



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



LABORATORIUM KONSTITUSI
SEKOLAH PASCA SARJANA
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA

JURNAL KONSTITUSI

LK SPs UNIVERSITAS SUMATERA UTARA

Volume I Nomor 1, Juni 2009

- Tindak Pidana Pemilu dan Prosedur Penegakan Hukumnya
M. Hamdan, SH., MH., CD.

- Pembertakuan "Parliamentary Treshold" dan Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia
Eka N.A.M. Sihombing, SH., M.Hum.

- Tinjauan Perspektif Design Format Hukum Pemilu Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 22-24/PUU-VI/2008
Marzuki Lubis, SH., M.Hum., Dr.

- Kebijakan Multipartai Sederhana dalam Undang-Undang Pemilihan Umum
Nazaruddin, SH., MA., Drs.

- Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu
Yulia Netta, SH., MH.



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



LABORATORIUM KONSTITUSI
SEKOLAH PASCA SARJANA
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA

JURNAL KONSTITUSI

LK SPs UNIVERSITAS SUMATERA UTARA

**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 usahamembangunhubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

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

PO BOX 999
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Jurnal **KONSTITUSI**

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Mitra Bestari:

Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH
Prof. Dr. M. Yamin, SH., CN., M.S
Prof. Dr. Suhaidi, SH., M.Hum

Penanggung Jawab:

Prof. Dr. M. Solly Lubis, SH

Redaktur:

Drs. Nazaruddin, SH., M.A

Editor:

Dr. Marzuki, SH., M.Hum
Gunadi, SH., M.Hum

Redaktur Pelaksana:

Yusrin, SH., M.Hum

Sekretaris:

Nurliana Ritonga, SH

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"/> Tindak Pidana Pemilu dan Prosedur Penegakan Hukumnya M. Hamdan, SH., MH., CD | 7 |
| <input type="checkbox"/> Pemberlakuan "Parliamentary Threshold" dan Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia Eka N.A.M Sihombing, SH., M.Hum | 24 |
| <input type="checkbox"/> Tinjauan Perspektif Design Format Hukum Pemilu Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 22-24/PUU-VI/2008 Marzuki Lubis, SH., M.Hum., Dr | 36 |
| <input type="checkbox"/> Kebijakan Multipartai Sederhana dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Nazaruddin, SH., MA., Drs | 56 |
| <input type="checkbox"/> Kedudukan Badan Pengawas Pemilu Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu Yulia Netta, SH., MH | 71 |
| Biodata Penulis | 85 |
| Pedoman Penulisan Jurnal Konstitusi | 87 |

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

Pengantar Redaksi

Kami sangat berbahagia sekali mendapat kesempatan untuk menerbitkan Jurnal Konstitusi ini sebagai bentuk kerjasama Laboratorium Konstitusi Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara (LK SPs-USU) dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI). Jurnal Konstitusi edisi Universitas Sumatera Utara Volume 1 Nomor 1 Tahun 2009 ini terdiri atas 5 (lima) tulisan yang membahas perkembangan terakhir ketatanegaraan Indonesia.

Pasca Amandemen UUD 1945, dinamika ketatanegaraan Indonesia mengalami perkembangan yang sangat cepat, menyita perhatian dan menimbulkan perdebatan. Sorotan terhadap masalah ketatanegaraan pun mencakup berbagai sisi yang cukup luas, banyak dan rumit sehingga membutuhkan pemahaman yang mendalam untuk sampai pada satu kesimpulan yang tepat.

Jurnal Konstitusi kali ini secara khusus mengangkat satu sisi ketatanegaraan yang sedang bersentuhan langsung dengan masyarakat Indonesia saat ini yang juga tidak surut dari perdebatan. Karenanya, 5 (lima) tulisan yang disajikan dalam Jurnal edisi ini mengangkat pembahasan khusus pada tema “pemilihan umum”.

Tulisan-tulisan yang dirangkum dalam edisi kali ini merupakan karya dari para anggota Laboratorium Konstitusi baik yang berprofesi sebagai akademisi maupun juga dari kalangan praktisi dan birokrasi.

Semoga tulisan yang terangkum dalam Jurnal edisi ini akan memberi masukan kepada semua pembaca yang membutuhkan pemahaman dan sisi pandang lain dalam mencermati dinamika ketatanegaraan Indonesia.

Redaksi.

TINDAK PIDANA PEMILU DAN PROSEDUR PENEGAKAN HUKUMNYA

M. Hamdan, S.H., M.H., CD

Abstract

Criminal action of general election has been called as a special act which is certainly arranged in the Constitution beyond of the Criminal Code concerning with general No.10/2008 (concerning with general election) and also it describes in outline the procedure of law empowerment. This criminal act of general election has been stated on the chapters discussing the clauses of general election, in the case of arranging the types of criminal election of general election. It is formulated in Article 260 up to 311, and the law empowerment procedure is generally written in Article 252 up to 257 of these rules. Thus, although it is as law administration governing the general election, it also regulates the general election criminal act and the procedure in its law empowerment. Hence, the act on the general election may be called as special clauses and it may deviate from the general clauses for the general election based on "lex specialis derogate legi general".

Keywords: criminal act of general election, law enforcement.

I. Pendahuluan

Berbagai tahapan Pemilu telah kita lalui sampai tahapan pencontrengan di TPS tanggal 9 April 2009 dengan berbagai macam kelemahan dan kekurangannya, yang dapat dikatakan relatif aman. Meskipun ada yang sampai mencurahkan kekesalannya melalui tulisan "Pemilu paling tolol setelah rezim

Suharto” pada surat suara di TPS 7 Jl. Sam Ratulangi Medan.¹ Seharusnya pada surat suara tersebutlah ia menentukan pilihannya, namun yang terjadi pada surat suara tersebut ia benar-benar menunjukkan suara hatinya yang disampaikan dalam bentuk tulisan seperti tersebut.

Disamping itu, banyak pelanggaran yang terjadi baik pada saat kampanye maupun pada saat hari H pemilu dilakukan (hari penconcrengan), dan mungkin juga pada saat penghitungan suara. Di antara pelanggaran-pelanggaran tersebut adalah, membawa anak-anak pada saat kampanye, melakukan perbuatan *money politics*, mengarahkan seseorang untuk memberikan pilihan pada parpol/ caleg tertentu yang dilakukan dalam bilik suara, dan termasuk surat suara yang tertukar serta pelanggaran pemilu lainnya. Jika diamati dari beberapa pelanggaran tersebut, ada yang termasuk pelanggaran administrasi dan ada yang termasuk pelanggaran pidana sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu. Di Sumatera Utara saja, Panwaslu menemukan sedikitnya 35 pelanggaran pidana (secara nasional ada sekitar 635 pelanggaran pidana pemilu) sepanjang pelaksanaan kampanye terbuka yang dilakuk-kan oleh parpol peserta pemilu maupun para caleg. Beberapa perbuatan tersebut diantaranya sudah ada yang diatur dalam KUHPidana secara umum, akan tetapi juga ada yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu sebagai Ketentuan Khusus.

Sebagaimana diketahui bahwa di dalam Undang-Undang Pemilu No.10/2008 ada beberapa perbuatan yang dapat diancam dengan sanksi pidana, apabila hal itu dilakukan sebagaimana yang dirumuskan dalam Ketentuan Pidana yang terdapat dalam Bab XXI undang-undang ini. Oleh karena itu apabila perbuatan itu dilakukan maka pelakunya akan diancam berdasarkan Undang-Undang Pemilu, sehingga perbuatan tersebut dapat dikatakan sebagai tindak pidana khusus pemilu. Demikian juga tentang proses penegakan hukumnya yang secara umum juga diatur dalam undang-undang ini, disamping masih tunduk dan berpedoman kepada proses penegakan hukum pada umumnya sebagaimana yang diatur dalam Hukum Acara Pidana (KUHP).

¹ Waspada, Harian Umum Nasional, Medan 10 April 2009. hlm. 1.

II. Pembahasan

A. Tindak Pidana Khusus Pemilu

Sebagaimana diketahui bahwa pengertian dari tindak pidana secara sederhana dapat didefinisikan adalah suatu kelakuan manusia yang oleh peraturan perundang-undangan diancam dengan pidana. Dengan demikian semua kelakuan manusia yang diancam dengan sanksi pidana yang diatur dalam undang-undang itulah yang disebut dengan tindak pidana.² Jika itu diatur dalam KUHPidana maka hal itu biasanya disebutkan dengan tindak pidana umum, dan jika diatur dalam Undang-undang di luar KUHPidana biasanya disebut dengan tindak pidana khusus. Meskipun dalam hal ini masih terjadi perbedaan pendapat, khususnya tentang tindak pidana yang diatur dalam undang-undang di luar KUHPidana yang sifatnya hanya mengatur tentang hukum administrasi, yang didalamnya memuat ketentuan pidana, misalnya Undang-Undang tentang Pemilu ini.³

Mengenai tindak pidana pemilu, secara sederhana dapat dikatakan bahwa ada tiga kemungkinan pengertian dan cakupannya. Pertama, semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur di dalam Undang-Undang Pemilu. Kedua, semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur baik di dalam maupun di luar Undang-Undang pemilu (misalnya dalam Undang-Undang Partai Politik ataupun dalam KUHPidana); dan ketiga, semua tindak pidana yang terjadi pada saat pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan (kekerasan, perusakan dan sebagainya).⁴

² Definisi tindak pidana ini dikemukakan oleh H.B.Vos yang merupakan salah satu dari sekian banyak definisi yang dikemukakan oleh para Sarjana. Lihat Sudarto. *Hukum Pidana I*. (Semarang: Yayasan Sudarto, 1990) hlm. 42. Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1991) hlm. 66.

³ Lihat Andi Hamzah. *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*. Jakarta: Rineka Cipta. 1991. hlm. 1-5. M.Hamdan, *Tindak Pidana Suap dan Money politics*, (Medan: Pustaka Bangsa Press. 2005), hlm. 24-25.

⁴ Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 4.

Dalam Undang-Undang Pemilu No.10/2008 Ketentuan Pidanya diatur dalam Bab tersendiri, yaitu dalam Bab XXI yang terdiri dari Pasal 260 s/d Pasal 311. Di samping itu juga diatur tentang bagaimana prosedur penegakan hukum dari pelanggaran pemilu tersebut, yaitu yang diatur dalam Bab XX Paragraf 3 yang terdiri dari Pasal 252 s/d Pasal 257. Berkaitan dengan pengertian dari tindak pidana, dalam Undang-Undang Pemilu ini diatur dalam Pasal 252, yang berbunyi: "Pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam undang-undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum". Dari bunyi Pasal 252 ini, seolah-olah ingin menegaskan bahwa perbuatan yang diancam dengan pidana itu, disebutkan dengan istilah "Pelanggaran Pidana Pemilu" (sementara dalam Pasal 84 ayat (6) pelanggaran ini disebut dengan tindak pidana pemilu), yang diatur dalam Ketentuan Pidana undang-undang ini (yaitu yang diatur dalam Pasal 260 s/d Pasal 311) dan oleh karenanya menutup kemungkinan perbuatan pidana lainnya, yang tidak diatur dalam undang-undang ini. Dengan kata lain, dengan adanya pengertian seperti ini maka perbuatan-perbuatan yang diatur dalam pasal-pasal ini sajalah yang dimaksudkan dengan tindak pidana pemilu tersebut. Di luar daripada ketentuan pidana ini bukan merupakan tindak pidana khusus pemilu melainkan adalah tindak pidana umum, yang kemungkinan terjadi pada saat pemilu atau berkaitan dengan adanya pemilu. Dengan demikian undang-undang ini merupakan ketentuan khusus dari apa yang telah diatur (maupun yang belum diatur) dalam Ketentuan Pidana Umum yaitu dalam KUHPidana. Dengan demikian semua perbuatan yang dilarang menurut Undang-Undang Pemilu ini, maka proses penyelesaian perkaranya harus tunduk dan mengikuti prosedur yang ada yang telah diatur di dalamnya, sepanjang hal itu memang berbeda atau belum ada diatur dalam Ketentuan Umum. Oleh karena itu proses penyelesaian perkaranya ada kemungkinan menyimpang dari apa yang telah diatur selama ini dalam ketentuan umum, baik itu mengenai hukum materielnya (KUHPidana) maupun mengenai hukum formilnya (KUHP). Hal ini tentunya berlaku

berdasarkan adagium *lex specialis derogat legi generali*.⁵

Diantara beberapa pelanggaran yang terjadi dalam pemilu 2009, yang termasuk dalam ketentuan pidana undang-undang ini, ada dua pelanggaran yang menurut penulis patut mendapat perhatian, yaitu tentang *money politics* dan tentang tertukarnya surat suara antar Daerah Pemilihan.

Pertama, tentang *money politics*.

Perbuatan yang seperti ini ada diatur dalam Pasal 274 Undang-undang Pemilu.⁶

Dari bunyi Pasal 274 tersebut, maka perbuatan yang dilarang (perbuatan *money politics*) itu dapat ditentukan melalui unsur-unsurnya:

1. dengan sengaja; jadi perbuatan itu memang diketahui dan dikehendaki oleh pelakunya;
2. menjanjikan; jadi sudah cukup perbuatan pelaku hanya dengan perkataan saja, misalnya dengan mengatakan: “saya akan memberikan uang kepada saudara jika saudara” dst.nya. tanpa mengeluarkan/menyerahkan sesuatu apapun kepada orang lain.
3. memberikan; di sini sudah ada suatu perbuatan pelaku dalam bentuk, memberikan atau menyerahkan sesuatu kepada orang lain;
4. uang atau suatu materi lainnya; jadi bisa saja pemberian pelaku itu tidak dalam bentuk uang tetapi dalam bentuk barang misalnya kain sarung, TV dsb.nya;
5. sebagai imbalan, jadi hal ini merupakan upah atau imbalan/jasa yang diberikan pelaku kepada seseorang;

⁵ Ketentuan khusus menyimpang dari ketentuan umum. Hamzah. Op.cit. hlm. 2.

⁶ Pasal 274 berbunyi: “Pelaksana kampanye yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih Peserta pemilu tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.6.000.000,- (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah).”

6. kepada peserta kampanye, dalam hal ini janji atau pemberian dari pelaku itu ditujukan kepada orang lain sebagai peserta kampanye (sebagai objeknya);
7. langsung atau tidak langsung
8. agar tidak menggunakan hak pilihnya atau
9. menggunakan hak pilihnya kepada peserta pemilu tertentu, atau
10. menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga suaranya tidak sah.

Dari unsur-unsur (7 s/d 10) ini dapat diketahui bahwa apa yang dilakukan oleh pelaku tersebut kepada orang lain (peserta kampanye) dengan tujuan langsung atau tidak langsung adalah untuk mempengaruhi suara/hak pilih orang lain tersebut berdasarkan keinginan pelaku.

Oleh karena perbuatan sebagaimana tersebut di atas biasanya dilakukan dalam bentuk pemberian uang, maka disebutlah dengan politik uang (*money politics*), dalam arti memberikan uang untuk mendapatkan pengaruh atau kekuasaan.⁷ Perbuatan ini diduga banyak terjadi pada masa kampanye maupun menjelang hari H Pemilu (yang sering disebut “Serangan Fajar”) yang dilakukan oleh Parpol Peserta Pemilu, caleg maupun simpatisan atau Tim Sukses (TS). Meskipun ada diantara para caleg yang kemudian mengambil/meminta kembali barang-barang yang telah diberikan itu karena perolehan suaranya tidak sebagaimana yang diharapkannya. Akan tetapi hal itu sebenarnya tidak menghilangkan atau menghapuskan tindak pidana (*money politics*) tersebut.

Suatu hal yang menarik berkaitan dengan *money politics* ini adalah adanya berita tentang Putra Presiden SBY, yaitu Edy Baskoro (Ebas) yang dituduh melakukan *money politics* dalam kampanyenya di Ponorogo, kemudian sebaliknya yang menuduh itu dinyatakan pula telah melakukan pencemaran nama baik terhadap Ebas. Tuduhan *money politics* ini disampaikan dan

⁷ Pengertian Politics dalam arti “kekuasaan”, ini adalah merupakan salah satu dari lima pengertian dari politics. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1977), hlm. 10.

dimuat media cetak maupun media elektronik. Hal ini kemudian oleh Polri, ditindaklanjuti setelah menerima laporan dari Ebas, dengan tuduhan pencemaran nama baik.⁸

Menyimak berita ini, maka ada tiga hal yang harus diperhatikan. Pertama tentang perbuatan *money politics* dalam rangka kegiatan kampanye Pemilu yang merupakan tindak pidana pemilu. Kedua, adanya tuduhan pencemaran nama baik yang merupakan tindak pidana umum, yang disiarkan melalui media masa cetak dan elektronik yang terkait dengan Undang-undang Pers dan Undang-undang tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Ketiga adalah mengenai proses penyelesaian perkaranya melalui mekanisme sistem penegakan hukum dari persoalan tersebut di atas.

Perbuatan *money politics* ini jelas merupakan perbuatan yang dilarang menurut Undang-Undang Pemilu. Hal ini tegas dinyatakan sebagai tindak pidana pemilu yang diancam dengan pidana penjara antara 6 s/d 24 bulan dan denda sebesar 6 s/d 24 juta rupiah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 274 yo. Pasal 84 ayat (1) huruf j dan Pasal 84 ayat (6) Undang-Undang No.10/2008. Larangan ini sebenarnya, jika diperhatikan sudah ada diatur dalam Pasal 149 KUHPidana, yang sebenarnya mempunyai unsur-unsur yang sama. Bahkan dalam Pasal 149 KUHP lebih jelas lagi dirumuskan bahwa orang yang menerima pemberian itu juga diancam dengan hukuman yang sama.⁹ Akan tetapi masalahnya bagaimana mungkin orang yang menyampaikan atau memberitahukan terjadinya tindak pidana *money politics* itu malah dituduh melakukan perbuatan pencemaran nama baik.

⁸ Waspada, Harian Umum Nasional, Medan tgl. 8 April 2009. hlm 1.

⁹ Pasal 149 KUHPidana berbunyi:

“(1) Barangsiapa pada waktu pemilihan yang diadakan menurut Undang-undang umum, dengan pemberian atau perjanjian memberi suap kepada seseorang supaya ia tidak melakukan haknya memilih, atau supaya ia menjalankan hak itu dengan jalan yang tertentu, dihukum penjara selama-lamanya sembilan bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.4.500,-

(2) Hukuman itu juga dijatuhkan kepada sipemilih yang menerima suap atau perjanjian akan berbuat sesuatu”.

Pencemaran nama baik adalah merupakan suatu perbuatan yang dilarang sebagaimana yang diatur dalam KUHPidana, yaitu dalam Pasal 310 ayat (1) tentang pencemaran nama baik yang dilakukan dengan perkataan/lisan dan Pasal 310 ayat (2) pencemaran nama baik yang dilakukan dengan tulisan atau gambar.¹⁰ Dengan demikian perbuatan ini merupakan tindak pidana umum dan proses penyelesaiannya juga termasuk kepada peraturan umum yang diatur dalam KUHPidana, dan KUHP sebagai hukum acara pidana umum. Tindak pidana pencemaran nama baik ini merupakan salah satu dari tindak pidana aduan (delik aduan) sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 319 KUHPidana.¹¹ Oleh karena itu tindak pidana ini baru dapat dituntut apabila ada pengaduan dari pihak/orang yang dicemarkan nama baiknya tersebut. Terkecuali yang dicemarkan itu adalah PNS yang sedang menjalankan tugasnya termasuk juga anggota Dewan yang terhormat, akan tetapi bukan calon anggota/caleg, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 92 KUHPidana.¹² Dengan demikian jika ada seorang caleg yang merasa dicemarkan nama baiknya, maka ia harus melakukan pengaduan terlebih dahulu kepada Polri supaya dapat ditindaklanjuti proses penegakan hukumnya.

¹⁰ Pasal 310 KUHPidana berbunyi:

- (1) Barangsiapa sengaja merusak kehormatan atau nama baik seseorang dengan jalan menuduh dia melakukan sesuatu perbuatan dengan maksud yang nyata akan tersiarnya tuduhan itu, dihukum karena mencemarkan nama baik, dengan hukuman penjara selama-lamanya sembilan bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.4.500,-
- (2) Kalau hal ini dilakukan dengan tulisan atau gambar yang disiarkan, dipertunjukkan pada umum atau ditempelkan, maka yang berbuat itu dihukum karena mencemarkan nama baik dengan tulisan, dengan hukuman penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.4.500,-

¹¹ Pasal 319 KUHPidana berbunyi: "Penghinaan yang dapat dihukum menurut bab ini, hanya dituntut atas pengaduan orang yang menderita kejahatan itu, kecuali dalam hal yang tersebut di Pasal 316.

¹² Pasal 92 KUHPidana berbunyi: "Yang dimaksud dengan pegawai, yaitu sekalian orang yang dipilih menurut pilihan yang sudah diadakan menurut Undang-undang umum, demikian pula sekalian orang yang bukan karena pemilihan menjadi anggota Dewan pembuat Undang-undang Pemerintahan atau perwakilan rakyat yang dibentuk oleh atau atas nama pemerintah, seterusnya sekalian anggota dari Dewan-dewan daerah dan setempat dan sekalian kepala bangsa Indonesia dan Timur Asing yang melakukan kekuasaan yang sah.

Kedua, masalah tentang tertukarnya Surat Suara.

Di Sumatera Utara terjadi, surat suara untuk Kabupaten Langkat tertukar dan dicontreng di Kabupaten Deli Serdang. Di Medan lebih dari 3000 surat suara DPRD saling tertukar antara Daerah Pemilihan (Dapil).¹³ Jika dicermati perbuatan tersebut telah melanggar Pasal 288 Undang-undang Pemilu.¹⁴

Dari bunyi Pasal 288 tersebut, maka perbuatan yang dilarang itu dapat ditentukan melalui unsur-unsurnya:

1. dengan sengaja, jadi perbuatan itu memang diketahui dan dikehendaki oleh pelakunya;
2. melakukan perbuatan yang menyebabkan, jadi dalam hal ini tidak disebutkan bagaimana bentuk perbuatannya, tetapi lebih ditekankan pada akibat dari perbuatan (delik materiel).
3. suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai, jadi inilah akibat dari perbuatan pelaku tersebut (suara pemilih tidak termasuk dalam hitungan, atau tidak sebagaimana yang diinginkan pemilih itu sendiri; karena surat suara tertukar).
4. atau menyebabkan peserta pemilu mendapat tambahan atau menjadi kurang suaranya, jadi ini juga merupakan salah satu akibat dari perbuatan pelaku.

B. Prosedur Penegakan Hukum

Berbeda dengan pelanggaran administrasi Pemilu yang diselesaikan melalui Lembaga atau Komisi Pemilihan Umum/ KPU saja, maka pelanggaran pidana pemilu harus diselesaikan melalui proses peradilan pidana, yang melibatkan Bawaslu, Panwaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan (GAKKUMDU) serta Lembaga Pengadilan.

¹³ Waspada tgl. 10 April 2009 Loc.cit.

¹⁴ Pasal 288 berbunyi: "Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan Peserta pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara Peserta pemilu menjadi berkurang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp.12.000.000,- (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp.36.000.000,0 (tiga puluh enam juta rupiah)".

Mengingat perkara *money politics* yang merupakan tindak pidana khusus Pemilu dan pencemaran nama baik merupakan tindak pidana umum yang merupakan delik aduan, maka mekanisme atau prosedur penyelesaian perkaranya sedikit berbeda. Dalam hal tindak pidana pemilu (khususnya perbuatan *money politics*), yang terjadi pada waktu kampanye, prosedurnya secara garis besar ditentukan dalam Undang-undang Pemilu. Dalam hal ini ada diatur tugas Bawaslu dan Panwaslu, yang meneruskan temuan dan laporan tentang pelanggaran tindak pidana pemilu kepada Polri. Sementara dalam hal tindak pidana pencemaran nama baik, Polri sebenarnya harus menunggu pengaduan dari pihak/orang yang dicemarkan nama baiknya tersebut. Meskipun prosedur ini tidak selamanya harus dilaksanakan sedemikian rupa. Oleh karena setiap orang sebenarnya harus melaporkan kepada Polri apabila mengetahui terjadinya tindak pidana. Demikian juga Polri senantiasa harus aktif melaksanakan tugasnya melakukan penyelidikan dan penyidikan dalam hal terjadinya tindak pidana, demi terciptanya ketertiban dan keamanan dalam masyarakat. Akan tetapi dalam hal delik aduan, sudah pasti perkaranya tidak akan ditindaklanjuti kepada penuntutan jika tidak ada pengaduan, meskipun Polri tidak dilarang melakukan penyelidikan dan penyidikan apalagi jika hal itu didasarkan untuk menjaga keamanan dan ketertiban dalam masyarakat terutama pada diri pelaku agar tidak menjadi sasaran amarah dari anggota masyarakat atau simpatisan caleg. Dengan demikian, sebenarnya tidak ada keharusan bagi Polri untuk mendahulukan suatu perkara dari perkara yang lainnya. Polri tetap bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Walaupun ada penyelesaian perkara yang didahulukan dari yang lainnya untuk diajukan ke Pengadilan, misalnya adalah dalam perkara Tindak Pidana Narkotika sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Narkotika dan Psikotropika.¹⁵ Pengecualian yang ada, hanya apabila tindak pidana pemilu yang terjadi itu dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilu (misalnya pemalsuan surat suara, penggelembungan suara dll). Dalam hal

¹⁵ Lihat Pasal 58 Undang-undang No.5/1997 (tentang Psikotropika) dan Pasal 64 Undang-undang No.22/1997 (tentang Narkotika).

ini Polri harus mendahulukan proses perkaranya segera, karena hal ini akan membawa pengaruh pada putusan Pengadilan yang harus sudah selesai paling lama 5 hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara Nasional, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 257 ayat (1) Undang-undang Pemilu.¹⁶

Masalah yang perlu diperhatikan dalam kasus tindak pidana *money politics* yang berujung pada tindak pidana pencemaran nama baik ini adalah, harus dibuktikan terlebih dahulu tentang kebenaran dari perbuatan *money politics* tersebut (tentunya melalui putusan hakim). Karena hal itulah yang menjadi dasar ada tidaknya pencemaran nama baik. Jika ternyata perbuatan *money politics* tersebut tidak terbukti benar dilakukan, maka barulah perbuatan menuduh melakukan *money politics* itu menjadi pencemaran nama baik, malah perbuatan pencemaran nama baik tersebut dapat menjadi tindak pidana memfitnah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 314 ayat (2) KUHPidana.¹⁷ Jadi menurut penulis suatu hal yang keliru, jika masalah tindak pidana pencemaran nama baik yang didahulukan proses pemeriksaan perkaranya, daripada proses pembuktian (benar tidaknya) telah terjadi perbuatan *money politics*. Mengenai media cetak yang menyiarkan tuduhan perbuatan *money politics* tersebut, hal ini harus berpedoman kepada Undang-Undang Pers. Akan tetapi tentang pertanggung-jawaban pidana bagi penulis atau wartawannya tetap berpedoman kepada KUHP sebagai Ketentuan Pidana Umum, oleh karena dalam Undang-Undang Pers tersebut tidak ada mengatur tentang pertanggungjawaban pribadi penulis maupun wartawan.¹⁸ Sedangkan untuk media elektronik, hal ini harus berpedoman kepada Undang-Undang

¹⁶ Pasal 257 ayat (1) Undang-undang Pemilu berbunyi: "Putusan Pengadilan terhadap kasus penyelenggaraan pidana Pemilu yang menurut Undang-undang ini dapat mempengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional". Bandingkan Firmansyah Arifin, "Menyoal Peranan MA dan Pengadilan (PN/PT) dalam Menangani Perkara Pemilu", www.Pelanggaran Pidana Pemilu. Diakses tgl. 22 April 2009.

¹⁷ Pasal 314 ayat (2) KUHPidana berbunyi: "Kalau ia, dengan keputusan hakim yang sudah tetap, telah dibebaskan dari perbuatan yang dituduhkan, maka keputusan hakim itu dipandang menjadi bukti yang cukup terang akan menolak kebenaran tuduhan itu."

¹⁸ Lihat Pasal 18 Undang-undang No. 40/1999 tentang Pers..

tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.¹⁹

Dalam hubungannya dengan tertukarnya surat suara, masalah dalam proses penegakan hukumnya, adalah berkaitan dengan pembuktian. Hukum Acara Pidana Negara kita dalam hal pembuktian menganut sistem pembuktian menurut Undang-undang secara negatif, yaitu sistem pembuktian yang menggabungkan antara pembuktian menurut undang-undang (minimal ada dua alat bukti) ditambah dengan pembuktian menurut keyakinan hakim.²⁰

Dalam perkara ini, Polri menolak laporan dari Bawaslu tentang adanya dugaan bahwa KPU telah melakukan tindak pidana pemilu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 288 Undang-Undang Pemilu, dengan alasan karena belum cukup bukti, yaitu bukti surat suara yang tertukar tersebut (meskipun akhirnya Polri menyatakan bahwa pelanggaran tersebut merupakan pelanggaran administrasi). Surat suara tersebut sudah pasti tidak dapat dibawa/ditunjukkan Bawaslu kepada Polri sebagai barang bukti. Dalam hal ini, Bawaslu tentu sulit dan tidak mungkin untuk membawa atau menunjukkan barang bukti kepada Polri karena bertentangan dengan undang-undang. Oleh karena surat suara yang sudah dicontreng tidak dapat diambil begitu saja dari kotak suara yang telah disegel. Dengan demikian Bawaslu tidak dapat menunjukan surat suara yang tertukar tersebut sebagai barang bukti telah terjadinya pelanggaran, kepada Polri. Menurut penulis dalam hal ini tugas Bawaslu sudah selesai dilaksanakan dengan cara melaporkan kepada Polri tentang adanya dugaan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 247 ayat (9) Undang-Undang Pemilu. Selanjutnya Polri yang harus menemukan bukti-bukti tersebut dalam rangka melengkapi penyelidikan dan penyidikannya dalam berkas perkara untuk disampaikan kepada Penuntut Umum, sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal

¹⁹ Lihat Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 45 ayat (1) Undang-undang No.11/2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

²⁰ M., Yahya. Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 278-279. Djoko Prakoso, *Alat Bukti dan Kekuatan Pembuktian di dalam Proses Pidana*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 37-38.

253 ayat (1) Undang-Undang Pemilu.²¹

Masalah lainnya adalah bahwa Pasal 288 ini menyebutkan perbuatan itu dilakukan dengan unsur sengaja (kecuali dalam Pasal 280, yang merumuskan unsur subjektifnya antara sengaja atau karena lalai). Jadi yang menjadi pertanyaan, apakah mungkin ada kesengajaan penyelenggara Pemilu untuk mempertukarkan surat suara tersebut, sehingga mengakibatkan suara pemilih itu menjadi tidak bernilai atau menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau berkurang suaranya, sebagaimana yang dikemukakan oleh Bawaslu, dan memenuhi unsur-unsur dari Pasal 288 tersebut. Menurut penulis, sulit untuk dapat dipercaya adanya unsur kesengajaan tersebut. Akan tetapi dengan adanya Surat Edaran dari Komisi Pemilihan Umum No.676/KPU/VI/2009 dan No.684/KPU/IV/2009, maka secara tidak langsung KPU, sebagai penyelenggara Pemilu telah mengakui kesalahannya tersebut.²² Oleh karena itu, tinggal bagaimana cara Polri untuk dapat menemukan bukti-bukti lainnya, sehingga perbuatan itu dapat dibuktikan memenuhi unsur-unsur dari Pasal 288, atau paling tidak dapat memenuhi unsur-unsur dari Pasal 280 (karena kelalaian yang mengakibatkan terganggunya tahapan Pemilu, in casu tahap penconcorengan surat suara yang tertukar), untuk dapat diproses dan dilimpahkan lebih lanjut ke Penuntut Umum guna dilakukan penuntutan.

Dari uraian tentang proses penegakan hukum mengenai tindak pidana pemilu seperti tersebut di atas, harus diperhatikan tentang adanya beberapa hal yang berbeda dengan proses penegakan hukum pada umumnya sebagaimana yang telah diatur dalam KUHAP. Perbedaan tersebut diantaranya adalah:

²¹ Pasal 247 ayat (9) berbunyi: "Laporan pelanggaran pidana Pemilu diteruskan kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia".

Pasal 253 ayat (1) berbunyi: "Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak menerima laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota".

²² Berdasarkan dua SE KPU tersebut, KPU dengan cara sederhana mengatakan surat suara yang tertukar yang telah dicontreng tersebut adalah sah, jika disetujui saksi partai politik dan Panwaslu.

1. Tentang Lembaga Penegak Hukum. Jika biasanya dalam proses penegakan hukum pidana terkait didalamnya aparat penegak hukum Polri, Kejaksaan dan Pengadilan, maka dalam pelanggaran pidana pemilu ini dikenal adanya Bawaslu (di Pusat/Nasional) dan Panwaslu di Daerah Propinsi sampai di Kelurahan/Desa serta Panwas Luar Negeri, yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu. Badan atau Panitia Pengawas Pemilu inilah yang untuk pertama kali menerima/mengetahui dan mengkaji laporan tentang terjadinya pelanggaran Pemilu. Selanjutnya memilah-milahnya untuk diteruskan, ke KPU/KPUD apabila yang terjadi adalah pelanggaran administrasi, dan diteruskan kepada penyidik Polri (setelah “digodok” terlebih dulu dalam Gakkumdu), jika hal itu merupakan pelanggaran pidana, untuk diproses melalui proses peradilan pidana.²³ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Bawaslu/Panwaslu inilah yang merupakan “ujung tombak” dari proses penyelesaian pelanggaran Pemilu.
2. Tentang tempo/waktu penyelesaian perkaranya. Jika diperhatikan Undang-undang Pemilu ini, maka ada batas-batas waktu (yang relatif sempit) yang harus diperhatikan oleh aparat penegak hukum (termasuk juga Peserta Pemilu) dalam melaksanakan proses penegakan hukum terhadap pelanggaran pidana Pemilu ini. Pertama, pelanggaran Pemilu harus dilaporkan Kepada Bawaslu/Panwaslu paling lama 3 hari setelah kejadian. Apabila kejadian itu dilaporkan setelah lewat 3 hari, maka laporan itu tidak dapat diterima lagi, kejadian itu dianggap sudah daluwarsa.²⁴ Selanjutnya, paling lama 3 hari setelah menerima laporan (ditambah 5 hari setelah itu, jika ada keterangan tambahan lagi yang diperlukan dari Pelapor) Bawaslu/Panwaslu wajib menindaklanjutinya dengan cara menyampaikan laporan tentang pelanggaran pidana tersebut ke penyidik Polri. Polri harus menyampaikan berkas perkara tersebut kepada

²³ Lihat Pasal 1 angka 15 s/d 19 dan Pasal 247 Undang-undang Pemilu.

²⁴ Lihat Pasal 247 ayat (4) Undang-undang Pemilu. Sementara dalam tindak pidana umum, tidak ada batas waktunya, kecuali pada tingkat penuntutan (gugurnya hak penuntutan) oleh Penuntut Umum. Lihat Pasal 78 KUHPidana.

Penuntut Umum paling lama 14 hari setelah diterima dari Bawaslu/Panwaslu, jika sekiranya ada yang perlu dilengkapi maka 3 hari kemudian dapat dikembalikan oleh Penuntut Umum, dan setelah 3 hari kemudian harus dikembalikan lagi (tentu setelah dilengkapi) oleh Polri ke Penuntut Umum. Selanjutnya Penuntut Umum harus melimpahkan perkara tersebut ke Pengadilan paling lama 5 hari kemudian. Pengadilan Negeri paling lama 7 hari harus sudah memberikan putusan atas perkara tersebut setelah menerima pelimpahan dari Penuntut Umum. Sampai di sini waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pelanggaran pidana Pemilu tersebut paling lama adalah 40 hari. Jika sekiranya ada pihak yang mengajukan banding atas keputusan Pengadilan Negeri ini, maka permohonan itu harus disampaikan paling lama 3 hari setelah putusan. Selanjutnya Pengadilan Negeri harus melimpahkan berkas permohonan banding ke Pengadilan Tinggi paling lama 3 hari setelah permohonan banding diajukan. Pengadilan Tinggi harus memutuskan perkara banding tersebut paling lama 7 hari. Sampai di sini putusan tersebut sudah mempunyai kekuatan hukum (*inkracht*). Sehingga dengan demikian waktu yang diperlukan seluruhnya berjumlah 53 hari.²⁵ Selanjutnya setelah 3 hari sejak putusan PN/PT dijatuhkan maka harus segera dilaksanakan oleh Jaksa selaku eksekutor.

Dalam masalah eksekusi putusan Pengadilan ini perlu diperhatikan tentang permasalahan untuk melakukan eksekusi, yang mengharuskan Jaksa memperoleh salinan putusan dari pengadilan. Kalau dalam waktu 3 hari salinan putusan belum disampaikan apakah eksekusi tetap dapat dilaksanakan? Karena terhadap tersangka Jaksa tidak dapat melakukan penahanan seperti Pasal 21 KUHAP. Selain itu perlu juga ditegaskan mengenai bentuk salinan putusan dimaksud, apakah salinan putusan yang diketik, kutipan atau petikan putusan?²⁶

²⁵ Lihat Pasal 247, 253 dan Pasal 255 Undang-undang Pemilu.

²⁶ Arifin. Loc.ct. hal. 2.

3. Tentang upaya hukum yang dapat dilakukan. Jika selama ini upaya hukum dalam perkara pidana sampai pada tahap Kasasi, bahkan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung, akan tetapi dalam perkara pelanggaran pidana Pemilu ini, hanya sampai pada tahap upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi. Putusan Pengadilan Tinggi adalah putusan terakhir dan mengikat serta tidak ada upaya hukum lain yang dapat digunakan.²⁷

III. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan

Setiap perbuatan yang dilarang yang diancam dengan sanksi pidana, harus mengacu kepada KUHPidana sebagai hukum pidana umum, dan KUHP sebagai hukum acara pidananya. Akan tetapi apabila perbuatan yang sama, (seperti pelanggaran Pemilu) yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri diluar KUHP, maka peraturan perundang-undangan itulah yang diberlakukan sebagai hukum pidana khusus, termasuk tentang prosedur penegakan hukumnya diluar daripada KUHP. Dengan demikian kekhususan penanganan dalam suatu perkara terletak pada ketentuan yang diatur dalam hukum bukan terletak pada hal-hal yang lain.

B. Saran

Agar tahapan pemilu ini dapat berjalan dengan LUBER dan JURDIL, serta sampai pada tahap pemilihan presiden yang akan datang, maka semua tahapan tersebut harus dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Termasuk proses penegakan hukum atas pelanggaran pidana pemilu, tanpa melihat kepada siapa pelaku, maupun korbannya. Oleh karena pada prinsipnya semua kita sama di depan hukum.

²⁷ Lihat Pasal 255 ayat (5) Undang-undang Pemilu beserta Penjelasannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Firmansyah. "Menyoal Peranan MA dan Pengadilan (PN/PT) dalam Menangani Perkara Pemilu", [www.Pelanggaran Pidana Pemilu](http://www.PelanggaranPidanaPemilu). Diakses tgl. 22 April 2009.
- Budiardjo, Miriam. 1977. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Hamdan, M. 2005. *Tindak Pidana Suap dan Money politics*, Medan: Pustaka Bangsa Press.
- Hamzah, Andi. 1991. *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*, Jakarta: Rineka Cipta.
- 1991. *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta
- Harahap. M.Yahya. 2005. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Indonesia. Undang-undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum.
- Prakoso, Djoko. 1988. *Alat Bukti dan Kekuatan Pembuktian di dalam Proses Pidana*, Yogyakarta: Liberty.
- Santoso, Topo. 2006. *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Sinar Grafika
- Sudarto. 1990. *Hukum Pidana I*, Semarang: Yayasan Sudarto.
- Waspada. Harian Umum Nasional, Medan, 8 dan 10 April 2009.

PEMBERLAKUAN “PARLIAMENTARY THRESHOLD” DAN KAITANNYA DENGAN HAK ASASI MANUSIA

Eka N.A.M. Sihombing, S.H., M.Hum

Abstract

Democratize [at] the nucleus; core of is a[n] process to discuss or problem deliberation to reach decision, organizational system [of] state society which by virtue of free discussion process which [go] to a [n] consensus. One of [the] materialization of democracy is general election to choose people proxies as extension of people tongue [so that/ to be] arising out aspiration from under (up bottom) can be fought for to reach the target of with. General election also is materialization of execution of democracy commended by UUD 1945.

In General election system in Indonesia is in this time adopted [by] rule concerning Parliamentary Threshold namely float political party taking part in boundary to be able to be involveed in acquirement of chair [in] DPR which start to be applied [by] since the ratifying of [Code/Law] Number 10/2008 concerning General Election Of Parliament member, Council Representative of Area, and Parliament Area.

Before application of Parliamentary Threshold recognized [by] threshold electoral namely float boundary acquirement of vote to be able to be involveed in general election hereinafter. Consequence of application of Parliamentary Threshold, vote of Political Party automatic lose/ char, so that later; then the vote [do] not follow to be [counted/calculated], only the tiredness political party 2,5% valid vote [of] national or more just which involveed in acquirement of chair.

In this case rule of Parliamentary Threshold [do] not

more either from threshold electoral, because application of Parliamentary Threshold more geld citizen basic rights principles. Lawcourt Constitution alone confess that unfavourable Parliamentary Threshold and not consistence.

Application of Parliamentary Threshold [at] generalelection 2009 very wounded [of] people vote and impinge citizen basic rights principles, because with application of Parliamentary Threshold vote the condensing the amount of him very.

If/When wishing to make moderate gone into effect [by] enough parpol [of] threshold electoral and condition founding of Political Party participant of general election of diperketat, so that by itself political party will select naturally, because till now threshold electoral have never been executed consistently.

Keywords: parliamentary threshold, human rights.

A. Pendahuluan

Setelah Perang Dunia II kita melihat gejala bahwa secara formil demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia. Menurut penelitian UNESCO pada tahun 1949, maka mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*Probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by influential proponents*)¹ Hal ini didasarkan bahwa sistem demokrasi dipercaya sebagai suatu sistem yang mencerminkan mekanisme politik yang dianggap mampu menjamin adanya pemerintah yang tanggap terhadap aspirasi yang disampaikan oleh warganya.²

Demokrasi merupakan sesuatu yang bersifat universal, karena pada umumnya negara-negara modern menggolongkan

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 105.

² *Ibid*

diri sebagai negara yang menjunjung tinggi demokrasi, sekalipun dalam mekanisme pelaksanaannya baik yang menyangkut infra struktur politik maupun supra struktur politik, berbeda satu sama lain, hal ini lebih disebabkan perbedaan pandangan hidup dari masing-masing negara. Negara konstitusional modern selalu berlatar belakang nasionalis atau kebangsaan dan cenderung demokratis.³ Pada hakikatnya demokrasi diartikan sebagai “negara yang pemerintahannya dijalankan oleh rakyat dan untuk rakyat”.⁴ Demokrasi pada intinya merupakan suatu proses untuk mendiskusikan atau memusyawarahkan soal untuk mencapai keputusan, sistem pengorganisasian masyarakat negara yang berdasarkan atas proses diskusi yang bebas yang menuju kepada suatu konsensus.⁵

Salah satu perwujudan dari demokrasi adalah pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat sebagai perpanjangan lidah rakyat agar aspirasi yang timbul dari bawah (*bottom up*) dapat diperjuangkan guna mencapai tujuan bersama. Pemilu juga merupakan perwujudan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diamanatkan oleh UUD 1945. Pemilihan umum mendapatkan tempat di dalam konstitusi setelah perubahan ketiga Undang-undang Dasar 1945 yang diatur dalam Bab VII B Pasal 22E ayat (1) sampai dengan (6).

B. Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak dasar yang dimiliki manusia sejak manusia itu dilahirkan. Hak asasi dapat dirumuskan sebagai hak yang melekat dengan kodrat kita sebagai manusia yang bila tidak ada hak tersebut, mustahil kita dapat hidup sebagai manusia. Hak ini dimiliki oleh manusia semata-mata karena ia manusia, bukan karena pemberian masyarakat atau pemberian negara. Maka hak asasi manusia itu tidak tergantung

³ CF. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern (Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia)*, (Jakarta: Penerbit Nuansa dengan Penerbit Nusa Media, 2004), hlm.

⁴ Frans Bona Sihombing, *Demokrasi Pancasila dalam Nilai-nilai Politik*, (Jakarta, Erlangga, 1984), hlm. 1.

⁵ O. Notohamidjojo, *Demokrasi Pantjasila (Dasar Nasional untuk Menegara)*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970), hlm. 55.

dari pengakuan manusia lain, masyarakat lain, atau Negara lain. Hak asasi diperoleh manusia dari Penciptanya, yaitu Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan hak yang tidak dapat diabaikan.

Pada setiap hak melekat kewajiban. Karena itu, selain ada hak asasi manusia, ada juga kewajiban asasi manusia, yaitu kewajiban yang harus dilaksanakan demi terlaksana atau tegaknya hak asasi manusia (HAM). Dalam menggunakan Hak Asasi Manusia, kita wajib untuk memperhatikan, menghormati, dan menghargai hak asasi yang juga dimiliki oleh orang lain. John Locke menggambarkan keadaan *status naturalis*, ketika manusia telah memiliki hak-hak dasar secara perorangan. Dalam keadaan bersama-sama, hidup lebih maju seperti yang disebut dengan *status civilis*, Locke berpendapat bahwa manusia yang berkedudukan sebagai warga negara hak-hak dasarnya dilindungi oleh negara.⁶

Hak Asasi Manusia di Indonesia bersumber dan bermuara pada Pancasila. Yang artinya Hak Asasi Manusia mendapat jaminan kuat dari falsafah bangsa, yakni Pancasila. Bermuara pada Pancasila dimaksudkan bahwa pelaksanaan hak asasi manusia tersebut harus memperhatikan garis-garis yang telah ditentukan dalam ketentuan falsafah Pancasila. Bagi bangsa Indonesia, melaksanakan hak asasi manusia bukan berarti melaksanakan dengan sebebaskan-bebasnya, melainkan harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam pandangan hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila. Hal ini disebabkan pada dasarnya memang tidak ada hak yang dapat dilaksanakan secara mutlak tanpa memperhatikan hak orang lain. Setiap hak akan dibatasi oleh hak orang lain. Jika dalam melaksanakan hak, kita tidak memperhatikan hak orang lain, maka yang terjadi adalah benturan hak atau kepentingan dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

C. Pemilu di Indonesia

Indonesia telah menyelenggarakan sepuluh kali Pemilu yakni satu kali era Soekarno (1955), enam kali era Soeharto (1971, 1977,

⁶ Sejarah Hak Asasi Manusia, dalam <http://www.emperordeva.wordpress.com> diakses tanggal 12 Mei 2009.

1982, 1987, 1992 dan 1997), serta tiga kali era reformasi (1999, 2004 dan 2009), namun ternyata format pemilu di Indonesia yang ideal masih dalam proses penyesuaian.

Setelah Presiden Soeharto turun dari kekuasaannya pada 21 Mei 1998, digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, atas desakan masyarakat, Pemilu dipercepat dan dilaksanakan pada 7 Juni 1999. Atau hanya 13 bulan masa kekuasaan Habibie. Kendati Pemilu ini dilaksanakan atas desakan masyarakat, tapi kemauan Presiden Habibie untuk dengan cepat menyelenggarakan pemilu patut diacungi jempol. Karena dengan penyelenggaraan Pemilu yang dipercepat tersebut, ia juga siap memangkas masa jabatannya yang seyogyanya sampai tahun 2003.

Sejak saat itu juga, euforia demokrasi tidak dapat membendung kemunculan partai-partai baru setelah 32 tahun dikekang oleh rezim orde baru. Pada masa ini kita mengalami sistem multi partai yang tidak sederhana tercatat 141 partai yang terdaftar di Departemen Kehakiman, namun hanya 48 partai saja yang lolos untuk mengikuti pemilu pada tahun 1999, namun hanya Lima partai besar memborong 417 kursi DPR atau 90,26 persen dari 462 kursi yang diperebutkan. PDI-P keluar sebagai pemenang dengan meraih 35.689.073 suara atau 33,74 persen atau 153 kursi. Golkar 23.741.758 suara atau 22,44 atau 120 kursi (kehilangan 205 kursi dibanding Pemilu 1997). PKB di urutan tiga dengan 13.336.982 suara atau 12,61 persen, mendapatkan 51 kursi. PPP 11.329.905 suara atau 10,71 persen, 58 kursi (kehilangan 31 kursi dibanding Pemilu 1997). PAN meraih 7.528.956 suara atau 7,12 persen, 34 kursi. PDI Suryadi hanya meraih 2 kursi atau 345.720 suara.⁷

Kemudian, pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri, diselenggarakan Pemilu 2004 dalam tiga tahap. Yakni, Pemilu legislatif, Pemilu Presiden tahap satu dan tahap dua. Inilah pertama kali, rakyat Indonesia berhak memilih langsung presidennya. Pemilu legislatif diselenggarakan pada 5 April 2004 dan diikuti 24 Parpol. Partai Golkar tampil sebagai

⁷ *Pemilu 2009 yang Memerdekakan*, dalam <http://www.beritaIndonesia.com> diakses tanggal 13 Mei 2009

pemenang meraih 24.480.757 suara atau 21,58% (128 kursi atau 23,27%). PDIP 21.026.629 suara atau 18,53% (109 kursi atau 19,82%). PKB 11.989.564 suara atau 10,57% (52 kursi atau 9,45%). PPP 9.248.764 suara atau 8,15% (58 kursi atau 10,55%). Partai Demokrat, partai baru, secara mengejutkan meraih 8.455.225 suara atau 7,45% (57 kursi atau 10%). PKS meraih 8.325.020 suara atau 7,34% (45 kursi atau 8,18%). PAN meraih 7.303.324 suara atau 6,44% (52 kursi atau 9,64%). Parpol lainnya meraih suara di bawah 3%.⁸ Keberhasilan Partai Demokrat meraih kursi DPR peringkat empat, dilanjutkan dengan keberhasilan dalam yang memenangkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden 2004-2009, melalui Pilpres dalam dua putaran. Pilpres putaran pertama tanggal 5 Juli 2004 dan Pilpres putaran kedua 20 September 2004.

Pemilu kesepuluh, Pemilu 2009 yang dilaksanakan pada 9 April 2009, diikuti 38 Parpol sebagai peserta, namun konsekuensi pemberlakuan ambang batas untuk diikutsertakan dalam pembagian kursi (*parliamentary threshold*), maka yang mendapat kursi di DPR hanya 9 (sembilan) parpol. Menurut hasil rekapitulasi nasional yang ditetapkan Komisi Pemilihan Umum di Jakarta, Sabtu malam, posisi tiga besar dari sembilan parpol tersebut adalah Demokrat dengan 21.703.137 suara atau 20,85 persen, Golkar dengan 15.037.757 suara atau 14,45 persen, dan PDIP dengan 14.600.091 suara atau 14,03 persen. Setelah itu, posisi keempat hingga keenam adalah PKS dengan 8.206.955 suara atau 7,88 persen, PAN dengan 6.254.580 suara atau 6,01 persen, dan PPP dengan 5.533.214 suara atau 5,32 persen. Selanjutnya, posisi ketujuh hingga kesembilan adalah PKB dengan 5.146.122 atau 4,94 persen, Gerindra dengan 4.646.406 suara atau 4,46 persen, dan terakhir Hanura dengan 3.922.870 suara atau 3,77 persen.⁹ Kemudian akan disusul Pilpres untuk masa jabatan 2009-2014 yang diikuti 3 (tiga) pasangan calon.

⁸ *Ibid*

⁹ *Bagaimana Nasib Parpol Tak Lolos Senayan*, dalam <http://www.waspada.co.id> diakses tanggal 14 Mei 2009

D. Electoral threshold dan Parliamentary Threshold

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 disebutkan sebagai berikut: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”.

Secara konkrit pelaksanaan kedaulatan rakyat adalah dengan ikut serta dalam setiap pengambilan kebijakan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam konteks pemilu kedaulatan rakyat dilaksanakan secara langsung untuk memilih wakil-wakil rakyat di parlemen guna memperjuangkan aspirasi pemilih.

Secara terpisah, dalam Pasal 22E ayat (2) disebutkan bahwa: Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor: 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan : Pemilihan umum merupakan 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. Sehingga segala proses pelaksanaan Pemilu harus dilaksanakan menurut prinsip-prinsip pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Oleh sebab itu pelaksanaan pemilu di Indonesia sudah seyogyanya mengikuti prinsip-prinsip yang terkandung didalamnya.

Sejak era reformasi bergulir terjadi perubahan yang fundamental dalam peraturan perundang-undangan di bidang politik, yang diantaranya adalah diperkenalkannya *electoral threshold* pada Pemilu 1999 dan 2004. *Electoral threshold* merupakan ambang batas perolehan kursi suatu parpol agar dapat mengikuti Pemilu berikutnya.

Dalam Pasal 39 ayat (3) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum disebutkan:

“Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia.”

Pasal 9 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan umum menyebutkan :

- “(1) Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus:
- a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR;
 - b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau
 - c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia. “

Ketentuan mengenai pemberlakuan *electoral threshold* diatas tidak pernah diberlakukan, hal ini dikarenakan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 dianulir dengan UU Nomor 12 Tahun 2003 sebelum dilaksanakannya pemilu tahun 2004. Inkonsistensi ini terus berlanjut pada pemilu selanjutnya, lagi-lagi ketentuan *electoral threshold* dianulir dengan diberlakukannya Pasal 316 UU Nomor 10 Tahun 2008. Dalam ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2008 diperkenalkan ambang batas perolehan suara parpol peserta pemilu untuk dapat diikutsertakan dalam pembagian kursi di parlemen atau disebut dengan istilah *parliamentary threshold*.

Dalam ketentuan Pasal 202 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif DPR, DPD dan DPRD menyebutkan :

- “(1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang

batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.”

Bila dilihat dari ketiga ketentuan diatas, dapat diketahui bahwa pemberlakuan ambang batas perolehan suara dalam prakteknya tidak pernah dilaksanakan secara konsisten.

E. Pemberlakuan *Parliamentary Threshold* kaitannya dengan HAM

Pada hari Rabu (6/5/2009) perwakilan partai-partai politik yang tidak lolos *parliamentary threshold* mengadakan unjuk rasa di depan gedung Mahkamah Konstitusi (MK), salah satu yang menjadi tuntutan mereka adalah meminta agar MK mengeluarkan fatwa perihal pemberlakuan “*parliamentary threshold*” (PT), mereka menganggap suara konstituen mereka diabaikan dengan tidak diikutsertakannya dalam pembagian kursi DPR. Para pengurus parpol yang tak lolos PT mungkin sudah kehabisan cara dikarenakan pada Februari 2009 MK telah memvonis menolak gugatan mengenai pembatalan pemberlakuan PT, walaupun terdapat *dissenting opinion* (pendapat hakim yang berbeda) oleh dua hakim konstitusi yakni Maruarar Siahaan dan M. Akil Mochtar.

PT sebenarnya mulai diterapkan sejak disahkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pengertian ini dapat kita lihat dari Pasal 202 ayat (1) yang menyatakan bahwa : “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR”. Dengan begitu walaupun suatu partai politik mencapai perolehan suara mencapai Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) di suatu daerah “A” namun dikarenakan

secara nasional perolehan suara partai politik tersebut tidak mencapai 2,5%, maka dengan sendirinya tidak diikutsertakan dalam pembagian kursi.

Tentunya kita bertanya kemana suara parpol yang tidak sampai memperoleh ambang batas 2,5% tersebut? Konsekuensi dari pemberlakuan undang-undang tersebut, suara parpol otomatis hilang/ hangus, sehingga kemudian suara tersebut tidak ikut dihitung, hanya parpol yang mencapai 2,5% suara sah nasional atau lebih saja yang diikutsertakan dalam perolehan kursi. Namun ketentuan PT tidak berlaku bagi pembagian kursi di tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten.

Disinilah letak titik lemah ketentuan tersebut diatas, karena suara rakyat pemilih parpol yang tak lolos PT (berkisar 18% lebih) cenderung tidak dipertimbangkan sama sekali, pertimbangan seseorang untuk memilih parpol tertentu pada dasarnya dikarenakan kesesuaian antara platform partai yang diperjuangkan dan ini mencederai hak asasi pemilih yang diakui dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Bagi para penyusun undang-undang ini, mungkin ini merupakan salah satu cara untuk mengurangi lawan di parlemen, sehingga daya saing mereka meningkat. Dengan semakin banyaknya partai dibandingkan pemilu 2004 yang lalu, karena tidak semua partai dapat masuk ke DPR. Dampak bagi masyarakat adalah, para partai yang merasa dirinya partai besar, akan lebih semena-mena dalam membuat undang-undang, sehingga makin banyak undang-undang yang akan masuk ke dalam Mahkamah Konstitusi untuk di uji dengan undang-undang dasar 1945.

Ismail Sunny dalam bukunya *Demokrasi Menurut Pancasila* menyebutkan bahwa tujuan penyelenggaraan Pemilihan Umum (*general election*) atau pemilu itu pada pokoknya dapat dirumuskan ada empat, yaitu :¹⁰

1. untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;

¹⁰ Ismail Sunny dalam Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm.754.

3. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat;
4. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga.

Dalam hal ini ketentuan PT tidak lebih baik dari ET, karena pemberlakuan PT lebih mengebiri prinsip-prinsip hak asasi warga. Mahkamah Konstitusi sendiri mengakui bahwa PT kurang baik dan inkonsisten.¹¹ Namun meskipun tidak baik karena itu bukan bidang MK, maka MK tidak boleh membatalkan.

F. Penutup.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemberlakuan PT pada pemilu 2009 sangat mencederai suara rakyat dan melanggar prinsip-prinsip hak asasi warga negara, karena dengan pemberlakuan PT suara yang menguap jumlahnya sangat signifikan, yakni 18% lebih dan tidak bisa mengirimkan wakilnya untuk duduk di DPR. Bila ingin menyederhanakan parpol cukup diberlakukan ET dan syarat pendirian parpol peserta pemilu diperketat, sehingga dengan sendirinya parpol akan terseleksi secara alamiah, karena sampai saat ini ET tidak pernah dilaksanakan secara konsisten.

¹¹ *MK Tak Bisa Batalkan PT*, dalam <http://www.inilah.com> diakses tanggal 13 Mei 2009

Daftar Pustaka

Buku :

- Asshiddiqie, Jimly, 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Budiardjo, Miriam, 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Notohamidjojo, O, 1970. *Demokrasi Pantjasila (Dasar Nasional untuk Menegara)*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen.
- Sihombing, Frans Bona, 1984. *Demokrasi Pancasila dalam Nilai-nilai Politik*, Jakarta: Erlangga.
- Strong, CF., 2004. *Konstitusi-konstitusi Politik Modern (Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia)*, Jakarta: Penerbit Nuansa dengan Penerbit Nusa Media.

Website :

- Pemilu 2009 yang Memerdekakan*, dalam <http://www.beritaIndonesia.com> diakses tanggal 13 Mei 2009
- Bagaimana Nasib Parpol Tak Lolos Senayan*, dalam <http://www.waspada.co.id> diakses tanggal 14 Mei 2009
- Sejarah Hak Asasi Manusia*, dalam <http://www.emperordeva.wordpress.com> diakses tanggal 12 Mei 2009
- MK Tak Bisa Batalkan PT*, dalam <http://www.inilah.com> diakses tanggal 13 Mei 2009

**TINJAUAN PERSPEKTIF
DESAIN FORMAT HUKUM PEMILU
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI RI NO. 22-24/PUU-VI/2008**

MARZUKI LUBIS, S.H., M.Hum., Dr

Abstract

In constitutional law, general election is a paradigm in democratic political system as a function of representative in a democratic state. Republik of Indonesia as a democratic state which has been adopting rule of law, general election is conditio sine quanon in getting people as members of DPR, DPD, DPRD, and also President and Vice President.

If we analysis The Law Number 10 Year 2008 in article 214 in determining elected members of DPR, the activity in determining is still based on party hegemony, so that the elected member of house of representative is not really a representative of people. This condition show that rule in general election in some aspects isn't reponsive, because the rule just tend to accommodate party interest rather than the hope of constituencies.

In reality, judicial review in decision of Constituional Court Number 22-24/PUU-VI/2008 in article 214 oh The Law No. 10 Year 2008 in building law construction of general election to respond the subject of the citizen rights to limit the political party's role according to people sovereignty.

Finally, the perspective shows the law format of general election to formulate the political law especielly in electing the members of DPR and DPRD. To design general election format system, political party system, and parliamentary regulation in realising political representativeness.

Keywords: Law Format of General Election, Decision of Constituional Court.

A. Pendahuluan

Dalam Ilmu Hukum Tata Negara, pemilihan umum merupakan salah satu cara pengisian jabatan untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam suatu negara demokratis. Dengan perkataan lain, objek kajian Hukum Tata Negara sebagai hukum yang mengatur keorganisasian negara dan cara menjalankan pemerintahan, menurut *Maurice Duverger* diantaranya mencakup persoalan cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan, seperti sistem perwakilan di dalam negara, sistem pemilihan umum, parlemen, menteri-menteri, kepala pemerintahan (*chief de l'Etat*), dan sebagainya.¹ Bahkan *Marcel Prelot* dalam bukunya "*Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*" mengemukakan bahwa soal-soal kewarganegaraan, hak-hak warga negara dan penduduk, pemilihan umum dan kepartaian merupakan kajian dari hukum ketatanegaraan kerakyatan (*le droit constitutionnel demotique*) yang mengenai susunan dari masyarakat negara (*determine la composition meme de la societe etatique*).²

Lebih lanjut *Maurice Duverger* dalam bukunya yang berjudul "*l'Es Regimes des Politiques*" menyatakan sebagai berikut :

Cara pengisian jabatan demokratis dibagi menjadi dua, yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Yang dimaksud demokrasi langsung merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat secara langsung memilih seseorang untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan, sedangkan demokrasi perwakilan

¹ Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institution Politiques*, dalam Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 16-17.

² *Ibid.*, hlm. 17-18. Dalam hubungan ini *Marcel Prelot* membagi hukum publik kedalam hukum publik ketatanegaraan (*droit public constitutionnel*), yaitu hukum mengenai susunan negara (*la structure de l'Etat*) dan hukum publik perhubungan (*droit public relationnel*), yaitu hubungan negara dengan perorangan atau persekutuan swasta (*collectivities non etatiques*). Sedangkan *droit public constitutionnel*, meliputi : hukum ketatanegaraan politik (*le droit constitutionnel politique*), hukum ketatanegaraan administrasi (*le droit constitutionnel administratif*), hukum ketatanegaraan peradilan (*le droit constitutionnel judiciaire on juridictionnel*), dan hukum ketatanegaraan kerakyatan (*le droit constitutionnel demotique*).

merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat memilih seseorang atau partai politik untuk memilih seseorang menduduki jabatan tertentu guna menyelenggarakan tugas-tugas (kelembagaan) negara seperti kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.³

Di dalam demokrasi perwakilan, bangunan prinsip negara hukum adalah merupakan syarat mutlak, terutama dalam penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat. Agar para wakil itu benar-benar bertindak atas nama rakyat, maka para wakil itu harus ditentukan oleh rakyat yang dalam pelaksanaannya biasanya menggunakan lembaga pemilihan umum. Jadi pemilihan umum adalah cara untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk pada lembaga perwakilan baik di pusat maupun di daerah. Berdasarkan pemikiran yang demikian, maka pada umumnya pemilihan umum menjadi bagian penting dari suatu konstitusi, artinya di dalam wawasan konstitusional terdapat pula secara inheren prinsip tentang lembaga pemilihan umum.

Oleh sebab itu, pemilihan umum merupakan paradigma dari sebuah sistem politik yang demokratis, dalam arti lembaga-lembaga pemilihan umum dan badan legislatif yang dihasilkannya merupakan penghubung yang sah antara rakyat dan pemerintah dalam suatu masyarakat modern. Oleh karena itu, pemilihan umum adalah merupakan alat (*tool*) yang utama bagi rakyat untuk "*mengartikulasikan*" dan "*mengagregasikan*" kepentingan mereka. Proses pengangkatan wakil-wakil itu dilakukan melalui suatu pemilihan umum (*general election*) yang modelnya bervariasi, seperti sistem distrik (*single member constituency*), sistem proporsional (*multi member constituency*) atau campuran antara keduanya.⁴

Konteks di atas menunjukkan bahwa pemilihan umum merupakan salah satu landasan yang penting bagi terwujudnya

³ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Usulan Komisi Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2004), hlm. 92.

⁴ Marzuki, Pemilu 2004, *Jalan Menuju Demokratisas Politik* (Medan: Harian Analisa Senin, 28 April 2003), hlm. 8.

nilai-nilai demokrasi di suatu negara. Selain itu pemilihan umum juga merupakan sarana yang paling demokratis untuk membentuk *representatif government*, dan juga merupakan *the expression of democratic struggle* dimana rakyat menentukan siapa saja yang memerintah serta apa yang dikehendaki rakyat untuk dilakukan pemerintah. Dengan dilaksanakannya pemilihan umum yang bebas, jujur dan adil, merupakan suatu indikasi adanya kehidupan politik yang demokratis. Hal ini disebabkan pelaksanaan pemilihan umum memberikan kesempatan bagi setiap anggota masyarakat untuk secara langsung mengemukakan keinginannya secara konstitusional dalam sistem politik yang berlaku.

Priyane Wijesekera dan *Diana Reynolds* mengemukakan esensi pemilihan umum sebagai berikut :

*Maintained that there is strong practical evidence that the current trend is to define democracy in terms of elections, elections being a method of constituting governmental authority and making that authority accountable to the people. A country holding regular free and fair elections, with universal adult suffrage, is deemed therefore to be democratic. Elections are seen as the essence of democracy, which are in turn dependent upon other implied characteristics of democracy.*⁵

Dengan demikian, keberadaan pemilihan umum beserta lembaga-lembaga terkaitnya merupakan keniscayaan sebagai institusi pokok pemerintahan yang demokratis, karena wewenang pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari warga negara yang memilihnya. Hasil suatu pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan disertai dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap akurat mencerminkan partisipasi serta aspirasi masyarakat.

Konstelasi yang demikian berarti pemilihan umum merupakan cara yang digunakan oleh negara-negara demokrasi modern untuk meng-implementasikan kehendak rakyat melalui wakil-wakilnya, sekaligus merupakan suatu rangkaian kegiatan

⁵ Priyane Wijesekera and Diana Reynolds, *Parliaments and Governments on the Next Millenium*, (London:Cavendish Publishing Limited, 1999), hlm. 12.

politik untuk menampung aspirasi masyarakat, dan bagi pemerintah adalah sumber utama legitimasi untuk menjalankan sebuah pemerintahan.

B. Karakter Produk Hukum Pemilu

Bila dicermati ketentuan Pemilu legislatif setelah era reformasi, baik berdasarkan UU No. 3 Tahun 1999, UU No. 12 Tahun 2003⁶, bahkan UU No. 10 Tahun 2008 dalam penetapan anggota legislatif terpilih untuk DPR dan DPRD masih lebih didasarkan pada *hegemoni* partai, sehingga terdapat pandangan hasil pemilihan umum selama ini bukanlah wakil rakyat, tetapi wakil partai karena rakyat memang tidak pernah memilih wakilnya. Yang dicoblos dalam pemilihan umum adalah tanda gambar partai bukan orang.⁷ Itulah sebabnya, sekarang timbul kembali gagasan untuk meninggalkan sistem pemilihan umum proporsional untuk anggota DPR dan DPRD, tetapi mendapat perlawanan dari partai politik yang menduduki kursi di DPR, sebagaimana terlihat dari produk hukum pemilu dalam Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 yang menyebutkan:

“Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
- b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta Pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan

⁶ Perhatikan Pasal 67 s/d Pasal 69 UU No. 3 Tahun 1999 dan Pasal 105 s/d Pasal 107 UU No. 12 Tahun 2003.

⁷ Meskipun dalam Pasal 82 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 dimungkinkan memilih langsung calon anggota legislatif, tetapi dengan adanya pembatasan melalui BPP, maka terdapat kecenderungan anggota legislatif terpilih didasarkan pada nomor urut (Pasal 105 s/d Pasal 107 UU No. 12 Tahun 2003).

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

Pengaturan yang demikian mengidentifikasikan bahwa karakter produk hukum pemilu dalam beberapa aspek masih terdapat kecenderungan ortodoks/elitis dan belum responsif⁸, karena konstruksi hukum Pemilu lebih dominan untuk kepentingan partai daripada tuntutan masyarakat pemilih. Tendensi karakter produk hukum yang demikian juga tercermin dari adanya *parliamentary threshold*⁹ untuk penghitungan kursi anggota DPR sebesar 2,5% yang pada dasarnya telah mengurangi hak konstitusional warga yang memilih serta calon legislatif terpilih apabila memperoleh suara terbanyak.

Berdasarkan realitas yang demikian, maka warga yang merasa dirugikan hak-hak konstitusionalnya, khususnya dengan berlakunya Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 telah mengajukan judicial review melalui Mahkamah Konstitusi, dan

⁸ Moh. Mahfud, MD, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap produk Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Disertasi pada Universitas Gadjah Mada, 1993), hlm. 58-65.

⁹ Perhatikan ketentuan Pasal 202 UU No. 10 Tahun 2008.

terhadap permohonan ini telah dikabulkan, dengan beberapa pertimbangan hukum diantaranya:¹⁰

Pertama, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan.

Kedua, bahwa tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah menempatkannya sedemikian rupa sehingga penghargaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud kedaulatan rakyat, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen, *in casu* dengan jalan menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai melalui nomor urut. Peran partai dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin secara keseluruhan mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat. Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik.

Memperhatikan putusan dimaksud, maka Mahkamah Konstitusi telah berperan untuk membangun konstruksi hukum pemilu yang responsif dengan menempatkan warga sebagai subjek dalam menentukan pilihannya, sehingga partai politik harus diberi batas yang jelas jangan sampai melanggar prinsip kedaulatan rakyat, yang dapat dipandang sebagai prinsip konstitusi

¹⁰ Perhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 22-24/PUU-VI/2008, tertanggal 19 Desember 2008.

yang sangat mendasar dan tidak dapat dikesampingkan, karena bukan hanya merupakan *basic norm* melainkan lebih dari itu merupakan moralitas konstitusi bagi semua kehidupan negara dan bangsa baik di bidang politik, sosial, ekonomi, dan hukum. Prinsip tersebut harus berdampingan, tidak boleh menafikan tetapi justru harus menjunjung tinggi hak asasi manusia yang membentuk dan menjadi dasar harkat dan martabat manusia (*the dignity of man*).

C. Desain Format Hukum Pemilu: Tinjauan Perspektif

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 22-24/PUU-VI/2008 dimaksud berarti dalam analisis perspektif masih diperlukan kajian terhadap formulasi hukum pemilu (*electoral laws*), berkenaan dengan sistem pemilihan dan aturan yang menata jalannya pemilihan umum serta distribusi hasil pemilihan umum menjadi kursi pada lembaga perwakilan rakyat sebagai refleksi dari distribusi perolehan suara.

Di dalam ilmu kepeiluan yang disebut dengan *electoral laws* menurut *Douglas Rae* adalah *“those which govern processes by which electoral preferences are articulated as votes and by which these votes are translated into distribution of governmental authority (typically parliamentary seats) among the competing political parties.”*¹¹

Sejalan dengan pandangan yang demikian *Andrew Reynolds* dan *Ben Reilly* mengemukakan *electoral laws* dengan *electoral system*, mengemukakan:

At the most basic level, electoral systems translate the votes cast in a general election into seat won by parties and candidates. The key variables are the electoral formula used (i.e., whether the system is majoritarian or proportional, and what mathematical formula is used to calculate the seat allocation), and the district magnitude (not how many voters live in a district, but how many

¹¹ Afan Gaffar, Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Beberapa Catatan Kritis, dalam Dahlan Thaib, H., Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1992), hlm. 31.

*members of parliament that district elects).*¹²

Memperhatikan pandangan yang demikian, maka terdapat karakteristik yang melahirkan adanya pemilihan umum yang kompetitif demokratis :

*First, the volume and apparent regularity with which multiparty elections are being held are at an unprecedented level. Second, these elections are an integral part of a process of political renewal following a long period of authoritarian rule and political failure. Third, Election occur in a continental and global context that is vastly different from the context of previous elections. Fourth, and most important, the current round of elections holds out the possibility for the institutionalization of democratic electoral systems to the extent that they are the first or second in a series of regularly held contests through which the citizens of prospective rulers according to specified procedures that are regarded as appropriate or fair by both candidates and voters.*¹³

Realitas ini berarti pemilu yang dituntut oleh demokrasi bukanlah sembarang pemilu, tetapi pemilu dengan syarat-syarat tertentu agar lembaga perwakilan rakyat dapat memainkan peranan yang penting dan menjadi pembela kepentingan rakyat. Pemilu yang tidak memenuhi syarat tersebut hanyalah merupakan simbol belaka yang tidak banyak artinya bagi pengembangan demokrasi. Meskipun ketentuan perundang-undangan yang ada memang sudah memberikan syarat tersebut, sebagaimana misalnya istilah langsung, umum, bebas dan rahasia yang bila dilaksanakan sesuai arti yang terkandung di dalamnya sudah menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang demokratis, akan tetapi yang diperlukan adalah meningkatkan kualitas pemilu dari pemilu ke pemilu, sehingga pemilu yang diadakan

¹² Andrew Reynolds and Ben Reilly, *The International IDEA Handbook of Electoral system Design*, (Stocholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997), hlm. 7.

¹³ United Nations Department for Development Support and Management Services, *Elections : Perspectives on Establishing Democratic Practices*, (New York: United Nations Publication, 1997), hlm. 3-5.

semakin lama semakin baik.

Dengan demikian, pemilihan umum yang demokratis haruslah diselenggarakan dalam suasana keterbukaan, adanya kebebasan berpendapat dan berserikat, atau dengan perkataan lain pemilihan umum yang demokratis harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Sebagai aktualisasi dari prinsip keterwakilan politik
2. Aturan permainan yang fair
3. Dihargainya nilai-nilai kebebasan
4. Diselenggarakan oleh lembaga yang netral atau mencerminkan berbagai kekuatan politik secara proporsional
5. Tiadanya intimidasi
6. Adanya kesadaran rakyat tentang hak politiknya dalam pemilu
7. Mekanisme dan prosedur pelaporan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara moral¹⁴ dan hukum¹⁵.

Oleh karena itu, ada beberapa standar yang harus menjadi acuan agar pemilu benar-benar menjadi parameter demokrasi. *Pertama*, pelaksanaan pemilihan umum harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur dan adil. Tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilihan umum antara lain: pendaftaran pemilih, pelaksanaan kampanye, pemungutan suara sampai pada penghitungan suara adalah hal yang substansi yang harus dilaksanakan dengan jujur dan adil. *Kedua*, pelaksanaan pemilu betul-betul dimaksudkan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil

¹⁴ M. Rusli Karim, M., *Pemilu Demokratis Kompetitif* (Yogyakarta, PT Tiara Wacana Yogya, 1991), hlm. 37.

¹⁵ Menurut hemat penulis pertanggungjawaban penyelenggaraan pemilihan umum tidak cukup secara moral, melainkan juga harus melalui pertanggungjawaban hukum. Di Indonesia misalnya dewasa ini terdapat lembaga Mahkamah Konstitusi yang berwenang menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilihan umum (Pasal 24C UUD 1945), bahkan aturan pemilu harus dilengkapi dengan sanksi pidana apabila terdapat pelanggaran-pelanggaran tidak hanya pada peserta pemilu, tetapi juga kepada penyelenggara pemilu.

tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat. *Ketiga*, pelaksanaan pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat. *Keempat*, pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung asas kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan kepada warga negara, peluang ke arah pemilu yang demokratis dapat dicapai. *Kelima*, pelaksanaan pemilu, hendaknya mempertimbangkan instrumen dan penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara (lembaga) akan mengganggu kemurnian pemilu. Pandangan pemilu yang lebih menempatkan kepada fungsi legitimasinya telah banyak menyeret kepentingan pemerintah untuk memenangkan salah satu partai politik. *Keenam*, pada persoalan yang lebih filosofis, pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan.

Berdasarkan pandangan yang demikian, *electoral laws* berkenaan dengan sistem pemilihan dan aturan yang menata jalannya pemilihan umum serta distribusi hasil pemilihan umum menjadi kursi pada lembaga perwakilan rakyat sebagai refleksi dari distribusi perolehan suara. Benjuino Theodore, dalam kaitan ini mengemukakan sistem pemilihan umum adalah rangkaian aturan yang menurutnya pemilih mengekspresikan preferensi politik mereka, dan suara dari para pemilih diterjemahkan menjadi kursi.¹⁶

Konstelasi yang demikian menurut *Benjuino Theodore* menunjukkan esensi sistem pemilihan umum :

Sistem pemilihan umum memainkan peranan penting dalam sebuah sistem politik, walaupun tidak terdapat kesepakatan mengenai seberapa penting sistem pemilihan umum dalam membangun sebuah sistem politik. *Giovanni Sartori* menyebutkan bahwa sistem pemilihan umum

¹⁶ Benjuino Theodore, *Sistem Pemilihan Umum: Sebuah Perkenalan*, http://www.geocities.com/benjuinotm/artikel/sistem_pemilu-index.html. hlm. 3-7.

adalah sebuah bagian paling esensial dari kerja sistem politik. Sistem pemilihan umum bukan hanya instrumen yang paling mudah dimanipulasi, ia juga membentuk sistem kepartaian dan mempengaruhi spectrum representasi. Tekanan juga diberikan oleh *Arend Lijphart* yang mengatakan sistem pemilihan umum adalah elemen paling mendasar dari demokrasi perwakilan. Dapat dikatakan sistem pemilihan umum mempengaruhi perilaku pemilih dan hasil pemilihan umum, sehingga sistem pemilihan umum juga mempengaruhi representasi politik dan sistem kepartaian.¹⁷

Dalam hubungan ini, maka terdapat beberapa upaya signifikan harus dilakukan guna mewujudkan hukum pemilu yang responsif, melalui pembentukan pranata hukum di bidang politik, tentunya tidak hanya an sich sistem pemilihan umum yang diterapkan, akan tetapi mempunyai implikasi langsung dan tidak langsung terhadap sistem perwakilan rakyat, sistem kepartaian, kinerja pemerintahan, perilaku politisi, perilaku pemilih, dan perubahan politik pada umumnya, maka semua unsur bangsa hendaknya mendiskusikan dan menyepakati tujuan yang hendak dihasilkan oleh sistem pemilihan umum.

Dalam konteks ini, menurut *Ramlan Surbakti* terdapat beberapa parameter yang harus dijadikan tolok ukur:

1. Lembaga perwakilan yang mencerminkan keterwakilan penduduk dan keterwakilan daerah secara adil dan efektif, tidak hanya keterwakilan dalam gagasan tetapi juga keterwakilan dalam kehadiran.
2. Keterwakilan dalam kehadiran untuk berbagai kelompok “minoritas” dalam lembaga perwakilan di pusat dan daerah melalui proses pemilihan umum tidak terwakili (*unrepresented*) atau kurang terwakili (*underrepresented*).
3. Anggota lembaga perwakilan yang lebih tampil sebagai wakil rakyat daripada wakil partai.
4. Wakil rakyat yang tidak hanya mendapat legitimasi tinggi dari rakyat tetapi juga memiliki kredibilitas (integritas dan kemampuan).

¹⁷ *Ibid.*

5. Wakil rakyat yang akuntabel kepada konstituennya dan konstituen yang memiliki akses luas untuk mempengaruhi wakil rakyat.
6. Wakil rakyat dan lembaga perwakilan yang kemampuannya lebih mengedepan dalam fungsi legislasi dan anggaran daripada dalam fungsi pengawasan.
7. Proses politik yang lebih dinamis tetapi relatif mudah mencapai kesepakatan dalam lembaga legislatif.
8. Pemerintahan yang kuat dan stabil karena di dukung suara mayoritas dan oposisi yang memiliki keberdayaan dalam lembaga legislatif.
9. Jumlah partai politik peserta pemilihan umum yang tidak terlalu sedikit tetapi juga tidak terlalu banyak dan jarak ideologi yang tidak terlalu jauh (sistem kepartaian pluralisme moderat).
10. Partai politik dan politisi yang bersifat inklusif dan mampu bekerja sama dengan cara menghilangkan eksklusivisme partai politik.
11. Perilaku memilih yang lebih menggambarkan *citizen politics* (perilaku memilih) oleh individu warga negara yang rasional dan transaksional dengan menghilangkan masa politik (politik massa, perilaku memilih oleh masa yang fanatik berdasarkan simbol-simbol personal).
12. Perubahan politik secara periodik baik berupa sirkulasi elit maupun perubahan arah dan pola kebijakan publik.¹⁸

Sejalan dengan pandangan yang demikian, maka menurut hemat penulis terdapat beberapa formula *legal framework* untuk dirumuskan dalam undang-undangan politik, khususnya terkait dengan pemilihan anggota DPR dan DPRD.

Pertama, format sistem pemilihan umum. Sistem pemilihan umum yang diterapkan merupakan kombinasi antara sistem distrik dengan sistem proporsional (*mixed member proportional*). Formula distrik ini dimaksudkan untuk

¹⁸ Ramlan Surbakti, Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan dalam Maruto MD dan Anwari, WMK, *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, (Jakarta: LP3ES, 2002), hlm. 61

menciptakan hubungan langsung antara pemilih dengan anggota DPR dan DPRD, sehingga *sense of public accountability* akan menguat yang pada gilirannya kepentingan rakyat yang memilih mereka akan diperjuangkan dengan baik dan sungguh-sungguh, karena bila tidak demikian konstituen akan menghukumnya dengan tidak dipilih lagi pada pemilihan umum berikutnya, dengan demikian pertanggungjawaban moral dan politik anggota DPR dan DPRD lebih kuat. Disisi lain derajat kualitas dan integritas anggota DPR dan DPRD lebih terjamin, meskipun tidak selamanya demikian, karena menurut *Afan Gaffar* derajat kualitas wakil rakyat tidak hanya ditentukan oleh sistem pemilihan, akan tetapi juga proses penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri.¹⁹

Sementara itu, penggunaan sistem pemilihan umum proporsional dimaksudkan untuk menghilangkan distorsi suara rakyat lainnya, sehingga tidak hangus begitu saja, apalagi dalam masyarakat yang pluralistik diperlukan adanya keterwakilan politik masyarakat yang pluralistik melalui penggunaan sistem proporsional. Akan tetapi penggunaan sistem ini juga harus diberi batasan konstitutif bahwa yang duduk pada DPR dan DPRD adalah calon yang memperoleh suara terbanyak, bukan pada nomor urut atau melalui BPP, sehingga DPR dan DPRD hasil pemilihan umum akan lebih mencerminkan keterwakilan politik sebagai wakil rakyat daripada wakil partai. Konstelasi ini juga dimaksudkan agar hegemoni partai politik untuk menentukan anggota legislatif semakin berkurang, yang pada gilirannya prinsip kedaulatan rakyat akan terwujud dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam pada itu, maka diperlukan penetapan besarnya daerah pemilihan (*district magnitude*) yang dapat mencerminkan jumlah penduduk dan geografis, sehingga keterwakilan politik masyarakat terwujud diantara keseimbangan penduduk dengan kepentingan daerah.

Selain hal tersebut diatas, undang-undang pemilihan umum harus memberi ruang partisipasi politik masyarakat yang lebih

¹⁹ Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 269.

luas dalam rekrutmen DPR dan DPRD. Dalam konteks ini, regulasi undang-undang pemilihan umum harus memungkinkan bagi masyarakat pemilih untuk dicalonkan dalam pemilihan umum anggota DPR dan DPRD, di luar partai politik. Oleh karena itu, perlu pengaturan calon independen dalam pemilihan anggota DPR dan DPRD untuk mewujudkan keseimbangan anggota DPR dan DPRD sebagai wakil rakyat, yang juga merupakan perwujudan dari hak-hak konstitusional, yaitu persamaan warga negara di depan hukum dan pemerintahan, dengan batasan syarat yang ditentukan oleh undang-undang.

Pengalaman sejarah ketatanegaraan Indonesia telah pernah menerapkan undang-undang pemilu yang memungkinkan calon independen pada pemilu 1955, dan ternyata terdapat juga calon perorangan yang menjadi pilihan pemilih yang berhasil meraih kursi baik di parlemen maupun konstituante, seperti *L.M. Idrus Effendi* dan *R. Soedjomo Prawirisoedarso*.²⁰

Keadaan ini juga diperlukan dalam konteks regenerasi politik lokal, yang diharapkan mampu menduduki jabatan-jabatan publik baik untuk tingkat lokal maupun tingkat nasional, yang sudah mempunyai kualitas dan integritas handal dan teruji. Pemikiran ini tentu tidak mudah untuk diterapkan karena konstitusi sudah memberi batasan partai politik sebagai satu-satunya saluran rekrutmen politik untuk menduduki kursi parlemen (DPR dan DPRD). Oleh karena itu, apabila pemikiran ini dapat diwujudkan, tentunya membawa konsekuensi perlunya Perubahan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945.

Formula tersebut tentunya lebih dititikberatkan pada *electoral laws*, selain itu maka regulasi sistem pemilihan umum juga harus mengatur tentang *electoral process* berdasarkan asas-asas pemilihan umum yang demokratik, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, akuntabel, efektif dan efisien.²¹

Kedua, membangun kelembagaan kepartaian. Apabila formula *mixed member proportional system* dijadikan sebagai

²⁰ Abdul Bari Azed dan Amir Makmur, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN-Fakultas Hukum UI, 2006), hlm. 60.

²¹ Ramlan Surbakti, *Menuju Demokrasi*, dalam Maruto MD dan Anwari, WMK, op.cit., hlm. 61.

titik tolak dalam sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD, maka penyederhanaan sistem kepartaian mutlak diperlukan, dalam arti tidak perlu terlalu banyak, akan tetapi tetap mengacu pada pola multi partai. Untuk itu, penggunaan *electoral threshold* akan menciptakan penyederhanaan partai politik secara alamiah.

Selain pelembagaan sistem kepartaian melalui norma hukum, menurut *Jimly Asshiddiqie* diperlukan beberapa mekanisme penunjang:²²

Pertama, mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan mengenai hal ini sangat penting dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar (*constitution of party*) dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan yang ditradisikan dalam rangka "*rule of law*". Sesuai dengan tuntutan perkembangan, perlu pula dirumuskan "*code of ethics*" yang dijamin tegaknya melalui dewan kehormatan yang efektif. Dengan demikian, norma hukum, norma moral dan norma etika diharapkan dapat berfungsi efektif membangaun kultur internal setiap partai politik. Aturan-aturan yang dituangkan di atas kertas, juga ditegakkan secara nyata dalam praktek, sehingga prinsip "*rule of law*" dan "*rule of ethics*" dapat sungguh-sungguh diwujudkan, mulai dari kalangan internal partai politik sebagai sumber kader kepemimpinan negara.

Kedua, mekanisme keterbukaan partai melalui mana warga masyarakat di luar partai dapat ikut serta berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan melalui dan oleh partai politik. Partai politik harus dijadikan dan menjadi sarana perjuangan rakyat dalam menentukan bekerjanya sistem kenegaraan sesuai aspirasi mereka. Karena itu pengurus hendaklah berfungsi sebagai pelayanan aspirasi dan kepentingan bagi konstituennya.

Untuk itu diperlukan perubahan paradigma dalam cara memahami partai dan kegiatan berpartai. Partai politik tidak

²² Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 63-67.

saja berfungsi mencari dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilihan umum, tetapi juga menjadi media partisipasi politik bagi warga negara, melakukan kaderisasi dan rekrutmen pemimpin politik bangsa, memadukan berbagai aspirasi yang berbeda dalam masyarakat untuk menjadi alternatif kebijakan publik yang kemudian diperjuangkan melalui proses politik, menjadi media pendidikan politik bagi para warga negara.²³

Ketiga, regulasi keparlemenan. Dalam hubungan dengan sistem pemilihan umum, keparlemenan tentunya adalah merupakan out put penyelenggaraan pemilihan umum, sehingga konsekuensinya peran sebagai wakil rakyat harus lebih dominan daripada menjadi wakil partai (fraksi). Oleh karena itu, regulasi keparlemenan harus menjamin produktivitas lembaga perwakilan dalam menjalankan fungsinya dengan lebih mengedepankan komisi sebagai miniatur lembaga daripada fraksi, sidang pleno dan panitia khusus. Wakil rakyat bertanggung gugat secara politik kepada konstituennya dan masyarakat pada umumnya, secara etika politik kepada lembaga perwakilan rakyat, dan secara hukum kepada instansi penegak hukum.

Disamping itu, perlu pengaturan dalam undang-undang keparlemenan indikator-indikator kinerja DPR dan DPRD yang baku, terutama dalam merefleksikan kepentingan publik, sehingga keberadaan lembaga perwakilan rakyat akan memberikan jaminan produktivitas pelaksanaan fungsi, kualitas layanan, responsivitas dan akuntabilitas kepada konsituennya. Bahkan melalui pengaturan parlemen perlu diatur dasar-dasar “*code of conduct*” yang melandasi sikap dan perilaku politik anggota DPR dan DPRD, sehingga ke depan ada nilai-nilai moral yang harus dipatuhi oleh anggota lembaga perwakilan rakyat, yang tidak hanya diatur melalui kode etik yang dibuat oleh DPR dan DPRD, melainkan didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Bahkan tidak tertutup kemungkinan pembentukan Dewan Kehormatan parlemen yang tidak hanya berasal dari internal, tetapi juga unsur eksternal.

²³ Ramlan Surbakti, Menuju Demokrasi ..., dalam Maruto MD dan Anwari, WMK, *op.cit.*, hlm. 60.

D. Penutup

Berdasarkan *design format* hukum pemilu tersebut, terdapat hubungan yang integral dan interdependensial antara kepartaian, kepemiluan dan keparlemenan, sehingga kajian yang komprehensif terhadapnya merupakan *conditio sine quanon*, sehingga diharapkan partisipasi politik rakyat akan semakin menguat karena adanya hubungan keterwakilan politik masyarakat dengan kelembagaan di bidang politik, yang pada gilirannya akan melahirkan legitimasi politik rakyat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, karena dengan parameter-parameter demikian akan lebih memenuhi prinsip kedaulatan rakyat.

Akhirnya, dalam rangka mewujudkan lembaga perwakilan yang merupakan representasi masyarakat, maka penataan produk hukum dimaksud juga harus menyentuh pada faktor internal dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya secara optimal, seperti peraturan tata tertib serta kualitas anggota DPR dan DPRD dalam rekrutmen politik.

Daftar Pustaka

Buku dan Disertasi

- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Bari Azed, Abdul dan Amir Makmur, 2006. *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN-Fakultas Hukum UI.
- Gaffar, Afan, 2002. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Karim, M., Rusli, 1991. *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta, PT Tiara Wacana Yogya.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2004. *Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Usulan Komisi Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- MD, Maruto dan Anwari, WMK, 2002. *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, Jakarta: LP3ES.
- Mahfud, MD Moh., 1993. *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap produk Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Disertasi pada Universitas Gadjah Mada.
- Reynolds, Andrew and Ben Reilly, 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral system Design*, Stocholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Thaib, H., Dahlan, Ni'matul Huda, 1992. *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
- United Nations Department for Development Support and Management Services, 1997. *Elections: Perspectives on Establishing Democratic Practices*, New York: United

Nations Publication.

Usep Ranawijaya, 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasardasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia

Priyane Wijesekera dan Diana Reynolds, 1999. *Parliaments and Governments on the Next Millenium*, London:Cavendish Publishing Limited.

Internet dan Surat Kabar

Theodore, Benjuino, *Sistem Pemilihan Umum: Sebuah Perkenalan*, [http://www.geocities.com/benjuinotm/artikel/sistem pemilu-index.html](http://www.geocities.com/benjuinotm/artikel/sistem%20pemilu-index.html)

Marzuki, *Pemilu 2004, Jalan Menuju Demokratisas Politik* (Medan: Harian Analisa Senin, 28 April 2003)

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan MKRI

UU No. 3 Tahun 1999

UU No. 12 Tahun 2003.

UU No. 10 Tahun 2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 22-24/PUU-VI/2008, tertanggal 19 Desember 2008.

KEBIJAKAN MULTIPARTAI SEDERHANA DALAM UNDANG-UNDANG PEMILIHAN UMUM

Nazaruddin, S.H., M.A., Drs

Abstract

The amendment of The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia strengthened people sovereignty. The sovereignty is not implemented by the institution, but by people through general election.

Article 22 E, The 1945 Constitutions regulated general election. The provisions concerning general election in the constitution shall be further regulated by law. The Law No. 10 year 2008 on General Election of the Members of House of Representatives, Regional Representatives Council, and Regional House of Representatives mentioned that the participants in the general election for the election of the members of the House of Representatives and the Regional House of Representatives are political parties. According the constitution the provision for general election shall be further regulated by law. The law No. 10 year 2008 mentioned the amendment is done to strengthen house of representatives through realization of simple multiparty system as a policy. The law No. 12 year 2003 on General Election of the Members of House of Representatives, Regional Representatives Council, and Regional House of Representatives decided the electoral threshold as a policy for political parties to participate in general election and parliamentary threshold as a policy in Law No. 10 year 2008. Electoral threshold and parliamentary threshold were decided by Constitutional Court as constitutional policy in decision No. 16/PUU-V/2007 and No. 3/PUU-VII/2009.

Keywords: Multiparty system, General Election Law.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai dengan kehendaknya dalam undang-undang (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan)¹

Perubahan Pasal 5 ayat (1) dimaksud untuk meneguhkan kedudukan dan peranan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif yang memegang kekuasaan legislatif membentuk undang-undang) sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) hasil Perubahan Pertama.

Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembentukan undang-undang yang diperintahkan secara eksplisit oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebanyak 44 (empat puluh empat), ada undang-undang (i) yang diperintahkan untuk diatur dengan undang-undang yang tersendiri, (ii) ada yang diperintahkan untuk diatur dalam undang-undang, meskipun tidak tersendiri, (iii) ada yang ditetapkan dengan undang-undang, (iv) ada yang disahkan dengan undang-undang, (v) ada pula hal-hal yang diberikan oleh undang-undang, (vi) ada yang diatur berdasarkan undang-undang, atau (vii) ada pula yang dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.²

Pasal 28 UUD 1945 : “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan

¹ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006), hlm. 7.

² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 266.

sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”

Pasal 22E UUD 1945:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang.

Partai Politik dan Pemilihan Umum

Pasal 28 E ayat (3) UUD 1945 dengan tegas menentukan : “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Usaha untuk melembagakan kemerdekaan mengeluarkan pendapat (*freedom of expression*), berserikat (*freedom of association*) dan berkumpul (*freedom of assembly*) merupakan bagian dari upaya membangun kehidupan kebangsaan yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, demokratis dan berdasarkan hukum. Untuk itu, partai politik merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam upaya mengembangkan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran.

Partai politik biasa disebut sebagai pilar demokrasi karena mereka berperan sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).

Bahkan menurut Schattscheider, *“Political parties created democracy”*.³ Oleh sebab itu, partai politik merupakan pilar yang perlu dan bahkan sangat penting untuk diperkuat derajat perlembagaannya dalam setiap sistem politik yang demokratis derajat perlembagaan partai politik itu sangat menentukan kualitas demokratisasi kehidupan politik suatu negara.

Partai politiklah yang bertindak sebagai perantara dalam proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Proses perlembagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelembagaan organisasi partai politik sebagai bagian tak terpisahkan dari sistem demokrasi. Menurut Yves and Andrew Knapp, *“A democratic system without political parties or with a single party is imposible or at any rate hard to imagine”*⁴.

Tanpa partai politik yang bebas dan merdeka, suara rakyat tidak dapat disalurkan untuk mempengaruhi poses-proses penentuan kebijakan umum yang berkaitan dengan kepentingan bersama dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyebutkan :

Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indoensia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 angka 1 UU No. 2/2008).

Dalam Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 ditegaskan Tujuan dan Fungsi Partai Politik. Pasal 10 ayat (1), tujuan umum Partai Politik adalah :

- a. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 710

⁴ *Ibid*, hlm. 713.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- d. mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pasal 10 ayat (2), tujuan khusus Partai Politik adalah :

- a. meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;
- b. memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
- c. membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pasal 11 ayat (1) Partai Politik berfungsi sebagai sarana :

- a. pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- b. penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- e. rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Tujuan dan Fungsi Partai Politik sebagaimana dimaksud diwujudkan secara konstitusional demikian ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (3) dan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang tersebut.

Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945).

Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (1) dimaksudkan untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat yang dianut negara Indonesia karena pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh sebuah lembaga negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga yang ditentukan oleh Undang-Undang dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.

Atas dasar pemikiran bahwa kedaulatan rakyat ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bagian mana dari kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada badan/lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh Undang-Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat. Dengan kata lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak diserahkan kepada badan/lembaga manapun, tetapi langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui Pemilihan Umum.

Melaksanakan kedaulatan itu bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan sesuatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu.

Metode penyaluran pendapat rakyat berdaulat dalam sistem demokrasi, ada yang bersifat langsung (*direct democracy*) dan ada pula yang bersifat tidak langsung (*indirect democracy*) atau disebut juga sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*)

Pemilihan Umum merupakan mekanisme penentuan pendapat rakyat melalui sistem yang bersifat langsung sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 angka 1).

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 angka 2)

Pengaturan Pemilihan Umum

Sebelum Perubahan, UUD 1945 tidak mengatur secara jelas ketentuan mengenai Pemilihan Umum, namun setelah Perubahan Keempat UUD 1945 pada tahun 2002, ketentuan mengenai Pemilihan Umum itu diatur jelas dalam Bab VIIB Pasal 22E UUD 1945.

Ketentuan tentang Pemilu tidak dirinci dengan tegas dalam UUD 1945, pengaturannya didelegasikan lebih lanjut dengan Undang-Undang.

Pemilu tahun 2004 sebagai pemilu pertama yang diadakan setelah Perubahan UUD 1945 berlandaskan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemilu 2009 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kelihatan berdasarkan uraian diatas, sistem dan pengaturan hukum dalam rangka penyelenggaraan Pemilihan Umum belumlah tetap, dari waktu ke waktu mengalami perubahan

menuju kesempurnaan. Jika sistem Pemilihan Umum sudah mantap, tentu tidak dibutuhkan lagi pembentukan ataupun perubahan Undang-Undang Pemilu setiap kali Pemilu hendak diselenggarakan.

Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 : "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik"

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 menyebutkan: "Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik".

Kemudian dalam Pasal 8 Undang-Undang tersebut ditegaskan :

- (1) Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan :
 - a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
 - b. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi;
 - c. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
 - d. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
 - e. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf b dan c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
 - f. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan sebagaimana pada huruf b dan c; dan
 - g. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.
- (2) Partai Politik Peserta Pemilihan Umum pada Pemilihan Umum sebelumnya dapat menjadi Peserta Pemilihan Umum pada Pemilihan Umum berikutnya.

KPU melaksanakan penelitian dan penetapan keabsahan syarat-syarat sebagaimana dimaksud. Mengenai tata cara penelitian dan penetapan keabsahan syarat-syarat diatur dengan peraturan KPU (Pasal 9 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008).

Kebijakan dalam Pembentukan Undang-Undang

Konstruksi yang dibangun dalam penyempurnaan undang-undang bidang politik yang terdiri dari Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah dalam rangka penguatan sistem presidensialisme. Penguatan sistem presidensiil antara lain dilakukan melalui penyederhanaan partai politik.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 menegaskan :

“Perubahan-perubahan ini dilakukan untuk memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui langkah mewujudkan sistem multipartai sederhana yang selanjutnya akan menguatkan pula sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945”

Guna mewujudkan multipartai sederhana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dilakukan melalui pengaturan pembatasan partai politik sebagai peserta Pemilu (*electoral threshold*) sebagai berikut :

Pasal 9

- (1) Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus :
 - (a) memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR;

- (b) memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau
 - (c) memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.
- (2) Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengikuti Pemilu berikutnya apabila :
- (a) bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
 - (b) bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
 - (c) bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 16/PUU-V/2007 menegaskan pendiriannya sebagai berikut :

“Bahwa ketentuan tentang electoral threshold sudah dikenal sejak Pemilihan Umum 1999 yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang kemudian diadopsi lagi dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, yang menaikkan electoral threshold dari 2% (dua persen) menjadi 3% (tiga persen), sehingga dapat dipahami bahwa ketentuan electoral threshold memang merupakan kebijakan dari pembentuk undang-undang dalam rangka membangun

suatu sistem multipartai sederhana di Indonesia. Menurut Mahkamah, kebijakan hukum (*legal policy*) di bidang kepartaian dan pemilihan umum tersebut bersifat obyektif, dalam arti sebagai seleksi alamiah dan demokratis untuk menyederhanakan sistem multipartai yang hdiup kembali di Indonesia di era reformasi, setelah dianutnya sistem tiga partai pada era Orde Baru melalui penggabungan partai yang dipaksakan”.

Sedangkan untuk lebih mempercepat terwujudnya multipartai sederhana (*simple multiparty system*) dimaksud, pada Pemilu tahun 2009 diterapkan *Parlementary Threshold* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai berikut :

Pasal 202

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5 (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi DPR.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 3/PUU-VII//2009, menegaskan :⁵

“Ketentuan mengenai *parliamentary threshold* yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang No. 10 tahun 2008 tidak melanggar konstitusi karena ketentuan Undang-Undang tersebut telah memberikan peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan *parliamentary threshold* untuk dapat memiliki wakil di Dewan Perwakilan Rakyat”

Berdasarkan prinsip *parliamentary threshold* sebagaimana

⁵ Majalah Konstitusi: berita Mahkamah Konstitusi, No. 27, Maret 2009, hlm. 78.

dianut dalam Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 tahun 2008, berlaku ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 10 tahun 2008, yaitu : “Partai Politik Peserta Pemilu sebelumnya dapat menjadi Peserta pemilu berikutnya’. Hanya saja, agar dapat mendudukkan wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat, Parpol Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara minimal 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional, sebagaimana dimaksud Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 tahun 2008.

Untuk mengatur masa transisi akibat perubahan dari electoral threshold ke parliamentary threshold, UU No. 10 tahun 2008 melalui Ketentuan Peralihan (Bab XXIII) dalam Pasal 315 dan Pasal 316 menentukan Parpol Peserta Pemilu tahun 2004 yang dapat menjadi peserta Pemilu sesudah tahun 2004 sebagai berikut :

1. Parpol Peserta Pemilu 2004 yang memenuhi electoral threshold yang telah ditentukan dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 12 tahun 2003 dan kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 315 UU No. 10 tahun 2008;
2. Papol Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 UU No. 10 tahun 2008 (memenuhi ketentuan electoral threshold yang ditentukan dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 12 tahun 2003), berlaku ketentuan yang diatur dalam pasal 316 UU No. 10 tahun 2008, yaitu : a) bergabung dengan Parpol yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315; atau b) bergabung dengan Parpol yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu Parpol yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau c) bergabung dengan Parpol yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk Parpol baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau d) memiliki kursi di DPR hasil Pemilu 2004; atau e) memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi Parpol Peserta Pemilu sebagaimana ditentukan dalam UU No. 10 tahun 2008.

Ketentuan Pasal 316 huruf d UU No. 10 tahun 2008 yaitu : “memilikikursidiDPRRIhasilPemilu2004” konstitusionalitasnya digugat oleh Pemohon dalam Perkara No. 12/PUU-VII/2008.⁶

Mahkamah Konstitusi dalam pemeriksaan perkara tersebut berkesimpulan sebagai berikut :

1. Bahwa Pasal 316 huruf d UU No. 10 tahun 2008 tidak jelas ratio legis dan konsistensinya sebagai pengaturan masa transisi dari prinsip electoral threshold ke prinsip *parliamentary threshold* yang ingin diwujudkan melalui Pasal 202 UU No. 10 tahun 2008;
2. Bahwa parpol-parpol Peserta Pemilu 2004, baik yang memenuhi ketentuan Pasal 316 huruf d UU No. 10 tahun 2008 maupun yang tidak memenuhi, sejatinya mempunyai kedudukan yang sama, yaitu sebagai Parpol Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi electoral threshold, sebagaimana dimaksud baik oleh Pasal 9 ayat (1) UU No. 12 tahun 2003 maupun oleh Pasal 315 UU No. 10 tahun 2008;
3. Bahwa Pasal 316 huruf d UU No. 10 tahun 2008 merupakan ketentuan yang memberikan perlakuan yang tidak sama dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) terhadap sesama Parpol Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 UU No. 10 tahun 2008;

Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya menyatakan Pasal 316 huruf d Undang-Undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 No. 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Penutup

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mendelegasikan pengaturan tentang Partai Politik dan Pemilihan Umum dalam Undang-Undang. Undang-Undang

⁶ Konstitusi: Berita Mahkamah Konstitusi, No. 24, Agustus – September 2008, hlm. 77.

Nomor 10 tahun 2008 telah menetapkan kebijakan *parliamentary threshold* sebagai pengganti kebijakan *electoral threshold* sebagai mana dianut pada Undang-Undang sebelumnya. Undang-Undang Pemilihan Umum yang akan datang sebagai pelaksana Pemilihan Umum 2014 hendaknya taat pada kebijakan yang telah ditetapkan yakni mewujudkan sistem multipartai sederhana guna menguatkan sistem presidensiil, demikian juga kepada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta : Konstitusi Press.
- , 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca reformasi*, Jakarta, Bhuna Ilmu Populer.
- Indonesia. Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Indonesia. Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 16/PUU-V/2007
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 3/PUU-VII/2009
- Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

KEDUDUKAN BADAN PENGAWAS PEMILU MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILU

Yulia Netta, S.H.,M.H.

Abstract

State of democracy in the general election is should be, through the election of the rights of the State constitutional truly recognized her. In addition to realizing the rights as citizens of the election is also a means to form and arrange power. In the context of the system state Indonesia general election is a political party. By the establishment of democratic elections and institutions which required a duty to supervise the way the selection process so that no cheating occurs-deception, based on Law Number 22 Year 2007 is the authorized institution of election supervisors (Bawaslu). Since the reform era in 1998 the institution changed fox-function and position, that is all under the coordination of General Elections Commission (KPU), but at this time the position and role of the body become autonomous.

Keywords: general election, board of election supervisors.

A. PENDAHULUAN

Pemilihan Umum adalah salah satu pranata yang paling representatif atas berjalannya proses demokrasi. Tidak pernah ada demokrasi tanpa pemilihan umum. Oleh sebab itu, di setiap negara yang menganut demokrasi, pemilihan umum yang lebih dikenal dengan Pemilu menjadi sangat penting dan selalu menentukan proses sejarah politik di negara masing-masing. Ada beberapa indikator suatu Pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi, yaitu:

- a. *Inclusiveness*, artinya setiap orang yang sudah dewasa harus diikuti dalam Pemilu.
- b. *Equal Vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama.
- c. *Effective Participation*, artinya setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya.
- d. *Enlightened Understanding*, artinya dalam rangka mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat, setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya.
- e. *Final Control of Agenda*, artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu

Berdasarkan hal tersebut diatas, perlu disadari bahwa Pemilu merupakan salah satu peristiwa penting dalam dinamika politik di suatu negara. Arti pentingnya penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan secara berkala untuk merealisasikan hak warga negara dalam mengambil bagian atau berpartisipasi dalam urusan publik. Hak itu sendiri merupakan bagian dari hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Adapun salah satu bentuk dari partisipasi tersebut adalah melaksanakan hak untuk memilih dan dipilih dalam sebuah pemilu yang bebas dan adil (*free and fair election*). Ada beberapa syarat bagi pemilu yang bebas (*free election*). *Pertama*, pemilu harus mencerminkan kehendak rakyat. *Kedua*, dalam pemilu setiap warga negara mendapatkan jaminan atas kebebasannya. *Ketiga*, ada jaminan bagi hak-hak lain yang menjadi prasyarat pemilu. *Keempat*, pemungutan suara harus berlangsung secara rahasia. *Kelima*, pemilu harus memfasilitasi sepenuhnya ekspresi kehendak politik rakyat. Sedangkan syarat-syarat bagi pemilu yang adil (*fair election*). *Pertama*, hak suara setiap orang adalah setara, universal dan non-diskriminatif. *Kedua*, pemilu yang adil juga memberikan jaminan hukum dan teknis untuk menjaga agar proses pemilu bebas dari bias, penipuan atau manipulasi.

Berdasarkan hal tersebut untuk mewujudkan pemilu yang bebas dan adil, perlu diperhatikan tiga pihak yang saling terkait. Keterkaitannya satu sama lain turut menentukan bisa tidaknya

pemilu yang bebas dan adil diwujudkan. *Pihak pertama* adalah negara sebagai penyelenggara pemilu yang sekaligus pemegang tanggungjawab dalam pengawasan keseluruhan atas penyelenggara pemilu. Dalam konteks ini, negara diwujudkan melalui Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Pengawas Pemilu yang keduanya mendapatkan dana public untuk melaksanakan tugasnya. *Pihak kedua* adalah peserta pemilu, yaitu warga negara yang punya hak untuk dipilih dan maju sebagai kandidat, serta partai politik. Sedangkan *pihak ketiga* adalah pemilih itu sendiri, yaitu warga negara yang mempunyai hak untuk memilih. Dengan demikian pemilu itu sendiri pada dasarnya merupakan proses interaksi antara penyelenggara pemilu, peserta pemilu dan pemilih.¹ Khusus mengenai lembaga penyelenggara Pemilu, standar Internasional Pemilu demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa Lembaga tersebut bisa bekerja independen. Independensi penyelenggara Pemilu merupakan persoalan penting karena mesin-mesin penyelenggara Pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil Pemilu. Oleh karena itu lembaga tersebut harus bekerja dalam kerangka waktu yang cukup, mempunyai sumber daya yang mumpuni, dan tersedia dana yang memadai. Undang-Undang Pemilu harus mengatur ukuran, komposisi dan masa kerja anggota penyelenggara Pemilu. Juga Undang-Undang harus membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memproses, memutuskan dan menangani keluhan, masalah dan pelanggaran dalam penyelenggaraan Pemilu secara tepat waktu, efektif dan efisien.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu dimaksudkan untuk menjawab masalah-masalah yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu 2004 yang berkaitan dengan kedudukan KPU/KPUD serta Pengawas Pemilu selaku penyidik pelanggaran pemilu yang dinilai tidak efektif menjalankan fungsinya, sehingga gagal menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran pemilu. Panwas pemilu 2004 dicap sebagai lembaga “tidak bergigi”, hal itu terkait dengan banyaknya kasus pelanggaran administrasi yang tidak diselesaikan oleh KPU/

¹ Tukan, Benjamin, dkk, *Meliput Pemilu Panduan Untuk Jurnalis*, (Jakarta: LSPP), hlm.7.

KPUD. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, kedudukan pengawas pemilu diperkuat agar dapat memberikan kontrol yang efektif dalam penyelenggaraan pemilu. Lembaga Pengawas Pemilu yang semula bersifat sementara (kepanitiaan) dikembangkan menjadi lembaga tetap (badan), Sehingga Pengawas Pemilu ditingkatkan statusnya menjadi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan strukturnya dibangun sampai ditingkat desa, demikian juga dalam proses pengangkatan calon anggota Badan Pengawas Pemilu, mekanismenya melalui rekomendasi KPU dengan membentuk Tim Seleksi Anggota Bawaslu. Tim Seleksi ini beranggotakan 5 orang yang berasal dari unsur akademisi, profesional dan masyarakat yang mempunyai integritas dan tidak menjadi anggota partai politik. Setelah tahapan seleksi dilakukan, Tim Seleksi akan memilih 15 nama dan diajukan kepada KPU, kemudian KPU mengirimkan ke 15 nama tersebut kepada DPR untuk dilakukan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proffer test*). Kemudian, DPR menetapkan 5 nama terpilih untuk diajukan ke Presiden dan dilantik oleh Mahkamah Agung melalui Keputusan Presiden.² Berdasarkan Undang-Undang No.22 Tahun 2007, Pengawas Pemilu ingin dibuat sebagai lembaga independen, namun terpilihnya calon keanggotaan Bawaslu berada di tangan DPR. Akankah ada intervensi dari DPR terhadap Bawaslu dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga yang independent, tidak lagi sebagai lembaga subordinasi dari Lembaga Pemilihan Umum pada masa orde baru, atau lembaga yang diabaikan KPU seperti terjadi pada Pemilu 1999, atau Lembaga yang masih dalam bayang-bayang KPU seperti terjadi pada Pemilu 2004. Untuk itu anggota Bawaslu diangkat berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) sebagaimana pengangkatan anggota KPU. Makalah ini mengkaji bagaimanakah dinamika Institusi Pengawas Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia?

² Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2007), hlm.175.

B. PEMBAHASAN

Dinamika Institusi Pengawas Pemilu Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia

a. Badan Pengawas Pemilu

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, Pengawas Pemilu terdiri dari:

1. Badan Pengawas Pemilu, adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Panitia Pengawas Pemilu Provinsi adalah Panitia yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah provinsi.
3. Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, adalah Panitia yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota.
4. Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, adalah panitia yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kecamatan.
5. Pengawas Pemilu Lapangan, adalah petugas yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di desa atau kelurahan.
6. Pengawas Pemilu Luar Negeri adalah petugas yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di luar negeri.

Menurut Didik Supriyanto, Pengawas Pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu yang secara khusus bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu agar pemilu berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal.

b. Sejarah Terbentuknya Pengawas Pemilu di Indonesia.

Dilihat dari perjalanan sejarah, posisi dan fungsi pengawas pemilu berkembang dari lembaga pengawas pemilu yang dimunculkan pada pemilu 1982 hingga pemilu 2004.

1. Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu di Masa Orde Baru

Pada awalnya terbentuknya Pengawas Pemilu pada Pemilu Orde Baru, atau yang dinamakan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) dikarenakan banyaknya terjadi pelanggaran dan kecurangan Pemilu yang terjadi pada tahun 1977, kemudian pemerintah dan DPR yang didominasi oleh Golkar dan ABRI memiliki gagasan memperbaiki undang-undang Pemilu yang bertujuan meningkatkan kualitas pemilu berikutnya, yaitu Pemilu 1982.

Panwaslak Pemilu diposisikan sebagai bagian dari Lembaga Pemilihan Umum (zaman orde baru) atau KPU (zaman pasca orde baru). Pada zaman orde baru, Panwaslak bekerja dalam kerangka Lembaga Pemilihan Umum sehingga harus tunduk kepada kebijakan-kebijakan Lembaga Pemilihan Umum. Dari hal keanggotaan Panwaslak Pemilu, pemerintah melibatkan partai dalam hal kepanitiaan Pemilu dan pembentukan Panwaslak Pemilu tersebut diterima oleh DPR yang diformat ke dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum, Anggota-Anggota Badan permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang No.2 Tahun 1980.

Ketentuan-ketentuan Tentang Panwaslak Pemilu dalam UU No.2 Tahun 1980 tidak menjelaskan ruang lingkup tugas Pengawasan Pemilu, tugas dan kewenangan Pengawas Pemilu, mekanisme dan prosedur penanganan dan pelanggaran, serta pengisian anggota dan penentuan pimpinan Panwaslak Pemilu. Soal-soal seperti ini diserahkan kepada Peraturan Pemerintah. Namun Peraturan Pemerintah pun tidak mengatur secara rinci hal-hal tersebut, kecuali dalam soal pengisian anggota Panwaslak Pemilu dan Penentuan pimpinannya. Kemudian pada 7 Januari 1985, dilakukan perubahan kembali dengan diberlakukannya Undang-Undang No.1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

Perubahan itu sifatnya hanya redaksional, sebatas penyesuaian dengan perkembangan hukum. Secara substansial tidak ada yang berubah dengan posisi, fungsi, susunan dan struktur organisasi LPU maupun Struktur Panwaslak Pemilu dan jajarannya. Dua “Mesin” pemenangan Golkar itu terus dipertahankan hingga Pemilu 1997. Pemilu terakhir Orde Baru. Karena keterlibatan anggota partai yang didominasi oleh aparat pemerintah, yang tidak lain adalah para pendukung Golkar. Yang terjadi adalah sebaliknya, fungsi Pengawasan Panwaslak Pemilu dilakukan untuk mengatur dan mengendalikan kepentingan pemenangan Golkar. Sebagai bagian dari “mesin” pemenangan Golkar.³

2. Panitia Pengawas Pemilu di Tahun 1999

Meskipun pembentukan Panwaslak Pemilu pada zaman Orde Baru ditujukan untuk mendukung “mesin” pemenangan Golkar, namun keberadaan Pengawas Pemilu tetap dipertahankan pada Pemilu 1999. Sebab, tujuan pembentukan Pengawas Pemilu sebetulnya sangat strategis, yakni menjaga agar proses pemilu berlangsung sesuai dengan prinsip Pemilu yang Luber dan Jurdil. Oleh karena itu, dengan struktur, fungsi dan mekanisme kerja yang baru, Pengawas Pemilu tetap diaktifkan untuk Pemilu 1999. Namanya pun diubah dari Panitia pengawas Pelaksana Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) menjadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu).

Undang-Undang No.3 Tahun 1999 mengatur bahwa Panwaslu dibentuk di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Sedangkan hubungan antara Panwaslu diberbagai tingkatan itu bersifat koordinatif dan informatif, bukan hirarkis dan subordinatif. Undang-undang juga mengatur anggota Panwaslu pusat, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota terdiri atas unsur hakim, perguruan tinggi, dan masyarakat. Sedangkan anggota Panwaslu Kecamatan terdiri dari unsur perguruan tinggi dan masyarakat. Selanjutnya disebutkan, susunan

³ Didik Supriyanto, *ibid*, hlm.43.

Panwaslu ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung (MA) untuk pusat, Ketua Pengadilan Tinggi (PT) untuk Provinsi, Ketua Pengadilan Negeri (PN) untuk Kabupaten/Kota dan Kecamatan.

Adapun tugas dan kewajiban Panwaslu adalah

1. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu.
2. Menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu.
3. Menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum.

Dalam laporan pertanggungjawabannya, Panwaslu untuk Pemilu 1999 menyimpulkan bahwa lembaga tersebut tidak efektif dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum peraturan Pemilu. Setidaknya ada 4 faktor yang menyebabkan ketidakefektifan Panwas Pemilu 1999 dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum peraturan Pemilu: *pertama*, tugas dan wewenang Pemilu tidak memadai, *kedua*, sumber daya manusia (SDM) kurang siap, *ketiga*, software dan hardware kurang memadai, *keempat*, terbatasnya akses informasi. Dari keempat faktor ini yang menyebabkan ketidak efektifan Panwas Pemilu 1999 tersebut menjadi bahan masukan untuk memperkuat posisi dan fungsi Panwas Pemilu sebagaimana dituangkan kedalam Undang-Undang No.13 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.23 Tahun 2003 yang mengatur Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004.⁴

3. Panitia Pengawas Pemilu di Tahun 2004

Undang-Undang No.12 Tahun 2003 menegaskan, “*untuk melakukan pengawasan Pemilu, dibentuk Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.*” Adapun mekanisme pembentukannya: Panitia Pengawas (Panwas) Pemilu

⁴ Didik supriyanto, *Ibid*, hlm.49

dibentuk oleh KPU; Panwas Pemilu Provinsi dibentuk oleh Panwas Pemilu; Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dibentuk oleh Panwas Pemilu Provinsi; Panwas Pemilu Kecamatan dibentuk oleh Panwas Pemilu Kabupaten/Kota.

Tugas dan wewenang Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang No.12 Tahun 2003, yaitu:

- a. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu.
- b. Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan Pemilu.
- c. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu.
- d. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.

Susunan organisasi Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan terdiri dari seorang ketua dan merangkap anggota, dan dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota. Selanjutnya UU No.12 Tahun 2003 mengatur: anggota Panwas Pemilu sebanyak-banyaknya 9 orang, Panwas Pemilu Provinsi sebanyak-banyaknya 7 orang, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya 7 orang, Panwas Pemilu Kecamatan sebanyak-banyaknya 5 orang. Para panitia pengawas ini berasal dari unsur kepolisian negara, kejaksaan, perguruan tinggi tokoh masyarakat dan pers.⁵

c. Kedudukan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, Kedudukan memiliki pengertian keberadaan atau posisi sesuatu dalam sebuah sistem atau mekanisme tertentu. Kedudukan pengawas pemilu mengandung pengertian posisi atau keberadaan pengawas pemilu sebagai bagian dari lembaga penyelenggara pemilu. Kedudukan lembaga pengawas pemilu harus diposisikan sebagai

⁵ Didik supriyanto, *ibid* hlm.69

bagian dari lembaga penyelenggara pemilu, sehingga fungsi pengawasan merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilu. Pengawasan dilakukan agar pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu berjalan sesuai dengan aturan perundang-undangan dan jadwal. Fungsi pengawasan pemilu mestinya melekat atau berjalan seiring dengan pelaksanaan pemilu. Hanya saja, karena banyak pihak yang belum percaya bahwa KPU/KPUD mampu menjalankan pengawasan secara efektif, maka fungsi itu diberikan kepada lembaga tersendiri. Jadi, pengawas pemilu adalah bagian dari penyelenggara pemilu yang secara khusus bertugas mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu agar pemilu berjalan sesuai dengan peraturan dan jadwal.

Kedudukan Lembaga Pengawas Pemilu yang semula bersifat sementara (kepanitiaan) dikembangkan menjadi lembaga tetap, yaitu: Bawaslu (Badan Pengawas Pemilihan Umum). Dalam hal ini kedudukan Bawaslu tidak lagi subordinat KPU, tetapi di sejajarkan dengan KPU. Selanjutnya UU No.22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu juga memperluas wewenang Bawaslu. Berdasarkan Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.23 Tahun 2003, Panwas Pemilu hanya memiliki wewenang mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu, menangani pelanggaran pemilu dan menyelesaikan sengketa. Dalam Undang-Undang No.22 Tahun 2007 Bawaslu mempunyai satu wewenang lagi, yakni merekomendasikan pemberhentian anggota KPU/KPUD dan panitia pemilihan yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan Undang-undang Pemilu.

d. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Badan Pengawas Pemilu

Seperti halnya dengan tugas dan wewenang KPU/KPUD, UU No.22 Tahun 2007 berusaha memerinci tugas dan wewenang Pengawas Pemilu (yang terdiri dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Lapangan dan Panwaslu Luar Negeri), sehingga semua pihak yang terlibat dalam praktek penyelenggara pemilu tidak lagi melakukan multitafsir atas pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasan.

1. Adapun tugas Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah
 - a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu yang meliputi:
 - 1) Pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dan penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap.
 - 2) Penetapan peserta Pemilu
 - 3) Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
 - 4) Proses penetapan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
 - 5) Pelaksanaan kampanye.
 - 6) Perlengkapan Pemilu dan pendistribusiannya
 - 7) Pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil pemilu di TPS.
 - 8) Pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK.
 - 9) Proses rekapitulasi suara di PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU.
 - 10) Pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan dan Pemilu susulan.
 - 11) Proses penetapan hasil Pemilu.
 - b. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu.
 - c. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU untuk ditindaklanjuti.
 - d. Meneruskan temuan dan laporan yang bukan menjadi

- kewenangannya kepada instansi yang berwenang.
- e. Menetapkan standar pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja bagi Pengawas Pemilu di setiap tingkatan.
 - f. Mengawasi pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
 - g. Mengawasi pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi peneraan sanksi kepada anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Sekretariat Jenderal KPU, Pegawai Sekretariat Jenderal KPU, Pegawai Sekretariat KPU Provinsi, Sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan Pegawai Sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu yang berlangsung.
 - h. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu.
 - i. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.
2. Wewenang Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), antara lain:
 - a. Memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran pada huruf (g).
 - b. Memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.
 3. Kewajiban Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), antara lain:
 - a. Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.
 - b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan.
 - c. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu.

- d. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan KPU sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodek dan/atau berdasarkan kebutuhan.
- e. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan Pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, Kedudukan Lembaga Pengawas Pemilu yang semula bersifat sementara (kepanitiaan) dikembangkan menjadi Lembaga tetap, yaitu: Bawaslu (Badan Pengawas Pemilihan Umum). Dalam hal ini kedudukan Bawaslu tidak lagi subordinat KPU, tetapi di sejajarkan dengan KPU. Selanjutnya Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu juga memperluas wewenang Bawaslu. Dimana Berdasarkan Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.23 Tahun 2003, Panwas Pemilu hanya memiliki wewenang mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu, menangani pelanggaran pemilu dan menyelesaikan sengketa pemilu. Sedangkan dalam Undang-Undang No.22 Tahun 2007, Bawaslu mempunyai satu wewenang lagi, yakni merekomendasikan pemberhentian anggota KPU/KPUD dan panitia pemilihan yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan Undang-undang Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Supriyanto, Didik, 2007. *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Perludem

Tukan, Benjamin, dkk, *Meliput Pemilu Panduan Untuk Jurnalis*, Jakarta: LSPP.

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum*

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilu*

BIODATA PENULIS

Muhammad Hamdan

Lahir di desa Klambir Deli Serdang, 26 Maret 1957. S1 dari Fakultas Hukum USU (1985), S2 dari Program Pascasarjana UI (1993), sekarang sedang mengikuti S3 di SPs USU. Sejak tahun 1986 menjadi Staf pengajar di FH USU. Sejak 2003 menjadi anggota Laboratorium Konstitusi Pascasarjana USU. Penulis Buku: Politik Hukum Pidana. Rajawali Press Jakarta 1997. Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup. Mandar Maju Bandung 2000. Tindak Pidana Suap dan Money Politics. Pustaka Bangsa Medan. 2005. Pembaharuan Hukum Pidana. USU Press Medan 2008.

Eka N.A.M. Sihombing

Lahir di Medan tanggal 11 November 1979, pendidikan S1 Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, kemudian melanjutkan pendidikan S2 pada Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara Program Studi Ilmu Hukum (Program Beasiswa Dep. Hukum dan HAM R.I). Bergabung dengan Laboratorium Konstitusi SPS USU sejak tahun 2007. PNS pada Dep. Hukum dan HAM Sumatera Utara. E-mail : eka_nams@yahoo.co.id. atau ekanams@gmail.com.

Marzuki Lubis, S.H., M.Hum., Dr

Marzuki Lubis, lahir di Kabupaten Mandailing Natal, Provinsi Sumatera Utara, 02 April 1967. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara pada 1991, Program Pascasarjana (S2) Ilmu Hukum dengan Bidang Kajian Utama (BKU) Hukum Tata Negara pada Universitas Padjadjaran Bandung 1997, dan Sekolah Pascasarjana (S3) Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara 2007. Sejak 1991 menjadi tenaga pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara, dan mulai 2005 sampai sekarang diangkat sebagai dosen PNS pada Kopertis Wilayah I

Sumatera Utara-Nanggroe Aceh Darussalam. Selain itu, penulis juga aktif pada Laboratorium Konstitusi Sekolah Pasca Sarjana USU serta Pengurus Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara/ Hukum Administrasi Negara Provinsi Sumatera Utara Periode 2009-2011. Menulis pada berbagai media, terutama mengenai kajian-kajian Hukum Tata Negara.

Nazaruddin, S.H., M.A., Drs

Lahir di Binjai, Sumatera Utara tanggal 11 Juni 1955. Menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara tahun 1982, dan setelah itu kemudian menyelesaikan Strata-1 bidang perpustakaan di Fakultas Sastra universitas yang sama. Tahun 1993 menyelesaikan program Master of Art dari Northumbria University, Newcastle, UK. Saat ini mengajar di Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

Yulia Netta, S.H., M.H.

Staf Pengajar Bagian HTN Fakultas Hukum Universitas Lampung. Adapun bidang keahlian adalah Hukum Tata Negara. Jl. Sanusi Raya No. 12 Bandar Lampung, telepon: 0852 692 17 999.

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, *Komentor 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, Prijono. 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: dedfateh@yahoo.co.uk