



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PATTIMURA

JURNAL KONSTITUSI

PKK FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PATTIMURA

Volume I Nomor 1, Juni 2009

- Aspek Hukum Pidana di Dalam Pelanggaran Pemilihan Umum
(Perspektif Kebijakan Hukum Pidana)
John Dirk Pasalbessy

- Reinterpretasi Sistem Pemilu sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat
di Indonesia
I Nyoman Budiana

- Telaah Yuridis Fungsi dan Peran Panwaslu dalam Sistem Pemilihan Umum
di Indonesia
J. Tjiptabudy

- Analisis Kritis terhadap Fenomena Golput dalam Pemilu
Nyoman Subanda

- Menguak Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu Legislatif 2009
Ronald Z. Titahelu

- Sistem multipartai dalam pemilihan Umum di Indonesia
S.E.M. Nirahua, SH., MH.



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PATTIMURA

JURNAL KONSTITUSI

PKK-FH UNIVERSITAS PATTIMURA

**Membangun konstusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume I 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

Penanggungjawab

Prof. Dr. M. J. Saptanno, SH. M.Hum

Mitra Bestari

DR. Nunuk Nuswardany, SH. MH

Redaktur

Ny. J. Mustamu, SH

Editor

J. Tjiptabudy, SH. M.Hum
Ny. S. S. Alfons, SH. MH

Redaktur Pelaksana

Ny. R. V. Rugubregt, SH

Sekretaris

D. Paunno

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"/> Aspek Hukum Pidana di Dalam Pelanggaran Pemilihan Umum (Perspektif Kebijakan Hukum Pidana) John Dirk Pasalbessy	7
<input type="checkbox"/> Reinterpretasi Sistem Pemilu sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia I Nyoman Budiana	29
<input type="checkbox"/> Telaah Yuridis Fungsi dan Peran Panwaslu dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia J. Tjiptabudy	46
<input type="checkbox"/> Analisis Kritis terhadap Fenomena Golput dalam Pemilu Nyoman Subanda	59
<input type="checkbox"/> Menguak Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu Legislatif 2009 Ronald Z. Titahelu	72
<input type="checkbox"/> Sistem multipartai dalam Pemilihan Umum di Indonesia S.E.M. Nirahua, SH., MH	83
Biodata Penulis	97
Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi	101

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

PENGANTAR REDAKSI

Pelaksanaan Pemilihan Umum anggota Legislatif 9 April 2009 lalu menyisakan berbagai masalah serius yang perlu mendapat sorotan baik dari aspek hukum maupun politik maupun social budaya. Berbagai masalah yang muncul sebenarnya merupakan hal yang klasik, namun mempunyai dampak yang luas terkait dengan pemenuhan hak-hak masyarakat dan implementasi sistem ketetanaanegara Indonesia secara lebih bermartabat.

Jika hal ini dibiarkan tanpa langkah- langkah yang strategis maka pasti akan menimbulkan berbagai masalah lain yang dapat mengganggu sistem pemerintahan negara. Terkait dengan hal itu penerbitan jurnah Konstitusi kali ini lebih terfokus pada masalah Pemilihan Umum di Indonesia yang berupaya untuk menampilkan berbagai pandangan dari kalangan hukum yang mengulas tentang aspek pidana dalam pemilihan umum, sistem banyak partai, fungsi dan peran panwaslu, serta menguak partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum, serta beberapa pandangan lainnya yang merupakan kontribusi pemikiran sehingga kedepan dapat mengubah format serta sistem pemilihan umum yang lebih akomodatif, transparan dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku

Pemilu sebagai sarana demokrasi harus dilaksanakan sesuai dengan nilai, asas serta norma yang merupakan perpaduan harmonis, sehingga melahirkan suatu nuansa pemenuhan hak-hak politik masyarakat yang bermanfaat bagi pembangunan bangsa dan negara. Ukuran-ukuran keberhasilan memang sangat relatif, namun setidaknya tidaknya diupayakan agar pesta rakyat lima tahunan ini memberikan pencerahan yang menggairahkan masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan untuk tidak apatis, namun lebih bergairah untuk berkembang dalam nuansa-nuansa kebersamaan, transparansi, percaya diri, penghargaan terhadap eksistensi diri maupun pemerintah, serta membangun kohesi sosial yang lebih berkualitas menuju cita-cita bangsa dan negara.

Untuk itu redaksi menyampaikan banyak terima kasih kepada pimpinan dan staf Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang menggagas diterbitkannya Jurnal Konstitusi ini, sehingga dapat menjadi sarana pembelajaran dan penyampaian informasi yang berguna bagi masyarakat akademis maupun masyarakat pada umumnya. Terima kasih yang sama patut disampaikan kepada para penulis, mitra bestari dan berbagai pihak yang telah membantu sehingga proses penerbitan ini boleh berlangsung dengan baik. Semoga pemikiran-pemikiran di atas dapat bermanfaat bagi bangsa dan negara tercinta. Hotu Messe (Berkembang Dalam Tantangan).

Selamat Membaca!

Redaksi

ASPEK HUKUM PIDANA DI DALAM PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM (Perspektif Kebijakan Hukum Pidana)

John Dirk Pasalbessy

Abstract

General election as part of carried out people democracy during the time in the reality full of political intrigues and also ill defined importance, even tend to impinge invitor order which have agreed. Collision of itself can be conducted by participant, government and organizer which is facility alone. If traced because him, hence wrong of collision symptom is not substances consistently arranging concerning collision of itself, more than anything else if effect of the collision sanctioned by crime. From in perspective of criminal law is to protect importance of larger ones. Problem of is, do each; every collision to general election process must be finished by using crime sanction. In fact there is condition which need to be paid attention in course of straightening of law to collision of general election, namely the existence of balance, compatibility and compatibility between sense of justice inculcated by power legal of awareness with feeling of off the cuff law of people legal of feeling.

Keywords: criminal policy in general election.

A. Pengantar

Reformasi yang digulirkan mahasiswa tahun 1997 lalu, yang mengakibatkan turunnya Suharto, ternyata berdampak pada tuntutan dan perubahan diberbagai bidang kehidupan. Salah satu yang kini ramai diperbincangkan dan sementara dijalani bangsa Indonesia adalah bidang politik, lebih khusus pelaksanaan

pemilihan umum (pemilu), apakah itu pemilu legislatif, pemilu presiden maupun pemilu kepala daerah.

Pemilihan umum (pemilu) di Indonesia sendiri pada hakekatnya merupakan sarana pemenuhan demokrasi dari suatu negara, yakni perwujudan dari asas kedaulatan rakyat sebagaimana rumusan Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut ketentuan Pasal 1 butir 1 Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, bahwa pemilihan umum selanjutnya disebut Pemilu 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.

Menarik bahwa dalam penyelenggaraan pemilu yang mulai dari tahapan awal, pendaftaran calon peserta pemilu dan calon pemilih, kemudian dilanjutkan dengan penetapan calon peserta dan pemilih, selanjutnya pelaksanaan kampanye hingga waktu penconentrenangan, penuh dengan intrik-intrik politik atas dasar sensitifitas politik masing-masing peserta pemilu. Tak heran jika Bawaslu Pusat maupun Panwaslu di daerah-daerah memiliki segudang bukti pelanggaran baik yang dilakukan oleh penyelenggara, peserta maupun pelaksana pemilu, pemerintah serta lembaga peradilan hingga masyarakat umum. Ironisnya, dari sekian pelanggaran yang dilakukan, terlihat hanya beberapa kasus saja yang diproses melalui jalur hukum, itupun jika pelanggaran tersebut menjadi opini publik, padahal dari beberapa kasus yang motif dan modus operandinya sama diberbagai daerah, ada yang justru tidak diselesaikan melalui jalur hukum, sehingga terkesan bersifat "*disparitas*" atau juga diskriminatif.

Dalam kaitan itu yang menarik adalah, apakah motif dan modus operandi pelanggaran pemilu sebagaimana rumusan dalam undang undang pemilu mesti ditanggulangi dengan mengandalkan sarana hukum pidana. Jika memang mesti digunakan sarana hukum pidana, apa sebenarnya delik inti (*benstandel delicten*) atau inti perbuatan yang dilarang dan yang

diancam dengan pidana (tindak pidana) sebagai dasar penegakan hukum dari proses penyelenggaraan pemilu di Indonesia selama ini.

Dari perspektif kebijakan hukum pidana, sebenarnya perlindungan terhadap berbagai aturan hukum yang bersifat administratif merupakan suatu tuntutan yang wajar, sebab berbagai perilaku yang dilarang oleh ketentuan perundang-undangan administratif baru dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana, apabila perbuatan tersebut memenuhi unsur-unsur yang menjadi dasar larangan dari aturan administratif tersebut, sedangkan penggunaan sanksi pidana hanya lebih bersifat menguatkan norma administratif belaka. (Muladi, 1990) Walaupun demikian dalam hal ini tidak boleh dilupakan bahwa penggunaan hukum pidana mempunyai keterbatasan (*banding asas ultimum remedium*).

Diakui bahwa pemilu memang bukanlah merupakan wilayah hukum dari hukum pidana, mengingat kaitannya dengan pelaksanaan demokrasi suatu bangsa, oleh sebab itu, pemilu sebenarnya merupakan bagian dari wilayah hukum tatanegara, dan karena kebijakan hukum, selanjutnya mekanisme dan penyelenggaraannya dirumuskan di dalam suatu ketentuan perundang undangan, yang melibatkan pula hukum pidana, inklusif sanksi pidana sebagai sanksi penguat norma administratif. Dari perspektif hukum pidana, ada tiga problema dasar yang penting, yakni : (a) ada perbuatan yang dilarang oleh aturan pidana atau tindak pidana; (b) ada orang yang melakukan tindak pidana atau pertanggungjawaban pidana; dan (c) ada sanksi berupa pidana bagi orang yang terbukti bersalah melakukan tindak pidana. (Barda Nawawi Arief, 1996)

Dalam kaitan itu maka yang menjadi persoalan untuk dibahas selanjutnya adalah, apakah tindak pidana pemilu sebagaimana dirumuskan dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 dapat dikualifikasi sebagai perbuatan yang dapat dipidana (tindak pidana) menurut pendekatan kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Bagaimana dengan berbagai kasus pelanggaran pemilu yang terjadi selama ini, apakah terhadap perbuatan tersebut efektif dikenakan sanksi pidana.

B. Pengertian, Hakekat dan Tujuan Penyelenggaraan Pemilu

Di dalam Penjelasan Umum Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, antara lain dijelaskan bahwa makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ialah, bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat, maka dilaksanakan pemilihan umum secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Dalam kaitan dengan itu, di dalam penjelasan umum Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 antara lain ditegaskan, sesuai Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilihan umum adalah untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum dimaksud, diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, artinya setiap warga negara Indonesia terjamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasinya pada setiap tingkatan pemerintahan dari pusat hingga ke daerah. Yang menarik bahwa ternyata pelaksanaan pemilu bukanlah hal yang mudah. Prinsip penyelenggaraan pemilu sesuai asas langsung, dimaksudkan agar rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung

sesuai kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Demikian juga yang bersifat umum, mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. Dalam penyelenggaraan pemilu ini, penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Dalam prakteknya, keinginan sebagaimana di atas tidak selamanya dapat dipenuhi. Sebab kecenderungan memanfaatkan kesempatan untuk memenangkan salah satu pihak atau juga partai peserta pemilu senantiasa terbuka. Oleh sebab itu seringkali tidak dapat dihindari adanya perilaku menyimpang yang cenderung melanggar norma

C. Kebijakan Perlindungan Hukum Pidana Terhadap Pemilihan Umum

Dengan berkembangnya masyarakat yang diiringi dengan terbatasnya lapangan kerja, maka tidak dapat disangkal bahwa keadaan demikian akan cenderung berpeluang menimbulkan berbagai jenis kejahatan, yang dampaknya bukan saja pada gangguan dan kerugian bagi individu dan masyarakat, tetapi juga bangsa. Seringkali jika timbul gangguan dan kerugian orang cenderung berpaling pada hukum pidana, dan berharap penagakan hukum pidana akan mampu menanggulangi fenomena kejahatan tersebut, sehingga terciptanya kedamaian

dan ketentraman.

Jika benar pandangan demikian, maka mungkin yang perlu disikapi adalah bagaimana hukum pidana itu digunakan sebagai sarana (*tool*) untuk menanggulangi kejahatan dan berbagai gangguan sosial secara arif dan bijaksana. Pandangan ini beralasan mengingat dari perspektif kriminologis, penyebab kejahatan itu sendiri tidak semata-mata bersumber dari keadaan diri seseorang, akan tetapi juga merupakan akibat dari keadaan lingkungan di mana ia berada (*anomie*) yang didukung oleh kemajuan iptek. Karena itu tidak dapat dipungkiri bahwa permasalahan kejahatan memang senantiasa bersifat *mutlidimensi*. (Romli Atmasasmita, 1982)

Terhadap hal demikian, dari perspektif kebijakan hukum pidana yang perlu menjadi kajian adalah, bagaimana membenahi perangkat sistem hukum pidana Indonesia saat ini, yang antara lain meliputi : (a) pengaturan terhadap substansi hukum pidana materiil; (b) pengaturan terhadap struktur kelembagaan hukum pidana yang profesional; serta (c) pengaturan terhadap sistem pidana dan pemidanaan yang manusiawi. (Muladi, 1990)

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) atau dikenal dengan istilah politik hukum pidana memang merupakan salah satu pendekatan dalam hukum pidana modern (*the modern ciminal science*), selain pendekatan "*criminology*" dan "*criminal law*". (Marc Ancel, 1965 : 4-5) Menurut Ancel, kebijakan hukum pidana merupakan suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik, dan memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan". Dikatakan, "diantara studi mengenai faktor-faktor kriminologis disatu pihak, dan studi mengenai teknik perundang-undangan di lain pihak, ada tempat bagi suatu ilmu pengetahuan yang mengamati dan menyelidik fenomena legislatif yang rasional, di mana para sarjana dan praktisi, para ahli kriminologi dan sarjana hukum dapat bekerjasama, tidak sebagai pihak yang saling berlawanan atau berselisih, tetapi sebagai kawan sekerja

yang terikat di dalam tugas bersama, yaitu terutama untuk menghasilkan suatu kebijakan pidana yang realistik, humanis dan berpikiran maju (*progresif*) lagi sehat.

Istilah "*kebijakan*" berasal dari istilah "*policy*" (Inggris) atau "*politie*" (Belanda). Menurut Robert R Mayer dan Ernest Greenwood (, "*kebijakan*" (*policy*) dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan secara kolektif. Menurut Sudarto (1981 : 15) politik hukum adalah :

1. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat;
2. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam mayarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. (Sudarto, 1983 : 20)

Dijelaskan, melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang lebih baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan dayaguna. (Sudarto, 1981) Pada bagian lain dikemukakan juga bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti adanya usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang. (Sudarto, 1983) Dilihat dari segi politik hukum, politik hukum pidana mengandung arti bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundangan-perundang pidana yang baik. Menurut Mulder (1980 : 333), "*strafrechtspolitik*" atau politik hukum pidana adalah garis kebijakan untuk menentukan :

1. Seberapajauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku diubah atau diperbaharui;
2. Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
3. Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Jika dipahami pengertian kebijakan hukum pidana atau “*penal policy*” di atas, diasumsikan bahwa usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dilihat dari persepektif politik kriminal, politik hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana hukum pidana (*penal*). Dalam konteks yang lebih besar, kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (pidana). Karena itu kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*). Apabila tujuan hukum pidana adalah melindungi kepentingan negara dan masyarakat, maka pemilu sebagai bagian dari usaha demokratisasi suatu negara, termasuk Indonesia juga mesti mendapat perlindungan. Hal ini dimaksudkan bahwa negara bermaksud mengatur ketertiban umum di dalam negara tersebut.

Muladi (1990 : 7) dalam kaitan itu menegaskan bahwa keterlibatan hukum pidana ke dalam bidang hukum lainnya (administratif) hanya bersifat komplementer. Dalam hal semacam ini, kedudukan hukum pidana hanya bersifat menunjang penegakan norma yang ada di bidang hukum lainnya, seperti perpajakan, hak cipta, paten dan sebagainya. Bahkan dalam hal tertentu perannya diharapkan lebih bersifat fungsional, daripada sekedar bersifat subsider, mengingat situasi perekonomian (politik dalam negeri, garis bawa penulis) yang kurang menguntungkan. Dalam pada itu, maka diakuinya bahwa fungsionalisasi hukum pidana atau tegasnya sanksi pidana dalam hal ini merupakan tuntutan yang wajar, mengingat kepentingan hukum yang dilindungi sangat besar.

Sama halnya dengan bidang kehidupan lainnya, pemilu merupakan salah satu benda hukum yang dilindungi hukum pidana. Alasannya, hukum pidana memang memiliki kelebihan dibandingkan dengan bidang hukum lainnya. Sebagai hukum sanksi yang negatif, hukum pidana, inklusif sanksi pidana dapat digunakan sebagai sarana (*tool*) karena memiliki daya

pemaksa agar orang menjadi patuh pada aturan. Menurut Barda Nawawi Arief (2005), pada hakekatnya hukum pidana berfungsi melindungi berbagai kepentingan tertentu, dan karena itu menurutnya kepentingan tersebut bisa individu, masyarakat, bangsa dan negara.

Pemilihan umum sebagai salah satu sarana demokrasi rakyat baru beberapa kali diselenggarakan di Indonesia, bahkan pada tahun-tahun terakhir ini akibat perubahan paradigma peta politik dunia dan tuntutan demokratisasi masing-masing negara, membuat pemerintah dan kalangan politisi senantiasa mencari format yang tepat mengenai bagaimana pemilu diselenggarakan. Hal ini wajar, sebab sebagai bangsa yang berbudaya, kitapun tidak ingin terjebak pada kepentingan-kepentingan sesaat berdasarkan ideologi sempit, yang tidak sejalan dengan ideologi Pancasila yang merupakan komitmen bangsa sejak kemerdekaan Indonesia tahun 1945. Walaupun demikian, diakui juga bahwa apapun baik dan sempurnanya suatu sistem demokrasi, namun kita mesti pula kembali pada etika dan budaya bangsa. Undang-undang pemilu memang telah dibuat, dan mengalami beberapa kali perubahan, namun tidak dapat disangkal bahwa ternyata masih saja ada kecenderungan dalam bentuk pelanggaran-pelanggaran yang memiliki dimensi hukum penting.

Persoalannya adalah, dapatkah pelanggaran pemilu dikualifikasi sebagai tindak pidana. Andi Hamzah (2008 : 2) menegaskan “ternyata tidak semua perbuatan jahat dapat masuk menjadi hukum pidana, dan tidak semua yang masuk hukum pidana itu merupakan perbuatan jahat.

D. Tindak Pidana Pemilihan Umum

Menyelusuri beberapa rumusan tindak pidana tentang pemilihan umum selama ini di dalam beberapa peraturan perundang undangan di Indonesia, terdapat beberapa rumusan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Bab IV Buku II KUHP, seperti ditemui dirumuskan dalam :

1. Pasal 148, yang memidana seseorang apabila dengan sengaja dan dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan merintangi seseorang yang akan melakukan hak memilihnya

menjadi terganggu.

2. Pasal 149 yang pada waktu pemilihan umum berlangsung memberikan atau menjanjikan atau menyuap seseorang agar tidak menggunakan hak pilihnya, atau mengikuti apa yang diinginkan pemberi, bahkan terhadap penerima suab juga dapat dikenakan pidana.
3. Pasal 150, yakni perbuatan tipu muslihat yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga.
4. Pasal 151 yang merumuskan perbuatan dengan sengaja mengaku dirinya orang lain, dan
5. Pasal 152 merumuskan perbuatan dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara yang telah dilakukan atau melakukan perbuatan tipu muslihat yang menyebabkan hasil pemungutan menjadi lain.

Menyimak rumusan perbuatan pidana dan pola perumusan ancaman pidana di dalam pasal-pasal KUHP di atas, dikatakan bahwa rumusannya memang masih sangat sederhana, karena itu rata-rata ancaman sanksi pidana berkisar antara 9 (sembilan) bulan hingga 2 (dua) tahun pidana penjara, dan tidak dikenakan sanksi pidana denda. Ini tentu merupakan bentuk kebijakan perumusan masa lalu yang cenderung bersifat kolonial, karena diakui bahwa KUHP yang saat ini diberlaku bagi bangsa Indonesia memang merupakan warisan kolonial sejak jaman Hindia Belanda.

Dengan perkembangan politik sebagai akibat tuntutan dan kebebasan dalam berdemokrasi, rumusan tindak pidana yang berhubungan dengan tindak pidana politik di dalam KUHP di atas dirasakan sudah tidak dapat menjawab kebutuhan dalam masyarakat. Dari berbagai pengalaman penyelenggaraan pemilu yang dilakukan di Indonesia, dan dengan bertumpu pada perkembangan paradigma kehidupan berdemokrasi yang terjadi selama ini, ternyata tatacara dan mekanisme pemilu juga ikut mempengaruhi perubahan tingkah laku baik peserta, pelaksana, penyelenggaraan pemilu maupun beberapa lembaga pemerintah dan peradilan yang menjadi objek rumusan tindak pidana pemilu sebagaimana dirumuskan di dalam pasal 260 –

311 Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang secara garis dikelompokkan dalam beberapa kualifikasi perbuatan, seperti :

1. Perbuatan pidana yang ditujukan setiap orang, yang meliputi:
 - a. Perbuatan menghilangkan hak pilih orang lain (pasal 260)
 - b. Perbuatan memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau orang lain yang berkaitan dengan pengisian daftar pemilih (pasal 261);
 - c. Perbuatan menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan dengan menggunakan kekuasaan yang ada padanya (pasal 262);
 - d. Perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang atau dengan memaksa atau dengan menjanjikan atau memberikan uang atau materi guna memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam pemilu sebagaimana dalam pasal 13 (pasal 265)
 - e. Membuat surat atau dokumen dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai, atau setiap orang yang dengan sengaja menggunakan surat atau dokumen yang dipalsukan untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota atau calon Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 dan dalam Pasal 73. (pasal 266)
 - f. Melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan (Pasal 269)
 - g. Melanggar larangan pelaksanaan kampanye Pemilu (pasal 270)
 - h. Memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan. (pasal 276)
 - i. Mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye Pemilu (pasal 278)

- j. Memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye. (pasal 281)
- k. Mengumumkan hasil survei atau hasil jajak pendapat dalam masa tenang. (pasal 282)
- l. Menjanjikan atau memberikan uang atau materi lain kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memiliki peserta pemilu lainnya atau menggunakan cara tertentu pada saat pemungutan (pasal 286)
- m. Menghalangi seseorang yang akan melakukan hak pilihnya atau melakukan kegiatan yang menimbulkan gangguan ketertiban dan ketentraman selama pelaksanaan pemungutan suara. (pasal 287)
- n. Perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih tidak bernilai atau menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapat tam bahan suara atau suara peserta pemilu menjadi berkutang (pasal 288)
- o. Mengakui diri sebagai orang lain pada saat pemungutan suara (pasal 289).
- p. Memberikan suara lebih dari satu kali atau lebih TPS. (pasal 290)
- q. Menggagalkan pemungutan suara (pasal 291)
- r. Majikan/atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada pekerja untuk memberikan suaranya pada pemungutan suara kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan. (pasal 292)
- s. Menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel. (pasal 293);
- t. Membantu pemilih memberitahukan pilihan pemilih kepada orang lain (pasal 295)
- u. Karena kelalaiannya menyebabkan rusah atau hilangnya berita acara pemungutan dan perhitungan dan sertifikat hasil pemungutan suara yang sudah disegel (pasal 297)

- v. Mengubah berita acara hasil pemungutan suara dan/ atau sertifikat hasil pemungutan suara (pasa; 298)
 - w. Merusak, mengganggu atau mendistorsi sistem informasi perhitungan suara hasil pemilu. (pasal 300)
 - x. Setiap orang atau lembaga yang melakukan penghitungan cepat dan mengumumkan hasil penghitungan cepat pada hari/tanggal pemungutan suara (pasal 307)
 - y. Setiap orang atau lembaga yang melakukan penghitungan cepat yang tidak memberitahukan bahwa hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil resmi Pemilu (pasal 308)
2. Perbuatan pidana yang dapat dilakukan oleh petugas KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS dan PPLN, meliputi :
- a. Memperbaiki daftar pemilih sementara (pasal 263);
 - b. Tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Penwaslu Kecamatan, PPL, PPLN dalam melaku pemutakhiran data pemilih, penyusunan dan pengumuman daftar pemilih sementara, perbaikan dan pengumuman daftar pemilih sementara, penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap, dan rekapitulasi daftar pemilih tetap yang merugikan WNI yang memiliki hak pilih (pasal 264);
 - c. Anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota yang tidak menindak-lanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota dalam melaksanakan verifikasi papol calon Peserta Pemilu (Pasal 267);
 - d. Anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota yang tidak menindak-lanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota dalam pelaksanaan verifikasi parpol calon Peserta Pemilu dan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota (pasal 268);

- e. Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU provinsi, pegawai sekretariat KPU provinsi, sekretaris KPU kabupaten/kota, dan pegawai sekretariat KPU kabupaten/kota yang terbukti melakukan tindak pidana Pemilu dalam pelaksanaan kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 123 ayat (1) (pasal 275)
- f. Penetapan jumlah surat suara yang dicetak melebihi jumlah yang ditentukan oleh Ketua KPU (pasal 283)
- g. Ketua dan anggota KPPS/KPPSLN yang tidak memberikan surat suara pengganti apabila surat suara rusak atau tidak mencatat surat suara di dalam berita cara. (pasal 294)
- h. KPU Kabupaten/Kota yang tidak menetapkan pemungutan suara ulang di TPS (pasal 296 ayat (1))
- i. Ketua dan anggota KPPS yang tidak melaksanakan ketetapan KPU kabupaten/ kota untuk melaksanakan pemungutan suara ulang di TPS. (pasal 296 ayat (2))
- j. Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota dan PPK yang karena kelalaiannya mengakibatkan hilang atau berubahannya berita acara hasil rekapitulasi perhitungan perolehan suara/atau sertifikat perhitungan suara (pasal 299 ayat (1) dan jika dilakukan dengan sengaja, pidana ditambah menjadi 2 kali lipat.
- k. Ketua dan anggota KPPS/KPPSLN yang tidak membuat dan menandatangani berita acara perolehan suara peserta pemilu dan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD. (pasal 301)
- l. KPPS/KPPSLN yang tidak memberikan salinan satu eksemplar berita acara pemungutan dan perhitungan suara, dan sertifikat hasil pemungutan suara kepada saksi pemilu, pengawas pemilu lapangan, PPS, dan PPK melalui PPS. (pasal 302)
- m. KPPS/KPPSLN yang tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara, dan menyerahkan kotak

- suara tersegel yang berisi surat suara, berita acara pemungutan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara, kepada PPK melalui PPS atau kepada PPLN bagi KPPSLN pada hari yang sama (pasal 303);
- n. Setiap Pengawas Pemilu Lapangan yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel kepada PPK dan Panwaslu kecamatan yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel kepada KPU kabupaten/kota (pasal 304)
 - o. PPS yang tidak mengumumkan hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya (pasal 305).
 - p. KPU tidak menetapkan perolehan hasil Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota secara nasional. (pasal 306)
 - q. Ketua dan anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. (pasal 309)
 - r. Ketua dan anggota Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, dan/atau Pengawas Pemilu Lapangan/Pengawas Pemilu Luar Negeri yang dengan sengaja tidak menindaklanjuti temuan dan/atau laporan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS/PPLN, dan/atau KPPS/KPPSLN dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. (pasal 310)
3. Perbuatan pidana yang ditujukan pada pelaksana kampanye, seperti :
- a. Perbuatan melanggar pelaksana kampanye (pasal 271);
 - b. Perbuatan memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye dengan maksud untuk tidak menggunakan hak pilih atau memilih peserta pemilu tertentu, atau menggunakan

- haknya tetapi membuat surat suaranya tidak sah (pasal 274)
- c. Karena kelalaian mengakibatkan tahapan penyelenggaraan pemilu di tingkat desa/kelurahan terganggu, dan apabila dilakukan dengan sengaja, maka pidana diperberat (pasal 279).
 - d. Pelaksana, peserta atau petugas yang dengan sengaja atau lalai mengakibatkan terganggu tahapan penyelenggara pemilu. (pasal 280)
4. Perbuatan pidana yang ditujukan pada peserta pemilu, sebagaimana diatur dalam pasal 277, bahwa peserta pemilu yang terbukti menerima sumbangan dan/atau bantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139.
 5. Perbuatan pidana yang ditujukan pada pejabat negara/pejabat pemerintah dan lembaga peradilan, yang meliputi :
 - a. Setiap Ketua/Wakil Ketua/Ketua Muda/hakim Agung/hakim Konstitusi, hakim-hakim pada semua badan peradilan, Ketua/Wakil Ketua dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur Bank Indonesia serta Pejabat badan usaha milik negara/ badan usaha milik daerah yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (3) (pasal 272)
 - b. Pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, dan perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (3) dan ayat (5) (pasal 273)
 6. Perbuatan pidana yang ditujukan pada perusahaan pencetak surat suara, yang meliputi :
 - a. Mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditetapkan. (pasal 284)
 - b. Tidak menjaga kerahasiaan, keamanan dan keutuhan surat suara (pasal 285)

Mencermati kembali rumusan tindak pidana di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan perumusan tindak pidana dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 1982 ini tidak sama dengan kebijakan perumusan dalam KUHP, karena ternyata rumusan tindak pidana mengalami perluasan bukan saja pada setiap orang, tetapi juga ada beberapa kategori subjek, seperti peserta pemilu, penyelenggara pemilu, pejabat negara, pemerintah dan peradilan, serta lain sebagainya. Demikian juga dengan ancaman sanksi pidana, di mana rumusannya cenderung menggunakan sistem alternatif, yakni antara pidana penjara dan pidana denda, sementara kebijakan pola perumusan sanksi pidana dalam KUHP hanya bersifat tunggal, yakni pidana penjara.

Dari perspektif kebijakan hukum pidana pola perumusan perbuatan dan ancaman pidana ini memang menarik untuk dibicarakan lebih lanjut.

E. Kebijakan Hukum Pidana Pidana Yang Tidak Integrated (Terpadu)

Mengacu pada kategori rumusan tindak pidana pemilihan umum sebagaimana diatas, maka apabila ditinjau dari ruang lingkup kebijakan hukum pidana dapat disimpulkan bahwa sebenarnya perumusan tindak pidana sebagaimana di dalam Undang Undang Nomor 10 tahun 2008 cenderung bersifat *over kriminalisasi*. Artinya, ada rumusan yang sebenarnya tidak perlu diancam dengan sanksi pidana, karena kualifikasi perbuatan yang dirumuskan lebih bersifat teknis, oleh sebab itu adalah lebih tepat jika digunakan sanksi administratif.

Menurut Barda Nawawi Arief (2005 : 29) di dalam kebijakan hukum pidana, terdapat 2 (dua) masalah sentral yang mesti menjadi perhatian jika hukum pidana, inklusif sanksi pidana ingin dilibatkan yakni :

1. Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan
2. Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Ditegaskan oleh Barda Nawawi Arief, analisa terhadap masalah sentral ini tidak dapat dipisahkan dari konsepsi integral kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial dan kebijakan pembangunan nasional. Artinya, pemecahan masalah-masalah di atas harus pula diserahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial yang telah ditetapkan. Dengan demikian, kebijakan hukum pidana termasuk pula kebijakan dalam menangani dua masalah sentral di atas, harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*).

Sama halnya dengan Sudarto (1977 : 44 – 48) yang berpendapat bahwa dalam menghadapi dua masalah sentral di atas, maka terhadap masalah sentral yang pertama harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya :

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu perwujudan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengguguran terhadap tindakan penganggungan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan sipirituil) atas warga masyarakat;
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*);
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Pendapat kedua ahli di atas didukung pula oleh beberapa pemikiran yang pernah berkembang pada penyelenggaraan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional tahun tahun 1980 lalu. Dalam satu laporannya, ditegaskan bahwa

“masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan haruslah sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauhmana perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat”. Simposium merumuskan beberapa langkah perumusan tindak pidana yang mesti diperhatikan, yakni :

1. Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena merugikan, atau dapat merugikan, mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban;
2. Apakah biaya kriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya *cost* pembuatan undang-undang, pengawasan dan penegakan hukum, serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku dan pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertib hukum yang akan dicapai.
3. Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya.
4. Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.

Sama halnya dengan masalah pemilu, bahwa penyelenggaranya tidak berdiri sendiri atau bersifat fakultatif, akan tetapi merupakan bagian dari politik sosial suatu bangsa, dan karena itu diperlukan adanya pengamanan melalui kebijakan hukum atau politik hukum, yang dalam hal ini dapat berupa penggunaan sarana hukum administrasi maupun sarana hukum pidana (*penal*).

Dalam arti penggunaan hukum administrasi, maka rumusan perbuatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu lebih digantungkan pada asas dan norma yang berlaku di dalam hukum administrasi itu sendiri, karena itu “inti rumusan perilaku dan/atau perbuatan” yang dianut di dalam undang-undang pemilu disebut dalam beberapa kategori, yakni peserta, pelaksana, penyelenggara, lembaga pemerintah dan peradilan,

maupun masyarakat dalam proses pemilihan umum mesti lebih bersifat teknis administratif. Jika diantara pelaku, pelaksana, penyelenggara, lembaga pemerintah maupun masyarakat pada umumnya ada yang melanggar, maka sebaiknya digunakan terlebih dahulu sanksi yang bersifat administratif, dan apabila usaha penggunaan sanksi tersebut tidak mendapat dukungan, barulah digunakan sanksi hukum pidana. (banding asas *ultimum remedium* atau *subsider*).

Hal ini mesti dipahami secara benar, sebab penggunaan sarana hukum pidana, inklusif sanksi pidana di dalam menanggulangi berbagai pelanggaran baik sebelum, selama maupun setelah pemilu dilaksanakan tidak selalu efektif. Hal ini terlihat dalam beberapa kasus yang pada suatu daerah diperiksa dan diberi sanksi oleh lembaga pengadilan, namun pada beberapa daerah lainnya tidak demikian.

Menganalisis rumusan tindak pidana dan pola ancaman pidana dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 memang belum dikatakan rasional jika dianalisis dari pendekatan kebijakan hukum pidana. Walaupun demikian haruslah diakui bahwa undang undang pemilu yang saat ini digunakan memang merupakan sebuah produk politik yang telah mengalami proses legislasi secara matang di lembaga legislatif. Padahal jika memang kebijakan hukum pidana di dalam undang undang pemilu, bahkan juga untuk undang undang lainnya yang cenderung menggunakan sarana hukum pidana sebagai pelindung hendak terpadu (*integrated*), maka mungkin menarik untuk disikapi pemikiran Bassiouni (1978 : 82-84) bahwa seharusnya dipertimbangkan sebagai salah satu *scientific device* dan digunakan sebagai alternatif dari pendekatan dengan penilaian emosional (*the emosionally laden value judgment approach*) oleh kebanyakan badan-badan peradilan.

Menurut Bassiouni, perkembangan '*a policy oriented approach*' ini lamban datangnya, karena proses legislatif belum siap untuk pendekatan yang demikian. Proses kriminalisasi yang berlangsung terus tanpa suatu evaluasi mengenai pengaruhnya terhadap keseluruhan sistem mengakibatkan timbulnya :

1. Krisis kelebihan kriminalisasi (*the crisis of over criminalization*) dan;
2. Krisis kelampauan batas dari hukum pidana (*the crisis of overreach of the criminal law*)

F. Penutup

Mencermati berbagai fenomena pelanggaran sebelum, selama dan setelah penyelenggaraan pemilu berlangsung, diakui bahwa banyak sekali pelanggaran yang diproses dengan aturan undang undang pemilu, yang tidak memberikan manfaat dilihat dari kepentingan hukum pidana. Hal ini beralasan, karena dalam konteks penegakan hukum pidana, "*spirit of law*" yang mendasari pembentukan undang-undang pemilu mesti menjadi alasan kenapa perbuatan yang dilanggar itu mesti ditegakan.

Sebenarnya ada syarat yang perlu diperhatikan dalam proses penegakan hukum, khususnya dalam kasus pemilu, yakni adanya *keseimbangan, keselarasan* dan *keserasian* antara "*kesadaran hukum*" yang ditanamkan oleh penguasa (*legal awarness*) dengan perasaan hukum yang spontan dari rakyat (*legal feeling*).

Mesti diingat bahwa konsep penegakan hukum tidak terlepas dari perkembangan demokrasi dan politik, di mana dalam masyarakat yang besar dan pluralistik, pelaksanaan demokrasi sangat dipengaruhi oleh kebijakan publik yang banyak ditentukan oleh pemimpin-pemimpin (*elites*) organisasi politik dan kelompok kepentingan (*interest groups*) yang tampil secara kompetitif. Pada hal mereka justru diharapkan selalu memegang komitmen terhadap nilai-nilai dasar masyarakat.

Sekian.

Daftar Pustaka

- Ancel, Marc, 1965, *A, Modern Approach to Criminal Problem*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Andi Hamzah, 2008, *Pembangunan Hukum Pidana Indonesia*, Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional Pengaruh Globalisasi Terhadap Hukum Pidana Dan Kriminologi Menghadapi Kejahatan Transnasional Diselenggarakan oleh ASPEHUPIKI, Hotel Savoy Homann, Bandung, 17 Maret 2008.
- Atmasasmita Romli, 1982, *Kapita Selekta Kriminologi*, Armico, Bandung.
- Bassiouini, M. Chief, 1978, *Substantive Criminal Law*,
- Barda Nawawi Arief, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya, Bandung
- Muladi, 1990, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Mata Pelajaran Ilmu Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 24 Peburari.
- Mulder, A., 1980, *Strafrechtspolitiek, Delikt en Delinkwent*,
- Sudarto, 1981a, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.
- , 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru Bandung

REINTERPRETASI SISTEM PEMILU SEBAGAI IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA

I Nyoman Budiana

Abstract

The general election system based proportional representative open list system and the combined majority formulation arranged in laws No. 10, 2008, powerless found to capabel parliament, if political party couldn't have qualified indicators to promote of the candidate parliament.

Based on the above system, the next general election should be carried out based on the district system (majority) in order that they could get more competitive chance in developing better and open democracy.

Keywords : General Election, Political Party and Democracy.

I. Pendahuluan

Pranata hukum pemilu di Indonesia telah beberapa kali mengalami perubahan seiring dengan perubahan kehidupan bangsa pada era reformasi dewasa ini. Perubahan yang melingkupi prinsip dan sistem pemilu tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan pemberdayaan setiap warga Negara sebagai pencerminan asas kedaulatan rakyat. Perubahan pranata hukum pemilu yang mengedepan dalam dua dasa warsa terakhir yang dapat kita lihat dalam kehidupan bangsa ini adalah adanya perubahan yang sangat esensial, baik yang menyangkut pengakuan atas hak-hak individu sebagai warga negara maupun perubahan dalam struktur kelembagaan

negara. Beberapa perubahan dalam konteks ketatanegaraan yang mendasar dilakukan oleh bangsa Indonesia adalah perubahan dalam sistem Pemilu dan Pembentukan Badan Negara yang baru yang dikenal dengan Dewan Perwakilan Daerah.

Pemilu sebagai wahana pesta demokrasi dengan paradigma baru telah diselenggarakan di negara ini untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2003. Di samping itu dalam kerangka mekanisme kepemimpinan limatahunan berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, bangsa Indonesia telah mampu melaksanakan pemilu legislatif kembali, tepatnya pada tanggal 9 April 2009. Pelaksanaan pemilu tersebut telah menghasilkan wakil rakyat yang akan duduk pada lembaga MPR, DPD, DPR dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia yang menurut rencana bulan agustus mendatang akan dikukuhkan. Setelah pemilu legislatif diselenggarakan pada 9 April 2009 untuk memilih wakil-wakil rakyat, maka sebagai agenda selanjutnya untuk mengisi jabatan kepresidenan pada tanggal 8 Juli 2009 mendatang akan diadakan pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presidensesuai dengan Undang-undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilu Presiden.

Dengan mencermati kedua undang-undang pemilu tersebut, maka dapat dipahami telah terjadi perubahan prinsip pelaksanaan pemilu dalam konstelasi politik di Indonesia, karena sejak kemerdekaan tahun 1945 baru di era reformasi kali ini pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan melalui sistem Pemilu Proporsional dengan daftar calon terbuka serta pemilihan DPD dengan sistem distrik dengan perwakilan banyak.

II. KONSEP TEORETIK SISTEM PEMILU

Konsep teori yang berkaitan erat dengan pembentukan badan perwakilan rakyat adalah konsep teori tentang sistem pemilihan umum, karena salah satu fungsi sistem pemilu adalah untuk mengatur prosedur seseorang untuk dapat dipilih sebagai anggota badan perwakilan rakyat atau menjadi kepala pemerintahan.

Secara umum sistem Pemilu dibedakan atas 2 macam yaitu sistem Pemilu mekanis dan organis. Dalam sistem Pemilu mekanis rakyat diposisikan sebagai massa atas individu-individu yang sama. Artinya rakyat dipandang sebagai individu-individu yang mengendalikan Pemilu melalui organisasi Partai Politik. Sedangkan sistem Pemilu organis memandang rakyat sebagai individu-individu yang merupakan bagian dari persekutuan seperti persekutuan profesi, persekutuan geneologis atau persekutuan lapisan sosial seperti buruh, tani, cendekiawan dan lain-lain (Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, 1981: 333-334). Dari kedua sistem tersebut, pada sistem pemilu mekanis peran individu dalam partai politik sangat menonjol sedangkan dalam sistem pemilu organis peran persekutuan yang dikedepankan.

Lebih lanjut di bawah ini akan dipaparkan sistem pemilu mekanis secara detail, karena sistem ini yang banyak memberi warna terhadap pembentukan badan perwakilan rakyat maupun kepala pemerintahan. Sistem ini dipandang lebih demokratis karena dapat mengakomodasikan hak-hak individu dalam struktur negara melalui pelaksanaan Pemilu.

Sistem pemilu mekanis dilaksanakan dengan dua cara yaitu :

- a. Sistem perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituencies*).
- b. Sistem perwakilan proporsional (*proportional representation*).

Dalam sistem distrik/mayoritas, wilayah/daerah negara dibagi ke dalam distrik pemilihan (daerah pemilihan) yang jumlahnya sebanyak jumlah anggota badan perwakilan yang dikehendaki. Dikatakan sistem mayoritas karena calon dari partai politik yang mendapat suara terbanyak/mayoritas dalam daerah/distrik pemilihan itu akan menjadi wakil rakyat dari daerah/distrik pemilihan tersebut. Misalnya jumlah anggota DPR ditetapkan 560 orang, maka wilayah Indonesia ini dibagi menjadi 560 distrik/daerah pemilihan. Dari masing-masing distrik akan melahirkan satu wakil rakyat yang mendapat suara mayoritas. Adapun beberapa keunggulan penerapan sistem

distrik/mayoritas adalah :

1. Terdapat hubungan yang erat antara pemilih dengan calon yang akan dipilih.
2. Kemungkinan akan terjadi penyederhanaan sistem kepartaian.
3. Perhitungan suara yang tidak berbelit-belit.

Kelemahan sistem distrik adalah :

1. Ada kecenderungan wakil rakyat tidak menyuarakan kepentingan nasional tetapi sebaliknya hanya menyuarakan kepentingan daerah/distrik.
2. Dalam penentuan wakil rakyat banyak suara yang hilang, karena yang dicari adalah satu wakil rakyat dalam distrik pemilihan yang mendapatkan suara terbanyak.
3. Ada kemungkinan tidak seluruh partai besar yang memegang mayoritas suara dalam daerah/distrik pemilihan (Ramlan Surbakti, 1992:179).

Sedangkan dalam sistem proporsional atau perwakilan berimbang, setiap partai politik akan memperoleh kursi sesuai dengan jumlah suara diperoleh. Bila suatu negara menganut formula perwakilan berimbang, jumlah suara per kursi ditetapkan lebih dahulu (jumlah pemilih yang menggunakan haknya dibagi dengan jumlah kursi yang ditetapkan untuk daerah pemilihan yang bersangkutan), kemudian kursi dibagi berdasarkan jumlah suara yang diperoleh setiap partai politik peserta Pemilu. Dalam sistem ini para pemilih akan memilih partai politik yang telah menyusun program dan menetapkan para calon yang dipandang berkualitas (Ramlan Surbakti, 1992:178).

Tujuan utama penerapan formula perwakilan berimbang adalah untuk menghasilkan suatu badan perwakilan yang merupakan replika kehendak rakyat pada waktu Pemilu diselenggarakan. Formula ini mencakup masyarakat pemilih yang lebih luas, karena pemilih yang buta huruf sekalipun dapat dengan mudah memberikan suaranya. Sistem pemilihan ini cenderung menempatkan partai dalam kedudukan berdaulat, karena dalam Pemilu rakyat memilih partai politik dan bukan

memilih calon.

Beberapa kebaikan formula perwakilan berimbang :

1. Suara pemilih tidak ada yang hilang sehingga cara ini dikatakan lebih demokratis.
2. Wakil-wakil rakyat yang terpilih melalui cara ini akan lebih menyuarakan kepentingan nasional.

Kelemahan sistem perwakilan berimbang adalah :

1. Perhitungan suara terlalu berbelit-belit.
2. Cenderung memunculkan berdirinya partai baru.
3. Menonjolnya peran pimpinan parpol dalam menentukan wakil rakyat yang duduk pada badan perwakilan.
4. Kualitas daripada wakil rakyat belum dapat dijamin.

III. PEMAHAMAN TERHADAP PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA.

Bila kita menyimak perjalanan historis masa lalu terutama pada masa pemerintahan Orde Baru, pelaksanaan Pemilu di Indonesia lebih mengedepankan sistem mekanis dengan formula perwakilan berimbang (*proporsional*) dengan stelsel daftar tertutup yang digabungkan dengan sistem organis. Penggunaan sistem organis dalam pelaksanaan Pemilu pada masa itu dapat dianalisis dari adanya pengangkatan sejumlah komponen militer pada badan perwakilan rakyat. Di mana pengangkatan anggota militer di DPR dan MPR dilakukan dengan sangat hegemonik dengan alasan untuk menjaga stabilitas politik dan stabilitas keamanan Negara, (Mahfud, 1999). Sedangkan penggunaan sistem proporsional dengan stelsel daftar tertutup dapat dilihat dalam pelaksanaan Pemilu yang hanya memilih tanda gambar parpol peserta Pemilu dan rakyat tidak diberi kesempatan untuk memilih secara langsung para calon dari masing-masing partai politik. Ini berarti bahwa peran pimpinan partai sangat dominan dalam menentukan calon wakil rakyat yang akan duduk pada badan perwakilan rakyat, sebaliknya rakyat tidak mengetahui calon siapa yang akan naik dan duduk pada badan perwakilan rakyat tersebut. Hal seperti ini sering dipahami sebagai guyanan

seperti “membeli kucing dalam karung”.

Namun dalam era reformasi dewasa ini, pelaksanaan Pemilu didasarkan atas Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 10 tahun 2008 diarahkan agar Pemilu berperan sebagai wahana dalam mekanisme kepemimpinan lima tahunan, lebih transparan dan lebih demokratis. Pemilu dimaksud tidak hanya digunakan untuk memilih wakil rakyat yang akan duduk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat tetapi juga dilaksanakan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Dalam Undang-undang Pemilu 2003 dan 2008 ditentukan, Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Lembaga politik sebagai peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik, sebaliknya lembaga profesi tidak lagi ikut mengendalikan Pemilu. Sedangkan peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah rakyat secara perseorangan.

Berbeda dengan sistem Pemilu sebelumnya, sistem Pemilu yang digunakan pada Pemilu pada periode ini menerapkan sistem Pemilu mekanis dengan formula perwakilan berimbang (*proporsional*) dengan memilih daftar calon secara langsung. Hal mana ditegaskan dalam pasal 6 (1) UU Nomor 12 Tahun 2003 yang menentukan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Hal yang sama juga ditegaskan dalam pasal 5 (1) UU Pemilu Nomor 10 tahun 2008. Selanjutnya Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Di mana jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 orang (pasal 52 UU Nomor 12 Tahun 2003 dan pasal 30 UU Nomor 10 tahun 2008).

Dengan melihat substansi beberapa ketentuan di atas, bahwa untuk Pemilu badan-badan perwakilan rakyat tidak lagi ada sistem pengangkatan dari golongan tertentu. Semua wakil rakyat yang berasal dari calon masing-masing partai politik dipilih secara langsung oleh rakyat yang telah terdaftar sebagai pemilih. Bahkan dalam Pemilu 2009, Mahkamah Konstitusi

Republik Indonesia telah menetapkan bahwa perhitungan calon terpilih ditetapkan atas dasar suara terbanyak. Keputusan ini diambil oleh karena Pemilu yang memenuhi nilai demokrasi adalah Pemilu yang didasarkan atas suara rakyat, bukan atas dasar nomor urut yang ditetapkan oleh Partai Politik, (<http://www.komunitasdemokrasi.ac.id>).

Hadirnya lembaga DPD dan DPR sebagai hasil pemilu merupakan struktur kelembagaan untuk membentuk MPR. Terhadap struktur keanggotaan MPR dengan pola ini, dapat dikatakan telah terjadi perubahan dalam konstelasi politik dan ketatanegaraan di Indonesia, karena untuk pengisian keanggotaan MPR seluruhnya dilakukan dengan pemilihan oleh rakyat. Sangat berbeda halnya dengan pengisian keanggotaan MPR pada masa pemerintahan sebelumnya sangat dominan diwarnai dengan pengangkatan anggota MPR oleh Presiden, baik di DPR maupun untuk utusan daerah dan utusan golongan.

Dengan demikian pembentukan badan-badan perwakilan rakyat pada masa itu dilakukan dengan cara sangat tidak demokratis bahkan terkesan sangat otoriter, karena adanya dominasi kekuasaan Presiden (Mahfud MD, 1999:58; Basrowi dan Suko Susilo, 2006). Kondisi seperti ini masih dirasakan ketika Pemilu 2004 yang lalu yang menetapkan perhitungan calon terpilih berdasarkan nomor urut. Hal mana menunjukkan dominasi pimpinan Partai Politik masih sangat kuat.

Dengan memperhatikan fenomena di atas, maka sistem Pemilu yang diterapkan pada sejarah masa lalu dapat menimbulkan adanya ketergantungan anggota Dewan Perwakilan Rakyat terhadap organisasi yang mengutusinya yakni terhadap pimpinan pusat partai/organisasi atau Dewan Pimpinan Pusat yang mengutusinya. Sebagai konsekuensi diantarnya sistem ini, maka nominasi untuk anggota badan perwakilan ditentukan oleh Dewan Pimpinan Pusat untuk keanggotaan DPR Pusat dan Dewan Pimpinan Daerah untuk tingkat Daerah. Hal ini bukan hanya mengakibatkan peran Dewan Pimpinan Pusat menjadi kuat tetapi juga terjadinya ketergantungan para wakil rakyat terhadap pimpinan partai baik pada level Pusat maupun Daerah. Dengan demikian hubungan antara para wakil/anggota Dewan

Perwakilan Rakyat dengan para pemilihnya tidak erat bahkan tidak saling kenal-mengenal. Karenanya para wakil rakyat semacam itu akan berorientasi kepada kepentingan partai yang menetapkan dirinya sebagai anggota badan perwakilan rakyat dari pada kepada rakyat pemilih. Meskipun nama-nama calon anggota badan perwakilan rakyat telah disusun dalam suatu daftar nama-nama calon dan diumumkan secara luas, akan tetapi tidak diketahui secara pasti apakah para calon tersebut akan ditetapkan dalam badan perwakilan ataukah hanya sebagai pajangan saja (*vote getter*). Karenanya tidak mustahil calon yang didukung oleh kebanyakan pemilih dalam kenyataannya selanjutnya ditarik dari peredaran dan kemudian ditempatkan dalam kedudukan tertentu (Rosjidi Ranggawidjaja, 1991:62).

Selanjutnya menurut Rosjidi Ranggawidjaja, sebagai konsekuensi diterapkannya pemilu dengan sistem campuran antara mekanis dan organis akan mengakibatkan semakin dominannya kedudukan dan peran Dewan Pimpinan Partai. Lebih-lebih dengan dilembagakannya hak *recall* dari pimpinan partai politik, membuat keberanian anggota badan perwakilan rakyat menjadi menurun. Bagaimanapun juga akan dapat dipastikan bahwa terjadi kecenderungan para wakil rakyat untuk loyal kepada partainya dari pada loyal terhadap kepentingan pemilih yang diwakilinya. Sekalipun DPR hasil Pemilu 2004 dan 2009 tidak lagi menempatkan fraksi sebagai alat kelengkapan Dewan, tetapi bila hak *recall* kembali diterapkan dalam kehidupan Partai Politik di Indonesia, maka fraksi akan tetap memainkan peran sebagai perpanjangan tangan Pimpinan Partai Politik. Dengan demikian setiap anggota Dewan akan memilih diam dan menyetujui kebijakan partai.

Dalam hubungannya dengan hal tersebut, untuk menguatkan analisis terhadap fenomena politik Pemilu tampaknya perlu juga diingat pandangan Bintang R Saragih (1988) menyatakan bahwa "langkah yang ditempuh para anggota Dewan dengan diam dan tidak konfrontatif adalah dalam rangka penyelamatan diri agar mereka tetap survive. Bahkan kecenderungan yang lebih negatif terjadi dengan penerapan sistem Pemilu semacam ini adalah penerapan perilaku *nepotisme* yaitu mencalonkan orang-orang

yang dekat dengan pimpinan partai tanpa memperhatikan kualitas dan kemampuan dari calon yang bersangkutan.

Dengan kondisi seperti di atas, maka Pemilu yang dilakukan dalam kerangka pembentukan badan perwakilan rakyat terkesan lebih merupakan proses pemberian dukungan kepada struktur politik yang ada tanpa menyediakan kemungkinan munculnya struktur kekuasaan baru (Arbi Sanit, 1985:195).

Dengan memperhatikan perjalanan penyelenggaraan Pemilu masa silam maupun dalam era reformasi beserta kualifikasi badan politik yang dihasilkan terutama pada badan perwakilan rakyat, maka sudah saatnya sistem Pemilu yang lebih kapabel diterapkan pada masa akan datang adalah Pemilu mekanis dengan sistem distrik dengan model satu kursi per-distrik/dapil (*single member district*), karena dapat dipastikan bahwa badan perwakilan akan diisi oleh calon yang mempunyai kualifikasi memadai dan memiliki kedekatan dengan constituennya. Karena pelaksanaan Pemilu periode terakhir yang menerapkan sistem mekanis dengan formula perwakilan berimbang (*proporsional*) dengan stelsel daftar terbuka yang digabungkan dengan suara terbanyak dalam partai, ternyata dalam realitas politik sangat mengecewakan rakyat pemilih di mana hasil yang dicapai tidak ubahnya seperti Pemilu pada tahun 2004. Hal ini dapat dipahami dari sejumlah anggota badan perwakilan rakyat yang mampu melenggak ke kursi dewan pada periode ini, masih sangat banyak menyisakan kekecewaan pada masyarakat pemilih dan para calon legislatif, karena partai politik sebagai organisasi peserta pemilu belum berbuat maksimal dalam mencalonkan orang sebagai calon legislatif yang berkualitas. Kelemahan lain yang dapat dilihat dalam system pemilu kali ini, kuantitas suara terbanyak calon legislatif antara satu partai dengan partai lain ketimpangannya sangat besar, bahkan tidak jarang calon legislatif yang mendapat suara jauh lebih kecil dalam partai yang berbeda bisa melenggak ke kursi legislatif. Memang pada akhirnya caleg yang mendapat suara terbanyak akhirnya mendapatkan limpahan suara dari caleg yang mendapatkan suara kecil. Caleg yang tidak termasuk mendapatkan suara terbanyak akan terhempas sebagai keanggotaan badan perwakilan rakyat. Hal

itu berarti para calon legislatif dengan jumlah suara yang relatif kecil hanya semata-mata berfungsi sebagai pengumpul suara (*vote getter*) selanjutnya tetap sebagai penyumbang suara yang setia kepada mereka yang menempati urutan dengan jumlah suara terbesar pada daftar nama calon tetap setiap partai politik peserta Pemilu.

Ada sejumlah keunggulan bila ke depan digunakan sistem *single member district* di antaranya a). adanya kedekatan *constituen* dengan calon legislatif; b) *constituen* akan cenderung memilih calon yang *qualified*; c) dengan pemilihan satu kursi per-distrik/dapil cenderung *cost politic* yang dikeluarkan oleh calon relatif akan lebih kecil; d) penyelenggaraan Pemilu menjadi sangat sederhana dan perhitungan suara yang tidak berbelit-belit; e) tidak selamanya partai besar dalam distrik/dapil akan menjadi pemenang, karena cenderung adanya fanatisme terhadap figur; f) cenderung akan mampu membentuk badan perwakilan rakyat dengan keanggotan yang berkualitas dan kapabel; g) kandidat tidak terlalu tergantung kepada pimpinan partai politik (Ramlan Surbakti, 1992; Pito dkk, 2006).

Penentuan Caleg terpilih dalam pemilu 9 April 2009 yang baru lalu telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa perhitungan calon terpilih didasarkan atas suara terbanyak. Namun suara terbanyak yang dimaksud masih suara terbanyak dalam internal partai karena UU Pemilu Nomor 10 tahun 2008 masih mengenal prasyarat suara berdasarkan BPP (bilangan pembagi pemilih).

IV. QUOTA PEREMPUAN VERSUS KEPUTUSAN MK

Isu mengenai kesetaraan *gender* di Indonesia telah merasuk ke semua lini kehidupan, tidak hanya dalam bidang keperdataan tetapi juga dalam bidang pidana, tata pemerintahan, tata negara dan tidak ketinggalan bahwa dalam bidang politik kaum *hawa* ini diberikan "prioritas" oleh UU. Di mana UU Politik mengakomodir keberadaan perempuan dalam partai dan parlemen dengan kuota 30%. Hal ini dimaksudkan agar aspirasi perempuan dapat diperjuangkan dan disalurkan dalam suatu kebijakan publik sebagai produk badan legislatif, yang selama ini dipandang

keberadaan kaum perempuan Indonesia masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan kaum laki-laki. Dengan diberikan kuota 30%, perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat diharapkan nantinya terjadi kesetaraan antara perempuan dengan laki-laki pada semua lini kehidupan.

Dalam realitas politik, dengan hadirnya UU Politik dewasa ini ternyata mendapat respon yang sangat positif dari kaum perempuan. Hal ini dapat kita saksikan dari banyaknya kaum perempuan telah direkrut oleh partai politik peserta pemilu sebagai calon anggota legislatif. Gambar dan foto yang sangat cantik pun telah terpasang disetiap sudut desa dan kota, dari kota kecil sampai yang namanya kota metropolitan. Dengan gaya dan senyum yang khas masing-masing caleg seakan-akan penuh harap untuk mendapat simpati dan empati dari khalayak masyarakat, yang pada gilirannya pada pemilu yang akan datang mendapat pilihan yang sebanyak-banyak bahkan dapat mencapai angka BPP. Sekalipun caleg perempuan ini tidak mencapai angka optimal, UU telah memberi "prioritas" dan jaminan melalui sistem penempatan berdasarkan nomor urut dengan cara menempatkan caleg perempuan pada nomor kelipatan tiga. Dengan demikian mereka akan mampu meraih kursi parlemen dari perhitungan suara atas dasar nomor urut.

Apa lacur, gerakan politik perempuan yang mulai menggeliat di tengah keterbukaan politik saat ini, harus terhempas dengan munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menetapkan perhitungan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak alias "tarung bebas". Putusan MK ini memang sangat mengagetkan tidak saja bagi caleg perempuan tetapi juga bagi caleg laki-laki. Bagaimana tidak karena sebelum turunnya putusan ini, penetapan perhitungan suara didasarkan atas patokan BPP dan selanjutnya ditetapkan berdasarkan nomor urut paling kecil sampai suara partai habis terbagi.

Realitas politik ini sesungguhnya merupakan pembelajaran yang sangat pahit terutama bagi lembaga legislatif sebagai lembaga yang membuat Undang-undang, agar ke depan materi muatan dalam UU tidak semata-mata sarat dengan muatan politis, tetapi harus diperhatikan pula pertimbangan filosofis,

yuridis dan sosiologis. Sehingga Undang-undang yang dibuat tidak "prematurnya" mati sebelum lahir. Hal mana dapat dibuktikan dengan minimnya jumlah Caleg perempuan yang mampu melenggak ke kursi legislatif. Ini suatu bukti bahwa kaum perempuan dalam kancah politik belum mendapatkan respon yang positif dari masyarakat, lebih-lebih dalam kehidupan masyarakat Bali yang sarat dengan ciri patrilineal.

V. PEMILU SEBAGAI PILAR DEMOKRASI BANGSA

Pemilihan umum legislatif telah berlalu dan kini mekanisme lima tahunan untuk mengisi lembaga kepresidenan akan segera tiba, banyak hasil yang telah dicapai dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Sebagai bangsa Indonesia kita patut bersyukur karena kehidupan lembaga Pemilu, lebih-lebih pada Pemilu pada periode reformasi ini telah membuka kesempatan bagi masyarakat untuk secara langsung menyampaikan keinginannya untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD maupun lembaga Presiden dan Wakil Presiden. Melalui Pemilu, bangsa ini secara sah dan konstitusional diberi kesempatan untuk mengoreksi kinerja pemerintahan yang dirasakan "menyimpang" dengan keinginan rakyat sebagai idealisme suatu bangsa.

Pemilu merupakan suatu rangkaian kegiatan politik untuk menampung aspirasi anggota masyarakat, yang selanjutnya dirumuskan dalam bentuk kebijakan (*policy*) untuk menentukan siapa di antara warga negara yang ditetapkan untuk memegang struktur pemerintahan dalam kurun waktu tertentu (Riswandha Imawan dalam Miriam Budiardjo (ed), 1993:72). Dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia, ada sejumlah lembaga negara yang dihasilkan dari rangkaian setiap Pemilu yaitu terbentuknya MPR, DPR, DPD, DPRD, termasuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Lembaga negara tersebut diharapkan mempunyai kemampuan merumuskan *policy* dan menjalankan *policy* pemerintahan tersebut secara bersinergi agar terjadi pembangunan yang berkesinambungan dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Keberadaan lembaga negara sebagai hasil Pemilu, merupakan implementasi amanat konstitusi (UD 1945) yang telah disempurnakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat

melalui 4 kali amandemen dalam kerangka menjalankan asas kedaulatan rakyat. Struktur lembaga negara tersebut mempunyai kedudukan yang sederajat sebagai lembaga negara dan tidak ada lagi istilah lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara.

Menurut amandemen UUD 1945, lembaga negara tersebut hanya dibedakan berdasarkan fungsi dan tugas yang melekat pada lembaga negara masing-masing, seperti ditegaskan kembali dalam Undang-undang tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Di antaranya dapat dilihat bahwa fungsi DPR menurut Undang-undang ini adalah menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan fungsi pengawasan sedangkan hak DPR seperti hak interpelasi, angket dan sejumlah hak prinsip lainnya, (Andysastro Wijoyo (ed) 2003:286-288).

Dengan melihat sejumlah hak yang dimiliki anggota DPR, tidak pelak lagi secara potensial anggota DPR mempunyai fungsi yang amat sangat strategis sebagai penentu arah kebijakan publik. Di samping itu dengan kedudukan yang sangat seimbang antara lembaga Presiden dan DPR, idealnya tidak ada lagi muncul kesan DPR sebagai *rubber stamp* atau kritikan dengan plesetan Dewan Pemas Rakyat, dengan cara korupsi dan plesiran dengan alasan studi banding. Sebaliknya diharapkan terjadi penguatan nilai tawar (*bargaining position*) anggota DPR terutama terhadap pihak eksekutif agar proses demokrasi dalam mekanisme ketatanegaraan tidak tersendat-sendat.

Bagi Sartori (1987), prinsip paling dasar dalam konsep demokrasi adalah “kemampuan sub-ordinate mengontrol perilaku superior”. Pemahaman ini sesungguhnya bisa dilakukan, bila sebagian terbesar warga negara mempunyai kesadaran dan menjunjung tinggi prinsip demokrasi, sekalipun dalam jumlah penduduk yang relatif besar. Karena hal itu dapat dilakukan dengan dasar itikad baik dan keterbukaan, semua pelaku politik mampu bertindak untuk mengeliminir sifat demokrasi yang *illusive dan impossible*.

Plamenantz (1976), mengemukakan demokrasi mempunyai 2 sifat yaitu *illusive dan impossible*. *Illusive*, maksudnya bahwa

para elite sesungguhnya hanya bertanggung jawab di antara mereka sendiri, sebaliknya tidak pernah langsung kepada rakyat. *Impossible*, karena elite sekali terpilih mewakili rakyat melalui Pemilu, dapat dengan mudah meng-atasnamakan kepentingan pribadi (*personal interest*) sebagai kehendak rakyat (*the will of the people*). Sekalipun demikian, menurut Friedrich (1968:278), bahwa sistem perwakilan tetap dipandang sebagai alternatif terbaik, karena dapat menjamin terbentuknya *representative government*, di mana rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses tersebut. Pemilu merupakan sarana paling demokratis untuk membentuk *representative government* (Lipset, 1963:230). Pemilu merupakan *the expression of democratic struggle*, di mana rakyat secara potensial menentukan siapa saja yang memerintah serta apa yang dikehendaki untuk dilakukan pemerintah (Warrent, 1963:67-68).

Dalam realitas politik, konsep demokrasi di atas dalam masyarakat dengan karakteristik masyarakat yang homogen dapat ditengarai tidak akan menimbulkan persoalan besar, namun dalam masyarakat dengan heterogenitas yang sangat kompleks cenderung dapat menimbulkan konflik kepentingan di antara berbagai komponen yang ada dalam masyarakat. Karenanya bagi Negara Indonesia, seyogyanya prinsip musyawarah mufakat dapat dimaknai sebagai implementasi konsep demokrasi dengan mengedepankan peran individu manusia sebagai makhluk pribadi, makhluk sosial dan sebagai makhluk Tuhan, artinya konsep demokrasi tidak selamanya harus dengan cara voting dan keputusan dengan suara terbanyak.

VI. KESIMPULAN

Berdasarkan paparan analisis terhadap beberapa konsep dan sistem pemilu seperti diuraikan di muka, maka dapat diambil simpulan sebagai berikut :

1. Pada dasarnya pemilu menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 secara potensial telah memberikan arah dan perubahan bagi pelaksanaan asas kedaulatan rakyat di Indonesia, namun realitas politik menunjukkan bahwa

sistem Pemilu mekanis dengan formula perwakilan berimbang dengan stelsel daftar terbuka yang dipadukan dengan penetapan caleg terpilih dengan suara terbanyak, kurang memberi hasil yang memuaskan. Karena calon legislatif yang terpilih cenderung memberi peluang yang lebih besar kepada calon legislatif yang mendapatkan suara terbanyak, tanpa diimbangi dengan kinerja yang optimal dari partai politik untuk menampilkan caleg yang berkualitas. Ini sesungguhnya merupakan tanggung jawab yang besar dari partai politik, sebab ketika kader partai politik yang duduk menjadi anggota legislatif tidak mampu menunjukkan nilai tawar dengan kekuatan pemerintah terutama dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat, maka partai politik yang demikian perlahan-lahan akan ditinggalkan oleh masyarakat bahkan akan mendorong terjadi gerakan abstensi alias golput (golongan putih).

2. Sudah selangkah dalam Pemilu badan perwakilan rakyat ke depan, dipertimbangkan menerapkan sistem distrik (mayoritas) dengan formula *single member district* seperti pemilu untuk lembaga Dewan Perwakilan Daerah agar terjadi kompetisi yang sehat di antara para calon dan lebih demokratis, tanpa ada unsur ketergantungan dengan pimpinan partai politik. Penerapan sistem ini dipandang mampu membentuk badan perwakilan rakyat yang kapabel dan didukung oleh konstituennya.
3. Saran sebagai masukan kepada lembaga pelaksana kekuasaan legislatif di Indonesia, agar undang-undang parpol dan pemilu tidak setiap lima tahun diubah, lebih-lebih terbitnya undang-undang tersebut relatif hanya satu tahun sebelum hari pemberian suara, akan sangat mengganggu kesiapan KPU dalam menyiapkan teknis administratif pelaksanaan. Sehingga akan sangat mengganggu kualitas pelaksanaan dan hasil pemilu tersebut. Di samping itu, hal yang sangat perlu diperhatikan adalah peran partai politik dalam menampilkan caleg, sedapat mungkin partai politik peserta pemilu memiliki sistem, kriteria dan tolok ukur rekrutmen yang jelas sehingga mampu menampilkan kader partai yang berkualitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta.
- Basrowi dan Suko Susilo, 2006, *Demokrasi & HAM*, Jengjala Pustaka Utama, Kediri, Jawa Timur.
- Bintan R Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Budiardjo Miriam dan Ibrahim Ambong, 1993, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Friedrich, Carl J., 1968, *Constitutional Government and Democracy*, London, UK: Bliddell Publising.
- Giovanni Sartori, 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Part Two, Chatham NJ : Chatham House
- Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, 1981, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN, FH UI.
- Lipset, Seymour M., 1963, *Political Man : The Social Basis of Politics*, New York, NY: Anchor Press.
- Mahfud MD, 1999, *Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media.
- Pito, Toni Adrianus; Efriza; Kemal Fasyah, 2006, *Mengenal Teori-teori Politik (Dari Sistem Politik Sampai Korupsi)*, Nuansa, Bandung.
- Plamenantz, John, 1976, *Democracy and Illusion*, New York NY: Longman.
- Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasrana Indonesia, Jakarta.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1991, *Hubungan Tata Kerja antara MPR, DPR dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Warrent, Harris G., 1963, *Our Democracy at Work*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall Inc.
- Wijoyo Andysastro, 2003, UU RI No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilengkapi dengan UU No. 12 tentang Pemilu dan lain-lain, Penerbit Karina

Surabaya.

Sekretaria Negara Republik Indonesia, UU Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dan UU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, Fahima, Yogyakarta.

TELAAH YURIDIS FUNGSI DAN PERAN PANWASLU DALAM SISTEM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

J. Tjiptabudy

Abstract

The general election supervisor institute have to excise, because the strategic assessed role and also position in the effort observation of execution of general election according to constitution especially straightned general election ground which direct, free secret and fair and square (Luber & Jurdil). Besides the important role of general election supervisor because all denunciatory shall pass one doors that is general election supervisor (Panwaslu). Therefore in executing the duty is hardly expected by general election supervisor can work professionally and also act quickly and accurate in handling every report from public also finding from general election supervisor.

Keywords: general election, general election supervisor

A. Pendahuluan

Dalam perkembangan demokrasi di Indonesia pasca runtuhnya orde baru hingga saat ini telah mengembangkan pemikiran dari rakyat untuk mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat dengan berbagai cara, sehingga dalam setiap sendi kehidupan bernegara nilai-nilai kedaulatan rakyat selalu menjadi jantung yang memompa darah keseluruh tubuh kenegaraan Republik Indonesia, selama ini rakyat merasa bahwa kedaulatan mereka hanya terbatas pada partisipasi mereka dalam pemilu untuk memilih anggota legislatif yang merupakan perwujudan wakil rakyat, sehingga rakyat menuntut agar peranan

rakyat tidak hanya terbatas pada lingkup pemilihan legislatif saja melainkan juga lingkup pemilihan lembaga eksekutif mulai dari lingkup lembaga eksekutif tertinggi yaitu presiden, sampai pemilihan kepala daerah.

Pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan Negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum yang mempunyai integritas, profesionalisme dan akuntabilitas.

Akuntabilitas berarti setiap pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan kewenangannya kepada publik baik secara politik maupun secara hukum. Bertanggung jawab secara politik berarti setiap unsur yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu mempunyai kewajiban menjelaskan kepada masyarakat fungsinya dan alasan tindakan yang diambil. Bertanggung jawab secara hukum berarti setiap pihak yang diduga melakukan pelanggaran hukum perihal asas-asas Pemilu yang demokratis wajib tunduk pada proses penegakan hukum berdasarkan asas praduga tak bersalah dan asas due process of law yang diatur dalam KUHAP (ADAB, 2003 : 8-9).

Oleh karena itu salah satu prasyarat penting dalam penyelenggaraan Pemilu di Negara demokrasi adalah bahwa penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh lembaga yang mandiri dari pemerintah (Ahmad Nadir, 2005 : 156).

Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal 22 ayat (5) menggariskan bahwa “*pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*”. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh wilayah Negara kesatuan Republik

Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan bahwa KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak manapun.

Sedangkan pengawasan dari penyelenggaraan Pemilu tersebut diberikan kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan jajaran dibawahnya Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu).

B. Kelembagaan dan Penciptaan Pemilu yang Demokratis

Pemilu merupakan satu-sayunya prosedur demokrasi yang melegitimasi kewenangan dan tindakan para wakil rakyat untuk melakukan tindakan tertentu. Pemilu adalah mekanisme sirkulasi dan regenerasi kekuasaan. Pemilu juga satu-satunya cara untuk menggantikan kekuasaan lama tanpa melalui kekerasan (*chaos*) dan kudeta.

Melalui pemilu rakyat dapat menentukan sikap politiknya untuk tetap percaya pada pemerintah lama, atau menggantikannya dengan yang baru. Dengan kata lain, pemilu merupakan sarana penting dalam mempromosikan dan meminta akuntabilitas dari para pejabat public. Melalui pemilu diharapkan proses politik yang berlangsung akan melahirkan suatu pemerintahan baru yang sah, demokratis dan benar-benar mewakili kepentingan masyarakat pemilih. Karenanya, Pemilu 2009 yang sedang berlangsung, tidak dapat lagi disebut sebagai eksperimen demokrasi yang akan mentolerir berbagai kelemahan dan peluang-peluang yang dapat mengancam kehidupan demokratis itu sendiri.

Pemilu dapat dikatakan demokratis jika memenuhi beberapa prasyarat dasar. Tidak seperti pada masa rezim orde baru dimana pemilu seringkali disebut sebagai 'demokrasi seolah-olah', pemilu yang sedang berlangsung sekarang sebagai pemilu reformasi harus mampu menjamin tegaknya prinsip-prinsip pemilu yang demokratis. Setidak-tidaknya, ada 5 (lima) parameter universal dalam menentukan kadar demokratis atau

tidaknya pemilu tersebut, yakni (Modul Pengawasan, Bawaslu, 2009 : 7-8):

- Universalitas (*universality*)
Karena nilai-nilai demokrasi merupakan nilai universal, maka pemilu yang demokratis juga harus dapat diukur secara universal. Artinya konsep, system, prosedur, perangkat dan pelaksanaan pemilu harus mengikuti kaedah-kaedah demokrasi universal itu sendiri.
- Kesetaraan (*equality*)
Pemilu yang demokratis harus mampu menjamin kesetaraan antara masing-masing kontestan untuk berkompetisi. Salah satu unsur penting yang akan mengganjal prinsip kesetaraan ini adalah timpangnya kekuasaan dan kekuatan sumberdaya yang dimiliki kontestan pemilu. Secara sederhana, antara partai politik besar dengan partai politik kecil yang baru lahir tentunya memiliki kesejnjangan sumberdaya yang lebar. Oleh karena itu, regulasi pemilu seharusnya dapat meminimalisir terjadinya *political inequality*.
- Kebebasan (*freedom*)
Dalam pemilu yang demokratis, para pemilih harus bebas menentukan sikap politiknya tanpa adanya tekanan, intimidasi, iming-iming pemberian hadiah tertentu yang akan mempengaruhi pilihan mereka. Jika hal demikian terjadi dalam pelaksanaan pemilu, maka perlakunya harus diancam dengan sanksi pidana pemilu yang berat.
- Kerahasiaan (*secrecy*)
Apapun pilihan politik yang diambil oleh pemilih, tidak boleh diketahui oleh pihak manapun, bahkan oleh panitia pemilihan. Kerahasiaan sebagai suatu prinsip sangat terkait dengan kebebasan seseorang dalam memilih.
- Transparansi (*transparency*)
Segala hal yang terkait dengan aktivitas pemilu harus berlandaskan prinsip transparansi, baik KPU, peserta pemilu maupun Pengawas Pemilu. Transparansi ini terkait dengan dua hal, yakni kinerja dan penggunaan sumberdaya.

KPU harus dapat meyakinkan public dan peserta pemilu bahwa mereka adalah lembaga independen yang kan menjadi pelaksana pemilu yang adil dan tidak berpihak (imparsial). Pengawas dan pemantau pemilu juga harus mampu menempatkan diri pada posisi yang netral dan tidak memihak pada salah satu peserta pemilu. Sementara peserta pemilu harus dapat menjelaskan kepada public darimana, berapa dan siapa yang menjadi donator untuk membiayai aktifitas kampanye pemilu mereka. Bagaimana system rekrutmen kandidat dan proses regenerasi politik yang ditempuh sehingga semua pihak memiliki peluang yang sama untuk dipilih sebagai kandidat wakil rakyat.

Sementara itu Ozbudun mengajukan tiga kriteria utama untuk mengukur apakah proses Pemilu berjalan secara *free, fair and competitive*. Ketiga kriteria tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, adanya hak pilih universal bagi orang dewasa (universal adult suffrage). Artinya, setiap warga Negara dewasa mempunyai hak pilih yang sama tanpa membedakan jenis kelamin, agama, suku, etnis, faham, keturunan, kekayaan dan semacamnya, kecuali mereka dicabut haknya berdasarkan undang-undang; hak pilih universal ini pada umumnya dapat difungsikan untuk dua pemilihan : (1) pemilihan para pejabat eksekutif, baik di pusat maupun di daerah; dan (2) pemilihan para wakil untuk lembaga perwakilan rakyat atau legislative (Putranto : 1981).

Kedua, adanya proses pemilihan yang adil (*fairness of voting*). Untuk mengukur apakah suatu pemilu dijalankan secara fair atau tidak, dapat diamati melalui beberapa instrument berikut : (1) adanya jaminan kerahasiaan dalam proses pemilihan atau pencoblosan (*secret ballot*), yang harus diejawantahkan dalam undang-undang pemilu; (2) adanya jaminan bahwa prosedur penghitungan suara dilakukan secara terbuka (*open counting*), dimana semua warganegara mempunyai akses dan berhak menyaksikan prosesnya; (3) tidak adanya kecurangan-kecurangan dalam pemilihan atau tahapan pemilihan, baik ditahapan pendaftaran, kampanye, pencoblosan sampai pada tahapan perhitungan suara (*absence of electrol froud*); (4)

tidak ada kekerasan, baik kekerasan politik yang dilakukan oleh aparat keamanan/pemerintah, partai politik peserta pemilu, maupun para pemilih (*absence of violence*); dan (5) tidak adanya intimidasi, khususnya dalam proses pemberian suara atau pencoblosan (*absence of intimidations*).

Ketiga, adanya hak khususnya bagi partai politik untuk mengorganisasi dan mengajukan para kandidat, sehingga para pemilih mempunyai banyak pilihan untuk memilih di antara para calon yang berbeda baik secara kelompok maupun program-programnya.

C. Fungsi dan Peran Pengawas Pemilu

Di berbagai Negara di dunia sebetulnya pelaksanaan pemilu yang demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga yang kita kenal sekarang dengan sebutan Badan Pengawas Pemilu untuk tingkat nasional dan Panitia Pengawas Pemilu untuk tingkat provinsi dan Kabupaten/kota untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil. Bahkan dalam praktek pemilu di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan pemilu yang demokratis, keberadaan lembaga Pengawas Pemilu tidak dibutuhkan. Namun para perancang undang-undang pemilu sejak Orde Baru sampai sekarang menghendaki lembaga Pengawas Pemilu itu eksis, karena karena posisi maupun perannya dinilai strategis dalam upaya pengawasan pelaksanaan pemilu sesuai aturan perundang-undangan yang berlaku terutama menegakkan asas pemilu yang *luber dan jurdil*. Hal ini dapat kita temukan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa : “Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan”

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 disebutkan bahwa fungsi Pengawas Pemilu yang dijabarkan dalam tugas, wewenang dan kewajiban Pengawas Pemilu. Berkaitan dengan tugas pengawasan pemilu ada pembagian tugas pengawasan pemilu yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

- (a) Bawaslu melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu;
- (b) Panwaslu Provinsi mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi;
- (c) Panwaslu kabupaten/kota mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- (d) Panwaslu Kecamatan mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan;
- (e) Pengawas Pemilu Lapangan mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu ditingkat desa/kelurahan;
- (f) Pengawas Pemilu Luar Negeri mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar negeri.

Adapun tugas dan wewenang Pengawas Pemilu dapatlah dijelaskan secara umum sebagai berikut :

- (1) Mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu;
- (2) Menerima laporan dugaan pelanggaran perundang-undangan pemilu;
- (3) Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU/KPU provinsi/KPU kabupaten/kota atau kepolisian atau instansi lainnya untuk ditindaklanjuti;
- (4) Mengawasi tindak lanjut rekomendasi;
- (5) Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
- (6) Melaksanakan :
 - a) Tugas dan wewenang lain ditetapkan oleh undang-undang (untuk Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota);
 - b) Melaksanakan tugas lain dari Panwaslu Kecamatan (untuk Pengawas Pemilu lapangan); dan
 - c) Melaksanakan tugas lain dari Bawaslu (untuk Pengawas Pemilu Luar Negeri).

Dalam melaksanakan tugas, Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang :

- (a) Memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran;
- (b) Memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Pengawas Pemilu berkewajiban sebagai berikut :

No	Kewajiban	Pengawas Pemilu
1.	Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya	Pengawas Pemilu disemua tingkatan
2.	Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan	Bawaslu
3.	Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada tingkatan dibawahnya	Panwaslu Provinsi
4.	Menerima dan menindak lanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu.	Pengawas Pemilu disemua tingkatan
5.	Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada presiden, DPR dan KPU sesuai dengan tahapan secara periodic dan/atau berdasarkan kebutuhan.	Bawaslu
6.	Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilu secara peridik dan/atau berdasarkan kebutuhan	Panwaslu Provinsi
7.	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat provinsi.	Panwaslu Provinsi
8.	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Provinsi berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota.	Panwaslu Kabupaten/Kota

9.	Menyampaikan laporan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kecamatan.	Panwaslu Kecamatan
10.	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPK yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kecamatan.	Panwaslu Kecamatan
11	Menyampaikan laporan kepada Panwaslu Kecamatan berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kecamatan.	Pengawas Pemilu Lapangan
12	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Kecamatan berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPS dan KPPS yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Desa/Kelurahan.	Pengawas Pemilu Lapangan

Sumber : Buku Pedoman Pengawasan Pemilu 2009-Bawaslu

Apabila dibandingkan dengan Pemilu tahun 2004, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 12 tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, Pengawas Pemilu mempunyai tiga fungsi (tugas dan wewenang) yaitu: *pertama*, mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu; *kedua*, menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi pemilu dan tindak pidana pemilu; dan *ketiga*, menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu atau sengketa nonhasil pemilu. Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tugas yang terakhir (tugas ketiga) hanya ada pada Pengawas Pemilu tingkat kabupaten/kota, namun undang-undang pemilu yang baru tersebut menambah kekuatan Pengawas Pemilu yang meliputi beberapa aspek yaitu *pertama*, secara kelembagaan, Pengawas Pemilu tingkat nasional bersifat tetap dan kini memiliki jaringan sampai ke desa/kelurahan; *kedua*, secara fungsi, Pengawas Pemilu berwenang memberikan rekomendasi untuk memberhentikan anggota KPU dan KPU daerah yang dinilai melanggar peraturan

perundang-undangan pemilu.

Dalam menjalankan tugas dan wewenang mengawasi setiap tahapan pemilu, apa yang dilakukan Pengawas Pemilu sebetulnya tidak jauh berbeda dengan apa yang dilakukan pemantau pemilu atau pengamat pemilu, yakni sama-sama mengkritik, mengimbuu dan memproses apabila terdapat hal yang menyimpang dari undang-undang. Namun terkait dengan penanganan kasus-kasus dugaan pelanggaran pemilu, maka disini terdapat perbedaan yang fundamental, karena Pengawas Pemilu menjadi satu-satunya lembaga yang berhak menerima laporan, dengan kata lain Pengawas Pemilu adalah merupakan satu-satunya pintu masuk untuk penyampaian laporan pelanggaran pemilu. Selain itu pula Pengawas Pemilu juga satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan kajian terhadap laporan atau temuan dugaan pelanggaran pemilu untuk memastikan apakah hal tersebut benar-benar mengandung pelanggaran. Bila terjadi pelanggaran administrasi maka Pengawas Pemilu merekomendasikan kepada KPU/KPUD untuk dikenakan sanksi administratif kepada pelanggar, sedangkan bila laporan tersebut mengandung unsur pelanggaran pidana maka Pengawas Pemilu meneruskannya kepada penyidik kepolisian. Oleh karena itu dalam pemilu 2004 dikatakan bahwa dalam menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu, tugas Pengawas Pemilu tidak lebih dari sekedar “tukang pos” yang mengantar kasus ke KPU/KPUD atau ke kepolisian. Pengawas Pemilu pada pemilu 2004 tidak bisa berbuat apa-apa jika rekomendasi ke KPU/KPUD tidak ditindaklanjuti.

Posisi “tukang pos” sebagaimana dalam pemilu 2004 tersebut, kini ditingkatkan menjadi “tukang pukul” hal ini dimungkinkan karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 maupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 memberi “pentungan” kepada Pengawas Pemilu untuk “mementung” KPU/KPUD jika rekomendasi Pengawas Pemilu tidak ditindaklanjuti oleh KPU/KPUD. Artinya Pengawas Pemilu dapat memproses secara pidana bagi anggota KPU maupun KPUD yang tidak menindaklanjuti laporan atau rekomendasi Pengawas Pemilu. Ketentuan ini terjabarkan secara jelas dan tegas di dalam Undang-

Undang Nomor 10 Tahun 2008 pada BAB XXI Ketentuan Pidana, pada Bab ini setidaknya terdapat terdapat 5 (lima) pasal (pasal 263, pasal 264, pasal 267, pasal 268, pasal 275) yang mengancam hukuman pidana bagi KPU/KPUD yang tidak menindaklanjuti rekomendasi Pengawas Pemilu.

Jika dalam hal menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, Pengawas Pemilu bertambah kekuatannya, tidak demikian halnya dalam hal penanganan kasus-kasus pidana. Kesuksesan Panwas Pemilu 2004 dalam menangani kasus-kasus pidana sebetulnya tidak lepas dari adanya unsur kepolisian dan kejaksaan dalam organ Pengawas Pemilu. Keberadaan dua unsur tersebut memudahkan Pengawas Pemilu dalam koordinasi dan percepatan penanganan kasus-kasus pidana pemilu yang memiliki limit waktu yang ketat. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 telah mengeluarkan unsur kepolisian dan kejaksaan dari organ Pengawas Pemilu, sehingga hal ini dapat mempengaruhi percepatan penanganan kasus-kasus. Dengan memperhatikan kelemahan ini panitia pengawas disamping harus meningkatkan kapasitas dan kemampuannya juga harus benar-benar dapat bertindak secara professional.

Selain itu faktor lain yang menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi Pengawas Pemilu adalah kendala waktu. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 lebih ketat dalam mengatur penerusan kasus pidana yang diajukan oleh Pengawas Pemilu ke kepolisian. Undang-Undang secara ketat memberikan waktu 3 (tiga) hari (lihat Pasal 247 ayat 6 UU Nomor 10 Tahun 2008) atau jika diperlukan keterangan tambahan dari pelapor mengenai tindak lanjut dilakukan paling lama 5 (lima) hari setelah laporan diterima (lihat Pasal 247 ayat 7 UU Nomor 10 Tahun 2008), dilain pihak undang-undang juga membatasi waktu laporan pelanggaran pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu disampaikan paling lama 3 (tiga) hari sejak terjadinya pelanggaran pemilu (lihat Pasal 247 ayat 4 UU Nomor 10 Tahun 2008). pembatasan batas waktu tersebut memang baik untuk memberi kepastian hukum dalam penanganan tindak pidana pemilu tetapi dilain pihak Pengawas pemilu akan mengalami kesulitan jika saksi yang harus diklarifikasi bertempat tinggal

jauh terutama di provinsi kepulauan, demikian juga masyarakat akan mengalami kesulitan dalam membuat laporan pelanggaran pemilu kepada Pengawas Pemilu terutama yang tinggal pada wilayah-wilayah terpencil yang transportasinya sulit. Kendala tersebut coba diatasi oleh Bawaslu bersama dengan Jaksa Agung RI dan Kepala Kepolisian RI dengan membuat MoU tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu). Secara umum dapat dikatakan keberadaan Sentra Gakkumdu cukup berhasil dalam melaksanakan penegakan hukum secara sinergis antara Bawaslu (Pengawas Pemilu), Kepolisian dan Kejaksaan. Sekalipun demikian haruslah diakui bahwa peran Sentra Gakkumdu belumlah optimal terutama berkaitan dengan kordinasi antara pihak-pihak dalam Sentra Gakkumdu maupun semangat kebersamaan untuk mengemban tugas menegakkan hukum dalam bingkai sistem peradilan pidana terpadu.

D. Penutup

Dari gambaran sebagaimana diuraikan diatas maka terlihat bahwa Panwas Pemilu mempunyai peranan yang penting dalam rangka mengawal pelaksanaan pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pentingnya peranan Pengawas Pemilu karena semua pengaduan haruslah melewati satu pintu yaitu Pengawas Pemilu. Oleh karena itu dalam melaksanakan tugasnya sangat diharapkan Pengawas Pemilu dapat bekerja secara professional serta bertindak cepat dan tepat dalam penanganan setiap laporan dari masyarakat maupun temuan dari Pengawas Pemilu sendiri.

Dilepasnya unsur kepolisian dan kejaksaan dari Pengawas Pemilu tidak berarti Pengawas Pemilu menjadi lemah tetapi haruslah lebih menunjukkan profesionalismenya dalam mengawal pelaksanaan peraturan perundang-undangan pemilu.

Daftar Pustaka

- ADAB, Buku 3, 2003, Lokakarya Nasional Bagi Fasilitator Lokal NTT, Maluku dan Papua Dalam Program Pendidikan Pemilih Menyongsong Pemilu 2004, Hotel Santika Bali, 4-8 Desember 2003.
- Ahmad Nadir, 2005, *Pilkada Langsung dan Masa Depan Demokrasi di Indonesia*, Penerbit Averroes Press, Malang.
- Modul Pengawasan, 2009, Badan Pengawas Pemilu-Indonesia Corruption Watch, Jakarta.
- Nuridin, Rachamad K. Dwi Susilo, Tri Sulistyarningsih, 2006, *Kebijakan Elitis Politik Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar-FISIP UMM, Malang.
- Pedoman Pengawasan Pemilu 2009, 2009, Bawaslu RI, Jakarta.
- Ramlan Surbakti dkk, 2008, *Perekayaan Sistem Pemilihan Umum Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis, Partnership for Governance Reform Indonesia*, Jakarta.
- Sigit Putranto dan Kusumowidagdo, 1981, *Sistem Pemilihan Umum Universal dan Parohial*, Prisma (9).
- Topo Santoso, 2006, *Tindak Pidana Pemilu*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.

ANALISIS KRITIS TERHADAP FENOMENA GOLPUT DALAM PEMILU

Nyoman Subanda

Abstract

Abstain phenomenon in which getting higher and higher is as a form and critical reaction of the society at once who care to democracy in order to recycle the ill – mannered democracy, doesn't work for people, procedural, in order to achieve a fair, cultural, peaceful, and lovely democracy. Abstain is an oppositionalized democracy and ideological criticism of democracy which doesn't give value of benefit to the voter. That's why abstain ideology is an action and smart political choice and ethically as a democratization of democracy at once. Abstain action which is getting higher and higher is a form of a pathetic society about the campaign or the political party promise to get the vote from the constituent with a very excellent motto but it doesn't change the policy pragmatically and ideologically, from the wish and demand of the society. It makes the society apathetical. Beside of being apathetical, they do unbelievable action to the leader who has power by doing abstain action as an opposition to find a true democracy again.

Keywords: abstain phenomenon, general election, democracy

A. Pendahuluan

Menjelang Pemilu 2009, wajah partai politik belum signifikan menampilkan pembaruan yang berarti. Hegemoni politik aliran (nasionalis vs agama), hegemoni politik teritorial (Jawa vs non Jawa), hegemoni politik profesi (militer vs sipil)

dan hegemoni politik tribalisme (suku, ras dan golongan) masih mewarnai perpolitikan Indonesia dan tampaknya belum cukup bagi parpol untuk berbenah dan mendamaikan keadaan ini. Setelah dua kali masa Pemilu, yakni pemilu 1999 dan pemilu 2004 ada kecenderungan kian terkikisnya pandangan positif publik terhadap parpol. Bahkan kini muncul sikap pragmatis masyarakat terhadap parpol. Meski bermunculan parpol baru, masyarakat menganggap parpol belum mampu memenuhi aspirasi masyarakat.

Kondisi tersebut terungkap dalam survei Indo Barometer (M. Qodari), bahwa Publik menganggap peran parpol paling menonjol adalah memperjuangkan kepentingan partai dan pengurus partai itu sendiri (18,3%), disusul memperebutkan kekuasaan di pemerintahan (18,3%). Adapun peran positif seperti pendidikan politik dan kaderisasi kepemimpinan persentasenya hanya kecil, masing-masing 7,5% dan 2,6%. Mereka yang tidak puas menilai parpol tidak pernah memperjuangkan kepentingan rakyat, kerja parpol tidak dirasakan rakyat, dan parpol tidak bermanfaat. Di sisi lain, kiprah parpol sebagai entitas politik lebih mencitrakan sebuah satuan politik untuk mencapai kekuasaan atau bentuk-bentuk keuntungan materi lainnya daripada sebagai saluran kehendak umum.

Lebih menyedihkan lagi, peran parpol sejak tahap pengorganisasian internal, penyerapan dan pelaksanaan aspirasi masyarakat, sampai dengan kemampuan mereka dalam mengambil jarak terhadap kebijakan Pemerintah sebagai pengoreksi juga sangat rendah. Yang terjadi, parpol malah menjadi pemberi stempel dengan melegitimasi kepentingan penguasa. Lebih parah lagi, beberapa parpol justru menjadi kaki tangan kepentingan asing dengan menngesahkan UU Migas, UU Penanaman Modal, UU SDA, UU Parpol, UU Pornografi. Akibat semua itu sangat wajar jika kini semakin banyak masyarakat yang lebih senang berdiam di rumah atau mengerjakan hal lain ketimbang datang ke tempat pemungutan suara. Fenomena ini bisa menjadi bukti telah terjadi krisis kepercayaan di dalam diri masyarakat terhadap parpol, (dikutip dari Yulianto).

Selalu ada sisi lain dalam setiap perubahan yang dibuat.

Diibaratkan api dan air yang bermusuhan sehingga air memperkuat diri menjadi es, namun api melelehkannya. Lalu air berpikir untuk menjadi diri sendiri "cair" dan akhirnya air mampu memadamkan api. Artinya, tidak ada yang paling baik dan jelek di sistem demokrasi yang sudah kita pilih, semuanya tergantung pada kemampuan penerapannya. Begitu juga dengan fenomena Golput yang ada di berbagai tempat di Indonesia yang terlahir dari rasio dan peluang demokrasi itu sendiri. Namun pada akhirnya kita percaya, bahwa sistem demokrasi adalah sistem yang mampu mengobati dirinya sendiri di tengah serangan Golput dewasa ini. Diibaratkan demokrasi terkoreksi antara anugerah dan musibah, seperti fenomena Golput di bawah ini :

B. Fenomena Golput di Era Reformasi

Menurut catatan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), dari 26 Pemilu kepala daerah tingkat provinsi yang berlangsung sejak 2005 hingga 2008, 13 pemilu gubernur justru dimenangi golongan putih alias golput. Artinya, jumlah dukungan suara bagi gubernur pemenang Pilkada kalah ketimbang jumlah pemilih yang tidak menggunakan hak pilihnya. Kondisi itu menular ke Ibukota Negara DKI Jakarta. Jumlah masyarakat yang tidak memilih diperkirakan mencapai 39,2%. Nilai ini setara dengan 2,25 juta orang pemilih, sementara sebagai pemenang, Fauzi Bowo hanya dipilih 2 juta orang pemilih (35,1%). Menurut hasil survey Lembaga Survey Indonesia (LSI), angka golput malah jauh lebih besar, yakni mencapai 65%. Direktur LSI Saiful Mujani memperkirakan, besarnya potensi golput Pilkada DKI Jakarta karena sebagian besar warga Ibukota meragukan proses pesta demokrasi yang baru pertama kali digelar di Jakarta ini.

Dari DKI Jakarta, Pilkada berlanjut ke Jawa Barat. Meski pasangan Ahmad Heryawan-Dede Yusuf berhasil mengantongi suara terbanyak dibandingkan kontestan lain, yaitu dengan perolehan 7.287.647 suara, jumlah golput jauh lebih besar; mencapai 9.130.594 suara. Begitu juga pada Pilkada Jawa Tengah yang dimenangi pasangan Bibit Waluyo-Rustriningsih dengan 6.084.261 suara. Jumlah golput di Jawa Tengah justru menembus angka 11.854.192 suara. Angka ini sangat menggiurkan

bagi Parpol peserta Pemilu 2009. Di Provinsi Jawa Timur, meski harus ditempuh dalam dua putaran, pada putaran pertama sudah terlihat; golputlah pemenangnya. Ketidakpercayaan warga Jawa Timur terhadap pagelaran demokrasi Pilkada menunjukkan angka yang cukup fantastis. Jumlah golput pada Pemilihan Gubernur (Pilgub) Jawa Timur 23 Juli lalu, mencapai 38,37% suara, atau 11.152.406 juta penduduk tidak menggunakan hak pilihnya. Menurut catatan KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) Jatim, jumlah suara sah dalam Pilgub sebanyak 17.014.266 juta, sedangkan yang tidak sah ada 895.045 suara. Total pemilih Pilgub Jatim sebanyak 29.061.718 juta penduduk. Tidak beda jauh dengan Pilgub, Pilkada kabupaten/kota mengalami hal sama. Catatan JPPR menunjukkan, dari 130 kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pemilu, 39 Pilkada kabupaten/kota, golput menempati nomor jadi. Koordinator Nasional JPPR Jeirry Sumampow mengatakan, bahwa rendahnya partisipasi masyarakat membuat legitimasi gubernur-wakil gubernur, bupati/walikota- wakil bupati/wakil wali kota terpilih sangat rendah di mata rakyatnya sendiri. Hal ini menunjukkan, besarnya jumlah golput dalam Pilkada akan merembet dan mempunyai hubungan positif (linier) ke Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, dan Pemilu Presiden pada 2009.

Memang Golput bukanlah pilihan bijak, namun tetap Golput adalah hak suara. Mengapa? Pertama, pilihan untuk tidak memilih adalah bentuk pemborosan terhadap anggaran belanja Negara. Kedua, legitimasi kekuasaan calon terpilih tidak mewakili aspirasi rakyat, dalam arti legitimasi uji materi dan uji publik calon terpilih tidak valid dan bisa memunculkan pembangkangan sipil di kemudian hari. Pemilihan langsung seperti saat ini adalah bentuk pilihan rakyat atau dengan bahasa lain berkonotasi bebas melakukan apa yang dikehendaknya karena dipilih rakyat. Sebenarnya hal ini menjadi bumerang bagi golput. Bahwa, Golput tidak mempunyai substansial dan prosedural yang sah dan dipandang sebagai kegagalan proses demokrasi. Ketiga, Golput adalah bentuk keluhan terhadap keadaan yang ada. Golput membuat kita nakal terhadap demokrasi, dalam arti demokrasi tidak rusak dan juga tidak

diperbaiki dengan adanya Golput. Artinya, keberadaan Golput adalah fenomena tawar menawar harga demokrasi dan ini merupakan bagian dari hak politik. Contoh, keberadaan Golput dipakai sebagai tekanan untuk memunculkan peraturan calon independen baik Gubernur/Bupati/Wali Kota/ Presiden untuk disyahkan menjadi UU.

Koalisi pemilih, Golput dan parpol membuat semua kepentingan menjadi senang. Negosiasi, kerumunan pendapatan, kontrak politik menjadi semakin dekat, seperti yang kita lihat dan dengar di radio, surat kabar dan TV. Hal ini sudah memunculkan komunikasi politik, dalam arti kita masih butuh hubungan parlemen antara presidentil, parlemen dan Golput yang ada. Koalisi haruslah efektif dan produktif, demikian juga dengan kepentingan Golput harus diakomodir sehingga demokrasi tidak terjebak dalam tradisi politik yang primordial. Artinya, secara institusi demokrasi kita kuat, secara legitimasi demokrasi kita masih lemah dan koalisi antara pemilih, Golput dan parpol adalah pemecahannya. Diperlukan sosok pengertian dan pemahaman antara yang mempunyai wewenang politik lewat serikat suara (pemilih, Golput dan parpol) agar penetrasi suara menunjukkan kecondongan suara rakyat. Dengan kata lain, Golput adalah kekuatan bayangan yang berposisi sebagai peniru pasar politik atau oposisi samaran dan cenderung membesar bila demokrasi itu sendiri melukai dirinya sendiri.

C. Makna Golput

Golput bisa diartikan sebagai protes atau penolakan terhadap mekanisme dan sistem yang sedang berjalan. Dan hendaknya harus kita sikapi dengan etika, moral dan *civil society* sebagai hal yang positif terhadap masalah-masalah yang sifatnya struktural, substansi dan prosedural sebagai sebuah gerakan moral politik. Artinya, partai politik dalam mengusung calon harusnya memberi ruang kepada masyarakat pemilih dalam merumuskan kepentingan dan konfirmasi kepada pendukung dalam mengusulkan calon dalam kontestasi politik. Jika tidak, tingginya angka Golput menjadi pekerjaan rumah bagi partai-partai politik di Indonesia untuk secepatnya kembali memikirkan

formulasi agar konstituennya bisa kembali pulang kandang dan merapat.

Golput menuai tafsir sebagai manifestasi sikap kritis yang menghendaki adanya perubahan sistem politik dalam *electoral law* dan *electoral process*. Pada Pilkada Jakarta, momentumnya adalah keluarnya keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan UU Pemerintahan Daerah terkait item calon perorangan. Seperti kita tahu, menjelang pelaksanaan PILKADA Jakarta, secara bersamaan keluar keputusan MK yang melapangkan jalan adanya calon perorangan dalam PILKADA. Seperti diketahui, menjelang pelaksanaan PILKADA, kandidat-kandidat yang tidak mendapatkan kendaraan politik kemudian menggunakan peluang politik dengan adanya calon perorangan dalam PILKADA, meski keputusan MK itu belum operasional. Mencuatnya angka golput bisa dibaca bahwa masyarakat tidak peduli terhadap politik. Masyarakat tidak hirau, tidak peduli dengan arah kebijakan politik. Dengan demikian, fenomena golput bisa diartikan bahwa tingkat apatisisme politik masyarakat terhadap masalah politik sangat rendah. Tentu apatisisme politik seperti itu terkait dengan perjalanan politik selama ini, dimana tingkat partisipasi masyarakat politik yang tinggi setelah reformasi, tetapi tidak ada korelasinya dengan membaiknya tarap kehidupan masyarakat bidang ekonomi dan politik. Politik dengan demikian, hanya menjadi urusan elit belaka dan tidak memiliki hubungan dengan masalah-masalah nyata yang dihadapi dalam kehidupan sehari-hari.

Berdasarkan argumen di atas ada beberapa hal yang perlu dicermati pada fenomena golput di atas : *pertama*, Golput mampu menyeruak menjadi basis atas ketidakpercayaan pada kader parpol. Fenomena golput juga dapat menjadi simbol '*pembejaraan*' bagi setiap parpol, karena dari beberapa survei yang dilakukan oleh beberapa lembaga survei nasional menunjukkan bahwa kondisi parpol saat ini mengalami krisis kepercayaan dari masyarakat. *Kedua*, Golput mencoba diakui sebagai sebuah peradaban semacam ideologi (hak asazi manusia) dengan alasan kapok karena parpol yang ada dianggap tidak *capable*, dan melanggar janjinya. *Ketiga*, persoalan ekonomi, masyarakat lebih

mengutamakan adanya pendapatan dan pekerjaan. Mereka tidak mau meninggalkan pekerjaannya untuk memilih, karena merasa jenuh dan tidak mau terlibat politik. Yang penting bagaimana memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. *Keempat*, alasan teknis yaitu proses pendaftaran pemilih yang masih belum tertib dan banyak manipulasi data pemilih. Dengan kata lain, koordinasi antar departemen yang terlibat belum terlihat jelas dan masih tumpang tindih, terutama data jumlah pemilih dan mekanisme yang panjang dan menjelinet.

Kearifan Golput adalah fenomena kerusakan dan sekaligus proses perbaikan politik. Bila gagal, demokrasi akan mereduksi dirinya sendiri sebagai bentuk festival yang penuh pesta pora dan kepentingan. Dalam arti, Golput adalah kekuatan dan sekaligus menjadi ancaman dalam pengkhianatan terhadap ideologi bangsa. Kita mestinya belajar banyak dari pengalaman Majapahit dan penjajahan Kolonialisme. Artinya kekuatan integrasi politik sangat mendesak kita perlukan dan kita distribusikan ke *nation state* ini. Jangan sampai kita menunggu kesalahan-kesalahan yang kita pernah buat yang menjamin bagi kehidupan yang lebih baik di kemudian hari. Tidak layak bagi Golput untuk selalu di cap negatif, namun lebih kepada bagaimana mengelola perbedaan sebagai momentum kedaulatan rakyat tercipta atas sepengetahuan dan keterlibatan penuh dari rakyat itu sendiri.

D. Akar Permasalahan Makin Berkembangnya Golput

Golput berkata persoalan ekonomi lebih penting dalam penanganan bangsa ketimbang politik. Artinya, masyarakat lebih mengutamakan persoalan piring nasi. Tingkat pemenuhan kebutuhan pangan menjadi lebih penting dibanding dengan persoalan penggunaan haknya dalam konstelasi politik. Jika ini benar, maka bisa ditarik kesimpulan sementara, persoalan pekerjaan dan pendapatan adalah masalah persoalan utama politik. Artinya, ke depan isu ekonomi, tenaga kerja dan kesenjangan adalah isu politik bagi bangsa ini, isu lama tapi belum tercapai dengan optimal. Yang jelas, Golput harus dikelola dengan melakukan gerakan kultural lewat pendidikan dan sosialisasi politik untuk mengembalikan semangat memilih.

Angka golput akan menjadi sangat kontraproduktif ketika pemilu dihadirkan dan golput tidak akan pernah melahirkan pemimpin yang baik. Komentar dan pergumulan Golput idealnya datang dari para elit politik dan kaum akademikus dalam menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada proses demokrasi yang ada.

Selain permasalahan di atas, golput juga dapat disebabkan oleh berbagai faktor antara lain kegagalan peran negara, demokrasi tanpa substansi, serta pemilu yang tidak bermanfaat langsung kepada rakyat. Kegagalan peran negara berdasarkan Studi yang dilakukan *world economic forum* dari *Universitas Harvard* sekitar tahun 2002 menyebutkan kegagalan negara dapat dilihat dari beberapa indikator antara lain :

Tingginya angka kriminalitas dan kekerasan, korupsi yang merajalela, opini publik yang tidak terbina dengan baik serta suasana ketidakpastian yang tinggi. Suasana ketidakpastian dapat dilihat dari ketidakpastian di bidang ekonomi, keamanan, dan politik. Untuk bidang politik ada tiga isu utama ketidakpastian yang dapat dicermati. Tiga ketidakpastian dalam dunia politik tersebut dapat dilihat pada penjelasan di bawah ini.

Pertama, geopolitik yaitu politik menjadi ruang global yang menembusi sekat dan ruang tanpa batasan geografis yang jelas sehingga kehilangan roh dan orientasinya bagi masyarakat karena efek abad informasi dan globalisasi. **Kedua**, politik ruang yaitu ruang publik yang menjadi orientasi politik mengalami disorientasi karena faktor ruang maya yang mengutamakan pencitraan. Politik menjadi maya tanpa realitas karena ruang janji lebih dominan daripada ruang aksi. **Ketiga**, politik waktu yaitu esensi dan substansi politik tidak diutamakan karena mengutamakan kecepatan dan percepatan informasi untuk mencapai kepentingan. Hal ini melalui gejala kaderisasi dan rekrutmen partai yang tidak jelas serta munculnya caleg-caleg bermasalah dan karbitan

Tiga isu utama inilah yang membuat politik kita, meminjam istilahnya Yasraf A. Pilliang mengalami transpolitika karena adanya persilangan politik dengan media, politik dengan dunia hiburan, politik dengan seksualitas, politik dengan komoditi.

Pergeseran fungsi politik ini membuat masyarakat tidak puas akan kinerja politik yang jauh dari kenyataan dan harapan mereka . Fenomena golput merupakan reaksi atas gejala politik yang gagal membawa perubahan bagi masyarakat .

Sistem politik berubah ,banyak partai-partai baru bermunculan ,otonomi daerah dan pilkada diberlakukan. Semuanya dilakukan dengan harapan akan membawa perubahan dan perbaikan masyarakat . Tapi harapan tinggal harapan ,korupsi semakin merajalela ,kemaksiatan meningkat aset –aset nasional banyak yang dijual kepada asing , partai politik saling cakar-cakaran sendiri ,anggota legislatife bermain money politik . Semua kebobrokan itu terjadi pada tingkat pusat sampai kepelosok-pelosok daerah . Pada kondisi seperti itu apa yang diharapkan masyarakat? Rakyat tak berdaya dan tak bisa berbuat apa-apa kecuali menunjukkan rasa kekecewaannya dengan golput dalam setiap pilgub /pilkada.

Fenomena tingginya angka golput dan kecendrungan yang terus meningkat pada era reformasi ini lebih menunjukkan meluasnya apatisme rakyat terhadap proses rekrutmen pemilihan pemimpin di daerah-daerah di seluruh Indonesia, apatisme ini muncul karena sudah berkali-kali di kecewakan pada pemilu maupun pilgub atau pilkada. Pergantian person pemimpin ternyata sama sekali tidak membawa perubahan perbaikan. Bagi rakyat kemudian muncul kesimpulan yang merata bahwa siapa saja yang memimpin tidak ada bedanya. Jadi untuk apa diadakan pemilu atau pilkada yang menghabiskan uang miliaran rupiah kalau toh hasilnya sudah sama-sama diketahui akan sama saja. Pada kondisi begitu, rasanya sangat sulit untuk mendapatkan seorang pemimpin yang bersih, jujur, amanah, dan layak di percaya baik di kalangan eksekutif, legislatif, yudikatif.

Krisis kepercayaan ini tentu tak lepas dari ulah partai-partai politik sebagai infrastruktur yang mengolah, mengkader dan memproses elit politik. Masyarakat Indonesia ditengarai semakin apatis dan tidak lagi mengapresiasi keberadaan partai-partai politik, sebab keberadaan partai politik dianggap tidak sungguh-sungguh dalam menjalankan fungsi dan perannya untuk mengartikulasikan aspirasi masyarakat.

E. Pemilu Tanpa Makna

Pemilu yang melelahkan, biaya yang besar, tidak memberikan faedah langsung bagi rakyat. Pemilu tidak menyelesaikan kemelut rakyat lapar yang menggantung diri karena tidak mampu membayar uang sekolah anaknya atau ibu membakar anaknya karena beban hidup yang teramat berat. Juga Negara yang lupa meningkatkan kesehatan publik sehingga munculnya aneka penyakit dan kasus mutilasi. Dengan kata lain kepemimpinan politik produk pemilu ternyata tidak mampu membebaskan rakyat yang terbelenggu. Padahal, masa depan politik kebangsaan menjadi suram jika kepemimpinan politik menaggalkan sensitivitas moral dan kepekaan sosial bagi proses penyelenggaraanya.

Pemimpin produk pemilu harus memiliki *sense of crisis*, ikut merasakan penderitaan rakyat sehingga melahirkan kebijakan dan keputusan yang *propoor, projob dan prodevelopment*. Maka, yang diperlukan adalah kepekaan etis untuk mengutamakan hajat hidup orang banyak diatas pamrih kekuasaan individu maupun kelompok dan menjalankan kekuasaan secara jujur dan tulus.

Namun yang terjadi sungguh mengerikan, saat nasib rakyat tak terurus kepemimpinan politik telah melahirkan banalitas dan binalitas politik, dimana politik itu akan menjadi dangkal, tawar dan sia - sia karena mengedepankan nafsu dan kepentingan pragmatis. Selain pemimpin produk pemilu yang tidak bekerja untuk hajat hidup orang banyak juga partai politik sebagai institusi demokrasi telah melahirkan politik eksklusif bukan politik inklusif, ideologi yang tidak jelas, program yang tak terarah, manajemen partai yang tidak terorganisir, konsolidasi partai melalui rekrutmen dan pengkaderan yang mandek telah melahirkan kinerja politik yang jauh dari kesejahteraan sosial. Fenomena golput adalah jawaban rakyat atas pemimpin dan partai serta politik yang tidak mengoptimalkan fungsinya bagi pemilihnya.

Konstituen atau para pemili dan para peserta pemilu atau yang disebut parpol, menawarkan janji-janji atau programnya

pada masa kampanye, sedangkan konstituen terjebak atau sepaham dalam ideologinya partai yang bermuara terhadap radikalisme dan anarkisme.

Dari program-program yang telah disosialisasikan pada masa kampanye, secara implementasinya pada akar rumput, ternyata tidak sesuai dengan program-program pada saat kampanye, sehingga munculnya paham golongan putih atau golput yang merupakan representatif konstituen akan ketidak sinkronisasinya program-program dengan implementasi.

Hal mendasar inilah yang menjadi golput kian bertambah tiap tahun berujung pada kepercayaan publik semakin menurun terhadap lembaga-lembaga pemerintahan, sehingga golput bagi masyarakat bukan lagi menjadi fenomena tetapi realitas dan cara untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat akan masa depan demokrasi.

F. Penutup

Fenomena golput merupakan reaksi dan pembangkangan sipil dari rakyat karena karya demokrasi kita yang lebih bersifat proses, prosedural daripada hasil, kesejahteraan rakyat sebagai substansi yang diperjuangkannya.

Dalam karya agungnya, *the city of God St. Agustinus* berpendapat bahwa cinta dan kasih merupakan nilai ideal dalam pembanguna kota atau Negara. Sorotan St. Agustinus ini tentang kota ideal ini bukan tatanan fisik kota yang dipanoramai oleh gedung-gedung dan jalur jalan, tetapi kondisi masyarakat yang adil,damai, bahagia dan sejahtera sebagai hasil utama dari perjuangan demokrasi yang bekerja untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Namun kehidupan sosial negaa kita benar-benar kontradiktif seperti paksaan politik unilateral, komunikasi politik yang tidak membangun peradaban, cerdas lewat iklan politik, ketidakadlan, opresi, kekerasan, dan KKN yang merajalela.

Fenomena golput yang berkembang akhir-akhir ini dalam masyarakat kita merupakan reaksi yang bersifat etis moral dan politik terhadap fenomena kehidupan bangsa yang sifat

kontradiktif dan melawan martabat luhur kemanusiaan. Fenomena golput adalah reaksi terhadap turbelensi politik yang kotor, jijik, dan tidak berpihak pada realitas kehidupan dan relevan dengan kebutuhan masyarakat. Golput merupakan keinginan rakyat untuk menciptakan peradaban kota ilahi, kota ideal, seperti yang dicita-citakan oleh St. Agustinus dalam beberapa abad yang silam. Kota ideal ini akan terwujud jika kita mengedepankan dan mengutamakan kesejahteraan sosial, keadilan bagi semua orang sebagai nilai substansi dari demokrasi.

Daftar Pustaka

- Dharma Hartawan, 2008, *Bali Merdeka*, Pusat Analisis Dan Kajian Indonesia, Bali.
- Dharma Hartawan, 2007, *Brain Economy Analisis Dan Kajian Ekonomi Politik Keuangan Negara*, Pusat Analisis Dan Kajian Indonesia, Bali.
- Jawa Post*, 12 Pebroari 2008
- Jeirry Sumampow, 2008, *Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR)*, Jakarta.
- Kompas*, 9 Maret 2007.
- Kompas*, 27 Maret 2008.
- Kompas*, 5 November 2008.
- Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) terhadap hasil dari Pemilu 1999
- M. Qodari, 2008, *Lembaga Survei Indo Barometer*, Jakarta.
- Piliang, Yasraf, 2005, *Transpolitika Dinamika Politik di dalam Era Virtualitas*, Yogyakarta: Jalasutra.
- Rachman, Fadjoel, 2007, *Demokrasi Tanpa Kaum Demokrat*, Kukusan- Depok: Koekoesan.
- Saiful Mujani, 2008, Lembaga Survey Indonesia (LSI) Jakarta.
- UU No.10 / 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD.
- [www. Lsi.co.id](http://www.Lsi.co.id)

MENGUAK PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMILU LEGISLATIF 2009

Ronald Z. Titahelu

Abstract

The willingness of Indonesia Government to develop Human Rights of its citizens which operated among other through legislative general elections, was not solely administrative activity but must in such a way take into consideration that operating the general election should not injury or defective the protection of citizens Human Rights in political as well as in legal field. Right to vote is a part of a comprehensive political system concept and also as legal right. Suffer from a loss of right to vote cripple the comprehensive political system, and disappear citizens legal right. Unused active right to vote means passive right to vote. Although perform an abstain choice, realizing right to vote in a free atmosphere society means realizing active right to vote.

Keyword: general election; human rights; participation; right to vote; legal rights; political system concept; legal field.

Pendahuluan

Pemilu anggota legislatif 2009 berlangsung 9 April 2009 lalu. Namun pesta demokrasi tersebut menyisakan banyak masalah, khususnya masalah Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang terjadi hampir merata di tanah air. Pemegang kartu tanda penduduk yang terdaftar sebagai penduduk, kehilangan hak pilih karena nama mereka tak tertera dalam DPT. Karena berkeinginan menyalurkan hak politiknya, walau mereka tidak memperoleh Surat Pemberitahuan Waktu dan Tempat Pemungutan Suara,

tetapi mereka tetap mendatangi tempat pemungutan suara sambil membawa bukti-bukti identitas kependudukan. Namun keinginan mereka tetap tidak terlayani karena aturan melarang mereka yang namanya tidak terdaftar dalam DPT menggunakan hak pilihnya. Mereka dapat ditandai sebagai warga Negara Indonesia yang mau menggunakan hak pilihnya, bahkan mereka dapat juga ditandai sebagai orang-orang yang tidak berkehendak dimasukkan ke dalam kategori golongan putih (golput). Bukankah hal ini dapat dinyatakan perbuatan yang mematikan sebagian hak politik seseorang atau sekelompok orang? Masalah tersebut menjadi lebih menarik lagi karena terjadi peristiwa tertukarnya kertas-kertas suara dari satu daerah pemilihan, ke daerah pemilihan lain. Sejalan dengan pertanyaan di atas, apak kejadian ini dapat juga dipandang sebagai bentuk dari kematian hak politik?

Hak Memilih Berada Dalam Ranah Hukum

Masalah di atas tidak dapat dikatakan sebagai suatu masalah administrasi semata-mata. Masalah menyelenggarakan pemilihan umum sehingga hak memilih dapat terlaksana dengan baik, adalah pokok yang berada dalam ranah hukum. Hal ini disebabkan oleh karena hak itu telah dijamin secara konstitusional. Disadari atau tidak, kejadian ini memperlihatkan bahwa keadaan berhak dari sebagian besar penduduk Indonesia yang berhak memilih, telah menjadi hilang. Dapat dibayangkan berapa banyak penduduk Indonesia yang tidak dapat menjalankan hak politiknya yang merupakan salah satu hak dari Hak-hak Asasi Manusia.

Selain itu keadaan tidak memilih juga menjadi bagian dari ranah hukum. Di lain pihak undang-undang menetapkan bahwa anggota Tentara Nasional Indonesia maupun anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia justru diwajibkan tidak boleh memilih. Jadi, hukum menetapkan siapa-siapa yang boleh memilih dan siapa-siapa yang tidak boleh memilih.

Hak Memilih dan Hak Asasi Manusia

Menjadi pertanyaan, apakah kesediaan Negara Indonesia untuk mengembangkan Hak Asasi Manusia antara lain melalui penyelenggaraan pemilihan umum anggota legislatif seperti

ini, hanya sekedar sesuatu yang dipandang biasa saja secara administratif, dan tidak memperhitungkan sedemikian rupa bahwa penyelenggaraan yang dianggap biasa-biasa saja itu, justru menciderai perlindungan terhadap terlaksananya Hak Asasi Manusia di bidang politik?

Kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui partisipasinya di dalam menjalankan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) pada saat memilih siapa yang menjadi wakilnya di badan legislatif, dan juga diikuti dengan memilih siapa yang akan memerintah, menjadikan hak untuk memilih sebagai bagian di dalam konsep sistem politik yang komprehensif. Kehilangan hak untuk memilih berarti pincangnya sistem politik yang komprehensif tersebut.

Memang diakui adanya keterlibatan positif masyarakat menjelang diselenggarakannya proses pemilihan umum, yang dilakukan melalui pembuatan Rancangan Undang-undang tentang Pemilihan Umum, kemudian menjadi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, sampai dengan pembentukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dimana peran serta masyarakat ditampilkan melalui tanggapan secara intensif terhadap calon-calon anggota KPU. Demikian juga peranserta masyarakat ditampakkan pada pemilihan anggota Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU), maupun terhadap calon-calon anggota Panitia Pengawas Pemilu (PANWASLU) tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Bahkan peran-peran masyarakatpun tampak pada pencalonan anggota-anggota legislatif, baik di DPR-RI maupun di DPRD-DPRD tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, dan juga tampak pada calon-calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Warga Tidak Menggunakan Hak Pilih Secara Aktif

Namun sebaliknya, ada kenyataan yang memprihatinkan yang muncul pada waktu Pemilihan Umum tanggal 9 April 2009 lalu. Tingkat partisipasi politik masyarakat tampaknya mengalami penurunan, jika dibandingkan dengan Pemilihan Kepala Daerah, baik untuk pemilihan bupati maupun untuk pemilihan gubernur. Hal ini tergambar lewat jumlah atau

persentase warga yang tidak menggunakan hak pilihnya yaitu mereka yang sama sekali tidak pergi ke Tempat Pemungutan Suara, yang jumlahnya cukup besar bila dibandingkan dengan pelaksanaan Pemilihan Umum waktu-waktu sebelumnya. Terjadinya penurunan tingkat partisipasi politik masyarakat pada pemilu legislatif yang dilaksanakan pada 9 April 2009 lalu dapat terjadi karena beberapa hal:

- (1) Lemahnya kontrol terhadap Daftar Pemilih Sementara (DPS) maupun Daftar Pemilih Tetap (DPT). Artinya, pada waktu itu terdapat anggapan bahwa nama-nama dalam DPS maupun kemudian menjadi DPT merupakan nama-nama yang sudah *valid* sehingga tidak memerlukan kontrol ulang. Walaupun nama-nama ganda sudah banyak dikurangi, sebagai hasil dari pengalaman Pemilihan Gubernur di Provinsi Jawa Timur, dan kemudian berdasar temuan-temuan beberapa Partai Politik di beberapa daerah, akan tetapi ternyata masih juga dijumpai adanya masyarakat yang namanya tidak terdaftar sehingga tidak dapat mengikuti pemilihan umum legislatif.
- (2) Anggota masyarakat yang tidak mengikuti Pemilihan Umum anggota legislatif, memiliki alasan sendiri-sendiri untuk tidak memilih karena:
 - a. masuk dalam kategori golput.
 - b. bingung hendak memilih siapa, karena calon anggota legislatif yang dilihat melalui iklan kampanye, tidak dikenal oleh pemilih; atau
 - c. bingung karena terdapat citra negatif terhadap calon anggota legislatif yang dikenal, tetapi tidak mengenal figur calon anggota legislatif lain yang benar-benar dapat menyuarakan kepentingan rakyat.
- (3) Anggota masyarakat tidak dapat mengikuti Pemilihan Umum anggota legislatif, oleh karena secara tiba-tiba harus meninggalkan tempat tinggalnya karena alasan tugas, keperluan keluarga mendesak atau karena alasan lain.
- (4) Ada pendapat lain yang menyebutkan alasan kejenuhan warga melakukan pemilihan, karena dekatnya jarak

antara pemilihan kepala daerah (bupati/walikota maupun gubernur) dengan Pemilihan Umum anggota legislatif.

Alasan yang disebut kedua bagian b dan c, memang menarik perhatian untuk dicermati. Pada tingkat pilihan terhadap DPRD kabupaten/kota, pilihan masyarakat atas calon anggota legislatif mana yang hendak dicontreng, tampaknya bukan lagi berorientasi pada partai politik yang dikendarai calon, akan tetapi lebih bertitik berat pada figur pribadi yang dikenal. Jika masyarakat memiliki citra positif terhadap pribadi yang dikenal baik, langsung atau tidak langsung, dan figur tersebut pernah tidak mengecewakan masyarakat, maka dapat diperhitungkan bahwa dukungan besar terhadap dirinya akan dapat diperoleh. Sebaliknya, jika masyarakat memiliki citra negative terhadap pribadi yang dikenalnya dengan baik, juga langsung atau tidak langsung, maka calon tersebut sulit memperoleh dukungan dari masyarakat. Kurangnya dukungan sedemikian tergambar pada penarikan kembali sumbangan-sumbangan dari calon anggota legislatif kepada komunitas yang diharapkan mendukungnya, ketika ia tidak memperoleh suara seperti yang diharapkan.

Tanda Masyarakat Semakin Cerdas.

Saya mengidentifikasi, bahwa masyarakat yang menggunakan hak pilihnya secara aktif, justru semakin cerdas. Hal ini tergambar pada perhatian masyarakat yang berpartisipasi aktif dalam memilih calon anggota legislatif DPRD tingkat provinsi maupun DPR RI, yang bervariasi antara pilihan karena mengenal figur yang akan dicontreng, atau sama sekali tidak mengenal. Dalam hal pengenalan akan figur yang akan dipilih, maka faktor citra terhadap calon akan sangat mempengaruhi. Dalam hal tidak mengenal figur yang akan dipilih, tampaknya faktor citra terhadap partai yang akan mengedepan. Sesuatu hal yang diketahui terjadi selama berlangsungnya Pemilu legislatif 9 April 2009 lalu yakni adanya beberapa pemilih yang telah membekali diri dengan catatan di tangan tentang partai apa dan siapa yang akan dipilihnya. Adanya catatan dikarenakan adanya kesepakatan di antara suami isteri ataupun di kalangan keluarga, bahkan di kalangan kelompok komunitas tertentu.

Hal-hal di atas memperlihatkan adanya kecerdasan masyarakat dalam ikut serta dalam Pemilu legislatif 9 April 2009 lalu. Artinya, ada kecerdasan untuk memilih atau tidak memilih. Juga ada kecerdasan untuk memilih siapa yang akan dipilih. Jika terdapat keragu-raguan terhadap figur siapa yang akan dipilih, maka pilihan akan bergeser pada partai.

Masalah tidak menggunakan hak pilih secara aktif, adalah juga suatu cara penggunaan hak pilih tetapi yang dilakukan secara pasif. Kebebasan mengeluarkan pendapat sebagai salah satu hak dari Hak Asasi Manusia, mencakup juga hak untuk menilai calon-calon dan juga menilai partai-partai. Pada taraf tertentu terdapat kesadaran politik masyarakat bahwa pemilihan calon-calon figur ataupun partai tidak akan banyak berdampak positif pada apa yang dikehendaki mereka, yang mungkin dilakukan oleh figur maupun partai yang tidak disukai.

Hal ini berbeda dari sementara pendapat yang disebutkan dalam butir ke-4 di atas, yaitu soal kejenuhan masyarakat. Masyarakat dapat dikatakan bukan lalai tetapi justru menolak hak untuk memilih. Dalam alam demokratis, setiap orang berhak mengeluarkan pendapat, demikian juga setiap orang juga mempunyai hak untuk tidak mengeluarkan pendapat. Setiap orang berhak untuk berada dalam perserikatan, demikian juga sebaliknya orang berhak untuk tidak berada dalam perserikatan. Walau demikian, orang yang tidak berada dalam perserikatan tidak dapat dikatakan sebagai seseorang yang buruk. Demikian juga dengan orang yang tidak menggunakan hak pilihnya.

Dalam alam demokratis juga senantiasa dikumandangkan dorongan untuk menggunakan hak pilih, dan mengambil bagian dalam proses demokrasi. Persoalannya adalah apakah turut mengambil bagian dalam pemilihan umum dengan cara memilih mempunyai arti yang sama dengan hak pilih? Hak adalah kemauan dan kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang tidak dilarang oleh hukum. Jadi hak pilih dapat dimaksudkan sebagai kemauan dan kemampuan untuk memilih atau tidak memilih, yang tidak dilarang oleh hukum. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu tidak mencantumkan ketentuan yang

melarang orang tidak memilih, atau mencantumkan ketentuan bahwa setiap orang harus memilih. Selain itu juga ada anggota masyarakat memiliki pendapat bahwa politik bukan sesuatu yang diminati olehnya. Oleh karena itu jika politik bukan sesuatu yang menarik bagi mereka, maka dapat diartikan bahwa memang benar politik bukan sesuatu yang harus diperhatikan. Akan tetapi dalam keadaan dimana orang tidak memilih karena tidak respek terhadap figur ataupun terhadap partai, maka dapat dikatakan bahwa keadaan ini memperlihatkan sikap *abstain*. Artinya, ada kesadaran politik tertentu pada diri seseorang atau sekelompok orang sehingga secara pasti ia menentukan sikap politiknya untuk tidak memilih.

***Abstain* Merupakan Penggunaan Hak Pilih Aktif**

Pengujian terhadap sikap tidak memilih seperti dikemukakan di atas, perlu dilakukan dengan mempertanyakan apakah sikap politik untuk tidak memilih yang dilakukan dalam keadaan *abstain* adalah bentuk dari kebebasan yang dibenarkan? Apakah dalam suasana bebas, hak memilih mengimplikasikan juga hak untuk tidak memilih? Apa arti dari peranserta aktif pemilih? Apakah yang merupakan inti dari dijalankannya hak memilih aktif dalam pemilihan umum?

Jawaban-jawaban atas pertanyaan sedemikian akan sangat beragam. Namun dapat diperkirakan bahwa praktek mencontreng lebih dari satu nama, dapat dianggap sebagai penggunaan hak untuk memilih tetapi tidak ada yang hendak dipilih, atau sama sekali tidak mencontreng dalam surat suara. Kedua keadaan tersebut dapat saja diidentifikasi sebagai *abstain*. Pelaku-pelaku yang melakukan sikap *abstain*, dapat saja memberi alasan rasional mengapa mereka bertindak sedemikian. Walau bersikap *abstain*, mereka tetap menggunakan haknya untuk turut memilih.

Pendapat Ahli Tentang Ketidaksetujuan Tidak Menggunakan Hak Pilih Secara Aktif

Terhadap perbuatan tidak ikut serta dalam proses pemilihan, menurut beberapa ahli seperti Leather Hardy¹, dianggap sebagai

¹ Oxford Journal of Legal Studies 2004 24(2):303-321; doi:10.1093/ojls/24.2.303

akibat adanya kesalahan tentang dua hal yaitu

- (1) Kesalahan memberi arti akan kemerdekaan;
- (2) Kesalahan dalam menilai makna sesungguhnya dari partisipasi aktif pemilih,

yang mengakibatkan seolah-olah ada pembenaran terhadap keadaan tidak memilih (pasif). Dalam suasana bebas, maka yang dimaksudkan dengan hak memilih adalah menjalankan peran serta memilih secara aktif, walaupun kemudian melakukan sikap *abstain*.

Hak Pilih Dan Menentukan Pilihan

Timbul pertanyaan, mengapa dapat terjadi hal sedemikian? Bukankah hal sedemikian dapat saja terjadi dimana-mana? Melihat pada Negara Perancis dan juga di Amerika Serikat, dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut. Dalam *Declaration of the Rights of Man and of Citizen* dikemukakan "*Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.*"², yang diartikan oleh Christopher W. Morris bahwa *The end of any political association is the conservation of the natural and imprescriptible rights of man. These rights are liberty, property, security, and resistance to oppression.*"³ Oleh karena itu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak warga, termasuk hak atas kesejahteraan, merupakan kewajibanabn Negara; ini yang merupakan prasyarat bagi adanya pemimpin Negara yang dianggap patut dan layak serta mampu melaksanakan perlindungan hak-hak asasi manusia dan warganya.

Bagi Negara Indonesia, Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 secara umum memuat kandungan hak-hak yang dapat dipandang sebagai hak-hak asasi manusia yang diyakini merupakan anugerah Tuhan dan tidak dapat dicabut, berupa hak atas kemerdekaan, hak menentukan nasib sendiri, hak atas kehidupan sejahtera, dan hak untuk diperlakukan sama dan

² Déclaration des Droits de L'Homme et du Citoyen, art. 2 (August 1789).

³ "Natural Rights and Political Legitimacy", University of Maryland , 2005, Social Philosophy & Policy Foundation, hal. 314

sebagainya. Begitu juga terhadap hak atas kemerdekaan, hak untuk bebas dari kemiskinan, hak untuk cerdas, hak untuk tidak ditindas, serta berbagai hak dari hak-hak asasi manusia.

Keadaan ini mengartikan bahwa Negara yang dibangun di atas kemerdekaan Bangsa Indonesia memiliki peran utama melindungi hak-hak yang dianugerahkan Tuhan dan yang tidak dapat diasingkan dari manusia bahkan tidak dapat diasingkan dari warganya sendiri. Jika ada anggota masyarakat yang melihat bahwa Negara yang akan digerakkan oleh pemerintah ataupun yang mewakili rakyat di parlemen, terdiri dari calon-calon yang dianggap tidak layak dan tidak efektif, maka hak-hak asasi manusia dari warganya tidak akan terjamin. Dalam keadaan demikian, warga memiliki otoritas untuk menilai seberapa jauh hak-hak asasinya dapat dijamin oleh calon-calon yang memimpin negaranya ataupun calon-calon yang akan berfungsi mewakili warganya benar-benar menjalankan perannya sebagai pembawa suara maupun aspirasi mendasar dari warganya.

Warga yang menyetujui sesuatu akan bertindak sesuai dengan apa yang disetujuinya. Artinya, jika warga pemilih menyetujui siapa yang akan dipilihnya, maka warga tersebut akan bertindak untuk memilih siapa yang disetujuinya. Suatu sikap 'setuju' terwujud dalam perbuatan. Suatu sikap setuju pun, lahir dari pemikiran yang diperoleh dari pengalaman.

Misalnya, pengalaman demipengalamanyangberjalanselama ini memperlihatkan banyaknya korupsi yang mengakibatkan hilangnya hak-hak asasi manusia untuk memperoleh keadilan maupun kesejahteraan. Akibat korupsi, masyarakat kehilangan akses atas setiap hal yang memungkinkannya berkembang, maju dan sejahtera. Akibat lebih lanjut, masyarakat benar-benar kehilangan kepercayaan terhadap siapa yang akan memimpin Negara ini.

Adakah Harapan?

Namun demikian, masih terdapat secercah harapan. Walau ditemukan bahwa jumlah mereka yang disebut sebagai golput ditambah dengan mereka yang bersikap *abstain* cukup tinggi dibanding perolehan suara partai, namun angka partisipan

yang menentukan pilihannya pada calon anggota legislatif, tetap masih dianggap signifikan dalam Pemilu Caleg 2009 lalu. Hasil ini mengindikasikan bahwa masih terdapat harapan yang diletakkan pada anggota-anggota legislatif, baik di pusat maupun di daerah-daerah, yang juga didasarkan pada pengalaman-pengalaman 'menyenangkan' yang dialaminya. Jadi, akan tampak lebih jelas bahwa jika terdapat orang yang merupakan calon pemimpin yang diharapkan atau diperkirakan dapat mewujudkan secara eksplisit ataupun implisit apa yang menjadi kehendak warga, maka keadaan itu menjadi dasar harapan bagi adanya orang yang akan memerintah secara layak dan adil.

Sikap setuju terhadap seseorang, yang ditampakkan dalam memilih seseorang atau partai dalam sebuah Pemilihan Umum, tidak dapat diartikan sama dengan kesepakatan. Sikap setuju adalah sikap yang berhubungan dengan adanya keyakinan. Keyakinan terhadap sesuatu, berarti ada nilai tinggi yang diberikan kepada sesuatu itu. Jadi, sikap setuju, berjalan bersama dengan keyakinan, dan keyakinan memiliki hubungan dengan nilai.

Penutup

Sebagai penutup dapat disimpulkan sebagai berikut.

- (1) bahwa gejala keikutsertaan aktif masyarakat dengan menggunakan hak pilihnya, dibandingkan dengan masyarakat yang tidak menggunakan hak pilihnya secara aktif, perlu dicermati dengan seksama jika penyelenggaraan Pemilu dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara yang benar-benar demokratis.
- (2) Penggunaan hak pilih secara aktif dapat diterima sebagai ketentuan umum. Akan tetapi sebaliknya, penggunaan sikap *abstain*, dan juga tidak menggunakan hak pilih aktif, perlu dikaji lebih dari berbagai aspek.
- (3) Citra calon pemimpin masa depan maupun citra partai perlu dibangun sejak dini di atas prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia, dan yang secara khusus sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

DAFTAR BACAAN

- Asshidiqqie, Jimly - Ali Safa'at, M., 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Setjen dan Kepaniteraan MK-RI, Cetakan Pertama, Jakarta, 2006
- Bluntchli, Johann Kaspar, pertama kali dipublikasikan di Jerman dalam tahun 1875, di bawah judul *Lehre vom modernen Stat*, diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris pertama kali dalam tahun 1895, dan dipublikasi ulang dalam tahun 2000, oleh Batoche Books Limited, Kitchener, Ontario, Canada, di bawah judul *The Theory of the State*, hal. 381.
- Bosanquet, Bernard, 2001, *Philosophical Theory of the State*, (diterbitkan pertama kali dalam tahun 1899), dipublikasikan ulang oleh Batoche Books Limited, Kitchener, Ontario, Canada, hal. 81, 84, 129, 151, 204.
- Heather, Lardy, 2004, *Is There a Right not to Vote?*, dalam *Oxford Journal of Legal Studies* 2004 24(2) hal. 303-321;
- Mauer, Mar, 2002, *Disenfranchisement: The Modern-Day Voting Rights Challenge*, dalam *Civil Rights Journal*, Winter 2002, hal. 40-43.
- Morris, Christopher W., 2005, *Natural Rights and Political Legitimacy*, Social Philosophy and Policy Foundation, hal.314-329.

SISTEM MULTI PARTAI DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

S.E.M. NIRAHUA, S.H., MH

Abstract

Based on the rules and regulation of the law that rules political parties and elections it shows that Indonesia utilize the multi parties system in the election implementation. It is related to the governance as a form of a government system (Presidential System), where it is proven that the multiple parties system result in an in-effective and in-efficient government. Changes in the system should be done from multiple parties to two-parties. This to guarance and effective and efficient governance.

Keyword: multi parties system, two parties system, and presidential system.

Pendahuluan

Gerakan reformasi tahun 1998 merupakan upaya untuk mnegadakan penataan kembali berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di bidang politik, ekonomi, hukum, dan sosial. Imawan (Yogyakarta, UGM, 2004) mengatakan bahwa tujuan utama gerakan reformasi 1998 dalam bidang politik adalah meningkatkan demokratasasi kehidupan politik dan perbaikan hubungan politik. Karena itu lebih jauh Himawan mengatakan bahwa salah satu agenda utama reformasi politik adalah mengadakan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) agar demokratisasi hubungan politik antara penyelenggara negara dengan rakyat dapat ditingkatkan, dan menciptakan distribusi kekuasaan yang lebih efektif antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, maupun antara

pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menciptakan mekanisme check and balances dalam proses politik.

Selain hal di atas, salah satu hasil reformasi yang terpenting di bidang politik adalah dibukanya kebebasan berpendapat dan berkumpul yang ditandai dengan banyaknya partai (multi partai) dengan berbagai asas dan ciri, namun tetap harus mengakui satu-satunya asas negara yakni Pancasila atau dapat dikatakan terciptanya liberalisasi politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Liberalisasi politik dilakukan karena partai politik warisan orde baru dinilai tidak merepresentasikan masyarakat Indonesia yang sesungguhnya. Sehingga dengan reformasi terlihat undang-undang partai politik telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk mendirikan partai politik yang dianggap mampu merepresentasikan politik kelompok masyarakatnya. Hasilnya tidak kurang dari ratusan partai politik tumbuh di dalam masyarakat.

Partai politik peserta pemilu legialatif pada tahun 2009 berjumlah 34 parpol pada pemilu tahun 2004 hanya 24, sedangkan pada Pemilu 1999 sebanyak 48 parpol. Naiknya parpol peserta pemilu untuk Pemilu 2009 disebabkan. Pertama, parpol lama yang mendapat kursi di DPR (meskipun hanya satu kursi) otomatis lolos akibat aturan peralihan dalam UU No.10/2008 yang membatat ketentuan Electoral Treshold sebagaimana diatur pada UU No.12/2003. Kedua, lolosnya parpol baru setelah hasil verifikasi KPU. Bagaimanapun jumlah peserta pemilu yang kembali meningkat ini adalah hasil dari kerangka hukum pemilu kita sendiri yang dihasilkan DPR dan Pemerintah. Pertanyaannya adalah, bagaimanakah sesungguhnya desain partai politik Indonesia dan bagaimana kaitannya dengan jalannya pemerintahan.

Tidak sedikit ahli hukum dan politik berpendapat bahwa pasca turunnya Presiden Soeharto, stabilitas dan efektivitas pemerintahan dinilai lemah. Kebijakan-kebijakan pemerintah tidak efektif di implementasikan, bahkan pemerintah terpilih dapat diberhentikan ditengah masa kerjanya. Sebagai contoh adalah Presiden Abdurrahman Wahid diturunkan dari jabatannya

oleh MPR. Pada masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudoyono tidak sedikit kebijakan-kebijakan atau program-program pemerintah mendapatkan perlawanan bahkan penolakan dari DPR dan sebagainya.

Posisi presiden yang terlalu dominan di dalam sistem politik Indonesia dianggap sebagai salah satu faktor yang mendorong munculnya pemerintahan yang otoriter. Oleh karena itu dalam proses amandemen UUD 1945 kekuasaan presiden dikurangi, disisi lain kekuasaan parlemen ditambah dan dipertegas. Amandemen ini sebenarnya dilakukan untuk menjamin terjadinya proses *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Namun dalam kenyataannya, akibat dari amandemen adalah hubungan antara kedua lembaga ini menjadi disharmoni. Akibat dari ketidakharmonisan hubungan antara kedua lembaga ini menyebabkan implementasi kebijakan-kebijakan pemerintah tidak berjalan dengan efektif. Bahkan dapat dikatakan bahwa ketidakmampuan pemerintah mengimplementasikan kebijakan-kebijakan publik disebabkan karena pemilu presiden secara langsung tidak menghasilkan pemerintahan yang efektif, kuat dan stabil

2. Permasalahan

Berdasarkan uraian pada pendahuluan di atas, menimbulkan masalah untuk dianalisis lebih jauh dalam tulisan ini adalah Bagaimana sesungguhnya sistem kepartaian di Indonesia dan bagaimana kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia (presidensial).

3. Pembahasan Masalah

3.1. Sistem Kepartaian dan Sistem Pemilu di Indonesia

Sistem kepartaian yang berlaku di berbagai negara sesuai dengan literatur yang ada yakni nonpartisan system, single-party systems, dominant-party systems, Two-party systems, dan Multi-party systems. Sistem kepartaian seperti disebutkan di atas tidak semua negara menggunakannya. Beberapa negara yang menjalankan sistem multi partai tetapi kenyataannya hanya satu partai yang dominan seperti Singapore dengan PAP-nya atau

seperti Indonesia di masa Orde Baru dengan Golkar. Negara-negara lain (yang juga multi partai) seperti Amerika Serikat, dalam kenyataannya menggunakan two dominant-party system dengan Partai Republik dan Demokrat. Hal yang sama terjadi di Inggris dengan Partai Buruh dan Konservatif.

Sistem multi partai merupakan salah satu varian dari beberapa sistem kepartaian yang berkembang di dunia modern saat ini. Andrew Heywood (2002) berpendapat bahwa sistem partai politik adalah sebuah jaringan dari hubungan dan interaksi antara partai politik di dalam sebuah sistem politik yang berjalan.

Pertanyaannya, bagaimana dengan Indonesia? Sistem kepartaian bagaimana yang dipraktekan dalam sistem pemerintahan?. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) tidak mengamanatkan secara jelas sistem kepartaian apa yang harus diimplementasikan. Meskipun demikian UUD 1945 mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menerapkan sistem multi partai. Pasal yang dapat dirujuk berkaitan dengan hal ini adalah pasal 6A (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemillihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Pasal tersebut mengisyaratkan bahwa Indonesia menganut sistem multi partai karena yang berhak mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Kata gabungan partai poltitik artinya paling sedikit dua partai politik yang menggabungkan diri untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden untuk bersaing dengan calon lainnya yang diusung oleh partai politik lain. Dengan demikian dari pasal tersebut di dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden paling sedikit terdapat tiga partai politik.

Sejak Indonesia merdeka praktek pelaksanaan pemilihan umum pada kenyataannya telah menjalankan sistem multi partai. Surat Keputusan Wakil Presiden M. Hatta No X/1949 merupakan tonggak dilaksanakannya sistem multi partai di Indonesia. Keputusan Wapres ini juga ditujukan untuk mempersiapkan penyelenggaraan pemilu yang pertama pada tahun 1955. Pada

pemilu tersebut diikuti oleh 29 partai politik dan juga peserta independen (perseorangan).

Sejak Soeharto menjadi presiden pada tahun 1967 partai politik dianggap sebagai penyebab dari ketidakstabilan politik yang terjadi pada tahun 1950an - 1960an. Oleh karena itu agenda yang penting untuk menciptakan pemerintahan yang stabil adalah melakukan penyederhanaan partai politik. Pada pemilu pertama di masa Orde Baru, tahun 1971, terdapat 10 partai politik, termasuk partai pemerintah (Golkar) ikut berkompetisi memperebutkan kekuasaan. Pada tahun 1974 Presiden Soeharto melakukan restrukturisasi partai politik, yaitu melakukan penyederhanaan partai melalui penggabungan partai-partai politik. Hasil dari restrukturisasi partai politik tersebut adalah munculnya tiga partai politik (Golkar, PPP, dan PDI). PPP merupakan hasil fusi dari beberapa partai politik yang berasaskan Islam (NU, Parmusi, PSII dan Perti). PDI merupakan hasil penggabungan dari partai-partai nasionalis dan agama non-Islam (PNI, IPKI, Parkindo, Katolik). Sedangkan Golkar adalah partai politik bentukan pemerintah Orde Baru.

Meskipun dari sisi jumlah partai politik yang berkembang di Indonesia pada saat itu, Indonesia dikategorikan sebagai negara yang menganut sistem multi partai, banyak pengamat politik berpendapat bahwa sistem kepartaian yang dianut pada era Orde Baru adalah sistem partai tunggal. Ada juga yang menyebut sistem kepartaian era Orde Baru adalah sistem partai dominan. Hal ini dikarenakan kondisi kompetisi antar partai politik yang ada pada saat itu. Benar, jika jumlah partai politik yang ada adalah lebih dari dua parpol sehingga dapat dikategorikan sebagai sistem multi partai. Namun jika dianalisis lebih mendalam ternyata kompetisi diantara ketiga partai politik di dalam pemilu tidak seimbang. Golkar mendapatkan keistimewaan dari pemerintah untuk selalu memenangkan persaingan perebutan kekuasaan.

Pengalaman pelaksanaan pemilihan umum pasca reformasi sejak tahun 1998 dimana peserta pemilu tahun 2004 berkurang setengah dari jumlah parpol pemilu 1999, yaitu 24 parpol. Berkurangnya jumlah parpol yang ikut serta di dalam pemilu 2004 karena pada pemilu tersebut telah diberlakukan ambang

batas (*threshold*). Ambang batas tersebut di Indonesia dikenal dengan *Electoral Threshold*. Di dalam UU No 3/1999 tentang Pemilu diatur bahwa partai politik yang berhak untuk mengikuti pemilu berikutnya adalah partai politik yang mendapatkan sekurang-kurangnya 2% jumlah kursi DPR. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas tersebut dapat mengikuti pemilu berikutnya harus bergabung dengan partai politik lain atau membentuk partai politik baru. Apabila pemilu 1999 hanya menghasilkan lima partai politik yang mendapatkan suara signifikan dan mencapai *Electoral Threshold* (ET). Meskipun persentasi ET dinaikan dari 2% menjadi 3% jumlah kursi DPR, Pemilu 2004 menghasilkan lebih banyak partai politik yang mendapatkan suara signifikan dan lolos ET untuk pemilu 2009. Pemilu 2004 menghasilkan tujuh partai yang mencapai ambang batas tersebut. Ketujuh partai tersebut adalah P.Golkar, PDI. Perjuangan, PKB, PPP, P.Demokrat, PKS, dan PAN. Hasil Pemilu Legislatif 2009 hanya 9 partai politik dari 34 partai politik yang berhasil lolos dari parliamentary Threshold yaitu partai demokrat, partai golkar, PDIP, PKS, PAN, PPP, PKB, partai Gerindra, dan partai Hanura.

Secara rinci, gambaran terhadap sistem kepartaian yang berkembang di Indonesia, sebagai berikut: **Pertama**, Indonesia menganut sistem multi partai. Dengan sistem pemilu yang berlaku maka semua partai itu punya peluang mendapat kursi baik di DPR maupun DPRD. Sistem pemilu yang menyediakan banyak kursi di setiap daerah pemilihan menyebabkan partai yang tidak meraih suara terbanyak masih menikmati kursi sisa. **Kedua**, upaya membatasi jumlah partai politik peserta pemilu agar tidak terlampau banyak sulit dicapai. Hal ini mengingat Electoral Treshold (ET) tidak dijalankan secara konsekuen. Dengan konsep ET yang lama hanya 7 parpol lama yang langsung lolos. Ketentuan itu telah dianulir dalam Undang-Undang Pemilu No.10/2008. Sistem ET yang baru yang disebut Parliamentary Treshold (PT) yakni hanya partai politik yang meraih 2,5 persen suara sah saja yang punya wakil, ternyata dijalankan dengan tidak konsisten yakni hanya untuk DPR saja, sementara DPRD tidak. Dengan demikian banyak partai masih tetap memaksa berdiri paling tidak mendapat kursi di DPRD. **Ketiga**, sistem check and

balances menjadi tidak terwujud atau tidak jelas. Pemerintahan diisi beberapa wakil dari partai politik, tetapi tidak tergabung dalam koalisi yang permanen. Begitu pula pihak oposisi. Tidak ada koalisi oposisi yang mantap. Akibatnya, kebijakan pemerintah acapkali ditolak oleh partai politik yang notabene punya wakil di kabinet. "Koalisi" Parpol bersatu tergantung pada isyunya. **Keempat**, terwujudnya persaingan dan kerjasama partai politik yang tidak jelas. Bayangkan, parpol-parpol di tingkat Pusat, Provinsi, dan Kabupaten tidak diisi atau didukung oleh parpol-parpol yang sama. Kabinet didukung oleh parpol-parpol yang di beberapa provinsi bersaing menjadi lawan dalam pemilihan gubernur. Kasus Maluku Utara jadi contoh paling jelas. Salah satu pasangan didukung oleh partainya Presiden yakni Partai Demokrat. Pasangan lainnya didukung oleh Partainya Wakil Presiden yakni Partai Golkar dan PAN.

Berkaitan dengan hal di atas, Sartori (1976) menyatakan bahwa yang paling terpenting dari sebuah sistem kepartaian adalah sebuah pengaturan mengenai hubungan partai politik yang berkaitan dengan pembentukan pemerintahan, dan secara lebih spesifik apakah kekuatan mereka memberikan prospek untuk memenangkan atau berbagi (*sharing*) kekuasaan pemerintah.

Meski demikian, pada perkembangan selanjutnya pendekatan yang hanya berdasarkan jumlah dan interaksi antar partai politik tersebut mendapat kritikan dan ketidaksetujuan dari beberapa ahli misalnya Bardi and Mair (2008) dan Blau (2008). Bardi dan Mair berpendapat bahwa sistem kepartaian tidak bisa ditentukan semata-mata oleh jumlah partai politik yang ikut dalam pemilu akan tetapi sebagai fenomena yang multi dimensi. Selanjutnya Bardi dan Mair menjelaskan bahwa tipe partai politik dipengaruhi oleh 3 (tiga) dimensi, yaitu vertikal, horisontal dan fungsional. Dimensi vertikal yang mempengaruhi sistem partai politik dicontohkan dengan adanya polarisasi dan segmentasi di dalam masyarakat pemilih (bahasa, etnisitas, agama dan lain-lain). Sedangkan dimensi horisontal ditentukan oleh perbedaan level pemerintahan dan level pemilu. Dimensi fungsional disebabkan oleh karena perbedaan arena kompetisi (nasional, regional, dan lokal).

3.2 Kaitan Sistem Multi Partai dengan Sistem Pemerintahan

Setelah MPR mengesahkan amandemen ketiga dan keempat UUD 1945, sistem pemerintahan negara Indonesia berubah menjadi sistem presidensial. Perubahan tersebut ditetapkan dengan Pasal 1 ayat (2) yang mengatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal ini menunjukkan bahwa MPR tidak lagi merupakan perwujudan dari rakyat dan bukan locus of power, lembaga pemegang kedaulatan negara tertinggi. Sedangkan Pasal 6A ayat (1) menatakan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Kedua pasal tersebut menunjukkan karakteristik sistem presidensial.

Sistem presidensial paling tidak memiliki 2 (dua) ciri utama (Mainwarring, 1990). Ciri pertama adalah kepala pemerintahan (presiden) dipilih secara terpisah dengan pemilihan anggota parlemen. Dengan demikian hasil pemilu legislatif tidak menentukan kekuasaan pemerintah (eksekutif) secara langsung. Ciri yang kedua adalah kepala pemerintah dipilih untuk memerintah dengan periode waktu yang tetap (misalnya 5 tahun). Selain kedua ciri utama yang dikemukakan oleh Mainwarring tersebut, Heywood memberikan beberapa ciri lain dari sebuah sistem presidensial. Ciri-ciri tersebut antara lain kepala negara dan kepala pemerintahan dijabat oleh seorang presiden, kekuasaan eksekutif berada di tangan presiden sedangkan kabinet yang terdiri dari menteri-menteri adalah pembantu dan bertanggungjawab kepada presiden, dan di dalam sistem presidensial terdapat pemisahan personel yang ada di parlemen dan di pemerintah.

Selain ciri-ciri utama yang telah disebutkan oleh dua ilmuwan politik tersebut masih ada ciri lain yang tidak kalah penting, yaitu hubungan antara lembaga kepresidenan dan lembaga parlemen. di dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan parlemen, sebaliknya parlemen tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan/memberhentikan presiden. Di beberapa negara yang menganut sistem presidensial parlemen memiliki

hak *impeachment*. Namun demikian hak *impeachment* parlemen ini disertai dengan persyaratan yang sangat berat.

Sistem presidensial menurut Sofian Effendi (Yogyakarta, 2006) tidak mengenal adanya lembaga pemegang supremasi tertinggi. Kedaulatan negara dipisahkan (*separation of power*) ke tiga cabang yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang diformulasikan sebagai *trias politica* oleh Montesquieu. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa kerja yang lamanya ditentukan konstitusi. Konsentrasi kekuasaan berada pada Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Dalam sistem presidensial para menteri adalah pembantu-pembantu presiden yang diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden.

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Berbeda dengan sistem kepartaian yang tidak diatur secara tegas oleh konstitusi, UUD 1945 secara tegas dan rinci mengatur sistem pemerintahan yang mengacu pada sistem presidensial. Pengaturan tersebut terdapat di dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dan Bab IV tentang Kementrian Negara.

Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dipilih melalui pemilu yang terpisah dengan pemilu legislatif. Sebelum dilakukan amandemen UUD 1945 presiden dan wakil presiden dipilih melalui pemilihan oleh anggota MPR. Pada rejim Orde Baru pemilihan presiden seolah-olah tidak memberikan kesan yang berarti bagi rakyat karena setiap sidang umum untuk memilih presiden dapat dipastikan anggota MPR secara aklamasi memilih kembali Presiden Soeharto. Pemilihan presiden dan wakil presiden yang terjadi di Gedung DPR/MPR pada tahun 1999 kembali menjadi sorotan publik masyarakat Indonesia dan internasional. Pertama kalinya anggota MPR memilih presiden dan wakil presiden melalui pemungutan suara.

Sistem pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilakukan oleh anggota MPR sampai tahun 1999 dinilai kurang demokratis dan tuntutan untuk pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung pada saat itu semakin kuat. Akhirnya pada tahun 2001 terjadi amandemen ketiga terhadap UUD

1945, salah satu materi yang diamandemen adalah presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Akhirnya, pada tahun 2004 rakyat Indonesia pertama kali memilih kepala negara secara langsung.

Pemilu presiden secara langsung ini ditujukan untuk mendapatkan pemimpin pemerintahan dan negara yang memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih dan didukung secara langsung oleh mayoritas rakyat Indonesia. Pemilu presiden dan wakil presiden 2004 menghasilkan pemerintahan yang memiliki legitimasi yang kuat. Namun persoalan lain yang muncul adalah pemerintah terpilih tidak mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang sedang dihadapi oleh bangsa.

Ketidakmampuan pemerintah mengimplementasikan kebijakan-kebijakan publik disebabkan karena pemilu presiden secara langsung tidak menghasilkan pemerintahan yang efektif, kuat dan stabil.

Meskipun setelah amandemen UUD 1945 telah mempertegas sistem pemerintahan presidensial, namun sistem kepartaian yang dianut mengakibatkan pemerintahan yang dibentuk tidak efektif, kuat, dan stabil.

Bagaimanakah dengan peranan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat hasil pemilihan umum dengan sistem kepartaian (banyak partai). Meskipun peranannya telah mengecil, DPR dengan kekuatan politik yang menyebar berpotensi untuk terus mengganggu pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan eksekutif.

DPR masih punya peluang untuk mengganjal kebijakan presiden dalam menentukan alokasi burget, DPR bisa mengajukan undang-undang yang mungkin tidak sejalan dengan kebijakan presiden, disinilah deadlock bisa terjadi.

Sistem pemerintahan presidensial mampu menciptakan pemerintahan negara berasaskan kekeluargaan dengan stabilitas dan efektifitas yang tinggi. Sehingga para anggota DPR bisa independent dalam membuat undang-undang karena tidak khawatir dengan jatuh banggunya pemerintahan. Sistem pemerintahan presidensial mempunyai kelebihan dalam

stabilitas pemerintahan.

Banyak pernyataan yang disampaikan oleh akademisi, anggota parlemen, dan pengamat politik bahwa pemerintahan di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yodoyono dinilai kurang atau tidak efektif dalam mengimplementasikan program-program yang dihasilkan di tengah-tengah masyarakat. Banyak ahli yang berpendapat bahwa tidak efektifnya pemerintahan SBY disebabkan karena hubungan antara lembaga kepresidenan dan lembaga parlemen tidak baik. Tidak sedikit program-program pemerintah yang harus mendapatkan persetujuan dari parlemen mendapatkan resistensi dari DPR, bahkan ditolak oleh DPR. Dengan demikian program atau rencana kerja pemerintah tidak dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya.

Problem efektivitas pemerintah yang dialami oleh Indonesia saat ini juga banyak dialami negara-negara lain yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Mainwaring (2008) berpendapat bahwa hanya empat negara penganut sistem presidensial yang berhasil dalam menciptakan pemerintah yang efektif dan stabil. Keempat negara tersebut adalah Amerika Serikat, Costa Rica, Columbia, dan Venezuela. Sebaliknya, mayoritas negara-negara yang menganut sistem parlementer dinilai sukses dalam hal menjaga stabilitas dan efektifitas pemerintahan. Beberapa negara tersebut antara lain; Australia, Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Jerman, Irlandia, Belanda, Inggris, Selandia Baru, Italia, dan sebagainya.

Pertanyaan adalah mengapa kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multi partai yang dipraktekkan di Indonesia tidak mendorong terjadinya pemerintahan yang efektif dan stabil? Meskipun tidak ada hubungan yang langsung antara sistem pemerintahan dengan efektifitas pemerintah, akan tetapi ada beberapa hal di dalam sistem presidensial yang mempengaruhi efektivitas pemerintah. Dari segi menjaga stabilitas politik dan pemerintahan, Indonesia memiliki pengalaman yang berharga dan mampu menjawab bahwa sistem presidensial ternyata mampu menghasilkan stabilitas politik dan pemerintahan yang lebih baik jika dibandingkan dengan sistem parlemen. Pelaksanaan demokrasi parlemen pada tahun 1950an

ternyata dinilai gagal di dalam menciptakan stabilitas pemerintah dan politik yang akhirnya dinilai gagal menyejahterakan rakyat Indonesia.

Salah satu alasan Amerika dengan sistem presidensial mampu menghasilkan pemerintah yang efektif karena ditopang oleh sistem dwi-partai. Sedangkan Indonesia mempraktekan sistem presidensial dan sistem multi partai.

Ada beberapa alasan mengapa sistem presidensial dan sistem multi partai kurang berhasil di dalam menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil dibandingkan dengan sistem parlementer yang dikombinasikan dengan sistem dua partai. Menurut Mainawrring (2008) terdapat beberapa alasan/kelemahan sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multi partai.

Pertama, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah maka kemungkinan presiden yang terpilih adalah presiden yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen.

Kedua, personal presiden – termasuk kepribadian dan kapasitas– merupakan salah satu faktor yang penting.

Ketiga, di dalam sebuah sistem presidensial dan multi partai membangun koalisi partai politik untuk memenangkan pemilu adalah hal yang sangat wajar dan umum terjadi. Koalisi partai politik terjadi karena untuk mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen merupakan sesuatu yang sangat sulit. Lebih jauh dikatakan Mainawrring (2008) bahwa di dalam sistem parlementer koalisi partai politik lebih bersifat permanen dan disiplin. Koalisi partai politik dibangun atas dasar parlemen. Anggota parlemen dari koalisi partai politik pendukung pemerintah yang tidak mendukung kebijakan pemerintah akan dikeluarkan dari parlemen. Selain ancaman dikeluarkan dari keanggotaan parlemen oleh partai politiknya, jika anggota tidak mendukung program-program pemerintah agar berhasil perolehan kursi partai mereka akan terancam pada pemilu berikutnya. Sehingga suksesnya pemerintah terbentuk juga mempengaruhi citra partai politik pendukungnya.

Jika koalisi parpol dalam sistem parlementer dibangun setelah pemilu, koalisi parpol dalam sistem presidensial dibangun sebelum pemilu presiden dilaksanakan. Akibatnya beberapa partai politik mendukung di dalam pencalonan akan tetap tidak mendukung ketika calon tersebut terpilih. Hal ini disebabkan, misalnya, tidak terwakilinya partai tersebut di kabinet. Kalaupun terdapat perwakilan partai di kabinet, partai politik tersebut tidak bertanggungjawab atas kebijakan-kebijakan pemerintah.

Keempat adalah lemahnya penegakan *fatsoen* politik politisi yang ada di eksekutif maupun parlemen. Tidak bisa dipungkiri bahwa terdapat beberapa politisi di parlemen yang tidak mengindahkan etika dalam berpolitik.

Keempat alasan yang dikemukakan di atas juga terjadi di Indonesia yang menerapkan sistem banyak partai dalam sistem presidensial yang membawa dampak tidak efektif, efisien, kuatnya eksekutif dalam menyelenggarakan pemerintahan.

4. Penutup

Beberapa hal disaarkan berkaitan dengan sistem banyak partai dikaitkan dengan sistem pemerintahan Indonesia (presidensial) untuk dipertimbangkan sebagai berikut:

a. Mengubah Sistem Multi Partai

Apabila Indonesia dapat mengubah sistem multi partai menjadi dwi-partai maka akan sukses dalam menyelenggarakan pemerintahan sebagai wujud implementasi sistem pemerintahan presidensial yang telah ditetapkan dalam UUD 1945.

b. Memperkecil Jumlah Partai Politik

Tidak efektifnya sistem pemerintahan di Indonesia diakibatkan karena Jumlah partai politik yang terlalu banyak. Banyaknya partai politik yang ikut dalam pemilu menyebabkan koalisi yang dibangun untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden terlalu besar karena melibatkan banyak parpol. Besarnya koalisi ini mengakibatkan pemerintahan hasil koalisi tidak dapat berjalan efektif karena harus mempertimbangkan banyak kepentingan.

DAFTAR PUSTAKA

- Blau Adrian, *The Effective Number of Parties at Four Scales*, Sage Publication Vol 14. No. 2, 2008
- Bardi, Luciano and Mair, Peter, *The Parameters of Party Sistem*, Sage Publication Vol 14. No. 2, 2008
- Duverger, Maurice, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, Eoropen Journal of Political Reserch, 8/1, June, 1982
- Heywood, Andrew, *Politics*, Palgrave Foundations, Second Edition, New York, 2002
- Imawan, Riswanda, *Partai Politik Di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri*, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, 2004.
- Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multy Party Systems, and Democracy : The Difficult Equation*, Working Paper 144 – September 1990.
- Sofyan Effendi, *Mencari Sistem Pemerintahan Negara*, Orasi Dies Natalis Universitas Pancasila, 2006
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2003.

BIODATA PENULIS

John Dirk Pasalbessy, SH. M.Hum

Dosen Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon. Meraih gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon (1982). Kemudian mengambil Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, (1997). Saat ini menjabat Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Pattimura (1988–sekarang). Ketua Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Pattimura (2008–2010). Sekretaris Program Magister Hukum Konsentrasi Hukum Pemerintahan Kepulauan, Kerjasama Fakultas Hukum Unpatti Ambon dengan Program Pascasarjana Universitas Sam ratulangi Manado (2005–sekarang). Anggota Tim RAN HAM Propinsi Maluku (2005–2010). Anggota Senat Universitas Pattimura Tahun 2007– 2009. Staf Pengajar pada : Program Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Unpatti (2006–sekarang). Fakultas Hukum Universitas Darussalam Ambon (2003–sekarang)

Prof. Dr. I Nyoman Budiana, SH., MSi.

Lahir di Denpasar , 9 April 1961. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Udayana pada tahun 1986, kemudian S2 di Universitas Airlangga tahun 1995, S3 ia dapatkan pula di Unair pada tahun 2004. Kesehariannya sebagai dosen Fakultas Hukum Undiknas Denpasar dan sekarang dipercaya sebagai Dekan Undiknas Denpasar. E_mail : budiana_ny@yahoo.com

J. Tjiptabudy, SH. M.Hum

Lahir di Ambon, 14 Pebruari 1961. Meraih gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon (1982). Program Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (2001). Saat ini menjabat sebagai Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Unpatti, Dosen Fakultas Hukum Universitas

Pattimura, Ambon. Dosen Program Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Pattimura Ambon (2004–sekarang). Anggota Panwaslu Propinsi Maluku untuk Pemilu Legislatif dan Pilpres Tahun 2009. Di samping itu, beberapa jabatan struktural juga pernah dijabat, antara lain; Ketua Bagian Hukum Tata Negara/ Hukum Administrasi Negara (2006–2008). Ketua Program Ekstension Fakultas Hukum Universitas Pattimura (2005–2007). Ketua Panwaslu Kota Ambon untuk Pemilu Legislatif dan Pilpres Tahun 2004. Ketua Panwas Pilkada Kota Ambon untuk Pemilihan Walikota Tahun 2006.

Dr. I Nyoman Subanda, Drs., MSi.

Lahir di Singaraja, 22 Pebruari 1965. Ia menyelesaikan S1 di dua tempat, yaitu Undiknas Denpasar tahun 1998 dan Universitas Udayana tahun 1989. S2 ia selesaikan di Universitas Gajah Mada Yogyakarta tahun 1995 dan S3 diselesaikan di Universitas Airlangga, Surabaya tahun 2005. Sekarang memegang jabatan Sebagai Dekan Fisipol dan KPS S2 MAP Pascasarjana Undiknas Denpasar.

Prof. DR. Ronald Zelfianus Titahelu, SH, MS.

Lahir di Malang, Jawa Timur, 3 September 1944. Gelar Sarjana Hukum diraih di Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon (1976). Program Magister Sain, Bidang Studi Ilmu Hukum pada Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya (1985). Program Doktor Hukum,

Bidang Studi Ilmu Hukum pada Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya (1993). Saat ini menjabat sebagai Ketua Program Studi Ilmu Hukum Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas. Selain juga sebagai Ketua Pusat Kajian Hukum Pengelolaan Pesisir dan Laut, Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon. Kegiatan lain adalah mengajar dan menguji pada Program Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Sam Ratulangi, Manado (2000-sampai sekarang). Penguji luar pada Program Doktor (S3) pada Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya (2007), Universitas Brawijaya (2008), Universitas Hasanuddin (2009).

Nirahua Salmon E. Marthen, SH. M.Hum

Dosen Fakultas Hukum Universitas Pattimura. Meraih gelar Sarjana Muda Hukum di Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon (1974–1977), Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon (1977–1982). Program Magister Ilmu Hukum, BKU Ilmu Hukum Ketatanegaraan, Universitas Padjadjaran Bandung (1993–1996). Saat ini menjabat sebagai Sekretaris Lembaga Penelitian Unpatti (2008–sekarang). Sekretaris Lembaga Penelitian Universitas Pattimura, Ambon. Kegiatan lain di bidang akademik: Tenaga Pengajar dan Penguji Pada Fakultas Hukum Universitas Pattimura (1987–sekarang).

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 Law (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: universitaspattimura@mahkamahkonstitusi.go.id