

# **Resultan Politik dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU- XI/2013 dalam Politik Hukum Pemilu**

## ***Politics Resultant and Decision of the Constitutional Court Number 14/ PUU-XI/2013 in the Political Law of Elections***

**Sholehudin Zuhri**

Pasca Sarjana Konsentrasi Tata Kelola Pemilu Universitas Padjajaran  
Jl. Dago Utara No. 25 Bandung  
E-mail: sholah.azzuhry@gmail.com

Naskah diterima: 27/12/2017 revisi: 13/3/2018 disetujui: 28/5/2018

### **Abstrak**

Dalam perkembangan politik hukum kontemporer, keputusan politik dalam pembentukan regulasi sering dihadapkan pada dua persoalan sekaligus yang saling berhadapan. Konfigurasi politik dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, partai politik di parlemen tidak hanya merepresentasikan kepentingan politiknya, tetapi juga dihadapkan pada keharusan mengakomodir putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 sebagai koreksi keputusan politik yang otoriter. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan metode kualitatif, studi ini menitikberatkan pada pemahaman komprehensif yang meliputi interaksi politik dan hukum dalam terciptanya konfigurasi politik hukum pemilu. Hasil studi ini dapat menjelaskan kepatuhan partai politik terhadap hukum dalam menciptakan konfigurasi politik di parlemen, namun di sisi lainnya lemahnya partai politik dalam membangun koalisi dalam mewujudkan sistem pemilu demokratis justru menjadikan keputusan politik yang dipilih menjadi otoriter dalam pelaksana teknisnya. Kehadiran hukum dalam perkembangan konfigurasi politik kontemporer, dapat menjadi paradigma baru dalam terciptanya konfigurasi politik demokratis yang pada akhirnya terbentuknya hukum pemilu yang demokratis.

**Kata Kunci** : Konfigurasi Politik, Koalisi, Regulasi Pemilu

### **Abstract**

*In the development of contemporary political laws, political decisions in regulatory formation are often confronted with two issues at once facing each other. The political configuration in the Law No. 7 year 2017, political parties in parliament not only represent political interests but also face the necessity to accommodate the decision of the Constitutional Court Number 14/ PUU-XI/2013 as a correction of authoritarian political decisions. This research is normative juridical research with qualitative method. The results of this study can explain the compliance of political parties to the law in creating the political configuration in parliament. Yet on the other hand, the weakness of political parties in building coalitions in realizing the democratic election system makes the selected political decision become authoritarian in its technical execution. The presence of law in the development of contemporary political configuration can be a new paradigm in creating democratic political configuration which ultimately the formation of democratic law of elections.*

**Keywords:** *Political Configuration, Coalition, Electoral Regulations*

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Konsepsi penguatan penyelenggaraan pemilu masih menjadi perhatian publik yang sering mengemuka dalam setiap kali pelaksanaan pemilu. Perbaikan sistem pemilu dengan segala variannya sebagai upaya peningkatan kualitas pemilu selalu menjadi bagian krusial dalam setiap revisi Undang-Undang (UU) Pemilu. Selain itu, fungsi lembaga penyelenggara pemilu yang menjadi salah satu persyaratan penting untuk mencapai pemilu yang demokratis juga menjadi *concern* Pembentuk UU. Untuk itu, syarat terpenting terwujudnya pemilu demokratis adalah *political will* yang kuat dan konsisten, baik pemerintah maupun partai politik di parlemen yang akan menentukan arah kebijakan hukum tersebut.

Dalam sejarah keputusan politik dalam membentuk UU Pemilu, konfigurasi politik yang terbentuk telah melahirkan beberapa produk hukum Pemilu yang otoriter. Sebagai contoh, dalam perkembangan UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, terdapat klausul yang tidak sejalan dengan penguatan penyelenggaraan pemilu demokratis. Ketentuan Pasal 9 huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 yang menyebutkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam menyusun Peraturan KPU wajib konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan hasilnya bersifat mengikat menjadi preseden yang kontra

produktif dengan penguatan fungsi KPU dalam kapasitasnya membuat regulasi pelaksana UU. Meskipun dalam *Judicial Review*, ketentuan “bersifat mengikat” yang merupakan hasil keputusan politik otoriter tersebut telah dinyatakan inkonstitusional oleh Putusan Mahkamah Konstitusi(MK) Nomor 92/PUU-XIV/2016, namun ketentuan tersebut telah menjadi *legal standing* pelaksanaan pilkada serentak tahun 2017.

Selain itu, munculnya sistem proporsional dengan kombinasi -bahkan daftar tertutup- di dalam Pembahasan Panitia Khusus Rancangan Undang Undang (Pansus RUU) inisiatif Pemerintah, memberikan gambaran bahwa demokrasi yang mengalami perkembangan pesat pasca reformasi tahun 1998 berhadapan dengan kepentingan partai politik dan kelompok penguasa.<sup>1</sup> Memang, penguatan partai politik dalam menentukan perwakilannya di parlemen dari hasil pemilu dapat dikategorikan sebagai salah satu alternatif dalam sistem Pemilu, tetapi pelembagaan partai politik yang belum kuat menjadi persoalan yang dapat mengancam demokratisasi dengan penerapan sistem kombinasi tersebut.

Pada kenyataannya, kualitas Pemilu dari waktu ke waktu tidak mengalami peningkatan, meskipun sistem penyelenggaraan pemilu selalu mengalami perubahan. Perubahan sistem pemilu ternyata tidak serta merta menghasilkan pemilu sebagaimana diharapkan rakyat. Praktik yang sarat manipulatif dan kuat dengan intervensi politik oligarki menunjukkan bahwa upaya bangsa dalam menata sistem politik yang baik belum tercapai pada sasaran reformasi.<sup>2</sup>

Persoalan lemahnya integritas pemilu merupakan multi kausal. Selain hal yang bersifat independensi dan profesionalitas seperti yang sering mengemuka, persoalan ketidakjelasan dan tumpang tindih regulasi pemilu menjadi hal yang determinan. Perkembangan pemilu yang cepat menyebabkan regulasi yang dinamis dan cenderung bersifat *trial and error*.<sup>3</sup> Dampak yang timbul dari kondisi ini adalah munculnya berbagai persoalan seperti yang dikatakan Soerjono Soekanto<sup>4</sup> yaitu, ketidakjelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan di dalam perumusan pasal-pasal tertentu sehingga mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

<sup>1</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-23/PUU-VI/2008 yang memberlakukan Pemilu dengan suara terbanyak bertujuan untuk menjamin suara yang diberikan pemilih dapat terakomodasi secara maksimal dalam penetapan calon terpilih.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: PT Grafindo Persada, 2014, h.21

<sup>3</sup> Sejarah pilkada serentak yang dimulai tahun 2015, substansi dalam regulasi sering berubah, mulai Perppu Nomor 24 Tahun 2014 pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD, kemudian dicabut dengan UU Nomor 1 Tahun 2015 Jo. UU No. 10 Tahun 2016 dengan sistem pemilihan langsung.

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Grafindo Persada, 2011, h.38

Pentingnya proses pembentukan UU berarti juga berbicara tentang pentingnya peran partai politik dalam membentuk konfigurasi politik di parlemen. Kondisi konfigurasi politik yang tidak konsisten dalam membentuk koalisi pada berbagai isu strategis akan semakin sulit dalam merumuskan kebijakan hukum untuk menguatkan sistem pemilu, termasuk di dalamnya penyelenggara pemilu. Para elit politik tidak dapat memaksakan kepentingan jangka pendek yang hanya fokus pada pencapaian dan mempertahankan kekuasaan dengan mereduksi kedaulatan rakyat dalam pemilu. Jika itu terjadi maka produk hukum yang dihasilkan akan bersifat otoriter dan menimbulkan kemunduran demokrasi.

Menariknya, konfigurasi dan koalisi politik dalam menentukan sistem pemilu pada era reformasi adalah pembahasan yang selalu *deadlock* dan tidak tercipta sebuah konsepsi ideal yang dapat diterapkan untuk menjaga integritas pemilu. Sikap partai politik yang tidak konsisten dalam berbagai isu dan lemahnya koalisi permanen selalu menjadi hambatan dalam membentuk konfigurasi politik yang demokratis.

Selain itu, perlemen dalam membentuk produk hukum pemilu di era reformasi setidaknya terdapat 137 ketentuan yang telah diputus oleh MK.<sup>5</sup> Dari daftar putusan tersebut, terdapat putusan MK yang menyatakan mengabulkan seluruhnya dan mengabulkan sebagian. Sedangkan kalau dilihat dari pengklasifikasian rezim pemilu, putusan tersebut meliputi Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah. Menariknya, dari putusan MK yang membatalkan beberapa ketentuan tersebut menyangkut pada aspek dasar dari sebuah pemilu yang demokratis, yaitu akses warga negara dalam menggunakan hak politiknya. Selain itu, teknis kepemiluan yang merupakan sarana perwujudan hak politik, juga banyak yang dinyatakan inkonstitusional.

Kehadiran Putusan MK memberikan kontribusi yang signifikan dalam proses penguatan Pemilu yang demokratis. Dalam hal ini, Putusan MK berfungsi sebagai koreksi keputusan politik otoriter dan diharapkan dapat memaksa elite politik dalam membentuk hukum Pemilu yang demokratis. Jika materi dasar dalam Pemilu yang demokratis telah melalui *screening* melalui proses politik dan hukum, maka amanah Pemilu langsung dalam Konstitusi RI akan terlaksana dengan baik kedepannya.

<sup>5</sup> C. Natalia, "List Putusan MK tentang UU Pemilu dan Pilkada", <http://perludem.org/2017/03/20/list-putusan-mk-tentang-uu-pemilu-dan-pilkada/>, diunduh 16 Agustus 2017. <http://perludem.org/2017/03/20/list-putusan-mk-tentang-uu-pemilu-dan-pilkada/>, diunduh 16 Agustus 2017.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka dapat ditarik beberapa identifikasi permasalahan sebagai berikut. *Pertama*, bagaimana konfigurasi politik UU No. 7 Tahun 2017? *Kedua*, bagaimana peranan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam keputusan politik UU No. 7 Tahun 2017?

## **C. Metode Penelitian**

Penelitian ini menjelaskan bagaimana interaksi partai politik dalam menciptakan konfigurasi politik dalam pembentukan regulasi pemilu, terutama setelah dihadapkan pada putusan pengadilan (MK). Selain itu juga menawarkan alternatif dan petunjuk dalam menciptakan konfigurasi politik yang demokratis, sehingga produk hukum yang dihasilkan merupakan manifestasi demokratisasi Pemilu. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif melalui pendekatan kualitatif, yaitu dengan melakukan penelusuran sikap dan keputusan partai politik dalam pengambilan keputusan politik UU No. 7 Tahun 2017, menelaah risalah rapat dalam pembahasan RUU serta peraturan perundang-undangan terkait, sehingga dapat diperoleh hasil yang kredibel tentang konfigurasi politik dalam penyusunan UU No. 7 Tahun 2017. Selain itu, dengan didukung hasil penelitian tentang politik hukum Pemilu, akan mendapatkan gambaran terkait kualitas pemilu dalam regulasi yang diterapkan.

Penelitian ini memberikan perhatian khusus, bahwa sudah seharusnya konfigurasi politik yang terbentuk dalam pembentukan regulasi pemilu selalu mengedepankan aspek demokratisasi dari pengalaman praktik pemilu yang telah diterapkan dan menggunakan indikator yang terukur serta tidak mereduksi capaian hukum yang dilakukan Mahkamah Konstitusi untuk mewujudkan pemilu demokratis.

# **PEMBAHASAN**

## **A. Konfigurasi Politik UU No. 7 Tahun 2017**

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, regulasi penyelenggaraan Pemilu sebenarnya sangat kompleks dan rumit. Persepsi dan pemahaman yang parsial atas sistem penyelenggaraan Pemilu, pembentukan peraturan perundang-undangan, dan sistem penegakan hukumnya tidak saja akan berdampak pada kualitas atau

legitimasi hasil pemilu yang diselenggarakan, akan tetapi juga berimplikasi pada kualitas demokrasi dan kemungkinan timbulnya instabilitas politik.<sup>6</sup>

Dalam perkembangannya, UU yang telah lahir untuk mengendalikan pelaksanaan Pemilu, mengalami gejolak politik akibat beberapa pihak merasa tidak puas terhadap klausula di beberapa pasal terkait UU tersebut. Sedangkan Pemilu di Indonesia sendiri diatur dengan UU pemilu yang selalu berubah-ubah yang disebabkan kebutuhan perbaikan kualitas, pengaruh konfigurasi politik dan perubahan demografi-kependudukan dan peta pemerintahan. Maka dari itu, produk hukum pemilu tersebut mengalami pasang surut perubahan isi substansi pasalnya.<sup>7</sup>

Sedangkan dalam proses pembentukan UU, politik hukum dipahami sebagai arah kebijakan hukum yang akan dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, bentuk dari arah kebijakan hukum dapat diketahui dari peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup> Secara operasional menurut Harjono,<sup>9</sup> politik hukum merupakan kebijakan yang diambil guna memanfaatkan hukum dalam suatu strategi untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Berkaitan dengan konteks hukum merupakan produk politik maka penting peran dari partai politik di parlemen dalam merumuskan regulasi pemilu yang demokratis.

Dalam keputusan politik yang terdapat pada UU No. 7 Tahun 2017, Pembuat UU secara formal tampaknya sudah berusaha mencari format ideal dalam mendesain Pemilu yang demokratis dengan melibatkan Putusan Pengadilan (MK) dalam rumusan materinya. Keputusan yang menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden merupakan bentuk kepatuhan keputusan politik terhadap hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang merupakan bentuk penegakan konstitusi mampu mempengaruhi keputusan politik dalam pembentukan hukum. Dalam tahap selanjutnya secara kebijakan teknis operasional, dalam merumuskan sistem pemilu yang demokratis, menurut Jimly Asshiddiqie<sup>10</sup>, setidaknya tindakan politik yang senantiasa mendasarkan diri pada etika yang akan selalu menghasilkan kebaikan-kebaikan bersama yang lebih besar daripada sekedar tindakan politik yang hanya mementingkan kepentingan sesaat.

<sup>6</sup> Widodo Ekatahjana, "Beberapa Masalah dalam Pengaturan dan Penyelenggaraan Pemilu/Pemilukada di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. III, No. 1, Maret 2010, h. 109.

<sup>7</sup> Jenedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, h. 69.

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2001, h. 2.

<sup>9</sup> Harjono, *Peluang Mahkamah Konstitusi Dalam Mengarahkan Politik Hukum Melalui Judicial Review, dalam Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008. h. 7.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.*

Namun, di era reformasi yang dilakukan perombakan besar-besaran dengan tujuan membentuk negara yang demokratis banyak yang mengira akan merubah konfigurasi politik menjadi demokratis. Padahal dalam kenyataannya, konfigurasi politik sekarang ini adalah konfigurasi politik yang cenderung oligarkis, yaitu konfigurasi politik yang didominasi kelompok elite yang mengerjakan politik melalui transaksi-transaksi yang saling memberi keuntungan politik diantara elite sendiri.<sup>11</sup>

Perkembangan pembentukan hukum era reformasi memang terlihat bahwa konfigurasi politik berubah arah dari otoriter ke demokratis sehingga berhasil melahirkan berbagai undang-undang yang responsif. Namun, suasana demokratis itu hanya berlangsung pada beberapa tahap dasar dan berhenti pada tahap yang lain, bahkan akan cenderung kontradiktif pada tahap teknisnya.

Pada level komposisi parlemen hasil pemilu tahun 2014, 10 partai politik yang memenuhi *parliamentary threshold* akan sulit bagi suatu fraksi untuk memasukkan programnya tanpa koalisi dengan fraksi-fraksi lainnya sampai tercapai mayoritas parlemen. Dari komposisi kursi masing-masing fraksi, tidak ada yang terlalu dominan karena kurang dari 50 persen. Demikian halnya dengan eksekutif, Presiden akan sulit memastikan RUU yang diajukan ke DPR. Kondisi ini memperkuat posisi partai politik, di satu sisi dan mempertegas fungsi DPR sebagai legislator di sisi lainnya. Maka dari peran yang kuat di masing-masing fraksi dan juga pemerintah akan menentukan peluang yang lebih besar dalam melahirkan produk hukum yang otoriter atau responsif. Hal tersebut senada dengan pendapat Mahfud MD<sup>12</sup> yang mengatakan bahwa hukum responsif dapat dibangun dengan syarat pertama dan utama adalah demokratisasi dalam kehidupan politik.

Dengan kondisi seperti itu, keputusan politik seperti yang digambarkan dalam sistem politik (*political system*) akan sulit tercapai, yaitu para pengambil keputusan (*decision makers*) selalu mempertimbangkan masukan (*input*) berupa tuntutan (*demands*) dan kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) dan dukungan (*support*) masyarakat yang terpercaya pada legitimasinya. Setelah melewati proses konversi (*conversion process*), mereka merumuskan keluaran (*output*) berupa keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan (*decisions and actions*) antara lain dalam bentuk yang utama yaitu: berbagai produk hukum (*laws*) dan berbagai

<sup>11</sup> Isnawati, "Konfigurasi Politik Demokratis dalam Karakter Produk Hukum yang Responsif di Era Reformasi", *Jurnal Socioscintia*, Volume 8 Nomor 1, 2012, h. 87.

<sup>12</sup> Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*

kebijakan umum (*general policies*). Apabila ingin survive maka setiap sistem politik harus mempertimbangkan umpan balik (*feed back*).<sup>13</sup>

Dalam rapat paripurna RUU Pemilu, pengambilan keputusan politik yang dilakukan secara *voting* terbuka dalam 2 paket kebijakan, menimbulkan konfigurasi politik yang terbentuk tidak lagi fokus pada isu yang diperjuangkan sejak awal pembahasan di tingkat Pansus. Koalisi yang terbentuk terbelah menjadi partai politik pendukung pemerintah dan partai di luar pemerintah. Sikap partai politik berubah dari pembahasan di tingkat Pansus menuju ke rapat paripurna ketika dihadapkan pada tawaran *presidential threshold* 20-25 persen dari penguasa. Lima parpol pendukung pemerintah yaitu PDIP, Golkar, NasDem, PPP, dan Hanura kompak menyetujui opsi pemerintah yaitu *presidential threshold* 20 persen, sedangkan partai di luar pemerintah memilih *walk out* sebagai bagian dari kekecewaan sikap politiknya.

PDI Perjuangan sebagai partai mayoritas dan partai yang memiliki representasi terbesar dalam pemerintah memiliki peran yang cukup signifikan dalam membentuk koalisi dan menentukan peluang kalkulasi mayoritas suara dalam *voting*. Posisi partai pendukung pemerintah akan dengan mudah untuk mendukung opsi dari PDI Perjuangan dikarenakan sebagai upaya masing-masing partai politik mempertahankan kekuasaannya dalam pemerintahan. Kuatnya PDI Perjuangan dalam membentuk koalisi senada senada dengan pendapat Mahfud MD bahwa hukum menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan atau identik dengan kekuasaan.<sup>14</sup>

Selanjutnya, menurut Dahrendorf dalam Mahfud MD, merangkum karya tiga sosiolog (Pareto, Mosca, dan Aron) mencatat ada enam ciri kelompok dominan atau kelompok pemegang kekuasaan politik. *Pertama*, jumlahnya selalu lebih kecil dari kelompok yang dikuasai. *Kedua*, memiliki kelebihan kekayaan khusus untuk tetap memelihara dominasi berupa kekayaan materiil, intelektual dan kehormatan. *Ketiga*, dalam pertentangan selalu terorganisasi lebih baik dari kelompok yang ditundukkan. *Keempat*, kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang memegang posisi dominan dalam bidang politik sehingga elit penguasa diartikan sebagai elit penguasa dalam bidang politik. *Kelima*, kelas penguasa selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya kepada kelas/kelompoknya

<sup>13</sup> Syamsuddin Haris., *Mengugat Pemilu Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia – PPW LIPI, 1998. h. 45.

<sup>14</sup> Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*

sendiri. *Keenam*, ada reduksi perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa.

Di sisi lainnya, dalam pengambilan keputusan politik, pendapat dan masukan *stakeholder* yang menginginkan konsistensi dalam jaminan politik warga negara serta mereduksi politik oligarki dengan menghilangkan *presidential threshold (PT)* dikalahkan dengan *voting* pengambilan suara. Padahal, di dalam konfigurasi politik demokratis membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut menentukan kebijakan negara. Pemerintah lebih merupakan “komite” yang harus melaksanakan kehendak-kehendak masyarakatnya yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat, dan partai politik berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam pembuatan kebijakan negara. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat dan lembaga peradilan, hukum diberi fungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat, sedangkan rumusannya biasanya cukup rinci sehingga tidak terbuka untuk dapat diinterpretasi berdasarkan kehendak dan visi pemerintah sendiri.<sup>15</sup>

Lebih lanjut, dalam proses pembuatan produk hukum responsif, kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat diberikan peranan besar dan partisipasi penuh. Hasil dari proses tersebut adalah produk hukum yang bersifat respon terhadap seluruh kepentingan, baik masyarakat maupun pemerintah. Sifat responsif dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, tidak oleh pejabat melainkan oleh rakyat. Sifat responsif mengandung arti suatu komitmen kepada hukum di dalam perspektif konsumen.

Ketika pilihan keputusan politik dalam menentukan sistem pemilu lebih menekankan politik oligarki, maka pengaruh politik oligarki dalam hukum juga berlaku pada penegakan hukumnya serta karakteristik produk-produk hukumnya. Fakta ini dapat dilihat dalam sejarah ber hukum di Indonesia, pelaksanaan fungsi dan penegakan hukum tidak selalu berjalan seiring dengan perkembangan strukturnya. Hal ini akan tampak jelas, jika ukuran pembangunan hukum di Indonesia adalah unifikasi dan kodifikasi hukum, maka pembangunan struktur hukum telah berjalan dengan baik dan stabil. Karena dari waktu ke waktu produktivitas perundang-undangan mengalami peningkatan. Namun, dari sisi yang lain, dari segi fungsi hukum telah terjadi kemerosotan.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Mufti, *Kekuatan Politik di Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia, 2013, h. 89.

<sup>16</sup> A. Alkostar, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Nasional*. Jakarta: LBH Yogyakarta dan rajawali, 1986, h. 41.

Seharusnya, pembentuk UU harusnya bersikap netral, mengingat proses penyusunan UU dalam sistem hukum menurut Habermas dalam F. Budi Hardiman, merupakan *locus* (tempat) dari integrasi sosial. Karena posisinya sebagai *locus* integrasi sosial, maka pembentuk UU mestinya dapat memosisikan diri lebih dari sekadar komunitas politik (partai politik). Pembentuk UU hendaknya dapat mewakili seluruh kelompok kepentingan dengan menanggalkan kepentingan politik. Karena, idealnya pembentuk UU merepresentasikan seluruh kepentingan dan bersifat netral. Dengan demikian, produk hukum yang dihasilkan merepresentasikan seluruh kelompok kepentingan.<sup>17</sup>

Lebih lanjut dijelaskan, mereka yang ambil bagian dalam perundang-undangan harus diimbau untuk keluar dari peran mereka sebagai subjek-subjek hukum privat. Kemudian, dengan peran mereka sebagai warga negara, mengambil alih perspektif para anggota sebuah komunitas hukum yang bergabung secara sukarela.<sup>18</sup> Masalah klasik ketidaknetralan partai politik dalam membentuk hukum pemilu selalu terjadi dalam keputusan politiknya. Ini dikarenakan partai politik selain sebagai penyusun regulasi pemilu dan juga sebagai peserta Pemilu, dengan kata lain merupakan subjek hukum yang harus taat dan patuh terhadap regulasi yang mereka tetapkan sendiri. Maka dari itu netralitas tidak hanya dibutuhkan terhadap proses penyusunan UU, tetapi juga pada waktu pelaksanaan UU dalam penyelenggaraan Pemilu.

Perkembangan yang terjadi dalam pengambilan keputusan politik UU No. 7 Tahun 2017, konfigurasi politik di parlemen dari gambaran di atas tidak sepenuhnya berpihak pada penguatan pemilu. Orientasi kekuatan politik masih tersentral pada isu jangka pendek kepentingan masing-masing parpol. Meskipun keputusan politik dalam memberlakukan keserentakan Pemilu berdasarkan Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, tetapi pada *open legal policy* konfigurasi politik yang terbentuk kurang memperhatikan masukan dari *civil society* yang berarti produk hukum yang tercipta sebagai desain kehendak penguasa.

## **B. Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 dalam Politik Hukum UU No. 7 Tahun 2017**

Proses perdebatan panjang dalam menentukan sistem pemilu dalam UU No. 7 Tahun 2017 menunjukkan bahwa sistem pemilu –termasuk didalamnya

<sup>17</sup> Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius, 2009, h. 56.

<sup>18</sup> *Ibid.*

tentang mekanisme pencalonan dan penetapan calon- yang hendak dipilih dalam pelaksanaan pemilu tahun 2019 menjadi salah satu aspek atau faktor penting dalam membahas sistem Pemilu secara keseluruhan. Dalam mengambil keputusan, potensi konflik muncul meskipun hanya konflik lisan. Namun demikian tetap diperlukan resolusi konflik (*conflict resolution*) berupa keputusan yang dapat diterima semua pihak yang berkonflik.<sup>19</sup>

Dengan adanya keharusan pemberlakuan pemilu serentak, *presidential threshold (PT)* sebagai mekanisme pencalonan Presiden juga merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam sistem pemilu. Jika dalam penentuan sistem pemilu potensi konflik tidak dapat dihindarkan, maka munculnya isu *presidential threshold (PT)* dalam keserentakan pemilu legislatif dan pemilu presiden menambah daftar panjang konflik yang terjadi. Resolusi konflik (*conflict resolution*) dalam pandangan politik hukum akan tercipta ketika disahkannya keputusan politik yang selanjutnya menjadi produk hukum yang mengikat semua proses politik, sehingga semua pihak harus tunduk pada hukum tersebut.<sup>20</sup>

### **1. Putusan MK dalam Pelaksanaan Pemilu**

Dalam konfigurasi politik di perlemen, setidaknya Panitia Khusus (Pansus) Pemilu dihadapkan pada beberapa hal yang tidak akan bisa diputuskan sesuai waktu yang direncanakan. Pembahasan tentang isu krusial yang menyangkut kepentingan partai politik akan susah menemukan kesepakatan bulat. Kepentingan masing-masing parpol dalam menghadapi isu krusial jelas akan berbeda. Isu krusial ini meliputi *presidential threshold*, *parliamentary threshold*, dan sistem pemilu antara terbuka dan tertutup. Dengan mekanisme *voting*, maka pembahasan yang objektif dalam menciptakan produk hukum yang demokratis akan sulit dicapai. Saat itulah suara dominan dalam parlemen akan lebih menggunakan cara represif dengan menggunakan kekuasaannya.

Dalam kondisi politik yang tidak stabil seperti ini, mengedepankan kepastian hukum menjadi penting. Ini dikarenakan UU merupakan dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian hukum.<sup>21</sup> Selain itu, terdapat tiga bentuk

<sup>19</sup> Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu di Indonesia, Antara Proporsional dan Mayoritarian*. Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2015, h. 63.

<sup>20</sup> Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*

<sup>21</sup> L. V. Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2001, h. 72.

keberlakuan hukum yang berkaitan dalam keberlakuan hukum normatif yaitu keberlakuan sosial atau faktual, keberlakuan yuridik dan keberlakuan moral.<sup>22</sup>

Dalam konteks legislasi di perlemen dalam pembentukan perundang-undangan, menurut Ahmad Yani<sup>23</sup> kualitas legislasi yang rendah dapat dilihat dari aspek materi hukumnya yang saling tumpang tindih (*overlapping*) dan tidak konsisten. Lebih lanjut dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang penyusunan peraturan perundang-undangan dijelaskan ada beberapa syarat dalam pembentukan perundang-undangan, yaitu *pertama*, salah satu aspek yang berperan untuk menghasilkan UU yang tangguh (prinsip keberlanjutan) adalah dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. *Kedua*, diperlukannya kejelasan rumusan yang mana setiap perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Sebagai bagian isu penting dalam rumusan regulasi pemilu, sistem pemilu dikenal sebagai salah satu mekanisme kelembagaan terpenting dalam menentukan watak persaingan politik, dan sebagai salah satu alat yang akan digunakan dalam mengurangi konflik di tengah masyarakat.<sup>24</sup> Pada dasarnya sistem pemilu dirancang untuk melaksanakan tiga tugas pokok. *Pertama*, menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilu menjadi kursi di parlemen. *Kedua*, sistem pemilu bertindak sebagai wahana penghubung yang memungkinkan rakyat dapat menagih tanggung jawab atau janji wakil-wakil rakyat yang telah terpilih. *Ketiga*, sistem pemilu mendorong pihak-pihak yang bersaing pengaruh supaya melakukannya dengan cara yang tidak sama.<sup>25</sup> Dalam pelaksanaan Pemilu serentak, sistem pemilu ini meliputi Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden.

Sedangkan dalam praktik, sistem pemilu di Indonesia yang dipertimbangkan dalam penentuan pilihan, *pertama* sistem perwakilan berimbang (*proporsional representation*) dalam sistem ini terbagi menjadi sistem perwakilan berimbang

<sup>22</sup> Meuwissen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama, 2009, h. 36.

<sup>23</sup> Ahmad Yani, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011, h. 47.

<sup>24</sup> B. Reilly, Reformasi Pemilu di Indonesia: Sejumlah Pilihan", dalam Julia I. Suryakusuma, *Almanak Parpol Indonesia Pemilu 1999*. Jakarta: Almanak Parpol Indonesia, 1999, h. 38.

<sup>25</sup> A. Reynolds, Merancang Sistem Pemilihan Umum", dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (eds.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*. Bandung: Mizan, 2001, h. 19.

dengan daftar tertutup (*closed list system*), sistem perwakilan berimbang dengan daftar terbuka (*open list system*), sistem perwakilan berimbang variasi *the single transferable vote*, sistem perwakilan berimbang dengan variasi *the single non transferable vote*. Kedua, sistem distrik (*plurality system*)<sup>26</sup>.

Setidaknya terdapat beberapa materi krusial sistem pemilu beserta dimensinya. Beberapa materi tersebut tidak pernah menemukan keputusan bulat dan menyisakan persoalan di setiap pembahasan RUU pemilu berikutnya.<sup>27</sup>Bahkan dalam kasus pembahasan RUU sebelumnya pada Pemilu tahun 2014, sampai pada paripurna masih tersisa materi yang belum tuntas. Beberapa isu krusial yang selalu muncul di antaranya yaitu:

1. Ketentuan tentang ambang batas perolehan suara (*parliamentary threshold*)
2. Ketentuan tentang konversi suara menjadi kursi.
3. Ketentuan sistem pemilu yang hendak digunakan.
4. Proses peradilan pemilu
5. Terkait dengan daerah pemilihan dan alokasi kursi untuk DPR RI yang memiliki korelasi dengan pembahasan tentang *parliamentary threshold*.

Sedangkan berkaitan dengan pemilihan sistem proporsional terbuka atau tertutup sebagai contohnya, dalam berjalannya pembahasan di pansus, fraksi di DPR terpecah. F.PDI dan F.Golkar memilih sistem proporsional tertutup, sedangkan Fraksi Gerindra, Demokrat, NasDem, Hanura, PKS, PPP, PKB, dan PAN memilih sistem proporsional terbuka. Sikap partai politik jika dilihat dari hasil pemilu tahun 2014, partai politik besar lebih cenderung kepada proporsional tertutup, sebagai bentuk penguatan kekuasaan partai politik tersebut.

Interaksi politik atau adanya tarik menarik kepentingan antar-kekuatan politik dapat diketahui melalui bagaimana sikap politik dan perilaku dari para elit yang memegang kekuasaan, baik di level suprastruktur kekuasaan (lembaga negara) maupun infrastruktur kekuasaan (parpol). Hal itu disebabkan sikap politik dan perilaku elit merupakan tanda yang dominan dan menjadi indikator untuk menentukan dalam sistem politik apa sebuah proses komunikasi politik berlangsung. Interaksi politik yang dimaksud merupakan suatu proses komunikasi politik dan yang dilakukan oleh elit politik.

<sup>26</sup> A. Gaffar, *Politik Indonesia menuju Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004, h. 59.

<sup>27</sup> Lihat Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus (Pansus) DPR RI RUU tentang Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tanggal 6 Oktober 2011, Sekretariat Pansus DPR RI, Jakarta, 2011 dan berita Kompas tanggal 26 Maret 2017

Dengan demikian, suatu interaksi politik akan senantiasa terkait dengan motif dasar yang dimiliki para elit politik. Untuk menganalisis suatu interaksi politik, khususnya dalam pembuatan suatu kebijakan atau pengambilan keputusan, perlu dilihat apa latar belakang atau motif dasar para elit politik dalam menentukan suatu keputusan bagi kebijakan politik, termasuk dalam proses pembahasan sebuah substansi dalam RUU.<sup>28</sup>

Sementara itu, Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 merupakan jawaban atas tuntutan kepastian hukum di tengah kondisi politik yang tidak stabil di atas. Dalam pertimbangan hukumnya disebutkan urgensi keserentakan Pemilu setidaknya harus memperhatikan tiga pertimbangan pokok, yaitu *pertama* kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial. *Kedua*, *original intent* dari pembentuk UUD 1945. *Ketiga*, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Pertimbangan ini sebagai wujud pelaksanaan pemilu berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Dengan lahirnya Putusan MK 14/PUU-XI/2013 tersebut, opsi yang tersedia bagi pembentuk UU di parlemen dalam mencari jalan untuk penguatan pemilu berkaitan dengan pelaksanaan pemilu telah tertutup. Lebih lanjut hal ini berarti konfigurasi politik akan bernilai demokratis jika melaksanakan Putusan MK 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan pemberlakuan Pemilu 2019 secara serentak. Alasan mendasar keserentakan adalah pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Legislatif yang terpisah ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial kearah yang dikehendaki. Selain itu, hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Legislatif tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> R. Harun, *Komunikasi Politik sebagai Suatu Pengantar*, Bandung: CV Mandar Maju, 2006, h. 26.

<sup>29</sup> Lihat pertimbangan hukum Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 paragraf 3.17

## 2. Putusan MK dan Politik hukum *Open Legal Policy*

Jika pelaksanaan keserentakan pemilu ditafsirkan oleh MK sebagai pembatasan kekuasaan negara atas dasar jaminan perlindungan bagi hak dan kebebasan warga negara sesuai dengan kandungan dalam konstitusi, maka dengan lahirnya putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 memberikan jaminan terselenggaranya kaidah konstitusi tersebut. Dalam hal ini MK berfungsi sebagai pembuat kebijakan (*positive legislator*).

Meskipun demikian, dalam amar putusannya MK hanya memberlakukan keserentakan Pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2019. Lebih jauh, MK tidak memberikan detail tentang pemberlakuan sistem pemilu yang digunakan. Terdapat alasan mendasar mengapa sistem Pemilu yang merupakan bagian dari keserentakan Pemilu tidak diputuskan oleh MK. *Pertama*, Ketentuan dalam pembatasan ruang lingkup putusan MK, yaitu tidak boleh memuat: (1) amar putusan selain dari pernyataan bahwa suatu UU bertentangan dengan UUD dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, (2) perintah kepada pembuat UU; (3) rumusan norma baru.<sup>30</sup> *Kedua*, Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 mengambil posisi menahan diri (*judicial restraint*) dan memberi ruang gerak kepada pembentuk UU dalam membentuk UU (*Open Legal Policy*) sebagai upaya untuk mengurangi ketegangan politik antar lembaga negara. Dalam hal *Open Legal Policy* inilah konfigurasi politik yang terbangun dalam menentukan keputusan politik sangat ditentukan oleh kepentingan politik dari pembentuk UU.

Padahal, capaian perkembangan demokratisasi sistem pemilu era reformasi telah menunjukkan hasil yang positif di mana pemilu yang sebelumnya hanya bersifat prosedural. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) pernah melakukan kajian terhadap penggunaan sistem pemilu. Dalam kesimpulannya, LIPI menyatakan bahwa pemilu Orde Baru tidak dirancang untuk mewartakan sirkulasi elit, tujuan, struktur pelaksana, proses, serta hasil pemilu sudah tertutup, dalam arti tidak mendorong adanya perubahan di berbagai bidang terutama sosial, politik, dan ekonomi.<sup>31</sup>

Selanjutnya, dalam pemberlakuan sistem pemilu era reformasi, setidaknya 4 penelitian dalam pelaksanaan pemilu yang menunjukkan pemilu yang lebih demokratis,<sup>32</sup> diantaranya :

<sup>30</sup> Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011

<sup>31</sup> Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2005, h.59.

<sup>32</sup> Indra Pahlevi, *Op.Cit.*

1. Pusat Studi Demokrasi dan HAM (Pusdeham) Surabaya tahun 2002 tentang model-model sistem pemilihan di Indonesia.
2. Studi oleh Hans Antlov dengan membandingkannya dengan pemilu Tahun 1999 dan Tahun 1997.
3. Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership for Governance Reform Indonesia*) yang dipimpin Ramlan Surbakti.
4. Studi Indra Pahlevi yang membahas tentang *Sistem Pemilu 2009: Upaya Penguatan Demokrasi Substansial*.

Secara garis besar dalam berbagai penelitian tersebut, kualitas demokrasi yang berkembang dari Pemilu yang diselenggarakan oleh orde baru menuju Pemilu yang dilaksanakan era reformasi sangat ditentukan oleh dua aspek dasar yaitu, akses warga negara dalam menduduki jabatan dan akses warga negara dalam kebebasan memilih. Selanjutnya dalam perkembangan pemilu era reformasi ditandai dengan peningkatan keterbukaan informasi Pemilu sehingga masyarakat mendapatkan pengetahuan pemilu secara komprehensif.

Namun, sejauh ini perkembangan Pemilu tidak selalu mudah. Pertimbangan hukum yang dijadikan landasan berlakunya keserentakan Pemilu dalam Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tidak dijalankan secara konsisten dalam rumusan materi sistem Pemilu di tingkat parlemen. Keputusan politik dalam UU No. 7 Tahun 2017 yang menyisakan persoalan politik dan hukum,<sup>33</sup> merupakan dampak logis dari konfigurasi politik yang otoriter. Jika Resolusi konflik (*conflict resolution*) tidak segera tercapai pasca pemberlakuan hukum, maka akan menjadi ancaman terhadap kualitas pemilu itu sendiri.

Selain sistem pemilu di atas, telah banyak dilakukan penelitian terhadap penguatan penyelenggara pemilu. Khusus hal ini, Standar Internasional pemilu demokratis menegaskan perlu adanya jaminan hukum, bahwa lembaga tersebut bisa bekerja independen.<sup>34</sup> Lembaga ini harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan, karena setiap dugaan manipulasi, persepsi bias atau dugaan campur tangan, akan memiliki dampak langsung, tidak hanya terhadap kredibilitas lembaga penyelenggara, tetapi juga terhadap keseluruhan proses dan hasil Pemilu.

<sup>33</sup> Persoalan politik ditandai dengan aksi walk out yang dilakukan oleh 4 Fraksi, sedangkan persoalan hukum adalah munculnya *Judicial Review* setelah pengundangan.

<sup>34</sup> D. Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: USAID, DRSP, Perludem, 2007. h. 15.

Sejalan dengan penguatan penyelenggara pemilu, untuk menjamin legitimasi kredibilitas dan profesionalitas penyelenggara pemilu *Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* telah merumuskan prinsip-prinsip yang berlaku umum, dan prinsip terpenting adalah independensi.<sup>35</sup> Kemandirian penyelenggara Pemilu sebagai elemen terpenting tidak saja mandiri secara kelembagaan, tetapi juga mandiri dalam proses di setiap tahapan pelaksanaan pemilu. Parameter mandiri atau tidaknya pelaksanaan pemilu ditandai oleh ada atau tidaknya intervensi dari pihak-pihak lain di luar penyelenggara Pemilu. Oleh karena itu, sebagai aktor utama dalam mewujudkan pelaksanaan pemilu yang demokratis, kemandirian penyelenggara pemilu menjadi sangat penting, terlebih dengan segala kewenangan yang dimilikinya.<sup>36</sup>

Ironisnya, keputusan politik dalam independensi penyelenggara Pemilu yang selanjutnya tertuang dalam Pasal 75 ayat (4) UU No. 7 Tahun 2017, jika dilihat dari segi normatif telah mengadopsi Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016 yang menghilangkan "*sifat mengikat*" dalam RDP. Namun dengan mewajibkan Penyelenggara Pemilu konsultasi dengan DPR dalam menyusun peraturan dalam lingkup tugasnya sejatinya menghilangkan pertimbangan hukum Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016 itu sendiri. Kedudukan penyelenggara Pemilu yang mempunyai independensi dalam konstitusi mempunyai kewenangan penuh (*full authority*) membentuk peraturan, maka memperlakukan sama dengan lembaga independen lain dalam konstitusi seperti Bank Indonesia (BI) dalam menyusun Peraturan adalah sebuah keniscayaan.<sup>37</sup>

Argumentasi yang dijadikan landasan kewajiban konsultasi penyelenggara Pemilu dalam RDP adalah sebagai bentuk prosedur politik dalam penyusunan peraturan pelaksana UU. Padahal dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan sudah terdapat ruang dalam proses pembentukan melalui uji publik dan koreksi hasil uji materi ke Mahkamah Agung. Pemilu demokratis terbentuk bukan dengan intervensi dalam membuat kebijakan, tetapi dengan melakukan penguatan penyelenggara Pemilu dalam semua aspek, yaitu penyelenggara pemilu yang mandiri, kompeten, berintegritas, efisien dan kepemimpinan yang efektif. Secara konseptual yang

<sup>35</sup> Prinsip yang berlaku umum, yaitu: *independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism* dan *service-mindedness*.

<sup>36</sup> Allan Wall dkk, *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*. Stockholm: International IDEA, 2011, h. 83.

<sup>37</sup> Lihat pertimbangan hukum Putusan MK No. 92/PUU-XIV/2016 paragraf 3.8 No. 30.

dimaksud dengan penyelenggara pemilu (*electoral management body* – EMB) adalah organisasi yang memiliki wewenang menyelenggarakan unsur dasar proses pemilu.<sup>38</sup>

Selain itu, dengan dilaksanakannya Pemilu serentak, dari segi teknis akan membuat tahapan beriringan antara dua pemilu tersebut. Beban kerja penyelenggara pemilu berat dan fokus kerja penyelenggara terbelah. Dari pengalaman Pemilu tahun 2014 yang memulai tahapan pemilu sekitar 2 tahun sebelumnya masih terdapat sejumlah masalah krusial seperti verifikasi partai politik dan daftar pemilih, maka saat ini waktu kerja penyelenggara Pemilu akan lebih singkat akibat lambatnya penyusunan UU Pemilu sehingga tahapan Pemilu menjadi lebih singkat lagi. Sebuah keniscayaan, regulasi yang dihasilkan harus dapat mengatasi permasalahan prinsip maupun teknis Pemilu yang selama ini selalu muncul dalam pemilu sebelumnya. Terlebih, pemilu serentak merupakan instrumen yang berbeda tetapi dilakukan dalam waktu yang bersamaan.

Di sisi lainnya, *Civil Society* memandang sikap DPR bertentangan dengan konstitusi yang mewajibkan penyelenggara Pemilu untuk lepas dari jeratan kepentingan, terutama partai politik.<sup>39</sup> Memperkuat argumen penguatan KPU dalam menjaga independensi pembuat regulasi pelaksana UU, Valina Singka Subekti mengatakan independensi dan profesionalitas KPU sebagai penyelenggara pemilu menjadi syarat mutlak untuk menjamin hak-hak politik warga negara melalui pemilu demokratis. Hak politik di sini adalah hak untuk terlibat dalam pemilu sebagai pemilih, hak sebagai kandidat dalam pemilu, dan hak untuk dipilih dalam pemilu.<sup>40</sup> Selanjutnya, Efektivitas kerja penyelenggara bisa terganggu apabila terjadi perbedaan pandangan dalam proses konsultasi.

Sekali lagi, sistem Pemilu beserta variannya termasuk penyelenggara Pemilu, memang merupakan kewenangan yang dimiliki oleh Parlemen (*Open Legal Policy*), karena tidak ada batasan dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 sebagai perlindungan hak dasar pemilih. Namun, terdapat hal yang penting untuk diperhatikan sehingga perumusan UU yang baik terpenuhi, yaitu

<sup>38</sup> Unsur dasar proses pemilu yaitu, (1) penentuan pemilih (pendaftaran dan pemutakhiran daftar pemilih); (2) penentuan peserta pemilu dan/atau daftar calon; (3) penentuan daerah pemilihan; (4) pemungutan dan penghitungan suara; (5) pengadaan dan distribusi logistik; (6) penetapan dan pengumuman hasil pemilu; dan (7) penetapan calon terpilih.

<sup>39</sup> *Ibid*

<sup>40</sup> Valina S. Subekti, "Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu", <http://koran....> \_Pemilu, diunduh 16 Agustus 2017.

partisipasi publik dalam penyusunan UU serta mengakomodir pertimbangan hukum dalam Putusan MK tersebut sebagai landasan dalam melindungi hak dasar pemilih. Jika kedua aspek tersebut terpenuhi, maka konfigurasi politik dalam *Open Legal Policy* mempunyai karakter demokratis.

## KESIMPULAN

Mengkaji Konfigurasi politik UU No. 7 Tahun 2017 merupakan sesuatu yang unik dan kompleks. Ini dikarenakan, partai politik selain dihadapkan pada kepentingan politiknya, juga diharuskan mengakomodir Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam keputusan politiknya. Pemilu serentak merupakan keniscayaan dalam keputusan politik UU Pemilu. Namun selanjutnya, konteks parlemen yang multi partai dan tidak ada suara mayoritas lebih 50 persen serta kondisi politik tidak stabil, partai politik mayoritas di parlemen dapat mendesain koalisi menjadi dua faksi dalam *voting* dua paket kebijakan sistem Pemilu pada rapat paripurna. Bergesernya sikap dan fokus partai politik dari isu krusial berubah menjadi koalisi partai pendukung pemerintah dan partai di luar pemerintah, membuat politik hukum sistem pemilu demokratis yang terbangun sebelumnya menjadi terabaikan. Orientasi partai politik akhirnya lebih cenderung sebagai upaya mempertahankan kekuasaan dan peluang meraih kekuasaan pada Pemilu berikutnya.

Selain itu, hasil kajian *civil society* yang menyatakan pemberlakuan *Presidential Threshold (PT)* merupakan sesuatu yang kontra produktif dengan tujuan Pemilu serentak, dikalahkan dengan hasil *voting* dalam pengambilan keputusan politik dalam 2 paket kebijakan. Tetapi satu hal yang menjadi catatan penting, yaitu hadirnya Putusan MK 14/PUU-XI/2013 menjadi paradigma baru dalam legislasi UU Pemilu yang dapat mengarahkan konfigurasi politik lebih demokratis. Meskipun dalam beberapa hal MK harus menahan diri (*judicial restraint*) dalam upaya menjaga ketegangan politik antar lembaga, dalam praktik beberapa Putusan MK terkait regulasi Pemilu telah menjadi resultan politik dan hukum, sehingga produk hukum pemilu yang terbangun lebih demokratis.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Alkostar, A., 1986, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Nasional*, Jakarta: LBH Yogyakarta dan Rajawali.
- Apeldoorn, L. V., 2001, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Asshiddiqie, Jimly, 2014, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: PT. Grafindo Persada.
- Gaffar, A., 2004, *Politik Indonesia menuju Transisi demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Gaffar, Janedri M, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Hardiman, Budi, F., 2009, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Yogyakarta: Kanisius.
- Haris, Syamsuddin, 1998, *Menggugat Pemilu Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia – PPW LIPI.
- Harjono, 2008, *Peluang Mahkamah Konstitusi Dalam Mengarahkan Politik Hukum Melalui Judicial Review, dalam Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Haris, Syamsuddin, 2005, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press.
- Harun, R., 2006, *Komunikasi Politik sebagai Suatu Pengantar*, Bandung: CV Mandar Maju.
- IDEA, 2002, *Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: IDEA.
- Mahfud, M., 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Mertokusumo, S., 2006, *Penemuan Hukum*, Jakarta: Liberty.
- Meuwissen, 2009, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama.
- Mufti, 2013, *Kekuatan Politik di Indonesia*, Bandung: Pustaka Setia.
- Pahlevi, I., 2015, *SISTEM PEMILU DI INDONESIA, Antara Proporsional dan Mayoritarian*, Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika.

Reilly, B., 1999, *Reformasi Pemilu di Indonesia: Sejumlah Pilihan*”, dalam Julia I. Suryakusuma, 1999, *Almanak Parpol Indonesia Pemilu 1999*, Jakarta: Almanak Parpol Indonesia.

Reynolds, A., 2001, *Merancang Sistem Pemilihan Umum*”, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (eds.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, Bandung: Mizan.

Soekanto, S., 2011, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Grafindo Persada.

Supriyanto, D., 2007, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: USAID, drsp, Perludem.

Surbakti, R., 2011, *Menjaga Kedaulatan Pemilih, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan Indonesia (Partnership for Governance Reform in Indonesia)*, Jakarta.

Wall, A., 2011, *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*, Stockholm: International IDEA.

Yani, A., 2011, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

## **Jurnal**

Ekatjahjana, W., 2010, "Beberapa Masalah dalam Pengaturan dan Penyelenggaraan Pemilu/Pemilukada di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Vol. III, No. 1.

Isnawati, 2012, "Konfigurasi Politik Demokratis Dalam Karakter Produk Hukum Yang Responsif Di Era Reformasi". *Jurnal Socioscientia Volume 8 Nomor 1*.

Rajab, A., 2016, Konstitusionalitas Ketentuan “Konsultasi Yang Mengikat Bagi Penyelenggara Pemilu”. *RechtsVinding*, 3.

## **Internet**

Natalia, C., 2017, "List Putusan MK tentang UU Pemilu dan Pilkada", <http://perludem.org/2017/03/20/list-putusan-mk-tentang-uu-pemilu-dan-pilkada/>, diunduh 16 Agustus.

Subekti, Valina S., 2017, "Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu", [http://koran-sindo.com/page/news/2017-03-13/1/1/Menjaga\\_Independensi\\_Penyelenggara\\_Pemilu](http://koran-sindo.com/page/news/2017-03-13/1/1/Menjaga_Independensi_Penyelenggara_Pemilu), diunduh 16 Agustus.