalam mengadili perkara ini, Mahkamah tidak dapat dipasung hanya oleh ketentuan undang-undang yang ditafsirkan secara sempit, yakni bahwa Mahkamah hanya boleh menilai hasil Pemilukada dan melakukan penghitungan suara ulang dari berita acara atau rekapitulasi yang dibuat secara resmi oleh KPU Provinsi Jawa Timur, sebab kalau hanya berpedoman pada hasil penghitungan suara formal yang dibuat oleh Termohon tidak mewujudkan kebenaran materil sehingga akan sulit ditemukan keadilan;*
- *Untuk menegakkan keadilan substantif dan untuk memberi manfaat dalam penegakan demokrasi dan konstitusi yang harus dikawal oleh Mahkamah, dengan mempertimbangkan semua alat bukti yang diajukan dalam persidangan, maka Mahkamah dapat memerintahkan pemungutan suara ulang dan/atau penghitungan suara ulang di kabupaten-kabupaten dan/atau bagian tertentu lainnya di wilayah pemungutan suara dalam perkara a quo;*
- *Manfaat yang dapat diperoleh dari putusan yang demikian adalah agar pada masa-masa yang akan datang, pemilihan umum pada umumnya dan Pemilukada khususnya, dapat dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil tanpa dicerai oleh pelanggaran serius, terutama yang sifatnya sistematis, terstruktur, dan masif. Pilihan Mahkamah yang demikian masih tetap dalam koridor penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada dan bukan penyelesaian atas proses pelanggaran sehingga pelanggaran-pelanggaran atas proses itu sendiri dapat diselesaikan lebih lanjut melalui jalur hukum yang tersedia;*

¹⁴ <http://okthariza.multiply.com/journal/item/12>

kesempatan, peranan, kedudukan, serta barang dan jasa milik publik (*primary social goods*), dan ketiga, klaim yang berkaitan dengan beban kewajiban dan tanggungjawab yang adil terhadap orang lain. Dengan kata lain konsep keadilan berkaitan dengan distribusi hak dan kewajiban demi sebuah apa yang dinamakan Rawls *a well-ordered society*. Untuk mewujudkan itu, Rawls menekankan pentingnya pengakuan terhadap hak-hak politik warga. Di pihak lain ia juga menekankan keadilan sebagai *fairness* yang menuntut semua anggota masyarakat, demi kepentingan hak-hak diatas, untuk bersedia memikul beban kewajiban dan tanggung-jawab yang sama serta tunduk pada konstitusi yang berlaku.¹⁵

Kesimpulan dan saran

Pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis dan Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bukan sesuatu yang mustahil untuk mewujudkan harapan rakyat untuk Pemilu yang menghasilkan pemimpin yang senantiasa memikirkan kehidupan rakyat. Maka sudah selayaknya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang diamanatkan dalam Pasal 24C ayat (1) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 untuk menyelesaikan PHPU senantiasa menggali rasa keadilan substantif (*substantive justice*) dimasyarakat dari pada terbelenggu ketentuan undang-undang (*procedural justice*).

¹⁵ *ibid*

Daftar Pustaka

- Kristiadi, J., 2004. *Jalan Panjang dan Berliku Menuju Demokrasi (sebuah Penantar)* lihat dalam Koirudin, Profil Pemilu 2004, Pustaka Pelajar.
- Hestu, B. Cipto Handoyo, 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Press.
- Surbakti, Ramlan, 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo.
- Budiharjo, Miriam, 2001. *Dasar-dasar ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Tower, Lyman Sargent, 1987. *Ideologi-ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis Komparatif*, terj. A. R. Henry Sitanggang, Jakarta: Airlangga.
- Ranney, Austin, 1990. *Governing : An Introduction to Political Science*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall International, inc.
- Lijphart, Arend, 1980. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven dan London.
- Rais, Amien, 1986. *Demokrasi dan Proses Politik*, Pengantar untuk buku *Demokrasi dan Proses Politik*, seri pertama, Jakarta: LP3ES.
- M. Akil Mochtar , makalah dalam Workshop tentang Pemilu: “ Pendidikan Politik bagi Pemilih Pemula” yang diadakan Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia bekerja sama dengan Hanss Seidel Foundation. Yogyakarta, 21 Maret 2009
- Moh Mahfud MD, Penegakan Keadilan di Pengadilan, <http://cetak.kompas.com/read/xml/2008/12/22/00320827/penegakan.keadilan.di.pengadilan> di akses tanggal 28 April 2009
- <http://okthariza.multiply.com/journal/item/12>

PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERSELISIHAN HASIL PEMILU

M. Taufik Hidayat

Abstract

Political parties which had participated in general election, and election has been a party of democraton for finding a leader nation from fairness and legal competian politic, and then can be have authority to build the nation. On election political parties always have many problem, that's one is a conflict intern and ekstern on election political parties competion, and from that problem must do a solution and a judge to finish it. Mahkamah konstitusi is a court to take the election political parties, and mahkamah konstitusi must be have a destination to justificate that election political parties problem with legally, transparency and justice oriented.

Keyword : election, Political case, mahkamah konstitusi, vonis and legal of justice

A. Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga baru di bidang yudisial pada umumnya, dan sebagai lembaga keadilan dan penegakkan hukum dibidang konstitusi atau peraturan perundang-undangan pada khususnya. Lembaga ini adalah salah satu harapan pencari keadilan untuk dapat menebalkan kembali kepercayaan rakyat pada hukum. Meski tergolong baru, lembaga ini telah dituntut banyak oleh masyarakat Indonesia untuk dapat menyelesaikan masalah terkait ketatanegaraan, khususnya berkenaan dengan peraturan perundang-undangan

atau pertentangan (*antinorm*) antar peraturan perundang-undangan dan kewenangan lainnya adalah penyelesaian perselisihan hasil pemilu.

Pembentukan hukum di Indonesia kerap dilatarbelakangi adanya kepentingan politis, baik dari penguasa, elit politik, maupun komunitas internasional melalui agenda-agenda pembangunan, dan tidak lagi berorientasi pada kebutuhan sejati rakyat akan keadilan. Sumber daya manusia hukum gagal untuk membendung kepentingan tersebut karena tidak memiliki pandangan, nilai, dan konsepsi kenegaraan yang diresapi dan diperjuangkan bersama dengan teguh. Substansi pembentukan hukum dengan mudah dijadikan “*komoditas*” politik yang dapat diperjualbelikan, tergantung dari golongan terkuat yang menghendakinya. Beberapa pihak menghendaki agar hukum yang mengatur kegiatan ekonomi dibentuk untuk mengakomodasi kepentingan segelintir aktor ekonomi tertentu, tanpa memperhatikan implikasinya terhadap peningkatan kesejahteraan mayoritas rakyat dalam kerangka negara kesejahteraan.¹ Sementara itu, kepentingan politik sibuk untuk membentuk hukum yang mempertahankan posisinya pada lingkaran kekuasaan, namun tidak diarahkan untuk menjamin partisipasi rakyat dalam kerangka negara demokratis sejati.

Untuk mengukuhkan suatu kekuasaan negara biasanya dicari ajaran-ajaran mengenai arti dari pada negara dan kemudian dihubungkan dengan tujuannya. Apakah sebenarnya negara itu diperintah oleh penguasa yang menganggap dirinya sebagai pemimpin, jawaban atas pertanyaan-pertanyaan itu sebenarnya terletak pada arti dari pada negara dan tujuannya, dan keduanya itu berhubungan erat dengan dasar-dasar hukum bagi kekuasaan negara yang diperoleh secara legal politis.²

Pemilu yang diikuti oleh berbagai partai politik dengan berbagai ideologi dan kepentingan adalah bagian penting dalam menciptakan kerangka bernegara dan berbangsa yang dibungkus

¹ Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi, “*Menantikan Kebangkitan Hukum Indonesia*”, (Jakarta : BEM FH UI dan Pusat Penelitian dan Pengkajian mahkamah Konstitusi 2008). Hlm. 7

² Azhary, *Negara Hukum indonesia*, (Jakarta : UI Press, 1995). Hlm. 72.

dengan kebebasan dalam demokrasi, dan tentu saja dalam persaingan pemilu tidak sedikit telah terjadi berbagai konflik kepentingan antar para pihak yang terlibat didalamnya. Meski pemilu kali ini telah banyak ketentuan yang mengaturnya baik dari segi pengaturan hukumnya yaitu adanya Undang-undang pemilu, dan adanya lembaga-lembaga yang dipercaya untuk meminimalisir terjadinya perselisihan hasil pemilu yaitu dengan adanya Komisi pemilihan Umum (KPU) dan Panitia Pengawas pemilu (Panwaslu) tapi pelanggaran pemilu yang berujung pada sengketa pemilu masih marak terjadi. Sampai akhirnya dalam Undang-undang pemilu sendiri telah diamanatkan bahwa perselisihan hasil pemilu dapat diselesaikan dengan cara yang efektif dengan waktu yang efisien yang telah ditentukan undang-undang pemilu dan lembaga Mahkamah Konstitusi sebagai upaya penegakkan hukum dan pencapaian keadilan.

Konflik yang terjadi berkenaan dengan pemilu atau perselisihan yang terjadi dalam pemilu berbagai macam corak dan jenisnya. Mulai dari ketidakpuasan partai politik yang kalah dalam perolehan suara merasa tidak puas dengan KPU atau panwaslu selaku panitia penyelenggara pemilu, sampai pada persoalan "*money politic*", "*Black Campaign*" dan kerancuan Daftar pemilih Tetap (DPT) yang carut marut. Secara garis besar, Indonesia kini dalam krisis multi dimensi yang meliputi : Krisis ekonomi, krisis politik, krisis konstitusi dan yang lebih parah adalah krisis moral.³

Berbagai konflik dan krisis tersebut tidak dapat dipisahkan dari kedudukan dan fungsi hukum. Kaidah hukum pada dasarnya memiliki dua sifat pokok, yaitu disatu sisi bersifat mengatur (*Regelen/ anvulen recht*) dan disisi lain bersifat memaksa (*Dwingen recht*). Yang diatur oleh kaidah hukum adalah perilaku masyarakat untuk menciptakan suasana keteraturan, ketertiban, dan kedamaian (*order and peace*) dalam kehidupan bersama. Sedang sifat memaksa suatu kaidah hukum tercermin dari regulasi dan penerapan sanksi-sanksi secara represif dari institusi penegak hukum (*Law enforcement institution*) bagi setiap orang yang melanggar hukum. Pertanyaan yang muncul

³ Agus Surata dkk, *Runtuhnya Negara Bangsa*, (Yogyakarta : UPN Pers 2002). Hlm. 191.

kemudian, dapatkah hukum ditujukan dan difungsikan sebagai instrument untuk memelihara dan memperkuat integrasi bangsa yang bernuansa multi kultur, sosial dan *interest*.⁴

Untuk itulah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudisial yang menjadi harapan masyarakat pencari keadilan khususnya penegakkan hukum dan keadilan dibidang politik melalui pemilu sangat diharapkan kinerja dan integritasnya serta kapasitas profesionalnya untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu dengan cara yang efektif dan dengan waktu yang efisien, serta ketegasan peran Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudisial yang terlepas dari anasir-anasir politik sekalipun yang diputuskan adalah masalah politik dan perlindungan hak asasi dalam berpolitik dapat memberikan keteraturan dan kepuasaan semua pihak secara konstitusional yang berlaku.

B. Mekanisme Penyelesaian Perselisihan hasil Pemilu Pada MK

Mahkamah Konstitusi (MK) siap melayani dan memproses bila ada kasus perselisihan hasil pemilu dalam Pemilu 2009, setelah rekapitulasi penghitungan manual secara nasional di KPU selesai. Partai politik bisa mengajukan gugatan ke MK setelah selesai rekapitulasi penghitungan manual secara nasional surat suara di tingkat KPU, calon legislator (caleg) yang merasa kurang puas dengan hasil penghitungan hasil pemilu bisa menyampaikan persoalan itu melalui partai politik (parpol) masing-masing, caleg tidak bisa mengajukan gugatannya secara langsung ke MK. Caleg harus melalui parpolnya untuk mengajukan gugatan sengketa pemilu ke MK.⁵

Kemungkinan parpol mengajukan gugatannya adalah setelah hasil rekapitulasi penghitungan surat suara manual secara nasional di tingkat KPU pusat selesai pada saat itu. MK juga sudah menyiapkan peraturan penyelesaian perselisihan hasil

⁴ I Nyoman Nurjaya, *Reorientasi Paradigma Pembangunan Hukum Negara Dalam Masyarakat*, (Malang : Unmuh Pers, 2008) hlm. 23.

⁵ "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu oleh MK". Dalam "www.mahkamahkonstitusi.go.id"

pemilu untuk mengantisipasi bila ada perselisihan berkenaan dengan penghitungan suara maupun dalam hal pelaksanaan pemilu. Dan waktu yang ditetapkan undang-undang pemilu untuk menyampaikan permohonan keberatan ke MK dari hasil final penghitungan suara secara nasional yang dilakukan KPU adalah selama 3 X 24 jam.

Mahkamah Konstitusi (MK) saat ini tengah menyiapkan mekanisme tata cara pengajuan penyelesaian perselisihan hasil pemilu yang akan marak pada Pemilu 2009. Dalam hal tersebut, mekanisme itu harus diumumkan ke publik. Penyelesaian perselisihan hasil pemilu dirancang sangat singkat, seperti pencalonan presiden dan wakil presiden harus selesai dalam 15 hari dan perselisihan mengenai calon legislatif harus selesai dalam 30 hari. Sedang pengajuannya, dimungkinkan untuk didahulukan melalui media massa yang kemudian dilanjutkan secara formal ke MK.⁶

Tata cara permohonan ini akan diumumkan tersendiri karena kemungkinan pengajuan permohonan bisa melalui media massa elektronik sebelum nantinya mengajukan secara tertulis pada MK. Karena persidangan sengketa pemilu membutuhkan persiapan tersendiri, tidak seperti persidangan umum, pengajuan penyelesaian sengketa itu, hanya dapat diajukan oleh pemohon yang jumlahnya terbatas. Mereka yang dapat dikategorikan sebagai pemohon adalah pemimpin parpol peserta pemilu serta pasangan capres dan cawapres yang merasa dirugikan oleh pengumuman KPU. Kemudian dalam hal lain yang dapat dikategorikan sebagai pemohon antara lain adalah pihak perorangan calon anggota DPD.

Untuk membentuk rangkaian penyelesaian perselisihan hasil pemilu yang cepat itu, maka MK membutuhkan tim asistensi hakim konstitusi yang cukup jumlahnya. Selain itu, infra struktur juga tengah disiapkan oleh MK untuk mendukung penyelesaian perselisihan hasil pemilu. Sedang soal prestasi MK yang sudah beberapa tahun berdiri, yakni telah menangani 23 perkara yang 14 di antaranya adalah perkara yang dilimpahkan dari MA. Satu perkara telah diputuskan untuk tidak dapat diterima oleh MK

⁶ *ibid*

karena keterbatasan pengajuan uji materil, dimana yang bisa diajukan adalah setelah adanya perubahan UUD 1945 pada tahun 1999. Perkara tersebut adalah menyoal permohonan uji materiil atas UU No. 14 tahun 1985 pasal 7 ayat (1) huruf g tentang Mahkamah Agung dan 4 lainnya telah diselesaikan dalam bentuk 3 ketetapan dan 1 keputusan konflik perundangan.⁷

Sebagai contoh, UU No. 10 tahun 2008 tentang pemilu sudah ditentukan batas waktu penanganan perkara tindak pidana pemilu. Di penjelasan UU itu tak disebutkan apakah sah atau tidak jika penanganan tindak pidana pemilu telah melebihi batas waktu tertentu. Demikian pula, mengenai tindak pidana pemalsuan dokumen yang ditentukan dalam UU No. 10 tahun 2008 tentang pemilu. Ketentuan ini juga terdapat dalam pasal 263 KUHP. Maka, apabila terjadi kasus tersebut, maka dengan sendirinya berlaku *lex specialist*, walaupun dalam UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu itu ancaman hukumannya lebih ringan maka harusnya Panwaslu harus secara jeli, aktif dan agresif mengidentifikasi segala perkara atau pelanggaran yang terjadi dan kemudian diteruskan kepihak yang berkompeten untuk dapat diproses dalam hal ini salah satunya adalah MK sebagai lembaga yang ditunjuk dan diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Kemudian para aparat penegak hukum juga harus benar-benar mempunyai kesiapan dan pemahaman yang mendalam bahwa Pemilu 2009 ini berbeda dengan pemilu sebelumnya. Demikian pula dengan aturannya yang baru. Oleh karena itu kondisi ini harus benar-benar dapat disikapi dan dipelajari oleh para penegak hukum agar perkara yang terjadi dapat diselesaikan dengan tuntas, jujur dan adil dan berdasarkan aspirasi yang pro rakyat pencari keadilan. Demikian pentingnya keberadaan MK untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu dinegara kita, pada dasarnya adalah wujud tanggung jawab MK dalam hal menjaga keutuhan dan keselarasan peraturan perundang-undangan dinegara kita atau dengan kata lain adalah implementasi pengawalan terhadap keberadaan konstitusi kita.

⁷ *ibid*

Menurut **A.A.H. Truycken**, Undang-undang dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi : (1) hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau, (2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa, (3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang, dan (4) suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.⁸

C. Penyelesaian Perselisihan hasil Pemilu yang Transparan oleh MK

Mahkamah Konstitusi (MK) harus menyelesaikan secara hukum seluruh permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan pemilu secara transparan. Kalau terjadi perselisihan hasil pemilu, MK akan menyelesaikan peradilannya secara transparan. Proses pembuktian dan penilaian atas bukti-bukti akan terbuka untuk umum, sehingga masyarakat maupun partai politik tidak perlu khawatir akan terjadi kekeliruan yang disengaja oleh MK saat mengambil keputusan.⁹

Dalam hal ini juga masyarakat dan elit politik harus bersikap dewasa untuk menerima keputusan rakyat tanpa mencari-cari permasalahan untuk membuat kekisruhan politik, dengan berbagai kekurangan yang ada dalam pelaksanaan Pemilu 2009.

MK seharusnya harus lebih berkonsentrasi untuk berbagai perkara yang masuk agar bisa diselesaikan dengan cepat dan tepat. Pemilu 2009 ini merupakan momentum penting bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Putusan MK dalam Pemilu 2014 nanti diharapkan akan dapat dikongkritkan dalam sistim distrik, atau sekurang-kurangnya sistim proposional terbuka penuh sehingga partai politik tidak menggunakan banyak calon legislatif.

⁸ H. Dahlan Thaib, Jazim hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan hukum Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 14.

⁹ Penyelesaian Sengketa Pemilu oleh MK, dalam " www.mahkamahkonstitusi.go.id "

Pada pemilu kali ini dapat diakui bahwa sistem pemilihan pada Pemilu 2009 tidak bagus. Dari sisi kapabilitas dan kompetensi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga masih kurang. Tetapi, hal tersebut harus dimaklumi karena KPU hanya diberi waktu sangat pendek dan singkat.

D. Putusan MK sebagai Pembelajaran Politik bagi Rakyat

Pendidikan politik bagi warga negara perlu untuk menentukan pilihan politik mereka secara cerdas. Tetapi, pendidikan politik menjadi persoalan ketika ia dilakukan oleh partai politik atau Komisi Pemilihan Umum (KPU). Seharusnya, masyarakat juga melakukan pembelajaran politik dengan melakukan pembelajaran secara horizontal (*horizontal learning*) untuk mengetahui sejauh mana mereka mengetahui lebih jauh kandidat-kandidat yang muncul sekarang ini untuk bisa mewakili aspirasi mereka.

Sekarang sudah muncul inisiatif-inisiatif masyarakat di tengah apatisme masyarakat terhadap pemilu. Kemudian munculnya fenomena golput. Munculnya fenomena orang menjadi frustrasi terhadap persoalan, namun dengan munculnya beberapa inisiatif dari masyarakat untuk mengorganisir dirinya sendiri dan melakukan dialog secara horizontal dengan masyarakat yang lain, sehingga mereka memiliki kriteria yang lebih jelas mengenai apa yang mereka inginkan ke depan.

Putusan MK dalam memeriksa dan mengadili perkara pemilu sangat menentukan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga ini, apalagi terhadap konstitusi dinegara kita, apabila MK tidak memberikan putusan yang dianggap adil dan berpihak pada rakyat, maka rakyat akan selalu menganggap bahwa hukum dan politik adalah suatu hal yang sama dan serupa, yaitu sama-sama berpihak pada penguasa dan elit politik. Padahal tujuan utama pembentukan MK adalah sebagai pilar penegak hukum dan penjaga keselarasan konstitusi dinegara kita.

Konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis, tetapi juga apa yang dipraktikkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara, dan yang diatur itu tidak hanya berkenaan dengan organ negara

beserta komposisi dan fungsinya, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah (*local government*) tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan rakyat atau warga negara.¹⁰

Kesimpulan

Mahkamah Konstitusi adalah sebuah lembaga baru dibidang yudisial pada umumnya, dan sebagai lembaga keadilan dan penegakkan hukum dibidang konstitusi atau peraturan perundang-undangan pada khususnya. Dalam Undang-undang pemilu yang terbaru ditegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah lembaga yang berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara yang terkait dengan Perselisihan hasil Pemilu. Penyelesaian perselisihan hasil pemilu harus dapat diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi dengan seadil-adilnya agar dapat mencerminkan demokrasi yang hakiki, dan diharapkan juga MK dapat menyelesaikan perkara perselisihan pemilu dalam waktu yang telah diamanatkan oleh undang-undang pemilu dengan seefektif dan seefisien mungkin.

Putusan yang dibuat oleh MK dalam hal menyelesaikan perselisihan hasil pemilu diharapkan dapat ditaati oleh semua pihak dalam hal ini adalah para parpol dan calon legislatif lainnya yang merasa kurang puas dengan hasil penghitungan suara oleh KPU. Disamping itu pula hakim yang bertindak memeriksa dan mengadili serta memutus perkara perselisihan pemilu harus teruji kredibilitas dan kemampuan intelelektualnya, sehingga putusan oleh hakim MK dalam hal memeriksa dan mengadili perkara perselisihan pemilu dapat menjadi pendidikan politik bagi masyarakat luas guna menciptakan demokrasi yang sebenarnya.

¹⁰ Muhammad Kusnardi, *Ilmu Negara dan Konstitusi*, (Jakarta : Media Pratama, 2005), hlm. 140.

Daftar Pustaka

- Azhary, 1995 . *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta : UI Press.
- Kusnardi, Muhammad. 2005. *Ilmu negara dan Konstitusi*, Jakarta : Media Pratama.
- Nurjaya, INyoman. 2008. *Reorientasi Paradigma Pembangunan Hukum Negara dalam Masyarakat*, Malang : Unmuh Press.
- Surata, Agus .dkk. 2002. *Runtuhnya Negara Bangsa*, Yogyakarta: UPN Perss.
- Thaib, H. Dahlan, Jazim Hamidi, 2004. *Teori dan hukum Konstitusi*, Jakarta : Raja Grafindo persada.
- Penyelesaian Sengketa Pemilu oleh MK, dalam "www.mahkamahkonstitusi.go.id"
- Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu oleh MK ". Dalam "www.mahkamahkonstitusi.go.id"

ANALISIS BEBERAPA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

M. Hadin Muhjad

Abstract

This paper have purpose to analyze some Mahkamah Konstitusi decisions related dispute resolution general election Head of Region in Jawa Timur, Timor Tengah Selatan, Tapanuli Utara and Bengkulu Selatan. The conclusion that Mahkamah Konstitusi running their authority based on UUD of 1945 mandate.

Keyword: Mahkamah Konstitusi decisions, general election, authority

1. Pengantar

Pasal 106 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah :

- (1) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
- (3) Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan

kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.

- (4) Mahkamah Agung memutuskan sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/ Mahkamah Agung
- (5) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat.
- (6) Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutuskan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.
- (7) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final.

Sengketa hasil pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) yang semula menjadi kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 106 UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana disebutkan di atas, sejak berlakunya UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dialihkan ke lembaga Mahkamah Konstitusi.

Pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 :

Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan

2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah

Konstitusi *juncto* Pasal 12 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman :

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. memutus pembubaran partai politik; dan
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

3. Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tentang sengketa Pemilu

a. Putusan MK No. 41/PHPU.D-VI/2008 tentang sengketa hasil Pemilu di Jawa Timur

Mahkamah berkesimpulan bahwa:

[4.1].....;

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

[4.3]

[4.4] Dalam mengadili perkara ini, Mahkamah tidak dapat dipasung hanya oleh ketentuan undang-undang yang ditafsirkan secara sempit, yakni bahwa Mahkamah hanya boleh menilai hasil Pemilu dan melakukan penghitungan suara ulang dari berita acara atau rekapitulasi yang dibuat secara resmi

oleh KPU Provinsi Jawa Timur, sebab kalau hanya berpedoman pada hasil penghitungan suara formal yang dibuat oleh Termohon tidak mewujudkan kebenaran materiil sehingga akan sulit ditemukan keadilan;

- [4.5] Untuk menegakkan keadilan substantif dan untuk memberi manfaat dalam penegakan demokrasi dan konstitusi yang harus dikawal oleh Mahkamah, dengan mempertimbangkan semua alat bukti yang diajukan dalam persidangan, maka Mahkamah dapat memerintahkan pemungutan suara ulang dan/atau penghitungan suara ulang di kabupaten-kabupaten dan/atau bagian tertentu lainnya di wilayah pemungutan suara dalam perkara *a quo*;
- [4.6] Manfaat yang dapat diperoleh dari putusan yang demikian adalah agar pada masa-masa yang akan datang, pemilihan umum pada umumnya dan Pemilu pada khususnya, dapat dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil tanpa dicerai oleh pelanggaran serius, terutama yang sifatnya sistematis, terstruktur, dan masif. Pilihan Mahkamah yang demikian masih tetap dalam koridor penyelesaian perselisihan hasil Pemilu dan bukan penyelesaian atas proses pelanggarannya sehingga pelanggaran-pelanggaran atas proses itu sendiri dapat diselesaikan lebih lanjut melalui jalur hukum yang tersedia;

b. Putusan MK No. 44/PHPU.D-VI/2008 tentang sengketa Pemilu di Timur Tengah Selatan

Mahkamah berkesimpulan sebagai berikut:

- [4.1]
- [4.2]
- [4.3]
- [4.4] Telah terjadi pelanggaran-pelanggaran serius, signifikan, dan terstruktur sehingga mencederai

konstitusi, demokrasi, dan hak-hak warga negara [vide Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945], serta peraturan perundang-undangan lainnya yang tidak dibenarkan terjadi di negara hukum Republik Indonesia;

- [4.5] Mahkamah dalam mengadili perkara Pemilu pada umumnya, *in casu* Pemilu di Kabupaten Timor Tengah Selatan, tidak hanya merujuk pada objek formal perselisihan Pemilu *an sich* sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 4 PMK 15/2008, melainkan Mahkamah harus menggali dan menemukan kebenaran hukum dan keadilan sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim;
- [4.6] Dalam upaya mewujudkan keadilan prosedural dan keadilan substantif, serta asas manfaat demokrasi konstitusi, hukum, dan demokrasi, Mahkamah telah menilai seluruh keterangan para pihak, bukti-bukti surat dan saksi-saksi di persidangan sesuai dengan tugas dan fungsi Mahkamah sebagai pengawal konstitusi dan demokrasi, serta pelindung hak-hak asasi manusia;
- [4.7] Berdasarkan butir [4.1] sampai dengan [4.6], Mahkamah memerintahkan pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang di beberapa kecamatan yang akan disebutkan dalam amar putusan ini untuk kelima Pasangan Calon

c. Putusan MK No. 49/PHPU.D-VI/2008 tentang sengketa Pemilu di Tapanuli Utara

Mahkamah berkesimpulan sebagai berikut:

- [4.1]
- [4.2]
- [4.3] Telah terjadi pelanggaran-pelanggaran serius dan signifikan yang mempengaruhi perolehan suara sehingga mencederai konstitusi, demokrasi, dan hak-hak warga negara [vide Pasal 18 ayat (4) dan Pasal

22E ayat (1) UUD 1945], serta peraturan perundang-undangan lainnya, yang tidak dibenarkan terjadi di negara hukum Republik Indonesia;

- [4.4] Mahkamah dalam mengadili perkara Pemilu pada umumnya, in casu Pemilu di Kabupaten Tapanuli Utara, tidak hanya merujuk pada objek formal perselisihan Pemilu an sich sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 4 PMK 15/2008, melainkan Mahkamah harus menggali dan menemukan kebenaran hukum dan keadilan sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim;
- [4.5] Dalam upaya mewujudkan keadilan prosedural dan keadilan substantif, serta asas manfaat demokrasi konstitusi, hukum, dan demokrasi, Mahkamah telah menilai seluruh keterangan para pihak, bukti-bukti surat, dan saksi-saksi di persidangan sesuai dengan tugas dan fungsi Mahkamah sebagai pengawal konstitusi dan demokrasi, serta pelindung hak-hak asasi manusia;
- [4.6] Berdasarkan butir [4.1] sampai dengan butir [4.5], Mahkamah memerintahkan pemungutan suara ulang di 14 kecamatan yang akan disebutkan dalam amar putusan ini untuk keenam Pasangan Calon;

d. Putusan MK No. 57/PHPU.D-VI/2008 tentang sengketa Pemilu di Bengkulu Selatan

Mahkamah berkesimpulan sebagai berikut:

- [4.1]
- [4.2] Pihak Terkait H. Dirwan Mahmud terbukti tidak memenuhi syarat sejak awal untuk menjadi Pasangan Calon dalam Pemilu Kabupaten Bengkulu Selatan karena terbukti secara nyata pernah menjalani hukumannya karena delik pembunuhan, yang diancam dengan hukuman lebih dari 5 (lima) tahun;
- [4.3] Penyelenggara Pemilu in casu KPU Kabupaten

Bengkulu Selatan dan Panwaslu Kabupaten Bengkulu Selatan telah melalaikan tugas karena tidak pernah memproses secara sungguh-sungguh laporan-laporan yang diterima tentang latar belakang dan tidak terpenuhinya syarat Pihak Terkait in casu H. Dirwan Mahmud, sehingga Pemilukada berjalan dengan cacat hukum sejak awal. Kelalaian tersebut menyebabkan seharusnya Pihak Terkait tidak berhak ikut, dan karenanya keikutsertaannya sejak semula adalah batal demi hukum (void ab initio);

[4.4] Untuk mengawal konstitusi dan mengawal Pemilukada yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagai pelaksanaan demokrasi sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, Mahkamah menilai bahwa perkara a quo 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 sudah pasti konfigurasi perolehan suara masing-masing Pasangan Calon akan berbeda dengan yang diperoleh pada Pemilukada Putaran I maupun Putaran II;

[4.5]

4. Analisis

Dari empat Putusan MK yang penulis kutif di atas berkaitan dengan sengketa Pemilukada dapat dikatakan Putusan MK tersebut adalah *ultra vires* dan *ultra petita*.

Dikatakan bahwa Putusan MK tersebut *Ultra vires*, karena jelas disebutkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 jo. Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* Pasal 12 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa kewenangan MK adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Dengan demikian kewenangan MK memutus sengketa perselisihan hasil pemilu bersifat

kuantitas, dalam pengertian persoalan selisih perhitungan perolehan suara. Akan tetapi dalam diktum Putusan MK yang dianalisis di atas jelas terlihat bersifat kualitas, dalam pengertian yang diperiksa dan diputus adalah soal penegakan keadilan substantif (pelaksanaan asas *luber, jurdil*) dan untuk memberi manfaat dalam penegakan demokrasi dan konstitusi.

Selanjutnya dikatakan sebagai *Ultra petita*, karena dalam permohonan pemohon yang diminta adalah soal tidak sahnya keputusan KPU yang menyangkut angka perolehan suara, akan tetapi dalam Putusan MK selain menyangkut tidak sahnya pemilukada ternyata juga ditambah dengan diktum penghitungan ulang dan ada pula Pemilukada ulang.

Pertanyaan: Apakah dapat dibenarkan MK dalam menegakkan satu pasal dalam konstitusi dengan cara melanggar pasal lain dalam Konstitusi yang sama. Atau MK dalam memutus sengketa Pemilukada pada saat yang sama dapat menafsirkan UUD yaitu norma kewenangan yang dijadikan dasar MK memutus sengketa Pemilukada sekaligus pada saat yang sama memperluas pengertiannya.

Sebagai bahan perbandingan wewenang Mahkamah Konstitusi dalam memutus Perselisihan Hasil Pemilu **tidak dimiliki** oleh setiap negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi. Contohnya : Mahkamah Konstitusi *Thailand* dan *Korea Selatan*, tidak memiliki wewenang untuk memutus Perselisihan Hasil Pemilu. Wewenang tersebut dimiliki oleh KPU yang bersifat final dan tidak ada upaya hukum lain.¹

Contoh Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan pemilu adalah di Austria. Mahkamah Konstitusi (*Bundesverfassungsgerichtshof* atau *BVerfGhof*) mempunyai peran penting dalam penyelesaian sengketa Pemilu. *BVerfGhof* berwenang mengadili **legalitas** hasil Pemilu, inisiatif populer dan referendum yang diselenggarakan menurut konstitusi, sebagai berikut :

Article 141 tentang Pemilu dalam Konstitusi *Austria* ini

¹ www.law.wits.ac.za/court/court/pam.html, www.concourt.am/catalog/ccourt.htm, www.sygov.si/eus.ds.html

memberi wewenang Mahkamah Konstitusi untuk :

- a. memutus perselisihan hasil Pemilu Presiden maupun Pemilu lembaga perwakilan rakyat ;
- b. menentukan perolehan ataupun hilangnya kursi seorang anggota di lembaga perwakilan rakyat ;
- c. Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan suatu Pemilu apabila proses pelaksanaannya terbukti menyimpang atau bertentangan dengan hukum dan konstitusi ;
- d. Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan suatu Pemilu apabila proses pelaksanaannya terbukti bahwa penyimpangan tersebut mempengaruhi hasil perolehan suara dan perolehan kursi.

Mahkamah Konstitusi kita sebagai lembaga yang memeriksa dan memutus suatu Perselisihan Hasil Pemilu tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final adalah menyangkut sengketa hasil perhitungan suara Pemilu. Jadi bersifat kuantitas. Tidak seperti kewenangan *BVerfGhof* berwenang mengadili legalitas hasil pemilu. Oleh karena itu jika MK terdorong hasratnya untuk penegakan demokrasi dengan memutus pembatalan hasil pemilu dan memerintahkan pemilu ulang atau perhitungan suara ulang, maka harus dirumuskan dulu norma kewenangannya, bukan dengan cara pada saat memutus bersamaan dengan melakukan tafsiran dengan memperluas norma kewenangan.

MK kiranya dapat membaca kembali pertimbangan dalam putusan No. 5/PUU-V/2007 (hal. 57) :

“Mahkamah bukanlah pembentuk undang-undang yang dapat menambah ketentuan undang-undang dengan cara menambahkan rumus kata-kata pada undang-undang yang diuji. Namun demikian, Mahkamah dapat menghilangkan kata-kata yang terdapat dalam sebuah ketentuan undang-undang supaya norma yang materinya terdapat dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tidak bertentangan lagi dengan UUD 1945. Sedangkan terhadap materi yang sama sekali baru yang harus ditambahkan dalam undang-undang merupakan tugas pembentuk undang-undang untuk

merumuskannya”

5. Penutup

Sebagai kesimpulan dalam penyelesaian sengketa Pemilukada MK telah menjalankan kewenangannya melebihi perintah UUD 1945. Jika MK berkehendak memberikan putusan melebihi kewenangan UUD 1945 dalam rangka menegakan rasa keadilan masyarakat, maka kewenangan MK diperluas dulu. Seyogianya MK menjadi pelopor menghormati UUD sebagai pengawal UUD, bukan melakukan penafsiran sendiri yang dapat merubah ketentuan UUD 1945 yang sudah jelas.

Daftar Pustaka

- Aman, Adhy, 2004. *Tinjauan Kritis atas Sistem Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu, dalam Menjaga Denyut Jantung Konstitusi Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Cet I, Jakarta: Konstitusi Press.
- Hausmaninger, Herbert, 2003. *The Austrian Legal System*, 3rd ed, Manzche Verlagsund Universitatbuchhandlung, Wien, Herbert Hausmaninger, 2003. *The Austrian Legal System*, 3rd ed, Manzche Verlagsund Universitatbuchhandlung, Wien.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Model-model Pengujian Konstitusional di berbagai Negara*, Jakarta : Konstitusi Press.
- Scholz, Rupert, 1998. *The German Federal Constitution-Guardian of the Constitution or Substitute Lawmaker*, Cavendish Publishing Limited, London.
- www.law.wits.ac.za/court/court pam.html, www.concourt.am/catalog/ccourt.htm, www.sygov.si/eus.ds.html

**PENETAPAN CALEG TERPILIH DENGAN
SUARA TERBANYAK
Catatan Terhadap Putusan MK
No.22-24/PUU/VI/2008**

Mohammad Effendy

Abstract

The application of electoral system in a country is influenced by the nation's historical background, government system and political party system. Each electoral system has its strengths and weaknesses. Thus they are subject to modification with many variations. Therefore, in regards with democracy, electoral system is neutral.

Keyword: electoral system, political party system, constitutional court

Pendahuluan

Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang tertuang dalam perkara No.22-24/PUU-VI/2008 tertanggal 19 Desember 2008 berkenaan dengan uji materi UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota dan dikenal dengan putusan mengenai penetapan calon anggota legislatif (caleg) terpilih berdasarkan suara terbanyak, ditanggapi secara beragam oleh berbagai kalangan. Sebagian besar para caleg dan masyarakat umum menyambut antusias putusan MK tersebut karena dianggap lebih memberikan nilai keadilan.

Di lain pihak terutama para elit dan pengurus partai politik (parpol) tampaknya menerimanya dengan “berat hati” dan

diikuti dengan komentar yang bersifat normatif bahwa mereka menghormati putusan pengadilan. Kalangan DPR yang terlibat langsung dalam perumusan dan pembuatan materi undang-undang tersebut lebih banyak memberikan uraian kepada publik mengenai latar belakang perumusan ketentuan Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 yang menjadi objek uji materi.

Menurut kalangan DPR, perumusan Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 tersebut merupakan kompromi politik yang dihasilkan melalui pembahasan dan perdebatan yang cukup alot. Perumusan tersebut dianggap jalan tengah untuk mengakomodasi dua arus kepentingan, yaitu kepentingan untuk tetap memberi peran kepada parpol dan juga melindungi kepentingan para caleg secara internal yang bertarung memperebutkan suara pemilih.

Angka nominal 30 % dari BPP sebagai prasyarat awal untuk dapat ditetapkan sebagai caleg terpilih tanpa melalui mekanisme nomor urut dianggap cukup wajar dan rasional serta sudah lebih longgar dibandingkan dengan rumusan yang tertuang dalam UU No.12 Tahun 2003 yang memberikan prasyarat 100 % BPP. Pihak DPR yang merupakan representasi elit politik berpandangan bahwa pimpinan parpol tetap harus diberi peran dalam menentukan kadernya untuk menduduki kursi legislatif melalui nomor urut dalam daftar calon. Sebaliknya, kader partai lainnya yang berada di nomor urut bawah tetap memiliki peluang untuk terpilih jika memiliki basis massa pendukung yang besar dan dapat mengumpulkan suara pemilih sampai batas prasyarat yakni 30 % dari BPP.

Kalangan akademisi yang lebih netral dan tidak memiliki kepentingan politik terhadap proses penetapan caleg terpilih lebih banyak menyoroti putusan MK dari tataran teoritik dan kesulitan teknis yuridis dalam implementasi pasca putusan. Moh. F. Falaakh mengemukakan putusan MK telah menghapuskan sistem caleg parpol dengan ambang batas keterpilihan, menggagalkan tindakan afirmatif bagi caleg perempuan pada “nomor jadi” dan memubazirkan potensi suara kepada parpol.¹

Dalam putusan MK sama sekali tidak disebut “suara

¹ Mohammad Fajrul Falaakh, “Kisah Pembongkaran Sistem Pemilu” dalam *Kompas* edisi 5 Januari 2009.

terbanyak". Istilah tersebut ditemukan pada pertimbangan hukum MK. Apa maksud suara terbanyak, apakah suara terbanyak dalam arti mayoritas (jumlah perolehan suara pemenang melebihi kombinasi jumlah perolehan suara calon lain atau pluralitas (jumlah perolehan suara pemenang melebihi jumlah suara tiap calon atau apakah penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak (mayoritas atau pluralitas) atau, menurut urutan perolehan suara terbanyak ?²

Polemik lainnya adalah berkenaan dengan tindak lanjut pasca putusan MK, yaitu apakah diperlukan revisi UU No.10 Tahun 2008, setidaknya karena waktu yang sangat mendesak revisi dituangkan dalam Perpu, atau cukup diserahkan kepada KPU untuk menjabarkan pengaturan teknis sesuai dengan semangat putusan MK. Di satu pihak berpendapat bahwa KPU dianggap tidak memiliki kewenangan membuat aturan pengganti Pasal 214, karena kewenangan itu sepenuhnya berada di pundak pembentuk undang-undang (DPR bersama Pemerintah). Di lain pihak ada pendapat bahwa putusan MK sudah cukup jelas, sehingga tidak perlu ada pasal pengganti, cukup diatur oleh KPU selaku penyelenggara yang juga diberi kewenangan membuat regulasi teknis. Perbedaan pandangan tersebut akhirnya berhenti setelah Perpu yang dikeluarkan tidak memuat persoalan penjabaran putusan MK yang berarti penterjemahan putusan MK diserahkan kepada KPU.

KPU sendiri menghadapi kesulitan dalam menterjemahkan putusan MK dimaksud. Jika sebatas menterjemahkan pengertian "suara terbanyak", mungkin dengan berpedoman kepada pendapat hukum MK yang mengemukakan istilah "secara berurutan", KPU dapat membuat penjabaran teknis. Akan tetapi berkaitan dengan keabsahan tanda pemberian suara yang bersinggungan langsung dengan hasil akhir "suara terbanyak", KPU tentu tidak memiliki kewenangan yuridis. Sebab, keabsahan tanda pemberian suara seperti diatur dalam ketentuan Pasal 176 UU No.10 Tahun 2008, tidak menjadi objek uji materi dan tidak disinggung sama sekali dalam putusan MK, baik dalam pendapat hukum maupun

² Ramlan Surbakti, "Perlu Perpu Atur Suara Terbanyak", dalam *Kompas*, edisi 11 Pebruari 2009.

diktum putusan. Kesulitan KPU tersebut ternyata menjadi salah satu penyebab terjadinya "kekisruhan" proses pemungutan dan rekapitulasi penghitungan suara.

Pemilu di Indonesia.

Dalam sejarah perkembangan penyelenggaraan pemilu di negara kita yang dimulai pada pemilu tahun 1955, kemudian disusul dengan pemilu di bawah rezim ordebaru tahun 1971 sampai dengan pemilu tahun 1977 serta pemilu di era reformasi tahun 1999, tahun 2004 serta terakhir tahun 2009 yang baru lalu, sistem yang diterapkan adalah pemilu dengan sistem proporsional yang dikombinasikan dengan sistem distrik. Terminologi yang dipergunakan dalam undang-undang No. 12 Tahun 2003 jo UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Khusus untuk pemilu anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sistem yang dipergunakan adalah sistem distrik berwakil banyak.

Pemilu di bawah rezim orde baru, daerah pemilihan para calon ditetapkan berdasarkan teritorial administrasi pemerintahan. Oleh karena itu seorang calon anggota legislatif untuk DPRD Kabupaten/Kota atau istilah dulu (UU No.5 Tahun 1974) Daerah Tingkat II, areal pemilihannya meliputi wilayah Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Begitu juga dengan calon anggota legislatif untuk DPRD Provinsi (Dati I) dan DPR RI, areal pemilihannya meliputi wilayah Daerah Tingkat I.

Para pemilih dalam pemilu orde baru hanya mencoblos tanda gambar partai politik, sehingga perolehan kursi mutlak menjadi hak partai politik yang bersangkutan. Calon anggota legislatif yang akan menduduki kursi di lembaga perwakilan sesuai dengan perolehan kursi parpol yang bersangkutan pada dasarnya sesuai dengan nomor urut yang tercantum dalam daftar calon. Meskipun demikian, pimpinan parpol masih punya kewenangan untuk merekomendasikan calon nomor urut lain yang akan menduduki kursi legislatif.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki parpol tersebut, maka dalam pemilu ordebaru dikenal istilah calon pengumpul

suara (*vote getters*). Biasanya orang yang ditempatkan sebagai "pengumpul suara" adalah tokoh berpengaruh yang memiliki basis massa yang luas, dan keterlibatannya dalam daftar calon legislatif hanya sebatas mengumpul dukungan pemilih untuk memperbanyak perolehan suara parpol sekaligus memperbanyak perolehan kursi.

Pengalaman panjang di bawah rezim orde baru yang menempatkan pimpinan parpol sebagai pemegang otoritas kebijakan dalam proses pencalonan anggota legislatif inilah yang masih membayangi penerapan sistem pemilu. Beberapa kalangan menilai bahwa penggunaan sistem proporsional dengan sedikit nuansa distrik tidak dapat dilepaskan dari kepentingan para elit partai politik yang ingin terus menggunakan pengaruh dan dominasinya dalam penetapan calon anggota legislatif. Dominasi para elit partai terutama yang menduduki jabatan Ketua dalam semua jajaran adalah pada saat penyusunan daftar calon anggota legislatif. Meski terkadang dibuat mekanisme internal, misalnya melalui rapat pleno khusus, akan tetapi dalam realitas politik, para tokoh partai tersebutlah yang memiliki kewenangan menempatkan para kadernya di nomor urut daftar calon.

Posisi seorang calon anggota legislatif dalam nomor urut tersebut sangat berpengaruh terhadap duduk atau tidaknya calon yang bersangkutan di lembaga perwakilan. Mereka yang menempati nomor urut kecil memiliki peluang yang cukup besar untuk ditetapkan sebagai calon legislatif terpilih. Sistem nomor urut dalam penetapan calon legislatif inilah yang banyak dikritik dan sering dirasakan tidak adil dalam realitas di lapangan.

Pemilu 2004 di bawah UU No.12 Tahun 2003 dilakukan beberapa terobosan baru dalam modifikasi sistem pemilu. Terobosan tersebut antara lain berkaitan dengan penetapan daerah pemilihan bagi para calon anggota legislatif dan model penetapan calon legislatif terpilih yang tidak hanya didasarkan kepada nomor urut, tetapi juga perolehan suara bagi calon yang bersangkutan.

Daerah pemilihan bagi calon legislatif tidak lagi didasarkan secara mutlak pada teritorial administrasi pemerintahan seperti

pemilu rezim ordebaru, tetapi dapat berupa penggabungan beberapa wilayah. Menurut ketentuan Pasal 46 UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, "*Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, masing-masing ditetapkan Daerah Pemilihan sebagai berikut :*

- a. *Daerah pemilihan anggota DPR adalah Provinsi atau bagian-bagian provinsi;*
- b. *Daerah Pemilihan anggota DPRD Provinsi adalah Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota sebagai daerah pemilihan;*
- c. *Daerah Pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah Kecamatan atau gabungan Kecamatan sebagai daerah pemilihan.*

Selanjutnya disebutkan bahwa setiap Daerah Pemilihan mendapatkan alokasi kursi antara 3 (tiga) sampai dengan 12 (dua belas) kursi.

Penetapan Daerah Pemilihan bagi para calon legislatif di samping untuk membatasi areal kompetisi juga diharapkan terjadi interaksi yang *intens* antara para calon termasuk parpol yang bersangkutan dengan konstituennya. Pimpinan parpol dan juga para calon legislatif harus membangun hubungan emosional dengan para pemilih agar mendapat dukungan suara dalam pemilu.

Mengenai penetapan calon terpilih, UU No.12 Tahun 2003 menerapkan dua model. Pertama, calon terpilih ditetapkan berdasarkan perolehan suara (calon yang bersangkutan) yang mencapai 100 % Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Kedua calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut sesuai dengan perolehan kursi parpol yang bersangkutan (Pasal 107 ayat 2).

Mengikuti ketentuan Pasal 107 ayat (2) UU No.12 Tahun 2003 tersebut, maka bagi calon legislatif yang memperoleh dukungan suara pemilih mencapai angka nominal BPP, langsung ditetapkan oleh KPU sebagai calon terpilih tanpa memperhatikan posisi nomor urut yang bersangkutan dalam daftar calon. Akan tetapi jika tidak ada calon legislatif yang memperoleh dukungan

pemilih mencapai BPP, maka penetapan calon terpilih kembali ke nomor urut dalam daftar calon.

Untuk mengakomodasi penetapan calon legislatif terpilih yang didasarkan kepada dukungan pemilih (100 % BPP), maka dalam UU No.12 Tahun 2003 mengenai tata cara pemberian suara disebutkan bahwa; *"pemberian suara untuk pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar partai politik peserta pemilu dan mencoblos satu calon di bawah tanda gambar partai politik peserta pemilu dalam surat suara (Pasal 84 ayat 1)"*

Menurut aturan teknis dalam Peraturan KPU disebutkan bahwa pemilih yang mencoblos tanda gambar partai politik saja dinyatakan sah. Sebaliknya, pemilih yang hanya mencoblos nama calon saja dan tidak atau lupa mencoblos tanda gambar partai politik peserta pemilu, dinyatakan tidak sah. Ketentuan tersebut tentu saja memberikan gambaran bahwa pengaruh dan dominasi partai politik masih sangat kuat mengikuti sistem proporsional, sehingga nuansa distriknya sangat lemah.

Menurut petunjuk teknis tata cara rekapitulasi penghitungan suara dalam semua tingkatan penyelenggara pemilu disebutkan bahwa suara pemilih yang mencoblos tanda gambar partai politik peserta pemilu dan mencoblos salah satu calonnya dihitung 1 (satu) suara. Akan tetapi dalam kolom lain ditulis perolehan suara untuk calon yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menghitung perolehan suara calon dimaksud dalam rangka menetapkan calon legislatif terpilih yang didasarkan kepada perolehan dukungan suara sampai pada angka nominal BPP.

Terobosan UU No.12 Tahun 2003 tentang mekanisme penetapan calon terpilih tersebut di satu pihak dapat dikatakan suatu kemajuan terutama sebagai penghargaan terhadap suara pemilih (rakyat) dan ketokohan calon, namun di pihak lain terobosan dimaksud dianggap terlalu berat. Kenyataan di lapangan memberikan fakta bahwa calon legislatif yang terpilih berdasarkan dukungan suara pemilih sebesar 100 % BPP dalam pemilu 2004 jumlahnya sangat kecil.³

³ Lihat buku KPU (2005), "Pemilu Legislatif 2004"

Kecilnya persentasi calon legislatif yang terpilih berdasarkan perolehan dukungan suara sama dengan BPP tentu saja dapat dimaklumi. Sebab, angka nominal BPP adalah sama dengan nilai sebuah kursi di suatu daerah pemilihan. Hal ini mengandung makna bahwa ketentuan calon legislatif terpilih harus sama dengan angka nominal BPP benar-benar memerlukan perjuangan berat agar dapat memperoleh sebuah kursi.

UU No.10 Tahun 2008 sebelum Putusan MK.

UU No.12 Tahun 2003 kemudian diubah dengan UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Kritikan tajam terhadap ketentuan calon legislatif terpilih harus mencapai angka dukungan sama dengan BPP mendapat tanggapan serius dari para anggota Dewan. Terdapat dua opsi besar yang berkembang di kalangan anggota Dewan, yakni; **pertama**, dilakukan pengurangan persentasi perolehan dukungan suara bagi calon yang legislatif untuk ditetapkan sebagai calon terpilih. **Kedua**, ada juga usulan untuk menerapkan sistem distrik murni yaitu keterpilihan seorang calon legislatif didasarkan kepada perolehan dukungan suara terbanyak.

Opsi kedua meski sempat mengemuka dalam diskusi awal namun pada akhirnya hilang dalam pembicaraan berikutnya. Pembahasan agak alot justru terhadap opsi pertama mengenai jumlah persentasi dukungan suara. Ada usulan agar persentasi perolehan dukungan suara setidaknya 50 % BPP sebagai jalan tengah. Akan tetapi angka 50 % BPP dianggap masih terlalu tinggi didasarkan kepada data perolehan suara calon dalam pemilu 2004. Kesepakatan akhir dari para anggota Dewan adalah angka 30 % BPP sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008.

Rumusan lengkap ketentuan Pasal 214 UU No.10 tahun 2008 adalah; *"Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di satu daerah pemilihan dengan ketentuan :*

a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD

kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh perseratus) dari BPP;

- b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh perseratus) dari BPP;*
- c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100 % (seratus perseratus) dari BPP;*
- d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;*
- e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.*

Mengikuti ketentuan Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 di atas dapat dikemukakan bahwa untuk dapat ditetapkan sebagai calon terpilih di luar nomor urut dalam daftar calon, seorang calon legislatif harus berjuang mendapat dukungan langsung suara pemilih sekurang-kurangnya 30 % dari BPP. Ketentuan tersebut memang jauh lebih ringan dibandingkan dengan ketentuan yang termuat dalam UU No.12 Tahun 2003 yang mensyaratkan harus memperoleh dukungan 100 % BPP.

Untuk penerapan ketentuan Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 dimaksud dibuat ketentuan dalam Pasal 176 yang mengatur tentang suara sah dan tata cara pemberian suara. Menurut

ketentuan pasal 176 ayat (1) huruf b dinyatakan *"Suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota dinyatakan sah apabila; "pemberian tanda satu kali pada kolom nama partai atau tanda satu kali pada kolom nomor calon atau kolom nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota"*

Ketentuan Pasal 176 ayat (1) huruf b tersebut mengandung arti bahwa masyarakat pemilih diberikan alternatif untuk memberikan suaranya yakni; memberikan suaranya untuk partai politik berarti ia memberi tanda dukungan pada kolom nama partai politik, dan atau ia akan memberikan suaranya langsung kepada calonnya yang berarti ia harus memberi tanda dukungan pada kolom nomor atau nama calon.

Secara substantif perubahan yang diakomodasi dalam UU No.10 Tahun 2008 terasa lebih memberi penguatan terhadap nuansa distrik. Sebab, masyarakat pemilih diberi pilihan untuk dapat memberikan dukungan suaranya langsung terhadap calon anggota legislatif. Dukungan suaranya memberi nilai terhadap calon yang diberikan dukungan apabila dapat mencapai akumulasi 30 % dari BPP.

Mengapa sistem UU No.10 Tahun 2008 masih memberi kewenangan cukup kuat kepada parpol dalam penyusunan nomor urut, namun di lain pihak juga mengakomodasi dukungan suara langsung kepada calon legislatif dalam nominal 30 % dari BPP yang berarti memberi penajaman dan penguatan terhadap nuansa distrik ?

Analisis sederhana dalam rangka menjawab pertanyaan di atas dapat dikemukakan bahwa modifikasi sistem pemilu dimaksud merupakan jalan tengah untuk mengakomodasi dua kepentingan yang sama-sama memberi dorongan proses demokratisasi ke depan. Dua kepentingan tersebut adalah kepentingan partai politik yang disimbolkan oleh para elit atau pengurus parpol dan kepentingan yang satunya adalah kepentingan para kader parpol yang mungkin memiliki ketokohan personal namun berada di luar lingkaran elit.

Kepentingan elit atau pengurus parpol dapat terakomodasi

melalui penyusunan nomor urut calon anggota legislatif dalam daftar calon. Mereka yang menempati nomor kecil dalam daftar calon adalah orang-orang yang diinginkan oleh elit parpol untuk dapat duduk di lembaga legislatif, sehingga kepadanya diberikan peluang yang lebih besar untuk dapat terpilih.

Akan tetapi di lain pihak bagi para kader partai yang juga menginginkan duduk di lembaga legislatif namun tidak dapat menempati nomor urut kecil tetap mempunyai peluang terpilih jika ia berjuang secara sungguh-sungguh menarik simpati pemilih, sehingga dapat memperoleh dukungan akumulasi sebesar 30 % dari BPP. Apabila kader partai tersebut memiliki ketokohan secara personal dan dapat meraih dukungan suara langsung dari pemilih sehingga mencapai 30 % dari BPP, maka bisa saja yang ditetapkan sebagai calon terpilih adalah orang tersebut, bukan mereka yang menempati nomor urut kecil namun tidak memperoleh dukungan mencapai 30 % dari BPP.

Menyeimbangkan dua kepentingan inilah yang mungkin menjadi dasar filosofi pembentuk UU No.10 Tahun 2008 menerapkan sistem suara dukungan langsung kepada calon dengan prasyarat harus mencapai dukungan pemilih sebanyak 30 % dari BPP dan sekaligus menerapkan sistem nomor urut dalam daftar calon untuk proses penetapan calon legislatif terpilih.

Kelemahan substantif dari ketentuan UU No.10 Tahun 2008 yang nantinya dapat mengarah kepada ketidakadilan adalah ketentuan yang termuat dalam Pasal 214 huruf b. Ketentuan ini memberikan penegasan bahwa bila ternyata terdapat dua calon atau lebih yang sama-sama memenuhi persyaratan dukungan suara sekurang-kurangnya 30 % dari BPP, maka penetapan calon terpilih didasarkan kepada nomor urut kecil. Apabila selisih suaranya tidak terlalu besar, mungkin penetapan calon anggota legislatif terpilih yang didasarkan kepada nomor urut kecil tidak menimbulkan kritikan. Akan tetapi dapat saja terjadi selisih suara antara calon yang sama-sama memenuhi persyaratan memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 30 % dari BPP sangat besar.

Sebagai ilustrasi; nilai BPP di suatu daerah pemilihan

adalah 100.000 suara. Calon pertama mendapat 31 % dari BPP (31.000 suara) dan menempati nomor urut lebih kecil (no urut 1), sementara calon kedua mendapat dukungan mencapai 95 % dari BPP (95.000 suara) tetapi menempati nomor urut lebih besar (no.urut 2), padahal kursi yang diperoleh partai politiknya hanya 1 (satu), maka yang ditetapkan sebagai calon anggota legislatif terpilih adalah calon yang hanya mendapat dukungan 31 % dari BPP.

Selisih suara yang besar tersebut menjadi salah satu pertimbangan MK dalam putusanya yang menyebutkan; "jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil"

Putusan MK : Caleg terpilih dengan suara terbanyak.

Ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e diajukan uji materi ke MK. Pemohon uji materi beralasan bahwa ketentuan tersebut telah memberikan kewenangan penuh kepada partai politik dalam mengatur calegnya agar terpilih dengan menempatkannya pada nomor urut kecil, padahal belum tentu caleg dimaksud diterima/dikehendaki oleh rakyat. Para petinggi parpol sering memaksakan kehendak dengan menempatkan calegnya di suatu daerah pemilihan, padahal masyarakat tidak mengenal caleg tersebut. Akan tetapi karena ditempatkan di nomor urut kecil maka otomatis peluang untuk menjadi anggota dewan lebih besar daripada caleg nomor urut di bawahnya.

Menurut Pemohon, ketentuan Pasal 214 tersebut telah melanggar hak konstitusionalnya, karena upaya Pemohon menjadi sia-sia apabila hanya mendapatkan suara 29 % dari BPP. Sebab, penetapan caleg terpilih akan dikembalikan kepada nomor urut. Begitu juga jika Pemohon mendapatkan suara di atas 30 % dari BPP dan caleg yang di nomor urut kecil juga mendapat suara 30 % dari BPP, maka penetapan caleg terpilih kembali ke nomor urut. Keadaan yang demikian tentu saja akan menimbulkan ketidakadilan, padahal sekiranya penetapan caleg

didasarkan suara terbanyak, maka baik parpol maupun calegnya akan diuntungkan karena semua caleg akan berjuang dan bekerja keras untuk mendapatkan dukungan pemilih.

MK dalam pendapat hukumnya mengutip ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan.

Mahkamah sebenarnya juga mengakui peran partai politik sebagai sarana rekrutmen politik, namun harus tetap diberi batas yang jelas agar peran tersebut tidak melanggar prinsip kedaulatan rakyat yang dapat dipandang sebagai prinsip konstitusi yang sangat mendasar dan tidak dapat dikesampingkan, karena bukan hanya merupakan *basic norm* melainkan lebih dari itu merupakan moralitas konstitusi bagi semua kehidupan negara dan bangsa di bidang politik, sosial, ekonomi dan hukum.

Penghargaan terhadap suara rakyat tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen *in casu* dengan jalan menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai melalui nomor urut. Peran partai politik dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Menurut pandangan MK, dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah menentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat yang paling banyak.

Selanjutnya dikemukakan bahwa dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.

Dalam diktum putusannya, Mahkamah menyatakan bahwa ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU No.10 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945, sehingga ketentuan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Di lihat dari perspektif politik, putusan MK yang menentukan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak jelas merupakan suatu terobosan penting terutama dalam upaya mengurangi dominasi para elit partai dalam rekrutmen anggota legislatif. Fakta empirik yang tidak dapat dipungkiri adalah terjadinya perilaku "nepotisme" sebagian besar pimpinan partai dalam proses penyusunan daftar calon anggota legislatif. Mereka yang memiliki kedekatan dan atau ada hubungan kekerabatan dengan pimpinan partai pada umumnya ditempatkan di dalam daftar nomor urut kecil dan seringkali tanpa mempertimbangkan aspek kapabilitas dan kompetensi personal. Akibatnya, lembaga perwakilan diisi oleh para anggota legislatif yang tidak atau kurang memiliki kemampuan standar sebagai wakil rakyat. Implikasi dari praktik "nepotisme politik" tersebut tentu saja berdampak terhadap pelaksanaan fungsi dan peran lembaga perwakilan.

Masyarakat luas cukup antusias menerima putusan MK, karena putusan tersebut benar-benar menempatkan pilihan rakyat di posisinya yang terhormat. Rakyat pemilih merasakan mendapat penghargaan yang tinggi karena suara mereka menjadi

penentu bagi terpilihnya seorang anggota legislatif dan dengan demikian timbul harapan para wakil tersebut benar-benar akan berjuang bagi kepentingan konstituennya setelah mereka duduk di lembaga perwakilan.

Akan tetapi apabila putusan MK tersebut dilakukan kajian dari perspektif lain mungkin perlu juga diberikan beberapa catatan penting. Sebagaimana telah diuraikan terdahulu, UU No. 10 Tahun 2008 yang merupakan revisi dan penyempurnaan dari UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sejak awal didesain menerapkan sistem gabungan antara sistem pemilu proporsional dan sistem distrik.

Penentuan caleg terpilih didasarkan kepada dua model, yaitu dukungan suara langsung kepada calon dengan batasan sekurang-kurangnya 30 % dari BPP dan nomor urut dalam daftar calon. Penghargaan terhadap suara dan pilihan rakyat diakomodasi melalui perolehan dukungan sekurang-kurangnya 30 % dari BPP (meski diakui penghargaan suara rakyat ini tidak optimal), dan penghargaan terhadap keinginan partai mengenai siapa yang diprioritaskan untuk duduk di lembaga perwakilan dan hal ini tercermin dalam urutan caleg dalam daftar calon.

Oleh karena itulah maka dalam pengaturan mengenai pemberian tanda dukungan juga didasarkan kepada dua cara, yakni memberi tanda dukungan di kolom nama parpol yang berarti menyetujui urutan prioritas caleg yang akan didudukkan di lembaga perwakilan sebagaimana keinginan parpol yang bersangkutan, atau memberi tanda di kolom nomor atau kolom nama calon yang berarti pemilih menghendaki calon tersebut untuk ditetapkan sebagai caleg terpilih.

Putusan MK yang menyatakan bahwa penetapan caleg terpilih didasarkan kepada suara terbanyak menjadikan bangunan UU No.10 Tahun 2008 menjadi "limbung". Sebab, pendapat hukum MK mengenai suara terbanyak hanya ditujukan kepada ketentuan Pasal 214, dan tidak mempersoalkan ketentuan Pasal 176 ayat (1) yang berisi ketentuan keabsahan pemberian suara. Padahal, adanya ketentuan Pasal 214 adalah sebagai lanjutan

dari ketentuan yang termuat dalam Pasal 176.

Putusan yang sifatnya "parsial" tersebut memang tidak dapat dilepaskan dari kewenangan MK sendiri yaitu kewenangan menguji sesuai permohonan uji materi yang diajukan pemohon. Akan tetapi batasan kewenangan MK dimaksud pernah pula diterobos oleh MK sendiri dengan pertimbangan adanya keterkaitan satu sama lain. Sangatlah cantik sekiranya putusan MK tidak saja berkenaan dengan ketentuan Pasal 214 tetapi mengaitkan pula dengan ketentuan Pasal 176. MK seyogianya juga menyatakan bahwa pemberian suara yang sah adalah pemberian tanda hanya terhadap kolom nomor calon dan/atau kolom nama calon.

Secara substantif ketentuan Pasal 176 juga mengisyaratkan suara rakyat yang menurut MK merupakan hal yang sangat mendasar. Jika dalam hasil pemilu menunjukkan bahwa suara perolehan yang ditujukan kepada partai (pemberian tanda pada kolom nama partai) lebih tinggi dari suara dukungan terhadap calon terpilih, maka secara tidak langsung telah terjadi "pengenyampingan" suara rakyat. Sebab, apabila suara dukungan terhadap kolom nama parpol tinggi, maka dapat diartikan bahwa pemilih menyerahkan caleg terpilih sesuai dengan keinginan partai seperti tertuang pada urutan dalam daftar calon.

Pendapat MK yang menyatakan bahwa dasar filosofis dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenangnya adalah berdasarkan suara terbanyak seharusnya ditindaklanjuti dengan menganulir ketentuan Pasal 176 ayat (1) huruf b yang mengatur tentang pemberian tanda dukungan di kolom nama parpol. Tanpa menganulir ketentuan tersebut, maka landasan filosofis yang dijadikan rujukan Mahkamah menjadi kurang bermakna. Hal ini juga sesuai dengan alur pikir pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa "tugas partai politik dianggap telah selesai ketika mereka sudah menyusun daftar calon dan selanjutnya menyerahkan pilihan kepada rakyat".

Catatan penting lain yang ingin dikemukakan adalah momentum keluarnya putusan MK tentang penetapan caleg terpilih didasarkan kepada suara terbanyak kurang tepat.

Sebab, putusan tersebut keluar ketika daftar calon tetap (DPT) calon anggota legislatif telah diumumkan oleh KPU, yang berarti proses penyusunan daftar calon yang penuh dinamika di internal partai telah selesai. Keterlambatan tersebut tentu saja bukan karena persoalan MK, karena Mahkamah memeriksa perkara uji materi sesuai dengan permohonan dari pemohon yang merasa hak konstitusionalnya telah dirugikan.

Dilema serius yang dihadapi Mahkamah adalah karena ketentuan Pasal 214 dianggap "inkonstitusional", sehingga tidak ada pertimbangan lain selain menyatakan bahwa ketentuan Pasal 214 dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sebagai pengganti ketentuan Pasal 214 adalah sebagaimana pendapat hukum Mahkamah yaitu caleg terpilih didasarkan kepada suara terbanyak.

Ketika memeriksa uji materi kasus lain sebenarnya MK pernah juga menghadapi dilema, yaitu pada saat melakukan pemeriksaan uji materi pengadilan Tipikor. Meski pengadilan Tipikor dianggap tidak sesuai dengan semangat UUD 1945, namun Mahkamah memberi waktu yang cukup bagi pembentuk undang-undang untuk menyiapkan landasan yuridis bagi pengadilan Tipikor. Mengapa MK tidak mengikuti alur pikir seperti itu dengan menyatakan bahwa untuk pemilu berikutnya harus menggunakan sistem suara terbanyak dalam penetapan caleg terpilih, sehingga pembentuk undang-undang dapat mendesain Undang-Undang Pemilu yang utuh, sehingga penyelenggara Pemilu (KPU) tidak bingung menterjemahkannya dalam aturan teknis, mungkin dilema yang dihadapi Mahkamah antara kasus pengadilan Tipikor tidak sama dengan kasus Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008.

Penerapan sistem pemilu di suatu negara pada dasarnya sangat dipengaruhi oleh latar belakang sejarah bangsa itu sendiri, sistem pemerintahan yang dianut dan sistem kepartaian yang dikembangkan. Di lihat dari tataran teoritik, setiap sistem pemilu memiliki kelebihan dan kelemahan sendiri-sendiri. Oleh karena itulah dalam upaya mengurangi kelemahan suatu sistem pemilu, sering dilakukan modifikasi dengan berbagai variasi termasuk model-model suara terbanyak dalam penentuan

pemenang dalam suatu pemilu.⁴

Sistem pemilu yang diterapkan di suatu negara tidak dapat dijadikan satu-satunya variabel dalam mengukur tingkat demokrasi. Negara yang menerapkan pemilu dengan sistem distrik misalnya, tidak dapat dikatakan lebih demokratis dari negara yang menggunakan sistem proporsional atau sebaliknya. Oleh karena itu jika di lihat dari kerangka demokrasi, maka sistem pemilu sebenarnya dapat dikatakan bersifat netral.

Pertimbangan dan pendapat hukum Mk sudah tepat ketika menyatakan bahwa "setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak". Persoalannya adalah, dalam pemilu legislatif kompetisi politik yang terjadi tidak semata-mata berkaitan dengan persaingan "antar orang" sebagaimana halnya pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pemilu legislatif melibatkan secara penuh partai politik karena memang partai politik yang disebut sebagai peserta pemilu.

Mekanisme hubungan partai politik dengan calegnya (sebagai perseorangan) dalam pemilu legislatif ditentukan oleh sistem pemilu apa yang diterapkan. Pemilu sistem distrik menempatkan peran partai politik hanya sampai pada mengantarkan calegnya dalam pencalonan. Selanjutnya persaingan diserahkan sepenuhnya kepada pemilih untuk menentukan pemenangnya. Dalam pemilu sistem proporsional seringkali disertai dengan daftar calon⁵. Dalam praktek ada yang menggunakan daftar calon tertutup dan ada pula yang menggunakan daftar calon terbuka, dan pemilu kita berdasarkan UU No.10 tahun 2008 menganut daftar calon terbuka.

Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka membawa pengaruh terhadap hubungan partai politik dengan caleg yang diusungnya. UU No.10 Tahun 2008 sengaja didesain dengan menggabungkan peran partai dengan peran caleg yang diusungnya melalui ketentuan nomor urut yang tertuang dalam

⁴ C.F Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* The English Book Society and Sidgwick and Jackson Limited London, 1966. hlm.183.

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1980), hlm. 179.

daftar calon dan perolehan suara sekurang-kurangnya 30 % dari BPP. Perolehan kursi partai ditentukan oleh perolehan suara yang didapat baik oleh partai politik melalui pemberian tanda dalam kolom nama partai maupun yang didapat oleh calegnya melalui pemberian tanda dalam kolom nomor atau nama calon.

Kombinasi peran (partai dan caleg) tersebut membawa implikasi terhadap penentuan caleg terpilih. Apabila suara yang didapat partai lebih besar, maka penentuan caleg terpilih didasarkan kepada nomor urut. Akan tetapi jika suara yang didapat oleh caleg lebih besar dengan batasan sekurang-kurangnya 30 % dari BPP, maka penentuan caleg terpilih dapat didasarkan kepada perolehan suara tersebut. Berdasarkan telaahan di atas, maka pertanyaan yang sangat mendasar adalah; apakah penerapan tentang sistem pemilu termasuk ranah MK atau merupakan kebijakan pembentuk undang-undang ?

Daftar Pustaka

Strong, C.F. (1966), *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* The English Book Society and Sidgwick and Jackson Limited London.

Budiardjo, Miriam, 1980. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia.

Komisi Pemilihan Umum (2005), "Pemilu Legislatif 2004"

Kompas terbitan 5 Januari 2009

Kompas terbitan 11 Februari 2009

Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008

BIODATA PENULIS

M.Rifqinizamy Karsayuda

Pengajar Tetap Pada Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin. Ia juga mengajar di Fakultas Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) pada Universitas yang sama. Pria kelahiran Hulu Sungai Tengah, 6 November 1982 ini menempuh studi Sarjana Hukum (S.H) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dan Master of Laws (LL.M) pada *Centre of Postgraduate Institute National University of Malaysia*, Kuala Lumpur dalam kajian Hukum Tata Negara. Ia telah menulis beberapa buah buku dan puluhan opini di berbagai media massa lokal, serta jurnal ilmiah di bidang hukum. Menjadi narasumber di berbagai forum ilmiah, serta pembicara di berbagai televisi lokal terkait keahliannya dalam bidang hukum tata negara adalah kesibukannya yang lain. Alamat korespondensi melalui e-mail:rechtolog@yahoo.com

Jayanti Puspitaningrum

Lahir di Jayapura, Papua pada 6 Nopember 1985. Gelar sarjana hukum dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta pada 2008. Saat ini sedang menempuh Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta dan sebagai staf bidang publikasi dan kerja sama Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Yogyakarta.

Lies Ariany

Dosen Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat (Unlam) Banjarmasin tahun 2005 sampai dengan sekarang. Mendapatkan gelar S2 pada Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjajaran.

Agus Wijayanto Nugroho

Alumni Fakultas Hukum UII Yogyakarta (2004) sekarang

sedang menempuh Program Magister Hukum di UII Fakultas Hukum UII Yogyakarta. Aktifitas yang dilakukan saat ini adalah profesi Advokat dan Asisten Bidang Penanganan Laporan di Lembaga Ombudsman Daerah Propinsi DIY serta aktif sebagai Staf Kajian dan Pelatihan di Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

M.Taufik Hidayat

Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat sejak tahun 2005 dan mengajar beberapa mata kuliah yang berkaitan dengan Hukum Perdata dan hukum Ekonomi/ Bisnis. Selain itu juga mengajar mata kuliah Hukum Perdata pada Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan (UNISKA) Banjarmasin. menyelesaikan studi S1 pada Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat pada tahun 2004 dan menyelesaikan studi S2 pada Program Pascasarjana/ Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang, dengan Konsentrasi Hukum Ekonomi/ Hukum Bisnis. Saat ini juga aktif melakukan beberapa kegiatan penelitian.

H.M. Hadin Muhjad

Guru besar Fakultas Hukum Unlam, Ketua Panwas Pilkada Kalsel 2005 dan Sekretaris Tim Seleksi KPU Provinsi Kalsel 2008, menjadi saksi ahli di Pengadilan dalam kasus Pilkada di Provinsi Kalsel, Kalteng dan Kaltim.

Mohammad Effendy

Dosen Fakultas Hukum Unlam dan sedang menyelesaikan studi S3 pada Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung. Pengalaman kerja pernah menjadi Sekretaris Jurusan/ Bagian Tata Negara, Ketua Jurusan/Bagian Tata Negara, Pembantu Dekan II, menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Kalimantan Selatan 2003-2008, Ketua Pusat Studi Hak Asasi Mahusia Unlam Banjarmasin.

KETENTUAN PENULISAN *JURNAL KONSTITUSI*

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

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

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

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

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

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

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

Tulisan dilampiri dengan biodata dan foto serta alamat email, tulisan dikirim via email ke alamat: jurnalmk_fhunlam@yahoo.com