



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAHAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS WIDYAGAMA MALANG

JURNAL KONSTITUSI

PUSKASI FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WIDYAGAMA MALANG

Volume II Nomor 1, Juni 2009

- Analisis Terhadap Perkembangan Sistem Pemilu di Indonesia
Anwar C

- Penguatan Kedaulatan Rakyat Pascapemilu
(Sebuah Wacana Ketatanegaraan Indonesia ke Depan)
Anis Ibrahim

- Menyoal Ketentuan *Penal/Non-Penal Policy* tentang Dana Kampanye dalam
Mencegah Praktek Korupsi Pemilu
(Analisis Perilaku Koruptif Parpol & Caleg Pasca Putusan
Mahkamah Konstitusi tentang Pemberlakuan Suara Terbanyak)
Zulkamain

- Dewan Perwakilan Daerah:
Pemilihan Anggota dan Problematika Kelembagaannya
Sirajuddin

- Hakim Pengemban Amanah Pidana Pemilu
Ibnu Subarkah

- *Parliamentary Treshold* dan Pengaruhnya terhadap
Penguatan Sistem Pemerintahan di Indonesia
Zahir Rusyad



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS WIDYAGAMA MALANG

JURNAL KONSTITUSI

PPK-FH UNIVERSITAS WIDYAGAMA MALANG

**Membangun konstusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi**

**Volume II Nomor 1
Juni 2009**

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

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

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

PO BOX 999
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Jurnal **KONSTITUSI**

SUSUNAN REDAKSI

MITRA BESTARI

Dr. Ibnu Tricahyo, SH.,MH

Sulardi, SH.,MS

PENANGGUNG JAWAB

Dr. Anwar C. SH.,MH

Redaktur

Dr. Fatkhurohman, SH.,MH

Drs. Miftachus Sjuhad, SH.,MH

Editor/ Penyunting

Djoko Imbawani, SH.,MH

Ibnu Subarkah, SH.,MH

Purnawan, SH.,MH

Agus Sudaryanto, SH.,MH

Drs. Adiloka, M.Pd

Redaksi Pelaksana

Lukman Hakim, SH.,MH

Sirajuddin, SH.,MH

Sekretariat:

Abidah, SH

Zulkarnain, SH.,MH

Solehoddin, SH.,MH

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	4
<input type="checkbox"/> Analisis Terhadap Perkembangan Sistem Pemilu di Indonesia Anwar C	7
<input type="checkbox"/> Penguatan Kedaulatan Rakyat Pasca Pemilu (Sebuah Wacana Ketatanegaraan Indonesia Ke Depan) Anis Ibrahim	21
<input type="checkbox"/> Menyoal Ketentuan <i>Penal/Non-Penal</i> Policy Tentang Dana Kampanye Dalam Mencegah Praktek Korupsi Pemilu (Analisis Prilaku Koruptif Parpol & Caleg Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemberlakuan Suara Terbanyak) Zulkarnain	38
<input type="checkbox"/> Dewan Perwakilan Daerah : Pemilihan Anggota dan Problematika Kelembagaannya Sirajuddin	63
<input type="checkbox"/> Hakim Pengemban Amanah Pidana Pemilu Ibnu Subarkah	78
<input type="checkbox"/> <i>Parliamentary Threshold</i> dan Pengaruhnya Terhadap Penguatan Sistem Pemerintahan di Indonesia Zahir Rusyad	96
<input type="checkbox"/> Biodata Penulis	113
<input type="checkbox"/> Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi	117

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

PENGANTAR REDAKSI

Puji Syukur Alhamdulillah karena berkat Taufiq Hidayah-Nya Jurnal Konstitusi Puskasi Fakultas Hukum Univeritas Widyagama Malang hasil kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia bisa terbit untuk yang kedua kalinya. Apresiasi tinggi kami sampaikan kepada MKRI yang tetap memberikan kepercayaan kepada kami untuk ikut bersama menyadarkan seluruh elemen bangsa mengenai pentingnya konstitusi di tengah-tengah kehidupan warga negara sehingga dikemudian hari akan lahir sebuah budaya adi luhung sadar konstitusi. Kali ini tema besar yang disuguhkan kepada para pembaca adalah persoalan pernik-pernik pemilihan umum (pemilu) 2009 baik pemilihan umum legislatif maupun Pemilihan Umum Presiden.

Beberapa tulisan yang telah diracik adalah diawali pemikiran secara umum oleh saudara Anwar C. yang berkeinginan untuk menganalisis Terhadap Perkembangan Sistem Pemilu di Indonesia, dilanjutkan dengan pikiran Anis Ibrahim yang berkehendak untuk membidik persoalan Penguatan Kedaulatan Rakyat Pascapemilu. Setelah melewati subtansi yang bersifat umum kemudian tulisan ini masuk kepada hal-hal yang bersifat teknis kasuistis, seperti pikiran kritis Zulkarnain yang menyoal Ketentuan *Penal/Non-Penal Policy* Tentang Dana Kampanye Dalam Mencegah Praktek Korupsi Pemilu (Analisis Prilaku Koruptif Parpol & Caleg Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tentang suara terbanyak). Disambung dengan pikiran Sirajuddin dengan mencermati Dewan Perwakilan Daerah : Pemilihan Anggota dan Problematika Kelembagaannya.

Tulisan berikutnya adalah menyajikan pikiran filsafati Ibnu Subarkah yang berkeinginan memotret keberadaan Hakim Pengemban Amanah Pidana Pemilu. Berbagai pikiran-pikiran yang telah terulas tadi kemudian ditegaskan oleh tulisan pamungkas yang disajikan oleh Zahir Rusyad tentang *Parliamentary Threshold* Dan Pengaruhnya Terhadap Penguatan Sistem Pemerintahan di Indonesia.

Tulisan-tulisan ini adalah ungkapan akademis dari teman-teman Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang dan beberapa kolega dari luar yang menginginkan agar pemilihan umum berjalan dengan baik. Karena itulah melalui lewat perenungan, dan observasi ilmiah maka diharapkan kajian tulisan-tulisan yang ada ini benar-benar obyektif dan imparisial. Semoga pemilu benar-benar tidak menjadi pesta demokrasi semata tetapi sebuah ujian kedewasaan demokrasi yang berujung bukan pada kemenangan partai politik tetapi kemenangan bangsa Indonesia. Tentunya dengan demokrasi yang bermartabat akan semakin mengokohkan kehidupan demokratis sesuai dengan kaidah-kaidah luhur bangsa Indonesia yang ber-Ketuhanan, ber-perikemanusiaan, ber-kesatuan, ber-permusyawaratan/perwakilan dan ber-keadilan.

Pada akhirnya tidak ada gading yang tak retak ... tidak ada pula pikiran yang sempurna... saran dan kritik jelas selalu diharapkan bagi sempurnanya ihtiar akademik ini. ***Salam Konstitusi.... Berjuang Bersama Tuk Tumbuhkan Konstitusi Modern Menuju Masyarakat Ber-Martabat dan Ber-Peradaban.***

SELAMAT MEMBACA

ANALISIS TERHADAP PERKEMBANGAN SISTEM PEMILU LEGISLATIF DI INDONESIA

oleh: Dr. Anwar C. SH., MHum.

Abstract

A general election system, either district, proportional, or both, is an instrument to undergo the people's sovereignty. During the old order namely in the 1955 general election, the proportional system was applied, but in the new order, namely the 1971, 1982, 1987, 1992 and 1997 general elections, a proportional (closed) system was adopted. As a result, it can be said that legislative members were elected because they occupied high rank orders of which they were determined by the leaders of the political parties. In the transition era, moreover, the 1999 general election also adopted a proportional (closed) system, and the faith of the legislative members still heavily depended on the leaders of the political parties. However, during the post-transformation of the 1945 Constitution, namely the 2004 general election, a proportional (limited) system was made use of, hopefully that the elected legislative members were directly supported by the people. Due to the high voter divisor number (BPP), all legislative members (parliament members) were elected because they occupied small rank orders. In the 2009 general election, the proportional (limited) system will be employed in line with the Decision No. 22-24/PUU-VI/2008) where the Constitution Court abrogated the Article 214 of the 2008 Law number 10. As a consequence, the general election shall use a openly (fully) proportional system or the most voters, hopefully that the elected legislative members really represent the people's sovereignty.

Keyword: *Pemilu, sistem pemilu, kedaulatan rakyat*

A. SISTEM PEMILIHAN UMUM PADA UMUMNYA

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

- a. *Single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut sistem Distrik).
- b. *Multi-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional).¹

1. Sistem Distrik

Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal (*single-member constituency*) atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Dalam sistem proporsional, satu wilayah besar (yaitu daerah pemilihan) memilih beberapa wakil (*multi-member constituency*), yang jumlahnya ditentukan atas dasar suatu perimbangan, misalnya satu wakil untuk 260.000 penduduk. Perbedaan pokok antara dua sistem ini ialah bahwa cara menghitung perolehan suara dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan dalam parlemen. Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang tercakup) mempunyai satu wakil dalam parlemen.²

Sistem distrik mempunyai beberapa keuntungan:³

1. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat..
2. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.
3. Fragmentasi partai atau kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat dibendung.

¹ Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm. 243-244.

² Ibid., hlm. 244.

³ Ibid., hlm. 250.

4. Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu diadakan koalisi dengan partai lain. Hal ini lebih mudah mendukung stabilitas nasional.
5. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Di samping segi-segi positif atau keuntungan dari sistem distrik, terdapat beberapa kelemahan:⁴

1. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik.
2. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya.
3. Ada kemungkinan si wakil cenderung untuk lebih memperhatikan kepentingan distrik serta warga distriknya, daripada kepentingan nasional.
4. Umumnya dianggap bahwa sistem distrik kurang efektif dalam masyarakat yang heterogen karena terbagi dalam kelompok etnis, religius, dll.

2. Sistem Proporsional

Gagasan pokok dari sistem proporsional ialah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat. Sebagai misal, jika jumlah warga negara dalam suatu negara berjumlah 100 juta orang, sedangkan jumlah kursi di parlemen yang diperebutkan sebanyak 500, maka setiap satu kursi dibutuhkan 200 ribu jumlah suara untuk mendapatkannya.

Pada sistem proporsional, negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan teknis-administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar (yang lebih besar daripada distrik dalam sistem distrik). Sistem proporsional ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain dengan Sistem Daftar (*list system*). Umumnya

⁴ *Ibid.*, hlm. 251.

dalam Sistem Daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan si pemilih memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu untuk sejumlah kursi yang diperebutkan.

Sistem proporsional mempunyai beberapa keuntungan:⁵

1. Sistem proporsional dianggap lebih demokratis dalam arti lebih egalitarian karena asas *one man one vote* dilaksanakan secara penuh, praktis tidak ada suara yang hilang. Akibatnya ialah bahwa semua golongan dalam masyarakat, termasuk yang kecilpun, mempunyai peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen.
2. Sistem ini dianggap lebih representatif, karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dari masyarakat dalam pemilu.
3. Tidak ada distorsi. Dalam artian prosentase perolehan kursi kira kira hampir sama dengan prosentase perolehan suara secara nasional.

Di samping segi-segi positif atau keuntungan tersebut di atas, ada beberapa kelemahan:⁶

1. Kelemahan yang paling besar adalah bahwa sistem ini mempermudah fragmentasi partai. Jika timbul konflik dalam suatu partai anggotanya cenderung memisahkan diri dan mendirikan partai baru.
2. Sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau kerja sama satu sama lain dan mencari serta memanfaatkan persamaan-persamaan yang ada, tetapi sebaliknya cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan.
3. Sistem proporsional memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui Sistem Daftar, karena pimpinan partai yang punya kewenangan menentukan daftar urutan calon.

⁵ *Ibid.*, hlm. 252.

⁶ *Ibid.*, hlm. 253-254.

4. Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan warga yang telah memilihnya karena luasnya wilayah pemilihan dan juga penentuan calon/nomor urut calon bukan terutama karena kualitas pribadi calon.
5. Karena banyaknya partai yang bersaing, sulit bagi satu partai untuk meraih mayoritas (50%+1) dalam parlemen. Akibatnya harus ada kolaisi partai di parlemen.

Mencermati kelebihan dan kekuarangan kedua sistem pemilu di atas, menarik dikaji perkembangan sistem pemilu di Indonesia.

B. PEMILU LEGISLATIF DI INDONESIA PADA MASA LALU

Perancang UUD 1945, baik dalam perdebatan di BPUPKI maupun dalam PPKI menyepakati bahwa UUD yang akan dibuat untuk menjadi landasan penyelenggaraan berbangsa dan bernegara adalah berdasarkan kedaulatan rakyat yang penyelenggaraannya menggunakan mekanisme demokrasi. Hal itu antara lain tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (naskah asli). Konsekuensi dari dianutnya kedaulatan rakyat/demokrasi maka harus ada pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di parlemen, baik pada parlemen pusat maupun pada parlemen daerah.

Pemilihan umum pertama kali diselenggarakan pada tahun 1955 yang diikuti oleh 21 partai politik, berdasarkan sistem proporsional berlangsung dalam suasana demokratis. Karena banyaknya partai dan pada masa itu kita menganut sistem pemerintahan parlementer, kabinet tidak dapat bertahan lama, paling lama satu tahun. Karena itu, pada masa pemerintahan terpimpin ada keinginan untuk memperkuat badan eksekutif dengan dihidupkannya kembali sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD 1945, dan menyederhanakan sistem partai. Dan pada tahun 1961 dibatasinya pengakuan resmi kepada hanya 10 partai dari 21 partai yang mengikuti pemilu pada tahun 1955. Selanjutnya pada awal pemerintahan orde baru dicetuskan upaya

untuk menyederhanakan jumlah partai politik secara alamiah (artinya tanpa paksaan) melalui sistem distrik. Diharapkan jumlah partai kecil akan menciut, sekurang-kurangnya mereka akan terdorong untuk bekerjasama satu sama lain. Hal ini diperkirakan oleh banyak ahli dipandang berpengaruh terhadap peningkatan stabilitas politik.⁷

Pada tahun 1967 pihak eksekutif mengajukan RUU kepada parlemen, akan tetapi ditolak oleh parlemen. Pada bulan Juli 1967 pemerintah dan partai mencapai satu kompromi di mana kedua belah pihak memberi konsesi, konsensus yang bersifat "paket" mencakup kesepakatan untuk tetap memakai sistem proporsional, tetapi dengan beberapa modifikasi, antara lain bahwa tiap Dati II akan dijamin sekurang-kurangnya satu kursi, sehingga perwakilan dari daerah luar Jawa akan seimbang dengan perwakilan dari Jawa, juga ditetapkan bahwa 100 anggota dari jumlah total 460 akan diangkat dari golongan ABRI (75) dan non-ABRI (25). Berdasarkan konsensus itu RUU diterima baik oleh parlemen dan pada tahun 1971 pemilu diselenggarakan berdasarkan sistem proporsional dengan 10 partai (termasuk Golkar). Karena kegagalan menyederhanakan partai politik lewat sistem pemilu, pemerintah Orde Baru meneruskan usahanya mengurangi jumlah partai. Pada tahun 1973 semua organisasi sosial-politik diatur sedemikian rupa sehingga mengadakan pengelompokan dengan hanya tinggal tiga organisasi sosial-politik, yaitu Golkar, PPP dan PDI, dan mulai tahun 1977 sistem proporsional diselenggarakan dengan tiga orsospol. Sistem pemilu tersebut berlanjut pada pemilu-pemilu berikutnya, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Pemilu-pemilu itu sesungguhnya sudah menganut asas *luber* (langsung, umum, bebas dan rahasia), akan tetapi prakteknya, menyimpang jauh dari asas tersebut.

Krisis finansial yang berlanjut pada krisis ekonomi yang berdampak pada krisis multi dimensial menjadi momentum bagi kaum reformis untuk menggugat pemerintahan Soeharto yang berciri kekuasaan otoriter dan pemerintahan yang sentralistik. Melalui aksi demo besar-besaran, mahasiswa dengan dukungan berbagai kelompok masyarakat memaksa Soeharto (yang

⁷ Ibid., hlm. 257.

berkuasa sekitar 32 tahun) mundur dari kursi kekuasaannya pada bulan Mei tahun 1998, yang digantikan oleh Habibie. Habibie menyadari bahwa pemerintahan yang dia pimpin memiliki legitimasi politik yang rendah, kaena itu ia mempercepat pemilu yang seharusnya diadakan tahun 2002, maju menjadi tahun 1999. Pada pemilu ini PDIP berhasil menjadi pemenang pemilu, tetapi tidak mayoritas di parlemen (DPR), demikian pula di MPR. Karena itu pada pemilihan Presiden terjadi dua kelompok besar, yaitu poros kebangsaan yang dimotori PDIP (dan PKB) dan poros tengah yang dimotori Amien Rais (PAN), Golkar, PPP, dll. Akhirnya, dengan kecerdikan Poros Tengah, ia merayu Abdurrahman Wahid (Gus Dur) maju sebagai calon Presiden. Dengan selisih suara yang tipis, poros tengah berhasil menaikkan Gus Dur sebagai Presiden, dan melalui kompromi akhirnya Megawati menjadi wakil presiden. Sistem pemilu yang digunakan pada era ini tidak jauh berbeda dengan sebelumnya, demikian pula masih adanya jatah pengangkatan anggota DPR dari unsur ABRI.

Setelah dilakukan perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali, pada pemilu tahun 2004 yang didasarkan pada UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, ada perubahan yang cukup mendasar, antara lain ialah: **Pertama**, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung dalam pemilu, tidak lagi dipilih oleh anggota MPR sebagaimana pemilihan presiden sebelumnya. Pasal 6A ayat (1) UUD 1945, menentukan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. **Kedua**, semua anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 19 ayat (1) UUD 1945, bahwa "Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Tidak ada lagi peluang bagi masuknya anggota DPR yang tidak melalui pemilihan Umum, sebagaimana masuknya anggota ABRI dari pemilu-pemilu sebelumnya. **Ketiga**, Pemilu tidak saja untuk memilih anggota DPR dan DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota, tetapi juga untuk memilih anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah). DPD dipandang sebagai pengganti

dari utusan daerah di MPR pada masa lalu, adapun utusan golongan ditiadakan. Pemilu untuk memilih anggota DPR adalah partai politik, sedangkan pemilu untuk memilih anggota DPD adalah dari unsur perseorangan. **Keempat**, pemilu tidak saja diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia, akan tetapi juga ditambah dengan asas jujur dan adil. Penambahan asas jujur dan adil ini dimaksudkan bahwa penyelenggara pemilu dan juga pemerintah harus bersikap jujur dalam perhitungan suara dan adil pada semua kontestan peserta pemilu. Pada pemilu 2004, pemenang pemilu (tidak mayoritas) adalah Partai Golkar, tetapi Presiden yang terpilih (Susilo Bambang Yudhoyono) dari partai Demokrat. **Kelima**, pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan **Sistem Proporsional dengan daftar calon terbuka** (Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003), sedangkan pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak (Pasal 6 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003).

Pemilu untuk memilih DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota memang menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, dengan harapan akan banyak terpilih anggota dewan yang tidak sepenuhnya bergantung pada nomor urut calon yang disusun oleh pimpinan partai politik, melainkan karena calon anggota dewan tersebut adalah yang dikehendaki oleh masyarakat pemilih. Akan tetapi ketentuan BPP (Bilangan Pembagi Pemilihan), ditetapkan dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota sangat berat sehingga tidak mudah bagi anggota dewan terpilih karena menggunakan mekanisme perhitungan BPP, dan pada akhirnya hampir semua anggota dewan terpilih mengikuti keberuntungan berdasarkan nomor urut calon yang ditetapkan oleh Pimpinan Partai politik yang bersangkutan. Sebagai contoh, berdasarkan Berita Acara KPU No. 139/15-BA/VIII/2004 tanggal 3 Agustus 2004, pada pemilu 2004 lalu yang memperebutkan 550 kursi DPR, yang terbagi atas 69 daerah pemilihan, jumlah caleg parpol yang mencapai BPP hanya 2 orang (0,36%), sedangkan jumlah Caleg Parpol yang tidak mencapai

BPP berjumlah 548 orang (99,64%). Jadi, dapat dikemukakan bahwa meskipun pemilu 2004 sudah menggunakan sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka, namun secara substansi tidak ada perubahan yang signifikan bagi keterpilihan calon, yakni anggota dewan masih terpilih karena daftar nomor urut kecil yang ditempatinya.

Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menggunakan sistem distrik, yaitu satu daerah pemilihan besar (Provinsi) akan memilih empat orang anggota DPD berdasarkan suara terbanyak pertama sampai dengan keempat. Calon anggota DPD mewakili perorangan atau bukan dari partai politik. Anggota DPD sebagai pengganti Utusan Daerah dalam konsep keanggotaan MPR menurut UUD 1945 (naskah asli), diharapkan dapat menjadi wakil daerah yang dapat memperjuangkan kepentingan daerah dalam bingkai negara kesatuan RI yang Bhineka Tunggal Ika, tetapi konsep DPD dalam UUD 1945 (pasca perubahan) tidak lebih dari aksesoris lembaga perwakilan sebab kewenangan yang dimiliki oleh lembaga ini hanya sifatnya pelengkap dari DPR, DPD tidak lebih dari biro perancang pembentukan UU atau pembantu DPR. Lemahnya fungsi DPD ini terjadi karena anggota MPR (yang dominan dari latar belakang perpol) yang melakukan perubahan UUD 1945 tidak rela jika ada lembaga yang menyaingi DPR, tetapi di sisi lain dorongan untuk mengikuti sistem bicameral cukup kuat dalam masyarakat. Karena itu, meskipun telah terpilih anggota DPD yang dipilih langsung oleh rakyat dengan sistem distrik dan sepatasnya memiliki legitimasi politik secara personal kuat namun lemahnya fungsi yang dimiliki DPD, menyebabkan dominasi pimpinan partai politik di parlemen sangat tinggi. Tidak mengherankan jika anggota legislatif yang berasal dari parpol lebih patuh dan taat pada pimpinan partainya ketimbang pada masyarakat yang memilih dalam pemilu.

C. SISTEM PEMILU LEGISLATIF DALAM PEMILU TAHUN 2009.

Menjelang Pemilu 2009, disahkan dua UU terkait pemilu, ialah UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan

Umum, UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 2 UU No. 10 Tahun 2008 mentukan bahwa "Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Asas pemilu yang tercantum di atas persis sama dengan asas pemilu yang terdapat dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Rumusan asas pemilu dalam UUD dan UU memang perlu jelas dan tegas agar pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat sungguh-sungguh terejawantahkan dalam pemilihan umum. Tentunya kita tidak ingin terjadi pemilu semacam yang berlangsung selama pemerintahan Orde Baru, yang pelaksanaannya seolah-olah demokratis, namun sesungguhnya yang terjadi adalah penghianatan terhadap hakikat kedaulatan rakyat.

UU No. 10 Tahun 2008 menentukan bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan kabupaten/kota dilaksanakan dengan **sistem proporsional terbuka** (Pasal 5 ayat (1)). Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak (pasal 5 ayat (2)). Jika pada sistem proporsional tertutup, rakyat memilih calon legislatif dari partai politik berdasarkan daftar calon dan nomor urut secara bertingkat yang ditentukan oleh pimpinan partai, maka pada sistem proporsional terbuka rakyat di samping memilih daftar calon legislatif berdasarkan daftar nomor urut yang ditentukan pimpinan parpol, dapat pula memilih nama calon legislatif dengan tidak terikat pada nomor urut calon asalkan memenuhi BPP (Bilangan Pembagi Pemilihan). Jadi sistem proporsional terbuka membuka peluang lahirnya calon anggota legislatif yang lebih dekat dengan rakyat, berbeda dengan sistem proporsional tertutup yang hanya melahikan calon anggota legislatif yang lebih dekat dengan pimpinan partainya.

Pasal 21 UU No. 10 Tahun 2008 menentukan jumlah kursi anggota DPR sebanyak 560. Pasal 22 UU No. 10 Tahun 2008 menentukan bahwa daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi. Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi. Jumlah kursi DPRD provinsi ditetapkan paling

sedikit 35 (tiga puluh lima) dan paling banyak 100 (seratus). Jumlah kursi DPRD kabupaten/kota ditetapkan paling sedikit 20 (dua puluh) dan paling banyak 50 (lima puluh). Daerah pemilihan anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota. Daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan. Jadi, 560 anggota DPR, 35 s/d 100 anggota DPRD Provinsi, dan 20 s/d 50 anggota DPRD Kabupaten/Kota akan dipilih dalam pemilihan umum dengan sistem pemilu proporsional terbuka. Pasal 30 UU No. 10 tahun 2008, menentukan bahwa jumlah kursi anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 (empat). Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak (Pasal 5 ayat (2)). Dengan demikian, pemilu legislatif menggunakan dua sistem, yaitu sistem proporsional terbuka dan sistem distrik berwakil banyak. Kewenangan anggota DPD menurut UUD 1945 sangat lemah, karena itu meskipun dari segi kedekatan dengan pemilih cukup baik, namun tidak banyak membantu untuk melaksanakan fungsi sebagaimana seharusnya lembaga yang ada dalam konsep perwakilan Sistem Bicameral.

Pelaksanaan sistem proporsional terbuka tidak berarti bahwa calon DPR yang relatif dekat dengan rakyat dengan mudah terpilih, sebab jumlah BPP yang relatif masih besar tetap menjadi kendala. Pasal 214 a UU No. 10 Tahun 2008 menentukan bahwa calon terpilih DPR, DPRD sekurang-kurangnya 30% dari BPP. Ini berarti bahwa meskipun UU No. 10 Tahun 2008 menganut sistem pemilu proporsional terbuka dan ada pengurangan jumlah BPP, namun peluang terpilihnya seseorang menjadi anggota DPR kemungkinan masih banyak yang ditentukan oleh nomor urut yang terdapat dalam pengajuan Parpol yang bersangkutan, padahal penentuan daftar urut calon legislatif ada pada pimpinan partai politik. Dengan demikian peranan partai politik dalam menentukan lolosnya seseorang calon legislatif menjadi anggota legislatif sangat besar. Hal itu menunjukkan bahwa politik hukum yang dianut oleh UU No. 10 Tahun 2008 masih bersifat elitis, karena tidak membuka ruang yang besar bagi rakyat sebagai pemilik kedaulatan untuk menentukan siapa saja yang dapat menjadi anggota legislatif

yang akan mewakilinya di parlemen. Melalui perubahan ketiga UUD 1945, UU yang bertentangan dengan UUD 1945 dapat diajukan pengujiannya kepada Mahkamah Konstitusi (MK), oleh karena sistem proporsional terbuka yang dianut oleh UU No. 10 Tahun 2008 secara substansi bertentangan dengan UUD 1945, maka sudah selayaknya bagi pihak yang memiliki *legal standing* dapat mengajukannya ke MK. Atas dasar itu, Muhammad Soleh sebagai caleg dari PDIP mengajukan pengujian UU No. 10 Tahun 2008, terkait dengan cara penentuan caleg terpilih yang diatur dalam Pasal 214. Berdasarkan Putusan MK, Putusan No.22-24/PUU-VI/2008, MK membatalkan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e. Dengan demikian penentuan calon terpilih anggota DPR dan DPRD sepenuhnya berdasarkan suara terbanyak.

D. PENUTUP

Pemilihan umum adalah suatu keharusan bernegara sebagai konsekuensi dianutnya konsep demokrasi dalam UUD 1945. Sistem pemilu, baik sistem distrik maupun sistem proporsional ataupun variasi antara keduanya adalah instrumen untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Pada masa Orde Lama, pemilu tahun 1955 menggunakan sistem proporsional, pada masa Orde Baru, pemilu 1971, 1982, 1987, 1992, dan 1997 menggunakan sistem proporsional (tertutup), akibatnya hampir dapat dipastikan bahwa anggota legislatif terpilih karena posisi nomor urut kecil yang banyak ditentukan oleh pimpinan partai politik. Pada masa transisi, pemilu 1999 juga menggunakan sistem proporsional (tertutup), sehingga keterpilihan anggota legislatif banyak ditentukan oleh pimpinan partai politik. Pasca perubahan UUD 1945, pemilu anggota DPR dan DPRD tahun 2004 menggunakan sistem proporsional terbuka (terbatas), harapannya pemilu tahun ini bisa memunculkan banyak anggota legislatif yang terpilih karena dukungan langsung dari rakyat, akan tetapi BPP yang tinggi menyebabkan hampir semua anggota legislatif (DPR) terpilih karena posisi nomor urut yang kecil. Pemilu untuk memilih anggota DPD menggunakan sistem distrik banyak, namun lemahnya kewenangan DPD dalam UUD dan UU menyebabkan anggota DPD tidak dapat berbuat banyak untuk kepentingan rakyat yang memilihnya. Pada pemilu 2009,

menggunakan sistem proporsional terbuka (terbatas), namun melalui Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan Pasal 214 UU No. 10 tahun 2008, konsekuensinya ialah bahwa pemilu dilaksanakan menggunakan sistem proporsional terbuka (sepenuhnya) atau dengan suara terbanyak.

Daftar Pustaka

Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan PascaPerubahan UUD1945, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, In-Trans Publishing, Malang, 2008.

-----, Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara, (makalah), disampaikan dalam Seminar Nasional "mewujudkan Pilkada Langsung yang Demokratis: tantangan dan peluang", diselenggarakan oleh Universitas Balitar, Blitar, Trenggalek, 17 Pebruari 2008.

Miriam Budiardjo, (kumpulan karangan), *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.

UUD 1945

UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota.

UU No. No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

UUNo. 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

**PENGUATAN KEDAULATAN RAKYAT
PASCAPEMILU
(SEBUAH WACANA KETATANEGARAAN
INDONESIA KE DEPAN)**

Oleh: Anis Ibrahim¹

Abstract

The post-amendment of the 1945 Constitution results in a shift in meaning of the term 'the people's sovereignty' from the MPR to the Constitution. This shift should be followed by the shift in the implementation of the people's sovereignty from merely participation in the general election to a substantial participation in the process of making the state policies. If this does not happen, the state policies are elitist, resulting in indifference to the people's sovereignty. Therefore, it is necessary to reinforce the people's sovereignty through the amendment of the 2004 Laws No. 10. in order to make the people control their sovereignty.

Keyword: *general election, democracy, people's sovereignty, The 2004 Laws No. 10.*

A. Argumentasi Persoalan

Pemilihan Umum (Pemilu) baik untuk memilih anggota legislatif (DPR) mau pun kepala eksekutif (Presiden) merupakan pengejawantahan paling riil dari negara yang menganut paham demokrasi. Dengan demikian, Pemilu bergandeng erat dan tak terpisahkan dari negara demokrasi. Oleh karenanya, penyelenggaraan pemilu yang demokratis merupakan unsur yang pokok dalam pemerintahan negara yang demokratis.²

¹ Dr. Anis Ibrahim, S.H., M.Hum. adalah dosen PNS dpk pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Jenderal Sudirman Lumajang lulusan S3 Universitas Diponegoro Semarang.

² Suwoto Mulyosudarno (1997) *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 1.

Demikian juga di Indonesia. Demokrasi di negara yang berlandaskan pada Pancasila ini, menempatkan Pemilu sebagai bagian yang cukup penting, sebab melalui pemilu rakyat secara langsung memilih wakil-wakilnya untuk duduk di lembaga perwakilan dan juga memilih kepala eksekutif yang akan membawa suara rakyat dalam pengambilan keputusan politik yang menentukan masa depan bangsa.

Pemilu yang demokratis dari negara demokrasi menjadi sangat penting mengingat dari tujuan Pemilu itu sendiri yaitu: (a) membuka peluang untuk terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momen untuk menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa, (b) sebagai sarana penyerapan dinamika aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasikan, dan diagregasikan selama jangka waktu tertentu, dan (c) yang paling pokok adalah untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri.³

Jika di antara tujuan Pemilu adalah untuk mengagregasikan aspirasi rakyat dan menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat, maka pertanyaan yang menyeruak adalah (1) apakah para elite terpilih telah nyata mengagregasikan kepentingan dan aspirasi rakyat? Dan (2) apakah dengan Pemilu yang demokratis berarti dapat dijustifikasi bahwa kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat berarti juga baik?

Pertanyaan ini patut dikemukakan mengingat beberapa penelitian menyimpulkan bahwa dari suatu Pemilu yang demokratis ternyata tidak berbanding lurus dengan tujuan Pemilu. Riset Demos awal tahun 2005 mendeteksi berkembangnya demokrasi oligarkis, yakni suatu demokrasi di mana semua keputusan diambil oleh sekelompok elite yang sama sekali terpisah dan tidak mewakili aspirasi arus bawah.⁴

Menurut Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), hingga akhir tahun 2008 legislasi UU di DPR pada dasarnya belum

³ Juanda (2004) *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Alumni, Bandung, hal. 96-97.

⁴ *Tempo*. 24 April 2005.

bertanggungjawab secara sosial, yakni yang mengutamakan tiga prinsip: partisipatif, transparan, dan akuntabel. Otokritik anggota DPR asal Partai Keadilan Sejahtera, Fahry Hamzah, pun setali tiga uang, yakni kondisi parlemen saat ini sangat tidak ideal untuk mengakomodasikan kepentingan rakyat.⁵

Di tingkat daerah pun tidak lebih sama dengan di pusat. Penelitian Pusat Penelitian Politik LIPI yang didukung penelitian penulis menyimpulkan bahwa interaksi pejabat di daerah dengan masyarakat lenyap begitu Pemilu usai. Demokrasi yang berlangsung di daerah menjadi elitis, mengingat kebijakan yang dibuat para elit daerah tidak transparan dan tidak aspiratif. Kedekatan fisik dan emosi para wakil tidak mampu mengarahkan mereka untuk terbuka dan partisipatif terhadap rakyat daerah.⁶

Praktik yang demikian itu bisa dimaknai bahwa kedaulatan rakyat telah dikurangi oleh kedaulatan politik. Hal ini jelas mendistorsi makna demokrasi sebagai *government by the people*.⁷ Menurut Indria Samego hal ini dikarenakan “Selama ini rakyat dianggap pasif dan bodoh sehingga harus melimpahkan hak politiknya kepada para elite. Rakyat sebagai pemilik kedaulatan diabaikan nasibnya”.⁸

Atas paparan singkat di atas, maka menjadi menarik untuk mendiskusikan tentang eksistensi kedaulatan rakyat di Indonesia usai Pemilu dilaksanakan, terlebih Pemilu di era reformasi ini. Diskusi ini cukup menarik dengan maksud untuk mewacanakan ide penguatan kedaulatan rakyat pascapemilu ke depan.

B. Pergulatan Pemikiran Antara Demokrasi, Pemilu, dan Kedaulatan Rakyat

Hasil telaah kepustakaan menunjukkan bahwa pada umumnya terdapat beragam pengertian tentang istilah

⁵ *Kompas*. 11 Februari 2009 dan *Kompas*. 15 September 2008.

⁶ *Kompas*. 12 Mei 2005; Anis Ibrahim (2008) *Legislasi dan Demokrasi, Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*. In-Trans, Malang.

⁷ Ronald Dworkin (2003) “The Moral Reading”. Dalam Tom Campbell and Adrienne Stone (Ed.) *Law and Democracy*. Dartmouth Publishing Company-Ashgate Publishing Limited, Burlington, p. 15.

⁸ *Kompas*. 19 Desember 2003, hal. 11.

demokrasi. Hal ini disebabkan oleh tekanan yang diberikan oleh masing-masing ahli pada istilah tersebut. Oleh karena tulisan ini cenderung untuk mewacanakan masalah kedaulatan rakyat pascapemilu, maka tekanan demokrasi dalam hal ini diarahkan dalam proses pembuatan kebijakan publik - khususnya legislasi.

Istilah demokrasi yang berasal dari gabungan dua kata, yakni *demos* dan *kratos*, menunjukkan bahwa *demos/populus/* rakyat-lah yang menjadi titik sentral dari demokrasi. Sekalian gagasan dan teori demokrasi selalu terdapat satu penekanan yang sama bahwa sesungguhnya yang berkuasa dan titik sentral dalam demokrasi adalah rakyat (*demos/populus*). Kekuasaan rakyat dalam konteks pembicaraan ini adalah terkait erat dengan entitas yang disebut dengan negara. Oleh karenanya selalu ditekankan peranan *populus* senyatanya dalam sekalian proses politik-kenegaraan yang berjalan.

Jadi tidak berlebihan jika Dahlan Thaib menyamakan kedaulatan rakyat dengan paham demokrasi dengan pernyataannya: "Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi ...".⁹ Jazim Hamidi juga menulis "... demokrasi atau paham kedaulatan rakyat ...".¹⁰ Selanjutnya Dahlan Thaib menyatakan bahwa dalam proses bernegara, rakyat sering dianggap hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat pada hakikatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.¹¹

Pada negara yang dibangun atas paham demokrasi mengandung makna bahwa pada tingkat terakhir rakyatlah yang menentukan terhadap masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya. Termasuk dalam hal ini adalah untuk merencanakan, merumuskan, menentukan, dan mengevaluasi kebijakan yang dibuat negara, sebab dengan kebijakan itulah yang akan menentukan jalannya kehidupan masyarakat.¹²

⁹ Dahlan Thaib (2000) *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*. Liberty, Yogyakarta, hal. 7.

¹⁰ Jazim Hamidi (2006) *Revolusi Hukum Indonesia, Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media, Yogyakarta, hal. 218.

¹¹ Dahlan Thaib (2000) *Loc.Cit.*

¹² Deliar Noer (1983) *Pengantar ke Pemikiran Politik*. Rajawali, Jakarta, hal. 207.

Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, sebab kedaulatan berada di tangan rakyat.¹³

Robert A Dahl mengatakan “*The demos must have the exclusive opportunity to decide how matters are to be placed on the agenda of matters that are to be decided by means of the democratic process*”.¹⁴ R.M. Mac Iver menyatakan “*Democracy is a form of government that is never completely achieved. Democracy grows into its being*”. Dengan demikian, basis kekuasaan dan wewenang tertinggi (kedaulatan/*sovereignty*) berada di tangan rakyat. Artinya, secara definitif rakyatlah yang memiliki wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.¹⁵

Secara konseptual, pemikiran tentang rakyat sebagai pemilik kedaulatan dalam suatu negara demokrasi modern tidak mengandung banyak permasalahan. Yang justru menimbulkan tanda tanya akademik adalah bagaimana idealnya kedaulatan rakyat itu diimplementasikan dalam ranah empirik. Apakah kedaulatan rakyat dilaksanakan secara langsung, dalam arti seluruh warga masyarakat secara langsung merencanakan dan memutuskan seluruh kebijakan, ataukah dilaksanakan secara tidak langsung, dalam arti kedaulatan rakyat dipercayakan kepada orang-orang terpilih yang dianggap mampu mewakili kedaulatan rakyat secara keseluruhan.

Cara bagaimana kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan barang tentu dapat dijelaskan melalui dua tipe demokrasi, yakni tipe demokrasi langsung dan tipe demokrasi tidak langsung (liberal/perwakilan/elektoral). Pada demokrasi modern, tampaknya gagasan kedaulatan rakyat secara langsung sulit untuk diimplementasikan. Tidaklah mungkin rakyat yang

¹³ Amirmachmud (1984) “Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat”. *Prisma*, No. 8, LP3ES, Jakarta.

¹⁴ Afan Gaffar (2004) *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 6.

¹⁵ Fatkhurohman (2002) “Tendensitas Pergeseran Kehidupan Demokrasi di Indonesia”. *Widya Yuridika*, Vol. 10 No. 2, 2002, Fakultas Hukum Universitas Widyagama, Malang.

jumlahnya ribuan, bahkan puluhan juta orang, secara bersama-sama berkumpul di suatu tempat kemudian membicarakan, berdiskusi, bermusyawarah, dan memutuskan atas semua hal terkait dengan apa yang harus dikerjakan negara dan bagaimana tindakan penguasa negara terhadap rakyat.

Oleh karena sulitnya menerapkan kedaulatan secara langsung sebagaimana yang pernah dipraktikkan pada masa Yunani Kuno, maka kedaulatan rakyat dalam demokrasi modern diimplementasikan melalui sistem perwakilan. Artinya rakyat memilih orang-orang tertentu di antara mereka untuk mewakilinya, dan kemudian wakil-wakil yang dipilih itulah yang akan mewakili dan bekerja atas sekalian aspirasi dan kepentingan rakyat yang memilihnya.

Terkait dengan kedaulatan rakyat dalam konteks sistem perwakilan, Robert A. Dahl yang mengutip pandangan John Stuart Mill, mengemukakan pemikirannya bahwa: “Tetapi karena dalam suatu masyarakat yang lebih besar dari sebuah kota kecil, tidak semua orang dapat berpartisipasi dalam semua urusan umum, selain daripada bagian kecil saja, akibatnya jenis ideal dari pemerintahan yang sempurna haruslah pemerintahan perwakilan”.¹⁶

Persoalan utama yang membayangi kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam demokrasi perwakilan (demokrasi liberal/elektoral) yang kini dianut oleh kebanyakan negara adalah apakah dengan selesainya pemilihan para wakil rakyat melalui Pemilu berarti kedaulatan rakyat kemudian berpindah sepenuhnya kepada para wakil rakyat, dalam arti apakah rakyat lalu kehilangan kedaulatannya? Pertanyaan demikian mengarahkan pembahasan tentang hubungan antara si wakil dan yang diwakili.

Ada cukup banyak teori yang mencoba untuk menjelaskan hubungan ini yang salah satunya adalah pendapat Abcarian yang mengetengahkan empat tipe hubungan antara wakil dan yang diwakili yaitu: 1) si wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*), 2) si

¹⁶ Robert A. Dahl (1992) *Demokrasi dan Para Pengritiknya, Jilid I*. Terjemahan A. Rahman. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 137-138.

wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*), 3) si wakil bertindak sebagai “politico”, dan 4) si wakil bertindak sebagai “partisan”.¹⁷

Di Indonesia pernah muncul pemikiran bahwa begitu usai Pemilu dan para wakil rakyat terpilih, maka usai sudah kedaulatan rakyat di Indonesia. Rakyat akan berdaulat kembali pada saat melakukan pemilu untuk memilih wakil. Pendapat demikian ini pernah disampaikan oleh R. Boedisoesetyo dengan pernyataannya sebagai berikut: “*Sekali anggota-anggota itu terpilih dan terbentuk DPR, maka rakyat yang berdaulat itu tidak mempunyai wewenang lagi untuk menjatakan kemauannya ...*”.¹⁸ Jika pemikiran ini diikuti, maka setelah rakyat memberikan suaranya pada pemilu, rakyat tidak tahu apa-apa terhadap sekalian yang dilakukan oleh para wakil pilihannya. Ini berarti rakyat kehilangan kendali kedaulatannya begitu telah terpilih para wakil rakyat.

Pemikiran R. Boedisoesetyo tersebut tampak ekstrem optimis terhadap kejujuran para elite terpilih yang akan bekerja untuk kepentingan rakyat semata-mata. Faktanya, tidak jarang ditemukan para elite terpilih bekerja tidak sesuai dengan kepentingan rakyat. Dalam hal ini Geoff Mulgan mengkritik bahwa demokrasi perwakilan di antaranya cenderung melahirkan oligarki dan teknokrasi.¹⁹ Baechler menengarai bahwa dalam demokrasi juga dapat terbersit adanya kecurangan (korupsi).²⁰

¹⁷ Uraian tentang teori hubungan antara wakil dengan yang diwakili ini dapat dibaca dalam Moh. Kusnardi dan Bintar R. Saragih (2005) *Ilmu Negara*. Gaya Media Pratama, Jakarta, hal. 254-259.

¹⁸ Lihat dalam Philipus M. Hadjon (1999) “Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah”. *Makalah* dalam Seminar Hukum Nasional “Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (Civil Society)”. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999, hal. 5.

¹⁹ Dalam Pengantar Penerbit. “Jalan Sesat Demokrasi Liberal dan Neoliberalisme. Dalam Coen Husain Pontoh (2005) *Malapetaka Demokrasi Pasar*. Resist Book, Yogyakarta, hal. viii-ix.

²⁰ Jean Baechler (1995) *Democracy An Analytical Survey*. UNESCO, Paris. Diterjemahkan oleh Bern. Hidayat (2001) *Demokrasi: Sebuah Tinjauan Analitis*. Kanisius, Yogyakarta, Jean Baechler (1995) *Democracy An Analytical Survey*. UNESCO, Paris. Diterjemahkan oleh Bern. Hidayat (2001) *Demokrasi: Sebuah Tinjauan Analitis*. Kanisius, Yogyakarta, hal. 246-254.

Fareed Zakaria pun berpendapat bahwa dalam demokrasi bisa saja terjadi penyimpangan.²¹

Franz Magnis-Suseno menyatakan demokrasi perwakilan memiliki dua kelemahan utama. *Pertama*, rakyat tidak langsung dapat membuat UU, melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Keputusan yang paling penting dalam kenyataannya diambil oleh beberapa orang saja. Maka dalam demokrasi perwakilan akan muncul unsur elitisme. *Kedua*, demokrasi perwakilan dapat menjadi totaliter. Hal ini terjadi jika mayoritas rakyat memutlakkan kehendaknya.²²

Dari semua paparan di atas tampak bahwa ternyata kehadiran demokrasi yang membawa pesan dan cita-cita yang mulia ternyata bisa juga menyimpang dari ide dasarnya. Hal ini terjadi manakala demokrasi dimaknai sebatas tentang hal-hal yang sifatnya prosedural yakni sekedar untuk memilih wakil rakyat sebagaimana konsepsi Joseph Schumpeter.²³ Ia menegaskan bahwa demokrasi tidak lain adalah kekuasaan politisi (*the rule of politician*),²⁴ yang dengan demikian peran rakyat hanyalah untuk memilih orang-orang yang akan membuat keputusan-keputusan bagi rakyat.

Demikian juga Max Weber menyatakan bahwa demokrasi merupakan upaya penciptaan kepemimpinan politik efektif dalam masyarakat birokratis modern. Kondisi itu baru tercipta jika para pemilih (rakyat) hanya memiliki sedikit pengaruh dalam pengambilan kebijakan. Dalam istilah Weber, demokrasi modern butuh “keengganan rakyat” (*sollousness of masses*) dan juga butuh pembelahan warga menjadi “kelompok yang pasif

²¹ Fareed Zakaria (2003) *The Future of Freedom*. Diterjemahkan oleh Ahmad Lukman (2004) *Masa Depan Kebebasan: Penyimpangan Demokrasi di Amerika dan Negara Lain*. Ina Publikatama, Jakarta, hal. 121-122.

²² Franz Magnis-Suseno (1990) *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 290-293.

²³ Lihat Joseph Schumpeter (1952) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper. New York, p. 269, sebagaimana dikutip S.P. Varma (1975) *Modern Political Theory*. Diterjemahkan oleh Yohanes Kristiarto SL (dkk.) (2007) *Teori Politik Modern*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 211-212.

²⁴ Rita Abrahamsen (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. Zed Book, New York, p. 114.

dan aktif secara politik (*politically passive and politically active elements*).²⁵

Pemaknaan dan simpulan demikian itu menunjukkan telah terjadi pereduksian tidak saja terhadap makna kedaulatan rakyat, namun secara hakiki juga mereduksi makna demokrasi itu sendiri. Demikian halnya jika dilihat dari definisi demokrasi seperti dirumuskan secara padat dalam bahasa Jerman *regierung der regierten* (pemerintahan dari mereka yang diperintah), maka menyerahkan kepercayaan begitu saja kepada para pelaku dalam sistem politik demokrasi liberal tidak akan memenuhi definisi itu. Dalam demokrasi yang sebenarnya, mereka yang diperintah harus mendapatkan akses pengaruh ke dalam sistem politik. Jika demokrasi ingin dikembalikan pada makna hakikinya, celah antara dua Pemilu harus diisi dengan partisipasi politis warganegara seluas-luasnya.²⁶

Pengisian di antara celah dua pemilu dengan aktifitas partisipasi politis warga negara akan menunjukkan bahwa demokrasi berjalan pada jalur yang benar. Dengan demikian, hak pilih warga negara dalam Pemilu sudah semestinya diikuti oleh hak kontrol secara kolektif sebagai manifestasi kedaulatan rakyat. Ketiadaan hak kontrol kolektif tersebut, maka kedaulatan rakyat hanya sebatas memilih wakil yang akan melegitimasi para elite terpilih yang akan memegang kekuasaan. Apakah mereka akan menjalankan kehendak rakyat ataukah tidak, hal itu bukan lagi urusan rakyat.

Oleh karenanya, suatu model pengembangan demokrasi dibutuhkan dalam rangka menata kembali model perumusan kebijakan di suatu negara. Model ini meyakini bahwa demokrasi merupakan suatu proses transformatif yang memungkinkan masyarakat dan pengambil kebijakan terlibat dalam partisipasi yang alami (*genuin deliberation*) untuk menentukan berbagai

²⁵ *Ibid.*

²⁶ **F Budi Hardiman.** "Ruang Publik Politis: Komunikasi Politis dalam Masyarakat Majemuk" Dalam <http://www.duniaesai.com/komunikasi/kom1.htm>

kebijakan.²⁷ Maarten Hajer dan Hendrik Wagenaar juga menegaskan bahwa demokrasi ini juga mengadvokasi munculnya partisipasi dalam demokrasi, kolaborasi antar *stakeholders* dalam proses *policy making*, dan pengelolaan pemerintahan berbasis dialog yang sehat.²⁸

C. Penguatan Kedaulatan Rakyat di Indonesia: Wacana Ke Depan

Di Indonesia, kedaulatan rakyat ini terumus dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945, yakni: "... susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat ...". Kritik terhadap distorsi demokrasi di Indonesia – yang dilakukan elite yang salah satunya ditandai oleh elitisme dalam setiap pengambilan keputusan sebagaimana yang telah diuraikan di atas – mengharuskan untuk memunculkan gagasan tentang bagaimana idealnya agar rakyat tidak kehilangan kedaulatannya di tengah kehidupan praktik demokrasi perwakilan. Apalagi Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 pascaamandemen keempat secara tegas dirumuskan bahwa: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Berdasarkan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 berarti telah terjadi pergeseran makna kedaulatan rakyat dari semula dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut UUD. Ragaan berikut menggambarkan pergeseran makna kedaulatan pascaamandemen UUD Tahun 1945.

²⁷ Collin Farrelly (2003) *Making Deliberative Democracy a More Practical Political Ideal*, European Journal of Political Theory 4 (2), Sage Publication LTD. London. Lihat pada Muhammad Syihabuddin. "Demokrasi Liberal: Suatu Refleksi Teoritik". Dalam <http://syi-habasfa.wordpress.com/2007/03/15/demokrasi-liberal-suatu-refleksi-teoritik>

²⁸ Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar (2003) *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press, Cambridge. Lihat pada Muhammad Syihabuddin. *Ibid*.

**RAGAAN
PERGESERAN MAKNA KEDAULATAN
RAKYAT BERDASARKAN
UUD TAHUN 1945 (SEBELUM DAN SESUDAH
AMANDEMEN)**

Dalam ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD, implementasi kedaulatan rakyat diwujudkan melalui mekanisme partisipasi rakyat secara langsung dalam Pemilu presiden/wakil presiden dan Pemilu legislatif. Namun hal itu tidak cukup memadai dalam kerangka mengokohkan kedaulatan rakyat pascapemilu. Seperti dikemukakan di atas, hak pilih warga negara dalam Pemilu sudah semestinya diikuti oleh hak kontrol secara kolektif terhadap setiap kebijakan yang dibuat negara –melalui kegiatan partisipasi substantif warga negara– sebagai manifestasi kedaulatan rakyat.

Oleh karenanya harus diatur sedemikian rupa agar rakyat baik perorangan mau pun kolektif untuk dapat berpartisipasi secara aktif dan berkelanjutan dalam mempengaruhi setiap kebijakan yang diputuskan oleh para wakil (elite) yang sudah dipilih rakyat. Ini berarti bahwa setiap kebijakan negara, yang dalam hal ini khususnya merujuk pada kebijakan yang tertuang dalam berbagai produk perundang-undangan, meniscayakan di bawah kontrol rakyat. Kontrol rakyat ini hanya bisa dijalankan jika asas keterbukaan diatur dan dianut dalam negara yang bersangkutan.

Meski dalam UUD Tahun 1945 tidak secara eksplisit ditemukan asas keterbukaan, namun dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3), asas keterbukaan ini telah menjadi salah satu asas dalam pembentukan hukum. Melalui penjelasan Pasal 5 huruf g disebutkan sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat

transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan”.

Asas keterbukaan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui ketentuan tentang publikasi dan partisipasi publik dalam proses pembentukan.. Pasal 22 dan Pasal 30 menentukan bahwa ketika masih dalam bentuk rancangan, baik itu Rancangan Undang-Undang (RUU) mau pun Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) disebarluaskan ke masyarakat oleh instansi pemrakarsa. Tujuannya agar masyarakat mengetahui dan memberikan masukan pada RUU/Raperda yang sedang digodok oleh elite. Dalam kaitannya dengan partisipasi publik, Pasal 53 merumuskan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”.

Jika disimak secara seksama akan tampak bahwa ketiga pasal yang mengatur lebih lanjut tentang asas keterbukaan tersebut masih bersifat relatif. Tegasnya, rumusan dalam pasal tersebut tidak bersifat imperatif. Hal ini jelas dari tidak adanya kata “harus” dalam rumusan tersebut misalnya “setiap RUU atau Raperda *harus* disebarluaskan ke masyarakat”. Demikian juga hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam legislasi UU/Perda juga bersifat relatif, sebab masih tergantung kepada aturan yang dibuat oleh negara dalam kerangka menjamin pelaksanaan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam legislasi.²⁹ Hal ini dapat dibaca dari penjelasan Pasal 53 bahwa “Hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR/DPRD”.

Dengan demikian, jika masih ada niat baik dari para elite terpilih untuk menguatkan kedaulatan rakyat pascapemilu maka ketiga pasal tersebut sudah waktunya untuk diamandemen

²⁹ Saldi Isra (2004) “Agenda Pembaruan Hukum: Catatan Fungsi Legislasi DPR”. *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 3-Tahun II, November 2004, hal. 71-72.

sedemikian rupa sehingga elite politik terpilih “dipaksa untuk selalu” mempublikasikan kebijakan negara kepada publik dan publik wajib diikutsertakan dalam setiap tahapan proses legislasi. Setidaknya ada 2 (dua) argumentasi yang mengharuskan elit terpilih untuk selalu terbuka atas semua kebijakan yang akan ditetapkan, yaitu:

Pertama, untuk meretas budaya feodal, yang menurut Eep Saefulloh Fatah, masih berakar kuat di masyarakat Indonesia hingga saat ini –yang cenderung menempatkan interaksi sosial antarmanusia secara vertikal– yang kemudian berinteraksi dalam kehidupan politik yang menempatkan posisi “atas” bagi elite politik dan posisi “bawah” bagi rakyat,³⁰ maka elite politik terpilih harus didorong untuk bergerak dari elitisme ke arah egalitarianisme. Tanpa dorongan demikian, maka posisi rakyat sebagai pemilik dan pemegang kedaulatan dalam negara tidak akan ada artinya.

Seperti yang diungkapkan Dahl, peran elite politik dalam era transisi sangat dominan karena dengan kekuasaan³¹ yang dimilikinya akan mempunyai pengaruh dan peluang yang lebih besar pada peristiwa-peristiwa politik. Transformasi elite yang mengarah pada konsolidasi demokrasi ini –mengikuti Larry Diamond– berlangsung dalam dua dimensi yaitu dimensi norma dan dimensi perilaku.³² Dengan demikian, perlu ada norma (hukum) sebagai ancangan untuk mengarahkan elite politik terpilih agar berperilaku egaliter dan kerakyatan.

³⁰ Abdul Kahar Badjuri (1998) “Kendala Demokratisasi di Indonesia Menyongsong Milenium Ketiga”. Dalam Erlangga et.al. (ed.) *Indonesia di Simpang Jalan: Reformasi dan Rekonstruksi Pemikiran di Bidang Politik, Sosial, Budaya, dan Ekonomi Menjelang Milenium Ketiga*. Mizan dan KAHMI –JAYA, Jakarta, hal. 68-70.

³¹ “Kekuasaan” (*power*) dalam budaya Jawa tradisonal menunjuk pada: “... *some thing concrete, homogeneous, constant in total quantity, and without inherent moral implications as such*”. Benedict R. O’G Anderson “The Idea of Power in Javanese Culture”. In Claire Holt (ed.) (1972) *Culture and Politics in Indonesia*. Cornell University Press, Ithaca and London, pp. 7-8. Hakikat kekuasaan dalam budaya Jawa ini juga dapat dibaca pada Franz Magnis-Suseno (2001) *Etika Jawa, sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijaksanaan Hidup Jawa*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 98-100.

³² Larry Diamond. (2003) *Developing Democracy Toward Consolidation*. Terjemahan Tim IRE Yogyakarta, IRE Press, Yogyakarta, hal. 85-86.

Kedua, jika rakyat hanya diikuti saja dalam pemilu, dan setelah elite terpilih kemudian rakyat tidak diikuti dalam pengisian celah di antara dua pemilu, jelas kadar kedaulatan rakyat sangat berkurang. Namun, jika rakyat tetap dilibatkan dalam pengisian celah di antara dua pemilu, maka dapat dikatakan bahwa kadar kedaulatan rakyat cukup besar bahkan dapat dikatakan kedaulatan masih berada di tangan rakyat meski elite telah dipilih untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Kahar Badjuri (1998) "Kendala Demokratisasi di Indonesia Menyongsong Milenium Ketiga". Dalam Erlangga et.al. (ed.) *Indonesia di Simpang Jalan: Reformasi dan Rekonstruksi Pemikiran di Bidang Politik, Sosial, Budaya, dan Ekonomi Menjelang Milenium Ketiga*. Mizan dan KAHMI –JAYA, Jakarta.
- Afan Gaffar (2004) *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Anis Ibrahim (2008) *Legislasi dan Demokrasi, Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*. In-Trans, Malang.
- Benedict R. O'G Anderson "The Idea of Power in Javanese Culture". In Claire Holt (edt.) (1972) *Culture and Politics in Indonesia*. Cornell University Press, Ithaca and London.
- Dahlan Thaib (2000) *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*. Liberty, Yogyakarta.
- Deliar Noer (1983) *Pengantar ke Pemikiran Politik*. Rajawali, Jakarta.
- Fareed Zakaria (2003) *The Future of Freedom*. Diterjemahkan oleh Ahmad Lukman (2004) *Masa Depan Kebebasan: Penyimpangan Demokrasi di Amerika dan Negara Lain*. Ina Publikatama, Jakarta.
- Franz Magnis-Suseno (1990) *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- *Etika Jawa, sebuah Analisa FalsafitentangKebijaksanaan Hidup Jawa*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Jazim Hamidi (2006) *Revolusi Hukum Indonesia, Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media, Yogyakarta.

- Jean Baechler (1995) *Democracy An Analytical Survey*. UNESCO, Paris. Diterjemahkan oleh Bern. Hidayat (2001) *Demokrasi: Sebuah Tinjauan Analitis*. Kanisius, Yogyakarta.
- Joseph Schumpeter (1952) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper. New York.
- Juanda (2004) *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Alumni, Bandung.
- Larry Diamond. (2003) *Developing Democracy Toward Consolidation*. Terjemahan Tim IRE Yogyakarta, IRE Press, Yogyakarta
- Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar (2003) *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Moh. Kusnardi dan Bintar R. Saragih (2005) *Ilmu Negara*. Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Pengantar Penerbit “Jalan Sesat Demokrasi Liberal dan Neoliberalisme. Dalam Coen Husain Pontoh (2005) *Malapetaka Demokrasi Pasar*. Resist Book, Yogyakarta.
- Rita Abrahamsen (2000) *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. Zed Book, New York
- Robert A. Dahl (1992) *Demokrasi dan Para Pengkritiknya, Jilid I*. Terjemahan A. Rahman. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Ronald Dworkin (2003) “The Moral Reading”. In Tom Campbell and Adrienne Stone (Ed.) *Law and Democracy*. Dartmouth Publishing Company-Ashgate Publishing Limited, Burlington
- S.P. Varma (1975) *Modern Political Theory*. Diterjemahkan oleh Yohanes Kristiarto SL (dkk.) (2007) *Teori Politik Modern*. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Suwoto Mulyosudarno (1997) *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

B. Jurnal, Makalah, Situs Internet

Amirmachmud (1984) "Demokrasi, Undang-Undang dan Peran Rakyat". *Prisma*, No. 8, LP3ES, Jakarta.

Collin Farrelly (2003) *Making Deliberative Democracy a More Practical Political Ideal*, European Journal of Political Theory 4 (2), Sage Publication LTD. London.

F Budi Hardiman. "Ruang Publik Politis: Komunikasi Politis dalam Masyarakat Majemuk" Dalam <http://www.duniaesai.com/komunikasi/kom1.htm>

Fatkhurohman (2002) "Tendensitas Pergeseran Kehidupan Demokrasi di Indonesia". *Widya Yuridika*, Vol. 10 No. 2, 2002, Fakultas Hukum Universitas Widyagama, Malang.

Muhammad Syihabuddin. "Demokrasi Liberal: Suatu Refleksi Teoritik". Dalam <http://syi-habasfa.wordpress.com/2007/03/15/demokrasi-liberal-suatu-refleksi-teoritik>

Philipus M. Hadjon (1999) "Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah". *Makalah* dalam Seminar Hukum Nasional "Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (Civil Society)". Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.

Saldi Isra (2004) "Agenda Pembaruan Hukum: Catatan Fungsi Legislasi DPR". *Jentera Jurnal Hukum*. Edisi 3-Tahun II, November 2004.

C. Media Massa

Kompas. 11 Pebruari 2009

Kompas. 12 Mei 2005.

Kompas. 15 September 2008.

Kompas. 19 Desember 2003.

Tempo. 24 April 2005.

MENYOAL KETENTUAN *PENAL/NON-PENAL* POLICY TENTANG DANA KAMPANYE DALAM MENCEGAH PRAKTIK KORUPSI PEMILU

(Analisis Perilaku Koruptif Parpol dan Caleg
Pasca Putusan MK tentang Pemberlakuan
Suara Terbanyak)

Oleh: Zulkarnain, SH. MH.¹

Abstract

Penal/non-penal policy on the fund for campaign in the 2009 Legislative General Election intended to anticipate any deviation in the general election, results in corruptive attitudes among some candidates of the legislative members. It is due to the fact that the sources and the uses of the fund for campaign should be reported to the political parties, while it is each candidates who are the doers of the campaign.

This condition is change when the Constitution Court determines that candidates may be elected if they get the most votes. As a result they should work very hard. The doers of the campaign are not centered on the political parties, but on themselves as the candidates of the legislative members. Even, they may do illegal actions such as money politic, misuse of authority/facility, deviation of the fund for campaign. The three types of deviations are called electoral corruption.

Keywords: *the fund for campaign, penal policy, corruptive attitudes, electoral corruption.*

A. Pendahuluan

Beberapa waktu yang lalu, Indonesian Corruption Watch

¹ Penulis adalah Dosen dan Ketua Bagian Pidana Fakultas Hukum Universitas Widyagagama Malang, juga aktif sebagai Dewan Ahli Jaringan Kerja Anti Korupsi Jawa Timur.

(ICW) mengemukakan adanya dugaan manipulasi laporan dana kampanye pada Pemilu Legislatif tahun 2009. Menurut berbagai diskusi publik yang penulis lakukan, hal itu terjadi karena tidak ada yang siap untuk menghadapi modus baru dalam korupsi pemilu. Ketidaksiapan tersebut diakibatkan adanya perubahan kerangka hukum Pemilu yang berlangsung sangat cepat. Beberapa pengamat hukum² menilai bahwa baik penyelenggara pemilu maupun masyarakat sipil tidak siap menghadapi konsekuensi perubahan sistem pemilu dengan mekanisme suara terbanyak seperti sekarang ini.

Penggunaan suara terbanyak dalam penentuan calon terpilih, telah mendorong calon anggota legislatif berkampanye sendiri dan mendanai biaya kampanye secara pribadi. Padahal, subyek hukum laporan dana kampanye sesuai undang-undang adalah Partai Politik (Parpol), bukan calon anggota legislatif (Caleg). Hal ini berbeda dengan sistem proporsional yang relatif lebih mudah mengawasi, karena yang jadi subyek kampanye adalah Parpol itu sendiri. Sehingga banyak Caleg yang melakukan segala cara –entah legal atau tidak– untuk bisa melakukan kampanye dengan maksimal dan mencari modal dana kampanye yang tentu saja telah mengabaikan etika politik dan norma hukum yang berlaku. Dalam kondisi inilah banyak praktik-praktik korupsi terjadi, terutama oleh calon-calon *incumbent* atau calon yang sebelumnya memiliki jabatan tertentu. Mereka baik dengan cara sembunyi-sembunyi atau bahkan dengan terang-terangan telah melakukan korupsi Pemilu.

Korupsi Pemilu

Korupsi Pemilu merupakan istilah baru untuk menjelaskan gejala korupsi pada pelaksanaan Pemilu. Korupsi dalam konteks Pemilu lebih luas makna dan penjelasannya dibandingkan dengan pengertian korupsi menurut Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Istilah ini sendiri lahir dari berbagai macam kajian atas pelanggaran dalam pembiayaan kampanye yang dilakukan

² Anonim, *Manipulasi Dana Kampanye, Modus Baru Korupsi Pemilu*, dalam okezone.com, Senin 25 Mei 2009

peserta Pemilu, khususnya bagi mereka yang menyanggah status *incumbent*. Meskipun demikian, tidak tertutup kemungkinan peserta kampanye Pemilu lainnya juga bisa melakukan praktek serupa.³

Dalam prakteknya, korupsi pemilu terdiri atas tiga bentuk.⁴ *Pertama*, penerimaan dana kampanye yang berasal dari sumber-sumber yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan maupun yang secara universal merupakan sesuatu yang secara nyata-nyata dianggap tidak boleh, karena menciptakan hubungan koruptif antara yang disumbang dan donatur. *Kedua*, penyalahgunaan fasilitas negara dan jabatan untuk keperluan atau tujuan kampanye (*abuse of power*). Bentuk penyalahgunaan jabatan ini bisa macam-macam, mulai yang paling sederhana sampai ke kategori korupsi menurut UU Tindak Pidana Korupsi. Misalnya, menggunakan kendaraan dinas untuk keperluan kampanye, mengerahkan pegawai negeri sipil atau bawahan (camat, lurah, pamong desa) untuk mendukung peserta pemilu tertentu, menyusun program populis seperti pembagian uang tunai kepada kelompok masyarakat tertentu pada menjelang dan saat kampanye hingga penggunaan dana APBD/APBN untuk pembiayaan kampanye. *Ketiga*, pembelian suara (*money politics*). Jika dikaitkan dengan isu dana kampanye, politik uang adalah bentuk ilegal dari pengeluaran dana kampanye. Artinya, dana kampanye peserta pemilu digunakan untuk kepentingan membeli suara pemilih maupun mempengaruhi penyelenggara pemilu untuk memanipulasi hasil pemilu, sesuatu yang sangat dilarang oleh UU Pemilu.

Perkembangan Kejahatan Politik

Perkembangan peradaban manusia ternyata tidak selamanya membawa perubahan ke arah yang lebih baik, tetapi

³ **Open Society Justice Initiative** dalam bukunya, *Monitoring Election Campaign Finance* (2005) menjelaskan bahwa yang disebut sebagai korupsi pemilu adalah praktik pendanaan kampanye --baik penerimaan maupun pengeluaran-- yang menciptakan hubungan koruptif antara penyumbang dan partai politik atau kandidat yang didukungnya maupun pola perilaku koruptif yang terjadi antara peserta pemilu dan pemilih (*voters*).

⁴ Harian Tempo, *Mengantisipasi Maraknya Korupsi Pemilu*, 2 April 2009

juga membawa perubahan terhadap perkembangan bentuk-bentuk kejahatan, dimana semakin manusia/masyarakat berkembang pesat, maka kejahatan pun ikut berkembang pesat pula. Perkembangan kejahatan tidak dapat dilepaskan dari perkembangan masyarakat itu sendiri. Demikian juga dengan pelaku politik (*in casu*: parpol) yang sebenarnya harus memberikan kontribusi positif bagi perkembangan suatu negara, terutama dalam bidang politik dan hukum, ternyata di sisi lain juga tidak jarang menciptakan dampak negatif, seperti perilaku koruptif, penyalahgunaan kekuasaan, praktik suap-menyuap (*money politics*), dan bentuk perbuatan lain yang merupakan kejahatan/tindak pidana pemilu.

Terhadap hal tersebut, maka hukum sebagai pengatur dan pengayom masyarakat (*law as a tool of social engineering*) haruslah memberi perhatian dan pengaturan terhadap aktivitas partai politik dan pelaku politik (caleg). Namun, perkembangan masyarakat dan partai politik yang begitu pesat dan cenderung tidak terkendali melahirkan perilaku politik semakin menyimpang. Akibatnya, hukum yang direpresentasikan sebagai sarana ampuh untuk menangkal kejahatan tidak bisa berbuat banyak untuk menghapus atau bahkan sekedar mengurangi kejahatan pemilu, karena hukum yang merupakan bentuk respon (yang sifatnya reaksi terhadap fenomena sosial) hampir selalu berada dibelakang kemajuan perkembangan masyarakat.

Soedjono Dirdjosisworo dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar, sebagaimana dikutip oleh Dwidja Priyatno pernah menyatakan bahwa *“Kejahatan sekarang menunjukkan bahwa kemajuan ekonomi juga menimbulkan kejahatan bentuk baru yang tidak kurang bahaya dan besarnya korban yang diakibatkannya. Indonesia dewasa ini sudah dilanda kriminalitas kontemporer yang cukup mengancam lingkungan hidup, sumber energi dan pola-pola kejahatan di bidang ekonomi seperti kejahatan bank, kejahatan komputer, penipuan terhadap konsumen berupa barang-barang produksi kualitas rendah yang dikemas indah dan dijajakan lewat advertensi*

secara besar-besaran dan berbagai pola kejahatan korporasi yang beroperasi lewat penetrasi dan penyamaran.”⁵

Kekuasaan partai politik dan arogansi elit politik yang amat luar biasa memiliki pengaruh besar bagi kehidupan orang, sejak kandungan hingga liang lahat. Kehidupan kita seolah-olah tidak bisa dilepaskan dari kontrol pelaku politik. Kejahatan partai politik yang dapat dikelompokkan sebagai kejahatan korporasi dapat menguras sumber daya alam, modal manusia, modal sosial, bahkan modal kelembagaan. Partai politik terkadang bisa menggerogoti fungsi dan kepercayaan terhadap pemerintah yang dibentuk secara demokratis. Korporasi lain merasa tidak rugi menghabiskan jutaan dolar AS dalam bentuk kontribusi kampanye, agar mendapat subsidi pemerintah, penghapusan utang dan pajak,⁶ dan bentuk persekongkolan jahat lainnya melalui partai politik dan calon anggota legislatif. Artinya kejahatan partai politik dan caleg sudah menjadi hal yang sangat menakutkan. Dan ini seolah-oleh tidak mendapat kontrol yang ketat dari pelaksana pemilu.

Sebagai sebuah mekanisme, Pemilu sebenarnya diharapkan dapat dilaksanakan secara bebas dan setara (*free and fair*), di mana sistem pemilu menjamin hak-hak individu dan adanya sistem kontrol bagi manajemen pelaksanaan pemilu. Pemilu akan dinilai berhasil apabila terdapat penerimaan dari seluruh partisipannya (partai politik dan/atau kandidat) secara bulat (*legitimate*) dan mengikat (*binding*) tanpa ada sengketa-sengketa dan aduan terkait dengan penyimpangan-penyimpangan pemilu (baik pelanggaran administratif maupun tindak pidana pemilu).⁷

⁵ Dwidja Priyatno, ***Kebijakan Legislasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia***, CV. Utomo, Bandung, 2004, hal. 1 *selengkapnya baca juga* Seodjono Dirdjosisworo, ***Hukum Pidana Indonesia dan Gelagat Kriminalitas Masyarakat Pasca Industri***, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada FH. UNPAR, Bandung, 1991 hal. 10

⁶ Dwidja Priyatno, ***Rancangan KUHP Tidak Mengatur Sanksi untuk Korporasi***, artikel diakses dari <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2005/1005/01/1102.htm> tanggal 26 Oktober 2005

⁷ Fahmi Badoh dan Djani, ***Korupsi Pemilu***, Indonesia Corruption Watch, 2007, hal. 8 sebagaimana juga mengadopsi dari Goodwin-Gill, 1994, hal. 12-14 dan 87

Namun sangat disayangkan, Pemilu 2009 yang diharapkan akan jauh lebih baik dari Pemilu tahun-tahun sebelumnya, masih menimbulkan berbagai kekecewaan terutama terkait dengan pemantauan pelanggaran dana kampanye dan indikasi adanya korupsi Pemilu yang dilakukan oleh Parpol dan Caleg. Hal ini terkait dengan dugaan banyaknya manipulasi sumber keuangan Parpol dan Caleg yang sungguh sangat sulit terkontrol.

B. Polemik Terkait *Penal/Non-Penal Policy* tentang Dana Kampanye pada Pemilu Legislatif 2009

Politik Hukum Pidana

Berbicara *penal* dan *non-penal policy* tidak bisa lepas dari kajian tentang politik hukum, terlebih apabila yang dibahas adalah hukum politik. Politik hukum adalah kebijakan politik yang menentukan peraturan hukum apa yang seharusnya berlaku dalam mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁸ Dalam hal ini, hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.⁹

Politik hukum merupakan suatu kebijakan dalam tataran makro, sedangkan politik hukum pidana (*penal policy*) merupakan kebijakan dalam tataran mikro. Politik hukum pidana sebagai suatu upaya penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana penal yaitu hukum pidana. Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana merupakan bagian dari strategi dari kebijakan kriminal. Oleh karena itu, kebijakan penanggulangan kejahatan (termasuk kejahatan korporasi) harus dikaji secara integral dari sisi kebijakan kriminal (*criminal policy*) yang secara luas juga merupakan bagian integral dari kebijakan sosial (*social policy*).

⁸ Solly Lubis, *Serba-serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hal 49

⁹ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hal. 1-2

Politik kriminal atau kebijakan kriminal (*criminal policy*) adalah usaha rasional untuk menanggulangi suatu kejahatan (termasuk korupsi pemilu). Politik kriminal ini merupakan bagian tidak terpisahkan dari kebijakan penegakan hukum dalam arti luas (*law enforcement policy*). Dan keduanya, yaitu *criminal policy* dan *law enforcement policy* merupakan bagian dari kebijakan sosial (*social policy*), yakni suatu upaya dari masyarakat atau negara untuk meningkatkan kesejahteraan warganya.¹⁰

Marc Ancel¹¹ juga memberi definisi bahwa "*Criminal policy as the rational organization of the control of crime by society* (kebijakan penanggulangan kejahatan adalah upaya rasional secara resmi dari masyarakat dalam mengontrol terjadinya kejahatan)." Hofnagels kemudian mempertegas definisi tersebut dengan menyatakan bahwa "*Criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime* (bahwa kebijakan kriminal merupakan upaya organisasional sebagai rekasi masyarakat terhadap kejahatan)."¹²

Kebijakan kriminal ini, disamping dapat dilakukan secara represif melalui sistem peradilan pidana (pendekatan penal) juga dapat dilakukan dengan sarana non penal dengan berbagai usaha pencegahan tanpa harus menggunakan sistem peradilan pidana (misalnya usaha penyehatan mental masyarakat, penyuluhan hukum penerapan hukum perdata dan administrasi, dan sebagainya).¹³

Criminal policy, apabila dilakukan dengan menggunakan sarana penal (*penal policy*), maka titik beratnya harus diarahkan bagaimana memungkinkan peraturan-peraturan pidana positif

¹⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hal. 1

¹¹ Marc Ancel, *Social Defence: A Modern Approach to Criminal Problems*, Routledge & Kegan Paul, London, 1965, p. 209 dalam Barda N. Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditia Bhakti, Bandung, 1996, hal. 2

¹² G.P. Hofnagels, *The Other Side of Criminology*, 1969, p. 57 dalam Barda Nawawi Arief, 1996, *Loc.Cit.*

¹³ Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hal. 182

dapat dirumuskan lebih baik (sebagai petunjuk bagi legislator) dan bagaimana peraturan tersebut dapat ditegakkan secara baik pula (pedoman bagi penegak hukum). Dengan demikian, *penal policy* pada intinya adalah bagaimana hukum pidana dapat dirumuskan dengan baik dan memberikan pedoman kepada pembuat undang-undang, kebijakan aplikasi, dan pelaksanaan hukum pidana. Sehingga dengan *penal/non-penal policy* yang baik, maka sangat dimungkinkan praktik penyiasatan kejahatan pemilu dapat dicegah.

Dengan demikian, apabila penanggulangan korupsi pemilu hendak dilakukan dengan menggunakan *penal policy*, maka hal itu harus dilakukan dengan serius dan sadar akan semua faktor yang dapat menghambat dan mendukung kebijakan tersebut. Artinya, memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi tindak pidana pemilu (seperti korupsi pemilu) benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana dalam kenyataannya. Oleh karena itu proses kriminalisasi korupsi pemilu (yang meliputi praktik *money politics*, penyalahgunaan jabatan, dan penyimpangan dana kampanye) harus terus dievaluasi. Karena kebijakan hukum pidana yang tidak terintegrasikan dengan kebijakan lainnya, seperti *social policy*, *social defence policy*, *social welfare policy*, *law enforcement policy* dan *criminal policy*, justru bisa menjadi kriminogen (faktor penyebab terjadinya kriminalitas) baru yang justru tidak bisa ditanggulangi oleh aturan hukum itu sendiri.

Ketentuan Dana Kampanye

Dalam Pasal 34 Undang-undang No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik disebutkan bahwa sumber keuangan partai dapat berasal dari anggota partai, pihak luar (individual maupun badan hukum), serta APBN/APBD. Sumbangan anggota tidak diatur berapa batasannya dan di sinilah dana siluman bisa masuk ke kas Parpol. Kemudian dalam Pasal 35 disebutkan bahwa sumbangan perorangan luar partai bisa sampai Rp 1 Miliar, sedangkan perusahaan bisa sampai Rp 4 Miliar. Yang tidak jelas dalam UU Parpol ini adalah laporan keuangan partai politik yang diserahkan kepada AD/ART Parpol, dimana tidak

ada laporan keuangan kepada publik. Selain itu, Parpol peserta Pemilu juga mempunyai hak untuk menggaet dana kampanye dari sumbangan yang berasal dari partai, calon anggota DPR/DPRD dan pihak lain (perorangan luar partai dan badan hukum) yang jumlahnya tidak kecil, yaitu Rp 1 Miliar untuk perorangan luar partai dan Rp 5 Miliar untuk badan hukum/perusahaan. Sementara sumbangan yang berasal dari partai sendiri serta calon anggota DPR/DPRD tak ada batasannya, dan di sini lagi-lagi dana siluman bisa masuk ke dana kampanye.¹⁴

Hal ini karena laporan keuangannya juga tidak jelas, walaupun ada ketentuan harus disampaikan kepada KPU dan harus diaudit. Pelacakan di KPU membuktikan bahwa lembaga ini tak berdaya melihat *non-compliance* dari partai politik dalam soal keuangan. Jika demikian, maka praktik *money politics* yang terjadi saat ini akan menjadi sumber korupsi di masa depan. Karena semua sumbangan politik yang diberikan dari pihak lain tersebut bukanlah donasi gratis, melainkan harus dibayar dalam berbagai bentuk di kemudian hari. Sehingga, bisa jadi utang partai politik dan anggota DPR/DPRD yang terpilih nanti bukan lagi kepada konstituen saja, tetapi juga kepada pemberi sumbangan (*special interest groups*) yang memang piawai melakukan lobi, seperti yang kita saksikan di negara maju, seperti Amerika dan Jepang. Pada titik inilah, menurut Todung Mulya Lubis, kedaulatan pemilih telah terpangkas oleh korupsi politik yang dilakukan para kontestan Pemilu.

Sedangkan pengaturan dana kampanye terdapat dalam Pasal 129-140 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 129 ayat (2) menyebutkan bahwa sumber dan batasan sumbangan dana kampanye dalam pemilu DPR dan DPRD, yaitu dari partai politik, calon anggota DPR dan DPRD dari partai politik yang bersangkutan, dan sumbangan dari pihak lain yang sah menurut hukum. Sumbangan dari pihak lain juga diperbolehkan untuk dana kampanye pemilu anggota DPD. Untuk sumbangan dari pihak eksternal ini, UU memberikan batasan jumlah maksimal.

¹⁴ Todung Mulya Lubis, *Korupsi Politik dan Pemilu*, Transparency International Indonesia, 2009 hal. 2

Sumbangan dari pihak eksternal untuk kampanye pemilu anggota DPR dan DPRD dibatasi masing-masing maksimal Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) untuk sumbangan dari perseorangan dan Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) untuk sumbangan dari kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah. Sementara itu, jumlah maksimal sumbangan dana kampanye pemilu anggota DPD dibatasi masing-masing Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) untuk sumbangan dari perseorangan dan Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) untuk sumbangan dari kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah (Pasal 131). Selain itu, sumbangan dari pihak luar untuk partai peserta pemilu dan calon anggota DPD harus disertai catatan yang jelas mengenai identitas pemberi sumbangan.

Secara umum sanksi terhadap pelanggaran dana kampanye dalam UU ini relatif lebih berat dibandingkan UU Pemilu sebelumnya. Pemberi atau penerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 bulan dan paling lama 24 bulan dan denda paling sedikit Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Sementara itu, pemberian keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 bulan dan paling lama 24 bulan dan denda paling sedikit Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Catatan Kritis terhadap Pengaturan Dana Kampanye

Aturan mengenai sumber dan batasan sumbangan dana kampanye dalam UU No. 10 Tahun 2008 mengandung dua kelemahan yang cukup mendasar. *Pertama*, berbeda dengan sumbangan dari pihak eksternal yang diatur batasan jumlah maksimalnya, sumbangan dari partai atau kandidat tidak dibatasi sama sekali. Ketiadaan batasan sumbangan pihak internal menyebabkan kandidat dan parpol menjadi pundi uang tidak terkontrol. Hal ini mengesampingkan prinsip *equal opportunity* dalam pemilu dan cenderung menguntungkan kandidat yang kaya-raja atau partai-partai yang memiliki dana

besar. Selain itu, dalam konteks pelembagaan partai, ketiadaan pengaturan sumbangan internal ini memberikan keleluasaan bagi bertahannya oligarki di internal partai. UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik juga tidak mengatur sumbangan dana kampanye dari internal partai. *Kedua*, batasan sumbangan untuk pihak eksternal perseorangan mencapai Rp 1 miliar atau naik lima kali lipat dari batasan sumbangan pada Pemilu 2004. Tingginya batas sumbangan ini bisa memicu kooptasi terhadap partai.

Selain mengatur jumlah maksimal sumbangan yang dapat diterima, UU ini juga mengatur mengenai sumber dana kampanye yang dilarang. Peserta pemilu dilarang menerima sumbangan yang berasal dari: pihak asing; penyumbang yang tidak jelas identitasnya; pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah; atau pemerintah desa dan badan usaha milik desa. Jika menerima sumbangan yang dilarang dalam UU Pemilu, peserta pemilu tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPU serta menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye berakhir.

Dibandingkan UU Pemilu 2003, hampir tidak ada perubahan mengenai sumber sumbangan yang dilarang, kecuali ada penambahan mengenai pemerintah desa dan badan usaha milik desa. Ini barangkali termasuk untuk mencegah mengalirnya dana-dana yang disalurkan hingga ke tingkat desa kepada partai-partai atau kandidat. Dari segi pelaporan atas dana yang diterima juga tetap dua minggu atau 14 hari. Peserta pemilu yang terbukti menerima sumbangan dan/atau bantuan yang dilarang dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 bulan dan paling lama 36 bulan dan denda paling sedikit Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Di luar pembatasan penerimaan dan pengeluaran kampanye, partai politik atau kandidat peserta pemilu harus mempertanggungjawabkan dana kampanye yang mereka kelola secara terbuka. Tanpa hal tersebut, batasan-batasan yang dibuat akan menjadi sia-sia, karena pelanggaran demi pelanggaran

akan terjadi tanpa ada konsekuensi yang harus dihadapi peserta pemilu.

UU No. 10 Tahun 2008 mengancam partai politik peserta pemilu pada setiap tingkatan atau calon anggota DPD yang tidak menyampaikan laporan awal dana kampanye kepada KPU/KPUD sampai batas waktu yang ditentukan dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai peserta pemilu pada wilayah yang bersangkutan. Sedangkan partai politik peserta pemilu pada setiap tingkatan atau calon anggota DPD yang tidak menyampaikan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU sampai batas waktu yang ditentukan dikenai sanksi berupa tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan DPD menjadi calon terpilih.

Ada beberapa hal positif menyangkut pertanggungjawaban dana kampanye dalam UU No. 10 Tahun 2008.¹⁵ *Pertama*, dana kampanye pemilu berupa uang ditempatkan pada rekening khusus dana kampanye parpol peserta pemilu atau calon anggota DPD yang bersangkutan pada bank. Dana kampanye pemilu dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus yang terpisah dari pembukuan keuangan partai politik, yang dimulai sejak 3 hari setelah parpol ditetapkan sebagai peserta pemilu dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. Parpol peserta pemilu sesuai dengan tingkatannya dan calon anggota DPR memberikan laporan awal dana kampanye Pemilu dan rekening khusus dana kampanye kepada KPU/KPUD paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye dalam bentuk rapat umum. Laporan dana kampanye parpol peserta pemilu dan calon anggota DPD yang meliputi penerimaan dan pengeluaran disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama 15 hari sesudah hari/tanggal pemungutan suara.

¹⁵ Wawan Ichwanuddin, *Transparansi dan Akuntabilitas Dana Kampanye dalam PEMILU 2009*, dalam media online Jumat, 27 Maret 2009. hal. 3

Kedua, peserta pemilu juga harus mencatatkan dua sisi, baik penerimaan maupun pengeluaran. Ini diperlukan untuk mengontrol kewajaran dana yang dilaporkan, terutama komparasi dana kampanye yang dibelanjakan dengan dana yang diterima partai. Rincian pengeluaran harus dihitung sesuai harga pasar. Ketiga, semua bentuk dana kampanye harus dicatat, dilaporkan, dan diaudit. Dana kampanye pemilu yang berupa barang atau jasa juga harus dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar berlaku saat sumbangan tersebut diterima.

Meskipun demikian, UU Pemilu ini masih belum mampu membuat pengaturan yang memungkinkan dicegahnya berbagai permasalahan dana kampanye dalam pemilu-pemilu sebelumnya. Partai politik dan KPU tidak siap membuat pembukuan dan standar pembukuan. Hal ini menyulitkan partai, karena aturan terkait pencatatan, pelaporan dan audit dana kampanye oleh KPU sangat terlambat. Banyak transaksi kampanye juga luput dari pencatatan, terutama mengingat panjangnya masa kampanye, yaitu 9 bulan. Sementara itu, akuntan publik diperkirakan akan mengalami kesulitan untuk melakukan audit. Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU/KPUD paling lama 30 hari sejak diterimanya laporan. KPU/KPUD memberitahukan hasil audit dana kampanye paling lama 7 hari setelah KPU/KPUD menerima hasil audit dari kantor akuntan publik dan mengumumkan hasilnya kepada publik paling lambat 10 hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan. Pencatatan parpol buruk dan pedoman audit yang tidak siap tepat waktu akan menyebabkan dana kampanye (hampir pasti) tidak dapat diaudit. Selain itu, yang bisa jadi akan menjadi masalah yang paling serius, ketidaksesuaian antara model pertanggungjawaban dana kampanye dengan sistem pemilu yang berlaku. Bagaimanapun, pengaturan dana kampanye seharusnya terkait dengan sistem politik dan sistem pemilu.

C. Perilaku Koruptif dan Akar-akar Kriminogen Praktik Korupsi Pemilu dalam Ketentuan Dana Kampanye

Faktor-faktor Pemicu Korupsi Pemilu

Putusan MK pada 23 Desember 2009, yang merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, telah menyatakan

dalam diktum putusannya bahwa penentuan calon yang ditetapkan sebagai calon terpilih pada Pemilu Legislatif tahun 2009 adalah berdasar pada perolehan suara terbanyak masing-masing calon. Sehingga siapa yang akan ditetapkan menjadi calon anggota legislatif periode 2009-2014 adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak.

Dengan demikian, maka pemilu legislatif 2009 menunjukkan ketidakkonsistenan yang serius. Dimana, pengaturan pemilu legislatif yang awalnya berbasis parpol (dimana dana kampanye dikelola, dicatat, dan dilaporkan oleh partai politik), ternyata tidak bisa mengakomodir dan menjadi alat kontrol bagi pelaku kampanye yang sudah berbasis calon legislatif. Dengan demikian, Putusan MK yang mengabulkan permohonan uji materil penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak untuk suara terbanyak dalam UU No. 10 Tahun 2008 tersebut, telah menimbulkan kerumitan dalam hal pencatatan dan pelaporan dana kampanye.

Terbukanya kesempatan untuk menjadi calon terpilih tanpa harus memperhitungkan lagi nomor urut pencalonan, para calon akan memaksimalkan kampanye mereka. Selain partai politik, yang memang memiliki organ khusus pemenangan pemilu, para calon juga ikut membentuk tim dan dana kampanye sendiri. Inilah yang menjadi titik tolak munculnya perilaku koruptif dari masing-masing Parpol dan Caleg, dengan cara memanfaatkan kelemahan aturan dalam UU yang tidak dapat menjangkau calon anggota legislatif. Hal ini juga didasarkan pada pengalaman Pilpres dan Pilkada yang berbasis kandidat, parpol hanya menjadi kendaraan politik para calon dan cenderung pasif dalam pengelolaan kampanye. Pengelolaan dana kampanye lebih terfokus di kandidat, akan tetapi tidak dapat diproses secara hukum karena penanggungjawab dana kampanye ada di partai politik. Sementara pencatatan dana kampanye di tingkatan partai politik tidak akan mendeskripsikan dana kampanye yang sebenarnya dimiliki atau digunakan oleh Caleg. Sehingga dana kampanye yang ada pada masing-masing Caleg tidak dapat terkontrol.

Partai politik banyak yang menyiasati dengan membiarkan caleg-calegnya untuk mengumpulkan dana kampanye sebanyak

mungkin dan tidak mengawasi penggunaannya, asalkan untuk memenangkan pemilu. Sementara para caleg menilai, bahwa dengan suara terbanyaklah yang bisa menjadikan dirinya terpilih menjadi anggota legislatif. Maka terjadilah persaingan yang tidak sehat di internal partai politik itu sendiri, yang secara tidak langsung memaksa para caleg untuk mempraktikkan cara-cara ilegal demi kemenangan dirinya.

Maka kemudian muncul tindakan-tindakan yang merupakan bentuk korupsi pemilu, seperti *money politics*, penyalahgunaan wewenang, penyalahgunaan fasilitas jabatan, manipulasi dana kampanye, dan praktik koruptif lainnya. Bahkan beberapa kasus korupsi tersebut dilakukan oleh beberapa anggota legislatif periode 2004-2009.

Putusan MK juga telah membawa pengaruh terhadap aspek yuridis UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif, khususnya pada pengaturan dana kampanye. Sebagaimana diketahui, bingkai regulasi dana kampanye dalam UU Pemilu Legislatif menempatkan partai politik sebagai peserta pemilu. Sementara itu, calon legislator merupakan bagian dari partai politik. Secara faktual calon legislator adalah peserta pemilu bersama-sama partai politik dan calon anggota DPD. Masalahnya, yang tidak diantisipasi adalah tidak adanya kewajiban sama sekali pelaporan dana kampanye bagi calon legislator.¹⁶

Kombinasi antara pertarungan yang kian tinggi antar calon legislator dan ketiadaan kewajiban pertanggungjawaban dana kampanye bagi calon legislator membuka peluang lebar bagi penyalahgunaan dana kampanye. Jika praktek pemberian uang atau materi lainnya dalam pemilu dilihat sebagai pengeluaran dana kampanye, politik uang adalah pelanggaran terhadap aturan dana kampanye. Kekosongan hukum dalam konteks aturan dana kampanye calon legislator inilah yang meningkatkan praktek politik uang dalam pemilu legislatif 2009.

Pada konteks ini, Emile Durkheim menilai bahwa terjadinya kejahatan karena adanya kondisi *normlessness* (kekosongan

¹⁶ Adnan Topan Husodo, *Pergeseran Praktek Politik Uang*, Koran Tempo, 3 Juni 2009

norma) yang merupakan akibat dari struktur sosial yang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Menurut Durkheim, penjelasan tentang perbuatan salah manusia tidak terletak pada diri individu, tetapi terletak pada kelompok dan organisasi sosial, di mana dalam konteks ini terjadi kondisi yang *anomie* atau hancurnya keteraturan sosial sebagai akibat dari hilangnya patokan-patokan nilai-nilai.¹⁷

Meski berlatar pemikiran yang berbeda dengan Durkheim, Robert Merton memandang ada sebab lain kenapa terjadi anomie, yang menurutnya, "*Anomie does not result simply from the unregulated goals that Durkheim discussed, then, but rather from a faulty relationship between goals and the legitimate means of access to them. The problems is a combination of shared success goals and the limited means for their attainment*".¹⁸

Kasus dugaan suap yang diterima anggota Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN), Komisi V Dewan Perwakilan Rakyat, Abdul Hadi Djamal,¹⁹ hal ini menurut Arbi Sanit dilakukan *walau partai sudah teken pakta antikorupsi, dia terpaksa melakukan karena kebutuhan untuk menang*.²⁰

Sistem suara terbanyak adalah mekanisme baru dalam Pemilihan Umum di Indonesia. Sistem ini mengatur mekanisme untuk meraih kursi di Parlemen, dimana hanya calon yang meraih suara paling banyak dialah yang berhak duduk sebagai anggota

¹⁷ Topo Santoso dan Eva A. Zulfa, *Kriminologi*, Rajawali Press, Jakarta, 2003, hal. 59

¹⁸ John Hagan, *Modern Criminology: Crime, Criminal, Behavior, and Its Control*. McGraw-Hill Book Company, Toronto, 1987, hal. 192-193, bandingkan juga dengan Larry J. Siegel, 1989. *Criminology*. West Publishing Company, Los Angeles- San Fransisco, 1989, hal. 168

¹⁹ Abdul Hadi Jamal adalah anggota DPR hasil Pemilihan Umum 2004 periode 2004-2009, yang maju lagi menjadi calon anggota dewan pada pemilihan umum 2009 di Daerah Pemilihan I Provinsi Sulawesi Selatan. Namun di tengah jalan, dia ditangkap penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi karena diduga menerima suap proyek pembangunan dermaga dan pelabuhan, yang kemudian (menurut kabar di media) diduga pula ada kaitannya dengan pengumpulan dana kampanye untuk kepentingan pemenangan dirinya dalam pemilu legislatif 2009.

²⁰ Pendapat Arbi Sanit ketika diwawancarai media massa di Dewan Perwakilan Daerah, Senayan, Rabu 4 Maret 2009.

legislatif. Tingginya biaya yang diperlukan untuk kampanye dinilai ikut menjadi akar-akar kriminogen atas terjadinya korupsi pemilu dengan melipatgandakan kebutuhan dana kampanye bagi para calon legislator tiap kali turun ke daerah pemilihan tanpa harus melaporkannya sebagai biaya kampanye.

Sistem suara terbanyak mendorong para caleg untuk bersaing dengan optimal termasuk dengan caleg yang berasal dari sesama partai. Akibatnya persaingan lebih berat, baik dari segi tenaga maupun biaya. Kalau dulu para caleg *incumbent* yang biasanya mendapat nomor urut atas (nomor jadi) tidak perlu terlalu bekerja keras, maka lain halnya dengan pemilu 2009. Para caleg dituntut untuk intensif turun ke lapangan mencari dukungan pemilih yang artinya juga harus mempunyai dana besar. Keperluan dana yang besar tersebut diperparah dengan masih adanya partai yang mempraktikkan syarat pemberian uang untuk menduduki satu kursi caleg, bahkan gaji mereka dipotong untuk partai jika terpilih nanti. Semua itu memicu perilaku koruptif caleg atau anggota legislatif untuk melakukan korupsi pemilu.

Teten Masduki menjelaskan bahwa model kampanye *clientelistic*, dengan iming-iming materi dan bentuk varian lainnya (*direct payment*) untuk menarik simpati pemilih secara perorangan atau kelompok kecil dalam masyarakat, tampak amat dominan dalam kampanye Pemilu 2009 ketimbang bentuk kampanye *programmatic policy*. Hal tersebut dikarenakan sebagian besar parpol miskin gagasan atau ideologi berhadapan dengan pemilih irasional yang menginginkan pembayaran langsung karena alasan kemiskinan atau kapok bertubi-tubi ditipu janji-janji politik. Dari sisi korupsi, model kompetisi *clientelistic* akan memberikan tekanan besar terhadap penyimpangan dana publik dan kian memperkuat struktur korupsi. Hal itu mulai dari bentuk penggunaan dana dan sarana publik untuk memperluas basis pendukung pada saat pemilu (*pork-barrel spending*), alokasi program pemerintah ke basis konstituen partai (*allocational policies*), hingga melanggengkan relasi patronase politik dan bisnis.²¹

²¹ Teten Masduki, *Korupsi dan Pemilu*, Transparency International Indonesia, 6 April 2009

Sebenarnya sejak era reformasi, sistem akuntabilitas politik kita secara kerangka hukum telah memadai, lewat pengaturan dana parpol dan dana kampanye yang mengacu kepada standar universal. Yang pokok ada pembatasan nilai donasi, transparansi, dan kewajiban audit publik. Namun faktanya, ketaatan parpol terhadap aturan dana politik masih rendah, dan KPU seperti tidak berdaya terhadap berbagai penyimpangan yang terjadi secara kasatmata. Kini, keadaannya jauh lebih parah karena aturan dana kampanye menjadi tidak efektif saat kampanye dilakukan secara individual oleh para calon, bukan melalui partai sebagaimana mestinya.

Lebih parah lagi, pimpinan KPU sempat membuat diskresi tentang batas donasi dana kampanye, yaitu batas maksimal sumbangan per transaksi bukan setahun sebagaimana lazimnya. Dengan begitu, batas donasi kampanye, yang untuk perorangan maksimal Rp 1 miliar dan perusahaan Rp 5 miliar, menjadi tidak terbatas jumlahnya. Padahal, pembatasan dana politik (parpol dan kampanye) sejatinya guna mencegah korupsi politik (*state capture*) dengan membebaskan kandidat, partai, dan calon terpilih dari pengaruh yang tidak diinginkan dari kontributornya.²²

Namun dibalik itu semua, fenomena perilaku pemilih yang sudah cenderung permisif dan melagalkan praktik korupsi pemilu dengan cara terlibat atau melibatkan diri dalam praktik-praktik politik kotor tersebut, juga menjadi akar-akar kriminogen yang sangat berpengaruh terhadap munculnya perilaku koruptif Parpol dan Caleg. Karena seperti dikemukakan dalam berbagai kajian kriminologi, bahwa suatu kejahatan sulit terjadi tanpa ada peran (tanpa sadar) dari korban dan masyarakat.

²² *Ibid.* lihat pula Nassmacher, 2001. bahkan Schaffer (2007), dalam buku *Election for Sale*, mengingatkan kita bahaya politik uang dalam mobilisasi pemilu, yaitu (1) hasil pemilu tidak legitim (*illegitimate outcomes*); (2) politisi yang terpilih bisa jadi tidak memiliki kualitas untuk menjalankan pemerintahan, bahkan bisa mendaur ulang politisi korup (*bad selection*); (3) melanggengkan pelayanan yang bersifat clientelistic ke konstituen (*wrong incentive*); (4) kualitas perwakilan merefleksikan dari mereka yang dibayar, tidak berdaya dan miskin (*skewed representation*); (5) menghalalkan sumber-sumber dana kotor (kriminalisasi politik).

D. Reformulasi Kebijakan dalam Penanggulangan Praktik Korupsi Pemilu

Dalam menilai integritas hasil pemilu, politik uang, dan pendanaan politik sebagai bentuk korupsi pemilu, seharusnya menjadi perhatian serius, sama dengan perhatian yang diberikan pada penilaian mekanisme tahapan pemilu oleh KPU. Mengacu pada standar *Ethical and Professionals Administration of Elections* yang dikeluarkan *Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*, pasal politik uang dan manipulasi pendanaan politik seharusnya menjadi penjabaran dari asas setara (*fairness*) yang merupakan dasar dalam menilai legitimasi sebuah pemilu. Hal ini penting karena partai politik yang menjadi peserta pemilu tidak berangkat dari titik awal yang sama. Partai lama akan cenderung mendominasi pengaruh di dalam pemilu karena memiliki pundi uang lebih gemuk dibandingkan dengan partai-partai baru.²³

Memang, hubungan antara uang dan politik menjadi salah satu masalah serius bagi pemerintahan demokratis. Penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas, sebagai salah satu instrumen demokrasi yang paling penting, selalu membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Ini dirasakan terutama oleh negara-negara yang tengah mengalami proses transisi menuju demokrasi, dimana banyak hal berubah, seperti meningkatnya jumlah peserta pemilu. Di luar anggaran yang disediakan oleh negara untuk penyelenggaraan pemilu, persaingan yang semakin ketat memaksa partai-partai untuk membelanjakan lebih banyak uang guna meraih dukungan pemilih.

Sementara perilaku pemilih tidak lagi seperti pada zaman Orde Baru, dimana masyarakat disugahi praktik demokrasi semu dan cenderung dipaksa dalam keseragaman perilaku memilih. Pada era pasca reformasi ini, masyarakat pemilih justru secara tidak langsung mampu mengendalikan dan memanfaatkan (secara negatif) partai politik dan para calon legislatif, yang memaksa para pemain politik untuk lebih kreatif dalam menarik

²³ Indonesia Corruption Watch, *Memantau Korupsi Pemilu*, ICW dan Tifa Fondation, Jakarta, 2009, hal. 17 bandingkan juga dengan Pfeiffer, 2004, hal. 76

simpati pemilih. Dan dalam kenyataannya banyak partai politik dan calon legislatif yang harus melakukan praktik membeli suara pemilih (*money politics*) untuk mendapat dukungan pemilih. Hal ini semakin diperparah dengan perilaku sebagian besar pemilih yang tidak hanya terikat pada akat jual-beli suara tersebut, melainkan sudah melihat pada siapa dan parpol mana yang bisa membeli lebih mahal, itulah yang akan didukung.²⁴ Perilaku pemilih yang sudah permisif terhadap praktik korupsi pemilu ini harus menjadi perhatian yang serius dalam pengaturan sistem politik dan penyelenggaraan Pemilu yang akan datang.

Jika masalah dana politik ini tidak diatur sedemikian rupa, maka upaya konsolidasi demokrasi akan sulit diwujudkan. Tanpa *fairness*, kompetisi yang terbangun akan lebih bersifat prosedural dan lemah dalam hal substansi. Pemilu hanya akan menjadi bagian dari sebuah rutinitas pergantian kekuasaan, atau bahkan tidak salah jika disebut bahwa Pemilu hanya sekedar upacara pemilihan calon Koruptor. Kecurangan-kecurangan yang terjadi akan menimbulkan sinisme publik terhadap proses politik, yang akan menjadi ancaman bagi masa depan demokrasi itu sendiri.

Berdasarkan pemikiran di atas, diperlukan pengaturan yang memaksa semua aktor politik bersikap transparan dan akuntabel dalam hal dana politik, terutama yang digunakan untuk kegiatan kampanye pemilu. Setidaknya ada dua alasan mengapa pendanaan politik, khususnya dana kampanye harus diatur sedemikian rupa. *Pertama*, pengaturan ini ditujukan untuk mewujudkan persaingan yang setara (*equal opportunity*) di antara peserta pemilu. Perebutan kekuasaan dalam demokrasi bukanlah sebuah ruang persaingan yang bebas secara mutlak, yang mengabaikan prinsip kesetaraan. *Kedua*, pengaturan dana politik ini ditujukan untuk menciptakan sebuah sistem yang jujur, dimana partai ataupun kandidat dapat berpartisipasi dan berperilaku secara transparan dan akuntabel terhadap masyarakat.

²⁴ Baca juga kajian perilaku pemilih yang ditulis oleh Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Pemilih 1955-2004*, PusdeHAM-Eureka, Surabaya, 2006, hal. 189 dst.

Pengaturan ini juga menuntut partai dan kandidat untuk transparan dalam soal pengumpulan dan pembelanjaan uang mereka. Buruknya pengaturan dana kampanye membawa konsekuensi meningkatnya resiko terbentuknya pemerintah yang korup pasca pemilu. Dana kampanye partai dan kandidat diperoleh dari sumbangan pihak internal dan eksternal, baik besar maupun kecil. Para penyumbang ini tentu saja memiliki alasan tertentu saat mereka menyumbangkan uang mereka untuk kampanye partai atau kandidat tertentu, tak terkecuali harapan untuk mendapatkan keuntungan material dari partai atau kandidat yang didukungnya, antara lain melalui pemberian pekerjaan yang bersumber dari anggaran negara, penunjukan dalam pengisian jabatan potensial, dan sebagainya. Dengan demikian, pengaturan ini diperlukan untuk mencegah korupsi (*investive corruption*) dengan membatasi partai atau kandidat dari kooptasi donatur/penyumbang.

Merujuk pada berbagai persoalan yang pernah atau potensial akan terjadi pada Pemilu 2009, ada beberapa hal yang perlu diakomodir dalam pengaturan dana kampanye yang akan datang:

1. Pengaturan sumber dana kampanye harus mencakup sumber eksternal dan internal, baik dari segi jumlah maupun pencatatannya. Ini untuk mencegah kooptasi partai oleh kelompok-kelompok yang kuat secara finansial. Aturan ini diharapkan dapat menggugah kepedulian publik terhadap persoalan oligarki partai, yang selama ini turut menghambat konsolidasi demokrasi.
2. Perlu disiapkan ketentuan standar pencatatan dan pelaporan dana kampanye yang harus dilengkapi pencatatan sederhana untuk kandidat. Penyelenggara pemilu harus mensosialisasikan standar ini ke semua parpol dan kandidat. Standar pencatatan harus juga ikut merefleksikan praktek keuangan parpol, termasuk memudahkan implementasinya. Penerapan standar ini dalam pilkada langsung mulai 2010 atau bahkan pada Pilpres 2009, dapat menjadi uji coba sekaligus media sosialisasi yang berguna bagi para pengurus partai politik.
3. Pencatatan harus menyertakan NPWP perorangan maupun badan

hukum yang memberikan sumbangan. Ini akan memperkecil masuknya sumbangan yang melewati batas maksimal melalui penggunaan identitas yang tidak jelas.

4. Membangun sinergi dalam mengontrol dana kampanye yang melibatkan peran partai dalam mengatur urusan internalnya, lembaga yang mengatur dana politik, organisasi masyarakat sipil, media, kandidat, dan pemilih. Faktor kunci dari sinergi ini kesadaran mengenai pentingnya pengaturan dana kampanye bagi pemilu yang benar-benar fair, yang memungkinkan demokrasi tidak hanya sebatas sebuah prosedur teknis. Salah satu hambatan terbesar bagi berjalannya mekanisme yang efektif adalah masih kuatnya patronase politik. Di tengah masyarakat yang seperti ini berbagai aktivitas yang melanggar aturan dana kampanye dianggap wajar, sehingga hal tersebut akan terus berlangsung.
5. Hasil audit dana kampanye seharusnya dapat ditindaklanjuti, karena sumbangan dana kampanye bukan hanya dapat melanggar aturan pemilu semata, tetapi juga dapat terkait dengan tindakan-tindakan korupsi. Jika terdapat bukti-bukti yang cukup, lembaga penegak hukum harus menindaklanjutinya. Bahkan, pelanggaran hukum yang serius seharusnya dapat membawa konsekuensi terhadap hasil yang diperoleh kandidat atau partai politik.²⁵

James Kerr Pollock di tahun 1932 sudah mengingatkan, kehidupan politik yang sehat tidak mungkin terjadi jika penggunaan uang tidak dibatasi.²⁶ Maka perlu ada pembatasan belanja kampanye, selain penyederhanaan dalam pemilu legislatif dan eksekutif. Padahal, pengeluaran dana politik yang besar dalam memperebutkan jabatan publik, suka tidak suka, akan menekan para politisi memperdagangkan semua kewenangan yang mereka miliki guna mempertebal saku mereka, dan dengan begitu sinisme publik terhadap politik akan menjadi-jadi.

Politisi di DPR produk Pemilu 2009 yang dipilih lewat suara terbanyak bukan tidak mungkin akan sulit dikontrol integritasnya meski oleh partainya sendiri. Berbagai penyimpangan kekuasaan di DPR mungkin akan merefleksikan hubungan partai dan

²⁵ Lihat juga gagasan Wawan Ichwanuddin, *Op.Cit.* hal. 4

²⁶ Teten Masduki, *Loc. Cit.*

politisi yang bersifat transaktif, seperti hubungan pemilih dan politisi dalam model *clientelistic* yang bersifat sementara (beli-putus), karena itu tidak ada lagi tali mandat untuk menarik-ulur akuntabilitas mereka. Terbukti sejauh ini kontrol terhadap perilaku koruptif para anggota Dewan bukan datang dari partai, Badan Kehormatan DPR, atau konstituen, tetapi dari KPK. Kita berharap KPK tidak menggunakan aneka pertimbangan politik dalam membersihkan politisi kotor, meski sebagai sebuah komisi parlemen terbuka lubang amat besar bagi intervensi politik.

E. Penutup

Perilaku koruptif dan banyaknya penyimpangan kampanye yang mengarah pada korupsi pemilu yang terjadi pada pemilu legislatif tahun 2009. Masalah sebenarnya bukan pada substansi putusan MK tersebut, melainkan sikap dan perilaku koruptif dari masing-masing Parpol dan Caleg yang memang sudah sulit terkontrol. Disamping itu, perilaku pemilih yang cenderung permisif terhadap pola-pola korupsi pemilu, juga menjadi bagian tidak terpisahkan dari maraknya praktik korupsi pemilu oleh para pelaku politik. Oleh karena itu, solusinya tidak lantas mengembalikan sistem pemilu pada sistem peringkat nomor urut sebagaimana pemilu periode sebelumnya yang dinilai kurang mencerminkan keberpihakan pada suara pemilih.

Pembaharuan kebijakan (*penal/non-penal policy*) terkait dengan sistem penyelenggaraan pemilu dan khususnya tata kelola dan pengawasan dana kampanye merupakan gagasan yang ugen untuk dikedepankan dalam penyelenggaraan pemilu berikutnya. Tahun 2009 ini akan menjadi tahun yang krusial bagi gerakan pemberantasan korupsi, karena masa depan pemberantasan korupsi akan bergantung pada keberhasilan kita membendung korupsi politik yang terjadi. Jika korupsi politik tak terbendung, DPR dan pemerintahan mendatang akan “kotor” karena korupsi dan gerakan memperlemah pemberantasan korupsi akan bergulir.

DAFTAR PUSTAKA

Ancel, Marc. 1965. *Social Defence: A Modern Approach to*

- Criminal Problems***. Routledge & Kegan Paul. London.
- Anonim. 2009. ***Manipulasi Dana Kampanye, Modus Baru Korupsi Pemilu***, dalam okezone.com, Senin 25 Mei 2009
- Arief, Barda Nawawi. 1996. ***Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana***, Citra Aditia Bhakti. Bandung.
- Asfar, Muhammad. 2006. ***Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004***, PusdeHAM-Eureka, Surabaya.
- Badoh, Fahmi dan Djani. 2007. ***Korupsi Pemilu***, Indonesia Corruption Watch. Jakarta.
- Dirdjosisworo, Seodjono. 1991. ***Hukum Pidana Indonesia dan Gelagat Kriminalitas Masyarakat Pasca Industri***. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada FH. UNPAR. Bandung.
- Hagan, John. 1987. ***Modern Criminology: Crime, Criminal, Behavior, and Its Control***. McGraw-Hill Book Company, Toronto.
- Harian Tempo, ***Mengantisipasi Maraknya Korupsi Pemilu***, 2 April 2009
- Hofnagels, G.P. 1969. ***The Other Side of Criminology***
- Husodo, Adnan Topan. 2009. ***Pergeseran Praktek Politik Uang***, dalam Koran Tempo, 3 Juni 2009
- Ichwanuddin, Wawan. 2009. ***Transparansi dan Akuntabilitas Dana Kampanye dalam PEMILU 2009***. dalam media online Jumat, 27 Maret 2009
- Indonesia Corruption Watch. 2009. ***Memantau Korupsi Pemilu***, ICW dan Tifa Fondation, Jakarta.
- Lubis, Solly. 1989. ***Serba-serbi Politik dan Hukum***. Mandar Maju. Bandung.
- Lubis, Todung Mulya. 2009. ***Korupsi Politik dan Pemilu***, Transparency International Indonesia. Jakarta
- Mahfud MD. 1998. ***Politik Hukum di Indonesia***. LP3ES. Jakarta.
- Masduki, Teten. 2009. ***Korupsi dan Pemilu***, Transparency

International Indonesia, 6 April 2009

- Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1992. ***Teori-teori dan Kebijakan Pidana***, Penerbit Alumni. Bandung.
- Muladi. 2002. ***Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia***, The Habibie Center. Jakarta.
- Open Society Justice Initiative. 2005. ***Monitoring Election Campaign Finance***
- Priyatno, Dwidja. 2004. ***Kebijakan Legislasi tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia***. CV. Utomo. Bandung.
- Priyatno, Dwidja. 2005. ***Rancangan KUHP Tidak Mengatur Sanksi untuk Korporasi***, artikel diakses dari <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2005/1005/01/1102.htm> tanggal 26 Oktober 2005
- Santoso, Topo dan Eva A. Zulfa. 2003. ***Kriminologi***, Rajawali Press, Jakarta.
- Schaffer. 2007. ***Election for Sale***,
- Siegel, Larry J. 1989. ***Criminology***. West Publishing Company, Los Angeles-San Fransisco.

DEWAN PERWAKILAN DAERAH :

Pemilihan Anggota & Problematika Kelembagaannya

Oleh :

Sirajuddin¹

Abstract

Local Representative Board (DPD) is a legislative institution specifically designed to have a weak bargaining position in the constitutional system. Therefore, this board should be empowered and enforced either from its electoral laws, namely the members, or the authority as a legislative institution.

Keywords: *local representative board, general election, legislative institution*

Pendahuluan

Sejak pemilihan umum tahun 2004 terdapat beberapa perbedaan dengan pemilu sebelumnya yang pernah dilakukan di Indonesia. salah satu perbedaan tersebut adalah pemilu tidak hanya memilih anggota DPR dan DPRD yang merupakan calon anggota legislatif yang berasal dari Partai politik, akan tetapi juga memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan calon perseorangan.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga legislatif yang dibentuk setelah amandemen UUD 1945. Dasar pembentukannya adalah Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu dalam Pasal 22C, 22D dan 22E UUD 1945. Dalam Perubahan keempat UUD 1945, posisi DPD diatur lebih lanjut dalam konteksnya sebagai bagian dari MPR. Dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

¹ Dosen & Peneliti Pusat Pengkajian Konstitusi (Puskasi) Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang & Kandidat Doktor Ilmu Hukum Univ. Brawijaya

Dengan hadirnya DPD, maka MPR hanya bertumpu pada dua pilar lembaga perwakilan, yaitu perwakilan politik melalui DPR dan Perwakilan Daerah Melalui Dewan Perwakilan Daerah (DPD). MPR menyebutkan bahwa ada 3 (tiga) maksud mengakomodasi keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni : (1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah; (3) mendorong percepatan demokrasi pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.²

Kehadiran DPD juga telah merubah struktur organisasi parlemen. Keanggotaan MPR yang hanya terdiri dari DPR dan DPD telah mengubah MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat bikameral (dua kamar)³. Amerika Serikat adalah salah satu contoh negara yang menganut sistem bikameral dalam lembaga perwakilannya. Parlemen AS adalah Kongres yang terdiri atas Senat dan *house of representatives*. Di Indonesia padanannya kira-kira MPR sebagai Kongres, DPD seperti Senat dan DPR seperti *house of representatives*.⁴

² Lihat dalam MPR-RI, 2003. **Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara RI Tahun 1945**, Sekjend MPR RI, hal 180

³ Jimly Assididqie menyatakan bahwa MPR tidak tepat kalau dikatakan menganut sistem bikameral karena kalau sistem bikameral biasanya adalah apabila kedua parlemen itu mempunyai kedudukan sebagai lembaga legislatif. DPR dan DPD mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau sistem bikameral sederhana atau lunak (*soft bicameralism*). Bahkan menurut Jimly Keberadaan MPR, DPR dan DPD dapat pula disebut sebagai bangunan parlemen Unikameral yang tidak murni. Lebih lanjut Baca Jimly Assididqie, "Hubungan Kerja Antara DPD dengan Lembaga Negara lainnya" Makalah yang disampaikan dalam "fokus Discussion Group" tentang Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI, diselenggarakan oleh Sekretariat Panitia Ad Hoc I BP MPR-RI bekerjasama dengan Universitas Brawijaya dengan dukungan UNDP di Malang tanggal 27 Maret 2003. Hal 2

⁴ Bagir Manan juga menyatakan bahwa rumusan UUD 1945 pasca amandemen sama sekali tidak mencerminkan sistem perwakilan dua kamar. Karena MPR mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri-sendiri, demikian pula DPR dan DPD. Sehingga lembaga perwakilan kita menjadi tiga badan perwakilan yang mandiri (MPR, DPR, DPD). Baca Bagir Manan, 2003. **DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru**, Yogyakarta: FH UII Press

Artikel ini akan memaparkan dan menganalisis persoalan Pemilu Tahun 2009 khususnya terkait Pemilu untuk mengisi keanggotaan DPD, dan problematika kelembagaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pemilihan Umum Anggota DPD : Beberapa Catatan Sisi Electoral Laws

Pemilu adalah instrumen atau sarana yang bisa direayasa untuk mencapai tujuan-tujuan yang baik tetapi juga sekaligus dimanipulasi untuk maksud-maksud yang bertentangan dengan tujuan-tujuan yang baik. Karena itu sebagai hasil rekayasa, pemilu tidak bebas nilai (*value free*). Di negara-negara non-demokratis, misalnya pemilu dirancang dan dilaksanakan semata-mata untuk melanggengkan rezim atau kelompok penguasa. Perwakilan yang terbentuk dari pemilu demikian merupakan perwakilan “semu”.⁵

Sebaliknya di negara-negara demokratis, perwakilan yang terbentuk dari hasil pemilu memainkan peran memperjuangkan dan menyuarakan aspirasi rakyat agar dipenuhi oleh mereka yang menjalankan pemerintahan. Pemilu di negara-negara demokratis senantiasa terbuka untuk dikembangkan kearah yang memberi makna pada hubungan antar rakyat, perwakilan, dan pemerintahan.

Secara konseptual terdapat 2 (dua) mekanisme yang dapat dilakukan untuk menciptakan pemilu yang bebas dan adil : *Pertama*, menciptakan seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih kedalam suatu lembaga perwakilan rakyat secara adil, yang disebut sebagai sistem pemilihan (*electoral system*). *Kedua*, menjalankan pemilu sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi, yang disebut sebagai proses pemilihan.⁶

⁵ Robert J. Jackson, Doreen Jackson, 1997. *A Comparative Introduction to Political Science*, New Jersey: Prentice Hall, hlm. 395-403 dalam T. A. Legowo, 2007. “Pemilihan Umum dan Perwakilan Politik” Artikel dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 16 – tahun IV, April – Juni 2007, hlm. 5-24

⁶ Afan Gaffar, 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 251-254; M. Asfar (Editor), 2002. *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Surabaya: Pusdeham bekerjasama dengan Kemitraan, hlm. 9

Pemilu paling tidak memiliki 4 (empat) tujuan, yakni: (1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai; (2) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan; (3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan (4) untuk melaksanakan prinsip hak asasi warga negara.⁷

Robert A. Dahl memberikan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi agar pemilu memenuhi prinsip-prinsip demokrasi: *pertama, inclusiveness*, artinya orang yang sudah dewasa harus diikuti dalam pemilu; *kedua, equal vote*, artinya setiap suara mempunyai hak dan nilai yang sama; *ketiga effective participation*, setiap orang mempunyai kebebasan untuk mengekspresikan pilihannya; *keempat, enlightened understanding*, artinya dalam mengekspresikan pilihan politiknya secara akurat setiap orang mempunyai pemahaman dan kemampuan yang kuat untuk memutuskan pilihannya; dan *kelima, final control of agenda*, artinya pemilu dianggap demokratis apabila terdapat ruang untuk mengontrol atau mengawasi jalannya pemilu.⁸

Sementara itu, IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) merumuskan sejumlah standar internasional yang bisa menjadi tolok ukur demokratis tidaknya suatu pemilu. Standar internasional ini merupakan syarat minimal bagi kerangka hukum untuk menjamin pemilu yang demokratis. Adapun sumber utama standar internasional pemilu demokratis itu adalah berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional seperti Deklarasi Universal HAM 1948, Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1960, konvensi Eropa tahun 1950 untuk Kebebasan HAM dan Kebebasan Asasi, juga Piagam Afrika 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat.

Berdasarkan dokumen-dokumen tersebut, dirumuskan 15 aspek pemilu demokratis, yaitu: a) penyusunan kerangka hukum; b) pemilihan sistem pemilu; c) penetapan daerah pemilihan; d)

⁷ Jimly Asshiddiqie, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (jilid II)*, Jakarta: Konpres, hal. 175

⁸ Lihat Robert A. Dahl 1979. "procedural democracy" dalam P. Laslett dan J. Fishkin (ed), *Philosophy, politics and society*, New Haven Yale University Press, hal. 97-133

hak untuk dipilih dan memilih; e) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; f) akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat; g) kampanye pemilu yang demokratis; h) akses ke media dan kebebasan berekspresi; i) pembiayaan dan pengeluaran; j) pemungutan suara; k) penghitungan dan rekapitulasi suara; l) peranan wakil partai dan kandidat; m) pemantauan pemilu; n) kepatuhan terhadap hukum; o) penegakan peraturan pemilu; dan p) lembaga penyelenggara pemilu.

Norma hukum dasar yang mengatur tentang Pemilu DPD adalah UUD 1945, khususnya pasal-pasal hasil amandemen, antara lain Pasal 22C dan 22D. Selanjutnya penjabaran dari norma dasar diatas dituangkan kedalam 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Pasal 22C UUD 1945 menyatakan anggota DPD dipilih dari setiap Provinsi dengan jumlah yang sama melalui pemilu, dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.

Ketentuan propinsi sebagai basis pemilihan anggota DPD dapat dipertanyakan dasar penentuannya. Seperti diketahui bahwa DPD dimaksudkan secara tegas untuk mewedahi untuk kepentingan wilayah/daerah otonom, seharusnya basis pengisian konsisten dengan ketentuan pembagian daerah negara (kedalam daerah otonom). Dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945, yang dimaksud daerah otonom, bukan hanya provinsi, tetapi juga Kabupaten dan kota.⁹

Kemudian terkait jumlah anggota DPD yang dibatasi secara limitatif sepertiga jumlah anggota DPR. Ketentuan ini tentu saja akan melemahkan posisi DPD dalam setiap pengambilan keputusan dihadapkan dengan DPR ketika keduanya berada dalam satu kamar yang sama, yaitu MPR. MPR bukan beranggotakan DPR dan DPD (*joint session*) sebagai institusi tetapi beranggotakan perorangan DPD dan DPR, sehingga apabila keputusan diambil melalui pemungutan suara (*voting*),

⁹ Rahmad Budiaji, 2003. "Pemilihan Umum Anggota DPD : Masalah dan Prospek" dalam Sali Susiana (Penyunting), 2003. *Pemilu 2004 : Analisis Politik, Hukum dan Ekonomi*, Jakarta: P3I Sekjen DPR RI

secara normatif DPR lebih diuntungkan karena jumlahnya tiga kali lebih banyak dari DPD. Salah satu alternatif untuk membangun kesetaraan jumlah anggota DPD dan DPR adalah dengan merubah basis pemilihan anggota DPD dari propinsi ke daerah otonom yang ada (Propinsi, Kabupaten dan kota).

Kontruksi dalam Konstitusi berkaitan dengan jumlah anggota dan basis pemilihan anggota DPD tidak bisa dilepaskan dari tajamnya perbedaan pendapat antar kelompok dalam proses Perubahan UUD 1945. Perbedaan antar kelompok yang menginginkan DPD sebagai lembaga yang mempunyai kedudukan yang seimbang dengan DPR dengan kelompok yang sebaliknya tidak menginginkan DPD sebagai lembaga demikian tajam sehingga memerlukan pembahasan yang panjang. Meskipun rapat-rapat lobi tertutup sering diadakan, akan tetapi Fraksi TNI/Polri dan Fraksi PDIP belum juga setuju dengan gagasan DPD sebagai lembaga. Fraksi TNI/Polri khawatir, adanya dua lembaga DPR dan DPD akan berpengaruh terhadap kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sementara itu, bagi PDIP pembentukan DPD sebagai lembaga, selain dapat menyaingi DPR juga dikhawatirkan dapat mengarah kepada pembentukan negara federal.

Jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR sebab DPD mewakili wilayah, bukan mewakili penduduk. Jumlah penduduk selalu lebih besar dari jumlah wilayah, sehingga seperti umumnya berlaku dalam sistem perwakilan bikameral, jumlah anggota senat selalu lebih kecil jumlahnya dari jumlah anggota DPR. Disamping itu, juga menghindari munculnya dominasi DPD di MPR. Apabila tidak ada ketentuan semacam ini, dikhawatirkan jumlah anggota MPR akan didominasi oleh anggota DPD yang sebagian besar berasal dari provinsi yang jumlah penduduknya lebih kecil jumlah penduduknya sehingga tidak akan dapat mencerminkan kedaulatan rakyat yang sesungguhnya. Disamping itu, dikhawatirkan akan lebih banyak anggota MPR yang berasal dari daerah Luar Jawa daripada Jawa.¹⁰

¹⁰ Risalah Rapat Tertutup Buku II Tahun 2000, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR

Kesepakatan mengenai jumlah anggota DPD yang seperti ini menjadi salah satu alasan mengapa kemudian Fraksi PDIP dan Fraksi TNI/Polri bersedia menerima pembentukan DPD sebagai sebuah lembaga dengan kewenangan yang terbatas. Fraksi PDIP yang memperoleh dukungan lebih besar di Jawa daripada luar Jawa melihat perimbangan yang semacam ini akan menghasilkan perimbangan kekuasaan yang lebih proporsional di MPR sehingga lembaga DPD tidak akan membahayakan NKRI.¹¹

Calon perseorangan anggota DPD yang akan mendaftarkan diri untuk mengikuti Pemilu harus memenuhi persyaratan yang ditentukan. Pasal 13 UU Nomor 10 Tahun 2008 menentukan bahwa :

- (1) *untuk dapat menjadi anggota DPD, peserta pemilu dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan :*
 - a. *provinsi dengan penduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang harus didukung oleh 1.000 (seribu) pemilih*
 - b. *provinsi yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 2.000 (dua ribu) pemilih*
 - c. *provinsi yang berpenduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung oleh sekurang-kurangnya 3.000 (tiga ribu) pemilih*
 - d. *Provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4.000 (empat ribu) pemilih; atau*

¹¹ Lihat Valina Singka Subekti, 2008. **Menyusun Konstitusi Transisi : Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945**, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 217

- e. *Provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5.000 (lima ribu) pemilih*
- (2) *Dukungan yang dimaksud pada ayat (1) tersebar di paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan*
- (3) *Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan foto kopi kartu tanda penduduk pendukung..*
- (4) *Seorang pendukung tidak diperbolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu calon anggota DPD.*
- (5) *Dukungan yang diberikan kepada lebih dari satu calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dinyatakan batal.*
- (6) *Jadwal waktu pendaftaran peserta pemilu calon anggota DPD ditetapkan oleh KPU.*

Di samping ketentuan dukungan calon yang harus dipenuhi oleh calon anggota DPD sebagaimana dipaparkan diatas, maka Calon anggota DPD harus memenuhi syarat sebagai anggota DPD, baik persyaratan umum yang juga berlaku bagi anggota DPR dan DPRD.

Adapun persyaratan khusus terkait calon anggota DPD seperti berdomisili di propinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili 10 tahun sejak berusia 17 tahun, tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan,¹² dan khusus calon dari Pegawai Negeri Sipil (PNS), Tentara Nasional Indonesia (TNI) atau Kepolisian Republik Indonesia (Polri) ditambah keharusan mengundurkan diri sebagai PNS, TNI atau Polri.

¹² Khusus untuk pemilu tahun 2004, syarat ini diperlunak, yakni tidak menjadi pengurus Parpol paling lama 3 bulan sejak diundangkan UU No. 12 tahun 2003. selanjutnya lihat Ketentuan Peralihan Pasal 146 UU No. 12/2003.

Sementara dalam UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD menyebutkan bahwa persyaratan domisili dan kepengurusan partai politik tidak berlaku lagi. Artinya kedua ketentuan itu dihilangkan sebagai persyaratan bagi calon anggota DPD. Dengan dihapuskannya ketentuan tersebut, maka siapapun warga negara dan dimanapun dia berada boleh mencalonkan diri menjadi calon anggota DPD untuk daerah pemilihan manapun di Indonesia asalkan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.

Dihapuskannya persyaratan domisili dan kepengurusan partai politik untuk menjadi calon anggota DPD hasil Pemilu 2004 sebagai upaya DPR untuk membebaskan anggota DPR untuk mendominasi keanggotaan DPD. Kalau dominasi partai politik terjadi dalam DPD, maka sistem *checks and balances* antara DPR dan DPD tidak akan berjalan sama sekali. Semangat untuk membangun DPD sebagai representasi kepentingan daerah tidak akan terwujud apabila DPD dikuasai partai politik. Oleh karena itu DPD sebagai institusi maupun perorangan dengan didukung oleh berbagai LSM dan akademisi mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Problematika Kelembagaan DPD

Dewan Perwakilan Daerah sebagai Lembaga Negara oleh UUD 1945 digariskan memiliki kewenangan sebagai berikut: (1) Dapat mengajukan Ke DPR RUU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat 1); (2) Ikut membahas RUU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat 2); (3) Memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang terkait dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22 ayat 2); (4) Melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU yang terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran

serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR; (5) Menerima hasil pemeriksaan keuangan dari BPK (Pasal 23E ayat 2); (6) Memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai pemilihan anggota BPK (Pasal 23F ayat 1)

Desain Kewenangan DPD yang tercantum dalam UUD 1945 Pasca Amandemen sebagaimana disebutkan diatas menimbulkan kritik dari berbagai kalangan.

Kritik yang *pertama* terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Kewenangan DPD tidak cukup signifikan dilihat dari gagasan pembentukannya dan DPD memang didesain lebih rendah dari DPR bahkan dikatakan sebagai embel-embel DPR.¹³

Kritik *kedua*, yang bisa dikemukakan adalah terkait dengan rumusan dalam Pasal 7C UUD 1945 hanya memberi jaminan bahwa hanya DPR yang tidak bisa dibubarkan oleh Presiden sehingga DPD bisa dikatakan Presiden berhak untuk membubarkannya, karena tidak ada jaminan yang tegas dan eksplisit dalam UUD; dan ketentuan dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa hanya pertimbangan DPR yang diperlukan oleh Presiden ketika menyatakan perang, damai dan dalam membuat perjanjian internasional. Dan penulis kira ada banyak pasal-pasal lain dalam UUD 1945 dan perubahannya yang bersifat diskriminatif terhadap keberadaan DPD.¹⁴

Untuk mengatasi timpangnya fungsi dan wewenang DPD berhadapan DPR, maka kedepan perlu dibangun kedudukan yang setara antara DPR dan DPD sehingga MPR benar-benar menjadi lembaga perwakilan dengan sistem dua kamar murni/ bikameral simetris (*strong bicameralism*).

Salah satu keuntungan dalam sistem legislatif bikameral adalah kemampuan anggota untuk : (1) secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik,

¹³ Baca A. Mukthie Fadjar. 2003. *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: In-TRANS hal. 83 - 92

¹⁴ Lihat Agus Haryadi, 2002. "Bikameral Setengah Hati" Tulisan Artikel dalam *Harian Kompas* tanggal 15 Mei 2002

atau golongan); (2) memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan; (3) mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan (4) melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.¹⁵

Menurut Soewoto Mulyosudarmo, idealnya dengan dianutnya sistem bikameral dan hadirnya DPD harus mampu menghilangkan kecemburuan daerah terhadap pusat, dengan cara memperlakukan DPD dalam posisi kesejajaran dengan DPR. lebih lanjut Soewoto menjelaskan bahwa dalam proses pembuatan undang-undang kedua majelis ini -DPR dan DPD- harus dilibatkan walaupun dalam fungsi yang berbeda. Artinya suatu rancangan undang-undang yang diusulkan dan dibahas di DPR, DPD harus diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan atau penolakan.¹⁶

Pendapat yang senada juga diungkapkan oleh Bagir Manan.¹⁷ Menurut Bagir Manan, sepanjang suatu undang-undang mengenai rakyat banyak tentu berkaitan dengan daerah. Undang-undang tentang APBN sekalipun berkaitan dengan kepentingan daerah. Sehingga tidak ada alasan untuk tidak mengikutsertakan DPD dalam merancang dan ikut membahas segala materi muatan undang-undang.¹⁸

Salah satu cara yang bisa ditempuh untuk membangun kesetaraan DPD dan DPR dalam bingkai bikameral simetris adalah dengan melakukan perubahan lanjutan terhadap UUD 1945,

¹⁵ T.A. Legowo dkk, 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia : Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FORMAPPI, hlm. 168

¹⁶ Soewoto Mulyosudarmo, 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: In-TRANS Bekerjasama dengan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jatim, hlm. 6

¹⁷ Pendapat yang sama juga dinyatakan oleh ahli Ilmu Politik, Ramlan Surbakti. Lebih lanjut lihat Ramlan Surbakti, 2002. " Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi hubungan dan distribusi kekuasaan" dalam Maruto MD & Anwari WMK (editor). 2002. *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, Jakarta: LP3ES

¹⁸ Bagir Manan, 2003. *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, hal. 63

karena UUD 1945 pasca amandemen terdapat sisi kelemahan yang cukup mendasar. Dari substansi, hasil amandemen belum menyentuh beberapa persoalan ketatanegaraan yang mendasar sehingga belum membawa kearah perubahan fundamental bahkan beberapa ketentuan dalam UUD 1945 pasca amandemen berpotensi menimbulkan ketegangan antar lembaga negara.¹⁹

Komisi Konstitusi (KK) yang diprakarsai oleh MPR dan dipimpin oleh Sri Soemantri M. sebetulnya telah melakukan kajian sekaligus usulan alternatif terhadap berbagai ketentuan yang dianggap bermasalah dalam UUD 1945 hasil perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat.

Terkait dengan fungsi dan wewenang DPD, KK mengusulkan perubahan terhadap Pasal 22D ayat (2) menjadi berbunyi “Dewan Perwakilan Daerah dapat **Menyetujui atau menolak** rancangan undang-undang yang berkaitan dengan; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah **yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat**; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”

Selanjutnya KK mengusulkan penambahan satu ayat lagi dalam Pasal 22D menjadi ayat (3) yang menyatakan “Jika Dewan Perwakilan Daerah menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Daerah, rancangan undang-undang itu tidak dapat diajukan lagi pada masa pada masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat berikutnya”²⁰

¹⁹ Koalisi untuk konstitusi baru menilai MPR telah gagal dalam melakukan amandemen UUD 1945. MPR adalah bagian dari masalah yang harus diselesaikan dalam kontitusi, sehingga apa yang merupakan bagian masalah tidak bisa diharapkan untuk memecahkan masalah itu sendiri. Selengkapnya lihat dalam Bambang Widjojanto dkk (editor), 2002. *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, Jakarta: Sinar Harapan, hal 1-14

²⁰ Perhatikan MPR RI, 2004. *Putusan MPR RI Sidang MPR RI Akhir Masa Jabatan Periode 1999-2004*, Jakarta : Sekjend MPR RI, hal. 28-29

Berbagai hasil kajian dan usulan perubahan terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945 pasca perubahan yang dilakukan KK tidak pernah disentuh apalagi dibahas secara mendalam oleh MPR, karena MPR berpendapat KK telah melaksanakan tugas dengan melampaui tugas yang diberikan. Dalam hal ini BP menyatakan demikian “..BP MPR berpendapat bahwa hasil kerja KK tersebut tidak sepenuhnya sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh MPR sebagaimana tercantum dalam keputusan MPR Nomor 4/MPR/2003 karena telah keluar dari koridor tugas dan pengertian “Pengkajian” yang diamanatkan kepadanya. Hasil kerja KK tersebut kurang mencerminkan prinsip-prinsip sebuah kajian ilmiah akademis.”

Penolakan hasil kerja KK oleh MPR merupakan suatu bukti bahwa didalam tubuh MPR masih bercokolnya kepentingan kelompok-kelompok dominan yang lebih mementingkan kepentingan-kepentingan jangka pendek dan membenarkan kesimpulan yang dikemukakan oleh Koalisi untuk konstitusi baru bahwa MPR merupakan bagian yang harus diselesaikan dalam proses amandemen UUD 1945.

Penutup

Dewan Perwakilan Daerah merupakan salah satu lembaga negara yang mempunyai posisi penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pemberdayaan dan penguatan terhadap institusi DPD mutlak diperlukan. Ada beberapa skenario yang diusulkan oleh sejumlah ahli dan politisi. *Pertama*, dalam bidang legislasi kedudukan DPD perlu sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR. *Kedua*, kewenangan legislatif DPD cukup terbatas pada bidang-bidang yang sekarang sudah tercantum dalam UUD 1945 dan Perubahannya, dan itupun tetap dilakukan bersama-sama dengan DPR. *Ketiga*, kewenangan legislasi DPD dirumuskan dengan berbagai cara, seperti yang ada di negara lain, mulai dari hak menolak (*veto*), mengembalikan ke DPR, atau hanya menunda. *Keempat*, kewenangan pengawasan DPD memiliki kekuatan hukum sama dengan DPR agar fungsi pengawasan DPR efektif. Untuk menghindari duplikasi dengan DPR, dapat diatur pembagian kewenangan dan tanggungjawab pengawasan antara keduanya.

Daftar Pustaka

- Asfar, M. (Editor), 2002. **Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia**, Surabaya: Pusdeham bekerjasama dengan Kemitraan
- Asshiddiqie, Jimly, 2003. "Hubungan Kerja Antara DPD dengan Lembaga Negara lainnya" Makalah yang disampaikan dalam "fokus Discussion Group" tentang Kedudukan dan Peranan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI, diselenggarakan oleh Sekretariat Panitia Ad Hoc I BP MPR-RI bekerjasama dengan Universitas Brawijaya dengan dukungan UNDP di Malang tanggal 27 Maret 2003
- Asshiddiqie, Jimly, 2006. **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (jilid II)**, Jakarta: Konpres
- Budiaji, Rahmad, 2003. "Pemilihan Umum Anggota DPD : Masalah dan Prospek" dalam Sali Susiana (Penyunting), 2003. **Pemilu 2004 : Analisis Politik, Hukum dan Ekonomi**, Jakarta: P3I Sekjen DPR RI
- Fadjar, A. Mukthie. 2003. **Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik**, Malang: In-TRANS
- Faulner, Frank, 2005. "Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis terhadap DPD" Artikel dalam **Jurnal Hukum Jentera**, edisi 8 Tahun III, Maret 2005, hal 23-40
- Gaffar, Afan, 2000. **Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi**, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Haryadi, Agus, 2002. "Bikameral Setengah Hati" Tulisan Artikel dalam **Harian Kompas** tanggal 15 Mei 2002
- Legowo, T. A., 2007. "Pemilihan Umum dan Perwakilan Politik" Artikel dalam **Jurnal Hukum Jentera**, Edisi 16 – tahun IV, April – Juni 2007, hlm. 5-24
- Legowo, T.A. dkk, 2005. **Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia : Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945**, Jakarta: FORMAPPI

- Manan, Bagir, 2003. ***DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru***, Yogyakarta: FH UII Press
- MPR RI, 2000. ***Risalah Rapat Tertutup Buku II Tahun 2000***, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR
- MPR RI, 2004. ***Putusan MPR RI Sidang MPR RI Akhir Masa Jabatan Periode 1999-2004***, Jakarta : Sekjend MPR RI
- MPR-RI, 2003. ***Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara RI Tahun 1945***, Jakarta: Sekjend MPR RI
- Mulyosudarmo, Soewoto, 2004. ***Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi***, Malang: In-TRANS Bekerjasama dengan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jatim
- Negara Kesatuan Republik Indonesia, UUD Negara RI Tahun 1945 dan Perubahannya
- Subekti, Valina Singka, 2008. ***Menyusun Konstitusi Transisi : Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945***, Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Sirajuddin, dkk, 2006. ***Membangun Konstituen Meeting, Mempertemukan Kepentingan Daerah dengan Keterbatasan Wewenang DPD***, Malang: MCW & Yappika Jakarta
- Tim PSHK. 2000. ***Semua Harus Terwakili***, Jakarta: PSHK
- Widjojanto, Bambang dkk (editor), 2002. ***Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen***, Jakarta: Sinar Harapan

HAKIM PENGEMBAN AMANAH PIDANA PEMILU

Oleh :

Ibnu Subarkah S.H., M.H.¹

Abstract

General election is stipulated based on the 2008 Laws no. 10 on General Election. Any action breaking the stipulation may be considered as a criminal act on the general election. It is the judges who are to realize right and just decisions if the regulations to protect them are inexistent. Therefore, the success, instead of anomie of success, of the laws is important to enforce.

Keywords : *judges, general election, criminal act on the general election*

Pendahuluan

Pemilihan Umum merupakan *citizens of chance* dalam merealisasikan ajang pesta demokrasi sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pesta demokrasi yang secara riil sebagai pestanya rakyat dan bangsa Indonesia, dimana apabila tidak didukung dengan system penyelenggaraan yang baik maka berdampak pada terjadinya situasi dan kondisi *normless (ketidaknormaan)*. Norma disini terjalin pada hukum melalui sejumlah peraturan-peraturan yang mengikat dan memaksa serta memberikan rasa takut pada pelaku pesta demokrasi itu. Salah satu bagian dari sistem tersebut adalah peradilan bagi pelanggar pidana pemilu, dimana benteng akhir yang menjadi perhatian public yakni pengadilan. Beberapa persoalan yang mengedepan sebagaimana terjadi, memberikan nuansa perhatian yakni pemberitaan-pemberitaan tentang hakim dalam wadah pengadilan yakni

¹ Penulis adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang

“Hakim Diminta Fokus ke Perkara Pidana Pemilu” 31 Maret 2009, “Kerancuan Aturan Pidana Bagi Pengguna Fasilitas Negara” 25 Maret 2009, dan Hakim Jadi Objek Kriminalisasi UU Pemilu” 5 Nopember 2008.² Pembuatan pidana atau dengan kata lain dengan Tindak Pidana dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum telah diatur dan diancamkan sebagai delik yang dikualifikasikan oleh clausula dalam Undang-undang itu. Di dalam Undang-undang tersebut diatur 2 (dua) bentuk pelanggaran yakni Pelanggaran Administrasi Pemilu dan Pelanggaran Pidana Pemilu. Ditegaskan dalam Pasal 248 bahwa Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang ini yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU. Lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 252 undang-undang itu bahwa pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam Undang-undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum. Sidang pemeriksaan perkara pidana pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh hakim khusus, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 254 ayat (2) undang-undang itu.

Hakim khusus sebagai secara normative diakui eksistensinya menjatuhkan putusan terhadap pelanggaran pidana pemilu dalam hal pelanggaran Pasal 84 Bagian Keempat Larangan Dalam Kampanye, yakni pelanggaran yang disebutkan dalam ayat (6) pelanggaran terhadap larangan ketentuan pada ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf I, dan huruf j, ayat (2) dan ayat (5) yang dijelaskan sebagai tindak pidana pemilu. Selanjutnya Pasal 84 berbunyi sebagai berikut :

- (1) Pelaksana, peserta, dan petugas kampanye dilarang:
- a. mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

² Sebagaimana dikutip dalam *www. Hukum online*, Kamis 4 Juni 2009

- c. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan/atau Peserta Pemilu yang lain;
 - d. menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat;
 - e. mengganggu ketertiban umum;
 - f. mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau Peserta Pemilu yang lain;
 - g. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye Peserta Pemilu;
 - h. menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
 - i. membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut lain selain dari tanda gambar dan/atau atribut Peserta Pemilu yang bersangkutan; dan
 - j. menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye.
- (2) Pelaksana kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan:
- a. Ketua, Wakil Ketua, ketua muda, hakim agung pada Mahkamah Agung, dan hakim pada semua badan peradilan di bawahnya, dan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi;
 - b. Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
 - c. Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur Bank Indonesia;
 - d. pejabat BUMN/BUMD;
 - e. pegawai negeri sipil;
 - f. anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - g. kepala desa;
 - h. perangkat desa;
 - i. anggota badan permusyawaratan desa; dan

- j. Warga Negara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih.
- (3) Setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a sampai dengan huruf i dilarang ikut serta sebagai pelaksana kampanye.
- (4) Sebagai peserta kampanye, pegawai negeri sipil dilarang menggunakan atribut partai atau atribut pegawai negeri sipil.
- (5) Sebagai peserta kampanye, pegawai negeri sipil dilarang mengerahkan pegawai negeri sipil di lingkungan kerjanya dan dilarang menggunakan fasilitas negara.
- (6) Pelanggaran terhadap larangan ketentuan pada ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf i, dan huruf j, ayat (2), dan ayat (5) merupakan **tindak pidana Pemilu. (cetak tebal-pen)**

Lebih lanjut Undang-undang tersebut mengatur tersendiri Ketentuan Pidana sakaligus mengancam terhadap perbuatan-perbuatan yang itu semua tidak ditegaskan apakah sebagai kejahatan (*rechterdelicten*) ataukah pelanggaran (*wetdelicten*). Dengan mengingat pentingnya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang dirampas kemerdekaannya, maka menjadi tugas pengadilan dalam hal ini hakim untuk memutus secara benar dan adil (*due process of law*) sebagaimana harapan penegakan hukum dalam lingkup pelaksanaan sistem peradilan pidana.

Hakim Pengemban Tujuan Pemidanaan

Dalam peradilan pidana pemilu Mahkamah Agung menunjuk hakim khusus yang memproses dengan kilat. Menurut Muchsin, tindak pidana pemilu dilakukan melalui proses peradilan khusus dan kilat.³

³ Muchsin, Tindak Pidana Pemilu Serta Tugas Peradilan Umum (Menurut UU No. 10 Th. 2008 tentang Pemilu), Jurnal Varia peradilan, No. 275 Oktober 2008, IKAHI, Jakarta, 2008, hal. 31.

Alexis de Tocqueville⁴ mengatakan bahwa ciri bagi pelaksanaan kekuasaan lembaga peradilan yang independen adalah fungsi lembaga peradilan hanya berlangsung kalau ada kasus pelanggaran hukum yang khusus, hakim bahkan dikatakan masih dalam koridor pelaksanaan tugasnya, jika ia dalam memutuskan suatu perkara menolak menerapkan prinsip yang berlaku umum. Lebih lanjut dengan mencermati hal itu, Bagir Manan mengemukakan bahwa pidana pemilihan umum adalah memiliki karakteristik sebagai berikut :⁵

1. Merupakan pidana pelanggaran (Pasal 252 UU No. 10 Tahun 2008), oleh karena itu untuk proses acaranya diterapkan hukum acara untuk pelanggaran.
2. Pidana pemilihan umum adalah delik aduan (*klact delict*), tugas hakim disini menyatakan dakwaan tidak dapat diterima kalau ternyata penyidikan tidak berasal dari laporan Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/kota.

Selanjutnya dikatakan bahwa akan banyak pelanggaran pidana pada pemilihan umum yang akan datang, dengan melihat banyaknya peserta pemilihan umum.⁶

Perlu diketahui juga bahwa negara melalui hakim dalam menjatuhkan pidana tentunya memperhatikan pembenaran-pembenaran yang ada. Suatu sasaran yang diharapkan akan dipengaruhi oleh kedudukannya sebagai aparat birokrasi dan dominasinya aspek individu. Oleh karena itu seperti yang dikemukakan oleh Roeslan Saleh, bahwa seorang hakim akan mudah mengambil kesimpulan apabila seorang hakim mengerti tujuan-tujuan apakah yang akan dicapai dengan membebaskan pidana. Dengan ini baik kekuasaan kehakiman maupun publik dan orang yang di hukum, begitu pula pelaksana pidana mempunyai

⁴ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, dengan kata Pengantar Alan Ryan, London : David Campbell Publishers, 1994 p. 99, sebagaimana dikutip oleh Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, PT Refika Aditama, Bandung , 2007, halaman 52.

⁵ Bagir Manan, Perkara-perkara Pidana Pemilihan Umum, Jurnal Varia peradilan, No. 279 Februari 2009, IKAHI, Jakarta, 2009, hal. 5

⁶ Ibid, halaman 6.

pegangan. Sebab merekalah yang harus melaksanakan keputusan hakim dan oleh karenanya pula seharusnya berbuat sesuai dengan tujuan yang akan dicapai oleh hakim itu.⁷ Tidak semua putusan hakim itu memenuhi rasa keadilan bagi pencari keadilan ataupun bagi si terdakwa itu sendiri. Stigma yuridis sebagaimana yang ditentukan dalam KUHP sebagai pedoman kolonial bagi hakim dirasakan telah melekat tidak saja pada hakim saja, penegak hukum lainnya pun dalam mengatasi permasalahan anak ini masih terpolarisasi peraturan peninggalan suatu misal mereka yang melakukan kejahatan ulang atau *recidive*, hakim menjatuhkan baginya pemberatan pidana tanpa mengerti sebab-sebab secara kriminologis. Oleh karena itu dalam kerangka penegakan hukum pidana di Indonesia diharapkan sistem yang ada dapat berjalan seefektif mungkin, karena sistem yang tidak efektif itu akan menimbulkan kondisi-kondisi seperti adanya disparitas pidana, *legislated environment*, korban kejahatan, stigma sosial, dan prisonisasi yang merupakan permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan sistem peradilan pidana. Menurut Muladi, untuk permasalahan yang berkaitan dengan *legislated environment*, akibat warisan klasik yang menciptakan fragmentaris penerapan hukum pidana.⁸

Dalam menjatuhkan putusan yang seadil-adilnya itu hakim harus mempertimbangkan juga keadaan pribadi dari terdakwa. Pentingnya keadaan pribadi ini berhubungan dengan seberapa jauh putusan hakim tersebut sesuai harapan tujuan pemidanaan. Terhadap masalah ini Roeslan Saleh pernah mengemukakan bahwa kita akan membatasi penggunaan pidana dalam batas-batasnya, dan juga harus diusahakan untuk terlebih dahulu menerapkan sanksi-sanksi lain yang tidak bersifat pidana. Pemidanaan seyogyanya diadakan hanya bilaman norma bersangkutan begitu penting bagi kehidupan dan kemerdekaan anggota masyarakat lainnya. Atau bagi berfungsinya secara wajar lkehidupan masyarakat itu sendiri. Dan yang lebih penting lagi adalah bahwa pelanggaran terhadap norma itu tidak dapat dilawan secara lain daripada dengan pemidanaan. Jelaslah

⁷ Roeslan Saleh, *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hal. 28-29.

⁸ Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, cetakan I, Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal. 24-25.

bahwa dengan demikian hakim harus memperhitungkan semua tujuan pemidanaan. Lebih lanjut dikemukakan bahwa hakim tidak bisa hanya memperhatikan kepentingan-kepentingan pembuat saja, atau juga hanya memperhatikan perasaan korban dan keluarganya. Dia juga tidak perlu memuaskan sekaligus semua tujuan pemidanaan itu. Dan memang juga tidak mungkin ia berbuat demikian. Dalam kejadian-kejadian konkrit hakim memang dapat memberi tekanan-tekanan pada hal tertentu. Dan justru disinilah letak pokok persoalannya.⁹

Lebih lanjut dijelaskan beliau bahwa ada beberapa hal yang dapat ditekankan hakim dalam putusannya, artinya ada beberapa tujuan yang harus diperhatikannya dalam menjatuhkan pidana, yaitu pertama, yang disebut dengan koreksi, yang dimaksud bahwa terhadap orang yang melanggar suatu norma, pidana yang dijatuhkan berlaku sebagai suatu peringatan bahwa hal seperti itu tidak boleh terulang lagi, yang kedua adalah resosialisasi, yang dimaksud bahwa usaha dengan tujuan agar terpidana akan kembali ke dalam masyarakat dengan daya tahan, dalam arti bahwa dia dapat hidup dalam masyarakat tanpa melakukan lagi kejahatan-kejahatan, dan yang ketiga adalah pengayoman kehidupan masyarakat. Tujuan ini dapat terjadi bilamana masalahnya adalah untuk menusia yang telah melakukan kejahatan berat dan harus dikhawatirkan bahkan ditakuti, bahwa diwaktu yang akan datang masih besar sekali kemungkinannya dia akan melakukan delik-delik berat, walaupun terhadapnya telah diadakan usaha-usaha resosialisasi.¹⁰

Pemikiran mengenai tujuan dari pemidanaan yang dianut orang dewasa ini, sebenarnya bukan merupakan suatu pemikiran yang baru, melainkan sedikit atau banyak telah mendapat pengaruh dari pemikiran-pemikiran para pemikir atau para penulis beberapa abad yang lalu, yang pernah mengeluarkan pendapat mereka tentang dasar pembenaran dari suatu pemidanaan, baik yang melihat pemidanaan itu semata-mata sebagai pemidanaan saja, maupun yang telah mengaitkan pemidanaan itu dengan tujuan atau dengan tujuan-tujuan yang

⁹ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, cet-5, Aksara baru, Jakarta, 1987, hal. 4-5.

¹⁰ *Ibid*, halaman, 5-6

ingin dicapai dengan ppidanaannya itu sendiri. Mengenai tujuan yang ingin dicapai dengan suatu ppidanaan itu ternyata tidak terdapat suatu kesamaan pendapat. Pada dasarnya terdapat tiga pokok pemikiran tentang tujuan yang ingin dicapai dengan suatu ppidanaan, yaitu pertama, untuk memperbaiki pribadi dari penjahatnya itu sendiri, kedua untuk membuat orang menjadi jera untuk melakukan kejahatan-kejahatan dan ketiga, untuk membuat penjahat-penjahat tertentu menjadi tidak mampu untuk melakukan kejahatan-kejahatan lain, yakni penjahat-penjahat yang dengan cara-cara lain sudah tidak dapat diperbaiki lagi.¹¹

Selanjutnya dikemukakan oleh Soedarto¹² bahwa ukuran penderitaan pidana yang patut diterima oleh seseorang tetap merupakan problema yang tidak terpecahkan, karena yang mendapat pengaruh langsung dari penjatuhan pidana ialah orang yang dikenai pidana. Pidana baru dirasakan secara nyata oleh terpidana apabila sudah dilaksanakan secara efektif. Mengani tujuan dari ppidanaan ini, beliau mengemukakan bahwa tujuan ppidanaan mengandung dua unsure pokok, yaitu pertama, pembalasan, pengimbangan atau retribusi dan yang kedua, mempengaruhi tingkah laku orang demi perlindungan masyarakat.

Khususnya untuk tujuan yang kedua di atas, sebagaimana dikemukakan, merupakan pemikiran bagi system peradilan pidana, bahwa suatu bukti usaha yang efektif dari para petugas masyarakatan maupun penegak hukum dalam melakukan pembinaan. Penting untuk dikaji kembali sebab-sebab melakukan kejahatan lagi khususnya dari dalam (intern), dengan cara mendalami aspek tujuan ppidanaan pada prevensi spesialisnya.

Tujuan ppidanaan sebagaimana dijelaskan di atas tidak lain adalah suatu perjalanan sejarah ppidanaan yang bertujuan selalu untuk menemukan suatu keadilan. Pendapat yang mengatakan bahwa keadilan sebagai langkah solusi yang didahulukan berlakunya bila hukum itu sendiri yang diartikan dengan postivistis mengalami kebuntuan. Undang-undang No. 4

¹¹ Lamintang, P.A.F. Hukum Penitensier Indonesia, Armico, Bandung, 1984, hal. 10-11.

¹² Sudarto. Kapita Selektu Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1981, hal. 83

Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dijelaskan di dalamnya bahwa “demi keadilan, hakim wajib menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam suatu masyarakat”. Berkenaan dengan pidana pemilu hakim lebih melihat bukan hanya pada substansi yang diatur tetapi diupayakan wajib lebih banyak menemukan hukum dan melakukan penafsiran. Satjipto Rahardjo¹³ mengemukakan selama ini kultur penegakan hukum kita terlalu berkonsentrasi pada system hukum sebagai bangunan peraturan dari pada memberikan perhatian terhadap factor perilaku atau manusia. Keadaan yang demikian itu ternyata memakan korban yang besar pada saat kita menghadapi krisis dan ingin bangun dari keterpurukan.

Lebih lanjut dikemukakan beliau,¹⁴ hukum hanya ada dalam peraturan dan diluar peraturan itu tidak ada hukum, adagiumnya masyarakat dan manusia untuk hukum. Apapun yang terjadi hukum tidak salah. Ini yang disebut dengan filsafat legisme. Oleh karena itu dalam mendapatkan pintu keadilan dalam pidana pemilu hukum yang telah adalah sebagai Undang-undang didayagunakan sebesar-besarnya untuk manusia.

Hakim adalah Manusia

Hakim adalah manusia, yang memiliki beban untuk menyelesaikan perkara-perkara pidana pemilu. Hakim disini secara sosilogis memiliki peranan dan bilamana perlu memahami bahwa dipundaknya proses peradilan berada. Hakim harus memahami pula fungsi hukum dan perkembangan hukum yang ada. Faktor melihat yang bersengketa adalah manusia sungguh penting guna menyelesaikan banyaknya kasus pidana pemilu. Mengingat perkara pelanggaran pidana pemilihan umum adalah perkara yang lahir dari kegiatan politik, sangat besar kemungkinan Bawaslu, Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Penyidik, dan Penuntut Umum, biarlah pengadilan yang memikul segala beban akan merasa lebih aman

¹³ Satjipto Rahardjo, sebagaimana dikutip oleh Ahmad Mujahidin, Menuju Produk Hukum Progresif (Deskripsi Pemikiran Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH), Jurnal Varia Peradilan, No. 247, Juni 2006, IKAHI, Jakarta, 2006, halaman 73.

¹⁴ *Ibid.*

kalau ditimpahkan kepada Pengadilan.¹⁵ Dapat dikatakan bahwa fungsi kekuasaan¹⁶ akan dijalankan oleh Pengadilan melalui hakim-hakimnya.

Kekuasaan merupakan kemampuan orang untuk mengontrol lapangan tingkah laku yang sedang terjadi diantara dua orang yang sedang berinteraksi. Sehingga orang yang mempunyai kekuasaan adalah yang mampu mendorong tingkah orang lain ke arah yang dikehendaki. Kekuasaan juga merupakan hasil dari kemampuan untuk memberi ganjaran dan hukuman, hubungan saling menyukai, keahlian/kepakaran salah satu pihak terhadap pihak yang lain dalam bidang/masalah tertentu dan faktor legitimasi (seperti status, struktur sosial yang mendasari hubungan otoritas).

Kekuasaan merupakan juga sumber dari konflik. Orang yang memiliki kekuasaan akan cenderung menyalahgunakan kekuasaan itu. Weber mengemukakan, kekuasaan sebagai suatu peluang dimana seseorang berperan di dalam suatu hubungan sosial akan berada dalam suatu posisi yang membawa dirinya pada perlawanan, tak terkecuali basis mana peluang itu berada. Dalam pandangan ini esensi dari kekuasaan adalah kontrol terhadap suatu persetujuan, dimana mereka yang memiliki kekuasaan membuat aturan-aturan dan memperoleh apa yang mereka inginkan dari mereka yang tak memiliki kekuasaan. Sedangkan oleh Dahrendorf, dikemukakan, perbedaan-perbedaan kepentingan dan adanya dorongan bagi yang tak memiliki kekuasaan untuk mengadakan konflik dengan yang memiliki kekuasaan, yang pertama dalam usaha memperjuangkan kekuasaan, dan yang kedua dalam usaha mempertahankannya

¹⁵ Bagir Manan, *loc.cit*

¹⁶ Bukti dijalankan kekuasaan hakim dalam perkara pidana pemilu dengan diskresi yang meliputi **pertama** hakim tidak harus selalu menjatuhkan pidana komulasi antara pidana badan dan pidana denda; **kedua** hakim dapat lebih mengutamakan pidana denda daripada pidana badan; **ketiga** hakim tidak harus menjatuhkan pidana minimum; **keempat** pidana denda sekali-kali tidak boleh mengakibatkan terpidana menjadi sangat menderita karena menjadi miskin atau lebih miskin (papa); **kelima** sepanjang perbuatan pelaku masih dapat dilakukan perbaikan atau koreksi, sehingga korban tidak dirugikan; keenam hakim bukan semata-mata mulut atau corong undang-undang. (Lihat Bagir Manan, *ibid*, halaman 9)

adalah sesuatu yang tidak mungkin terhindarkan, kekuasaan adalah suatu sumber pertentangan yang abadi.¹⁷

Kekuasaan dan wewenang senantiasa menempatkan individu dalam posisi atas dan bawah di setiap struktur. Karena wewenang ini adalah sah, maka setiap individu yang tidak tunduk pada wewenang akan memperoleh sanksi. Oleh karena itu Dahrendorf, mengemukakan masyarakat disebut sebagai persekutuan yang terkoordinasi secara paksa (*imperatively coordinated associations*).¹⁸

Didalam suatu organisasi, kekuasaan itu diakumulasikan dan dimanifestasikan melalui perilaku pribadi pemimpin, misalnya melakukan pengawasan manajerial terhadap semua unit yang berada dibawahnya. Besarnya tingkat pengawasan kerap kali menentukan besarnya kekuasaan. Berarti bahwa besarnya kekuasaan pengawasan bergantung atas rentang kendali antara seorang pemimpin terhadap pengikutnya.

Oleh French dan Raven ditetapkan lima jenis kekuasaan yang mempengaruhi hubungan antar pribadi. Kekuasaan-kekuasaan itu adalah : pertama, kekuasaan memberi ganjaran, yang mempunyai penjelasan bahwa orang yang mempunyai wewenang (atasan) terhadap orang lain (bawahan), selalu mempunyai posisi untuk memberikan ganjaran atau mengharapkan ganjaran balik dari para bawahan, kedua, kekuasaan menekan atau memaksa, yakni kemampuan orang untuk memaksa atau menekan orang lain merupakan sikap negatif, atau sama dengan mengurangi muatan positif lalu mengancam bawahan dengan pelbagai cara. Ketiga, kekuasaan karena keahlian, yang menjelaskan bahwa orang yang mempunyai keahlian berupa pengetahuan akan mempunyai kekuasaan lebih besar dibandingkan orang yang tidak/kurang mempunyai keahlian, keempat, kekuasaan karena referensi/jaminan, yang menjelaskan, bahwa kekuasaan ini didasarkan pada derajat kepatuhan atau loyalitas bawahan terhadap

¹⁷ Zamroni, Pengantar Pengembangan Teori Sosial, cetakan-I, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 1992, hal. 35

¹⁸ Alimandan, Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda, dari George Ritzer, Sociology : A Multiple Paradigm Science, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal. 31.

atasan, dan yang kelima, kekuasaan karena legitimasi, yang mernjelaskan, bahwa kekuasaan ini didasarkan pada kepercayaan para bawahan kepada atasannya.¹⁹

UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 10 ayat (1) disebutkan kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Secara organisatoris, administrative, dan finansial peradilan-peradilan tersebut dibawah kekuasaan masing-masing Departemen yang bersangkutan menurut Pasal 11 ayat (1). Sistem birokrasi pengadilan, merupakan wujud dari kekuasaan dengan aktor-aktor yang ahli pada bidangnya dan inipun bilamana dalam bekerjanya kurang atau tidak memperhatikan aspek keadilan bukan pada birokratisnya akan tetapi keadilan substansial maka wajah pengadilan yang berkeadilan normatif kemungkinan akan terkikis sesuai dengan tuntutan perkembangan hukum dan masyarakatnya.

Lembaga dimana hakim tersebut bekerja yaitu pengadilan merupakan organisasi yang unik dan pranata penyelesaian sengketa yang dipakai oleh suatu masyarakat. Chamlis, yang dikutip oleh Satjipto Rahardjo²⁰, memberikan kriteria penentu yang disebut dengan faktor penentu, dalam mencermati pengadilan, yaitu :

1. Tujuan yang hendaknya dicapai dengan penyelesaian sengketa itu. Menurutnya, apabila tujuan dari pranata itu adalah untuk merukunkan para pihak sehingga mereka selanjutnya dapat hidup bersama kembali setelah sengketa itu, maka orang dapat mengharapkan, bahwa tekanan di situ akan lebih diletakkan kepada cara-cara mediasi dan kompromi, dan sebaliknya apabila tujuan dari pranata itu adalah untuk penerapan peraturan-peraturan, maka cara-cara penyelesaian yang bersifat birokratis mungkin akan lebih banyak dipakai, dimana sasarannya yang utama adalah untuk menetapkan secara tegas apa yang sesungguhnya

¹⁹ Alo Liliweri, Sosiologi Organisasi, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1997, hal. 138.

²⁰ Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Angkasa, Bandung, 1986, hal. 52-53.

menjadi isi dari suatu peraturan itu serta selanjutnya menentukan apakah peraturan itu telah dilanggar;

2. Tingkat perlapisan yang terdapat di dalam masyarakat. Semakin tinggi tingkat perlapisan yang terdapat di dalam masyarakat, semakin besar pula perbedaan kepentingan dan nilai-nilai yang terdapat di situ.

Perkembangan hukum menuju hukum modern dan hukum yang bersifat progresif²¹ dewasa ini, diharapkan membawa karakteristik perubahan pada aspek sosiologi pengadilan. Satjipto Rahardjo²² mengemukakan, bahwa sejak munculnya hukum modern, maka segalanya berubah dan pengadilan menjadi struktur yang formal rasional, prosedural, dan birokratis. Ini adalah bagian dari perkembangan hukum yang makin menjadi institusi otonom dalam administrasi, metodologi, dan seterusnya.

Selanjutnya dengan munculnya hukum modern ini, mengakibatkan makin meluas pula pembicaraan tentang pengadilan, terutama hakim sebagai wujud personalitas pengadilan dituntut cakap dan professional dalam menghadapi setiap realitas permasalahan. Apabila hal ini terabaikan maka wujud bangunan hukum hanya akan terapai pada tataran kepastian ketimbang pada tataran keadilan. Selain itu kesesatan karena keadilan tidak diterapkan maka bergulir sepanjang waktu tanpa ada batas-batas moral. Hermann Mostar, mengatakan rasa hormat kepada pengadilan yang tak syak lagi mutlak diperlukan, tak dirugikan karena fakta dijatuhkannya putusan hukuman yang tepat. Justru berkurangnya rasa hormat itu karena kekhilafan-kekhilafan itu dilihat dengan sedemikian ogah-ogahan, dan diperbaiki dengan sedemikian susah-payahnya. Apabila pengadilanpun bersedia mengakui

²¹ Konsep hukum progresif, dijelaskan bahwa manusia berada di atas hukum. Hukum mengutamakan makna kreativitas yang artinya perilaku yang dengan aktif dan sadar mengusahakan agar hukum membuat manusia bahagia. (Satjipto Rahardjo, dikutip oleh Ahmad Mujahidin, loc.cit)

²² *Ibid*, halaman 2.

kekhilafan-kekhilafan, penderitaan yang ditimbulkannya tidaklah terhapus.²³ Suatu penderitaan yang dialami terdakwa, ditentukan oleh bekerjanya birokrasi peradilan pidana yang ada. Secara yuridis dan dikaitkan dengan pendapat Chamblis di atas, birokrasi akan lebih menonjol dilaksanakan, dan terbawa pada pribadi-pribadi hakimnya, dan hal ini akibat dari karakteristik hukum modern itu. Dalil-dalil yang diterapkan oleh hakim semuanya merujuk pada peraturan-peraturan yang berlaku. Lebih lanjut Satjipto Rahardjo mengemukakan, dengan mengutip pendapat Chamblis²⁴, bahwa unsur-unsur yang perlu mendapat perhatian adalah yang mempunyai andil di dalam proses pengolahan sehingga menghasilkan suatu keputusan. Unsur-unsur itu diperinci sebagai berikut: pertama, cara-cara bagaimana persoalan itu sampai ke pengadilan. Masuknya persoalan sampai ke pengadilan bukanlah suatu kegiatan sang hakim, melainkan para pihak yang mengajukannya ke depan meja hijau sendiri. Ada dua syarat dasar untuk mengajukan suatu persoalan ke pengadilan, yaitu pengetahuan tentang hukum; dan kemampuan keuangan. Ketidaktahuan masyarakat tentang hukum dapat mengakibatkan suatu yang disebut *dark number* ataupun *hidden criminal*. Perkembangan moneter negara mempunyai pengaruh kepada kemampuan keuangan masyarakat pencari keadilan untuk membayar pengacara. Meskipun mereka (pencari keadilan) dalam kondisi keuangan lebih apabila pengetahuan tentang hukum kurang, berakibat persoalannya tidak/ akan sampai ke pengadilan, dapat terjadi juga sebaliknya, kedua, atribut-atribut pribadi hakim. Di Indonesia masalah pribadi karakteristik hakim ini kurang mendapat perhatian, seperti latar belakang perorangannya, pendidikannya, serta keadaan-keadaan konkret yang dihadapinya pada waktu akan membuat suatu keputusan. Selama pengambilan keputusan masih belum dilakukan dengan peralatan mekanik, selama itu pula faktor manusia, yaitu hakim masih perlu dipelajari dalam berbagai seluk beluk. Hakim itu adalah manusia dan dengan begitu tidak selalu memenuhi

²³ Herman Mostar, *Peradilan Yang Sesat*, disunting Bambang Bujono, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1983, halaman 12.

²⁴ *Opcit*, halaman, 55-57.

harapan. Di Amerika Serikat, menurutnya pemakaian Pemilihan Umum dan pemilihan dengan cara penunjukkan bagi seseorang hakim tidak diharapkan untuk mendapatkan hakim yang terbaik dan teradil.

Persoalan sekitar manusia ini, juga menjadi bahan pertimbangan Hermann Mostar²⁵ yang mengemukakan bahwa bukan hanya ilmu pengetahuan yang khilaf, melainkan juga manusia dan setiap pranata (institusi) manusia, bisa alpa. Ilmu Pengetahuan telah membuktikan bagaimana pandangan-pandangan, dalil-dalil terpaksa ditinjau kembali kebenarannya.

Hakim sebagai manusia dalam pembicaraan di atas, kemungkinan adanya sinyal disparitas pemidanaan merupakan kendala untuk tujuan keadilan yang mengarah pada keadilan substansial. Makna keadilan ini merupakan persoalan manusia dan kemanusiaan, menjadi terbatas yang dipenuhi oleh sikap-sikap dari aktor pengadilan yang formalistic, padahal semenjak hukum dilihat sebagai suatu system terbuka akan selalu terkait dengan system dan segi-segi kehidupan sosial, ekonomi, maupun politik. Menyimak hal itu, berkaitan dengan interaksi sosial, keberadaan hukum dan hakim diliputi oleh seperangkat aneka ragam konflik. Apabila manusia terkungkung oleh suatu konflik yang didasarkan pada suatu kepentingan yang menjadi kekuatan imperialistik, maka batasan-batasan akan dibuat sendiri untuk menentukan yang adil dan tidak adil.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemilihan Umum, peran serta masyarakat dipandang masih perlu untuk ditingkatkan. Kebijakan apapun yang dikeluarkan pemerintah dipandang efektif dan diterima oleh semuanya adalah dimulai pada tingkat permulaan pelaksanaan pembentuk peraturan. Apabila posisi masyarakat ingin duduk atau didudukkan sebagai objek maka hakim dalam wadah lembaga pengadilan dengan mengingat memiliki persoalan secara internal akan melihat sebagai beban (perlindungan terhadap individu hakim

²⁵ Herman Mostar, *opcit*, halaman 12.

belum maksimal) dan belum adanya UU *Contempt of Court*.²⁶ dimana norma-norma dalam UU Pemilu khusus dimulai Pasal 260 sampai dengan 311 yang mengatur tentang ketentuan Pidana sepanjang dalam pelaksanaannya rendahnya kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu progresivitas hakim dalam menjalankan hukum yang progresif dengan mengutamakan keadilan demi kebahagiaan bangsa dan masyarakat Indonesia, dimaknai sebagai sesuatu yang sifatnya wajib (*fardhu*) tetapi kifayah (bersama) yang dikoridori oleh keamanahan.

Simpulan

Pelaksanaan Pemilihan Umum dengan dasar hukum UU No 10 Tahun 2008, merupakan pemilihan penuh wibawa, dimana pendemokrasian nampak melalui suara rakyat adalah suara bangsa dan negara, yang muaranya apabila kesadaran hukum masyarakat tidak diperhatikan maka dalam lingkup peradilan pidana, system yang telah terbangun dengan mengintegrasikan sub system yang ada (Polisi, Jaksa, Hakim, Lembaga pemasyarakatan, Pengacara) serta peran serta masyarakat akan terbentuk kondisi *Anomi of Success* (sukses tanpa aturan). Oleh karena itu hakim harus progresif guna mengajewantahkan hukum untuk manusia, dimana authority (kekuasaan) hakim segalanya untuk menemukan, menciptakan sekaligus menafsirkan hukum.

²⁶ Dalam Black's Law Dictionary, **contempt of court** diartikan sebagai *any act wich is calculated to embarrass, hinder or obstruct court in administration of justice or which is calculated to lessen its authority or dignity or tending to impede or frustrate the administration of justice or by one who being under the court's authority as a party to a proceeding therein, willfull disobyes its lawfull order or fail to comply with an undertaking which he has give* (Perlindungan peradilan tidak saja mencakup proses atau prosedur peradilan, tetapi juga "authority" (kekuasaan) dari institusi (peradilan) secara implicit. (Blak's Law Dictionary. Fith Edition. St. Paul Sons West Publishing Co. 1979, page 288, dikutip oleh Indriyanto Seno Adji, "Contempt of Court" Kilasnya dalam Perspektif Hukum Pidana dalam Oemar Seno Adji dkk, Peradilan yang Bebas & Contempt Of Court, Diadit Media, Jakarta, 2007 hal. 198)

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku :

- Alimandan. 1992. **Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda**, dari George Ritzer, Sociology : A Multiple Paradigm Science, Jakarta : Rajawali Pers
- Lamintang, P.A.F. 1984. **Hukum Penitensier Indonesia**, Bandung : Armico
- Liliwari, Alo. 1997. **Sosiologi Organisasi**, Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti
- Manan, Bagir. 2009. **Perkara-perkara Pidana Pemilihan Umum**, Jurnal Varia peradilan, No. 279 Februari 2009, Jakarta : IKAHI
- Muchsin, 2008. **Tindak Pidana Pemilu Serta Tugas Peradilan Umum (Menurut UU No. 10 Th. 2008 tentang Pemilu)**, Jurnal Varia peradilan, No. 275 Oktober 2008, Jakarta : IKAHI.
- Mujahidin, Ahmad. 2006. **Menuju Produk Hukum Progresif (Deskripsi Pemikiran Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH)**, Jurnal Varia Peradilan, No. 247, Juni 2006, Jakarta : IKAHI
- _____. 2007. **Peradilan Satu Atap di Indonesia**, Bandung : PT Refika Aditama
- Muladi. 1995. **Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana**, cetakan I, Semarang : Universitas Diponegoro
- Mostar, Herman. 1983. **Peradilan Yang Sesat**, disunting Bambang Bujono, Jakarta : PT. Pustaka Utama Grafiti
- Rahardjo, Satjipto. 1986. **Hukum dan Masyarakat**, Bandung : Angkasa
- Saleh, Roeslan.. 1984. **Segi Lain Hukum Pidana**, Jakarta : Ghalia Indonesia
- _____. 1987. **Stelsel Pidana Indonesia**, cet-5, Jakarta : Aksara baru
- Seno Adji, Oemar dkk. 2007. **Peradilan yang Bebas & Contempt Of Court**, Jakarta : Diadit Media.

Sudarto. 1981. **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Bandung:
Alumni

Zamroni.1992. **Pengantar Pengembangan Teori Sosial**,
cetakan-I, Yogyakarta : PT. Tiara Wacana

Undang-undang :

UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman,
Departemen Kehakiman dan HAM

UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR,
DPD, DPRD

Internet

www. Hukum online.com, Kamis, 4 Juni 2009

**PARLIAMENTARY THRESHOLD DAN
PENGARUHNYA
TERHADAP PENGUATAN SISTEM
PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

Oleh: Zahir Rusyad, S.H., M.H.

Abstract

The 2009 legislative general election has given a very deep impression in the political and legal life after the parliamentary threshold is applied. This stipulation serves as a filter for political parties to be able to have a representative in the parliament through a minimum requisite in votes. This strategy is effective in improving the performance of the political parties in the parliament and may produce a strong government in order to reinforce the presidential system in Indonesia. From 38 political parties, there are only 9 parties that may come to the parliament.

Keywords: *parliamentary threshold, the government system, political parties*

A. PENDAHULUAN

Hiruk pikuk Pemilihan umum legislatif (Pileg) 2009 banyak membawa pesan kesan yang mendalam khususnya setelah dijalankannya model baru berupa *parliamentary threshold*. Dengan ketentuan ini Pemerintahan Indonesia memasuki babak baru dalam sistem pemilu dimana parpol yang tidak memiliki suara minimal 2,5 % maka otomatis parpol tidak bisa menduduki kursi di parlemen (DPR). Sebuah produk hukum yang benar-benar bisa membawa kemanfaatan karena kondisi ini sangat didambakan oleh semua kalangan yang menginginkan terwujudnya sistem kepartaian sederhana seperti yang terjadi dalam era Orde Baru (Orba).

Ibarat anak panah, ketentuan ini kemudian melesat menghujam obyek yang sangat vital, yakni parlemen (DPR)

dengan sedikit partai politik. Beberapa pakar mencoba menghubungkan moment ini dengan besarnya pengaruh terhadap sistem pemerintahan. Termasuk tulisan ini, yang ingin mencoba menguji pengaruh baik langsung maupun tidak langsung dijalankannya *parliamentary threshold* terhadap penguatan sistem presidensial di Indonesia. Penulis menyadari bahwa tidak gampang untuk mencari relevansi diantara dua variabel persoalan tersebut, apalagi hanya mendasarkan asumsi-asumsi teori, baik yang terkait dengan *parliamentary threshold*, sistem pemerintahan dilihat dari dimensi sejarah maupun kenyataan sekarang. Namun kiranya hal ini perlu juga dilakukan untuk mengawali membahas fenomena politik dan hukum yang sedang hangat di perasaan dan pikiran masyarakat Indonesia sekarang ini.

Kedepan kiranya uraian diskriptif ini akan lebih kuat dan berisi kalau dilanjutkan dalam bentuk *research* utuh tentang uji pengaruh antara lahirnya ketentuan *parliamentary threshold* dengan penguatan sistem pemerintahan.

B. Keberadaan *Parliamentary Threshold* (PT)

Parliamentary threshold diadopsi dari Jerman tujuannya adalah untuk mengganjal perkembangan Neo Nazi.¹ Penerapan PT berbeda dengan isi Pasal 202 UU 10 tahun 2008, yakni kursi partai yang tidak mencapai PT dibiarkan kosong. "Sehingga jumlah kursi di parlemen Jerman fluktuasi.

Di negara bagian Jerman Timur yakni Meckleburg-Vorpommern (MV), terdapat banyak partai politik (parpol), karena setelah unifikasi, sistem multipartai pun berlangsung dan berlaku sama dengan di Jerman Barat. Di negara bagian ini terdapat lima parpol yang berhak atas kursi parlemen sesuai pemilu negara bagian pada 2006, karena adanya aturan

¹ Ajaran pengembangan neo nazi ini adalah hal yang sangat diwaspadai oleh pemerintah Jerman. Bahkan pemerintah Jerman pernah membubarkan beberapa partai politik yang berafiliasi ajaran Nazi dan komunisme, yakni *Socialist Reich Party* atau SRP (1952) Terkait dengan gerakan Nazi (neo-hitlerism) dan *Communist Party of Germany* atau KPD(1956) terkait Menyebarkan ajaran Komunisme. Dalam Fatkhurohman Loc.cit hlm. 189.

parliamentary threshold. Di Jerman, untuk bisa duduk di parlemen federal (juga parlemen negara bagian) ada ketentuan *parliamentary threshold* sebesar limapersen. Hanya parpol yang memperoleh kursi minimal lima persen yang boleh dan berhak duduk di parlemen.

Di parlemen negara bagian MV, terdapat lima parpol, yakni urutan teratas *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) dengan 23 kursi, disusul *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU) dengan 22 kursi, Linkspartei, PDS atau Partai Kiri yang dulu menjadi satu-satunya partai di masa Jerman Timur dengan 13 kursi. Di urutan keempat dan kelima adalah FDP dan *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) dengan tujuh dan enam kursi. NPD adalah parpol nasionalis ultrakanan yang mengagumi dan menokohkan Adolf Hitler dan ajarannya.²

Di Indonesia, *parliamentary threshold* adalah ketentuan batas minimal yang harus dipenuhi Partai Politik untuk bisa menempatkan calon legislatifnya di parlemen. Batas minimal yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif adalah sebesar 2,5 persen dari total jumlah suara dalam pemilu. Dengan ketentuan ini, Parpol yang tak peroleh suara minimal 2,5 persen tak berhak mempunyai perwakilan di DPR. Sehingga suara yang telah diperoleh oleh parpol tersebut dianggap hangus.

Pasal 202 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

² YW Nugroho , Demokrasi Substansial, Berkaca dari Jerman Harian Suara Pembaruan, 4 Juni 2007

Semangat UU ini adalah jelas untuk membatasi jumlah partai politik yang akan masuk ke Dewan Perwakilan Rakyat. Muara dari semua ini adalah penyederhanaan partai politik melalui jalan yang konstitusional dalam era reformasi sekarang ini.

Tujuan parliamentary threshold menurut Eep Syaifullah adalah merampingkan jumlah partai dalam lembaga legislatif, namun ada hal lain yang tidak bisa terakomodir. parliamentary threshold tidak bisa merampingkan dan menguatkan sistem kepartaian”.³

Pembahasan

C. Pengaruh Pijakan Teori dan Konstitusi

Disadari secara yuridis konstitusional bahwa format Pemerintahan Republik Indonesia adalah menganut sistem presidensial. Teori baku sistem ini adalah menempatkan presiden sebagai pemegang kekuasaan yang kuat. Namun dalam kenyataannya teori pemerintahan presidensial banyak diingkari oleh elemen penguasa di era reformasi. Akibatnya selain telah terjadi bias teori, juga mengakibatkan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan menjadi lemah dan terikat karena kuatnya pengaruh parlemen di bawah kendali pemegang kekuasaan legislatif. Kondisi ini berlangsung selama hampir 10 tahun seiring dengan perjalanan era reformasi. Pada tahun 2008 inilah akhirnya ditemukan momentum yang tepat dengan lahirnya paket politik berbentuk *parliamentary threshold*, yang pada intinya akan membatasi jumlah partai yang akan masuk menduduki kursi di DPR (parlemen). Dari fakta inilah maka ada harapan terwujudnya jumlah partai sederhana seperti yang diharapkan dalam era reformasi ini.

Sejak bergulirnya era reformasi tahun 1998 praktis sistem pemerintahan Republik Indonesia mengalami banyak eksperimen politik. Salah satunya adalah terjadinya percampuran antara sistem presidensial dan sistem parlementer.⁴ Akibatnya secara yuridis konstitusional adalah kita sedang melakukan praktek

³ <http://id.news.yahoo.com/dtik/16-04-2009> diakses tanggal 27 April 2009

⁴ Lihat dalam Sri Soemantri, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Almunir: 2006), hlm. 44

pemerintahan yang bertentangan dengan amanat konstitusi (UUD 1945). Beberapa bukti yang menunjukkan bahwa praktek kita sedang menganut sistem parlementer adalah dianutnya sistem kepartaian yang menganut sistem multi partai (kepartaian majemuk) dan adanya partai oposisi.⁵ Hal ini bisa kita lihat mulai dari pemilu 1999 yang diikuti oleh 48 Parpol, Pemilu tahun 2004 diikuti 24 parpol, pemilu tahun 2009 diikuti 38 parpol nasional dan 6 parpol lokal.⁶

Dari banyaknya partai ini pemerintahan menjadi tidak efektif dan cenderung lemah karena tangan dan kaki presiden seperti terikat oleh kekuatan politik di parlemen. Hal ini terbukti selama tahun 2005-2008 (periode aktif pemerintahan SBY) tercatat DPR RI menggunakan 11 hak interpelasi dan 9 hak angket⁷ atau dengan kata lain ada peningkatan 3 kali lipat penggunaan hak-hak tersebut dalam kurun waktu lima tahun.⁸

Dengan fakta yang demikian itulah maka, pengokohan sistem presidensial memang tidak dapat ditawarkan lagi (sebuah keharusan). Multipartai yang demikian kuat akan membawa kita pada musim semideadlock.⁹ Sistem multi partai sederhana merupakan *conditio sine qua non* bagi terciptanya sistem presidensial yang kuat dan efektif di masa yang akan datang.¹⁰ Untuk itu perlu kiranya mengetahui apa yang disebut dengan sistem presidensial dalam sebuah sistem pemerintahan.

⁵ Gambaran praktik sistem presidensial yang dibangun dengan model kepartaian majemuk baru dapat dilihat agak lebih utuh setelah Pemilu 2004. Gagal menghasilkan pemenang mayoritas, pemilu pertama pascaperubahan UUD 1945 itu menghasilkan 17 partai politik yang mendapat kursi di DPR. Sementara itu, pemilihan presiden langsung hanya menghasilkan minority president, yaitu presiden dengan dukungan relatif kecil di DPR. Dengan terbatasnya dukungan itu, pemerintahan koalisi menjadi pilihan yang tak terhindarkan. Lihat dalam Saldi Isra Simalakama *Koalisi Presidensial*, Kompas, Kamis, 27 November 2008

⁶ Abdul Khaliq Ahmad, *Parliamentary Threshold "wajib Ditunda"* dalam <http://www.pdp.or.id> diakses tanggal 27 April 2009.

⁷ *Penggunaan Hak-Hak DPR RI*, Media Indonesia, 20 Februari 2009

⁸ *Pidato Kenegaraan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono* tanggal 15 Agustus 2008

⁹ Donny Gahril Adian, *Presidensial Bukan Etika Politik*, Kompas Kamis, 27 November 2008.

¹⁰ Bawono Kumoro, *Parliamentary Threshold dan Penyederhanaan Partai*, Sinar Harapan, 27 Februari 2009.

Seperti dikemukakan antara lain oleh C.F. Strong dalam negara-negara di dunia ini terdapat dua macam sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan presidensial terdapat ciri-ciri pokok seperti berikut¹¹ :

- a. Di samping mempunyai kekuasaan "nominal" (sebagai Kepala Negara) Presiden juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan dia mempunyai kekuasaan yang besar
- b. Presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan legislatif, tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau oleh dewan pemilih seperti berlaku di Amerika Serikat.
- c. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif.
- d. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan umum. Biasanya Presiden dan Pemegang kekuasaan legislatif dipilih untuk masa jabatan yang tetap.

Dilain pihak sistem pemerintahan parlementer mempunyai ciri-ciri pokok seperti berikut :

- a. Kabinet yang dipilih oleh Perdana Menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen;
- b. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya, mungkin sebagian adalah anggota parlemen;
- c. Perdana Menteri bersama kabinet bertanggung jawab kepada parlemen;
- d. Kepala Negara dengan saran atau nasehat Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya Pemilihan Umum.¹²

¹¹ C.F Strong, *Modern Political Constitution*, (London: Sidgwich & Jackson Ltd, 1960) hlm. 10 selanjutnya juga lihat dalam C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* (Jakarta: Nuansa & Nusamedia, 2004) hlm. 325

¹² Sri Soemantri, *Prosedur Dan sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2006), 79-83.

Salah satu ciri dari pemerintahan Presidensial adalah masa jabatan presiden yang ditentukan oleh UUD.¹³ Jadi dengan masa jabatan seorang presiden yang pasti (*fixed term*) yang diatur dalam konstitusi, maka posisi seorang presiden bisa dikatakan kokoh atau kuat (*strong executive*). Akibat dari ciri di atas adalah tercipta pemerintahan yang stabil (*executive stability*). Hal ini berbeda dengan sistem parlementer yang bersifat *executive instability* karena ketergantungan eksekutif sebagai *dependent variable* terhadap konstelasi politik yang ada di parlemen (*independent variable*).¹⁴

Ciri yang lain dari sistem presidensial adalah kekuasaan pemerintahan beserta pertanggungjawabannya yang berpusat pada presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*). Selain posisi yang kokoh dan kuat, seorang presiden juga mempunyai kekuasaan tunggal dalam menjalankan perintah (*single chief executive*).¹⁵

Kuat lemahnya kedudukan presiden dalam suatu negara lazimnya terkait dengan sistem parlementer yang dianut, apakah itu presidensial ataukah parlementer atau gabungan di antara keduanya/sistem campuran. Dengan mengambil contoh Amerika Serikat sebagai pencerminan stelsel sistem pemerintahan presidensial murni, Bagir Manan mengemukakan ciri-cirinya:¹⁶

- a. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal¹⁷
- b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan Kepala Negara (*head of state*).

¹³ Arend Lijphart, Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, , 1994) hlm. 5.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ M. Fajrul Falaakh, "Presidensi dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi" (*Parlementarisme lewat pintu belakang ?*), Makalah yang disampaikan dalam seminar nasional "Meluruskan Jalan Reformasi", yang diselenggarakan oleh Rektorat UGM, 25-27 September 2003.

¹⁶ Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, (Diterbitkan atas Kerjasama Pusat Studi Hukum UII dengan Gama Media: Yogyakarta: 1999) hlm. 33.

¹⁷ UUD AS, Pasal 2 ayat (91) angka 1.

- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh congress.
- d. Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh Congress, dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih badan pemilih (*Electoral College*).¹⁸
- e. Presiden memegang jabatan empat tahun (*fixed*), dan hanya dapat dipilih dua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal mengganti jabatan Presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut.¹⁹
- f. Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui "*impeachment*" karena alasan tersangkut "*treason, bribery, or other high crime and misdemeanors*", (melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius).²⁰

Selanjutnya, kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan parlementer. Adapun ciri-ciri model dalam sistem pemerintahan parlementer adalah:²¹

- a. Presiden dalam sistem parlementer lazimnya dipilih dan diangkat oleh atau menyertakan badan perwakilan rakyat, tetapi tidak bertanggung jawab pada badan perwakilan rakyat, dengan berbagai modifikasi,
- b. Presiden tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan, tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan ada pada kabinet atau dewan menteri yang bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Presiden tidak dapat diganggu gugat, jadi semacam raja pada sistem pemerintahan parlementer (*the king can do no wrong*).

¹⁸ UUD AS, Pasal 2 ayat (2), angka 2 dst. Perkembangan praktik ketatanegaraan, sehingga Presiden dan Wakil Presiden dalam kenyataan dipilih langsung oleh rakyat, telah mengurutkan peran dan kedudukan Badan Pemilih menjadi semacam "*party dummies*".

¹⁹ Amandemen ke xxii UUD Amerika Serikat.

²⁰ UUD Amerika Serikat, Pasal 2 ayat (4).

²¹ Bagir Manan, Op.cit. hlm.51-52.

- c. Presiden semata-mata sebagai kepala negara (*head of state*), bukan sebagai kepala penyelenggara pemerintahan (*chief executive*). Sebagai kepala negara, Presiden sebagai simbol dan lebih banyak melakukan tugas-tugas ceremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat prerogatif.
- d. Setiap tindakan pemerintahan atau politik yang dilakukan Presiden di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif dipertanggungjawabkan oleh kabinet.

Berdasarkan model sistem pemerintahan di atas, menurut Bagir Manan,²² dalam UUD 1945 (naskah asli) beberapa segi lembaga kepresidenan di Indonesia serupa dengan lembaga kepresidenan di Amerika Serikat. Persamaannya adalah: (a) sistem eksekutif tunggal; (b) Presiden adalah penyelenggaraan pemerintahan. Adapun perbedaannya adalah :

- a. Presiden Republik Indonesia dipilih oleh badan perwakilan rakyat (yaitu MPR). Presiden Amerika Serikat dipilih langsung melalui badan pemilih.
- b. Presiden Republik Indonesia tunduk dan bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR), tetapi tidak tunduk dan bertanggung jawab kepada DPR. Presiden Republik Indonesia dapat diberhentikan oleh MPR. Presiden Amerika Serikat tidak bertanggung jawab kepada Congress, karena itu tidak dapat diberhentikan oleh congress. Presiden Amerika Serikat dapat diberhentikan melalui "*impeachment*".²³
- c. Presiden Amerika Serikat menjabat paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut (2x4) tahun.²⁴ Presiden RI dapat dipilih kembali tanpa batas (setiap sekali 5 tahun).
- d. Presiden Indonesia bersama-sama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Presiden Amerika Serikat tidak mempunyai kekuasaan membentuk undang-

²² Ibid., hlm. 56-57

²³ UUD AS, Pasal 1 ayat (3) angka 6

²⁴ Amandemen UUD AS, XXII

undang. Kekuasaan membentuk undang-undang di Amerika Serikat ada pada kongres.²⁵

Berdasarkan sistem pemerintahan yang telah dikemukakan di atas, UUD 1945 (naskah asli) lebih mendekati sistem pemerintahan presidensial, namun juga ada unsur sistem pemerintahan parlementer. Hal ini sejalan dengan pendapat Sri Soemantri,²⁶ bahwa sistem pemerintahan RI berdasarkan UUD 1945 (naskah asli) memperlihatkan sekaligus segi-segi sistem pemerintahan presidensial dan sistem parlementer atau sistem campuran. UUD 1945 (naskah asli) yang lebih mendekati sistem pemerintahan presidensial, meskipun juga memiliki segi-segi sistem pemerintahan parlementer, namun sesungguhnya UUD 1945 (naskah asli) secara hakiki adalah sistem presidensial, bukan dimaksudkan sebagai suatu bentuk campuran.²⁷

Nampaklah kiranya dengan uraian di atas sangat jelas bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah menganut sistem presidensial. Pendapat ini yang kemudian bisa dijadikan pijakan untuk memastikan penguatan sistem presidensial dengan momentum diberlakukannya *parliamentary threshold* yang identik sebagai iktisat penyederhanaan partai politik bukan sesuatu yang mengada-ada. Ini kesempatan untuk membuktikan bahwa ada hubungan yang saling mempengaruhi antara kedua variabel persoalan tersebut.

D. Pengaruh Historis Penyederhanaan Parpol dan harapannya di Indonesia

Secara historis keinginan penyederhanaan partai sebenarnya sudah dimulai sejak era Orde Lama, ketika pada tahun 1960 Indonesia memasuki demokrasi terpimpin. Dengan semangat demokrasi ini kemudian Soekarno melalui Keppres No.200 Tahun 1960 dan Keppres No.201 Tahun 1960 membubarkan Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia (PSI)

²⁵ UUD AS. Pasal 1.

²⁶ Sri Soemantri M, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Remaja Karya: Bandung: 1988) hlm. 15

²⁷ Bagir Manan, Op.cit., hlm.41 Lihat pula Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (FH UII Press: Yogyakarta:2004) hlm.61.

dengan alasan kedua partai politik tersebut terlibat dalam pemberontakan PRRI.²⁸ Pada masa Orde Baru, melalui UU No 3 Tahun 1975, Presiden Soeharto memberlakukan kebijakan fusi partai politik. Partai-partai berideologi Islam dilebur menjadi satu di bawah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sedangkan partai politik yang bercorak nasionalis dan kristen disatukan menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Praktis, pelaksanaan pemilu 1977 hanya diikuti oleh kedua parpol tersebut ditambah Golkar. Jumlah parpol yang sedikit dengan Golkar sebagai partai berkuasa membuat efektivitas pemerintahan dan stabilitas politik tercapai.²⁹

Apa yang dilakukan Soekarno dan Soeharto ketika itu merupakan contoh dari bentuk penyederhanaan partai politik yang pernah terjadi di Indonesia. Hanya saja, mekanisme yang ditempuh lebih merupakan inisiatif dari elite yang berkuasa, sehingga bersifat memaksa dan cenderung tidak demokratis. Seiring dengan adanya keterbukaan dan liberalisasi politik pada era reformasi, jumlah partai politik pun mengalami peningkatan yang signifikan. Meskipun demikian, keinginan untuk melakukan penyederhanaan partai politik demi terciptanya efektivitas pemerintahan masih tetap ada. Namun, kali ini mekanisme yang ditempuh tentu jauh lebih demokratis.³⁰

Upaya-upaya untuk mewujudkan penyederhanaan partai ini terwujud dengan lahirnya UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, khususnya

²⁸ Litbang Kompas, Partai-Partai Politik Indonesia, Ideologi, Strategi dan Program (Jakarta: Gramedia, 1999) hal.99

²⁹ Fatkhurohman, Segi-Segi Pembubaran Partai Politik oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia, (Disertasi Fak.Hukum Unibraw Malang: 2007) hlm 97.

³⁰ Pada Pemilu 1999 dan 2004 lalu, mekanisme itu dikenal dengan nama electoral threshold. Ketentuannya antara lain tercantum dalam Pasal 9 UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Pasal itu menyatakan bahwa partai politik yang secara otomatis dapat mengikuti pemilu berikutnya adalah yang memperoleh kursi sekurang-kurangnya 3 persen dari jumlah keseluruhan kursi di DPR. Jika syarat tersebut tidak dapat dipenuhi maka ada tiga opsi yang dapat dipilih agar dapat mengikuti pemilu berikutnya. *Pertama*, bergabung dengan partai politik yang lolos electoral threshold. *Kedua*, bergabung dengan sesama partai politik yang tidak lolos electoral threshold sehingga mencapai ambang batas suara 3 persen dan memilih nama salah satu partai politik itu. *Ketiga*, mendirikan partai politik baru dengan nama dan lambang yang baru.

Pasal 202 ayat (1). Dengan pasal ini lahirlah pengaturan mengenai *Parliamentary Threshold*, yakni ketentuan batas minimal yang harus dipenuhi Partai Politik untuk bisa menempatkan calon legislatifnya di parlemen kalau mendapatkan 2,5 persen dari total jumlah suara dalam pemilu. Dengan ketentuan ini, Parpol yang tak beroleh suara minimal 2,5 persen tak berhak mempunyai perwakilan di DPR.³¹

Prinsip ini adalah pembatasan jumlah partai yang akan menuju ke kursi DPR, dan hasilnya sangat memuaskan karena hasil pemilu legislatif 2009 ternyata hanya 9 parpol bisa menduduki kursi di DPR. Sembilan (9) parpol yang lolos *parliamentary threshold* tersebut adalah Partai Demokrat, PDIP, Golkar, PKS, PAN, PKB, Gerindra dan Partai Hanura.³²

Lolosnya 9 partai ini sebelumnya mendapat perlawanan yang kuat dari partai-partai yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan lahirnya *parliamentary threshold*. Melalui Mahkamah Konstitusi maka sebanyak 9 parpol peserta pemilu 2009

yang terdiri dari Partai Demokrasi Pembaharuan (PDP), Partai Patriot (PP), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Nasional Benteng Kerakyatan (PNBK Indonesia), Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB), Partai Karya Pangan (Pakar Pangan), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), dan Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKKDI), mengajukan judicial review atas Pasal 202 ayat (1) UU Pemilu Legislatif Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

³¹ Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD (Jakarta: Cemerlang: 2008)

³² Menurut kantor berita ANTARA Jumat tanggal 9 Mei 2009 Dari 38 partai nasional yang ikut pemilu, hanya sembilan partai yang lolos ambang batas untuk dapat mengirimkan wakilnya di DPR (*parliamentary threshold*) sebesar 2,5 persen suara sah nasional. Partai-partai itu sama dengan prediksi hitung cepat yang dilakukan lembaga survei, yaitu Demokrat memperoleh 148 kursi di DPR (26,43 persen), Golkar (108 kursi, 19,29 persen) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (93 kursi, 16,61 persen), Partai Keadilan Sejahtera (59 kursi, 10,54 persen), Partai Amanat Nasional (42 kursi, 7,50 persen), Partai Persatuan Pembangunan (39 kursi, 6,96 persen), Partai Gerakan Indonesia Raya (30 kursi, 5,36 persen), Partai Kebangkitan Bangsa (26 kursi, 4,64 persen), dan Partai Hati Nurani Rakyat (15 kursi, 2,68 persen)

Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu Legislatif). Sedangkan Norma UUD 1945 sebagai alat uji Pasal 1 ayat (3), Pasal 2 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Dalam permohonannya dikatakan bahwa Para pemohon mendalilkan telah terjadi pertentangan antara *parliamentary threshold* dengan asas pemilu proporsionalitas, keterwakilan dan derajat keterwakilan yang lebih baik seperti tersirat dalam Penjelasan UU Pemilu Legislatif. Para Pemohon mendalilkan hilangnya suara sama dengan hilangnya anspirasi pemilih. Hilangnya suara yang sangat banyak yang semestinya bisa dicegah, tentu bertentangan dengan jaminan hak asasi manusia sebagaimana dinyatakan dalam konstitusi. Kemudian, tidak dilibatkannya partai politik persyaratan ambang batas perolehan suara untuk diikutkan dalam penentuan kursi dan pembagian sisi kursi legislatif, sehingga bertentangan dengan prinsip representasi dan legitimasi anggota legislatif berdasarkan UUD 1945.

Atas dalil pemohon maka Mahkamah berpendapat bahwa semenjak Pemilu Tahun 2004, pembentuk UU 3/1999 dan UU 12/2003 telah menerapkan kebijakan ambang batas persentase perolehan kursi atau suara bagi Parpol Peserta Pemilu agar dapat mengikuti Pemilu berikutnya yang di Indonesia lazim dikenal dengan istilah " *Electoral Threshold*" (disingkat ET) dan diganti menjadi " *Parliamentary Threshold*" dalam UU Nomor 10/2008. Melalui kebijakan ET tersebut diharapkan akan mampu menciptakan sistem kepartaian sederhana sebagaimana dikehendaki oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Menurut Mahkamah jika dibandingkan dengan kebijakan ET yang tercantum dalam Undang-Undang Pemilu sebelumnya, yaitu UU 3/1999 dan UU 12/2003, yang mengancam eksistensi parpol dan kesempatannya untuk mengikuti pemilu berikutnya, kebijakan PT yang tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 justru lebih menjamin eksistensi parpol peserta pemilu dan keikutsertaannya dalam pemilu berikutnya. Maka dapat

disimpulkan bahwa lembaga legislatif dapat menentukan ambang batas sebagai *legal policy* bagi eksistensi partai politik berbentuk *ET* maupun *PT*. Mengenai berapa besarnya angka ambang batas adalah menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya tanpa boleh dicampuri oleh Mahkamah selama tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas. Dengan demikian pula, menurut Mahkamah ketentuan mengenai adanya *PT* seperti yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 tidak melanggar konstitusi karena ketentuan Undang-Undang *a quo* telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan *PT* untuk dapat memiliki wakil di DPR. Amar Putusan Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya Tanggal Putusan 13 Februari 2009.³³

Dengan dikuatkannya keberadaan *parliamentary threshold* melalui Putusan Nomor 3/PUU-VII/2009 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia maka keinginan untuk mewujudkan penyederhaaan partai sepertinya sudah dekat dengan kenyataan. Namun semuanya perlu dibuktikan apakah semuanya ini bisa benar-benar mempengaruhi penguatan sistem presidensial yang nantinya berujung untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang kuat dan efektif di Indonesia.

E. Penutup

Bahwa hikmah dari dijalankannya praktek *parliamentary threshold* sebagai mandat diterapkannya UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu Legislatif) adalah :

1. UU No.10 Tahun 2008 Pasal 202 ayat (1) dapat dijalankan secara murni dan konsekuen. Putusan MKRI No 3/PUU-VII/2009 tentang penolakan atas dibatalkannya ketentuan

³³ Putusan Nomor 3/PUU-VII/2009 "Parliamentary Threshold" Tidak Bertentangan Dengan Konstitusi, Majalah Konstitusi Berita Mahkamah Konstitusi, 27 – Maret 2009

parliamentary threshold semakin mengokohkan kredibilitas UU No.10 Tahun 2008.

2. Secara nyata dapat dirasakan adanya penyederhanaan jumlah partai politik melalui wakilnya khususnya yang akan menduduki kursi di parlemen periode 2009-2015
3. Dampak positif yang akan dirasakan adalah terwujudnya sistem presidensial dan pemerintahan akan semakin efektif dan kuat namun dampak negatifnya sistem kepartaian akan menjadi lemah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku Buku

- Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1994)
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Diterbitkan atas Kerjasama Pusat Studi Hukum UII dengan Gama Media: Yogyakarta: 1999)
- C.F Strong, *Modern Political Constitution*, (London: Sidgwich & Jackson Ltd, 1960)
- C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* (Jakarta: Nuansa & Nusamedia, 2004)
- Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (FH UII Press: Yogyakarta:2004)
- Fatkurohman, *Segi-Segi Pembubaran Partai Politik oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Disertasi Fak.Hukum Unibraw Malang: 2007)
- Litbang Kompas, *Partai-Partai Politik Indonesia, Ideologi, Strategi dan Program*, (Jakarta: Gramedia: 1999)
- Sri Soemantri M, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Remaja Karya: Bandung: 1988)
- Sri Soemantri, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Almuni: 2006)

B. Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia 1945
- UU No 3 Tahun 1975 Fusi Partai Politik
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD (Jakarta: Cemerlang: 2008)
- Putusan MKRI Nomor 3/PUU-VII/2009 "Parliamentary Threshold" Tidak Bertentangan Dengan Konstitusi tgl 27 – Maret 2009

C. Media Cetak

Bawono Kumoro, *Parliamentary Threshold dan Penyederhanaan Partai*, Sinar Harapan, 27 Pebruari 2009.

Donny Gahral Adian, *Presidensial Bukan Etika Politik*, Kompas Kamis, 27 November 2008.

M. Fajrul Falaakh, "Presidensil dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi" (*Parlementarisme lewat pintu belakang ?*), Makalah yang disampaikan dalam seminar nasional "Meluruskan Jalan Reformasi", yang diselenggarakan oleh Rektorat UGM, 25-27 September 2003.

Penggunaan Hak-Hak DPR RI, Media Indonesia, 20 Pebruari 2009

Pidato Kenegaraan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tanggal 15 Agustus 2008

Saldi Isra, *Simalakama Koalisi Presidensial*, Kompas, Kamis, 27 November 2008

D. Internet

Abdul Khaliq Ahmad, *Parliamentary Threshold "wajib Ditunda"* dalam <http://www.pdp.or.id> diakses tanggal 27 April 2009.

RIWAYAT HIDUP PENULIS

DR. ANWAR C., SH., MHum

Dr. Anwar, SH., MHum, lahir di Pinrang (Sul-Sel), 31 Desember 1965, memperoleh

Sarjana Hukum Tata Negara UNHAS Th. 1990, Magister Hukum Tata Negara Univ. Padjadjaran Bandung (UNPAD) Th. 1998, dan Doktor Ilmu Hukum/Hukum Tata Negara Univ. Padjadjaran Bandung Th. 2007. Sejak 1992 diangkat sebagai dosen tetap PNS DPK pada Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, Tahun 1999-2002 menjadi Pembantu Dekan Bidang kemahasiswaan (PD III) Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, dan sejak bulan Maret 2007 sampai sekarang dipercaya sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang. Buku yang sudah dipublikasikan berjudul "Teori dan Hukum Konstitusi", diterbitkan oleh In-Trans Publishing Malang Tahun 2008.

DR. ANIS IBRAHIM, S.H., M.H.

DR. Anis Ibrahim adalah Dosen PNS dpk pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Jenderal Sudirman Lumajang. Setelah mendapat gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, Ia melanjutkan studi Pascasarjana (S2) di Universitas Brawijaya, terakhir mendapat gelar Doktorat dari Universitas Diponegoro Semarang tahun 2008. Saat ini menjabat sebagai Ketua Pusat Kajian Konstitusi STIH Jenderal Sudirman Lumajang dan menjadi Pemimpin Redaksi Jurnal Hukum ARGUMENTUM yang terbit di kampusnya.

Beberapa buku yang pernah dipublikasikan antara lain: *Hukum Positif Indonesia (Sketsa Asas)* yang diterbitkan oleh Pustaka Magister, Semarang tahun 2007. Kemudian beberapa buku lainnya diterbitkan oleh kelompok Intrans Publishing Malang adalah: *Merekonstruksi Keilmuan Ilmu Hukum dan Hukum Milenium Ketiga* (tahun 2007); dan *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam*

Pembentukan Hukum di Indonesia (tahun 2008); dan *DPRD: Peran dan Fungsi dalam Dinamika Otonomi Daerah* (tahun 2009).

ZULKARNAIN, S.H., M.H.

Lahir di Pamekasan tanggal 17 April 1977. Jenjang pendidikan di tempuh di SDN Tlagah, SMPN Pakong, SMEAN Pamekasan, S1 di Fak. Hukum Univ. Widyagama Malang, S2 di PPS Universitas Brawijaya. Saat ini aktif sebagai Dosen di Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang untuk beberapa mata kuliah, diantaranya: Kriminologi, Praktek Peradilan Pidana, Perbandingan Hukum Pidana, Hukum Pidana Islam, dan lain-lain.

Beberapa karya ilmiah dan penelitian yang telah dipublikasikan adalah: *Eksaminasi Publik dalam Mewujudkan Peradilan yang Bersih dan Berwibawa*, 2003; *Politik Hukum Pidana tentang Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*, 2006; *Kekerasan dalam Rumah Tangga setelah berlakunya UU PKDRT*, 2007; *Pembaharuan Kebijakan Hukum Pidana tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dan Model Pemidanaannya*, 2008. Beberapa Buku yang ditulis sendiri serta ditulis bersama beberapa penulis lain dan sudah dipublikasikan diantaranya adalah: ***Membangun Konstituen Meeting: Mempertemukan Kepentingan Daerah dengan Keterbatasan Wewenang DPD***, oleh YAPPIKA Jakarta dan MCW Malang, 2005; ***Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik: Mewujudkan Pradilan yang Bersih dan Berwibawa***, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006; ***Menggagas Keterbukaan Informasi Publik: Ikhtiar Kolektif Berantas Korupsi***, YAPPIKA Jakarta dan MCW Malang, 2006; ***Peradilan Pidana: Penuntun Mengawal Peradilan Pidana Bagi Pekerja Anti Korupsi***, YAPPIKA Jakarta dan MCW Malang, 2006; ***Komisi Pengawas Penegak Hukum***, YAPPIKA Jakarta dan MCW Malang, 2006; ***Legislative Drafting yang Partisipatif***, YAPPIKA Jakarta dan MCW Malang, 2006; ***Peta Korupsi di Daerah***, YAPPIKA Jakarta dan MCW Malang, 2006; ***Praktik Peradilan Pidana***. In-TRANS Publishing, Malang, 2008.

SIRAJUDDIN, S.H., M.H.

Dosen dan Peneliti pada Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Univ. Widyagama Malang. Dilahirkan di Pungkit Sumbawa pada Tanggal 22 Agustus 1975. Pendidikan dasar sampai menengah diselesaikan di Sumbawa, pendidikan Sarjana Hukum diselesaikan pada Fakultas Hukum Univ. Widyagama Malang tahun 1997, sedangkan gelar Magister Hukum diperoleh dari Program Pasca sarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang tahun 2000 dan saat ini merupakan kandidat doktor Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya Malang. Penulis telah menulis beberapa karya ilmiah berupa buku antara lain : (1) Legislative Drafting : Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diterbitkan Yappika dan MCW tahun 2007; (2) Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik : Menuju Peradilan yang Bersih dan Berwibawa diterbitkan Citra Aditya Bakti Bandung; (3) Merekonstruksi Keilmuan Ilmu Hukum dan Hukum Milenium Ketiga diterbitkan In-TRANS Publsihing Malang, tahun 2007; dan (4) DPRD: Peran dan Fungsi dalam Dinamika Otonomi Daerah, diterbitkan SETARA Press, tahun 2009.

IBNU SUBARKAH, S.H., M.H

Penulis lahir di Madiun pada tanggal 14 Desember 1965. Pendidikan S1 di tempuh di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Jurusan Hukum Pidana, S2 diselesaikan di Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, konsentrasi Sistem Peradilan Pidana tamat tahun 2000. Sejak tahun 1991 bekerja sebagai dosen PNS dpk. pada Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, yang sekarang tahun 2007 sampai tahun 2011 dipercaya sebagai wakil dekan pada Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang.

Selama sebagai dosen, aktif dalam kegiatan-kegiatan penelitian dan pendampingan penelitian pada mahasiswa yang antara lain. Penelitian tentang Masalah Pelarian Narapidana (Ketua), 1991; Penelitian tentang Persepsi Hakim Terhadap Pemidanaan Recidive Anak (Ketua), 2000; Penelitian tentang Persepsi Masyarakat Terhadap Pemidanaan PSK Jalanan dan

Pengaruhnya terhadap Kebijakan Pemkot Malang (Ketua), 2006; Penelitian tentang Studi diskriptif Terhadap Pemidanaan Dalam Upaya Mewujudkan Penanggulangan penal Berbasis Perlindungan Anak (Anggota), 2007; Penelitian tentang Studi Diskriptif terhadap Perlindungan Anak Tindak pidana Pencurian Yang Orang Tuanya Bekerja di Luar Negeri Sebagai TKW (Anggota), 2009; Penelitian tentang Membangun Model Perlindungan Anak Dalam Victim- offenders Relationship Tindak Pidana Pencurian Akibat Orang tua Sebagai TKI Ke Luar Negeri (Ketua), 2008; Penelitian tentang Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Recidive Anak Di Kota Malang (Dosen Pendamping Program Kreativitas Mahasiswa Penelitian, 2007); Penelitian tentang Efektivitas Penanggulangan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Dosen pendamping Program Kreativitas Mahasiswa Penelitian, 2006); Penelitian tentang Efektivitas Penanggulangan Perdagangan Orang (Dosen Pendamping Program Kreativitas Mahasiswa Penelitian, 2009); Penelitian Tentang Perlindungan Hukum terhadap Pemberitaan Anak di Media Massa (Dosen Pendamping Program Kreativitas Mahasiswa Penelitian, 2009). Pernah memperoleh penghargaan Satyalancana Karya Satya pada tahun 2007.

ZAHIR RUSYAD, S.H., M.H.

Zahir Rusyad, SH. MH. adalah Putra Malang yang lahir pada 16 Juli 1967. saat ini aktif sebagai dosen pada Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang dengan membina Mata Kuliah Hukum Acara Pidana. Pendidikan sarjana di selesaikan pada Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang tahun 1991, dan mendapat Gelar Magister Hukum dari Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 1999. Ia pernah menjabat sebagai Ketua LKBH Univ. Widyagama. Selain aktif sebagai dosen, juga aktif menjalankan profesi sebagai Advokat yang berkantor di Denpasar. Beberapa karya ilmiah dan legal annotation-nya banyak dipublikasikan di beberapa Jurnal dan forum-forum ilmiah lainnya.

KETENTUAN PENULISAN JURNAL KONSTITUSI

Jurnal konstitusi adalah salah satu media persemester yang diterbitkan oleh secretariat jendral dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Pusat Kajian Konstitusi Universitas Widyagama sebagai upaya mempublikasikan ide dan gagasan mengenai hokum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. Jurnal Konstitusi ditunjukkan bagi pakar dan akademisi, praktisi, penyelenggara Negara, kalangan LSM serta pemerhati dan penggiat hokum dan konstitusi serta masalah ketatanegaraan.

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

1. Emmanuel Subangun, Negara Anarkhi, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentara HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT Pradnya PArmita, 2001), hlm. 208-209
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 Antarlembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.

2. Burchi, Stefano. 1989. "Current Developments and Trends in Water Resources Legislation and Administration" Paper Presented at the 3rd Conferences of The International Association for Water Kaw (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14
3. Jamin, Moh. 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi" *Jurnal Konstitusi*, volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi
4. Indonesia, *Undang-undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
5. *Republika*, " Jumlah BUMN Diciutkan jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005
6. 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 ketatanegaraan dan konstitusi, serta hasil penelitian hukum dan konstitusi.

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