GAGASAN PEMILIHAN UMUM YANG DEMOKRASTIS DALAM UUD 1945 DAN IMPLEMENTASINYA PADA PEMILU LEGISLATIF 2004 DAN 2009

T E S I S

OLEH :

PUTRA PERDANA AHMAD SAIFULLOH, S.H.

No. Pokok Mhs. : 129912020
BKU : HTN/HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS dengan nilai A pada hari Sabtu, 15 Juni 2013

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2013

GAGASAN PEMILIHAN UMUM YANG DEMOKRASTIS DALAM UUD 1945 DAN IMPLEMENTASINYA PADA PEMILU LEGISLATIF 2004 DAN 2009

Oleh :

Nama Mhs.	:	**Putra Perdana Ahmad Saifulloh, S.H.**
No. Pokok Mhs.	:	**12912020**
BKU	:	**HTN/HAN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing 1

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, ...

Pembimbing 2

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum. Yogyakarta, ...

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

GAGASAN PEMILIHAN UMUM YANG DEMOKRASTIS DALAM UUD 1945 DAN IMPLEMENTASINYA PADA PEMILU LEGISLATIF 2004 DAN 2009

Oleh :

Nama Mhs.	:	**Putra Perdana Ahmad Saifulloh, S.H.**
No. Pokok Mhs.	:	**12912020**
BKU	:	**HTN/HAN**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS dengan nilai A pada Sabtu, 15 Juni 2013 Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing 1

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, ...

Pembimbing 2

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.Hum. Yogyakarta, ...

Anggota Penguji

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. Yogyakarta, 9/6-13

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya Saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk
telah Saya nyatakan dengan benar.

Nama : Putra Perdana Ahmad Saifulloh, S.H.
NPM : 12912020
Tanda Tangan :

Tanggal : 1 Mei 2013

Motto dan Persembahan Tesis:

Sesungguhnya shalatku, ibadahku, hidup dan matiku hanyalah untuk Allah, Tuhan Semesta Alam, tiada sekutu bagi-Nya dan aku adalah orang yang pertama-tama menyerahkan diri (kepada Allah) **(Q.S Al-An'aam 162-163).**

Sebaik-baiknya Manusia ialah orang yang banyak bermanfaat (kebaikannya) kepada manusia lainnya **(H.R Qadla'ie dari Jabir).**

Saya Seorang Islam,
Saya Demokrat karena Saya Islam,
Saya Menghendaki Mufakat.
(Ir. Soekarno, Pidato Lahirnya Pancasila, 1 Juni 1945).

Aku tak dapat meninggalkan apa-apa kepada anak-anakku. Aku hanya meninggalkan nilai-nilai yang idiil.
(Prof. Mr. Djokosoetono).

Lihatlah jalan setapak di pegunungan, Kalau jarang dilewati akan tertutup alang-alang, Kalau sering dilewati, akan menjadi jalan yang lapang…
Jangan biarkan alang-alang menutupi hatimu, Belajarlah tanpa kenal lelah dan jemu, Bawalah Kebajikan dalam setiap tarikan nafasmu…
(Prof. Dr. H. Jimly Asshiddiqie, S.H).

Tesis ini Saya persembahkan untuk kedua orang tua (Ibunda Yuhaeni, S.Pd dan Ayahanda (Alm) Slamet Maryono).

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirrabillalamin, segala puji dan syukur Penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala karunia, rahmat, dan hidayah-NYA berupa ide, kesehatan, waktu dan kemudahan yang diberikan kepada Penulis setelah melalui sebuah kerja keras akhirnya Tesis dengan judul "***Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 dan Implementasinya pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009"*** dapat Penulis selesaikan. Sebagai manusia biasa yang begitu kecil dan lemah di tengah kekuatan alam semesta, ungkapan apa adanya ini semata-mata karena Penulis hanyalah makhluk ciptaan Allah SWT yang tidak luput dari kelemahan, kekhilafan, dan kesalahan. Penulis hanya bisa berucap: "*Ya Allah maafkanlah hambamu ini, jika selama ini lupa hamba kepada-Mu lebih banyak daripada syukur hamba, padahal Engkau tidak pernah lupa untuk senantiasa memberikan segala nikmat dan rizki kepada hamba , sungguh hamba sangat malu Ya Allah*". Tak lupa *Shalawat* dan salam senantiasa tercurahkan kepada sang "*revolusioner sejati*", pembawa cahaya bagi umat manusia dan junjungan kita semua Rasulullah Nabi Muhammad SAW.

Demikian halnya dengan semua pihak yang dengan sangat tulus hati dan terbuka membantu, baik materiil, moril, maupun immateriil dalam proses penyelesaian penulisan Tesis dan studi ini. Untuk itu dengan kerendahan hati dan rasa sangat hormat, Penulis sampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besar atas partisipasi yang sangat besar tersebut.

Pertama-tama, Penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada yang terhormat Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H, M.Hum., selaku Pembimbing 1 dan kepada Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H, M.Hum selaku Pembimbing 2., sebagai pribadi yang menghantarkan Penulis dalam proses penyelesaian studi Magister Hukum dan penulisan Tesis ini. Kedua pribadi ini sungguh sangat luar biasa kesabaran dan kerendahan hatinya yang tanpa henti-

hentinya memberikan bimbingan dan motivasi kepada Penulis dalam penyelesaian studi Magister Hukum dan penulisan Tesis ini. Bimbingan, arahan, pencerahan, dan diskusi intensif dalam "*menularkan dan menanamkan virus intelektual*" dari kedua ilmuwan yang "*humanis*" tersebut kepada Penulis merupakan pengalaman yang sangat sulit dihapus dari ingatan Penulis sepanjang hayat. Hutang budi ini, hanya bisa Penulis balas dengan berdoa kepada Allah: "*Ya Allah limpahkanlah kesehatan, kesabaran, kebahagiaan dan kesejahteraan kepada Guru-Guru hamba ini agar beliau-beliau tetap bisa terus membimbing dan mengajarkan anak-anak bangsa dalam memahami Ilmu Hukum Tata Negara*".

Penulis juga ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada kedua orang tua Penulis, Ibunda Yuhaeni, S.Pd dan Ayahanda Slamet Maryono (Alm) yang sangat Penulis cintai dan hormati atas segala pengorbanan yang "***penuh keringat***" dan "***air mata***" dalam merawat dan membesarkan Penulis dengan penuh kesabaran dan kasih sayang serta tidak jemu-jemu untuk memberikan berbagai macam nasihat, saran dan masukan serta semangat dan Doa yang sangat berharga kepada Penulis hingga akhirnya dapat menyelesaikan Tesis ini. "*Bapak dan Ibu akhirnya anakmu ini bisa menyelesaikan kuliah untuk memperoleh gelar Magister Hukum sesuai dengan harapan mu kepada ku*".

Selain itu perkenankanlah juga bagi penulis untuk mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dosen-Dosen Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, yang mendidik dan mengajar Penulis selama penulis menempuh pendidkan di MH UII, diantaranya: Dr. H. Saifudin, S.H, M.Hum., Dr. Drs. H. Muntoha, S.H, M.Ag., Dr. H. Ridwan H.R, S.H, M.Hum., Dr. Mudzakkir, S.H, M.H., H. Zairin Harahap, S.H, M.Si., Dr. M. Syamsudin, S.H, M.Hum., Prof. H. Jawahir Thontowi, S.H, Ph.D., Dr. H. M. Busjro Muqoddas, S.H, M.Hum., H. Nandang Sutrisno, S.H, LL.M, M.Hum, Ph.D., Jaka Sriyana, S.E, M.Si, Ph.D., Dr. Rohidin, M.Ag., dan Prof. Hikmahanto Juwana, S.H, LL.M, Ph.D., dan Drs. Agus Triyanta, M.A, M.H, Ph.D.

2. *Simbah* Putri Tuginah, dan *Nini* Ratnawati, terima kasih untuk dukungan, Doa dan semangatnya kepada penulis. Mbah, akhirnya cucumu ini berhasil menyelesaikan kuliah dan memperoleh gelar Magister Hukum.
3. Bang Nur Ramdhani, S.Ag, S.H., dan Bapak Nur Iman Basori, S.E., terima kasih banyak untuk bantuan data dan Doanya selama Penulis mengerjakan Tesis.
4. Narasumber yang telah berkenan untuk Penulis wawancara: Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H, M.C.L., Prof. Dr. Saldi Isra, S.H, MPA., Dr. H. Harjono, S.H, M.C.L., Drs. Hadar Navis Gumay, M.A., dan Dr. Aidul Fitriciada Azhari, S.H, M.Hum. Penulis sangat terbantu berkat keterangan Bapak-Bapak semua.
5. Rekan-Rekan seperjuangan Penulis di Universitas Islam Indonesia: Pak Hari Suryono, S.H., Angga M. Putra, S.H., Zuhri Saifudin, S.H., Novendri M. Nggilu, S.H., Pak Agus Suprianta, S.H., Sahlan A. Alboneh, S.H., Didit Supriyadi, S.H., KM. Medi Wahyudi Putra, serta teman-teman di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan 28 lainnya yang tidak bisa Penulis sebutkan semuanya. Kebersamaan bersama kalian di Yogyakarta dalam mendiskusikan, bahkan tak jarang berdebat mengenai masalah akademik; masalah hati; menggunjing penegak hukum dan pejabat korup; politisi hipokrit; aktivis parasit; dan permasalahan-permasalahan lain dalam hidup ini, tidak akan pernah Penulis lupakan. Semoga kita semua menjadi Pribadi yang sukses di Dunia dan Akhirat sehingga bisa berguna bagi Agama, Bangsa, Negara, Orang Tua dan Masyarakat banyak…***Amin.***
6. Rekan-Rekan seperjuangan Penulis di Universitas Nasional, Jakarta: Ary Febriadi, S.S., Jefri S. Harefa, S.H., M.H., Setiawan, S.E., serta Dosen-Dosen, Teman-Teman dan Adik-Adik Penulis di Fakultas Hukum dan Komunitas Peradilan Semu Fakultas Hukum Universitas Nasional yang tidak bisa Penulis sebutkan semuanya. Semoga Allah SWT mengangkat derajat kita semua, sebagaimana janji Allah dalam Al-Qur'an, bahwa Allah akan meninggikan derajat Hamba-Hamba-Nya yang tekun dan *istiqomah* menuntut ilmu.

Penulis juga menyadari bahwa tidak ada yang sempurna termasuk dalam Tesis Penulis ini yang mungkin dalam proses pembuatannya tidak terlepas dari kekhilafan dan kekurangan, maka besar harapan Penulis akan adanya saran serta kritik yang bersifat membangun dari semua pihak guna menyempurnakan Tesis ini.

Yogyakarta, 28 April 2013

Penulis

Putra Perdana A.S, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL……..i

HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN TESIS……ii

HALAMAN PENGESAHAN TESIS……..iii

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS……iv

MOTTO DAN PERSEMBAHAN……...v

KATA PENGANTAR……..vi

DAFTAR ISI…..…….....ix

DAFTAR TABEL……...xiv

ABSTRAK…….. ……xv

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah……..1

B. Perumusan Masalah…….....6

C. Tujuan Penelitian…….....7

D. Manfaat Penelitian……...……7

E. Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian……. ……8

F. Kerangka Teori……...13

1. Konstitusi..……...……...13

2. Kedaulatan Rakyat…….....20

3. Demokrasi …….....22

4. Politik Hukum…….....27

5. Pemilihan Umum…….....29

G. Definisi Operasional atau Definisi Konsep…….38

H. Metode Penelitian Hukum…….....40

1.Pendekatan Penelitian……..42

2. Objek Penelitian…….....44

3. Data Penelitian atau Bahan Hukum…….....44

a. Bahan Hukum Primer……..45

b. Bahan Hukum Sekunder…….....45

c. Bahan Hukum Tersier…….46

4. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian atau Bahan Hukum……. …….....46
5. Analisis atau Pembahasan……...47
I. Batasan Penelitian……...……48
J. Sistematika Penulisan……..….. …….....48

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PEMILIHAN UMUM

A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

1.Pengertian Demokrasi……...50
2.Perkembangan dan Elemen Demokrasi…….53
3.Parameter Demokrasi…….....62

B. Pemilihan Umum yang Demokratis Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat…….....70

1. Tujuan Pemilihan Umum ……..….....83
2. Sistem Pemilihan Umum Umum …….86
a). Sistem Distrik (*Single Member Constituencies*)……..……...91
b). Sistem Proporsional atau Perwakilan Berimbang (*Multi Member Constituency)*…….....93
3. Sejarah Pemilihan Umum di Indonesia……....97
4. Sistem Pemilu Indonesia dari Masa ke Masa…….110
5. Pemilihan Umum dalam Islam……...121

BAB III Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 dan Implementasinya pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009

A. Perumusan Konsep Pemilihan Umum dalam Amandemen UUD 1945….125
1. Prosedur Amandemen UUD 1945 (1999-2002)…….131
2. Perumusan Pasal Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Amandemen UUD 1945…….....134
3. Perumusan Pasal Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam Amandemen UUD 1945 ……...142
4. Perumusan Pasal Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dalam Amandemen UUD 1945……152

5. Perumusan Pasal Bab Tentang Pemilihan Umum dalam Amandemen UUD 1945……...165
6. Perumusan Pasal Pemilihan Kepala Daerah dalam Amandemen UUD 1945……...….179
7. Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam Amandemen UUD 1945……....186
a). Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung……...198
b). Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dan Mahkamah Konstitusi...203
c). Pembentukan Komisi Pemilihan Umum yang Tetap dan Mandiri…….211
d). Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 sebagai Upaya Penguatan Demokrasi Substantif……218
B. **Implementasi Pemilihan Umum di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 dalam Undang-Undang Tentang Pemilu Legislatif tahun 2004 dan 2009**..229
1.**Pembahasan Undang-Undang Pemilu**…….....235
a.Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Pemilu 2004…….235
b.Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Pemilu 2009…….237
2. Pandangan dan Usulan Pemerintah tentang Sistem Pemilihan Umum..238
a.Pandangan dan Usulan Pemerintah tentang Sistem Pemilihan Umum 2004..238
b.Pandangan dan Usulan Pemerintah tentang Sistem Pemilihan Umum 2009..244
3.Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Undang-Undang Pemilihan Umum…….247
a.Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Undang-Undang Pemilihan Umum 2004.....260
b.Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Undang-Undang Pemilihan Umum 2009…….266
4.**Pembahasan Sistem Pemilihan Umum**……271
a.Pembahasan Sistem Pemilihan Umum 2004……..271
b.Pembahasan Sistem Pemilihan Umum 2009……..278
5.Sistem Pemilihan Umum dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD……289

a.Sistem Pemilihan Umum dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD…….289
b.Sistem Pemilihan Umum dalam Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD…….....290
6.Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi……..292
a.Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi Pemilihan Umum Legislatif 2004…...292
b.Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi Pemilihan Umum Legislatif 2009…...297
7.Peserta Pemilihan Umum…….299
a.Peserta Pemilihan Umum Legislatif 2004…….…….299
b.Peserta Pemilihan Umum Legislatif 2009……..304
8.Ambang Batas (*Threshold*) Pemilihan Umum dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD……...306
a.*Electoral Threshold* Pemilihan Umum Legislatif 2004……....306
b.*Parliamentary Threshold* Pemilihan Umum Legislatif 2009……313
9.Metode Pemberian Suara…….317
a.Metode Pemberian Suara Pemilihan Umum Legislatif 2004……317
b. Metode Pemberian Suara Pemilihan Umum Legislatif 2009……...319
10.Penetapan Perolehan Kursi……...320
a.Penetapan Perolehan Kursi Pemilihan Umum Legislatif 2004…….320
b.Penetapan Perolehan Kursi Pemilihan Umum Legislatif 2009…….323
11.Penetapan Calon Terpilih……..324
a.Penetapan Calon Terpilih Pemilihan Umum Legislatif 2004……324
b. Penetapan Calon Terpilih Pemilihan Umum Legislatif 2009……..327
12.Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap UUD 1945 yang Mengubah Sistem Pemilihan Umum……..329
a.Kasus Posisi……...329
b.Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008……...332
c. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008……336

13. Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pemilu Legislatif yang Mengarah ke Arah Demokrasi Substantif……340

C. Konsep Pemilihan Umum Legislatif yang Demokratis dalam Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif yang akan datang……350

1.Sistem Pemilihan Umum……..352

2.Independensi Penyelenggara Pemilihan Umum……...363

3.Pemberlakuan *Parliamentary Threshold* Sebagai Upaya Penyederhanaan Partai Politik…….387

4.Regulasi Kampanye…….394

5.Regulasi Dana Kampanye……399

6.Penegakan Hukum Pemilu……...408

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan…….434

B. Saran dan Rekomendasi……..441

DAFTAR PUSTAKA

CURRICULUM VITAE

DAFTAR TABEL

Tabel. 2.1 Perolehan Suara Pemilu 1955…….99

Tabel. 2.2 Perolehan Suara Pemilu 1971……101

Tabel. 2.3 Perolehan Suara Pemilihan Umum 1977-1997…….103

Tabel. 2.4 Perolehan Suara Pemilu 1999……104

Tabel. 2.5 Perolehan Suara Pemilu Tahun 2004…….108

Tabel. 2.6 Perolehan Suara Pemilihan Pemilu Tahun 2009……109

Tabel 3.1 Alternatif Rumusan Pasal 6A UUD 1945……...158

Tabel 3.2 Dimensi, Elemen dan Kondisi bagi Demokrasi……..224

ABSTRAK

Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia

BKU Hukum Tata Negara

A. Nama : Putra Perdana Ahmad Saifulloh, S.H.

B. Nomor Pokok Mahasiswa : 12912020

C. Judul : Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 dan Implementasinya pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009

D. Isi Abstrak :

Tesis ini membahas tentang gagasan (*original intent)* Sistem Pemilu yang termaktub dalam konstitusi yang Penulis teliti dari risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945, Implementasinya (Sistem Pemilu) pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009, dan Penulis mengkaji juga bagaimana Sistem Pemilu yang ideal di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, historis, politik dan konsep. Hasil penelitian ini menunjukkan adanya konfigurasi politik berkaitan dengan pembahasan konsep Pemilu dalam UUD 1945 dan pembahasan Undang-Undang organik mengenai Pemilu menjadi sangat politis ketika pembuat UUD 1945, dalam hal ini MPR membuka *legal system* dan atas dasar pertimbangan itulah sistem pemilu setiap periodenya berganti mengikuti dinamika politik masyarakat sehingga pengaturannya diserahkan kepada undang-undang organik tentang pemilihan umum yang dibuat oleh DPR.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Konstitusi, Demokrasi.

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".[1] Penegasan kedaulatan berada di tangan rakyat ini menunjukkan rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi,[2] atau kedaulatan rakyat[3] dan semakin menegaskan faham negara dalam menjalankan pemerintahan menganut sistem demokrasi yang artinya pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.[4] Demokrasi merupakan pemerintahan dengan segenap kegiatan yang dikelola atau dijalankan dengan menjadikan rakyat sebagai subyek atau titik tumpu.[5]

Prinsip kedaulatan rakyat mengharuskan adanya lembaga perwakilan rakyat yang pengisiannya melalui mekanisme Pemilihan Umum sebagai sarana mendudukkan para wakil rakyat yang akan mewakili kepentingan mereka,[6] dan melaksanakan mekansime (tugas) pemerintahan.[7] Oleh karenanya Pemilu yang bebas dan berkala

---

[1] A. M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi, Membangun Demokrasi: Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004,* (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 67.

[2] Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 99.

[3] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 9-12. Lihat juga Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 161.

[4] Max Boboy, *DPR dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 81. Lihat Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, (Yogyakarta: Toga Press bekerja sama dengan UMMU Press, 2006), hlm. 55. Lihat juga Muchtar Pakpahan, *Ilmu Negara dan Politik*, (Jakarta: Bumi Initama Sejahtera, 2006), hlm. 134.

[5] Eep Saefullah Fatah, *Zaman Kesempatan: Agenda-Agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru*, (Bandung: Mizan, 2000), hlm. xxxv.

[6] Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 44.

[7] Ramdlon Naning, *Aneka Asas Ilmu Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1982), hlm. 52.

untuk memilih wakil rakyat merupakan syarat negara demokrasi.[8] Pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi. Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, disamping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasanya, pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah.[9]

Pemilu merupakan pengakuan dan perwujudan asas kedaulatan rakyat,[10] dan juga sebagai konsekuensi logis dari perwujudan negara demokrasi.[11] Pemilihan Umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah apabila setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.[12] Oleh karena itu, tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.[13] Melalui Pemilu, rakyat dapat memilih figur yang dipercaya menjadi wakil-wakilnya[14] untuk mengisi mengisi

---

[8] Abdul Mukhtie Fajar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang: Bayu Media Publishing, 2005), hlm. 76.

[9] Titik Triwulan Tutik, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008), hlm. 379.

[10] Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004), hlm. 74-75.

[11] Artidjo Alkostar, *Negara Ini Tanpa Hukum: Catatan Pengacara Jalanan*, (Yogyakarta: Pusham UII, 2000), hlm. 214.

[12] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 94.

[13] B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2003), hlm. 207.

[14] Syamsuddin Haris, *et.al, Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), hlm. 49.

jabatan legislatif dan/atau jabatan eksekutif.[15] Dalam Pemilu, rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih dapat secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihan pada figur yang dinilai sesuai dengan aspirasinya.[16]

Salah satu hasil amandemen UUD 1945 adalah adanya ketentuan mengenai Pemilihan Umum dalam UUD 1945.[17] Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat.[18] Ketentuan mengenai Pemilu itu telah diatur dalam Pasal 22E UUD 1945. Dengan adanya ketentuan Pasal 22E UUD 1945, Pemilu tidak lagi sebatas memilih anggota DPR dan DPRD saja, tetapi juga untuk memilih anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden.[19] Dalam perkembangannya, Pemilu mengalami perluasan makna sehingga Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang awalnya merupakan *local election* masuk dalam rezim Pemilu pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.72-73/PUU-II/2004.[20] Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No.72-73/PUU-II/2004,

---

[15] C.S.T. Kansil dan Christine Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 237.

[16] Bambang Sutiyoso, *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 117.

[17] Lihat Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 70-71.

[18] Marita Ahdiyana, *Pemilu Sebagai Wahana Pendidikan Politik*, Pidato Ilmiah disampaikan Dalam Rangka Dies Natalis XXX STIA-AAN, Yogyakarta, Tanggal 13 Juni 2009, hlm. 1.

[19] Pasal 22E UUD 1945, mengatur: 1). Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; 2). Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; 3). Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik; 4). Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan; 5). Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. 6). Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Lihat Reni Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 285-286.

[20] Putusan Mahkamah Konstitusi No.72-73/PUU-II/2004 Perihal Pengujian Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi sebagai *the sole intrepeter of the constitution*[21] menafsirkan Pilkada yang diatur dalam Pasal 56 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah[22] merupakan rezim Pemilu sebagaimana yang diatur dalam 22E UUD 1945.[23] Putusan Mahkamah Konstitusi No.72-73/PUU-II/2004 ini akhirnya ditindaklanjuti DPR dengan dibentuk dan diundangkannya Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, yang memasukkan Pilkada sebagai bagian dari rezim pemilu dan nama Pilkada diganti dengan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada).[24]

Untuk mencipatakan Pemilu yang bebas dan adil, terdapat dua mekanisme yang dapat dilakukan, yaitu: mencipatakan seperangkat metode untuk mentransfer suara pemilih ke dalam suatu lembaga perwakilan rakyat (*electoral system*); dan menjalankan

---

[21] Pasca amandemen UUD 1945, Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi sebagai pengawal dan penafsir tunggal konstitusi. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 11. Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 135-152. Lihat juga Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan yang Modern dan Terpercaya,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004), hlm. iv.

[22] Pasal 56 Undang-Undang No.32 Tahun 2004, berbunyi: "*Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil*".

[23] Suharizal, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 54-58.

[24] Pasal 1 butir 4 Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum: Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 walaupun dalam Pasal 1 butir 4 Undang-Undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyatakan: Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jadi Undang-Undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengganti redaksi bahasa dari Pemilukada menjadi Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota meskipun masih memiliki makna yang sama. Penulis sarikan dari Arief Wibowo, *Menata Ulang Sistem Penyelesaian Sengketa dan Pelanggaran Pemilukada,* dalam Tim Konpress, *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2012), hlm. 99.

Pemilu sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi (*electoral process*).[25] Berkenaan dengan sistem Pemilu (*electoral system*), Pemilihan anggota DPD di Indonesia menggunakan sistem distrik berwakil banyak,[26] yaitu setiap provinsi diwakili oleh empat orang yang dipilih langsung berdasarkan suara terbanyak. Dalam memilih anggota DPD tersebut, pemilih dapat menentukan langsung siapa calon yang akan mewakilinya karena dalam surat suara memuat tanda gambar dan nama calon yang bersangkutan.[27]

Pasca Amandemen UUD 1945, selama dua kali pemilu diselenggarakan, sistem pemilu DPR dan DPRD Indonesia terus mengalami perubahan. Pada Pemilu 1999 menggunakan sistem proporsional dengan stelsel daftar,[28] pada pemilu 2004 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka asalkan memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP),[29] dan pada Pemilu 2009 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, yang ditetapkan berdasarkan nomor urut.[30] Namun ketentuan yang mengatur sistem pemilu ini oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan inkonstitusional melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 karena bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan yang

---

[25] Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, (Surabaya: Pustaka Eurika, 2006), hlm. 4.

[26] Tim Kompas, *Lembaga Swadaya Masyarakat: Menyuarakan Nurani Menggapai Kesetaraan*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004), hlm. 206.

[27] Rumidan Rabi'ah, *Lebih Dekat dengan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 63.

[28] Pasal 1 butir 7 Undang-Undang No.3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

[29] Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, (Yogyakrata: Kerja Sama antara Pustaka Pelajar dengan Lembaga Penelitian, Pengembangan dan Pengabdian Masyarakat (LP3M) Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2008), hlm. 34-36.

[30] Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD.

tertuang dalam UUD 1945 sehingga dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.[31] Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyarankan secara tidak langsung bahwa sistem pemilu yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni.

Berbagai perubahan sistem pemilu sebagaimana tersebut di atas, bagi pribadi Penulis sangat urgen untuk dikaji dan diteliti lebih jauh khususnya menyangkut politik hukum yang mendasari proses perubahan tersebut. Dengan mengkaitkan antara proses perubahan sistem pemilu pasca amandemen UUD 1945 nantinya diharapkan akan diketahui apakah perubahan sistem pemilu yang terjadi sampai apakah masih sesuai dengan *original intent* sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945 ataukah telah mengikuti dinamika dan konfigurasi politik. Akan tetapi agar penelitian ini tetap terfokus, Penulis hanya membatasi penelitian ini hanya pada Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif 2004 dan 2009. Atas dasar inilah maka judul tesis yang diangkat Penulis adalah **"Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 dan Implementasinya pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009".**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana tersebut diatas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Proses Perumusan Konsep Pemilihan Umum oleh MPR dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dan Apakah Gagasan Pemilihan

[31] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU.VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD terhadap UUD 1945.

Umum yang Demokratis ada dalam Pembahasan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945?

2. Bagaimana Implementasi Pemilihan Umum Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (lebih spesifik pada Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif 2004 dan 2009)?
3. Bagaimana Konsep Pemilihan Umum Legislatif yang Demokratis dalam Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan sebagaimana tersebut di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui secara yuridis, historis dan politik mengenai politik hukum tentang bagaimana perumusan konsep pemilihan umum oleh MPR dalam amandemen UUD 1945 dan untuk mengetahui Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis yang ada dalam proses perumusan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 *(original intent).*
2. Untuk mengetahui implementasi Pemilihan Umum pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (lebih spesifik pada Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif 2004 dan 2009).
3. Untuk mengetahui konsep pemilihan umum yang demokratis dalam Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif yang akan datang.

D. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk:

1. Bermanfaat bagi penemuan konsep-konsep sistem pemilihan umum yang paling demokratis, memperkuat prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang ideal di Indonesia. Oleh sebab itu, penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah perkembangan ilmu Hukum Tata Negara.
2. Bermanfaat bagi para pelaksana kekuasaan di bidang legislasi yaitu DPR dan Presiden khususnya dalam merancang sistem pemilihan umum yang lebih mapan dan demokratis.

E. Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian

Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian berisi tentang *review* terhadap masalah dan hasil penelitian atau kajian yang pernah dilakukan oleh Peneliti sebelumnya, terkait dengan masalah penelitian yang akan diteliti. Pada penelitian ini, Penulis akan menegaskan penelitian yang dilakukannya dengan penelitian atau kajian sebelumnya. Uraian ini akan menunjukkan perkembangan mutakhir dari kajian-kajian yang pernah dilakukan. Penegasan tentang orisinalitas penelitian penting dilakukan untuk menghindari duplikasi kajian dengan sebuah tema dan fokus studi yang sama,[32] sehingga terhindar dari dugaan plagiat.[33]

Jimly Asshiddiqie dalam Disertasinya yang berjudul "*Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan*

[32] Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (Tesis) Magister Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010), hlm. 8-9.

[33] Plagiat adalah perbuatan mengumumkan atau memperbanyak ciptaan orang lain yang diakui sebagai ciptaanya sendiri, baik sebagian atau keseluruhan suatu ciptaan atau sedikit diubah bentuk perwujudan atau substansinya. Plagiat merupakan pelanggaran etika, bukan merupakan pelanggaran hukum dan penegakannya berada di tangan pejabat yang berwenang di dunia akademik, bukan berada dalam lingkup kompetensi pengadilan. Lihat Eddy Damian, *Hukum Hak Cipta*, (Bandung: Alumni, 2009), hlm. 265.

antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi selama Tiga Masa Periode 1945-1980an", menyatakan konsep kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 bersifat kombinasi kreatif yang seimbang antara faham kedaulatan rakyat yang individualistis dan kolektivistis seperti yang berkembang di barat. Jimly Asshiddiqie juga melihat konsep kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 dan UUDS 1950 mengakomodir dengan seimbang antara konsep demokrasi politik dan demokrasi ekonomi sekaligus, sedangkan Konstitusi RIS 1949 hanya mengakomodir demokrasi di bidang politik. Jimly Asshiddiqie menilai dalam pelaksanaannya, konsep kedaulatan rakyat yang digagas oleh *founding fathers* tidak secara konsekuen dijabarkan dalam berbagai produk hukum di bidang poltik dan ekonomi sejak kemerdekaan sampai tahun 1980an oleh Pemerintah. Penjabaran kedaulatan rakyat cenderung bersifat parsial dan tidak utuh sebagai konsep yang mencakup gagasan demokrasi politik dan ekonomi sekaligus. Kedua demokrasi ini cenderung berjalan sendiri-sendiri dalam praktik kebijakan hukum sejak kemerdekaan sampai tahun 1980an, dan kombinasi antar faham individualisme dan kolektivisme di dalamnya cenderung dipraktikkan tidak seimbang. Praktik yang terjadi pada masa demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin dan demokrasi pancasila menunjukkan perkembanagan yang bersifat bersilang. Di bidang politik (demokrasi politik), kebijakan hukum yang dipraktikkan bersifat individualistis pada demokrasi parlementer mengarah ke arah yang bersifat kolektif pada saat demokrasi pancasila, sedangkan demokrasi ekonomi berkembang sebaliknya pada praktik yang bersifat kolektif pada demokrasi parlementer mengarah pada praktik yang bersifat liberal pada saat demokrasi pancasila,

bahkan dalam demokrasi terpimpin gagasan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi diorganisasikan dalam praktik kenegaraan serba sentralistis oleh Pemerintah atau lebih tepatnya pada Presiden.[34]

Margarito Kamis dalam Disertasinya yang berjudul "*Gagasan Negara Hukum yang Demokratis (Studi Sosio Legal atas Pembatasan Kekuasaan Presiden oleh MPR 1999-2002)*", menyatakan Pembatasan Kekuasaan Presiden oleh MPR 1999-2002 didasarkan pada tiga asumsi dasar dan justifikasi empiris, yaitu: menggunakan Pembukaan UUD 1945 sebagai titik tolaknya, sistem pemerintahan presidensiil dan penyeimbangan kekuasaan antara tiga cabang kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) dengan memisahkannya secara formal dengan asumsi kuatnya Presiden di masa lalu. Kekuasaan Presiden yang dibatasi MPR, yaitu: masa jabatan Presiden; kekuasaan legislasi dari Presiden ke DPR; kekuasaan membuat Perjanjian Internasional; kekuasaan mengangkat dan menerima Duta Besar; kekuasaan memberi amnesti, rehabilitasi, grasi dan abolisi; Kekuasaan memberi gelar dan tanda jasa; dan kekuasaan membentuk, mengubah dan membubarkan Departemen. Temuan Margarito Kamis dalam Disertasinya justru mencengangkan karena Pasca Amandemen UUD 1945, setelah dibatasi MPR ternyata kedudukan Presiden menjadi kuat, karena: kekuasaan Presiden yang dibatasi MPR merupakan hal-hal yang umum sifatnya dalam Sistem Presidensiil; Presiden tidak bisa diberhentikan lagi karena alasan politis, pemberhentian

[34] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran keseimbanagan antara individualisme dan kolekivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi selama tiga masa periode 1945-1980an,* (Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 1993), hlm. 289-291.

Presiden harus bersifat hukum dan pasti; dan hilangnya kewajiban Presiden untuk mempertanggungjawabkan kebijakan-kebijakannya kepada MPR.[35]

Dua Disertasi di atas, adalah penelitian yang menginspirasi Penulis untuk membuat tesis ini karena dua disertasi di atas, mecoba melihat bagaimana *original intent* atau maksud dan tujuan pembuat undang-undang dasar dalam merumuskan konsep dan aturannya, juga bagaimanakah implementasinya apakah masih sesuai dengan *original intent* yang pembuat undang-undang dasar rumuskan atau melenceng dari *original intent.* Temuan Jimly Asshiddiqie dan Margarito Kamis ternyata membuktikan ketidak sesuaian antara *original intent* yang pembuat undang-undang dasar rumuskan dengan implementasinya dalam berbagai produk hukum dan kebijakan. Untuk itu, Penulis merasa tertarik untuk meneliti bagaimanakah proses perumusan konsep pemilihan umum oleh MPR dalam amandemen UUD 1945 (*original intent*) dan bagaimanakah implementasinya pasca amandemen UUD 1945 dengan lebih spesifik pada undang-undang tentang pemilu legislatif 2004 dan 2009.

Untuk menjaga orisinalitas penelitian, Penulis melakukan studi pustaka berkaitan dengan pemilihan umum legislatif dan kedaulatan rakyat. Penulis menemukan tesis dari Sapardiyono yang berjudul "*Problematika Pengaturan Pemilu Legislatif 2004*", dan tesis dari Desmaniar yang berjudul "*Penjabaran Asas Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945 (Analisis Hukum terhadap UUD 1945 Hasil Perubahan)*".

[35] Margarito Kamis, *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis (Studi Sosio Legal atas Pembatasan Kekuasaan Presiden oleh MPR 1999-2002),* (Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 424-429.

Sapardiyono dalam tesisnya menyatakan Sistem Pemilu 2004 menggunakan Sistem Proporsional dengan setengah terbuka dan penetapan calon legislatif terpilih bukan berdasar suara terbanyak tetapi berdasarkan nomor urut akibat sangat sulitnya calon mencapai bilangan pembagi pemilih (BPP). Fakta ini menunjukkan Pemilu Legislatif 2004 tidak menggunakan daftar terbuka tetapi tertutup dan calon legislatif 2004 yang memilih bukanlah rakyat, tetapi Partai Politik masing-masing karena mempunyai kekuasaan menetapkan nomor urut para calon legislatif.[36]

Desmaniar dalam tesisnya menyatakan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan merupakan wujud kedaulatan rakyat yang abstrak karena tiada lagi lembaga yang mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat yang memperlihatkan indikator serta pertanggungjawabannya. Perubahan tersebut mengakibatkan bergesernya asas kedaulatan rakyat yang dianut oleh bangsa Indonesia menjadi asas kedaulatan hukum dan Perubahan tersebut merubah kekuasaan, yang tadinya *excecutive heavy* menjadi *legislative heavy.*[37]

Dua tesis di atas, *yang pertama*: Sapardiyono hanya melihat bagaimana permasalahan dalam Pemilu 2004 dan tidak membahas sama sekali tentang *original intent* pemilihan umum legislatif dalam amandemen UUD 1945 dan *yang kedua,* tesis Desmaniar lebih bicara asas kedaulatan rakyat pasca amandemen UUD 1945 menjadi abstrak karena tidak ada lagi MPR sebagai lembaga yang mewakili kedaulatan rakyat

[36] Sapardiyono, *Problematika Pengaturan Pemilu Legislatif 2004,* (Yogyakarta: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2006), hlm. 157-160.

[37] Desmaniar, *Penjabaran Asas Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945 (Analisis Hukum terhadap UUD 1945 Hasil Perubahan),* (Yogyakarta: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2006), hlm. 235-239.

secara konkret, dan tidak membahas sama sekali tentang *original intent* pemilihan umum.

Berdasarkan tinjauan pustaka yang penulis sudah lakukan melalui penelitian-penelitian ilmiah di atas, Penulis meyakini bahwa belum ada penelitian serupa dengan apa yang menjadi bidang, ruang lingkup dan tema tesis yang penulis angkat, yaitu mengenai: "***Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 dan Implementasinya pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009***". Oleh karena itu, Penulis meyakini bahwa penelitian yang Penulis lakukan ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah karena senantiasa memperhatikan ketentuan-ketentuan atau etika-etika yang harus dijunjung tinggi bagi peneliti atau ilmuwan.[38]

F. Kerangka Teori[39]

1. Konstitusi

Konstitusi berasal dari bahasa latin yaitu *constituttio* yang terkait dengan istilah *jus* atau *ius* yang berarti hukum atau prinsip. Dalam beberapa bahasa, istilah konstitusi dikenal dengan *constitution* dalam bahasa Inggris,[40] sedangkan bahasa Belanda

[38] Pertanggungjawaban secara ilmiah dalam penelitian ilmiah dapat dibuktikan bahwa: a). pendapat/ide/klaim yang Penulis tulis didukung oleh bukti dan justifikasi yang cukup sesuai metode keilmuannya; b). bukti dan justifikasi tersebut diperoleh dari sumber yang valid dan jujur. Lihat A.F. Elly Erawaty, *Pedoman Penulisan Esai Akademik Bagi Mahasiswa Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2012), hlm. 33-34.

[39] Menurut M. Solly Lubis, Kerangka teori merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui yang memiliki fungsi mendeskripsikan, menjelaskan, dan memprediksi sesuatu atau serangkaian hal. Lihat M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hlm. 80.

[40] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010) hlm. 3.

menggunakan istilah *grondwet*.[41] Jerman menggunakan istilah *verfassung,* sedangkan dalam bahasa Perancis dipergunakan istilah *droit constitutional* atau *constituer*.[42]

Menurut Dahlan Thaib, Ni'matul Huda dan Jazim Hamidi, konstitusi memiliki fungsi yang khas yang dinamakan konstitusionalisme,[43] yaitu mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara seimbang dan saling mengawasi, serta memberikan jaminan yang cukup luas dalam arti penghormatan,[44] dan perlindungan hak asasi manusia.[45] Atau dengan kata lain, konstitusionalisme adalah faham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.[46] Essensi dari konstitusionalisme minimal terdiri dari dua hal pokok yakni, *pertama*, konsepsi negara hukum yang menyatakan bahwa secara universal kewibawaan hukum harus mampu mengontrol dan mengendalikan politik;[47] *kedua*, konsepsi hak-hak sipil warga negara yang menggariskan adanya kebebasan warga negara di bawah jaminan konstitusi sekaligus adanya pembatasan kekuasaan

---

[41] Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, (Malang: In-Trans Publishing, 2008), hlm. 60.

[42] Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 10.

[43] Dahlan Thaib, Ni'matul Huda dan Jazim Hamidi, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 19.

[44] Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 34-35.

[45] Sri Hastuti Puspitasari, *Refleksi Gagasan dan Pengaturan HAM Dalam Konstitusi Indonesia*, dalam Ni'matul Huda dan Sri Hastuti Puspitasari (Ed), *Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD: Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan,* (Yogyakarta: Diterbitkan Atas Kerjasama Program Pascasarjana FH UII dengan FH UII Press, 2007), hlm. 4.

[46] Ismail Suny, *Mencari Keadilan (Sebuah Otobiografi),* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 445.

[47] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan,* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm 145.

negara yang dasar legitimasinya hanya dapat diperoleh dari konstitusi.[48] Demikian juga dengan Bagir Manan, menyatakan bahwa teori atau doktrin konstitusi secara esensial mengandung makna pembatasan kekuasaan pemerintahan dan perlindungan hak-hak rakyat dari tindakan-tindakan sewenang-wenang pemerintah, terutama yang menyangkut hak asasi atau hak dasar rakyat.[49]

James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum. Hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan. Konstitusi dapat pula dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah dan hubungan antara keduanya.[50] Sedangkan K.C. Wheare yang juga dianggap sebagai salah seorang pakar konstitusi modern mengatakan bahwa: *"..it use to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government."* Konstitusi dalam pandangan K.C. Wheare selain dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara juga dipahami sebagai kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau membentuk pemerintahan negara yang bersangkutan. [51] Harun Alrasid, menganalogikan kedudukan konstitusi sama dengan kedudukan anggaran dasar bagi suatu partai politik atau

---

[48] Suharizal, *Reformasi Konstitusi 1998-2002: Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 28.

[49] Bagir Manan, dalam Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, (Malang: Universitas Muhammadiah Malang, 2003), hlm. 20.

[50] Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 40-41. Lihat juga Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi: Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 33-34.

[51] Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2009), hlm. 89.

organisasi lainnya, yaitu merupakan pegangan pokok bagi tindakan operasional dari organisasi yang bersangkutan.[52]

Menurut Hans Kelsen, Konstitusi merupakan urutan tertinggi dalam tata hukum nasional karena mempostulasikan norma dasar. Konstitusi disini dipahami sebagai bukan dalam arti formal melainkan dalam arti materiil.[53] Hans Kelsen mendefinisikan konstitusi menjadi dua, yaitu Konstitusi dalam arti formal dan Konstitusi dalam arti materiil. Dalam arti formal, konstitusi adalah dokumen resmi yan berisi seperangkat norma hukum yang dapat dirubah hanya dibawah pengawasan ketentuan-ketentuan khusus yang tujuannya untuk membuat perubahan ini lebih sulit. Konstitusi dalam arti materiil terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma hukum yang bersifat umum, khususnya pembentukan undang-undang.[54]

Konstitusi dalam arti formal, khususnya ketentuan-ketentuan yang menyebabkan perubahan-perubahan itu lebih sulit dibandingkan perubahan hukum biasa hanya mungkin jika ada konstitusi tertulis, jika konstitusi tersebut mempunyai karakter hukum *statute* (undang-undang tertulis). Terdapat negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis dan oleh sebab itu tidak mempunyai konstitusi formal sebagaimana terjadi di negara Inggris yang tidak memiliki dokumen yang disebut sebagai Konstitusi. Sedangkan

---

[52] Harun Alrasid, *Membangun Indonesia Baru Dengan Undang-Undang Dasar Baru (Menanti Kelahiran Republik Kelima),* dalam Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*, (Jakarta: UI-Press. 2007), hlm. 149-150.

[53] Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, Diterjemahkan oleh Somardi, (Bandung: Rimdi Press, 1995), hlm. 126.

[54] Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 29.

Konstitusi dalam arti materiil dalam negara tersebut merupakan hukum kebiasaan yang tersebar kedalam berbagai macam peraturan.[55]

Klasifikasi Konstitusi selain dilakukan oleh Hans Kelsen juga sudah dilakukan sejak zaman kuno yaitu oleh Aristoteles yang membagi konstitusi menjadi dua antara lain: konstitusi yang baik (benar) dan konstitusi yang buruk (salah). Setiap bagian dari klasifikasi tersebut terdiri dari tiga tipe konstitusi berdasarkan pemerintahan tersebut apakah dikuasai oleh satu orang, beberapa orang atau banyak orang. Adapun dalam klasifikasi konstitusi yang baik dalam bentuk pemerintahan yang dikuasai satu orang disebut Monarkhi, dalam bentuk pemerintahan dikuasai beberapa orang disebut Aristokrasi dan dalam bentuk pemerintahan banyak orang disebut Demokrasi. Dalam klasifikasi konstitusi yang buruk dalam pemerintahan satu orang disebut tirani atau dispotisme, dalam bentuk pemerintahan beberapa orang oligarkhi dan dalam bentuk pemerintahan yang dikuasai banyak orang disebut *polity*.[56]

Selain mengungkapkan klasifikasi konstitusi kuno, C.F. Strong juga menguraikan tentang klasifikasi modern yang terdiri dari lima kategori disesuaikan dengan negara konstitusional modern, yaitu: 1). Berdasarkan bentuk negara; 2). Bentuk konstitusi itu sendiri; 3). Bentuk lembaga legislatif; 4). Bentuk lembaga eksekutif; dan 5). Bentuk lembaga peradilan. Dalam kategori kedua yaitu klasifikasi menurut bentuk konstitusi itu sendiri, C.F. Strong membagi menjadi dua, yaitu *pertama* Konstitusi

---

[55] Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Diterjemahkan oleh oleh Somardi, (Jakarta, BEE Media, 2007), hlm. 156.

[56] C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Diterjemahkan oleh SPA Teamwork (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004) hlm. 81-83.

menurut bentuknya apakah tertulis atau tidak tertulis dan *kedua* konstitusi fleksibel atau kaku (*rigid*). *Pertama*, C.F. Strong menyatakan bahwa pembagian Konstitusi yang tertulis atau tidak tertulis adalah suatu hal yang keliru karena tidak pernah ada konstitusi yang benar-benar tertulis dan tidak ada pula konstitusi yang benar-benar tidak tertulis. *Kedua,* konstitusi fleksibel atau kaku dilihat dari proses pembuatan hukum konstitusional sama atau tidak dengan pembuatan hukum biasa. Konstitusi yang dapat diubah atau diamandemen tanpa adanya prosedur khusus dinyatakan konstitusi fleksibel,[57] sedangkan konstitusi yang mensyaratkan prosedur khusus untuk perubahan atau amandemennya adalah konstitusi kaku.[58]

Indonesia dalam perspektif Hans Kelsen tersebut memiliki karakter konstitusi dalam arti formal dan konstitusi dalam arti materiil yang tercermin dalam UUD 1945.[59] Dalam konstitusi Indonesia diatur mengenai lembaga-lembaga negara, yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Dewan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan lain-lain yang diatur konstitusi.[60] Lembaga Negara tersebut terinspirasi dari lembaga-lembaga negara pada

[57] *Ibid.*, hlm. 90-93.

[58] Menurut C.F. Strong, cara mengamandemen konstitusi yang tergolong kaku, adalah: 1). Amandemen oleh lembaga-lembaga legislatif dengan batasan-batasan istimewa; 2). Amandemen yang dilaksanakan rakyat melalui referendum; 3). Amandemen konstitusional khusus untuk negara berbentuk federal yang perubahannya wajib disetuji oleh seluruh atau sebagian federasi; 4). Amandemen yang dilakukan dengan konvensi-konvensi istimewa untuk tujuan itu. Lihat H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba Sampai Reformasi): Telaah Sosiologis Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 32-33.

[59] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 72.

[60] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 184-237.

zaman Hindia Belanda, seperti: Presiden dapat dipadankan dengan *Gubernur Jenderal*, DPR dengan *Volksraad*, DPA dengan *Raad Van Nederlansche Indie*, BPK dengan *Raad Van Algemene Rekenkamer*, dan Pengadilan dan MA dengan *landraad*, *Raad Van Justitie*.[61] Selain mengenai lembaga negara, UUD 1945 sebagai hukum dasar yang tertinggi dan tertulis dalam negara Indonesia[62] juga mengatur hubungan antar lembaga negara tersebut,[63] serta hak-hak asasi manusia.[64]

Dalam perkembangannya, Konstitusi Indonesia dalam arti formal mengalami perubahan sampai dengan lima kali sehingga jika kita bagi dalam periodesasi keberlakuan konstitusi terdiri dari enam tahap perkembangan, yaitu:[65]

a. Periode tanggal 18 Agustus 1945-27 Desember 1949 berlaku UUD 1945;
b. Periode tanggal 27 Desember 1949-17 Agustus 1950 berlaku UUD 1949 atau sering disebut sebagai Konstitusi RIS 1949;
c. Periode tanggal 17 Agustus 1950-5 juli 1959 berlaku UUDS 1950;
d. Periode tanggal 5 Juli 1959-19 Oktober 1999 berlaku UUD 1945 beserta penjelasan;
e. Periode tanggal 19 Oktober 1999-10 Agustus 2002 berlaku UUD 1945 dengan beberapa kali perubahan; dan
f. Periode tanggal 10 Agustus 2002-sekarang berlaku UUD 1945 tanpa penjelasan sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 dewasa ini.

---

[61] Jimly Asshiddiqie, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 5-6.

[62] Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Kepala Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 1.

[63] Abu Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, (Bandung: Fokus Media, 2007), hlm. 67.

[64] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 72.

[65] Soetanto Soephiadhy, *Meredesain Konstitusi*, (Yogyakarta: Kepel Press, 2004), hlm. 50. Bandingkan dengan J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung, 1984), hlm. 238.

2. Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan[66] Rakyat dimaksudkan dimaksudkan agar kekuasaan rakyat sebagai imbangan atau tandingan terhadap kekuasaan penguasa tunggal atau yang berkuasa. Dalam hal ini ditarik garis pemisah yang tajam antara rakyat yang diperintah pada satu pihak dan penguasa-penguasa masyarakat sebagai Pemerintah di pihak lain. Yang benar-benar berdaulat atau berkuasa dalam hubungan ini adalah rakyat yang diperintah itu.[67] Dengan kata lain, sebuah negara berdaulat karena rakyat.[68]

Ajaran Kedaulatan Rakyat mensyaratkan adanya Pemilihan Umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili kepentingan rakyat yang dipilih secara langsung atau tidak langsung melalui seluruh warga negara yang dewasa. Dewan-dewan inilah yang betul-betul berdaulat. Paham kedaulatan rakyat sudah dikemukakan oleh kaum *Monarchomachen,* seperti: Marsilio, William Ockhnan, Buchanan, Hotman, Bellarmin dan lain-lain. Mereka inilah yang sekali-kali mengemukakan ajaran bahwa rakyatlah yang berdaulat atau berkuasa penuh dan bukan raja, karena raja berkuasa atas persetujuan rakyat. Ajaran Kaum *Monarchomachen* ini dilanjutkan oleh John Locke dan J. J. Rousseau.[69]

Menurut John Locke, memang rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada Negara. Dengan Negara memiliki kekuasaan yang besar, tetapi kekuasaan ini ada

---

[66] Kedaulatan adalah kekuasaan yang sah (menurut hukum) yang tertinggi dan tidak ada kekuasaan lain yang dapat membatasinya, kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada dalam masyarakat yang dikuasainya. Penulis sarikan dari Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 12, dan Muchtar Affandi, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 160.

[67] F. Ijswara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: Binacipta, 1992), hlm. 116.

[68] Aidul Fitriciada Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2000), hlm. 126.

[69] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 188.

batasnya. Batas itu adalah hak alamiah dari manusia yang melekat pada diri manusia, dari manusia itu lahir. Hak ini sudah ada sebelum negara terbentuk. Ketiga hak alamiah tersebut, adalah: hak atas kehidupan, hak atas kemerdekaan dan hak milik pribadi. Ketiga hak ini adalah hak asasi manusia.[70] Hak Asasi Manusia inilah yang oleh kekuasaan apapun tidak bisa dikurangi apalagi diambil atau dicabut.[71]

Bagi John Locke, didirikannya suatu Negara justru untuk melindungi hak-hak ini. menurut John Locke: "*Negara diciptakan karena ada perjanjian kemasyarakatan antara rakyat. Tujuannya adalah untuk melindungi hak hidup, hak kebebasan dan hak milik, baik dari bahaya-bahaya dari dalam maupun bahaya dari luar. Orang memberikan hak alamiah kepada seseorang tetapi tidak semuanya*". Dengan menyatakan hal ini, John Locke menolak pikiran yang berkembang sebelumnya, yaitu rakyat telah menyerahkan seluruh kedaulatannya kepada negara. Bagi Locke, negara yang merampas seluruh hak alamiah manusia adalah negara yang tidak sesuai dengan fungsinya, yakni melindungi manusia yang menjadi warganya. Karena tidak sesuai dengan tujuan didirikannya negara, negara ini menjadi tidak sah. Dia kehilangan keabsahannya.[72]

Dalam bukunya *Le Contract Social*, J.J. Rousseau menghendaki adanya kedaulatan yang berada di tangan rakyat.[73] Ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau biasa juga disebut pemerintahan dari,

---

[70] *Ibid.*, hlm. 188.

[71] Masyhur Effendi, *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Ghalia Indah, 1994), hlm. 17.

[72] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, *Op.cit.*, hlm. 189.

[73] Jean Jacques Rousseau, *Perihal Kontrak Sosial*, Diterjemahkan oleh Ida Sundari Husen dan Rahayu Hidayat, (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 17.

oleh, dan untuk rakyat.[74] J.J Roesseau yang menyatakan bahwa kehendak rakyat yang berdaulat itu dapat disalurkan dengan dua cara yaitu: pertama adalah kehendak seluruh rakyat yang biasa disebut *volunte de tous* dan yang kedua adalah kehendak umum yang berarti tidak harus semua rakyat atau disebut sebagai *volunte generale*. Kehendak yang pertama biasa juga disebut sebagai kedaulatan politik dan yang kedua biasa juga disebut sebagai kedaulatan hukum.[75] Dalam konteks Indonesia, kedaulatan rakyat berduet secara integral dengan kedaulatan hukum berdasarkan prinsip-prinsip monodualistik selaku pilar-pilar yang sifat hakikatnya konstitutif.[76] Menurut Mohammad Hatta, kedaulatan rakyat di Indonesia adalah kekuasaan yang dijalankan rakyat, atas nama rakyat di atas permusyawaratan.[77]

3. Demokrasi

Gagasan demokrasi merupakan konsep yang evolutif dan dinamis yang secara terus menerus mengalami perubahan baik bentuk-bentuk formalnya maupun substansinya sesuai dengan konteks dan dinamika sosio historisnya dimana konsep demokrasi berkembang.[78] Istilah demokrasi menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people* (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti

[74] Yudi Latief, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 453.

[75] Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 38.

[76] Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 2. Lihat juga Usep Ranuwijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 183.

[77] Harmaily Ibrahim, *Komposisi Keanggotaan Lembaga Perwakilan dan Prospek Efektivitas Pelaksanaan Demokrasi Pancasila (Komposisi dari Sudut Sosial, dan Profesi),* dalam Tim Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara: Kumpulan Materi Kuliah dan Prasarana Diskusi Dosen Tamu dan Pokok-Pokok Pikiran Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1987), hlm. 38.

[78] Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 200), hlm. 297.

kekuasaan/berkuasa).[79] Istilah demokrasi tersebut seringkali diartikan sebagai pemerintahan rakyat atau yang lebih dikenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.[80] Artinya kekuasaan itu pada prinsipnya diakui berasal dari rakyat dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.[81] Dalam negara demokrasi, khususnya negara barat dikenal adagium "*vox populi vox dei*" (suara rakyat adalah suara tuhan).[82]

Demokrasi yang diartikan pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat memerlukan sarana penyaluran pendapat dan aspirasi rakyat dalam menetukan kebijakan yang akan diambil suatu negara. Konsep demokrasi berkaitan erat dengan harkat kemanusiaan dan otonomi individu yang luas. Oleh karena itu, pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Sistem demokrasi berkaitan dengan sistem kedaulatan rakyat karena rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi.[83]

Pada zaman yunani kuno, rakyat yang berdaulat secara langsung menentukan kebijakan-kebijakan negara, membuat undang-undang, bahkan dalam mengadili kasus-kasus konkret. Akan tetapi, sistem demokrasi seperti itu tidak dikenal lagi setelah itu. Sekarang yang dilaksanakan dan dilaksanakan adalah demokrasi perwakilan. Hak

---

[79] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008). hlm. 105.

[80] Trubus Rahardiansah P, *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar, dan Relevansinya untuk Ilmu Hukum,* (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2008), hlm. 119. Lihat juga Syamsuddin Haris, *Demokrasi Di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman,* (Jakarta: LP3ES, 1995), hlm. 4.

[81] Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum dan HAM*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 241.

[82] Ridwan H.R, *Fiqih Politik: Gagasan, Harapan dan Kenyataan,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 240.

[83] Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 18.

dipilih dan memilih menjadi wakil yang menetukan kebijakan negara itulah yang menjadi esensi dari demokrasi tidak langsung.[84]

Jargon yang dikembangkan sehubungan dengan itu adalah "*kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat*". Bahkan dalam *system participatory democrazy*, dikembangkan pula tambahan "*bersama rakyat*", sehingga menjadi, keuasaan pemerintahan itu berasal dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Urofsky mengidentifikasi hal itu, ada sebelas prinsip dasar demokrasi yang berkembang, yaitu: Konstitusionalisme; Pemilihan Umum yang demokratis; Federalisme, negara bagian dan pemerintahan lokal; Pembentukan undang-undang; Peradilan yang independen; Kekuasaan presiden; Peranan media; Peranan kelompok penekan (*interest group*); Hak publik untuk mengetahui; Melindungi hak minoritas; dan Kontrol sipil atas militer.[85] Menurut Urofsky, sebuah pemerintahan demokratis harus memiliki sebelas prinsip ini. Tentu kesebelas prinsip ini tidaklah berlaku universal, karena sistem pemerintahan masing-masing berbeda. Misalnya prinsip federalis, negara bagian serta pemerintahan lokal sebagai sebuah esensi penting dalam demokrasi Amerika Serikat, yaitu terkait dengan pembagian kekuasaan pemerintahan Amerika Serikat, tidak dapat diterapkan dalam sistem demokrasi di Indonesia, karena tidak mengenal istilah negara bagian. Walaupun dapat dimaknai sistem pembagian kekuasaan dalam bentuk otonomi dan desentralisasi yang dianut di Indonesia. Namun demikian sebagian prinsip-prinsip dasar demokrasi yang dikemukakan oleh Urofsky adalah bersifat universal. Tetapi Urofsky tidak

[84] *Ibid.*, hlm. 18.

[85] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 144.

mencantumkan HAM sebagai elemen demokrasi, karena memang Amerika Serikat memiliki standar yang berbeda tentang HAM ini.[86]

Semua demokrasi adalah sistem yang warganya bebas mengambil keputusan melalui kekuasaan mayoritas. Mayoritaslah yang selalu menetukan kebijakan-kebijakan publik. Akan tetapi, kekuasaan mayoritas tidak selalu demokratis. Mayoritas tidak dapat menindas hak-hak minoritas atas nama mayoritas. Penghormatan hak-hak dasar manusia sebagai landasan demokrasi harus tetap dijamin. Hak-hak minoritas dilindungi secara tegas dengan prinsip konstitusionalisme.[87]

Pemerintahan demokrasi merupakan pemerintahan mayoritarian, karena pemerintahan demokratis lahir dari pilihan mayoritarian. Demikian juga kebijakan pemerintahan demokratis adalah kebijakan yang didasari kehendak mayoritarian. Karena itulah, prinsip perlindungan menjadi prinsip sangat penting dalam demokrasi untuk menghindari tirani mayoritas terhadap minoritas dan prinsip itu tegas dalam konstitusi. Menghindari itu pula dalam negara demokrasi modern dibentuk pengadilan konstitusi untuk menguji kebijakan-kebijakan apakah telah mengikuti parameter yang diatur konstitusi.[88]

Karena demokrasi lahir dari keputusan mayoritarian, suatu kebijkan publik yang didasarkan pada opini mayoritarian terkadang menipu dan tidak sebenarnya, karena opini mayoritarian terkadang dipengaruhi isu, pandangan sekilas serta suara media massa. Karena itu Lipmann mengemukakan bahwa kebijkan publik dalam masyarakat

[86] Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia, Op.Cit.*, hlm. 19.
[87] *Ibid.*, hlm. 19-20.
[88] *Ibid.*, hlm. 19-20.

demokratis sangat dipengaruhi opini publik yang dipengaruhi oleh pandangan dan berita media massa dan kadang tidak selalu benar.[89]

Untuk mengatur sebuah negara disebut negara demokrasi atau tidak, sangat tergantung pada kehormatan dan konsistensinya untuk memenuhi prinsip-prinsip demokrasi. Jika semua kebijakan telah memenuhi prinsip-prinsip demokrasi akan menjadi kebijakan yang mendapat dukungan dari rakyat sekaligus dianggap kebijkan rakyat karena demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Di sinilah lahirnya prinsip penting dalam politik yaitu legitimasi. Sebuah kebijakan dianggap *legitimate* bila mayoritas masyarakat memberikan persetujuan atas kebijakan negara tersebut. Jadi, prinsip legitimasi sangat terkait dengan prinsip demokrasi.[90]

Karena pemerintah (penguasa) dipilih rakyat, maka pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat, dan rakyat memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban penguasa,[91] apabila penguasa melakukan kesalahan, rakyat memiliki hak menurunkan penguasa apabila penguasa melakukan penyelewengan.[92]

Pasca Perang Dunia II, demokrasi dianggap sebagai bentuk vital dan terbaik pemerintahan[93] dan demokrasi juga diartikan bentuk kekuasaan politik yang reguler, dan kekal.[94] Demokrasi sendiri kemudian berkembang dalam dua pengertian, yaitu

---

[89] *Ibid.*, hlm. 20-21.

[90] *Ibid.*, hlm. 21. Lihat juga Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005), hlm. 20-22.

[91] Ahmad Syafii Maarif, *Islam dalam Bingkai Keindonesiaan dan Kemanusiaan: Sebuah Refleksi Sejarah*, (Jakarta: Mizan, 2009), hlm. 149.

[92] Muntoha, *Fiqh Siyasah: Doktrin, Sejarah dan Pemikiran Islam Tentang Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 1998), hlm. 69.

[93] M. Amien Rais (Ed), *Demokrasi dan Proses Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. vii-viii.

[94] Eggi Sudjana, *HAM, Demokrasi dan Lingkungan Hidup Perspektif Islam*, (Bogor: As-Syahadah, 1998), hlm. 35.

demokrasi substantif dan demokrasi prosedural. Demokrasi substantif diartikan sebagai ideolegi, teori atau filosofi, sedangkan dalam pengertian demokrasi prosedural, demokrasi diartikan sebagai mekanisme (*actual governmental mechanism*) yang melahirkan adanya lembaga perwakilan, Pemilihan Umum, partai politik dan mekanisme pelaksanaan demokrasi yang lain.[95]

4. Politik Hukum

T.M. Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, mengenai arah hukum dan perkembangan hukum yang dibangun.[96] Definisi T.M Radhie agak berbeda dari definisi yang dikemukakan Padmo Wahjono yang mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah arah, bentuk maupun dari isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini kemudian diperjelas Padmo Wahjono ketika di dalam majalah forum nasional mengemukakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup penegakan, penerapan dan penegakan hukum.[97]

C.F.G. Sunaryati Hartono menggambarkan politik hukum sebagai sebuah proses yang saling mempengaruhi di bidang sosial dan politik, di antara berbagai *pressure group* yang ada di masyarakat dalam menentukan bentuk dan corak hukum nasional.

---

[95] Lailani Sungkar, *Electoral Justice System dalam Bangunan Negara Hukum*, dalam Susi Dwi Harijanti, *et.al, Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H, M.C.L.,* (Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2011), hlm. 342-343.

[96] T. M Radhie, dalam Imam Syaukani dan A. Ahsin Tohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 27.

[97] PadmoWahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum,* (Jakarta: Ghalia Indah, 1986), hlm. 160.

Adanya proses saling memengaruhi itu dikarenakan hukum dibentuk melalui proses politik yang dijalankan oleh lembaga-lembaga negara, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan presiden. Semua lembaga itu keberadaanya ditentukan oleh rakyat melalui pemilihan umum. Maka dari itu, tidaklah keliru jika keberadaan kelompok penekan (*pressure group*) ikut menentukan pembentukan hukum (dalam pengertiannya sebagai undang-undang). [98]

Moh. Mahfud MD mendefinisikan Politik Hukum adalah garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara,[99] yang harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut:[100]

1) Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa yakni masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
2) Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara, yakni:
    a) Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah bangsa Indonesia;
    b) Memajukan kesejahteraan umum;
    c) Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
    d) Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

---

[98] C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 27. Lihat juga C.F.G. Sunaryati Hartono, dalam Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), hlm. 28.

[99] Moh. Mahfud. M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2010), hlm. 1.

[100] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, dalam Majalah Hukum Nasional No.2 Tahun 2007, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2007), hlm. 61-62. Lihat juga Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 30-32.

3) Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni:

    a) Berbasis moral agama;

    b) Menghargai dan melindungi HAM tanpa diskriminasi;

    c) Mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya;

    d) Meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat; dan

    e) Membangun keadilan sosial.

4) Terkait dengan cita hukum nasional, politik hukum harus dipandu oleh keharusan untuk:

    a) Melindungi semua unsur bangsa demi integrasi bangsa;

    b) Mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan;

    c) Mewujudkan demokrasi dan nomokrasi; dan

    d) Menciptakan hidup toleransi beragama.

5) Untuk meraih cita dan mencapai tujuan dengan landasan dan panduan tersebut maka sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah demokrasi pancasila. Sistem hukum yang demikian mempertemukan unsur-unsur baik dari tiga sistem nilai dan meletakannya dalam hubungan keseimbangan, yakni:

    a) Keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme;

    b) Keseimbangan antara *Rechstaat* dan *Rule of law*; dan

    c) Keseimbangan antara hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan dan hukum sebagai cermin nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.

5. Pemilihan Umum

Pemahaman demokrasi setelah amandemen UUD 1945 dapat difahami bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan perlu memberikan ruang gerak bagi warga negara untuk komunikasi dan informasi melalui Pemilu. Penyelenggaraan pemilu sebagai wujud ide kedaulatan rakyat yang menjamin rakyat untuk berkontribusi dan terlibat

penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan dan mengawasi serta menilai fungsi-fungsi kekuasaan.[101] Melalui pengaturan pemilu ini mendorong masyarakat untuk menggunakan haknya, yaitu untuk memilih calon yang dianggap layak untuk memimpin dan menyalurkan aspirasinya dalam penyelenggaraan pemilu serta bertanggung jawab atas *policy* kenegaraan.[102]

Hampir tidak ada sistem pemerintahan yang bersedia menerima cap tidak demokratis, maka hampir tidak ada sistem pemerintahan yang tidak menjalankan Pemilu.[103] Bagi sejumlah negara yang mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), Pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur utama dan pertama dari demokrasi.[104] Pemilu juga dianggap sebagai momentum awal suatu negara dalam menjalankan sistem politik dan pemerintahan yang demokratis.[105]

Pemilihan umum diberi arti sebagai sesuatu cara dan sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang akan duduk dalam badan-badan perwakilan rakyat guna menjalankan kedaulatan rakyat.[106] Pemilu pada hakikatnya merupakan perwujudan perwujudan hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan

---

[101] Jimly Asshiddiqie, *Partai Poltik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*, dalam Jurnal Konstitusi Volume 3 No.4, (Jakarta: Sekretatarial Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 6.

[102] R. William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1993), hlm. 143-145.

[103] Eep Saefullah Fatah, *Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi Terhadap Pemilu-Pemilu Orde Baru*, dalam Tim Laboraturium Ilmu Politik (LIP) FISIP UI, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, (Jakarta: Diterbitkan atas kerja sama antara Penerbit Mizan dengan LIP FISIP UI, 1997), hlm. 14.

[104] Dhurrodin Mashad, *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Pustaka Cidesindo, 1999), hlm. 1.

[105] Jawahir Thontowi, *Penegakan Hukum dan Diplomasi Pemerintahan SBY,* (Yogyakarta: Penerbit Leutika, 2009), hlm. 3.

[106] Arifin Rahman, *Sistem Politik Indonesia*, (Surabaya: Penerbit SIC, 2001), hlm. 195.

pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.[107] Pemilu merupakan sarana yang bersifat demokratis untuk membentuk sistem kekuasaaan negara yang berkedaulatan rakyat dan bermusyawaratan keadilan yang digariskan UUD 1945.[108] Sekaligus untuk menjamin penegakan hak asasi manusia, kesejahteraan, dan keadilan dapat diwujudakan dengan baik.[109]

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping *legal*, ia juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keragu-raguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri bahwa mereka berasal dari rakyat dan dapat disebut sebagai pemerintahan yang demokratis, padahal pembentukannya tidak berasal dari pemilihan umum. Artinya, setiap pemerintahan yang demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern. Jimly Asshiddiqie kemudian menegaskan bahwa, pemilihan umum dapat dikatakan sebagai syarat yang mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan

---

[107] A.S.S. Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPDR di Indonesia*, (Bandung: Binacipta, 1986), hlm. 3.

[108] Marsono, *Pemilihan Umum 19997: Pedoman, Peraturan dan Pelaksanaan,* (Jakarta: Djambatan, 1996), hlm. 1.

[109] Firmansyah Arifin, *et,al, Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara,* (Jakarta: Kerja Sama Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hlm. 17.

rakyat.[110] Dan melalui pemilulah rakyat dapat terlibat dalam penentuan atau pengambilan keputusan mengenai jalannya pemerintahan setelah pemilu. Perlu ditegaskan lagi bahwa demokrasi itu merupakan suatu sistem politik,[111] dimana di dalamnya mengikutsertakan rakyat atau warganya dalam pengambilan keputusan,[112] dan wujud pelaksanaan atau implementasi demokrasi adalah pemilihan umum, sebagaimana disebutkan dalam undang-undang tentang pemilu. Dan tentunya pelaksanaan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.[113]

Pada hakikatnya Pemilu di negara manapun sama, yaitu untuk memilih orang atau sekelompok orang untuk menjadi pemimpin rakyat atau negara. Manfaat dan tujuan Pemilu, yaitu pembentukan pemerintahan yang absah, menciptakan keterwakilan politik,[114] dan menciptakan suatu suasana dimana masyarakat mampu menilai arti dan manfaat sebuah pemerintahan.[115] Sedangkan fungsi Pemilu, yaitu: pembentukan legitimasi pemerintahan; pembentukan perwakilan politik rakyat; pendidikan politik;[116] dan sebagai sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah.[117]

---

[110] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi), 2006, hlm. 417.

[111] Soehino, *Hukum Tata Negara: Perkembangan Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2010), hlm. 74.

[112] Sjachran Basah, *Ilmu Negara: Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, (Bandung: Alumni, 1989), hlm. 83.

[113] Lihat Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, dalam Tim Penyusun Nuansa Aulia, *UUD 45 Sebelum dan Setelah Amendemen*, (Bandung: Nuansa Aulia, 2009).

[114] Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2006), hlm. 35-37.

[115] SH Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2002), hlm. 165-166.

[116] Arbi Sanit, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Pusataka Pelajar, 1997), hlm. 158.

[117] Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996), hlm. xi.

Afan Gaffar mengajukan lima parameter pemilihan umum yang ideal: **Pertama**, pemilihan umum yang akan datang haruslah diselenggarakan dengan cara yang demokratis sehingga memberikan peluang bagi semua partai dan calon legislatif yang terlibat untuk berkompetisi secara jujur. Rekayasa dan manipulasi yang sangat mewarnai penyelenggaraan pemilu masa lampau jangan sampai terulang lagi. **Kedua**, pemilihan umum haruslah menciptakan MPR/DPR, DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II yang lebih baik, lebih berkualitas, dan memiliki akuntabilitas politik yang tinggi. **Ketiga**, derajat keterwakilan, artinya bahwa anggota MPR/DPR yang dibentuk melalui pemilihan umum haruslah memiliki keseimbangan perwakilan, baik antara wakil jawa maupun luar jawa atau antara pusat dengan daerah. **Keempat**, peraturan perundang-undangan pemilu haruslah tuntas. **Kelima**, pelaksanaan pemilu hendaknya bersifat praktis, artinya tidak rumit dan gampang dimengerti oleh kalangan masyarakat banyak.[118]

Sistem politik demokratis ciri khasnya terletak pada tatanan demokratis yang melandasi penguasa sehingga elemen-elemen demokrasi tidak saja menjadi norma bernegara tetapi secara empirik telah bekerja sesuai dengan koridor demokrasi.[119] Pemilu adalah salah satu pilar negara demokrasi,[120] selain pilar-pilar lainnnya seperti adanya peradilan yang bebas dan *independent* dan dijalankannya *trias politica*, yakni pemisahan antara kekuasaan antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif serta

[118] Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 251-255.

[119] Sri Hastuti Puspitasari, *Mahkamah Konstitusi dan Penegakan Demokrasi Konstitusional* dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 8, Juni 2011, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011), hlm. 380.

[120] Joseph Scumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, (New York: Harper, 1947), dalam Mochtar Mas'oed, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 43.

adanya *check and balances*.[121] Tanpa adanya Pemilu yang demokratis, maka adanya negara yang demokratis akan sulit untuk diwujudkan.[122]

Dalam praktiknya, pemilu yang diselenggarakan oleh sebuah "*negara demokratis*" hanya sekedar memenuhi syarat prosedural. Hal ini juga pernah terjadi di Indonesia pada era rezim otoritarian Orde Baru. Pada saat ini dalam era transisional menuju sebuah negara demokrasi maka perbaikan secara substansial terhadap pemilu perlu dilakukan. Standar yang diakui secara internasional dan menjadi rujukan untuk melihat apakah sebuah pemilu sudah demokratis adalah standar yang dibuat oleh *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA). Setidaknya ada 15 (lima belas) aspek yang bisa dijadikan ukuran untuk melihat pemilu yang demokratis. Ke-15 (lima belas) aspek itu meliputi:[123]

1. **Penyusunan Kerangka Hukum.** Kerangka hukum pemilu harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, mudah dipahami, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis. Istilah "*kerangka hukum pemilu*" mengacu pada semua undang-undang dan dokumen hukum yang terkait dengan pemilu. Secara khusus, "*kerangka hukum pemilu*" meliputi ketentuan konstitusional, undang-undang pemilu, dan semua undang-undang lain yang berdampak pada pemilu. Termasuk kerangka hukum pemilu adalah peraturan yang dikeluarkan oleh badan penyelenggara pemilu dan kode etik. Dalam kerangka hukum itu harus ditegaskan bahwa kekuasaan badan-badan pelaksana pemilu dinyatakan secara jelas, dibedakan, dan diuraikan untuk mencegah terjadinya pertentangan atau tumpang-tindih kekuasaan yang sedang dijalankan oleh badan-badan lainnya.

---

[121] Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme: Advokat*, (Jakarta: Kata Hastaka Pustaka, 2007), hlm. 16-17.

[122] Putra Perdana Ahmad Saifulloh, *Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 dan Implementasinya pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009*, Makalah dalam M. Iman Nasef dan Buheti (Ed), *Prosiding Seminar Nasional Mewujudkan Pemilu Demokratis 2014 di Indonesia*, (Yogyakarta: PSHK FH UII dengan Hanns Seidel Foundation Indonesia, 2013), hlm. 152.

[123] Rencana Strategis Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia 2010-2014, Penulis unduh dari www.bawaslu.go.id, tanggal 13 November 2012, pukul 15:00 WIB.

2. **Pemilihan Sistem Pemilu.** Standar internasional menyebutkan, di dalam sistem Pemilu harus terdapat badan-badan yang dipilih, frekuensi pemilu, dan lembaga penyelenggara pemilu. Sistem pemilu harus memastikan bahwa pembagian politik masuk dalam kerangka hukum pemilu untuk menjamin kepesertaan dan keterwakilan politik sehingga pertentangan antar-kelompok dapat diakomodasikan. Pemilihan sistem pemilu terlebih dahulu harus memperkirakan sistem pemilu yang dapat memenuhi tujuan-tujuan politik dan sesuai dengan keadaan sosial, politik, geografis, dan sejarah suatu negara.
3. **Penetapan Daerah Pemilihan.** Kerangka hukum pemilu harus memastikan bahwa daerah pemilihan dibuat sedemikian rupa sehingga setiap suara setara untuk mencapai derajat keterwakilan yang efektif. Kerangka hukum mesti merumuskan bagaimana merencanakan dan menetapkan daerah pemilihan agar sejak awal kelompok-kelompok politik menyadari akan konsekuensi-konsekuensinya.
4. **Hak untuk Memilih dan Dipilih.** Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin bisa ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi. Jaminan bahwa setiap warga negara bisa menggunakan hak memilih dan hak dipilih sedemikian penting sehingga di beberapa negara ketentuan tersebut masuk dalam konstitusi.
5. **Badan Penyelenggara Pemilu.** Badan penyelenggara Pemilu harus dijamin bisa bekerja secara independen. Hal ini merupakan persoalan penting karena mesin-mesin pelaksana pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, badan tersebut harus bekerja dalam kerangka waku yang cukup, memiliki sumber daya yang mumpuni, dan tersedia dana yang memadai. Kerangka hukum pemilu harus mengatur ukuran, komposisi, dan masa kerja anggota badan pelaksana pemilu. Juga perlu diatur hubungan antara badan pelaksana pemilu pusat dan badan-badan pemilu tingkat yang lebih rendah serta hubungan antara semua badan pemilu dengan badan eksekutif. Kerangka hukum harus membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memproses, memutuskan, dan menangani keluhan dalam pemilu secara tepat waktu.
6. **Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih.** Kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar, dan mencegah pendaftaran orang secara tidak sah atau curang. Hak untuk memberikan suara dilanggar apabila kerangka hukum mempersulit seseorang mendaftar untuk memberikan suara. Hak untuk memberikan suara juga dilanggar apabila kerangka hukum gagal menjamin akurasi daftar pemilih atau memudahkan pemberian suara secara curang.
7. **Akses Kertas Suara bagi Partai Politik dan Kandidat.** Semua partai politik dan kandidat dijamin dapat bersaing dalam pemilu atas dasar perlakuan yang adil. Pendaftaran partai politik dan ketentuan akses kertas suara pada waktu pemilu perlu diatur secara berbeda. Prosedur mendapatkan akses kertas suara mungkin sama dengan pendaftaran partai politik, tetapi kerangka hukum pemilu dapat membuatnya

lebih mudah bagi partai politik yang telah terdaftar untuk berada di kertas suara. Kerangka hukum pemilu harus mengatur hak bagi individu dan kelompok untuk secara bebas mendirikan partai politik mereka sendiri atau organisasi politik lainnya, dengan jaminan hukum yang memungkinkan mereka bersaing satu sama lain atas dasar perlakuan yang adil di hadapan hukum.

8. **Kampanye Pemilu yang Demokratis.** Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul, serta memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (*stakeholder*) dalam proses pemilihan. Pemilu adalah alat untuk menerjemahkan kehendak umum para pemilih ke dalam pemerintahan perwakilan sehingga semua partai dan kandidat harus dapat menyampaikan program-program, masalah politik, dan pemecahan yang mereka ajukan secara bebas kepada para pemilih selama masa kampanye. Masa kampanye harus ditetapkan dan harus dimulai setelah pencalonan yang sah dari partai dan kandidat serta diakhiri satu atau dua hari sebelum pemberian suara.

9. **Akses Media dan Kebebasan Berekspresi.** Semua partai politik dan kandidat memiliki akses ke media. Kerangka hukum harus menjamin mereka diperlakukan secara adil oleh media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara. Tidak ada pembatasan terhadap kebebasan berekspresi partai politik dan para kandidat/calon selama kampanye. Dengan demikian, masyarakat umum dapat mengetahui *platform* politik, pandangan, dan sasaran dari semua partai dan kandidat dengan cara yang adil dan tidak bias. Perlakuan yang adil ini harus ada di semua media cetak maupun elektronik.

10. **Pembiayaan dan Pengeluaran.** Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye. Tersedianya alternatif pilihan bagi pemilih tergantung kepada adanya partai-partai politik kuat. Pada gilirannya, partai-partai politik memerlukan basis dana untuk membiayai kampanye dan kegiatan operasional partai. Dengan demikian sudah semestinya kerangka hukum menentukan pembiayaan kampanye partai dan kandidat. Ketentuan yang berkaitan dengan pembiayaan partai politik dan para kandidat kadangkala tidak terdapat dalam undang-undang pemilu tetapi dalam undang-undang yang terpisah. Pada dasarnya ada dua bentuk pembiayaan partai dan kandidat: pendanaan dari negara dan pendanaan swasta dalam bentuk sumbangan yang datang dari berbagai sumber.

11. **Pemungutan Suara.** Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses semua pemilih. Terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara dan jaminan kerahasiaan kertas suara. Standar internasional mengharuskan suara diberikan dengan menggunakan kertas suara yang rahasia atau dengan menggunakan prosedur pemungutan suara lain yang setara, bebas, dan rahasia. Karenanya, undang-undang pemilu harus menjamin kerahasiaan pemungutan suara. Harus pula dipastikan adanya mekanisme lain untuk mencegah kecurangan atau

pemberian suara ganda. Namun prosedur pemberian suara tidak boleh terlalu rumit atau berbelit-belit sehingga menghambat proses pemberian suara.

12. **Penghitungan dan Rekapitulasi Suara.** Penghitungan suara yang adil, jujur, dan terbuka merupakan dasar dari pemilu yang demokratis. Oleh karena itu, kerangka hukum harus memastikan agar semua suara dihitung dan ditabulasi atau direkapitulasi dengan akurat, merata, adil, dan terbuka. Hal ini mengharuskan penghitungan, pentabulasian, dan pengkonsolidasian suara dihadiri oleh perwakilan partai, kandidat, pemantau, dan masyarakat umum. Kerangka hukum harus menentukan kehadiran perwakilan partai dan kandidat, serta pemantau pemilu selama proses penghitungan, pentabulasian, dan pengkonsolidasian suara. Undang-Undang harus mengatur bahwa setiap gugatan terhadap penghitungan suara oleh perwakilan partai dan kandidat atau keluhan tentang pengoperasian tempat pemungutan suara harus dicatat secara tertulis oleh ketua panitia tempat pemungutan suara. Laporan itu disertakan dalam laporan ketua panitia tempat pemungutan suara tentang pemungutan suara yang diserahkan kepada badan pelaksana pemilu.
13. **Peranan Wakil Partai dan Kandidat.** Guna melindungi integritas dan keterbukaan pemilu, perwakilan partai dan kandidat harus dapat mengamati semua proses pemungutan suara. Kerangka hukum harus menjelaskan hak dan kewajiban perwakilan partai dan kandidat di tempat pemungutan suara dan penghitungan suara. Harus juga dijelaskan, meskipun perwakilan partai dan kandidat mempertanyakan keputusan petugas pemungutan dan penghitungan suara, namun dia tidak boleh mempengaruhi pemilih, mengabaikan petunjuk petugas, dan mengganggu pemungutan dan penghitungan suara.
14. **Pemantau Pemilu.** Untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa pemantau pemilu dapat memantau semua tahapan pemilu. Kehadiran pemantau pemilu dari dalam maupun luar negeri di negara-negara yang demokrasinya sedang berkembang cenderung menambah kredibilitas dan legitimasi terhadap proses pemilu yang dipantau. Pemantauan juga berguna untuk mencegah kecurangan Pemilu, khususnya pada saat pemungutan suara.
15. **Kepatuhan terhadap Hukum dan Penegakan Peraturan Pemilu.** Kerangka hukum pemilu harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk menjaga kepatuhan terhadap undang-undang pemilu. Dalam hal ini hak memilih dan dipilih setiap warga harus dijamin dan pelanggaran terhadap penggunaan hak memilih dan dipilih akan dikenakan sanksi. Kerangka hukum harus memastikan adanya larangan-larangan dan sanksi-sanksi terhadap siapa saja yang melanggarnya untuk menjadi pemilu yang damai, tanpa kekerasan, tidak hanya intervensi penguasa/*incumbent* terhadap pelanggaran pemilu.

G. Definisi Operasional atau Definisi Konsep

Dalam sub bab tentang definisi operasional atau definisi kosep ini,[124] Penulis merasa perlu menjelaskan mengenai maksud dari kata "*gagasan*" yang terdapat dalam Judul Tesis Penulis yang berjudul: "*Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 dan Implementasinya Pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009*" agar tidak terjadi penafsiran makna yang ganda (multi tafsir). Definisi gagasan dalam Kamus Hukum yang ditullis oleh M. Marwan dan Jimmy P, adalah suatu rancangan yang tersusun dalam pikiran.[125] Eddy Damian mendefinisikan gagasan sebagai hasil pemikiran mengenai sesuatu sebagai pokok atau tumpuan untuk pemikiran selanjutnya.[126] Akan tetapi, Gagasan yang Penulis maksud dalam Judul Tesis ini bukan "*Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945*" dalam arti konsep pemilu *an sich* yang Penulis bangun sendiri seperti yang terdapat dalam beberapa definisi di atas yang Penulis kutip dari Kamus Hukum dan Glosarium, walaupun Penulis juga memberikan juga konsep ideal Pemilu untuk diterapkan di masa depan. Akan tetapi, maksud dari kata "*gagasan*" yang Penulis maksud dalam Judul Tesis ini adalah: **argumentasi-argumentasi dan perdebatan anggota-anggota MPR yang**

[124] Definisi operasional adalah batasan pengertian atas konsep yang bersifat operasional. Definisi opersional diperlukan untuk memperjelas definisi-definisi agar tidak terjadi penafsiran ganda (multi tafsir). Lihat Tim Unit Penelitian dan Publikasi Fakultas Psikologi Universitas Airlangga, *Pedoman Penulisan Skripsi: Dilengkapi dengan Daftar Kata Baku dan Tidak Baku*, (Surabaya: Fakultas Psikologi Universitas Airlangga, 2009), hlm. 17. Dalam literatur yang lain ada yang menyebut definisi operasioanl itu definisi konsep. Akan tetapi baik definisi operasional maupun definisi konsep memiliki makna yang sama. Lihat Tim Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Atmadjaya Yogyakarta (FISIP UAJY), *Buku Pedoman Skripsi FISIP UAJY*, (Yogyakarta: FISIP UAJY, 2011), hlm. 3.

[125] M. Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum: Dictionary of Law Complete Edition*, (Surabaya: Reality Publisher, 2009), hlm. 277.

[126] Eddy Damian, *Glosarium Hak Cipta dan Hak Terkait*, (Bandung: Alumni, 2012), hlm. 36.

dijadikan ide dasar MPR[127] dalam melakukan perumusan Pasal-Pasal tentang Pemilihan Umum dalam Amandemen UUD 1945 dalam kurun waktu 1999-2002 yang Penulis teliti dalam naskah risalah-risalah Amandemen UUD 1945.

Setelah Penulis mendefinisikan maksud dari kata "*gagasan*". Penulis juga merasa perlu menjelaskan mengenai maksud dari kata "*Implementasinya Pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009*" yang terdapat dalam Judul Tesis Penulis. Definisi Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan.[128] Dalam Oxford Advance Learner's Dictionary dikemukakan bahwa implementasi adalah "*put something into efect*", yaitu penerapan sesuatu yang memberikan efek.[129] Implementasi menurut Lukman Ali, *et.al*, adalah mempraktekkan.[130] Implementasi menurut Riant Nugroho adalah cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan.[131] Akan tetapi, maksud dari kata "*implementasi*" yang Penulis maksud dalam Judul Tesis ini bukan pelaksanaan langsung dalam arti riil sebagaimana beberapa definisi di atas, melainkan **bagaimanakah pembuat undang-undang, dalam hal ini DPR menterjemahkan asas kedaulatan rakyat, demokrasi dan *"Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945"* yang terdapat dalam *original intent* konstitusi ke**

[127] Margarito Kamis, Margarito Kamis, *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis (Studi Sosio Legal atas Pembatasan Kekuasaan Presiden oleh MPR 1999-2002), Op.cit.,* hlm. 54.

[128] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka 1997), hlm. 374.

[129] Oemar Hamalik, *Dasar-Dasar Pengembangan Kurikulum*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2007), hlm. 237.

[130] Lukman Ali, *et.al, Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 1044.

[131] Riant D. Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evalusai*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2003), hlm. 158.

dalam undang-undang organik tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.10 Tahun 2008).

Jadi yang Penulis maksud "*Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 dan Implementasinya Pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009*" dalam Judul Penulis ini adalah argumentasi-argumentasi dan perdebatan anggota-anggota MPR yang dijadikan ide dasar MPR dalam melakukan perumusan Pasal-Pasal tentang Pemilihan Umum dalam Amandemen UUD 1945 dalam kurun waktu 1999-2002 yang Penulis teliti dalam naskah risalah-risalah Amandemen UUD 1945 dan bagaimanakah pembuat undang-undang, dalam hal ini DPR menterjemahkan asas kedaulatan rakyat, demokrasi dan "*Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945*" yang terdapat dalam *original intent* konstitusi ke dalam undang-undang organik tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.10 Tahun 2008).

H. Metode Penelitian Hukum

Menurut Koentjaraningrat, metode adalah cara atau jalan sehubungan dengan upaya ilmiah, maka metode menyangkut masalah kerja atau belajar untuk dapat memahami obyek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan.[132] Penelitian adalah kegiatan meneliti secara teratur suatu bidang ilmu menurut kaidah tertentu.[133] Dengan

[132] Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia, 1991), hlm. 7.

[133] Tejowiyono Notohadiprawiro, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Yogyakarta: Penerbit UGM, 2006), hlm. 1.

demikian, metode penelitian adalah usaha menentukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan yang dilakukan dengan metode-metode ilmiah untuk penelitian suatu bidang ilmu tertentu.[134]

Sesuai dengan permasalahan yang Penulis teliti, penelitian ini adalah penelitian hukum *(legal research).* Menurut F. Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.[135] Salah satu kegunaan dari penelitian hukum adalah untuk mengetahui apakah dan bagaimanakah hukum mengatur suatu hal serta bagaimana aturan hukum tersebut diterapkan.[136] Menurut M. Syamsudin, hal yang perlu diuraikan dalam metode penelitian hukum, meliputi: pendekatan yang digunakan, objek penelitian, data penelitian atau bahan hukum, pengolahan dan penyajian data atau bahan hukum, dan analisis data.[137]

Berdasarkan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di depan, maka metode penelitian yang tepat untuk penelitian Tesis berjudul "***Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam Amandemen UUD 1945 dan Implementasinya pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009***" adalah yuridis normatif,[138] yakni penelitian yang secara doktrinal meneliti dasar aturan dan perundang-undangan mengenai upaya perwujudan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum di Indonesia.[139] Dari perspektif penelitian

---

[134] Sutrisno Hadi, *Metode Research,* (Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM, 1979), hlm. 4.

[135] F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum,* (Yogyakarta: CV Ganda, 2007), hlm. 29.

[136] C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20,* (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 140-141.

[137] M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum,* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 89-93.

[138] Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 175.

[139] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum,* (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm. 10. Lihat Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum,* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1997), hlm. 43.

diatas, penelitian ini akan menstudi beberapa aspek yang biasa menjadi bagian dalam studi yuridis normatif, yakni inventarisasi hukum positif, studi asas-asas hukum, studi untuk menemukan hukum *in concreto*, studi atas sistematika hukum, studi hubungan antara peraturan perundang-undangan secara vertikal dan horisontal.[140]

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah metode atau cara mengadakan penelitian.[141] Pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis,[142] pendekatan politik dan pendekatan konseptual.

Pendekatan perundang-undangan ini akan melakukan pengkajian perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian, selain itu juga digunakan

---

Lihat Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 56. Lihat Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 13-14. Lihat Bernard Arief Sidharta, *Penelitan Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*, dalam Sulistyowati dan Sidharta (Ed), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm. 142. Lihat juga Mukti Fajar ND dan Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 34.

[140] Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif ini mencakup: 1) penelitian terhadap asas-asas hukum; 2) penelitian terhadap sistematika hukum; 3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal; 4) perbandingan hukum; dan 4) sejarah hukum. Lihat Ronny Hanitio Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 11-26. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979), hlm. 15.

[141] Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hlm. 23.

[142] Penelitian normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan historis, memungkinkan untuk seorang Penulis untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu suatu pengaturan hukum sehingga dapat memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapannya. Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 332.

pendekatan lain yang diperlukan guna memperjelas analisis ilmiah yang diperlukan dalam penelitian normatif.[143]

Pendekatan historis dipilih karena pemberian titik berat penyelenggaraan Pemilu yang dalam setiap periode pergantian kekuasaan sistemnya cenderung berubah-ubah, sehingga dengan pendekatan historis diharapkan latar belakang perubahan-perubahan itu sendiri dapat dipahami secara utuh dengan melakukan penjelajahan dan pelacakan atas sejarah.[144]

Pendekatan politik dipilih karena ketentuan undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan lainnya lahir sebagai produk kesepakatan politik yang oleh K.C. Wheare diistilahkan sebagai resultante dari berbagai kekuatan (politik, ekonomi dan sosial) yang berjalan pada waktu pembentukan.[145] Menurut Moh. Mahfud MD, Pendekatan politik adalah pendekatan yang digunakan agar mengetahui pertimbangan *elite* kekuasaan politik dan partisipasi massa dalam pembuatan dan penegakan berbagai peraturan hukum.[146] Pendekatan politik akan membantu Penulis dalam melihat hukum dalam arti "*law in action*", sebagai pelengkap dari "*law in the books*",[147] dalam metode yuridis normatif (metode penelitian hukum yang Penulis gunakan). Tanpa pendekatan

---

[143] Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2006), hlm. 295. Lihat juga Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hlm. 92.

[144] Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2005), hlm. 126. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm. 158. Lihat Bambang Sutiyoso, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, (Yogyakarta: UII Press, 2012), hlm. 132. Lihat juga Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 55-56.

[145] K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Diterjemahkan oleh Muhammad Hardani, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2003), hlm. 103.

[146] Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, 1993), hlm. 68.

[147] Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 71.

politik akan menjadi sulit bagi Penulis untuk memahami maksud suatu norma dan latar belakang pergulatan politik yang akhirnya melahirkan norma tersebut sebagai suatu kesepakatan politik.[148] Pendekatan politik dapat memperkuat temuan latar belakang perdebatan yang didapat dari pendekatan historis sehingga dapat menggambarkan *original intent* dari pembuat undang-undang dasar dan pembuat undang-undang.

Pendekatan lain yang Penulis gunakan adalah pendekatan konseptual, yaitu: pendekatan yang berangkat dari perkembangan ilmu hukum dalam menguraikan gagasan atas permasalahan relevan yang tengah dihadapi.[149] Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum tersebut merupakan sandaran bagi Penulis dalam membangun suatu argumetasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.[150]

2. Objek Penelitian

Objek pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam penyusunan tesis ini adalah UUD 1945, Risalah Rapat Pembentukan UUD 1945 berkaitan dengan Perumusan konsep Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

3. Data Penelitian atau Bahan Hukum

---

[148] Moh.Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm . 4.

[149] Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, *Op.cit.*, hlm. 95. Lihat juga Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 113.

[150] Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, *Ibid*, hlm. 137-139. Lihat juga Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, (Yogyakarta: Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009), hlm. 42-43.

a) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah dokumen yang berisi ketentuan hukum yang bersifat mengatur serta keputusan-keputusan hukum terkait dengan pemilihan umum. Dokumen yang menjadi bahan hukum primer adalah dokumen yang memiliki suatu bentuk hukum sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Selain itu, bahan hukum primer juga meliputi keputusan-keputusan hukum yang bersifat konkret.[151] Dengan demikian, bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi:

1) Undang-Undang Dasar 1945;
2) Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD; dan
3) Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang adanya suatu ketentuan hukum, materi yang diatur dalam suatu ketentuan hukum, pelaksanaan suatu aturan hukum, adanya suatu keputusan atau peristiwa hukum. Bahan hukum sekunder juga meliputi bahan-bahan yang memberikan informasi mengenai latar belakang adanya suatu aturan hukum dan peristiwa hukum tertentu, serta

[151] Sri Mamudji, *et.al*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 30. Lihat juga Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Usulan Penelitian: Sebuah Panduan Dasar*, (Yogyakarta: FH UGM, 1989), hlm. 21.

kondisi sosial pada saat aturan hukum itu diterapkan atau suatu peristiwa hukum terjadi. Bahan hukum sekunder diperlukan untuk dapat mengetahui dan memahami dengan tepat suatu aturan hukum dan praktiknya serta konteks yang berada di sekelilingnya.[152] Bahan hukum sekuder dalam penelitian ini adalah dokumen yang memberikan informasi terkait dengan pemilihan umum, yang meliputi:[153]

1) Buku-buku literatur;
2) Disertasi, tesis, risalah-risalah pembentukan peraturan perundang-undangan dari MPR dan laporan penelitian; dan
3) Artikel, makalah, dan media massa.

c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain, meliputi: kamus dan ensiklopedia.[154]

4. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian atau Bahan Hukum

Data atau informasi dalam penelitian ini diperoleh secara kualitatif[155] dan disajikan dengan pendekatan deskriptif-analitis, yaitu dasar hukum, data dan fakta-

[152] Menurut Soetandyo Wignjosoebroto, bahan hukum sekunder berguna untuk meningkatkan mutu interpretasi atas hukum yang berlaku. Selain itu juga berguna untuk mengembangkan hukum sebagai suatu sistem normatif yang komprehensif dan tuntas. Bahan hukum sekunder adalah hasil kegiatan teoritis akademis yang mengimbangi kegiatan praktik legislatif dan yudisial sehingga produk-produknya yang fragmentaris dapat terpola menjadi suatu sistem yang utuh dengan komponen-komponen yang tidak saling bertentangan. Lihat Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002), hlm. 155-156. Lihat juga Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 65.

[153] Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1996), hlm. 103-104.

[154] Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 36.

fakta yang ada dideskripsikan dan kemudian dianalisis berdasarkan teori yang Penulis gunakan.[156]

5. Analisis atau Pembahasan

Proses analisis dilakukan pertama-tama dengan melakukan pengelompokan data yang terkumpul dan menganalisisnya untuk menemukan prinsip-prinsip pengaturan yang menjadi materi muatan dari ketentuan peraturan perundang-undangan berdasarkan kerangka teori yang telah dikemukakan. Hal itu dilakukan dengan cara menganilis isi dan melakukan penafsiran terhadap bahan hukum primer sesuai dengan konteks ruang dan waktu dokumen tersebut dibuat[157] yang diperoleh dari bahan hukum sekunder. Data yang telah dikumpulkan diklasifikasikan berdasarkan masalah yang dianalisis, yaitu *original intent* pemilihan umum dalam amandemen UUD 1945 dan implementasinya pada Undang-Undang tentang pemilu legislatif dianalisis berdasaran teori yang Penulis gunakan.

Analisis ini ditujukan untuk memecahkan masalah (*problem solving*)[158] yang ada dalam rumusan masalah sehingga menghasilkan gambaran yang utuh tentang konfigurasi politik mengenai proses perumusan sistem pemilu dalam amandemen UUD 1945 dan proses perumusan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Legislatif 2004 dan 2009. Dengan melihat perdebatan-perdebatan para pembuat UUD 1945 dan

---

[155] Data dalam penelitian kualitatif diperoleh atau berasal dari dokumen resmi, wawancara, notulen, dan dokumen lainnya, dan bukan diperoleh dari angka-angka. Lihat Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 2004), hlm. 131.

[156] Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Rajawali Press, 1983), hlm. 89. Lihat juga Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, (Jakarta: Granit, 2004), hlm. 129.

[157] Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ind. Hill-Co, 1998), hlm. 14.

[158] Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm. 32.

pembuat undang-undang diharapkan akan dapat dirumuskan proyeksi sistem pemilu yang paling ideal dan sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang terkandung dalam UUD 1945 ke depan.

I. Batasan Penelitian

Dalam Penelitian ini, Penulis hanya membatasi pembahasan mengenai perumusan konsep Pemilihan Umum dalam Risalah Rapat Pembentukan UUD 1945 (*original intent*) dan implementasinya pada Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Legislatif 2004 dan 2009, yaitu Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

J. Sistematika Penulisan

Pembahasan dalam penelitian ini dilakukan dengan sistematika yang terdiri dari empat bab, yang secara garis besar terdiri dari :

Bab Satu akan terdiri dari **Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka atau Orisinalitas Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian Hukum**, terdiri dari: pendekatan yang digunakan, objek penelitian, data penelitian atau bahan hukum, pengolahan dan penyajian data atau bahan hukum, analisis data, **Batasan Penelitian dan Sistematika Pembahasan.**

Bab Dua, Tinjauan Umum. Pada Bab Dua ini berisi uraian dan tinjauan tentang tentang **Demokrasi (Perkembangan, Elemen dan Parameter Demokrasi) dan**

Pemilihan Umum sebagai salah satu wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat secara lebih mendalam. Bab ini juga akan mengurai secara lebih rinci mengenai sistem-sistem pemilihan umum dan sejarah pemilihan umum di Indonesia.

Bab Tiga, Penulis akan menguraikan, membahas dan menjawab permasalahan penelitian mengenai **Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis ada dalam Perumusan dan Pembahasan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (Rumusan Masalah Pertama); Implementasi Pemilihan Umum di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, khususnya Undang-Undang Tentang Pemilu Legislatif Tahun 2004 dan 2009 (Rumusan Masalah Kedua);** dan **Konsep Pemilu Legislatif yang Demokratis dalam Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif yang akan datang (Rumusan Masalah Ketiga).**

Bab Empat merupakan Bab Penutup yang terdiri atas **kesimpulan hasil penelitian dan saran serta rekomendasi** yang diberikan untuk pengaturan pemilihan umum yang akan datang.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PEMILIHAN UMUM

A. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Istilah demokrasi, merujuk pada sistem pemerintahan, bentuk negara dan seterusnya. Kata demokrasi berasal dari dua istilah dalam bahasa yunani "*demos*" dan "*cratein*". *Demos* berarti rakyat dan *cratein* berarti pemerintahan, jadi demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat, yaitu dengan perantara wakil-wakilnya yang mereka pilih secara bebas, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.[159] Secara sederhana demokrasi dapat dimaknai sebagai sebuah sistem politik yang berupaya untuk menghantarkan keputusan-keputusan politik secara partisipatif oleh individu-individu yang mendapatkan kekuasaan melalui persaingan yang adil (*fairness competition*) dalam memperebutkan suara rakyat.[160]

Secara historis demokasi telah dikenal sejak abad ke lima sebelum masehi,[161] suatu periode yang dikenal dengan "*Masa Keemasan Pericles*", yang pada mulanya sebagai respon terhadap pengalaman buruk monarkhi dan kediktatoran di negara-negara kota Yunani kuno. Pada waktu itu demokrasi dipraktikkan dimana setidaknya satu dari

---

[159] Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 65. Lihat Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 1. Lihat juga M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, (Bandung: Alumni, 1980), hlm. 72 .

[160] Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 8-9.

[161] Jhon Dunn, *John Locke Pendekar Demokrasi Modern*, Diterjemahkan oleh M. Nashir Ali, (Jakarta: PT. Temprint, 1994), hlm. 38.

empat atau lima warga melakukan pelayanan publik baik sebagai legislatif, administratif atau yudisial.[162]

Dalam dunia modern, pengertian demokrasi itu lebih ditekankan pada makna kekuasaan tertinggi dalam urusan politik yang berada di tangan rakyat. Karena itu dalam wacana politik modern, demokrasi didefinisikan sebagai apa yang dirumuskan oleh Negarawan dan Mantan Presiden Amerika Serikat, Abraham Lincoln, yaitu "*pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat*" *(government of the people, by the people, for the people*).[163]

Pemerintahan dari rakyat *(government of the people)* berhubungan dengan legitimasi, yang berarti suatu pemerintahan dan kekuasaan baru sah kalau kekuasaan itu diberikan oleh rakyat, pemerintahan oleh rakyat *(government by the people*), berarti bahwa suatu pemerintahan menjalankan kekuasaaan atas nama rakyat dan juga pengawasan dilakukan oleh rakyat, pemerintah harus tunduk pada pengawasan rakyat, pemerintahan untuk rakyat *(government for the people)*, pemerintahan menjalankan apa yang menjadi aspirasi rakyat, bukan menjalankan kekuasaan untuk kepentingan kekuasaan sendiri.[164] Menurut Robert A. Dahl, demokrasi berdiri berdasarkan logika persamaan dan gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah. Persetujuan memerlukan perwakilan yang hanya dapat diperoleh melalui

---

[162] Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik: Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno Sampai Dengan Modern*, diterjemahkan oleh Ahmad Baidlowi dan Imam Bahehaqi, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 37.

[163] Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, (Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2004), hlm. 12.

[164] Ignas Kleden, *Melacak Akar Konsep Demokrasi: Suatu Tinjauan Kritis*, dalam Ahmad Suaedy (Ed.), *Pergulatan Pesantren dan Demokratisasi*, (Yogyakarta: LKIS, 2000), hlm. 5-7.

Pemilihan Umum. Gagasan tersebut merupakan pondasi yang menjadi dasar perkembangan demokrasi.[165]

Demokrasi merupakan konsep yang mencakup kebebasan dan persamaan serta kedaulatan rakyat. Sedangkan konsep kebebasan dan persamaan serta kedaulatan rakyat menurut Maswadi Rauf didalamnya terdapat persyaratan-persyaratan demokrasi antara lain: (1) kebebasan berbicara dan berkumpul; (2) Pemilu yang bebas, terbuka, adil, jujur, berskala dan kompetitif; (3) pemerintah yang tergantung pada parlemen.[166] Senada dengan Maswadi Rauf, Larry Diamond mengemukakan bahwa demokrasi merupakan sistem yang mengakui kebebasan berbicara, pers, berserikat dan majelis sebagai kebutuhan minimum dalam tatanan di mana terdapat kompetisi dan partisipasi secara bermakna. Sementara pendapat yang cenderung pragmatis datang dari Juan J. Linz, *et.al*. Juan J. Linz, *et.al*:[167]

> Demokrasi adalah kebebasan untuk merumuskan dan mendukung alternatif-alternatif politik dengan hak yang sesuai untuk bebas berserikat, bebas berbicara dan kebebasan-kebebasan dasar lain bagi setiap orang, persaingan yang bebas dan anti kekerasan di antara pemimpin dengan keabsahan periodik bagi mereka untuk memegang pemerintahan, dimasukkannya seluruh jabatan politik yang efektif di dalam proses demokrasi, dan hak untuk berperan serta bagi semua anggota masyarakat politik, apapun pilihan politik mereka.

Dari beberapa pendapat ahli tersebut dapat ditegaskan kembali bahwa demokrasi merupakan mekanisme politik yang tidak hanya memberi kebebasan kepada setiap orang untuk berpartipasi aktif dalam proses pengambilan kebijakan politik, tetapi juga

---

[165] Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hlm. 2.

[166] Maswadi Rauf, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi*, dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fisip UI, (Jakarta: UI Salemba, 1997), hlm. 5.

[167] Juan J. Linz, *et al, Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat, Belajar Dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, (Bandung: Mizan, 2001), hlm. 26-27.

sistem yang memberi tugas kepada pemerintah untuk menjamin dan melindungi setiap orang yang ingin menggunakan kebebasannya untuk berbicara dan berserikat,[168] serta mengusulkan atau menolak seseorang untuk suatu jabatan politik.[169] Hal itu sejalan dengan pandangan Joseph Schumpeter tentang demokrasi yang disebutnya sebagai "*teori lain mengenai demokrasi*". Menurut Joseph Schumpeter "*teori lain mengenai demokrasi*" adalah suatu prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.[170]

2. Perkembangan dan Elemen Demokrasi

Dewasa ini hampir semua negara di dunia mengklaim dirinya sebagai negara demokrasi,[171] suatu negara yang bersumber pada kedaulatan rakyat. Demokrasi sudah menjadi atribut utama bagi negara-negara modern untuk merealisasikan gagasan demokrasi yang normatif yaitu pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat.[172] Istilah demokrasi telah diterima oleh hampir seluruh pemerintahan di dunia, bahkan pemerintah otoriter sekalipun menggunakan istilah demokrasi, untuk mengkarakterisasikan aspirasi mereka. Akibatnya adalah menjamurnya pengertian demokrasi, seperti demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi kerakyatan,

[168] Kebebasan berserikat lahir dari kecenderungan dasar manusia untuk hidup bermasyarakat dan berorganisasi baik secara formal maupun informal. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta; Konstitusi Press, 2005), hlm. 44.

[169] James W. Nickel, *Hak-Hak Asasi Manusia: Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal HAM*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. 98.

[170] David Beetham dan Kevin Boyle, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab*, (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 5.

[171] Eman Hermawan dan Umarudin Masdar, *Demokrasi Untuk Pemula*, (Yogyakarta: Garda Bangsa, 2001), hlm. 2-3.

[172] Heri Kusmanto, *Pengantar Ilmu Politik*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2006), hlm. 37.

demokrasi sosialis dan sebagainya.[173] Dalam ajaran kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dipandang berada di tangan rakyat itu sendiri. Kekuasaan itu hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat dan kepentingan seluruh rakyat itu sendiri.[174] Hal ini diperkuat dengan pendapat Aurel Croissant, *et.al* yang menyatakan: "*akhir abad ke-20 adalah masa demokratisasi global, terbukti antara tahun 1974 sampai tahun 2000, jumlah negara-negara demokrasi di dunia meningkat dari 39 menjadi 120*".[175] Hal ini menurut Samuel P. Huntington merupakan kecendrungan global yang hampir terjadi hampir di semua negara-negara berkembang yang melakukan reformasi politik.[176]

Sudah satu dekade terakhir ini, demokrasi menjadi buah bibir yang ramai dibicarakan orang bahkan menjadi isu global di Indonesia sejak runtuhnya rezim orde baru, demokrasi menjadi milik semua orang mulai dari para *elite* sampai pada rakyat kecil dengan pemahaman sendiri-sendiri. Demokrasi merupakan kata yang selalu aktual untuk diperbincangkan baik dikaji dari sisi konseptual, teoritikalnya maupun dari sisi faktualnya.[177] Aktualitas perbincangan demokrasi ini dikarenakan "*demokrasi mengandung janji yang menggiurkan*".[178] Bahkan demokrasi, bukan saja fokus pada

---

[173] S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Proklamasi dan Kekuasaan MPR*, (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm. 92-93.

[174] Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: CV. Armico, 1986), hlm. 145. Lihat juga Kholid O. Santoso (Ed), *Mencari Demokrasi: Gagasan dan Pemikiran*, (Bandung: Sega Arsy, 2009), hlm. 61.

[175] Aurel Croissant, *et.al, Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, (Jakarta: Pensil-324, 2003), hlm. 1.

[176] Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Diterjemahkan oleh Asril Majohan, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997), hlm. 22-28.

[177] Richard M. Ketchum (Ed.), *Demokrasi: Sebuah Pengantar*, Diterjemahkan oleh Mukhtasar, (Yogyakarta: Niagara, 2004), hlm. xi.

[178] M. Mufti Mubarok, *Suksesi Pilkada: Jurus Memenangkan Pilkada Langsung*, (Surabaya: PT. Java Pustaka Media Utama, 2005), hlm. 159. Bandingkan dengan Umarudin Masdar, *Membaca Pemikiran Gus Dur dan Amien Rais Tentang Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 2.

permasalahan politik dan sistem kenegaraan, tetapi pada hampir seluruh masalah kehidupan manusia baik sosial, ekonomi, kebudayaan sampai pada dunia pendidikan. Akan tetapi dalam masa transisi demokrasi, keawaman masyarakat terhadap demokrasi menurut A. Ubaidillah, *et. al* bisa mengantarkan masyarakat pada penyalah artian demokrasi.[179]

Demokrasi sendiri adalah pemerintahan oleh rakyat yang memposisikan bahwa dalam suatu organisasi negara rakyatlah yang berdaulat.[180] Dengan demikian, demokrasi seharusnya dipahami sebagai tatanan ketertiban, taat aturan dan taat hukum, jangan diartikan sebagai sebuah kebebasan untuk bertindak anarkis dan main hakim sendiri.[181] Jangan sampai dengan dalih demokrasi, kebebasan dan hak asasi manusia seseorang bertindak semau sendiri asal tujuannya tercapai, tanpa memperhatikan dan menghargai kebebasan dan hak orang lain.[182] Sehingga demokrasi dimaknai dan diperlakukan justru bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi itu sendiri.[183] Menurut Anas Urbaningrum

---

[179] Kata Pengantar Komaruddin Hidayat, dalam A. Ubaidillah, *et.al*, (Ed), *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2007), hlm. vii-viii.

[180] Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, (Bandung: PT. Eresco, 1981), hlm. 22-23. Pasca amandemen UUD 1945, konsep demokrasi ditemukan pada Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa kedaulatan ada pada rakyat. Lihat Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 55.

[181] Dalam *original intent* Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 sebenarnya mengacu pada cita hukum, nilai-nilai, dan pandangan hidup yang dianut Pancasila, yang dalam konteks hak atas kebebasan mengeluarkan pendapat menekankan pada keseimbangan hak dan kewajiban. Makna kebebasan mengeluarkan pendapat tidak bersifat mutlak dan tanpa batas, melainkan terbatas dan dibatasi oleh hak dan kebebasan yang sama yang dimiliki orang lain, masyarakat, dan negara. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), hlm. 224. Lihat juga A. Ubaidillah, *et.al* (Ed), *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, Op.cit.*, hlm. vii-viii.

[182] Rhona K. M. Smith, *et.al*, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Pusham UII, 2008), hlm. 100-101.

[183] Penulis sarikan dari Perkulihan Sosiologi Hukum di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang diampu oleh Dr. Suparman Marzuki, S.H, M.Si.

demokrasi adalah terjaminnya hak setiap warga untuk memilih dan dipilih, bebas berbicara, berorganisasi, mendapatkan informasi dan kebebasan beragama adalah kebebasan yang terukur dengan norma dan aturan yang berlaku bahwa kebebasan dalam demokrasi adalah tidak adanya pemaksaan atau rintangan. Hal ini mengandung makna bahwa dalam negara demokrasi, negara harus menjamin warganya untuk bebas untuk berpolitik, berkumpul, mengkomunikasikan ide-ide yang berbeda dengan pemerintah. Namun kebebasan tidak bisa dipisahkan dengan persamaan karena keduanya saling melengkapi. Dengan demikian dalam demokrasi tidak ada kebebasan yang mutlak.[184]

Demokrasi diartikan kekuasaan atau kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat, dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.[185] Meski demikian Robert A. Dahl berpendapat bahwa demokrasi bukan sekedar mayoritas, tetapi menghormati prinsip minoritas yang didalamnya terdapat kompromi yang adil.[186] Sedangkan Nurcholis Madjid berpendapat bahwa demokrasi adalah sebuah proses yang dinamis sehingga suatu negara dikatakan demokrasi apabila terdapat proses yang dinamis sehingga suatu negara perkembangan menuju keadaan yang lebih baik dalam merealisasikan nilai-nilai

[184] Anas Urbaningrum, *Islamo Demokrasi: Pemikiran Nurcholis Madjid*, (Jakarta: Republika, 2004), hlm. 18. Lihat juga Nia Kania Winayanti, *Dasar Hukum Pendirian dan Pembubaran Ormas (Organisasi Kemasyarakatan)*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2011), hlm. 11-28.

[185] Kata Pengantar Pheni Chalid, dalam Anom Surya Putra, *Buku Panduan Untuk Anggota DPR RI*, (Jakarta: Kerja Sama antara Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan Proyek PROPER-United Nation Development Programme Indonesia, 2008), hlm. 7.

[186] Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Diterjmahkan A. Rahman Zainuddin, (Jakarta: Yayasan Obor, 1992), hlm. 3.

demokrasi sebagai *way of life* dengan melaksanakan HAM, supremasi hukum dan menjunjung tinggi keadaban.[187]

Menurut Lorenz Bagus, demokrasi merupakan sebuah kerangka pandang filosofis yang kemudian berkembang menjadi sebuah sistem politik.[188] Pada awalnya konsep demokrasi dijalankan tanpa adanya pemisahan kekuasaan yang jelas, pada waktu itu, semua pejabat bertanggung jawab sepenuhnya pada Majelis Rakyat yang memenuhi syarat untuk mengontrol berbagai persoalan eksekutif, yudikatif, dan legislatif.[189] Ide-ide demokrasi modern berkembang dengan ide-ide dan lembaga-lembaga dari tradisi pencerahan yang di mulai pada abad XVI.[190] Tradisi tersebut adalah ide-ide sekularis yang diprakasai oleh Niccolo Macchivelli (1469-1527),[191] ide negara kontrak oleh Thomas Hobbes (1588-1679),[192] gagasan tentang konstitusi negara dan liberalisme, serta pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, dan lembaga federal oleh John Locke (1632-1704),[193] yang disempurnakan oleh Montesquieu (1689-1755) yang idenya mengenai pemisahan kekuasaan menjadi

[187] Demokrasi akan berjalan dengan baik apabila terdapat pada wilayah kehidupan terorganisasi dan bercirikan antara lain keterkaitan dengan nila-nilai atau norma yang diakui, kesukarelaan, keswasembadaan dan kemandirian yang tertinggi. Lihat Nurcholis Madjid, *Demokrasi dan Demokratisasi,* dalam Elza Peldi Taher (ed), *Demokratisasi Politik Ekonomi dan Budaya, Pengalaman Indonesia Masa Orba,* (Jakarta: Paramadina, 1994), hlm. 217. Lihat juga A.S. Hikam, *Demokrasi dan Civil Society,* (Jakarta: LP3ES, 1996), hlm. 3.

[188] Lorenz Bagus, *Kamus Filsafat*, (Jakarta: Gramedia, 1996), hlm. 154.

[189] Aden Widjan SZ, *et.al*, *Pemikiran dan Peradaban Islam,* (Yogyakarta, Safaria Insania Press, 2007), hlm. 196. Lihat juga Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1981), hlm. 69.

[190] Masykuri Abdillah, *Demokrasi Dipersimpangan Makna: Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993),* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999), hlm. 71-72.

[191] Lihat Niccolo Machiavelli, *Sang Penguasa: Surat Seorang Negarawan Kepada Pemimpin Republik,* (Jakarta: PT. Gramedia, 1987), hlm. xxxi.

[192] Lihat Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah,* (Yogyakarta: Yayasan Kanisius, 1982), hlm. 63. Lihat juga J.J. Von Smichd, *Ahli-Ahli Besar Tentang Negara dan Hukum*, Diterjemahkan oleh R. Wiratmo dan Djamaludin Dt. Singomaku, (Jakarta: PT. Pembangunan, 1986), hlm. 105-112.

[193] M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1976), hlm. 42.

lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif,[194] serta ide-ide tentang kedaulatan rakyat dan kontrak sosial yang diperkenalkan oleh J. J. Rousseau (1712-1778).[195]

Terlepas dari demokrasi model apapun dan dimodifikasi dengan nilai apapun, meminjam istilah Robert A. Dahl, demokrasi harus memiliki tujuh kriteria. *Pertama*, kontrol atas keputusan pemerintah mengenai kebijakan secara konstitusional diberikan pada para pejabat yang dipilih. *Kedua*, para pejabat dipilih melalui pemilihan yang teliti dan jujur dimana paksaan dianggap sebagai sesuatu yang tidak umum. *Ketiga*, secara praksis semua orang dewasa berhak untuk memilih dalam memilih pejabat. *Keempat*, secara praksis semua orang dewasa mempuyai hak untuk mencalonkan diri pada jabatan-jabatan di pemerintahan, walaupun batasan umur untuk menduduki jabatan mungkin lebih ketat ketimbang hak pilihnya. *Kelima*, rakyat mempuyai hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukuman yang berat. *Keenam*, rakyat mempuyai hak untuk mendapatkan sumber-sumber informasi alternatif. *Ketujuh*, rakyat berhak untuk membentuk lembaga atau organisasi independen.[196]

Demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Hal ini berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam

---

[194] Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 43. Lihat juga Beddy Iriawan Maksudi, *Sistem Politik Indonesia: Pemahaman Secara Teoritik dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 93.

[195] Aidul Fitriciada Azhari, *Menemukan Demokrasi*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004), hlm. 9-87.

[196] Robert A. Dahl, *Dilemma Of Pluralist Democracy*, (New Heaven and London: Yale University Prees), dalam Aden Wijdan SZ, *et.al*, *Pemikiran dan Peradaban Islam, Op.cit.*, hlm. 197.

masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut.[197]

Dalam sejarah kemunculan dan perkembangan demokrasi, bahwa sebagai gerakan politik yang menentang feodalisme atau dominasi aristokrasi, demokrasi menjunjung tinggi prinsip mayoritas yang didalamnya tercakup kompromi yang adil,[198] yang tidak mengganggu kepentingan minoritas yang paling fundamental. Demokrasi adalah "*majority rule, minority right*".[199] Suatu negara disebut demokratis sejauhmana negara tersebut menjamin hak-hak asasi manusia bagi kelompok minoritas sekalipun. Sistem politik demokrasi adalah sistem politik menolak diktatorisme, feodalisme, dan totalitarianisme. Dalam demokrasi, hubungan antara penguasa dan rakyat, termasuk didalamnya kaum minoritas, bukanlah hubungan kekuasaan, tetapi berdasarkan hukum yang menjunjung tinggi HAM tersebut.[200]

Dari *statement* di atas, dapat dikatakan bahwa prinsip mayoritas dalam demokrasi, pelaksanaannya, mesti diletakkan di atas prinsip-prinsip moral yang menjunjung tinggi HAM sebagai kodrat yang diberikan Tuhan yang tak dapat dibatalkan dan didirikan di atas rasionalitas.[201] Penghargaan dan penerapan kebebasan, persamaan (untuk semua), dan partisipasi politik, berdasarkan paparan di atas, dalam

---

[197] Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1983), hlm. 207.

[198] David Miller dan Lary Siedentop, *Politik dalam Perspektf Pemikiran Filsafat dan Teori*, (Jakarta: Rajawali Press, 1986), hlm. 254-283.

[199] Nurcholish Madjid, *Demokrasi dan Demokratisasi, Op.cit.*, hlm. 217.

[200] Sukron Kamil, *Islam dan Demokrasi, Telaah Konseptul Dan Historis*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002), hlm. 21.

[201] Siti Soendari dan Agni Udayati, (Ed), *Hukum Adat (dalam Alam Kemerdekaan Nasional dan Persoalannya Menghadapi Era Globalisasi): Kumpulan Lima Makalah dari Prof. Dr. H. Moh. Koesnoe, S.H.*, (Surabaya: UBHARA Press, 1996), hlm. 61.

demokrasi tidak dapat ditawar. Ketiga hal itu hendaknya tidak berlaku bagi sebagian rakyat saja, tetapi keseluruhannya.[202]

Berikut ini merupakan nilai-nilai dari pandangan demokrasi yang dikemukakan oleh Henry B. Mayo antara lain:[203]

1. Menyelesaikan masalah dengan damai dan melembaga serta pengguna paksaan sedikit mungkin. Demokrasi, dalam hal ini adalah satu-satunya sistem yang mengakui sahnya ekspresi politis dari pertikaian-pertikaian soal kepentingan dan pendapat, tetapi mengatur penyelesaiannya secara damai (kompromi) yang melembaga melalui perundingan politik, sebagai alternatif dari penyelesaian berdasarkan kekerasan atau dekrit seperti dalam sistem diktator;
2. Menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah. Karena itu, proses teknologisasi dan industrialisasi dunia modern, berdasarkan nilai demokrasi, tidak dibenarkan dilakukan lewat "*operasi darurat*" atau cara-cara yang dipaksakan, dispotis, dan dikerahkan dari pusat secara ketat karena ketidaksabaran, seperti yang terjadi pada kebanyakan negara-negara berkembang;
3. Pergantian penguasa dengan teratur dan damai lewat pemilu yang jurdil dan kompetitif;
4. Nilai keanekaragaman. Demokrasi dalam hal ini melihat keanekaragaman bukan saja sebagai sesuatu yang ada dan sah, tetapi sebagai sesuatu yang baik sebagaimana kebebasan. Untuk itu diperlukan masyarakat yang terbuka yang berpandangan bahwa tidak ada satu nilai pun yang dapat benar-benar ditarik sampai pada batas yang mutlak. Dalam masyarakat demikian, karena posisinya sama, kesempatan untuk prakarsa dan pengembangan bakat paling tidak kondisi yang memungkinkan diberikan;
5. Menegakkan keadilan sebagai inti moralitas politik. Demokrasi merupakan sistem terbaik untuk menegakkan keadilan. Hal ini karena penindasan kebebasan tidak diperkenankannya. Demokrasi memberikan kesempatan kepada setiap kelompok untuk mengajukan wakilnya dan cara-cara damai yang ditawarkannya dalam penyelesaian pertikaian politik akan melahirkan keadilan relatif. Partisipasi rakyat berarti memperluas jumlah orang yang akan diliputi keadilan dan karena kontrol rakyat sebagai esensi demokrasi kemudian akan mendatangkan pemerintahan yang bertanggungjawab.

---

[202] A. M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2009), hlm. 24.

[203] M. Solly Lubis, *Demokrasi Pancasila Menurut UUD 1945*, dalam Sri Soemantri dan Bintan R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 38.

Tetapi demokrasi lebih dari pada itu, demokrasi adalah paket kenegaraan yang beradab, yang sesuai dengan otonomi dan kesamaan hak seluruh masyarakat. Disamping faham kesamaan dan kedaulatan rakyat pengertian demokrasi dalam arti modern negara konstitusional (negara yang menjalankan kekuasaanya, terutama yang legislatif, atas dasar dan dalam batas sebuah undang-undang dasar), pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia (yang sering dimasukan dalam konstitusi), toleransi religius, perlindungan terhadap hak-hak dasar, identitas sosial dan kultur ras minoritas-minoritas.[204] Aristoteles mengemukakan bahwa demokrasi akan berjalan baik jika disandingkan dengan negara hukum,[205] dimana pemerintah dalam menjalankan kekuasaan eksekutif taat dan tunduk pada hukum yang berlaku,[206] adanya kekuasaan yudikatif yang bebas dari campur tangan eksekutif dan lembaga lain,[207] serta pembagian atau pemisahan kekuasaan.[208]

Dalam pandangan lain, demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:[209]

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;

---

[204] Franz Magnis Suseno, *et.al, Agama dan Demokrasi,* (Jakarta: Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M), 1992), hlm. 8.

[205] Alexander Seran, *Moral Politik Hukum*, (Jakarta: OBOR (Anggota IKAPI), 1999), hlm. 63. Lihat juga J.H. Raper, *Filsafat Politik Aristoteles*, (Jakarta: Rajawali Press, 1988), hlm. 10.

[206] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm.167.

[207] Andi Mustari Pide, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999), hlm. 94.

[208] Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1982), hlm. 3. Lihat M. Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen: Sisi Gelap Peradilan Komando Jihad*, (Yogyakarta: Pusham UII, 2011), hlm. 67. Lihat juga Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tatanegara*, Diterjemahkan oleh Suwirjadi, (Jakarta: PT. Pustaka Rakyat, 1961), hlm. 58-61.

[209] Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi, Op.cit.*, hlm. 15.

2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai;
5. Adanya proses pemilu, dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM, menikmati hak-hak dasar, dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat dan lain-lain.

Dalam rangka mengimplementasikan semua kriteria, prinsip, nilai, dan elemen-elemen demokrasi tersebut di atas, perlu disediakan beberapa lembaga sebagai berikut:[210]

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
2. Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol) memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijakan pemerintah secara kontinyu;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik. Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang *continue* antara masyarakat umum dan pemimpin-pemimpinnya;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

3. Parameter Demokrasi

Sebagai sebuah sistem pemerintahan, demokrasi bisa dibedakan dengan sistem lainnya. Demokrasi, menurut Herbert Feith adalah suatu pemerintahan mayoritas yang menerapkan sistem perwakilan, yang mengakui hak-hak individu dan mayoritas, yang

[210] Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 167-191, hlm. 171.

terikat dengan hukum dan yang mengakui konsep *checks and balances*.[211] Berdasarkan definisi tersebut, terdapat ukuran-ukuran yang bisa digunakan acuan dalam menilai suatu negara demokratis atau tidak. Menurut Kongres Amerika, ketika pada tahun 1989 menentukan negara-negara yang layak diberi bantuan, parameter atau ukuran-ukuran negara demokratis adalah: (a) didirikannya sistem politik yang sepenuhnya demokratis dan representatif berdasarkan pemilihan umum yang bebas dan adil; (b) diakuinya secara efektif kebebasan-kebebasan fundamental dan kemerdekaan-kemerdekaan pribadi, termasuk kebebasan beragama, berbicara dan berkumpul; (c) dihilangkannya semua perundang-undangan dan peraturan yang menghalangi berfungsinya pers yang bebas dan terbentuknya partai-partai politik; (d) diciptakannya suatu badan kehakiman yang bebas; dan (e) didirikannya kekuatan-kekuatan militer, keamanan dan kepolisian yang tidak memihak.[212]

Sedangkan Afan Gaffar memberikan argumentasi yang berbeda. Bahwa ciri dan kondisi negara demokratis yang hakiki menurutnya lebih dititikberatkan kepada pertanggungjawaban sehingga baginya hal itu menjadi ukuran pertama dan keterbukaan hak-hak politik. Adapun selengkapnya sebagai berikut:[213]

a) Akuntabilitas (pertanggungjawaban). Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat (jabatan legislatif, eksekutif dan yudikatif) harus dapat mempertanggungjawabkan kebijakan menyangkut kepentingan masyarakat yang dipilihnya. Bahkan ia juga mesti mempertanggungjawabkan perilakunya sebagai *public figure*, juga orang-orang terdekatnya, karena

[211] Anders Uhlin, *Oposisi Berserak, Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, diterjemahkan oleh Rofik Suhud dari Indonesian and The Third Wave of Democratization, (Bandung: Mizan, 1998), hlm. 155.

[212] Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, *Op.cit.*, hlm. 24-25.

[213] Afan Gaffar, *Demokratisasi dan Prospeknya di Indonesia Orde Baru*, dalam Elza Peldi Taher (Ed.), *Demokratisasi Politik Ekonomi dan Budaya, Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, *Op.cit.*, hlm. 27-29.

posisinya sebagai suri tauladan masyarakatnya. Karena itulah, para pemegang jabatan harus siap menghadapi kenyataan akan kemungkinan terjadinya apa yang disebut *public security*.

b) Rotasi kekuasaan teratur dan damai. Yang dimaksud dengan rotasi kekuasaan adalah terjadinya pergantian pemerintahan ke pemerintahan yang lainnya, baik berasal dari kalangan partai yang sama maupun berbeda. Ini berlaku tidak saja di tingkat nasional, melainkan pula di tingkat lokal. Dalam demokrasi, partai politik yang memenangkan pemilu di tingkat lokal diberi kesempatan untuk membentuk eksekutif. Karena itu, pemimpin nasional dan lokal, dalam pemerintahan demokratis, boleh jadi tidak dari partai yang sama.
c) Rekruitmen politik terbuka. Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, maka diperlukan suatu sistem rekruitmen terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi kesempatan dan peluang yang sama untuk berkompetisi guna mengisi jabatan tersebut. Proses pengisian jabatan, sebab itu tidaklah tertutup dan tidak ditentukan oleh sekelompok *elite*, tetapi oleh kapasitas kepemimpinannya dan sumber yang dimilikinya.
d) Pemilu yang luber dan jurdil. Dalam sebuah negara demokratis, pemilu dilaksanakan secara teratur, terbuka bagi setiap warga negara yang mempunyai hak memilih dan dipilih, rakyat bebas dalam menggunakan hak pilihnya sesuai dengan perhitungan kepentingannya secara rasional, tanpa ada paksaan dan rasa takut, bebas dalam ambil bagian pada setiap tahap penyelenggaraan pemilu, termasuk didalamnya mengadakan dan mengikuti kampanye, serta menyebarluaskan tanda gambar.
e) Rakyat menikmati hak dasarnya. Beberapa hak dasar itu adalah yang sudah disepakati oleh kalangan masyarakat umum, terutama konvensi PBB, yaitu antara lain: hak untuk menyatakan pendapat *(freedom of expression)*, hak untuk berkumpul dan berserikat *(freedom of assembly)*, dan hak untuk menikmati pers yang bebas *(freedom of press)*. Hak tersebut digunakan untuk menyatakan preferensi politik tentang sesuatu masalah yang muncul dalam kehidupan bernegara, untuk mengemukakan agenda politik apa yang menurutnya merupakan hal yang penting untuk dimunculkan, serta untuk mengontrol perilaku para pemegang jabatan. Hak untuk berserikat dan berkumpul diwujudkan dengan melibatkan diri dalam sejumlah organisasi politik dan non politik tanpa dihalangi oleh siapapun atau institusi apapun. Sementara itu, kebebasan pers dalam suatu masyarakat yang demokratis, mempunyai makna bahwa masyarakat dunia pers dapat menyampaikan informasi apa saja yang dipandang perlu, sepanjang tidak mengandung elemen yang menghasut, menghina, dan mengadu domba sesama masyarakat. Pers mempunyai fungsi sebagai alat kontrol sosial yang sangat penting bersama institusi lainnya.

Menurut pandangan Lyman Tower Sargent, prinsip-prinsip demokrasi meliputi:

(a) Keterlibatan warga negara dalam pembuatan keputusan politik; (b) tingkat

persamaan tertentu diantara warga negara; (c) tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui oleh para warga negara; (d) suatu sistem perwakilan; (e) suatu sistem pemilihan kekuasaan mayoritas.[214] Dari pernyataan Lyman Tower Sargent telah mengambil dua kata penting dalam prinsip demokrasi yaitu persamaan dan kebebasan yang kemudian dapat dianalisis menjadi beberapa jaminan warga negara menurut UUD 1945, berikut adalah penjabarannya: hak dasar warga negara telah diatur dalam UUD 1945 (hak konstitusional),[215] dan aturan hukum lainnya yang merupakan turunan dari hak-hak umum yang digariskan dalam UUD 1945. Hak warga negara ini adalah sesuatu yang dapat dimiliki oleh warga negara dari negaranya. Hak-hak itu bisa berupa hak sosial politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya, seperti hak untuk hidup secara layak, dan aman,[216] hak atas pelayanan kesehatan, hak atas pekerjaan, hak atas mendapatkan pekerjaan dan hal lain yang diatur dalam undang-undang.[217]

Sedangkan indikator demokrasi menurut Raymont Gettel adalah sebagai berikut:[218]

a. Bentuk pemerintahan didukung oleh persetujuan umum (*general consent*);

---

[214] Lyman Tower Sargent, *Contemporary Political Ideologies*, (Chicago: The Dorsey Press, 1984), dalam Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi dan Demokrasi dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 69.

[215] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 70. Lihat juga Ramlond Naning, *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia, 1983), hlm. 7.

[216] Mien Rukmini, *Perlindungan HAM Melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan dalam Hukum pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2007), hlm. 39 dan 42.

[217] S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 41-46.

[218] F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, *Op.cit.*, hlm. 201.

b. Hukum yang berlaku dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui referendum atau pemilihan umum;
c. Kepala negara dipilih secara langsung atau tidak langsung melalui pemilihan umum dan bertanggung jawab kepada dewan legislatif;
d. Hak pilih aktif diberikan kepada sebagian besar rakyat atas dasar kesedarajatan;
e. Jabatan-jabatan pemerintahan harus dapat dipangku oleh segenap lapisan masyarakat.

M.C. Burkens, *et.al* secara singkat memaparkan syarat minimum demokrasi adalah sebagai berikut:[219]

a. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
b. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
c. setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
d. badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana "*mede beslissingsrecht*" (hak untuk ikut memutuskan) dan atau melalui wewenang pengawasan;
e. asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
f. dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Sebagai ajaran universal, demokrasi paling tidak ditunjukkan oleh lima prinsip utama sebagai berikut:[220]

a. Adanya hak yang sama dan tidak dibedakan antara rakyat yang satu dengan rakyat lainnya;
b. Partisipasi efektif yang menunjukkan adanya proses dan kesempatan yang sama bagi rakyat untuk mengekspresikan preferensinya dalam keputusan-keputusan yang diambil;
c. Adanya "*pengertian yang tercerahkan*" (*enlightened understanding*) yang menunjukkan bahwa rakyat mengerti dan paham terhadap keputusan-keputusan yang diambil negara;

---

[219] M.C. Burkens, *et.al,* dalam Philipus M. Hadjon, *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, di Jakarta, Tanggal 12-15 Oktober 1999, hlm. 3.

[220] Muhammad Budairi Idjedar, *HAM Versus Kapitalisme*, (Yogyakarta: INSIST Press, 2003) hlm. 7-8.

d. Adanya kontrol akhir yang diagendakan oleh rakyat (*final control on the agenda by the demos*), yang menunjukkan bahwa rakyat memiliki kesempatan istimewa untuk membuat keputusan, membatasi materi, atau memperluas materi yang akan diputuskan dan dilakukan melalui proses-proses politik, yang dapat diterima dan memuaskan berbagai pihak;
e. *Inclusiveness*, yakni suatu pertanda yang menunjukkan bahwa yang berdaulat adalah seluruh rakyat, yakni semua anggota masyarakat dewasa terkecuali orang-orang yang terganggu mentalnya.

Karena berbagai parameter itulah, negara demokrasi bisa dibedakan dengan selainnya atau negara otoriter, baik sistem satu partai, totaliter, diktator perorangan, rezim militer dan lain sebagainya.[221] Demokrasi terus bertahan dan begitu digandrungi karena menghasilkan kebijakan yang bijak, suatu masyarakat yang adil, suatu masyarakat yang bebas, keputusan yang memajukan kepentingan rakyat atau manfaat bersama, menghargai hak-hak individu, dimana individu diposisikan sebagai hakim atau pelindung bagi kepentingan sendiri, memajukan pengetahuan dan kegiatan intelektual. Demokrasi bahkan mempunyai efek menyatukan masyarakat. Dalam sistem demokratis, masyarakat tidak merasa dipaksa pemerintah untuk melakukan sesuatu yang dianggapnya tidak mesti dilakukannya. Kaum minoritas sekalipun, karena dilindungi secara hukum. Hal itu terjadi, mengingat demokrasi dengan prosedur dan kelembagaannya yang membatasi kekuasaan, mencegah kesewenang-wenangan dan oleh sebab itu melahirkan pemerintahan yang bertanggungjawab.[222]

Robert A. Dahl menyatakan bahwa pada negara-negara *poliarkhi* (demokrasi), intensitas konflik sangat rendah. Hal ini karena para pemimpinnya lebih bersandar pada

[221] Afan Gaffar, *Politik, Demokrasi dan Faham Integralistik*, dalam Bagir Manan (Ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak-Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996), hlm. 236.

[222] Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, (Jakarta: Gramedia, 1996), hlm. 11-13.

cara-cara persuasi daripada tekanan, lewat perundingan bukan kekerasan.[223] Kecuali itu, di negara-negara maju mempunyai tingkat *GNP* yang per kapitanya tinggi, urbanisasi yang besar, kecuali jumlah penduduk yang dipekerjakan di sektor pertanian, tingkat melek huruf yang tinggi dan tingkat peredaran surat kabar yang memadai.[224]

Meskipun demokrasi unggul bila dibandingkan dengan otoritarianisme. Namun, suatu pemerintahan demokratis hasil pemilu seperti diakui Samuel P. Huntington, mungkin saja tidak efisien, korup, berpandangan pendek, tidak bertanggungjawab, didominasi oleh kepentingan-kepentingan khusus demi kebaikan publik. Pemerintahan demokratis hasil pemilu, boleh jadi kurang mampu mencapai tujuan-tujuan sosial tertentu, karenanya tidak disukai.[225]

Oleh sebab itu, kritik terhadap demokrasi telah berkembang sejak kemunculannya dalam bentuk demokrasi langsung di negara kota. Seperti Athena, Yunani. Aristoteles, saksi sejarah pada masa itu, karena berdasarkan pengalamannya, penguasa di negara kota yang demokratis dari zamannya itu adalah suatu pemerintahan yang terlalu korup, mengingat yang berkuasa adalah orang-orang miskin yang serakah

[223] Secara sederhana, "*poliarkhi*" berarti pemerintahan oleh banyak orang. Ia adalah suatu demokrasi yang belum dapat diwujudkan secara sempurna, namun memiliki sarana-sarana yang akan memungkinkannya untuk lebih dekat pada demokrasi. Ia semakin efektif, jika semakin mendekati cita-cita demokrasi. Semakin *poliarkhi* egaliter, semakin demokratis kemungkinan masyarakatnya. Lagipula, semakin sebuah masyarakat berkembang dan berdiferensiasi, semakin besar kemungkinannya menganut politik kompetitif dan demokratis. Lihat Suyatno, *Menjelejahi Demokrasi*, (Bandung: Humaniora, 2008), hlm. 41-42.

[224] Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, *Op.cit.*, hlm. 111.

[225] Robert Barthy, *et.al, Demokrasi dan Kapitalisme Perspektif Asia dan Amerika*, Diterjemahkan oleh Hendro Prasetyo, (Jakarta: Cides, 1994), hlm. 29.

dan kurang beradab. Mereka hanya berusaha untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, sama sekali tidak memperhatikan kesejahteraan rakyat.[226]

Demokrasi, seperti prinsip persamaan pada hakikatnya merupakan sarana untuk mencapai tujuan yang jauh lebih agung dan mulia, yaitu kebebasan, perkembangan dan nilai manusia. Persamaan yang mutlak, seperti diakui Robert A. Dahl, pengkritik sekaligus pembela demokrasi, tidak mungkin ada. Ambisi ke arah itu hanya akan melahirkan pemerintahan totaliter yang memaksa, seperti yang terjadi pada negara-negara komunis, sehingga yang timbul bukan lagi persamaan dan keadilan, melainkan ketidaksamaan dan penindasan, ketidaksamaan dalam negara demokrasi akan tetap ada.[227]

Tujuan utama yang diupayakan demokrasi sebagai pengendalian rasional terhadap kekuasaan, sebagaimana yang dilakukan negara-negara demokrasi modern adalah memusatkan perhatian dalam mencari cara-cara untuk mengurangi sumber-sumber ketidaksamaan, ketimbang berusaha untuk melaksanakan persamaan itu dalam masyarakat. Caranya dengan jalan lebih meluaskan tersebarnya sumber-sumber daya ekonomi, posisi, dan kesempatan melalui penyebarluasan pengetahuan, informasi, dan keterampilan.[228] Menurut Robert A. Dahl, negara demokrasi yang maju adalah suatu negara yang dinamakan MDP (*modern*, *dynamic*, dan *pluralist*). Dalam hubungan inilah, Robert A. Dahl menggantikan sebutan demokrasi dengan poliarkhi *(polyarchy)*

---

[226] Soelistyawati Ismail Gani, *Pengantar Ilmu Politik,* (Jakarta; Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 35.

[227] Penulis sarikan dari Perkuliahan Sistem Politik Indonesia di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang diampu oleh Prof. Drs. Purwo Santoso, M.A, Ph.D.

[228] Franz Magnis Suseno, *Etika Politik,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999), hlm. 200-218.

yang tampaknya tidak begitu dapat diterima oleh kalangan sarjana ilmu politik dan sosial lainnya.[229]

B. Pemilihan Umum yang Demokratis Sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat

Menurut Hendarmin Ranadireksa, pemilihan umum adalah sarana demokrasi untuk memilih orang yang dipercaya rakyat untuk memangku tugas sebagai pimpinan negara dan memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk sebagai anggota parlemen. Pimpinan negara bisa berupa kepala negara merangkap sebagai kepala pemerintahan dalam sistem presidensil, atau memilih kepala negara dan memilih kepala pemerintahan dalam kesempatan terpisah untuk sistem parlementer. Rakyat berdaulat untuk memilih wakil-wakilnya atas dasar pilihan yang bersifat ideologis ataupun atas dasar kewilayahan.[230] Dipertegas oleh Soewoto Mulyosudarmo, pemilu pada prinsipnya merupakan mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala. Bagi negara demokrasi penyelenggaraan pemilu dapat dipandang sebagai awal dari paradigma demokrasi.[231]

Kemudian juga diperkuat Jimly Asshiddiqie yang berpendapat bahwa pemilu pada prinsipnya adalah sebagai wujud penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung. Karena pemilihan umum diselenggarakan dengan tujuan: (1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, (2) untuk memungkinkan terjadinya penggantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat

---

[229] Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, *Op.cit.*, hlm. 213-214.

[230] Hendarmin Ranadireksa, *Amandemen UUD 1945, Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002), hlm. 111.

[231] Soewoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*), (Surabaya: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga 1990), hlm.148.

di lembaga perwakilan, (3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan (4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.[232] Senada dengan Jimly Asshiddiqie, Abdul Bari Azed melihat setidaknya terdapat tiga tujuan pemilihan umum di Indonesia, antara lain: *pertama*, memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib; *kedua*, kemungkinan lembaga negara berfungsi sesuai dengan maksud UUD 1945; dan *ketiga*, untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara.[233]

Pemilu secara normatif diartikan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.[234] Sebagaimana diketahui, Konstitusi Indonesia secara tegas menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Dengan demikian rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat yang dimaksud dilaksanakan melalui pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat.[235]

Frans Magnis Suseno juga meyakini pemilu adalah bagian dari proses demokrasi modern yang dimulai sejak Revolusi Perancis yang berkembang ke dalam demokrasi

---

[232] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 741.

[233] Abdul Bari Azed, *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, dalam Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2000), hlm. 7.

[234] Pasal 1 angka 1 UU No.12 Tahun 2003, UU No.10 Tahun 2008 dan UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[235] Abdul Mukhtie Fajar, Makalah, *Beberapa Masalah dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum*, tanpa tahun dan tanpa penerbit, hlm. 1.

representatif. Rakyat sebagai pihak yang berdaulat tidak langsung membuat undang-undang melainkan melalui wakil-wakil yang mereka pilih. Melalui pemilu para warga negara menentukan partai mana yang akan (ikut) memerintah negara.[236] Berdasarkan beberapa uraian diatas dapat diketahui bahwa pemilu pada hakikatnya merupakan salah satu sarana kedaulatan rakyat yang mensyaratkan dilindunginya hak rakyat untuk memilih para pemimpin negara yang dijamin berdasarkan konstitusi.[237]

Pemilu juga memiliki keterkaitan dengan prinsip negara hukum sebab melalui Pemilu, rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak membuat produk hukum dan melaksanakan pengawasan dan pelaksanaan kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil rakyat tersebut. Jika dikaitkan dengan beberapa prinsip dasar yang dikenal dalam negara hukum, Pemilu juga memiliki keterkaitan erat dengan prinsip negara hukum,[238] seperti: jaminan dan perlindungan hak asasi manusia, persamaan di depan hukum, serta pemerintahan dan pemilihan umum yang bebas.[239]

Sejalan dengan pandangan demikian, Hans Raj Jhingta mengemukakan:[240]

> Esensi dari Pemilihan Umum yang Demokratis adalah adanya kebebasan untuk memilih. Pada negara modern dewasa ini, utamanya adalah untuk membentuk lembaga dengan sistem perwakilan untuk membentuk pemerintahan. Dalam

---

[236] Frans Magnis Suseno, *Etika Politik, Op.cit.*, hlm. 290-291.

[237] Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H, M.C.L Wakil Ketua MK*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), hlm. 60.

[238] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi,* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 221-222. Lihat juga Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila,* (Jakarta: Aksara Baru, 1987), hlm. 14.

[239] Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 63. Lihat juga Andi Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di bawah Soeharto*, (Jakarta: ELSAM, 2004), hlm. 39-51.

[240] Hans Raj Jhingta, *Corrupt Practise in Elections*, (New Delhi: Deep and Deep Publications, 1996), hlm. 1, dalam Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum terhadap Keterwakilan Politik pada DPRD Provinsi Sumatera Utara,* (Medan: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, 2007), hlm. 142.

semua negara demokrasi di dunia, sistem pemilihan umum menentukan dasar perlindungan hak asasi dari individu warga negara.

Menurut Hans Atlov, paling tidak ada enam alasan diselenggarakannya Pemilihan Umum di negara demokrasi:[241]

> ***Pertama,*** Pemilihan Umum merupakan landasan dari demokrasi perwakilan modern yang menghubungkan kepentingan rakyat untuk disatukan melalui pemilihan yang bebas dan rahasia untuk memilih pemimpin yang dapat melayani kita. Pemilihan Umum menentukan kekuasaan yang mendapat legitimasi rakyat pada suatu negara. ***Kedua,*** bahwa Pemilihan Umum adalah ibarat pasar bursa dalam ekonomi: jalan untuk menilai kepercayaan dan menilai pasar. Sama dengan pialang saham dan investor mengamati naik turunnya pasar. Orang-orang politik harus mempunyai investasi dalam pasar (aktivitas) politik dalam rangka menarik dan memberi pelajaran bagi rakyat untuk mengetahui aktivitas yang dilakukan oleh partai politik dan kandidat mereka. ***Ketiga,*** bahwa Pemilihan Umum dapat memberi wawasan tentang politik praktis dan budaya politik. Pemilihan Umum merupakan komitmen simbolis yang memberikan semangat bagi pemilih dalam semangat kebangsaan, sehingga memudahkan untuk mengerahkan mereka dalam tujuan-tujuan politik. ***Keempat,*** Pemilihan Umum adalah sarana legitimasi yang utama dalam negara berdaulat. Apabila Pemilihan Umum diorganisir oleh rezim yang otoriter berarti pemerintahan hanya merupakan alat untuk menunjukkan kepada rakyat bahwa ada pengawasan di dalam negara, yang juga diperoleh untuk mendapatkan pengakuan internasional sebagai anggota masyarakat global dalam demokrasi modern. **Kelima,** Pemilihan Umum menunjukkan setiap warga negara dalam demokrasi modern ikut menentukan kebijakan dari suatu negara. Hal ini berarti Pemilihan Umum baik lokal maupun nasional membiasakan warga negara ikut mempengaruhi dan menentukan kebijakan publik dan pemerintahan. ***Keenam,*** Pemilihan Umum memberikan kesempatan bagi warga negara (menurut hukum) untuk dipilih dalam kekuasaan (menjadi pemimpin).

Berdasarkan realitas tersebut menunjukkan bahwa pemilihan umum merupakan salah satu landasan yang penting bagi terwujudnya nilai-nilai demokrasi di suatu negara. Selain itu, pemilihan umum merupakan sarana yang paling demokratis untuk membentuk *representative government* dan juga merupakan *the expressions of*

[241] Hans Atlov, *Elections, Party and How to Improve Representative Democracy in Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), Edisi VI Tahun 2004), hlm. 1-2.

democratic struggle dimana rakyat menentukan siapa yang memerintah dan apa yang dikehendaki rakyat dalam pemerintahan tersebut. Dengan dilaksanakannya pemilihan umum yang bebas, jujur dan adil, merupakan suatu indikasi adanya kehidupan politik yang demokratis. Hal ini disebabkan pelaksanaan pemilihan umum yang memberikan kesempatan bagi setiap anggota masyarakat untuk secara langsung mengemukakan keinginannya secara konstitusional dalam sistem politik yang demokratis.[242]

Dalam hubungan ini Priyanee Wijesekera dan Diana Reynolds mengemukakan esensi pemilihan umum, sebagai berikut:[243]

> Pemilihan Umum menjadi sarana konstitusional berkaitan dengan kewenangan pemerintahan dan menjadikan kewenangan tersebut dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Setiap negara mengatur pemilihan umum yang bebas, jujur dan universal, oleh karena itu dianggap demokratis. Pemilihan Umum dengan demikian menjadi esensi demokrasi yang pada gilirannya pemilihan umum merupakan juga karakteristik demokrasi.

Keberadaan pemilu dan lembaga-lembaga terkaitnya merupakan keniscayaan sebagai institusi pokok pemerintahan yang demokratis, karena wewenang pemerintah hanya diperoleh atas persetujuan dari warga negara yang memilihnya. Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan disertai dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap akurat mencerminkan partisipasi serta aspirasi masyarakat. Konstelasi yang demikian berarti pemilu merupakan cara yang digunakan oleh negara-negara demokrasi modern untuk mengimplementasikan kehendaknya melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, sekaligus

---

[242] Syamsudin Haris, *Mencari Format Lembaga Eksekutif Masa Depan,* dalam Mohammad Noer (Ed), *Membangun Indonesia Baru,* (Jakarta: Universitas Nasional Press, 2000), hlm. 42.

[243] Priyanee Wijesekera dan Diana Reynolds, *Parliaments and Governments in The Next Millenium,* (London: Cavendish Publicing Ltd, 1999), hlm. 12, dalam Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum terhadap Keterwakilan Politik pada DPRD Provinsi Sumtera Utara, Op.cit.,* hlm. 144.

merupakan suatu rangkaian politik untuk menampung aspirasi masyarakat dan bagi pemerintah adalah sumber utama legitimasi untuk menjalankan pemerintahan.[244]

Dewasa ini terdapat empat karakteristik yang melahirkan pemilihan umum yang demokratis dan kompetitif, yaitu:[245]

> ***Pertama,*** isi dan pengaturan pemilihan umum multi partai menjadi pegangan yang belum pernah ada sebelumnya pada setiap tingkatan. ***Kedua,*** pemilihan umum merupakan bagian integral dari proses pembaharuan dalam jangka waktu yang lama dari aturan yang otoriter dan kegagalan politik. ***Ketiga,*** pemilihan umum yang terdapat dalam negara-negara kontinental dalam konteks global sangat berbeda dengan pemilihan umum sebelumnya. ***Keempat,*** yang paling penting pemilihan umum yang berlaku saat ini dimaksudkan sebagai pelembagaan sistem pemilihan umum yang demokratis dengan memberikan kesempatan kepada warga negara untuk memilih calon pemimpin sesuai dengan aturan dan prosedur yang telah ditetapkan, sehingga dipatuhi sebagai suatu kepatutan dan kejujuran dalam memilih dua kandidat atau lebih.

Konteks yang demikian menunjukkan bahwa tujuan mengadakan pemilihan umum, antara lain adalah memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Wakil rakyat ini diharapkan dapat membela kepentingan rakyat bukan sebaliknya, mengejar kepentingan pribadi atau kelompok dengan merugikan kepentingan rakyat banyak yang memilihnya. Inilah yang merupakan salah satu dilema dalam demokrasi: sejauhmana wakil-wakil rakyat dapat mewakili kepentingan rakyat dengan menomor duakan kepentingan pribadi atau kelompok.[246]

J.J Rousseau bahkan mengatakan bahwa sistem perwakilan tidak akan pernah mampu menegakkan demokrasi karena wakil rakyat tidak akan bisa memperjuangkan kepentingan rakyat. Wakil-wakil rakyat menurutnya hanya akan memperjuangkan

---

[244] *Ibid.,* hlm. 145.

[245] United Departement for Development Support and Management Services, *Elections,* (New York: United Nations Publication, 1997), hlm. 3-5 dalam *Ibid,* hlm. 145-146.

[246] *Ibid.,* hlm. 146.

kepentingan mereka sendiri bukan kepentingan rakyat. Lebih lanjut J.J Rousseau mengatakan:[247]

> Kedaulatan tidak dapat diwakili…dengan demikian orang-orang yang menjadi wakil rakyat, tidak dapat menjadi representasi; mereka hanyalah menjadi alat. Dan mereka tidak dapat menjadi pemutus terakhir. Aturan-aturan hukum yang tidak disahkan oleh setiap orang di lembaga perwakilan rakyat adalah hampa.

Namun keraguan J.J Rousseau terhadap sistem perwakilan bisa dikurangi dengan mengadakan pemilihan umum yang memberikan *accountability* yang lebih besar, yakni ketergantungan yang lebih besar dari wakil-wakil rakyat terhadap para pemilih. Untuk itu diperlukan adanya kebebasan para pemilih untuk memilih, sehingga mereka dapat menjatuhkan sanksi bagi wakil rakyat dengan cara tidak memilih si wakil rakyat dalam pemilihan umum berikutnya apabila ia terbukti tidak memperjuangkan kepentingan para pemilih selama menjadi anggota lembaga legislatif.[248]

Oleh karena itu, pemilu yang dituntut demokrasi bukanlah sembarang pemilu, tetapi pemilu dengan syarat-syarat tertentu agar lembaga perwakilan rakyat dapat memainkan peran yang penting dalam membela kepentingan rakyat. Pemilu yang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut hanyalah merupakan simbol belaka yang tidak banyak artinya bagi pengembangan demokrasi. Meskipun ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada memang sudah memberikan syarat-syarat tersebut, sebagimana istilah langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang apabila dilaksanakan sudah menjamin terselenggaranya pemilu yang demokratis, akan tetapi yang diperlukan adalah

---

[247] J.J Rousseau, dalam Maswadi Rauf, *Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Umum 1997 Pespektif Nasional*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional XV Dinamika Pemilihan Umum 1997 dan Kongres Nsional IV Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) di Bandung, 23-25 September 1997, hlm. 3.

[248] Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum terhadap Keterwakilan Politik pada DPRD Provinsi Sumtera Utara*, *Op.cit.*, hlm. 147.

meningkatkan kualitas pemilu dari pemilu yang satu ke pemilu berikutnya, sehingga pemilu yang diadakan semakin membaik.[249]

Dengan demikian pemilu yang demokratis haruslah diselenggarakan dalam suasana keterbukaan, adanya kebebasan berpendapat dan berserikat, atau dengan kata lain pemilu yang demokratis harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:[250]

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

Jean Kirkpatrick mengemukakan pemilu yang demokratis bukan sekedar lambang tetapi juga memerlukan beberapa syarat, yaitu: [251]

> ***Pertama,*** kompetitif partai-partai politik dan calon-calon oposisi harus menikmati kebebasan berbicara, bergerak, berkumpul untuk menyampaikan kritik mereka secara terbuka dan menyampaikan kebijakan dari calon lain kepada pemilih. ***Kedua,*** berkala, pemilu tidak memilih pemimpin yang akan menjabat seumur hidup. Pejabat yang terpilih bertanggungjawab kepada rakyat dan mereka harus kembali kepada pemilih mereka untuk masa-masa tertentu untuk memperbarui mandat mereka agar bisa terus menjabat. Ini berarti, pejabat dalam negara yang demokratis harus siap menerima resiko dicopot dari jabatannya. ***Ketiga,*** inklusif (luas), pemilu harus mengikut sertakan semua warga negara tanpa adanya batasan-batasan yang sifatnya diskriminatif. Pemerintah yang dipilih oleh kelompok kecil masyarakat, bukanlah wujud dari demokrasi, tidak peduli betapa demokratisnya tata kerja intern mereka. Salah satu drama terbesar dalam demokrasi sepanjang sejarah adalah perjuangan kelompok-

[249] *Ibid.,* hlm. 147.

[250] M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif,* (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1991), hlm. 37.

[251] United States Information Agency (USIA), *What is democracy?,* (New Jersey: New Prentice Hall, 1991), hlm. 16-17, dalam Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum terhadap Keterwakilan Politik pada DPRD Provinsi Sumtera Utara, Op.cit.,* hlm. 148.

> kelompok tersisih, apakah itu minoritas ras, etnik dan agama, atau wanita untuk mencapai kewarganegaraan penuh, yaitu dengan hak memilih dan menduduki jabatan. ***Keempat,*** definitif, pemilu menentukan pemerintahan berdasarkan hukum dan konstitusi negara yang bersangkutan, para wakil yang dipilih rakyat memegang kekuasaan, dan ***Kelima,*** pemilu demokratis tidak terbatas pada memilih calon. Pemilu dapat juga diminta untuk mendapatkan isu kebijakan secara langsung melalui referendum dan prakarsa yang dicantumkan pada surat suara.

Oleh karena itu, ada beberapa standar yang harus menjadi acuan agar pemilu benar-benar menjadi parameter demokrasi. ***Pertama,*** pelaksanaan pemilu harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur dan adil. Tahapan-tahapan dalam penyelenggaraan pemilu antara lain: pendaftaran pemilih, pelaksanaan kampanye, pemungutan suara sampai pada penghitungan suara adalah hal substansi yang harus dilaksanakan dengan jujur dan adil. ***Kedua,*** pelaksanaan pemilu betul-betul dimaksudkan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil tersebut mencerminkan kepentingan dan kehendak rakyat. ***Ketiga,*** pelaksanaan pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar memiliki kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan kedaulatan rakyat. ***Keempat,*** pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung asas kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kebebasan kepada warga negara, sehingga pemilu yang demokratis dapat dicapai. ***Kelima,*** pelaksanaan pemilu hendaknya mempertimbangkan instrumen dan penyelenggaraannya karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara pemilu akan mengganggu kemurnian pemilu. Pandangan pemilu yang lebih

menempatkan pada fungsi legitimasinya telah banyak menyeret kepentingan pemerintah untuk memenangkan salah satu partai politik. ***Keenam,*** pada persoalan yang lebih filosofis, pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan.[252]

Dalam hubungan yang demikian maka pemilihan umum erat kaitannya dengan sistem pemilihan umum (*electoral systems*). Akan tetapi, berkaitan dengan *electoral systems* tersebut, harus dibedakan antara *electoral laws* dengan *electoral process.* Dalam ilmu kepemiluan yang disebut *electoral laws* menurut Douglas Rae adalah proses pembentukan pemerintahan melalui sistem pemilihan umum yang diartikulasikan dalam suara dan kemudian suara tersebut diterjemahkan ke dalam pembagian kewenangan pemerintahan (khususnya yang duduk di parlemen) diantara partai politik yang bersaing.[253]

Sejalan dengan pandangan yang demikian, Andrew Reynolds dan Ben Reilly mengemukakan *electoral laws* dengan *electoral systems* adalah:[254]

> Hal yang paling mendasar, sistem pemilihan umum menerjemahkan suara melalui pemilihan umum ke dalam kursi yang dimenangkan oleh partai politik dan kandidat. Variabel kunci adalah formula pemilihan umum, (apakah sistem mayoritas atau proporsional dan perhitungan yang digunakan untuk mengkalkulasikan alokasi kursi), serta besaran distrik (bukan didasarkan pada banyaknya pemilih yang tinggal dalam satu distrik, melainkan banyaknya anggota parlemen yang dipilih dalam satu distrik).

---

[252] *Ibid.,* hlm. 149.

[253] Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia,* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Jurusan Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia, 1992), hlm. 31.

[254] Andrew Reynolds and Ben Reilly, *The International IDEA Handbook of Electoral Systems Design*, (Stockholm: The Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1992), hlm. 7, dalam Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum terhadap Keterwakilan Politik pada DPRD Provinsi Sumtera Utara, Op.cit.,* hlm. 151.

Sementara itu, Alan Reitmann dan Robert B. Davidson mengemukakan:[255]

> Prinsip dasar dari *electoral process* adalah pemilihan secara demokratis melalui lembaga pemilihan, seleksi yang lemah apabila partai besar yang berkuasa menjadikan lembaga tersebut sebagai mesin untuk memilih calon mereka sendiri. Seleksi yang baik dikatakan sukses pada persiapan atau pada saat pemilihan partai-partai yang bersaing satu sama lain didasarkan pada program atau kebijakan partai. Yang utama adalah mempertajam isu kampanye yang dapat (tidak selalu) menjadi mekanisme untuk membuat partai tersebut responsif di depan masyarakat.

Berdasarkan pandangan tersebut, *electoral laws* berkenaan dengan sistem pemilihan umum dan aturan yang menata jalannya pemilihan umum serta distribusi hasil pemilihan umum menjadi kursi pada lembaga perwakilan rakyat sebagai refleksi dari distribusi perolehan suara. Benjuino Theodore, dalam kaitan ini mengemukakan sistem pemilihan umum adalah dimana pemilih mengekspresikan preferensi politik mereka, dan suara dari pemilihan diterjemahkana menjadi kursi.[256] Sejalan dengan ini, Afan Gaffar mengemukakan:[257]

> Definisi ini mensyaratkan bahwa sistem pemilihan umum mengandung elemen-elemen struktur kertas suara dan pemberian suara, besar distrik serta penerjemahan suara menjadi kursi. Dengan demikian, hal-hal seperti administrasi pemilihan umum dan hak pilih, walaupun penting berada di luar lingkup pembahasan sistem pemilihan umum. Sedangkan *electoral process* adalah menyangkut mekanisme yang dijalankan dalam mengelola pemilihan umum, mulai dari pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye (baik menyangkut isi, tema prosedur, dan teknik) pemberian suara, serta penghitungan suara.

---

[255] Alan Reitmann dan Robert B. Davidson, *The Electoral Process: Law of Public Elections and Election Campaigns,* (New York: Oceana Publications, Inc, Dobbs Ferry, 1980), hlm. 44 dalam *Ibid.*, hlm. 152.

[256] Benjuino Theodore, *Sistem pemilihan umum: Sebuah Perkenalan*, Penulis unduh tanggal 16 Desember 2012 dari http//www.geocities.com/bejuinotm/artikel/sistempemilu-index,html, hlm. 4.

[257] Afan Gaffar, *Konsekuensi Perubahan Sistem Pemilihan Umum,* dalam Abdul Bari Azed, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran, Op.cit.,* hlm. 72.

Pengaturan *electoral laws* berkaitan dengan konsistensi pelaksanaan sistem pemilhan umum yang sudah disepakati. Dalam hal ini meliputi kegiatan menetapkan atau memilih sistem pemilhan umum yang cocok, mengatur, mengelola atau melaksanakan dan menerima hasil pemilihan umum sebagai aturan main. Dengan demikian, ditinjau dari arti yang pertama, tidak banyak masalah dalam pemilhan umum, sebab hampir semua terlibat dalam pemilhan umum telah memahami dan menyadari konsekuensi sistem pemilhan umum yang dijalankan.[258]

Sementara itu, ditinjau dari *electoral process,* pemilhan umum sarat dengan kepentingan politik praktis. Proses pemilhan umum kadang dapat dianggap sebagai suatu strategi konstitusional yang jitu, walaupun adakalanya digunakan cara-cara yang inkonstitusional untuk memenangkan pemilihan umum. Ada kemungkinan muncul sistem pemilihan umum campuran yaitu sistem pemilihan umum yang mengandung anasir-anasir atau ciri-ciri sistem distrik dan proporsional sekaligus.[259]

Konstelasi yang demikian, menurut Benjuino Theodore menunjukkan esensi sistem pemilihan umum:[260]

> Sistem pemilihan umum memainkan peranan penting dalam sebuah sistem politik, walaupun tidak terdapat kesepakatan mengenai seberapa penting sistem pemilihan umum membangun sebuah sistem politik. Giovanni Sartori mengatakan bahwa sistem pemilihan umum adalah sebuah bagian yang paling esensial dari kerja sistem politik. Sistem pemilihan umum bukan hanya instrumen yang paling mudah dimanipulasi, ia juga membentuk sistem kepartaian dan mempengaruhi *spectrum* representasi. Tekananan juga diberikan oleh Arend Lijphart yang mengatakan bahwa sistem pemilihan umum adalah elemen yang paling mendasar dari demokrasi perwakilan. Dapat dikatakan

[258] Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum terhadap Keterwakilan Politik pada DPRD Provinsi Sumtera Utara, Op.cit.,* hlm. 153.
[259] *Ibid.,* hlm. 153.
[260] *Ibid.,* hlm. 153-154.

> bahwa sistem pemilihan umum mempengaruhi perilaku pemilih dan hasil pemilihan umum, sehingga sistem pemilihan umum mempengaruhi representasi politik atau sistem kepartaian.

Berkenaan dengan pemilhan umum ini, Soeharto mengemukakan:[261]

> Pemilu bukan merupakan tujuan, melainkan alat untuk menyehatkan kehidupan demokrasi kita. Saya menyadari bahwa untuk menyehatkan kehidupan demokrasi itu, pemilu bukan satu-satunya alat. Meskipun demikian, pemilu adalah yang paling penting yang sesuai dengan hati nurani kita semua. Justru melalui pemilulah, rakyat sendiri dapat secara langsung, aktif memilih wakil-wakilnya yang dipercaya.

Di dalam sistem pemilihan umum, paling tidak terdapat tiga elemen, sebagai berikut: ***Pertama,*** besar distrik, yang dimaksud dengan distrik adalah wilayah suatu negara yang batas-batasnya dihasilkan melalui suatu pembagian untuk tujuan pemilihan umum. Dengan demikian luas sebuah distrik dapat sama besar dengan luas wilayah adminstrasi pemerintahan, dapat pula berbeda. Oleh karena itu, besar distrik adalah banyaknya anggota perwakilan yang akan dipilih dalam suatu distrik pemilihan. Besar distrik bukan berarti jumlah pemilih yang ada dalam distrik tersebut. Berdasarkan definisi tersebut maka sistem distrik dibedakan menjadi dua, yaitu: distrik beranggota tunggal *(single member distric)* dan distrik beranggota jamak *(multy member distric)*, ***Kedua,*** struktur kertas suara, yaitu cara penyajian pilihan di atas kertas suara. Cara penyajian pilihan ini menentukan pemilih memberikan suara. Jenis pilihan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: kategorikal dan ordinal. Kategorikal, dimana pemilih hanya memilih satu partai atau calon. Ordinal, dimana pemilih memiliki kebebasan lebih dan dapat menentukan preferensi atau urutan dari partai atau calon yang

[261] G. Dwipayana dan Ramadhan K.H, *Soeharto: Pikiran, Ucapan dan Tindakan Saya (Otobiografi)*, (Jakarta: PT. Citra Lamtoro Gung Persada, 1989), hlm. 261.

diinginkannya. ***Ketiga,*** *electoral formula* adalah bagian dari sistem pemilihan umum yang berhubungan dengan penerjemahan suara menjadi kursi serta ambang batas pemilihan.[262]

1. Tujuan Pemilihan Umum

Secara menyeluruh melalui uraian di atas, dapat dikatakan bahwa tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu ada empat, yaitu:[263]

a. untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
b. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
c. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
d. untuk melaksanakan dan memenuhi prinsip hak-hak asasi warga negara.

Harus dimaklumi, kemampuan seseorang dalam melaksanakan apapun adalah bersifat terbatas. Di samping itu pula, jabatan pada dasarnya merupakan amanah yang berisi beban dan tanggung jawab, bukan merupakan hak yang harus dinikmati. Jadi, sudah seharusnya seseorang tidak boleh menduduki suatu jabatan tanpa ada kepastian berapa lama ia duduk di jabatan tersebut. Dibutuhkan suatu siklus jabatan yang dinamis untuk mencegah kekuasaan yang permanen dan menjadi sumber malapetaka, hal ini dikarenakan dalam setiap jabatan, dalam dirinya selalu ada kekuasaan yang cenderung berkembang menjadi sumber kesewenang-wenangan bagi siapa saja yang memegangnya. Untuk itulah, pergantian kepemimpinan harus dipandang sebagai suatu

[262] Benjuino Theodore, *Sistem Pemilihan umum: Sebuah Perkenalan*, *Op.cit.*
[263] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Op.Cit.,* hlm. 175.

keniscayaan untuk memelihara amanah yang terdapat dalam setiap kekuasaan itu sendiri.[264]

Dalam pemilihan umum, yang dipilih tidak saja wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, dan ada yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah. Sementara itu di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan terlaksananya pemilihan umum yang teratur dan berkala maka pergantian pejabat yang dimaksud juga berjalan secara teratur dan berkala pula.[265]

Suatu kewajaran apabila selalu terjadi pergantian pejabat baik di lingkungan eksekutif maupun di lingkungan legislatif. Pergantian pejabat yang dimaksudkan disini adalah pergantian yang terjadi secara *legal* atau terjadi menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan di dalam negara demokrasi pergantian pejabat pemerintah itu ditentukan secara langsung oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara periodik yang kemudian dituangkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.[266]

---

[264] *Ibid.,* hlm. 175-176.
[265] *Ibid.,* hlm. 176.
[266] *Ibid.,* hlm. 176.

Pemilihan umum kemudian disebut juga bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan (*elected public officials*). Dalam hal tersebut di atas, memungkinkan disini bermaksud bahwa tidak harus selalu berarti ketika terjadi pemilihan umum harus terjadi pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Mungkin saja terjadi, pemerintahan suatu partai politik dalam sistem parlementer memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali, ataupun seorang Presiden di Indonesia atau Amerika Serikat dipilih untuk dua kali masa jabatan. Dimaksud memungkinkan disini berarti bahwa pemilihan umum itu harus membuka kesempatan yang sama bagi peserta pemilu untuk menang atau kalah. Pemilihan umum yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dilaksanakan dengan jujur dan adil (jurdil).[267]

Tujuan ketiga dan keempat dari pemilihan umum itu adalah juga untuk melasanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi para warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara secara dengan benar dan sebaik-baiknya menurut UUD adalah hak konstitusional warga negara dan merupakan hak yang sangat fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara itu sendiri. Untuk itulah, diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik.

[267] *Ibid.*, hlm. 177.

Demikian pula di lingkungan kekuasaan eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota.[268]

2. Sistem Pemilihan Umum

Mengawali bahasan ini, Penulis merasa perlu mengkaji sistem pemilihan umum menurut bahasa. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.[269] Tatang M. Amirin mendefinisikan sistem adalah sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan.[270] Sedangkan pemilihan umum adalah proses, cara perbuatan memilih yang dilakukan seluruh rakyat suatu negara.[271] Jadi dengan kata lain, sistem pemilihan umum adalah perangkat beberapa unsur yang saling berkaitan satu sama lain yang terdapat dalam proses pemilihan umum yang dilakukan oleh rakyat suatu negara.[272]

Dalam menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk di dalam keanggotaan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, diperlukan cara sebagai sistem yang kemudian biasa dipakai atau dipraktikkan di berbagai negara. Di setiap negara itu, sistem pemilihan umumnya berbeda satu sama lain, namun tergantung juga darimana

---

[268] *Ibid.,* hlm. 177-178.

[269] Tim Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, 2007), hlm. 1076.

[270] Tatang M. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1996), hlm. 1.

[271] Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009), hlm. 13.

[272] Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 31.

kita melihatnya. Dari sudut kepentingan rakyat, sejauh mana rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya,dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota yang sama sekali tidak berhak untuk menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya untuk duduk di lembaga perwakilan rakyat atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.[273] Dalam ilmu politik, sistem pemilihan umum diartikan sebagai kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil mereka.[274]

Sebagai tindak lanjut UUD 1945 yang sudah diamandemen, maka Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 yang merupakan undang-undang pertama setelah reformasi yang mengatur bahwa anggota DPR dan DPD mesti dipilih. Seluruh anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tanpa terkecuali harus dipilih melalui mekanisme pemilihan umum. Sampai di sini, dapat dipahami bahwa prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 tergambar dengan jelas dan juga sekaligus telah diiringi dengan sebuah mekanisme untuk melaksanakannya, yaitu pemilihan umum. Walaupun demikian, tanpa melihat bagaimana sistem yang diterapkan dalam sebuah pemilihan umum, tentunya penilaian terhadap paras kedaulatan rakyat belumlah cukup atau lengkap. Sebab, untuk menilai apakah pemilu benar-benar telah dijadikan sebagai media

[273] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, *Op.Cit.*, hlm. 758.
[274] Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, *Op.Cit.*, hlm. 255.

pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat dilihat dari sistem yang digunakan dalam pemilihan umum tersebut.[275]

Kemudian pilihan terhadap sistem pemilu juga akan dapat menjadi ukuran sejauhmana konsistensi penyelenggara negara terhadap penegakan prinsip kedaulatan rakyat yang telah diamanahkan dalam UUD 1945. Semakin sistem tersebut memberikan ruang lebih banyak dan luas bagi rakyat untuk menentukan sendiri pilihannya, maka sistem tersebut akan lebih mendekati hakikat kedaulatan rakyat. Semakin sistem tersebut mempersempit ruang bagi rakyat menentukan pilihannya, maka sistem tersebut akan semakin menjauh dari hakikat kedaulatan yang dikandung UUD 1945. Ada dua macam jenis utama sistem pemilihan umum, yang *pertama* yaitu sistem pemilihan umum mekanis dan yang *kedua* yaitu sistem pemilihan umum organis.[276] Sistem mekanis merupakan sistem pemilihan umum yang memberikan pandangan bahwa rakyat harus ditempatkan sebagai suatu individu-individu yang sama. Aliran liberalisme, sosialisme, dan komunisme semuanya menganut sistem pemilihan umum ini. Perbedaaanya adalah, pada liberalisme mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai hubungan kompleks antar individu yang bersifat kontraktual, sedangkan sosialisme dan khususnya komunisme lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu dalam totalitas kolektif itu. Namun dalam semua aliran pemikiran di atas, individu tetap dilihat

[275] Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, dalam Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 3, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), hlm. 149.

[276] Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1980), hlm. 332.

sebagai penyandang hak pilih yang bersifat aktif dan memandang rakyat (konstituen) sebagai individu-individu, yang masing-masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan (*one man one votes*).[277]

Sementara itu dalam sistem organis, merupakan sistem pemilihan umum yang memberikan pandangan bahwa rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup. Persekutuan hidup ini terbentuk berdasarkan faktor genealogis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan sosial (buruh tani, cendekiawan), dan lembaga sosial (universitas). Masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri dari organ-organ yang memilki kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan hidup. Berdasarkan pandangan tersebut maka persekutuan hidup atau komunitas itulah yang dipandang sebagai pengendali hak untuk mengutus wakil-wakil kepada lembaga-lembaga perwakilan masyarakat.[278]

Dalam sistem pemilihan mekanis, partai-partai politik yang mengorganisasikan para pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem *biparty* atau *multi party* menurut paham liberalisme dan sosialisme ataupun berdasarkan sistem partai tunggal menurut paham komunisme. Sedangkan menurut sistem pemilihan organis, partai-partai politik tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh setiap persekutuan hidup atau komunitas dalam lingkungannya sendiri-sendiri. Menurut sistem yang pertama lembaga perwakilan merupakan badan perwakilan kepentingan

[277] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Op.cit.,* hlm. 758-759.

[278] *Ibid.,* hlm. 759.

umum rakyat seluruhnya, sedangkan sistem yang kedua lembaga perwakilan itu merupakan badan perwakilan kepentingan-kepentingan yang bersifat khusus dari persekutuan hidup yang bersangkutan. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem pertama menghasilkan parlemen, sedangkan yang kedua menghasilkan dewan korporatif. Di beberapa negara, dewan korporatif itu secara organis diangkat, bukan dipilih. Tetapi di beberapa negara lain, misalnya, anggota senat Irlandia (*Seinad Eirann*) dipilih dalam lingkungan kelompok fungsional dari mana setiap anggota Senat berasal.[279]

Dalam praktiknya, kedua sistem ini dapat dikombinasikan, khususnya di negara-negara yang menganut sistem parlemen dua kamar atau bikameral. Melalui sistem mekanis, rakyat dapat langsung memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat melalui pemilihan umum. Sedangkan melalui sistem oraganis, wakil-wakil tersebut diangkat atau dipilih secara demokratis dalam lingkungannya masing-masing. Dengan demikian negara-negara yang menganut sistem parlemen dua kamar biasa menganut penerapan kedua sistem tersebut sekaligus. Di Indonesia yang memiliki struktur parlemen yang terdiri atas DPR, DPD, dan MPR, semua anggotanya dipilih dengan sistem mekanis. Namun di beberapa daerah, seperti yang diatur oleh Undang-Undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, di samping sistem mekanis untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), sistem organis juga dipraktikkan untuk pemilihan anggota Majelis Rakyat

[279] *Ibid.,* hlm. 759-760.

Papua (MRP). Anggota MRP itu terdiri atas unsur tokoh masyarakat hukum adat, golongan perempuan, dan tokoh agama.[280]

Dalam sistem pemilihan mekanis, sistem pemilihan ini dikatakan dapat dilaksanakan dengan dua cara, yaitu : (a) Sistem *Single Member Constituencies*, atau Sistem Distrik, atau disebut juga Sistem Mayoritas; dan (b) Sistem *Multi Member Constituencies* atau Sistem Perwakilan Berimbang atau dikenal juga dengan sebutan Sistem Proporsional.[281]

a) Sistem Distrik (*Single Member Constituencies)*

Sistem pertama ini dinamakan sebagai *single member constituency* atau sistem distrik (*district system*). Dinamakan sistem distrik karena wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan (daerah-daerah pemilihan) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang dikehendaki. Sistem ini juga dinamakan dengan sistem mayoritas (*majority system*) atau *single member constituencies*, yaitu di satu daerah pemilihan ditentukan hanya untuk satu orang wakil (*single member*). Misalnya, jumlah anggota DPR 500 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik wilayah pemilihan (daerah pemilihan atau *constituencies*). Jadi setiap distrik pemilihan diwakili oleh satu orang saja sebagai wakil di Dewan Perwakilan Rakyat. Karena itu dinamakan sebagai sistem distrik atau *single member constituencies*.[282]

---

[280] *Ibid.,* hlm. 760.

[281] Morissan,. *Hukum Tata Negera R. I. Era Reformasi* (Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005), hlm. 221.

[282] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Op.cit.,* hlm. 761.

Sebagian sarjana menamakan sistem ini sebagai sistem mayoritas (*majority system*) dikarenakan orang-orang yang akan dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu distrik atau daerah pemilihan ditentukan oleh siapa yang memperoleh suara terbanyak atau suara mayoritas (*majority vote*), meskipun hanya mayoritas yang relatif atau mayoritas sederhana (*simple majority*).[283]

Pemilihan umum dilaksanakan satu kali, dimana suara-suara yang tidak terpilih dari suatu distrik pemilihan, tidak dapat digabungkan dengan dengan suara yang diperoleh dari distrik pemilihan yang lain. Dengan demikian, setiap suara yang tidak mencapai mayoritas, yang berarti juga bahwa calonnya tidak terpilih, maka suara yang diperoleh oleh calon yang bersangkutan menjadi hilang dan tidak dapat diperhitungkan untuk menambah suara bagi calon yang berasal dari partai politik yang sama yang diajukan untuk distrik yang lain.[284]

Inilah salah satu yang dianggap sebagai kelemahan utama sistem distrik. Yang memenangkan kursi parlemen hanyalah calon wakil rakyat yang mendapatkan suara mayoritas relatif saja yang tidak lain adalah adalah suara minoritas, sedangkan suara mayoritas yang sesungguhnya diabaikan sama sekali.[285] Dikatakan seperti ini karena misalnya pada suatu distrik pemilihan, calon A mendapat 10.000 suara, calon B mendapat 9.800 suara, dan calon C mendapat 8.900 suara, maka A yang dinyatakan terpilih karena dialah yang mendapatkan suara mayoritas dalam distrik pemilihan tersebut. Namun tentunya dalam distrik pemilihan tersebut yang mendukung A sebagai

[283] *Ibid.*, hlm. 761-762.
[284] *Ibid.*, hlm. 762.
[285] *Ibid.*, hlm. 765.

calon yang terpilih sebenarnya hanyalah 10.000 suara dibandingkan dengan suara yang tidak mendukungnya yaitu 18.700 suara. Jika ditelaah lebih lanjut maka akan ditemukan baik kelemahan maupun kekurangan sistem distrik ini. Kelebihan sistem distrik adalah:[286]

1) Hubungan antara pemilih dan wakilnya sangat dekat;
2) Sistem distrik ini mendorong penyederhanaan jumlah partai politik secara alamiah;
3) Wakil-wakil rakyat terpilih relatif lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat dan daerah yang diwakilinya, sehingga aspirasi daerah dapat terangkat ke tingkat nasional; dan
4) Proses penyelenggaraan pemilu relatif lebih sederhana, lebih efisien, dan relatif memerlukan biaya yang sedikit.

Sedangkan kekurangan sistem distrik ini adalah:[287]

1) Terdapat suara yang terbuang yang berarti ada atau bahkan banyak aspirasi rakyat yang tersisihkan begitu saja karena kalah jumlah; dan
2) Sistem ini menyulitkan partai-partai politik yang kecil untuk ikut berperan di medan persaingan politik demokrasi.

b) Sistem Proporsional atau Perwakilan Berimbang (*Multi Member Constituency)*

Sistem perwakilan berimbang atau sistem proporsional disebut juga dengan istilah sistem *multi member constituencies*, yaitu sistem di mana persentase kursi di lembaga perwakilan rakyat yang dibagikan kepada setiap partai politik disesuaikan dengan persentase jumlah suara yang diperoleh setiap partai politik itu. Misalnya, jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilihan umum adalah sepuluh juta orang, dan jumlah kursi di Badan Perwakilan Rakyat ditentukan sebanyak 100 kursi, berarti untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 100.000. Pembagian kursi di lembaga

[286] *Ibid.,* hlm. 771-772.
[287] *Ibid.,* hlm. 772.

perwakilan rakyat tersebut tergantung kepada berapa jumlah suara yang didapat setiap partai politik yang ikut pemilihan umum itu.[288]

Jika sistem ini digunakan maka dalam bentuk aslinya tidak perlu lagi membagi konstituen dalam distrik-distrik tertentu, namun tentu saja dibagi atas sejumlah daerah pemilihan, dengan ketentuan bahwa tiap-tiap daerah pemilihan itu disediakan beberapa kursi sesuai dengan perimbangan jumlah penduduk. Walaupun demikian jumlah kursi untuk suatu daerah pemilihan, dan sesuai dengan jumlah penduduk yang boleh mengikuti pemilihan umum, tetapi apabila ternyata tidak semua penduduk memberikan suara atau ada sebagian yang tidak sah, maka persentase untuk satu kursi menjadi berubah juga.[289]

Pada kenyataannya, sistem proporsional ini dapat dilakukan dengan banyak variasi, tetapi ada dua metode yang dianggap utama dalam praktik yaitu yang dinamakan: *Single Transferable Vote* (*Hare System*) dan *List System*. *Pertama*, dalam *Single Transferable Vote* (*Hare System*), pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua, dan seterusnya dari daerah pemilihan yang bersangkutan. Jumlah imbangan suara yang dibutuhkan untuk pemilih ditentukan, dan segera setelah jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan jika ada sisa suara, maka kelebihan ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya, dan seterusnya. Calon-calon dari partai politik x mendapat suara sebagai berikut: A untuk daerah I mendapat 19.500 suara, B untuk daerah II mendapat 9.500 suara, C untuk daerah III mendapat 7.000 suara dan D untuk daerah IV mendapat 4.000 suara. Jika didasarkan kepada imbangan suara 10.000 maka

[288] *Ibid.*, hlm. 766.
[289] *Ibid.*, hlm. 767.

hanya calon A dari daerah I yang berhak untuk duduk di lembaga perwakilan rakyat, sedangkan calon-calon lain tidak memenuhi ambang batas suara. Namun jika yang dipraktikkan adalah *Hare System*, maka kelebihan suara dari A sebanyak 9.500 dapat dipindahkan kepada calon B, sehingga calon B juga dapat terpilih, karena B akan memperoleh 19.000 suara, kelebihan 9.000 yang diperoleh B ini dapat pula dipindahkan kepada C, sehingga C akan memperoleh 16.000 suara yang berarti masih ada lebihnya 6.000 suara. Suara lebih ini juga dapat dipindahkan kepada calon berikutnya yaitu D, sehingga akhirnya D juga dapat terpilih, sebab jumlah suaranya menjadi 10.000, sesuai dengan jumlah imbangan suara yang dibutuhkan. Dari contoh ini, dapat kita lihat bahwa calon yang pada mulanya terpilih hanyalah A, namun dengan menggunakan *Hare System*, maka semua calon dapat terpilih.[290]

Kedua, pada sistem pemilu proporsional dengan sistem daftar atau *list system*, pemilih diminta memilih dari daftar yang tersedia yang berisi nama-nama calon wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilihan umum. Rakyat pemilih cukup memilih satu calon dari daftar itu dan calon yang mendapatkan suara terbanyak dinyatakan sebagai calon terpilih. Terkadang dalam praktiknya sistem daftar ini digabungkan dengan sistem proporsional (sistem pemilihan berimbang). Pemilih dapat memilih tanda gambar partai politik dan/atau memilih calon yang terdapat dalam daftar calon. Dalam praktik, kedua prosedur ini dapat dialternatifkan, yaitu para pemilih dimungkinkan hanya memilih tanda gambar partai poltik saja atau memilih calon saja. Terkadang prosedur dengan stelsel daftar (*list system*) ini juga dapat digabung dan diintegrasikan, yaitu pemilih

[290] *Ibid.*, hlm. 767-768.

diharuskan secara mutlak memilih tanda gambar dan calon sekaligus. Ada juga negara yang tidak memutlakkan penggabungan itu, melainkan mengembangkan prosedur yang lebih terbuka, yaitu tanda gambar dipilih dan nama atau foto calon juga dipilih, tetapi jika pemilih hanya memilih salah satu maka dianggap sudah cukup dan hasil pemilihan itu dianggap sah. Sistem yang bersifat alternatif seperti ini dianggap lebih realistis, apalagi jika di terapkan di negara-negara yang jumlah penduduknya besar. Dalam sistem pemilu di Indonesia dewasa ini, prosedur inilah yang diterapkan.[291]

Dari uraian di atas maka dapat disajikan beberapa kelebihan dan kekuarangan sistem proporsional atau sistem perwakilan berimbang. Adapaun kelebihan dari sistem ini adalah:[292]

a) Suara rakyat yang terbuang sangat sedikit yang berarti hanya sedikit aspirasi rakyat yang tidak tertampung di lembaga perwakilan rakyat;
b) Partai-partai politik yang kecil berpeluang untuk mendudukkan calon-calonnya di lembaga perwakilan rakyat; dan
c) Wakil-wakil rakyat yang terpilih cenderung berorientasi nasional, sehingga dalam rangka pembinaan kepentingan nasional, sistem ini dapat dianggap lebih baik.

Sedangkan kekurangan dari sistem ini adalah:[293]

a) Sistem proporsional cenderung mempermudah terjadinya perpecahan partai politik dan memunculkan partai-partai baru;
b) Wakil rakyat yang terpilih cenderung merasa lebih dekat dengan dan terkait dengan kepentingan partai politik daripada kepentingan rakyat yang diwakilinya; dan
c) Banyaknya partai politik mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil. Karena, semakin banyaknya jumlah partai, pembentukan pemerintahan semakin tergantung kepada jumlah koalisi antar partai yang dapat diajak bekerja sama atas dasar kepentingan kekuasaan.

[291] *Ibid.,* hlm. 769.
[292] *Ibid.,* hlm. 772.
[293] *Ibid.,* hlm. 772.

3. Sejarah Pemilihan Umum di Indonesia

Sejak Indonesia merdeka 17 Agustus 1945 sampai dengan saat ini pemilu telah dilaksanakan sebanyak sebelas kali.[294] Pemilu pertama sesunggunya direncanakan mulai bulan Oktober tahun 1945.[295] Keinginan untuk segera melaksanakan Pemilu sejak Indonesia merdeka juga direncanakan pada tahun 1946 ditandai keluarnya Maklumat X atau Maklumat Wakil Presiden Mohammad Hatta tanggal 3 November 1945.[296] Maklumat tersebut berisi anjuran untuk pembentukan partai politik serta disebutkan bahwa penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR dan MPR dilaksanakan pada bulan Januari 1946.[297] Namun pemilu baru dapat dilaksanakan pada bulan september 1955 untuk memilih Anggota DPR pada dan kemudian dilanjutkan pemilu untuk memilih Konstiuante pada bulan Desember 1955 yang diberi amanat untuk menetapkan konstitusi pasca Indonesia merdeka.[298]

Keterlambatan pelaksanaan pemilu hampir sepuluh tahun sejak Indonesia merdeka tersebut paling tidak disebabkan karena ketidaksiapan pemerintah baru

---

[294] Dalam kata pengantar buku karya Kevin Raymond Evans, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia,* (Jakarta: PT Arise Consultacies, 2003), hlm. vii disebutkan bahwa pemilu di Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai akhir 1999 telah dilaksanakan sembilan kali pemilihan umum tingkat nasional. Jika dihitung sampai dengan tahun 2009, maka jumlah pelaksanaan pemilu ditambahkan dua kali, yaitu Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 sehingga terhitung sampai dengan saat ini pemilu telah dilaksanakan sebanyak sebelas kali. Namun demikian jika dihitung termasuk dengan pemilu kepala daerah maka jumlahnya menjadi sangat banyak terkait dengan pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah yang dipilih secara langsung sejak tahun 2005 bahkan jika Pemilu Kepala Desa juga dibahas maka jumlahnya menjadi ribuan.

[295] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op.cit.*, hlm. 473.

[296] M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut,* (Jakarta: Rajawali Pers, 1983), hlm. 64.

[297] Dalam Maklumat X disebutkan bahwa Pemilu yang akan diselenggarakan januari 1946 adalah untuk memilih anggota DPR dan MPR, namun belakangan Pemilu juga untuk memilih Konstituante. Lihat Faisal Siagian, *Partai Politik Pasca Orde Baru*, (Jakarta: LP3ES, 2002), hlm. 108.

[298] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia,* (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011), hlm. 7.

termasuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan kondisi bangsa yang belum stabil. Keinginan pemerintah untuk menyelenggarakan pemilu sebenarnya sangat kuat jika kita melihat kembali bahwa undang-undang pemilu dapat diselesaikan pada tahun 1948 dengan Undang-Undang No.27 Tahun 1948 Tentang Pemilu yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No.12 Tahun 1949 yang mengatur bahwa pemilu dilaksanakan secara tidak langsung. Ketika Mohammad Natsir dari Masyumi menjadi Perdana Menteri pada tahun 1950, Pemerintah memutuskan untuk menjadikan pemilu sebagai program kabinetnya.[299]

Sejak itu pembahasan Undang-Undang Pemilu mulai dilakukan lagi, yang dilakukan oleh Panitia Sahardjo dari Kantor Panitia Pemilihan Pusat sebelum kemudian dilanjutkan ke parlemen. Pada waktu itu Indonesia kembali menjadi negara kesatuan, setelah sejak 1949 menjadi negara serikat dengan nama Republik Indonesia Serikat (RIS). Setelah Kabinet Natsir jatuh enam bulan kemudian, pembahasan RUU Pemilu dilanjutkan oleh pemerintahan Sukiman Wirjosandjojo, juga dari Masyumi. Pemerintah ketika itu berupaya menyelenggarakan pemilu karena pasal 57 UUDS 1950 menyatakan bahwa anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Namun Pemerintahan Sukiman tidak mampu menyelesaikan undang-undang pemilu yang akhirnya kemudian dapat diselesaikan oleh Pemerintahan Wilopo dari PNI dengan lahirnya Undang-Undang No.7 Tahun 1953. Dengan lahirnya undang-undang tersebut, maka Undang-Undang No.12 Tahun 1949 dan Undang-Undang No.27 Tahun 1948 tidak berlaku lagi

[299] *Ibid.,* hlm. 8.

dan pemilu tahun 1955 yang pertama kali untuk memilih anggota DPR dan pemilu yang kedua untuk memilih Konstituante.[300]

Pemilu ini dilaksanakan berdasarkan UUDS 1950 yang asas pemilunya diatur dalam pasal 35 yang berbunyi:

> Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa. Kemauan ini dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan serta dengan pemungutan yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Pemilu 1955 ini menghasilkan 27 Partai Politik dan satu perseorangan dengan jumlah total 257 Kursi. Walaupun peserta pemilunya jumlahnya besar namun hanya menghasilkan empat partai yang perolehan suaranya menonjol yaitu Partai Nasional Indonesia (PNI), Masyumi, Nadlatul Ulama (NU) dan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang dari keempatnya jika ditotal mencapi 77% jumlah kursi DPR.[301]

Tabel. 2.1
Perolehan Suara Pemilu 1955

NO	NAMA PARTAI	JUMLAH SUARA	JUMLAH KURSI
1.	Partai Nasional Indonesia	8.434.653	57
2.	Partai Majelis Syuro Muslimin Indonesia	7.903.886	57
3.	Nahdlatul Ulama	6.955.141	45
4.	Partai Komunis Indonesia	6.179.914	39
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia	1.091.160	8
6.	Partai Kristen Indonesia	1.003.326	8
7.	Partai Katolik Indonesia	770.740	6
8.	Partai Sosialis Indonesia	753.191	5
9.	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia	541.306	4
10.	Persatuan Tarbiyah Islamiyah	483.014	4
11.	Partai Rakyat Nasional	242.125	2
12.	Partai Buruh	224.167	2
13.	Gerakan Pembela Panca Sila	219.985	2
14.	Partai Rakyat Indonesia	206.161	2

[300] *Ibid.,* hlm. 8-9.
[301] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op.cit.,* hlm. 474.

15.	Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia	200.419	2
16.	Partai Musyawarah Rakyat Banyak	199.588	2
17.	Badan Permusyawaratan Kewarganegaraan Indonesia	178.887	1
18.	Persatuan Indonesia Raya	178.481	1

Sumber data: *www.kepustakaanpresiden.pnri.go.id*, diunduh Tanggal 26 Desember 2012, Pukul 05:00 WIB.

Akibat situasi politik yang terus bergejolak, pemilu baru dapat dilaksanakan kembali pada tahun 1971 setelah pemerintahan Soekarno digantikan oleh pemerintahan Soeharto. Pemilu tahun 1971 diawali dengan Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 yang menetapkan bahwa pemilu dilaksanakan tanggal 5 Juli 1968 namun Presiden dan DPR tidak mampu menyelesaikan Undang-Undang tentang Pemilu. Akibat belum dapat diselesaikannya Undang-Undang Pemilu, maka MPRS kemudian merubah jadwal pemilu menjadi paling lambat diselenggarakan tanggal 5 Juli 1971 melalui Ketetapan MPRS No.XLII/MPRS/1968.[302] Peraturan yang dijadikan sebagai dasar pelaksanaan pemilu adalah Undang-Undang No.15 Tahun 1969 Tentang Pemilu dan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Perbedaan mendasar pelaksanaan Pemilu 1971 adalah bahwa pejabat negara harus bersikap netral tidak seperti Pemilu 1955 yang menterinya berasal dari Partai Politik dapat ikut serta secara formal mencalonkan diri. Tetapi pada praktiknya, para pejabat pemerintah berpihak kepada salah satu partai peserta pemilu yaitu Golongan Karya.[303] Pemilu ini diikuti oleh sepuluh partai politik untuk memperebutkan 460 kursi[304]

[302] Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), hlm. 182.

[303] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 15.

[304] *Ibid.*, hlm. 16.

dikurangi dengan 100 kursi yang diambil dari anggota yang diangkat dari unsur ABRI, sebanyak 75 kursi dan 25 kursi dari utusan golongan dan daerah.[305]

Tabel. 2.2
Perolehan Suara Pemilu 1971

NO	NAMA PARTAI	JUMLAH SUARA	JUMLAH KURSI
1.	Partai Katolik Indonesia	607	3
2.	Partai Syarikat Islam Indonesia	1.308.237	10
3.	Nahdlatul Ulama	10.213.650	58
4.	Partai Muslimin Indonesia	2.930.746	24
5.	Partai Golongan Karya	34.348.673	236
6.	Partai Kristen Indonesia	733.359	7
7.	Partai Musyawarah Rakyat Banyak	49.000	0
8.	Partai Nasional Indonesia Massa Marhaen	3.793.266	20
9.	Persatuan Tarbiyah Islamiyah	381.309	2
10.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia	338.403	0

Sumber data: *www.kepustakaanpresiden.pnri.go.id*, diunduh Tanggal 26 Desember 2012, Pukul 05:00 WIB.

Setelah Pemilu Tahun 1971 menghasilkan lembaga DPR dan MPR, maka dalam sidang MPR tahun 1973 ditetapkan jadwal pemilu berikutnya yaitu pada Tahun 1977 dengan dikeluarkannya TAP MPR No. VIII/MPR/1973. Kemudian pada Tahun 1973 Pemerintah memaksakan kepada partai-partai politik yang ada untuk melakukan penggabungan diri atau fusi kedalam dua partai yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).[306] Akibat politik fusi tersebutlah maka

[305] Ibnu Ticahyo, *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, (Malang: In-TRANS Publishing, 2009), hlm. 35-36.

[306] Sejarah fusi partai politik diawail dengan serial konsultasi antaran Presiden dan tokoh-tokoh dari sembilan partai politik pada tahun 1970 yaitu Nahdatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Sarekat Islam Indonesia, Partai Tarbiyah Islamiyah, PNI, PKI, Parkindo, IPKI, Partai Katolik dan Partai Murba. Dalam serial konsultasi ini mulai dimunculkan ide pengelompokan partai politik berdasarkan persamaan aksentuasi yang kemudian bermuara kepada dua kelompok yaitu kelompok materiil spirituil dan kelompok spirituil-materiil. Gagasan pengelompokan partai ini kemudian terealisasi pada Tahun 1973 dengan bergabungnya Nahdatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Sarekat. Islam Indonesia, Partai Tarbiyah Islamiyah menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan lima partai lainnya yaitu PNI, PKI, Parkindo, IPKI, Partai Katolik dan partai Murba menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

dapat dipastikan Pemilu 1977 diikuti oleh tiga peserta pemilu yang terdiri dari dua Partai politik, yaitu: PPP dan PDI serta satu Golongan Karya (Golkar). Penyederhanaan partai politik tersebut diformalkan dengan pembentukan Undang-Undang No.3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar.[307]

Pemilu 1977 dilaksanakan pada tanggal 2 Mei 1977 dengan sistem pemilu masih sama dengan Pemilu sebelumnya dan diatur dengan Undang-Undang No.4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-Undang No.15 Tahun 1969 Tentang Pemilu. Sejak saat itu, Pemilu dilaksanakan secara berkala lima tahunan yaitu pada tahun 1982, 1987, 1992 dan 1997 yang diikuti oleh tiga Peserta pemilu. Pengaturan pemilu pun secara berturut-turut mengalami perubahan dengan diberlakukannya Undang-Undang No.2 Tahun 1980 untuk Pemilu 1982, Undang-Undang No.1 Tahun 1985 untuk Pemilu tahun 1987 sampai dengan Pemilu 1997.[308]

Sejak Pemilu tahun 1971 sampai dengan 1982 tidak terjadi perubahan jumlah anggota DPR yang harus diperebutkan. Perubahan jumlah anggota DPR terjadi kemudian pada pemilu tahun 1987 yaitu berjumlah 400 kursi dari 500 kursi dengan 100 kursi merupakan milik ABRI melalui pengangkatan. Pada Tahun 1997 terjadi lagi perubahan jumlah kursi yang diperebutkan yaitu karena jatah ABRI dikurangi dari 100

Lihat Cornelis Lay, *Melawan Negara, PDI 1973-1986,* (Yogyakarta: Research Centre for Politics and Government JIP UGM, 2010), hlm. 15.

[307] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, Op.cit.*, hlm. 17.

[308] Ibnu Ticahyo, *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal, Op.cit.*, hlm. 40-45.

kursi menjadi 75 kursi sehingga kursi yang diperebutkan berjumlah 425 kursi dari 500 kursi DPR.[309]

Tabel. 2.3
Perolehan Suara Pemilihan Umum 1977-1997

NO	NAMA PARTAI	PEROLEHAN SUARA PEMILIHAN UMUM (PEROLEHAN SUARA KURSI DI DPR)				
		1977	1982	1987	1992	1997
1.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	99	94	61	62	89
2.	Golongan Karya (GOLKAR)	232	242	299	282	325
3.	Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	29	24	40	56	11
JUMLAH		360	360	400	400	425

Sumber data: Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 477.

Perubahan politik mendasar terjadi pada Tahun 1998 dengan munculnya gerakan reformasi yang diprakarsai oleh mahasiswa. Peristiwa politik ini mampu merubah kekuasaan politik dimana Presiden Soeharto mengundurkan diri pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh B.J Habibie yang menjabat Wakil Presiden pada waktu itu.[310]

Sebagai respon dari perubahan politik tersebut, maka Pemilu berkala dipercepat jadwal pelaksanaannya pada tahun 1999 dari yang seharusnya dilaksanakan pada tahun 2002. Percepatan pelaksanaan pemilu tersebut diikuti oleh percepatan pembahasan undang-undang di DPR sehingga pada Tahun 1999 menghasilkan Undang-Undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang disahkan pada tanggal 1 Februari 1999. Masa persiapan pelaksanaan pemilu sangatlah singkat karena Pemilu dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 atau sekitar bulan bulan setelah undang-undang disahkan. Namun,

[309] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op.cit.,* hlm. 477.
[310] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, Op.cit.,* hlm. 18-19.

dalam pelaksanaannya Pemilu 1999 dianggap paling demokratis walaupun terdapat 27 Partai Politik yang tidak bersedia menandatangani Berita Acara Hasil Pemilu. Karena terjadi penolakan tersebut, Dokumen hasil pemilu diserahkan oleh KPU kepada Presiden untuk kemudian oleh Presiden diserahkan kepada Panwaslu agar diteliti keberatan-keberatan yang diajukan oleh partai politik tersebut. Panwaslu akhirnya merekomendasikan bahwa hasil pemilu tetap sah lagi pula keberatan dari partai politik tersebut tidak disertai data-data tertulis. Akhirnya Presiden menetapkan hasil Pemilu adalah sah dan baru diketahui oleh masyarakat pada tanggal 26 Juli 1999.[311]

Selain percepatan pemilu, perubahan politik juga merambah pada sistem kepartaian. Seiring dengan keterbukaan politik sebagai akibat perubahan politik, maka Partai Politik mulai bermunculan sehingga Pemilu 1999 diikuti oleh 48 Partai Politik untuk memilih 462 orang Anggota DPR dari 500 anggota DPR karena terdapat 38 Anggota DPR yang diangkat dari unsur ABRI.[312]

Tabel. 2.4
Perolehan Suara Pemilu 1999

NO	NAMA PARTAI	SUARA DPR	KURSI TANPA SA	KURSI SA
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	35.689.073	153	154
2.	Partai Golongan Karya	23.741.749	120	120
3.	Partai Persatuan Pembangunan	11.329.905	58	59
4.	Partai Kebangkitan Bangsa	13.336.982	51	51
5.	Partai Amanat Nasional	7.528.956	34	35
6.	Partai Bulan Bintang	2.049.708	13	13
7.	Partai Keadilan	1.436.565	7	6
8.	Partai Keadilan Persatuan	1.065.686	4	6
9.	Partai Nadlatul Ummah	679.179	5	3

[311] *Ibid.*, hlm. 19-25.
[312] Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang No. 4 Tahun 1999Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

10.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	550.846	5	3
11.	PBI	364.291	1	3
12.	Partai Demokrasi Indonesia	345.720	2	2
13.	Partai Patriot	655.052	1	1
14.	Partai Daulat Rakyat	427.854	1	1
15.	Partai Sarikat Islam Indonesia	375.920	1	1
16.	PNI Front Marhaenis	365.176	1	1
17.	PNI Massa Marhaen	345.629	1	1
18.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia	328.654	1	1
19.	Partai Kebangkitan Ummat	300.064	1	1
20.	Masyumi	456.718	1	-
21.	Partai Kristen Demokrat	216.675	1	-
22.	PNI Supeni	377.137	-	-
23.	Partai Krisna	369.719	-	-
24.	Partai KAMI	289.489	-	-
25.	Partai Ummat Islam	269.309	-	-
26.	Partai Abul Yatama	213.979	-	-
27.	Partai Republik	328.564	-	-
28.	Partai MKGR	204.204	-	-
29.	Partai Indonesia Baru	192.712	-	-
30.	Partai SUNI	180.167	-	-
31.	Partai Cinta Damai	168.087	-	-
32.	PSII 1905	152.820	-	-
33.	Masyumi Baru	152.589	-	-
34.	PNBI	149.136	-	-
35.	Partai Uni Demokrasi Indonesia	140.980	-	-
36.	Partai Banteng Nasional	140.980	-	-
37	PKM	104.385	-	-
38.	Partai Nasional Demokrat	96.984	-	-
39.	PADI	85.838	-	-
40.	Partai Rakyat Demokratik	78.730	-	-
41.	PPI	63.934	-	-
42.	PID	62.901	-	-
43.	Murba	62.006	-	-
44.	SPSI	61.105	-	-
45.	PUMI	49.839	-	-
46.	PSP	49.807	-	-
47.	PARI	54.790	-	-
48.	PILAR	40.517	-	-
JUMLAH		105.786.661	462	462

Sumber data: *www.kpu.go.id*, diunduh Tanggal 26 Desember 2012, Pukul 05:00 WIB.

Pemilu 2004 dilaksanakan dalam situasi politik yang relatif stabil dibawah kepemimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri. Stabilitias politik tersebut ditandai

dengan telah selesainya agenda perubahan politik yang merubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR telah menyelesaikan agenda amandemen UUD 1945 pada tahun 2002 dengan melakukan empat kali amandemen. Salah satu perubahan yang mendasar adalah lahirnya lembaga legislatif yang baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Anggota DPR dan Anggota DPD. Dengan lahirnya DPD maka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ada tiga lembaga legislatif yaitu DPR, DPD dan MPR yang oleh Jimly Asshiddiqe disebut sebagai sistem tiga kamar atau trikameral (*tricameral parlianment*).[313]

Perubahan mendasar lainnya adalah menyangkut sistem pemilu dimana bahwa seluruh anggota DPR dipilih oleh rakyat secara langsung dan tidak lagi terdapat anggota DPR yang diangkat seperti tahun-tahun sebelumnya. Pemilu tidak hanya memilih anggota DPR namun juga memilih secara langsung anggota DPD yang merupakan wakil daerah di pusat. Selain itu perubahan sistem rekrutmen pejabat negara juga terjadi pada lembaga Presiden dan Wakil Presiden yang juga dipilih secara langsung oleh rakyat tidak seperti sistem yang lalu yaitu dipilih oleh MPR. Perubahan mendasar yang terkait dengan pengaturan pemilu adalah dicantumkannya bab tersendiri yang mengatur tentang Pemilu pada UUD 1945 yaitu Bab VIIB pasal 22E.

Pemilihan anggota DPR dan DPD dilaksanakan pada tanggal 5 April 2004 dengan diikuti oleh 24 partai politik untuk memilih 550 anggota DPR dan empat orang anggota DPD untuk setiap provinsi. Pemilu ini dilaksanakan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD sebagai amanat

[313] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, *Op.cit.*, hlm. 159.

UUD 1945 pasca amandemen keempat. Penyelenggara Pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional tetap dan mandiri sehingga tidak lagi beranggotakan perwakilan partai politik namun tokoh-tokoh masyarakat diluar partai politik yang diseleksi oleh Presiden dan dipilih oleh DPR.[314] KPU terdiri dari sebelas orang yang dalam perjalanannya terdapat dua orang anggota KPU yang mengundurkan diri yaitu Imam Prasojo dan Mudji Sutrisno.[315] Pemilu 2004 dianggap oleh sebagian besar masyarakat Indonesia bahkan masyarakat internasional sebagai pemilu yang demokratis,[316] namun Pemilu 2004 menyisakan masalah di kemudian hari karena sebagian anggota KPU terjerat masalah korupsi terkait pengadaan logistik pemilu.

Pemilu berikutnya adalah Pemilu 2009 yang merupakan Pemilu kedua pasca reformasi[317] yang dilaksanakan pada tanggal 9 April 2009 berdasarkan Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD yang diikuti oleh 38 partai politik nasional dan enam partai politik lokal di Aceh dengan sistem pemilu proporsional terbuka. Penetapan hari dan tanggal pelaksanaan pemilu tersebut mundur empat hari dari penetapan semula, yaitu: 5 April 2009 karena bertepatan dengan hari raya keagamaan salah satu agama di Indonesia. Pemilihan umum dilaksanakan untuk memilih 560 Anggota DPR dan empat orang anggota DPD untuk setiap provinsi.[318]

---

[314] Ibnu Ticahyo, *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal, Op.cit.*, hlm. 58.

[315] Penulis unduh dari Berita www.kpu.go.id, tanggal 8 Januari 2013.

[316] Agun Gunanjar Gunarsa, *Sistem Multi Partai di Indonesia*, dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 5 No. 1-Maret 2008, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2008), hlm. 6.

[317] Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum, *Pedoman Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2008), hlm.1.

[318] Pasal 21 dan Pasal 30 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Perubahan Pemilu 2009 dari pemilu sebelumnya salah satunya tentang penyelenggara pemilu yaitu KPU yang merupakan lembaga yang bersifat hierarkis sampai dengan KPU Kabupaten/Kota. Selain itu dibentuk lembaga pengawas pemilu yang bersifat tetap di tingkat pusat yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) namun bersifat sementara untuk Panitia Pengawas Pemilu dibawahnya. Anggota KPU berjumlah tujuh orang dengan sistem rekrutmen yang sama dengan pemilu sebelumnya sedangkan anggota Bawaslu berjumlah lima orang yang diseleksi oleh KPU dan dipilih oleh DPR. Perubahan penyelenggara pemilu tersebut tertuang dalam Undang-Undang No.22 tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu yang mengatur bahwa penyelenggara pemilu adalah KPU dan Bawaslu dan juga dibentuk Dewan Kehormatan yang merupakan alat kelengkapan KPU dan Bawaslu yang bersifat sementara untuk menangani pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu. Berdasarkan pengalaman Pemilu 2004 yang menyisakan permasalahan korupsi anggota KPU, pada Pemilu 2009 kewenangan untuk pengadaan logistik diubah menjadi kewenangan Sekretariat Jenderal KPU.[319]

Tabel. 2.5
Perolehan Suara Pemilu Tahun 2004

NO	NAMA PARTAI	JUMLAH SUARA	JUMLAH KURSI
1.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	923,159.00	1
2.	Partai Buruh Sosial Demokrat	636,056.00	0
3.	Partai Bulan Bintang	2,970,487.00	11
4.	Partai Merdeka	842,541.00	0
5.	Partai Persatuan Pembangunan	9,248,764.00	58
6.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1,313,654.00	5

[319] Pasal 67 ayat (2) huruf a Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu.

7.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672,952.00	0
8.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1,230,455.00	1
9.	Partai Demokrat	8,455,225.00	57
10.	Partai Keadilan Dan Persatuan Indonesia	1,424,240.00	1
11.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855,811.00	1
12.	Partai Persatuan Nahdatul Ummah Indonesia	895,610.00	0
13.	Partai Amanat Nasional	7,303,324.00	52
14.	Partai Karya Peduli Bangsa	2,399,290.00	2
15.	Partai Kebangkitan Bangsa	11,989,564.00	52
16.	Partai Keadilan Sejahtera	8,325,020.00	45
17.	Partai Bintang Reformasi	2,764,998.00	13
18.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21,026,629.00	109
19.	Partai Damai Sejahtera	2,414,254.00	12
20.	Partai Golongan Karya	24,480,757.00	128
21.	Partai Patriot Pancasila	1,073,139.00	0
22.	Partai Sarikat Indonesia	679,296.00	0
23.	Partai Persatuan Daerah	657,916.00	0
24.	Partai Pelopor	878,932.00	2
JUMLAH		113,462,073.00	550

Sumber data: *www.kepustakaanpresiden.pnri.go.id*, diunduh Tanggal 26 Desember 2012.

Tabel. 2.6
Perolehan Suara Pemilihan Pemilu Tahun 2009

NO	NAMA PARTAI	PEROLEHAN SUARA	PEROLEHAN KURSI
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	3,922,870	17
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	1,461,182	0
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	745,625	0
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional	1,260,794	0
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya	4,646,406	25
6.	Partai Barisan Nasional	761,086	0
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	934,892	0
8.	Partai Keadilan Sejahtera	8,206,955	57
9.	Partai Amanat Nasional	6,254,580	47
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	197,371	0
11.	Partai Kedaulatan	437,121	0
12.	Partai Persatuan Daerah	550,581	0
13.	Partai Kebangkitan Bangsa	5,146,122	28
14.	Partai Pemuda Indonesia	414,043	0
15.	PNI Marhaenisme	316,752	0
16.	Partai Demokrasi Pembangunan	896,660	0
17.	Partai Karya Perjuangan	351,440	0

18.	Partai Matahari Bangsa	414,750	0
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	139,554	0
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	669,417	0
21.	Partai Republik Nusantara	630,780	0
22.	Partai Pelopor	342,914	0
23.	Partai Golkar	15,037,757	106
24.	Partai Persatuan Pembangunan	5,533,214	38
25.	Partai Damai Sejahtera	1,541,592	0
26.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	468,696	0
27.	Partai Bulan Bintang	1,864,752	0
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14,600,091	94
29.	Partai Bintang Reformasi	1,264,333	0
30.	Partai Patriot	547,351	0
31.	Partai Demokrat	21,703,137	148
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	324,553	0
33.	Partai Indonesia Sejahtera	320,665	0
34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1,527,593	0
35.	Partai Merdeka	111,623	0
36.	Partai Persatuan Nadlatul Ummah	146,779	0
37.	Partai Sarikat Indonesia	140,551	0
38.	Partai Buruh	265,203	0
JUMLAH		104,099,785	560

Sumber data: *www.kpu.go.id*, diunduh Tanggal 26 Desember 2012.

4. Sistem Pemilu Indonesia dari Masa ke Masa

Dinamika politik Indonesia tak terlepas dari perubahan sistem politik, khususnya perubahahan sistem pemilihan umum. Sejak pemilu pertama hingga pemilu terakhir, Indonesia menerapkan sistem pemilu proporsional dengan stelsel daftar dan beberapa variasi mengenai tata cara penetapan calon terpilihnya.[320] Pemilu pertama tahun 1955 sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional karena merupakan satu-satunya sistem yang dikenal dan dimengerti para pemimpin negara pada saat itu sebagaimana dicontohkan oleh Belanda. Pemilu ini dilaksanakan dalam suasana

[320] Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 81.

khidmat karena merupakan pemilu pertama dalam suasana kemerdekaan. Pemilu diikuti oleh partai politik dan perseorangan tanpa adanya pembatasan partai-partai maupun intervensi dari pemerintah.[321] Penyelenggara pemilu adalah Panitia Pemilihan Indonesia yang dibentuk oleh Presiden. Panitia Pemilihan Indonesia terdiri dari sekurang-kurangnya lima orang dan sebanyak-banyaknya sembilan orang yang diambil dari perwakilan partai politik peserta pemilu.[322]

Sistem pemilihan umum yang dipraktikkan di Indonesia, pada pemilihan umum tahun 1971, 1977, 1982 dan 1987 adalah memakai sistem proporsional dengan stelsel daftar. Wilayah negara dibagi dalam daerah-daerah pemilihan yaitu dengan ditetapkannya daerah tingkat I masing-masing satu daerah pemilihan umum memilih anggota DPR. Kemudian jumlah anggota yang dipilih bagi setiap daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan imbangan jumlah penduduk yang terdapat dalam daerah pemilihan tersebut dengan dasar perhitungan bahwa tiap 400.000 penduduk memperoleh seorang wakil. Akan tetapi apabila ketentuan dasar jumlah penduduk ini saja yang menjadi patokan maka jumlah wakil yang dipilih dalam pemilihan umum dari pulau jawa akan banyak melebihi wakil dari pulau jawa. Oleh sebab itu, maka jumlah

[321] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op.cit.,* hlm. 474.

[322] Perwakilan partai politik dalam keanggotaan Panitia Pemilihan Indonesia tidak diatur dalam UU No.7 tahun 1953 namun menurut situs website kepustakaan presiden, keanggotaan Panitia Pemilihan Indonesia terdiri dari perwakilan partai politik. http://kepustakaanpresiden.pnri.go.id/pemilu/idx.asp?box=detail_pemilu&id=23&hlm=1&search_ruas=&search_keyword=&submenu=pemilu&activation_status= , diunduh tanggal 21 Desember 2012, Pukul 15:00 WIB .

anggota yang dipilih di dalam pemilihan umum di pulau jawa ditentukan dengan seimbang dengan jumlah anggota yang dipilih untuk luar pulau jawa.[323]

Untuk mencapai keseimbangan ini maka ditentukan lagi bahwa tiap-tiap daerah pemilihan mempunyai wakil sekurang-kurangnya sebanyak daerah tingkat II yang terdapat dalam daerah tingkat I tersebut dan tiap-tiap daerah tingkat II mempunyai sekurang-kurangnya seorang wakil. Selanjutnya dalam rangka penetapan hasil pemilihan, baik bagi DPR maupun DPRD tetap dipergunakan sistem perwakilan berimbang. Jadi dengan demikian berdasarkan hal-hal tersebut di atas dapatlah dikatakan dengan jelas bahwa sistem yang dianut Undang-Undang Pemilu adalah sistem proporsional.[324]

Kemudian daripada itu, sistem proporsional yang dipraktikkan di Indonesia dilakukan dengan cara penggunaan sistem daftar. Dimana dalam teknis pelaksanaan pemungutan suara kepada pemilih disuruh memilih tanda gambar partai politik atau golongan karya yang mana masing-masing partai politik atau golongan karya tersebut suatu daftar dari sejumlah nama-nama calon, yang pada akhirnya pimpinan partai politik dan golongan karyalah yang menentukan calon. Seorang calon dapat terpilih kalau memenuhi imbangan suara yang diperolehnya, atau calon yang terpilih di atasnya mengundurkan diri.[325]

---

[323] Abdul Bari Azed, *Hukum Tata Negara Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1991), hlm. 9-10.

[324] *Ibid.,* hlm. 10.

[325] *Ibid.,* hlm. 10.

Dalam penyelenggaraan pemilihan umum tahun 1992 tidak lagi diawali dengan pembentukan Ketetapan MPR dan pembentukan Undang-Undang Pemilu. Pemerintah saat itu saat itu hanya melakukan revisi terhadap PP No.35 Tahun 1985 dan PP No. 37 Tahun 1990 tentang Penyelenggara Pemilu. Pemilu 1992 diselenggarakan serentak pada tanggal 9 Juni 1992.[326] Sistem pemilihan umum yang digunakan tahun 1992 tidak ada perubahan mendasar dari sistem pemilu sebelumnya.[327]

Untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 1997, Pemerintah saat itu melakukan revisi terhadap PP No.37 dengan PP No. 10 Tahun 1995. Sistem pemilihan umum yang digunakan tahun 1997 tidak ada perubahan mendasar dari sistem pemilu sebelumnya. Namun pada pemilu 1997 terdapat modifikasi dari sistem proporsional yaitu setiap daerah tingkat II (kotamadya/kabupaten) mendapatkan jaminan satu kursi di DPR untuk menyeimbangkan jumlah anggota DPR dari Jawa dan luar Jawa karena jumlah pemilih di Jawa lebih banyak dibandingkan di luar Jawa. Pemilu 1997 diselenggarakan serentak pada tanggal 29 Mei 1997.[328]

Pasca Pemilu 1997, situasi politik tanah air mengalami perubahan yang cukup penting dengan adanya gelombang aksi mahasiswa menuntut reformasi yang berakhir dengan mundurnya Presiden Soeharto pada tahun 1998. Sejak saat itu, perbincangan untuk melakukan perubahan sistem pemilihan umum banyak dilakukan oleh masyarakat

---

[326] Ibnu Ticahyo, *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal, Op.cit.*, hlm. 44.

[327] Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. 242.

[328] Ibnu Ticahyo, *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal, Op.cit.*, hlm. 44-45.

dalam bentuk seminar-seminar, artikel di media massa dan lain sebagainya.[329] Sistem distrik kembali diperdebatkan sebagai alternatif pengganti sistem proporsional yang dianggap memiliki kelemahan jauhnya anggota DPR dengan konstituen karena rakyat hanya memilih tanda gambar partai politik tanpa mengetahui siapa calon yang akan mewakilinya.[330] Namun demikian, perdebatan sistem politik tersebut belum mendapatkan respon dari DPR yang tetap menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar sebagaimana pemilu sebelumnya untuk Pemilu 1999. Sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar yang dimaksud adalah bahwa perolehan kursi berdasarkan atas perolehan suara partai politik di daerah tingkat I secara proporsional dengan penentuan calon terpilih anggota DPR dari masing-masing partai politik peserta pemilu berdasarkan pengajuan Pimpinan Partai Politik tingkat pusat dengan mengacu kepada suara terbanyak/terbesar yang diperoleh Partai Politik tersebut di Daerah Tingkat II. Jika terdapat sisa suara, maka dihitung di tingkat I untuk pembagi sisa kursi sedangkan penentuan calon terpilih untuk sisa kursi merupakan kewenangan Partai Politik yang mendapatkan sisa kursi tersebut. Setiap daerah Tingkat II mendapatkan jatah satu kursi untuk DPR dan satu kursi untuk DPRD tingkat I sedangkan untuk daerah kecamatan mendapatkan jatah satu kursi untuk DPRD tingkat II.[331] Dalam

[329] Bacharudin Jusuf Habibie, *Detik-Detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi*, (Jakarta: THC Mandiri, 2006), hlm. 161-175.

[330] Refly Harun, *Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi*, dalam Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas, Vol. II, No.1, Juni 2009, (Jakarta: Kerja Sama antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Universitas Andalas), hlm. 96-102.

[331] Penulis sarikan dari Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Modul IV: Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia), hlm. 13.

Pemilu 1999 ini dikenal istilah penggabungan suara atau *stembuss accord* untuk menentukan sisa kursi yang belum terbagi.[332]

Salah satu perbedaan dengan pemilu sebelumnya adalah bahwa penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan umum yang terdiri dari lima orang wakil pemerintah dan satu orang wakil dari masing-masing partai politik peserta pemilu yang bertanggunjawab kepada Presiden.[333] KPU kemudian membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang bertugas sebagai pelaksana KPU dalam menyelenggarakan pemilu. Dalam melaksanakan tugasnya, PPI selanjutnya membentuk Panitia Pemilihan Daerah (PPD) Tingkat I, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara di Tingkat Desa dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) di TPS (Tempat Pemungutran Suara). Dalam rangka mengawasi pelaksanaan pemilihan umum maka dibentuklah Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) yang dibentuk dari tingkat pusat sampai dengan tingkat kecamatan. Keanggotaan Panwaslu terdiri dari unsur hakim, unsur perguruan tinggi dan unsur masyarakat. Panwaslu bertugas untuk mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan umum, menyelesaikan semua sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu dan menindaklanjuti temuan, sengketa dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan kepada aparat penegak hukum. Selain Panwaslu, masyarakat juga diberi kebebasan untuk berpartisipasi melakukan pemantauan terhadap proses pemilu. Karena Pemilu Tahun 1999 adalah pemilu pertama

[332] Lili Romli, *Islam Yes Partai Islam Yes: Sejarah Perkembangan Partai-Partai Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 138.

[333] Pasal 8 Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

pasca reformasi, maka lembaga pemantau pemilu banyak tumbuh dimasyarakat seperti Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), UNFREL, Forum Rektor, JPPR, dan lain sebagainya. Daftar Pemilih pada Pemilu tahun 1999 menggunakan sistem stelsel aktif, yaitu masyarakat pemilih secara aktif mendaftarkan diri kepada petugas pendaftar pemilih yang dibentuk oleh KPPS dengan bukti KTP atau identitas lain yang sah.[334]

Pemilu selanjutnya dilaksanakan tahun 2004 dengan dasar hukum Undang-Undang No.12 Tahun 2003. Pada pemilu ini terdapat perubahan yang berarti karena telah terjadi amandemen UUD 1945 sehingga terdapat dua kali pemilu yaitu pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD,[335] serta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.[336] Pada pemilu legislatif terdapat lembaga negara baru yang dipilih secara langsung yaitu DPD yang merupakan wakil daerah provinsi yang memiliki kewenangan mengajukan dan membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta melakukan pengawasan terhadap undang-undang yang mengatur hal-hal tersebut.[337]

Pemilu 2004 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka untuk DPR dan DPRD sedangkan untuk DPD menggunakan sistem distrik berwakil banyak.[338] Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang dimaksud adalah

[334] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 231-274.
[335] Lihat Pasal 22 E UUD 1945.
[336] Lihat Pasal 6 A UUD 1945.
[337] Lihat Pasal 22 D UUD 1945.
[338] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 30-34.

bahwa perolehan kursi DPR dan DPRD berdasarkan perolehan suara partai politik di setiap daerah pemilihan dibagi dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). BPP[339] diperoleh dari jumlah total perolehan suara partai politik dibagi jumlah kursi di daerah pemilihan tersebut. Proses penetapan perolehan kursi terdiri dari dua tahapan, yaitu *pertama*, jika partai politik memperoleh suara sama atau lebih dari BPP maka partai politik tersebut mendapatkan satu kursi atau lebih dengan kemungkinan terdapat sisa suara. *Kedua*, apabila terdapat sisa kursi yang belum terbagi dalam penghitungan tahap pertama, maka sisa kursi tersebut dibagikan kepada Partai Politik Peserta Pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari Partai Politik Peserta Pemilu yang mempunyai sisa suara terbanyak. Penetapan calon terpilih dilakukan dengan cara memberikan kepada nama calon yang mencapai angka BPP dan apabila nama calon tidak mencapai angka BPP, penetapannya berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan, modifikasi daftar calon terbuka dalam sistem proporsiponal tersebut dapat dilihat dari surat suara yang digunakan dalam pemilu. Surat suara Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, memuat nomor dan tanda gambar partai politik peserta Pemilu dan calon untuk setiap daerah pemilihan. Hal ini sebagai konsekuensi dari gagasan bahwa anggota DPR harus dikenal secara lebih dekat oleh pemilih dengan cara menampilkan nama calon dalam surat suara sehingga pemilih dapat memilih calon yang akan mewakilinya walaupun tidak secara otomatis calon yang memperoleh suara terbanyak dapat terpilih. Daerah pemilihan

[339] BPP merupakan nilai kursi di satu daerah pemilihan. Angka BPP yang diperoleh di suatu wilayah dibagi dengan jumlah kursi yang tersedia. Lihat Ariyanto, *Mahfud MD Hakim Mbeling*, (Jakarta: Konpress, 2013), hlm. 90.

untuk anggota DPR terdiri dari Provinsi, untuk DPRD Provinsi terdiri dari kabupaten atau gabungan kabupaten sedangkan untuk DPRD Kabupaten/Kota terdiri dari kecamatan atau gabungan kecamatan yang setiap daerah pemilihan memiliki jatah jumlah kursi yang berbeda-beda sesuai dengan jumlah penduduk.[340]

Pendaftaran pemilih pada Pemilu 2004 dilaksanakan dengan menggunakan sistem stelsel pasif. Petugas pendaftaran pemilih secara aktif mendatangi kediaman pemilih dan/atau pemilih sendiri dapat secara aktif kepada petugas pendaftaran pemilih. Setiap pemilih yang telah didaftar oleh petugas pendaftaran pemilih diberikan tanda bukti pendaftaran untuk ditukarkan dengan kartu pemilih. Daftar pemilih setiap daerah pemilihan disimpan dan dipelihara oleh KPU untuk kemudian disusun menjadi daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap.[341]

Untuk Pemilihan anggota DPD menggunakan sistem distrik berwakil banyak yaitu setiap provinsi diwakili oleh empat orang yang dipilih langsung berdasarkan suara terbanyak. Dalam memilih anggota DPD tersebut, pemilih dapat menentukan langsung siapa calon yang akan mewakilinya karena dalam surat suara memuat tanda gambar dan nama calon yang bersangkutan.[342]

Penyelenggara Pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang keanggotannya mengalami perubahan dari Pemilu 1999, yaitu tidak lagi terdiri dari

---

[340] Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Modul IV: Pemilu di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 65. Lihat juga Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem sampai Elemen Teknis*, *Op.cit.*, hlm. 34-36.

[341] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 74-75.

[342] *Ibid.*, hlm. 31-34.

unsur pemerintah dan partai politik melainkan terdiri dari anggota masyarakat yang di seleksi oleh Presiden dan dipilih oleh DPR.[343]

Sistem pemilu tahun 2009 tidak mengalami perubahan mendasar hanya perubahan modifikasi dari daftar terbuka yaitu dengan merubah tata cara penetapan calon terpilih. Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.[344] Namun dalam perjalanan pelaksanaan pemilu, seiring dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi yang berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar,[345] maka ketentuan tata cara penetapan calon terpilih tersebut dibatalkan. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tata cara penetapan calon terpilih yang sesuai dengan asas kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 adalah sistem proporsional terbuka. Dalam sistem ini rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak. Ketentuan Pasal 214 dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi inkonstitusional karena bertentangan

[343] Mekanisme rekrutmen anggota KPU tersebut sebagai konsekuensi dari ketentuan UUD 1945 pasal 22E yaitu *"Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri"*. Lihat Ibnu Ticahyo, *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal, Op.cit.*, hlm. 53.

[344] Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[345] Lihat Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Total Media, 2007), hlm. 165-241.

dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.[346]

Perubahan selanjutnya yaitu tata cara pemberian suara yang mengakomodasi bentuk pemberian tanda selain mencoblos yaitu dengan mencentang, coret dan lain sebagainya.[347] Panwaslu yang pada pemilu sebelumnya bersifat sementara, kini ditetapkan sebagai lembaga pengawas pemilu yang bersifat permanen ditingkat pusat yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).[348] Selain itu perubahan penting lainnya adalah penyelesaian sengketa hasil pemilu diselesaikan melalui persidangan di Mahkamah Konstitusi yang merupakan lembaga pelaksana kekuasaan yang baru akibat amandemen UUD 1945.[349]

Penyusunan daftar pemilih juga mengalami perubahan karena tidak lagi diadakan pendaftaran pemilih melainkan menggunakan data dasar dari data kependudukan yang disediakan oleh pemerintah. KPU kemudian hanya melakukan pemutakhiran data pemilih untuk selanjutnya disusun menjadi daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap.[350] Akibat perubahan sistem penyusunan DPT inilah kemudian dalam pelaksanaanya muncul masalah yang serius terkait DPT yang tidak akurat yang mengakibatkan hilangnya sebagian hak pilih warga negara.

---

[346] Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap UUD 1945, hlm. 95-109.

[347] Peraturan KPU No.15 Tahun 2008 yang kemudian diubah dengan Peraturan KPU No.3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009.

[348] Pasal 70 Undang-Undang No.22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu.

[349] Mustafa Luthfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: UII Press, 2010), hlm. 36-37.

[350] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 73-78.

5. Pemilihan Umum dalam Islam

Di dalam sistem politik umat Islam di masa klasik, sirkulasi kekuasaan tidak ditentukan oleh Pemilu dengan prosedur-prosedur yang sangat ketat. Prinsip yang disediakan dalam prinsip Islam adalah *syura* (musyawarah).[351] *Syura* merupakan sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang digunakan sebagai prinsip yang harus digunakan sebagai prinsip yang ditegakkan di muka bumi. *Syura* adalah prinsip yang menegaskan bahwa sirkulasi kekuasaan dapat dibicarakan. Mengenai cara bermusyawarah, lembaga permusyawaratan yang perlu dibentuk, cara pengambilan keputusan, cara pelaksanaan putusan musyawarah, dan aspek tata laksana lainnya diserahkan kepada kelompok manusia bersangkutan untuk mengaturnya. Jadi sebagai prinsip, musyawarah adalah syariat. Pemahamannya termasuk di bidang fikih dan pengaturannya termasuk *siyasah syar'iah*.[352]

Dalam praktiknya, Nabi Muhammad SAW sering bermusyawah dengan sahabat-sahabatnya dalam banyak hal. Karena itulah, dalam praktik politik umat Islam, musyawarah yang telah menjadi prinsip bernegara diejewantahkan oleh para sahabatnya. Ada tiga periode besar dalam sejarah politik umat Islam. Periode pertama adalah periode sirkulasi kekuasaan para Al-Khulafa` Al-Rasyidun yang teratur. Sejak Khalifah Abu Bakar hingga Khalifah Ali Bin Abi Thalib, sirkulasi kekuasaan dilaksanakan secara musyawarah, meskipun tidak menggunakan sistem pemilu seperti

[351] QS. Al Syura/42:38 dan QS. Ali Imran/3:159.

[352] Ahmad Sukardja dan Ahmad Sudirman Abbas, *Demokrasi dalam Perspektif Islam*, (Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya dan Anglo Media, 2005), hlm. 1.

yang sekarang ini dipraktikkan. Pemilihan Khalifah Abu Bakar dalam sejarahnya dilakukan oleh golongan Muhajirin dab golongan Anshor di pertemuan Saqifah Bani Sa'idah. Khalifah Umar, Ustman, dan Ali juga dipilih berdasarkan musyawarah sahabat besar (*khibar al-shahabat*). Mereka adalah tokoh-tokoh yang dapat mewakili dan mendapat kepercayaan pada umumnya kaum Muslimin. Mereka dalam bahasa Al-Mawardi adalah *Ahlu Al-Ihtiyar*, *Ahlu Al Syura*.[353]

Periode kedua adalah sirkulasi kekuasaan yang turun temurun dalam sistem kerajaan Islam. Periode ini diejewantahkan dalam sistem pemerintahan Bani Ummayah, Abbasiyah, dan Utsmaniyah. Periode ketiga adalah sirkulasi kekuasaan di zaman sekarang yang beragam karena ada negara yang berbentuk kerajaan dan ada negara yang berbentuk Republik.[354]

Di dalam Fikih Siyasah, pemilihan yang paling banyak diperdebatkan adalah pemilihan kepala negara (khalifah). Dalam pemilihan khalifah Al-Maududi berpendapat bahwa kepala negara ditunjuk langsung oleh Allah SWT. Dicontohkan oleh Al-Maududi dengan Nabi Muhammad SAW yang menjadi kepala negara Islam yang pertama. Pendapat ini sebenarnya tidak tepat karena Nabi Muhammad SAW dipilih oleh pemuka masyarakat Madinah. Pemilihan kepala negara Islam yang pertama melalui

[353] Sebelum kaum musllimin hijrah ke Madinah, majelis syura terdiri dari pemuka-pemuka yang tergolong Al-Sabiqun Al-Awwalun (generasi paling awal). Sesudah hijrah, anggota majelis syura bertambah dengan pemuka dari golongan Anshor. Setelah Nabi wafat, anggota majelis syura bertambah dengan dua unsur lain, yaitu: 1). Mereka yang aktif dalam urusan-urusan umum dan dakwah. 2). Mereka yang mencapai derajat ketokohan dan kemasyhuran karena kedalaman dan penguasaan ilmu agama, terutama sumber utama dari ajaran Islam, yakni Al-Qur'an. Lihat Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 158-159.

[354] *Ibid.,* hlm. 159.

proses yang unik dan melalui proses yang panjang, yakni melalui hijrah Nabi ke Madinah hingga disepakatinya Piagam Madinah.[355] Bahkan, golongan Syiah yang lebih ekstrem lagi bahwa kepala negara ditunjuk langsung oleh Allah SWT dan Rasul-Nya. Menurut golongan Syiah, Allah SWT telah memerintahkan Nabi mengangkat dan menetapkan Ali bin Abi Thalib sebagai pemimpin umat Islam sepeninggal Nabi.[356] Dalam sejarah politik umat Islam, pemilihan kepala negara dilakukan secara berbeda-beda. Khalifah Abu Bakar dipilih oleh golongan Anshar dan Muhajirin. Ada yang berpendapat pemilihan ini menggunakan metode perwakilan yang sering disebut Ahlu Al-Halli Wa Al-'Aqd. Kalau dalam situasi sekarang, bisa disebut Dewan Perwakilan Rakyat, meskipun masih sebatas dua kelompok saja. Khalifah Umar bin Khattab dipilih atas wasiat Abu Bakar, Khalifah Utsman bin Affan dipilih melalui tim formatur yang terdiri dari sahabat-sahabat besar. Sedangkan Khalifah Ali dipilih oleh para sahabat menyusul peristiwa pemberontakan berdarah yang mengakibatkan tewasnya Khalifah Utsman. Semuanya ini terjadi pada masa Al-Khulafa' Al-Rasyidun. Setelah masa Khulafa' Al-Rasyidun berakhir, digantikan sistem kerajaan, maka sirkulasi kepemimpinan dilakukan secara turun temurun hingga berakhirnya kekuasaan Khilafah Islamiyah di Turki. Pada zaman modern ini, sirkulasi kepemimpinan dilaksanakan

[355] Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undsang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk,* (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 84.

[356] Kaum Syiah mencontohkan penunjukkan dan pembaitan Ali sebagai Khalifah dilakukan Nabi di Ghadir Khum, yakni daerah titik daerah persimpangan jalan menuju Madinah, Irak, Mesir, dan Yaman. Lihat Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fikih Siyasah: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam,* (Jakarta: Erlangga, 2008), hlm. 131.

secara bervariasi, ada negara yang berbentuk kerajaan dan ada yang berbentuk republik.[357]

Berdasarkan pengalaman sejarah politik umat Islam di masa klasik, ada prinsip yang menegaskan bahwa pemilihan kepala negara tidak dilakukan secara baku dalam satu sistem, melainkan diberikan kewenangannya kepada masyarakat Islam di zamannya untuk mengembangkan sistem pemilihan yang sesuai. Ini adalah masalah *Siyasah* yang terus berkembang.[358] Dalam Fikih *Siyasah*, sistem pemilu mana yang dipilih dan diterapkan di suatu negara sangatlah terbuka karena masalah ini termasuk ijtihad politik. Fikih *siyasah* tidak menerapkan secara baku sistem pemilu yang diselenggarakan oleh suatu negara. fikih *siyasah* memberi kelonggaran kepada suatu negara untuk menerapkan sistem pemilu yang dipandang bermaslahat bagi masyarakat dengan membawa asas-asas keadilan dalam berpolitik.[359]

[357] Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah, Op.cit.,* hlm. 160.
[358] *Ibid.,* hlm. 160.
[359] *Ibid.,* hlm. 168.

BAB III

Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 dan Implementasinya pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009

A. Perumusan Konsep Pemilihan Umum dalam Amandemen UUD 1945

Reformasi yang bergulir di Indonesia Tahun 1998, menuntut adanya demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara,[360] dan mendesak agar terwujudnya supremasi hukum.[361] Momentum tersebut menuntut berbagai agenda yang harus dilaksanakan dalam rangka memperbaiki kehidupan bernegara selama 32 tahun sebelumnya yang berjalan di bawah bayang-bayang kediktatoran rezim orde baru. Salah satu dari enam agenda reformasi adalah Amandemen UUD 1945.[362] Adapun enam agenda reformasi tersebut, adalah:[363]

1. Amandemen UUD 1945:
2. Penghapusan Dwi Fungsi ABRI;
3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, serta pemberantasan terhadap korupsi, kolusi dan nepotisme;
4. Desentralisasi yang adil dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah);
5. Mewujudkan kebebasan pers; dan
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

Diletakannya Amandemen UUD 1945 sebagai tuntutan pertama reformasi disebabkan karena UUD 1945 dinilai sebagai fundamen melanggengkan kekuasaan

---

[360] Muntoha, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*, (Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2010), hlm. 1.

[361] Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1994), hlm. 1.

[362] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2008), hlm. 196.

[363] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2004), hlm. 3-4.

otoriter sebelumnya (*excecutive heavy*), tidak cukup mengatur sistem *check and balances*, terdapat banyak ketentuan yang tidak jelas, terlalu banyak delegasi kepada undang-undang, beberapa muatan penjelasan UUD 1945 yang tidak konsisten dengan batang tubuh UUD 1945 dan terdapat banyak kekosongan hukum yang seharusnya diatur dalam UUD 1945.[364] Bahkan banyak kalangan berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia bermuara pada ketidak jelasan konsep yang dibangun UUD 1945 itu sendiri.[365]

Jika dilihat dari alasan normatif yang berkembang dalam perdebatan di tubuh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), latar belakang amandemen UUD 1945 disebutkan antara lain sebagai berikut:[366]

1) UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi yaitu MPR selaku pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat tidak terjadinya saling mengawasi dan mengimbangi *(check and balances)* pada institusi-institusi kenegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi pada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat;
2) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden), sehingga sistem ketatanegaraan dominan dikuasai oleh Presiden *(executive heavy)*. Akibatnya, pada Presiden terpusat dua kekuasaan sekaligus, yakni kekuasaan pemerintahan, dan kekuasaan legislasi karena Presiden memiliki kekuasaan membentuk undang-undang;
3) UUD 1945 terlalu banyak mengandung Pasal-Pasal yang fleksibel sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran;

---

[364] Jimly Asshiddiqie, *et.al, Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung: Sebuah Dokumen Historis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 7-14. Lihat juga Cornelis Lay, *Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, dalam Cornelis Lay, *et.al, Kajian Tidak Terbatas, Kajian atas Lembaga Kepresidenan RI*, (Yogyakarta: Pandega Media, 1997), hlm. 7.

[365] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 9.

[366] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, *Op.cit.*, hlm. 17.

4) UUD 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang; dan
5) Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara, belum cukup didukung dengan ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan masyarakat, penghormatan HAM, dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945.

Adapun tujuan amandemen UUD 1945 menurut kesepakatan fraksi-fraksi di MPR hasil Pemilihan Umum Tahun 1999 adalah:[367]

1. Meletakkan aturan dasar yang lebih kuat, tegas dan lengkap agar dapat lebih konsisten dalam mewujudkan cita-cita kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945;
2. Menyusun aturan dasar kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat yang demokratis, modern, dan religius untuk mendorong terwujudnya kehidupan kemasyarakatan;
3. Meletakkan aturan dasar jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat sesuai perkembangan paham demokrasi dan peradaban umat manusia;
4. Memberikan kepastian jaminan dan perlindungan hak asasi manusia Indonesia sesuai dengan perkembangan HAM dan peradaban umat manusia;
5. Merumuskan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* atau sistem kontrol dan keseimbangan yang lebih ketat dan transparan antara lembaga negara dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasikan perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman; dan
6. Memenuhi perkembangan aspirasi kebutuhan kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini, sekaligus mengakomodasikan kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.

Adapun cara yang ditempuh oleh MPR untuk mengamandemen UUD 1945 melalui kesepakatan fraksi-fraksi adalah:[368]

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
2. Tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan;
3. Tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensiil;

---

[367] Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Impilkasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 281.

[368] *Ibid.,* hlm. 281.

4. Penjelasan di dalam UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif di masukkan ke dalam pasal-pasal. Contohnya; Pasal 24 UUD 1945 tentang kekuasaan kehakiman. Di dalam kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka. Namun, hal-hal prinsip mengenai kekuasaan kehakiman justru ada dalam Penjelasan UUD 1945. Oleh karena itu**,** apa yang ditulis dalam UUD 1945 kemudian dimasukkan ke dalam pasal-pasal, seperti termuat pada pasal perubahan UUD 1945 menjadi Pasal 24-PasaI 24C; dan
5. Amandemen dilakukan dengan cara *addendum.* Artinya UUD 1945 yang belum diubah dan dengan adanya empat kali amandemen UUD 1945 tersebut merupakan satu kesatuan. Satu kesatuan karena yang diinginkan adalah tidak terpisahnya antara UUD 1945 yang asli dengan hasil amandemen pertama, kedua, ketiga dan keempat Semua itu diislahkan dalam satu tarikan nafas. Artinya setelah dilakukan empat kali amandemen, UUD 1945 mempunyai susunan sebagai berikut:
    a. Naskah asli;
    b. Amandemen Pertama UUD 1945;
    c. Amandemen Kedua UUD 1945;
    d. Amandemen Ketiga UUD 1945;
    e. Amandemen Kempat UUD 1945. Dengan demikian UUD 1945 terdiri dari pembukaan UUD 1945 dan pasal-pasal.

Oleh karena itu, urgensi pemilihan umum yang demokratis menjadi agenda dalam amandemen UUD 1945.[369] Pasca amandemen UUD 1945 ketentuan tentang pemilihan umum dimasukkan dalam bab tersendiri sebagai wujud dari Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945: *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar"*.[370]

Terhadap penafsiran substansi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa, ***pertama;*** rakyat merupakan sumber kekuasaan negara, rakyat pula yang secara langsung atau pun tidak langsung menjadi pengurus atau penyelenggara negara, dan pada akhirnya untuk kepentingan seluruh rakyat pulalah

[369] Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, (Jakarta: Grafitri Budi Utami, 2004) hlm. 51-151.

[370] Lodewijk Gultom, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia (Suatu Kajian dari Aspek Tugas dan Wewenangnya)*, (Bandung: Penerbit CV. Utomo, 2007), hlm. iii.

penyelenggaraan negara itu sesungguhnya dimaksudkan. Inilah yang tercermin dalam semboyan "*dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*". Bahkan, dapat dilengkapi lagi dengan tambahan bahwa dalam menyelenggarakan usaha-usaha kekuasaan negara itu, para penyelenggaranya harus menempatkan dirinya dekat, akrab, dan tidak berjarak dengan rakyat. Untuk itu, semboyannya dapat disempurnakan menjadi, "*dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat*". ***Kedua;*** kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat itu harus diselenggarakan menurut UUD 1945, oleh semua organ negara dan oleh semua pejabat negara menurut ketentuan yang diatur di dalam konstitusi. Prinsip inilah yang biasa dinamakan sebagai demokrasi konstitusional atau *constitutional democracy,* yaitu demokrasi yang berdasar atas hukum, bukan demokrasi tanpa aturan hukum. ***Ketiga;*** pelaku kedaulatan rakyat itu bukan hanya MPR, tetapi juga Presiden, DPR, DPD, dan bahkan lembaga-lembaga peradilan seperti MA dan MK. Hanya saja, ada lembaga yang mendapatkan mandat dan pendelegasian kekuasaan secara langsung melalui pemilihan umum seperti MPR, DPR, DPD, serta Presiden, dan ada pula yang mendapatkan kekuasaan melalui sistem perwakilan.[371]

Dalam mewujudkan kedaulatan rakyat adalah melalui pemiliham umum dan untuk mewujudkan pemilihan umum yang demokratis diperlukan sistem pemilu agar pemilihan umum tidak hanya sebagai perwujudan dari demokrasi prosedural, tetapi juga demokrasi yang substansial. Pasca amandemen UUD 1945 itu sendiri Penulis melihat ada perubahan sistem pemilu legislaif, pada pemilu 1999 menggunakan sistem

[371] Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 10-12.

proporsional dengan stelsel daftar, pada pemilu 2004 menggunakan sistem proporsional daftar terbuka asalkan memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP) dan pada pemilu 2009 menggunakan sistem proporsional daftar tertutup. Namun ketentuan yang mengatur sistem pemilu ini oleh MK dinyatakan inkonstitusional melalui Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008 karena bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan yang tertuang dalam UUD 1945 sehingga dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. MK dalam pertimbangannya menyarankan secara tidak langsung bahwa sistem pemilu yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan adalah "*daftar terbuka murni*".

Penulis ingin mengkaji perubahan sistem pemilu yang terjadi sampai saat ini dalam konteks penguatan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat apakah masih sesuai dengan *original intent* sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945, ataukah telah mengembang mengikuti dinamika dan konfigurasi politik. Dalam menjawab permasalahan ini, Penulis perlu mengkaji *original intent* UUD 1945 dari risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945. Tanpa melihat *original intent* Penulis akan sulit mengetahui sistem pemilu apa sebenarnya yang digagas oleh Pembuat UUD 1945.[372]

Pengertian *original intent* konstitusi sendiri menurut Sri Soemantri, adalah makna asli konstitusi yang berisi nilai-nilai luhur yang tercermin dalam pemikiran *founding fathers* yang terlibat secara langsung, maupun tidak langsung dalam

[372] Menurut Ronal Dworkin, dalam membaca naskah Undang-Undang Dasar harus dengan metode *moral reading,* yaitu: tidak boleh dibaca secara datar secara tekstual, melainkan harus dicari kandungan moral dan maknanya dari naskah atau risalah-risalah rapat pembentukan Undang-Undang Dasar. Lihat Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya,* (Yogyakarta: GENTA Publishing, 2009), hlm. 82.

perancangan konstitusi.[373] Sedangkan menurut Saldi Isra, *original intent* adalah rumusan asli tentang maksud dan tujuan si pembuat undang-undang membuat suatu norma dan peraturan perundang-undangan. Dalam *original intent* kita bisa melihat perumusan, penjelasan, perdebatan dan kompromi-kompromi politik pembuat undang-undang yang pastinya memiliki kepentingan yang berbeda-beda, sampai norma dan peraturan perundang-undangan disetujui dalam rapat paripurna, disahkan dan diundangkan.[374] Dalam hal ini Penulis lebih cenderung sependapat dengan pengertian *original intent* menurut Saldi Isra, karena yang Penulis teliti dan kaji adalah *original intent* ketika Pembuat UUD 1945 (MPR) mengamandemen UUD 1945 pada Tahun 1999-2002 bukan *original intent* ketika *founding fathers* membuat UUD 1945.

1. Prosedur Amandemen UUD 1945 (1999-2002)[375]

UUD 1945 (sebelum amandemen) mengatur amandemen konstitusinya dalam dua ketentuan, yaitu: *pertama,* kewenanangan MPR menetapkan UUD 1945,[376] dan *kedua,* ketentuan yang mengatur prosedur amandemen UUD 1945 yang terdiri dari persyaratan kuorum dan pengesahan amandemen.[377] Menurut Pasal 37 UUD 1945

---

[373] Kata pengantar Sri Soemantri, dalam Aidul Fitriciada Azhari, *UUD 1945 Sebagai Revolutie Grondwet: Tafsir Postkolonial Atas Gagasan-Gagasan Revolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia*, (Yogyakarta: Jalasutra, 2011), hlm. xiii.

[374] Hasil wawancara Penulis dengan Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Andalas, Prof. Dr. Saldi Isra, S.H, MPA di Kampus Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Cik Ditiro, No.1, Yogyakarta, Hari Sabtu, Tanggal 8 Desember 2012, Pukul 16.00 WIB.

[375] Dalam sub bab tentang Prosedur Amandemen UUD 1945 ini, Penulis hanya mengkaji Prosedur Amandemen UUD 1945 dalam Pasal 37 UUD 1945 (sebelum amandemen) dan TAP MPR No.II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

[376] Tedjo Soemarto, *Bentuk Negara Serta Implementasinya Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, dalam Padmo Wahjono (Ed), *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 27.

[377] Pasal 37 UUD 1945 (sebelum amandemen), Ayat (1): Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurangkurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat; (2): Setiap usul perubahan

(sebelum amandemen), sahnya amandemen UUD 1945 adalah apabila disetujui oleh 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir, yaitu 2/3 dari jumlah seluruh anggota MPR.[378] Jadi secara matematis hanya dibutuhkan suara 2/3 kali 2/3 kali seluruh jumlah anggota MPR, atau 4/9 atau 44,4% suara dari seluruh jumlah anggota MPR.[379] Oleh karena persyaratan amandemen UUD kurang dari 50% dari jumlah anggota MPR, dilihat dari sisi jumlah suara, cara demikian dianggap sebagai cara yang mudah (*flexible*).[380] Sungguhpun demikian jika dilihat dari sisi persyaratan kuorum sidang yang harus dihadiri (66,66%) dari seluruh jumlah anggota MPR, maka sebenarnya cara demikian

---

pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

Pasal 37 UUD 1945 (sebelum amandemen) tidak menjelaskan siapa yang dapat mengajukan amandemen UUD, untuk itu pengaturan lebih lanjut perihal amandemen UUD 1945 dapat dijumpai dalam TAP MPR No.I/MPR/1983 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab XIV, Pasal 104 sampai dengan Pasal 109. Yang menarik dalam TAP MPR itu adalah masuknya lembaga referendum sebagai bagian yang harus dilewati seandainya ada usul dari anggota MPR yang ingin meng amandemen UUD 1945, dan Pasal tentang prosedur amandemen konstitusi dalam TAP MPR No.I/MPR/1983 semakin diperkuat dengan dikeluarkannya TAP MPR No.IV/MPR/1983 dan Undang-Undang No.5 Tahun 1985 Tentang Referendum yang menetapkan bahwa sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 harus dilakukan referendum nasional untuk meminta pendapat rakyat yang disertai dengan persyaratan yang demikian sulit. Pada saat reformasi 1998 seiring dengan tuntutan reformasi yang menghendaki agar UUD 1945 diamandemen, Sidang Istimewa MPR tahun 1998 menerbitkan tiga ketetapan MPR, yaitu: *pertama*, TAP MPR No.VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan TAP MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum, *Kedua*, TAP MPR No.XIII/MPR/1998 Tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, dan *Ketiga*, TAP MPR No.XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia. TAP MPR No.VIII/MPR/1998 ini menjadi dasar MPR dalam melakukan amandemen UUD 1945. Penulis sarikan dari Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia: Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda*, (Jakarta: Media Prima Aksara, 2011), hlm. 285, dan Dikdik Baehaqi Arif, *Pendidikan Kewarganegaraan Civic Education (Untuk Tengah Semester Kedua)*, (Yogyakarta: FKIP Universitas Ahmad Dahlan, 2011), hlm. 14-15.

[378] Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2005), hlm. 83.

[379] Taufiqurrohman Syahuri, *Proses Perubahan Konstitusi (Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain)*, (Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 193.

[380] Mengenai cara amandemen konstitusi yang mudah (*flexible*) dan susah (*rigid)* dapat dilihat dalam buku: Muhammad Ridwan Indra, *UUD Sebagai Karya Manusia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1990), hlm. 32-33.

dapat dikatakan tergolong sulit karena kurang dari satu saja anggota MPR yang tidak hadir, kuorum dinyatakan tidak sah.[381]

Selanjutnya pelaksanaan cara amandemen konstitusi diatur dalam TAP MPR No.II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. TAP MPR ini sebenarnya bersifat umum sebagai pedoman MPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya termasuk melaksanakan amandemen UUD 1945. Dalam Pasal 29 TAP MPR ini diatur tingkatan pembicaraan untuk membahas materi-materi dalam rapat-rapat atau sidang MPR.[382] Tingkat pembicaraan itu adalah sebagai berikut:[383]

a. Tingkat Pertama: Pembahasan oleh Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP-MPR) terhadap bahan-bahan yang masuk. Hasil dari perubahan tersebut merupakan rancangan Ketetapan/Keputusan MPR sebagai bahan pokok pembicaraan tingkat II;
b. Tingkat II: Pembahasan oleh rapat paripurna MPR yang didahului oleh penjelasan Pimpinan dan dilanjutkan dengan Pandangan Umum Fraksi-Fraksi;
c. Tingkat III: Pembahasan oleh Komisi dan Panitia *Ad Hoc* (PAH-MPR) terhadap semua hasil pembicaraan tingkat I dan II. Hasil pembahasan pada tingkat III ini merupakan Ketetapan/Keputusan MPR;
d. Tingkat IV: Pengambilan keputusan oleh rapat paripurna MPR setelah mendengar laporan dari Pimpinan Komisi dan PAH-MPR dan bilamana perlu dengan kata terakhir dari fraksi-fraksi.

Dengan berpedoman kepada Pasal 37 UUD 1945, MPR untuk pertama kalinya melaksanakan kewenangannya mengamandemen UUD 1945. Amandemen UUD 1945

---

[381] Taufiqurrohman Syahuri, *Proses Perubahan Konstitusi (Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain), Op.cit.*, hlm. 194.

[382] *Ibid*, hlm. 194.

[383] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Hasil Sidang Umum MPR RI Tahun 1999,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002), hlm. 38.

ini terjadi pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.[384] Proses amandemen ini terjadi dengan urutan sebagai berikut:[385]

a. Pembahasan amandemen oleh BP-MPR dan Panitia *Ad Hoc* (PAH I). Dalam tahap ini PAH I menyertakan tim ahli yang terdiri dari para Guru Besar Hukum Tata Negara dan Ahli Politik dari Perguruan Tinggi Negeri maupun Swasta untuk didengar pandangan-pandangan mereka sehubungan amandemen UUD 1945;
b. Pandangan Umum Fraksi-Fraksi MPR dalam sidang paripurna MPR atas rancangan amandemen UUD hasil BP-MPR;
c. Hasil pembicaraan di Komisi A terhadap semua hasil pembicaraan pada tingkat I dan II. Hasil pembahasan pada tahap ini merupakan Ketetapan/Keputusan MPR mengenai *draft* amandemen UUD 1945. *Draft* amandemen UUD tersebut diajukan Komisi A dalam rapat paripurna sidang MPR;
d. Pendapat akhir fraksi-fraksi MPR atas rancangan amandemen UUD hasil Komisi A dan pengambilan keputusan atau pengesahan atas rancangan amandemen tersebut.

Pasal-Pasal dalam proses amandemen UUD 1945 yang Penulis teliti adalah Perumusan Pasal tentang Pemilihan Umum Anggota DPR; Pemilihan Umum Anggota DPD; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; Bab tentang Pemilu; dan Pemilihan Kepala Daerah.

2. Perumusan Pasal Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Amandemen UUD 1945

UUD 1945 sebelum perubahan, tidak secara langsung mengatur pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD. Untuk keanggotaan DPR, UUD 1945 mengatribusikannya kepada Undang-Undang, sebagaimana yang diperintahkan Pasal 19

[384] Firmansyah Arifin, *et.al, Hukum dan Kuasa Konstitusi*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2004), hlm. 15.

[385] Taufiqurrohman Syahuri, *Proses Perubahan Konstitusi (Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain), Op.cit.,* hlm. 195-196.

ayat (1), yang berbunyi: *Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.* Dalam hal keanggotaan DPRD bahkan sama sekali tidak diatur baik mengenai keberadaannya maupun tata cara pengisian jabatannya karena susunan pemerintahan daerah diatribusikan kepada undang-undang, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 18, yang berbunyi:

> Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Tidak diaturnya secara langsung pemilihan anggota MPR, DPR dan DPRD inilah yang dinilai oleh banyak elemen masyarakat sebagai salah satu kelemahan UUD 1945 yang kemudian dimanfaatkan pemerintahan orde baru untuk melanggengkan kekuasaan dengan cara menyusun suatu model pemilihan anggota MPR, DPR dan DPRD secara tidak demokratis, karena sebagian pengisian keanggotaannya tidak melalui mekanisme pemilu tetapi melalui pengangkatan. Dalam hal keanggotaan DPR, Undang-Undang No.16 Tahun 1969 menyatakan bahwa DPR terdiri dari partai politik yang dipilih melalui pemilu dan perwakilan dari TNI yang diangkat.[386] Dalam hal keanggotaan MPR, Undang-Undang No.16 Tahun 1969 juga dinyatakan bahwa

[386] Pasal 10 Undang-Undang No.16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berbunyi: *(*1) Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut dengan singkatan DPR. terdiri dari anggota-anggota: a) Golongan Politik; b) Golongan Karya.; 2) Pengisian keanggotaan DPR. dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan; 3) Jumlah anggota DPR. ditetapkan sebanyak 460 orang, terdiri atas 360 orang dipilih dalam pemilihan umum dan 100 orang diangkat. 4) Anggota DPR. yang diangkat dalam jumlah seperti tersebut dalam ayat (3), terdiri dari: a) Golongan Karya Angkatan Bersenjata yang pengangkatannya ditetapkan atas usul Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata dan diresmikan dengan Keputusan Presiden; b) Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata diangkat oleh Presiden baik atas usul organisasi yang bersangkutan maupun atas prakarsa Presiden; 5) Jumlah anggota Golongan Karya ABRI. dan Golongan Karya bukan ABRI yang dimaksud dalam ayat (4) ditetapkan oleh Presiden.

keanggotaan MPR terdiri dari Utusan Daerah yang dipilih oleh DPRD Tingkat I; Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya yang dipilih melalui Pemilu; dan Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata yang diangkat oleh Presiden. Jumlah anggota MPR yang diangkat adalah sepertiga dari seluruh anggota MPR.[387]

Alasan normatif pemerintah saat itu sebagaimana yang dijelaskan dalam Penjelasan UU No.16 Tahun 1969 bahwa pengisian dengan cara pengangkatan dimungkinkan oleh demokrasi Pancasila yang menghendaki ikut sertanya segala kekuatan representatif dalam lembaga perwakilan. Disamping itu, UUD 1945 sendiri juga tidak menentukan secara langsung tata cara pengisian keanggotaan lembaga perwakilan rakyat, dan atas dasar situasi dan kondisi saat itu maka pengangkatan memang harus dilakukan.[388]

Masalah pengisian jabatan anggota MPR, DPR dan DPRD dengan cara pengangkatan di atas menjadi salah satu bahan pembahasan yang harus mengalami perdebatan panjang selama proses amandemen UUD 1945. Perdebatan mengenai tata cara pengisian jabatan tersebut telah mengemuka sejak awal persidangan masa mandemen pertama tahun 1999. Dari pandangan fraksi-fraksi di awal rencana amandemen terlihat bahwa seluruh fraksi prinsipnya menyetujui bahwa semua lembaga perwakilan rakyat harus dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilu sehingga tidak ada lagi wakil rakyat yang diangkat.

[387] Pasal 1 Undang-Undang No.16 Tahun 1969.
[388] Penjelasan Angka 2 Undang-Undang No.16 Tahun 1969.

Sebelum amandemen UUD 1945, pengisian jabatan anggota DPR tidak disebutkan secara langsung dalam UUD 1945, kecuali diserahkan kepada Undang-Undang, sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 19 UUD 1945 sebelum amandemen, yaitu:

1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang;
2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Setelah amandemen kedua UUD 1945, pengisian jabatan anggota DPR kemudian disebutkan secara tegas dengan menambah satu ayat dalam Pasal 19 UUD 1945 sehingga secara keseluruhan bunyi Pasal 19 UUD 1945 menjadi:

1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum;
2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang;
3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Pandangan tentang perlunya penegasan secara langsung pengisian anggota DPR melalui Pemilu telah mengemuka di dalam rapat-rapat BP MPR pada masa Perubahan Pertama. Hampir semua fraksi mengusulkan upaya penegasan tersebut. Fraksi yang pertama kali menyampaikan adalah Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB) yang diwakili Hamdan Zoelva yang menyatakan: "*...kemudian mengenai Dewan Perwakilan Rakyat, perlu kita pertegas disana, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat itu, anggotanya dipilih langsung oleh rakyat, dalam suatu pemilihan umum*".[389]

Dalam kesempatan yang sama juga disampaikan oleh Fraksi Utusan Golongan (F-UG) yang diwakili Valina Singka Subekti yang menyampaikan: "*Pertama adalah*

[389] Risalah Rapat Ke-1 PAH III BP MPR RI, 7 Oktober 1999, hlm. 37, dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 2* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 460.

semangat mengatakan bahwa semua anggota DPR itu harus dipilih lewat pemilihan umum. Itu mesti terakomodir di dalam pasal di sini. Kemudian dilanjutkan Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB) yang diwakili Gergorius Seto Harianto yang menyampaikan: *"...dalam Pasal 19 ini memang harus ditegaskan setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat harus dipilih melalui pemilihan umum"*.[390]

Pendapat lain juga disampaikan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB) yang diwakili Khofifah Indar Parawansa yang menyatakan:*...seperti yang kemarin juga sudah kita bicarakan. Anggota DPR dipilih melalui Pemilu sehingga tidak ada lagi anggota DPR yang diangkat.*[391] Kemudian, Hatta Rajasa mewakili Fraksi Reformasi juga ikut menegaskan: *kemudian, pada ayat (4)-nya anggota-anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Pelaksanaannya diatur oleh undang-undang.*[392]

Dilanjutkan oleh Anthonius Rahail dari Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI) yang juga menginginkan penegasan anggota DPR melalui Pemilu: *"...sama dengan teman-teman yang terdahulu, setiap anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum"*. Kemudian ditambahkan oleh Andi Mattalatta dari Fraksi Partai GOLKAR (F-PG): *"Ayat (2) penegasan bahwa seluruh anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum"*. Dilanjutkan Fraksi PDI Perjuangan yang diwakili Frans F.H. Matrutty: *"...kami*

[390] Risalah Rapat Ke-3 PAH III BP MPR RI, 9 Oktober 1999, dalam *Ibid.,* hlm. 462-463.
[391] *Ibid.,* hlm. 462-463.
[392] *Ibid.,* hlm. 465.

mengusulkan sebagai berikut Pasal 19 ayat (1) anggota DPR itu dipilih dalam suatu pemilihan umum".[393]

Memasuki persidangan pada masa perubahan kedua, kesepakatan perlunya penegasan anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum semakin menguat. Asnawi Latief dari Fraksi Perserikatan Daulatul Ummat (F-PDU) ikut mengusulkan dengan menambahkan periodisasi pemilu, seperti yang dinyatakannya: "*seluruh anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pemilihan umum yang diadakan sekali dalam lima tahun"*.[394]

F-PDI Perjuangan melalui Pataniari Siahaan juga memberikan tambahan untuk memasukkan asas-asas pemilu, hak suara dan daerah pemilihannya, seperti yang dinyatakannya:[395]

> ...menyatakan bahwa seluruh anggota DPR dipilih dalam pemilihan umum yang langsung, umum, bebas dan rahasia serta jujur dan adil atas dasar satu orang satu suara. Karena di depan hukum setiap warga negara mempunyai hak yang sama dimanapun dia berada. Daerah pemilihannya adalah daerah tingkat I Provinsi.

Pada kesempatan yang sama, Theo L. Sambuaga dari F-PG juga memberikan pandangan langsung ke dalam suatu rumusan pasal, yang berbunyi: "*Pasal 19 ayat (1): DPR berkedudukan di Ibukota Negara dan anggotanya dipilh oleh rakyat melalui pemilihan umum yang diselenggarakan lima tahun sekali"*.[396]

Sementara itu Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) yang diwakili oleh Ali Hardi Kiai demak juga memberikan rumusan dengan tambahan periodisasi pemilu

---

[393] *Ibid.,* hlm. 467.
[394] *Ibid.,* hlm. 548.
[395] Risalah Rapat Ke-37 PAH I BP MPR, 30 Mei 2000, dalam *Ibid.,* hlm. 565.
[396] *Ibid*., hlm. 568.

disertai sikap untuk tidak lagi terjebak pada pilihan atas sistem-sistem pemilu, seperti yangdinyatakannya:[397]

> ...anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui Pemilu yan diadakan setiap lima tahun sekali yang diatur dengan undang-undang. Disini kami tidak melakukan pembahasan lagi tentang pemilu yang bagaimana yang akan menghasilkan DPR itu?. Apalagi dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah yang kalau kita kaitkan dengan sistem Pemilu proporsional ataupun distrik tentu yang lebih cocok distrik adalah Dewan Perwakilan Daerah. Kalau Dewan Perwakilan Daerah sudah distrik, mungkin DPR lebih cocok proporsional. Kenyataanya di negara-negara di dunia ini banyak negara yang menggunakan sistem proporsional, banyak negara yang menggunakan sistem gabungan, tetapi ternyata semua negara berjalan baik. Jadi berarti jalannya pemerintahan dan kehidupan demokrasi di negara itu bukannya ditentukan oleh sistem tetapi juga tumbuh oleh "*the man*".

Tentang wacana sistem pemilu bagi anggota DPR yang disampaikan F-PPP direspon F-PKB dengan tawaran kepada sistem distrik, seperti yang disampaikan K.H. Yusuf Muhammad yang menyatakan:[398]

> Pemilihan anggota DPR kami usulkan didasarkan pada distrik yang ditetapkan dengan undang-undang, dan distrik ini memang harus diatur sedemikian rupa dan mungkin dalam pelaksanaannya bisa saja beberapa kabupaten karena jumlah rakyatya yang kecil menjadi satu distrik dan kemudian ada satu kabupaten yang karena besar jumlahnya menjadi beberapa distrik. Kekhawatiran terhadap representasi, saya kira bisa diatasi melalui DPD yang itu jelas-jelas mewakili ruang atau mewakili wilayah. Jadi akan ada titik temu dari keadilan yang kita harapkan sebagai representasi itu.

Fraksi Reformasi yang diwakili A.M. Luthfi lebih memilih mengikuti F-PG dengan memberikan rumusan konkret perubahan pasal berbunyi: "*Pasal 19, anggota DPR dipilih seluruhnya dalam pemilihan umum*". Begitu pula dengan F-PBB juga memberikan rumusan pasal dengan tambahan penyebutan jumlah anggota DPR, seperti yang disampaikan Hamdan Zoelva: "*...anggota Dewan Perwakilan Rakyat berjumlah*

[397] *Ibid.,* hlm. 570-571.
[398] *Ibid.,* hlm. 573.

500 orang yang dipilih melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil".[399]

Sementara F-PDU yang diwakili Asnawi Latief memberikan rumusan Pasal tidak dengan cara menambah ayat, tetapi lebih memilih merubah Pasal 19 ayat (1) yang sudah ada, dengan bunyi rumusan: "*Susunan, kedudukan dan keanggotaan DPR yang dipilih langsung oleh rakyat selanjutnya diatur dengan Undang-Undang"*. Sementara Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB) sama dengan fraksi-fraksi lain, lebih memilih tambahan ayat: "*...dalam Pasal 19 ini kami usulkan penambahan satu ayat bahwa: Dewan Perwakilan Rakyat harus dipilih melalui pemilihan umum"*.[400]

Dari berbagai usulan rumusan tersebut kemudian PAH I BP MPR menghasilkan rumusan baru Pasal 19, (bersama dengan rumusan Pasal 20A, Pasal 22A dan Pasal 22B). Khusus Pasal 19, akhirnya disepakati penegasan anggota DPR dipilih melalui pemilu diletakkan ke dalam ayat tersendiri, yaitu di ayat (1) yang berbunyi: "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum"*. Sehingga Pasal 19 yang awalnya hanya dua ayat menjadi tiga ayat, dengan bunyi keseluruhan:

1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum;
2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang;
3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Rumusan ini disampaikan kepada BP MPR dan disahkan sebagai hasil kerja BP MPR di dalam Rapat ke-7 BP MPR pada 2 Agustus 2000. Kemudian rumusan yang

[399] *Ibid*,. hlm. 574-575.
[400] *Ibid.*, hlm. 576-577.

telah menjadi rumusan BP MPR ini disahkan pada Rapat Paripurna ke-8 ST MPR 2000 pada tanggal 15 Agustus 2000.[401]

Setelah penulis mempelajari *original intent* UUD 1945 dari risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945, Penulis berkesimpulan Sistem pemilu yang ada dalam Pasal 19 Ayat (1) UUD 1945 tidak menyebutkan secara langsung sistem Pemilu apa yang dianut dalam Pemilihan Anggota DPR dan DPRD. Namun di dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa peserta pemilu anggota DPR dan DPRD adalah partai politik. Kepesertaan dalam pemilu yang hanya diikuti oleh partai politik (non perseorangan) dalam peta Pemilu hanya ada dalam sistem perwakilan proporsional dengan stelsel daftar. Akan tetapi dalam *original intent* amandemen UUD 1945, MPR tidak menyebutkan sistem pemilu apa yang dianut oleh UUD 1945. Oleh sebab itu, berdasarkan risalah-risalah rapat amandemen UUD 1945 yang Penulis pelajari, Penulis berkesimpulan bahwa sistem pemilu untuk anggota DPR dan DPRD ditetapkan MPR adalah **membuka *legal system* dan atas dasar pertimbangan itulah sistem pemilu setiap periodenya berganti mengikuti dinamika dan konfigurasi politik masyarakat sehingga pengaturannya diserahkan kepada undang-undang organik tentang pemilihan umum yang dibuat oleh DPR.**

3. Perumusan Pasal Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam Amandemen UUD 1945

Gagasan tentang pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berawal dari kesepakatan bersama seluruh fraksi untuk mempertahankan keberadaan Utusan Daerah,

[401] *Ibid.,* hlm. 612.

namun dengan syarat harus dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi dipilih oleh DPRD Tingkat I. Fraksi-fraksi yang sepakat diantaranya F-PDI Perjuangan,[402] F-PKB,[403] F-PBB,[404] dan F-UG.[405] Syarat lainnya ditambahkan oleh F-PDU bahwa Utusan Daerah juga tidak boleh lagi berafiliasi dengan partai politik atau kekuatan politik tertentu seperti Pemilu 1999.[406]

Dari semua fraksi, hanya F-TNI/Polri yang menginginkan Utusan Daerah dihapus. Alasan yang digunakan F-TNI/Polri, jika keberadaan Utusan Daerah dipertahankan walaupun mekanismenya diubah dengan cara dipilih langsung oleh rakyat, justru akan menyebabkan terjadinya perwakilan ganda di MPR, sebab Utusan Daerah yang mewakili daerah pada dasarnya juga mewakili rakyat. Namun sikap Fraksi TNI/Polri hanya mengemuka di sidang awal ketika fraksi-fraksi diberikan kesempatan untuk mengemukakan pandangan umumnya tentang materi-materi amandemen UUD 1945.[407]

---

[402] Persetujuan F-PDI Perjuangan dapat dilihat dari pendapat Aberson Marle Sihaloho yang menyatakan: *"...Di dalam Pasal 2 ayat (1) ini ditegaskan bahwa utusan daerah itu harus dipilih oleh rakyat langsung di daerahnya masing-masing. Jadi bukan dipilih oleh DPRD Tingkat I tapi langsung orangnya yang dipilih"*. Risalah Rapat ke-1 PAH III MPR RI, 7 Oktober 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 40.

[403] Persetujuan F-PKB dapat dilihat dari pendapat Khofifah Indar Parawansa yang menyatakan: "*PKB mengusulkan bahwa seluruh anggota MPR dipilih: DPR-nya melalui pemilu kemudian utusan daerah-nya dipilih bersamaan dengan pemilihan anggota DPR di masing-masing Daerah Tingat I, jumlahnya tiga orang utusan".*, dalam *Ibid.*, hlm. 42.

[404] Persetujuan F-PBB dapat dilihat dari pendapat Hamdan Zoelva yang menyatakan: "*…mengenai utusan daerah, kami juga setuju. Tadi sudah disampaikan oleh beberapa teman yang lain itu perlu dipilih langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing dalam suatu pemilihan khusus yang dilakukan untuk itu".*, dalam *Ibid.*, hlm. 43.

[405] Persetujuan F-UG dapat dilihat dari pendapat Valina Singka Subekti yang menyatakan: "*Sementara Utusan Daerah itu akan tetap dipertahankan tetapi mungkin jumlah dan mekanismenya ditentukan"*. Risalah Rapat ke-2 PAH III BP MPR, 8 Oktober 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 44.

[406] Usulan ini disampaikan oleh Asnawi Latief, yang menyatakan: *"Utusan Daerah adalah utusan yang mewakili daerah, bukan utusan yang berafiliasi pada partai politik atau kekuatan politik tertentu"*. Lihat Risalah Rapat ke-3 PAH I MPR, 6 Desember 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 49.

[407] Pendapat F-TNI/Polri ini disampaikan oleh juru bicaranya Hendi Tjaswadi yang menyatakan: "*Mengenai Utusan Daerah kami sependapat bisa dihapus karena Utusan Daerah mewakili daerah*

Beberapa alasan mendasar dipertahankannya Utusan Daerah oleh fraksi-fraksi diantaranya menyangkut upaya penguatan persatuan bangsa dan penguatan parlemen melalui sistem bikameral. Salah satu fraksi tersebut adalah F-PKB. Menurut F-PKB, Utusan Daerah akan menjadi sangat penting keberadaannya jika nantinya sistem pemilu untuk anggota DPR menggunakan sistem distrik. Sebab dengan sistem pemilu demikian, setiap anggota DPR nantinya hanya akan berkosentrasi pada distriknya masing-masing. Disinilah kemudian Utusan Daerah mengambil peran sebagai jembatan solidaritas antar daerah.[408]

Sementara Valina Singka Subekti dari F-UG adalah fraksi yang pertama kali menggagas perlunya memperkuat keberadaan Utusan Daerah menjadi lembaga parlemen yang berdampingan dengan DPR sehingga parlemen Indonesia akan lebih representatif dengan sistem bikameral. Dengan mencontohkan parlemen Amerika Serikat, Valina menginginkan nantinya Utusan Daerah menjadi kamar yang mewakili aspirasi daerah.[409]

---

sedangkan daerah juga mewakili rakyat sehingga ada duplikasi antara yang dipilih oleh pemilihan umum dan utusan daerah sehingga Utusan Daerah bisa dihapus"., dalam *Ibid.*, hlm. 45.

[408] Pendapat F-PKB ini disampaikan oleh Khofifah Indar Parawansa yang menyatakan: "*Utusan daerah, menurut PKB, masih diperlukan kaerna kecenderungan penguatan otonomi daerah, sehingga sangat mungkin ketika sistem pemilu yang kita sepakati nanti menggunakan sistem distrik, maka masing-masing anggota DPR lebih memperhatikan kepada pembinaan distriknya. Oleh karena itu, untuk menjaga soliditas negara kesatuan, maka utusan daerah dianggap masih pelru karena mereka akan berkonsentrasi pada aspirasi daerahnya masingmasing"*. Lihat Risalah Rapat ke-1 PAH III MPR RI, 7 Oktober 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 42

[409] Valina Singka Subekti menyatakan: "*Utusan Daerah seperti di Amerika adalah senat, sementara DPR itu adalah House of Representative. Mungkin, saya tidak tahu, kita tidak menganut bikameral. Tetapi mungkin akan lebih sehat nanti di dalam prakteknya kalau kemudian nanti MPR itu ada dua kamar; MPR yang anggota DPR dan MPR anggota yang dari UD, sehingga UD ini nanti betul-betul bisa mewakili aspirasi daerahnya"*. Lihat Risalah Rapat ke-2 PAH III MPR RI, 8 Oktober 1999, dalam *Ibid.*,. hlm. 44.

Wacana bikameralisme yang dibawa oleh F-UG dalam perkembangan pembahasan berikutnya, ditangkap oleh F-PDKB. Fraksi tersebut kemudian menggagas perubahan nama dari Utusan Daerah menjadi Dewan Utusan Daerah (DUD). Dengan adanya lembaga baru (DUD), penyaluran aspirasi daerah-daerah semakin terbuka. Terlebih di tengah semangat otonomi daerah yang seluas-luasnya, keberadaan DUD diharapkan dapat menjaga dan memelihara integrasi bangsa.[410]

Gagasan F-PDKB tersebut ikut disetujui oleh F-PBB. Namun F-PBB sedikit mengkoreksi untuk mengubah istilah DUD dengan nama Dewan Daerah (DD). Sebab menurut Hamdan Zoelva mewakili F-PBB penyebutan DUD dinilai kurang tepat karena istilah utusan daerah dengan wakil daerah berbeda. Utusan daerah berangkat karena diutus, sedangkan istilah wakil berangkat karena dipilih. Sehingga diusulkan untuk mengganti istilah DUD menjadi DD. Dengan demikian rumusan keanggotaan MPR di dalam Pasal 2 ayat (1) terdiri dari DPR dan DD.[411]

Mengenai wacana Utusan Daerah dipilih langsung, menurut Ismail Sunny (sebagai salah satu ahli hukum tata Negara yang diundang) sebenarnya telah diusulkannya 32 tahun yang lalu pada saat ia menjadi anggota DPR-GR dari GOLKAR,

---

[410] Sebagaimana yang diutarakan Gregorius Seto Harianto mewakili F-PDKB: *"Kami mengusulkan, pertama, pada Pasal 2 ayat (1) sesuai dengan usulan kemarin rumusannya: "MPR terdiri atas anggota-anggota DPR dan DUD, yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur dengan Undang-Undang". Penjelasannya DUD ini merupakan wahana bagi Utusan Daerah yang kita akan hapuskan yang dipilih melalui pemilihan umum secara khusus menyalurkan aspirasi daerah. Apalagi, kalau kita lihat bahwa pada masa depan otonomi yang seluas-luasnya akan diberikan. Maka, untuk mencegah adanya disintegrasi bangsa, perlu dibentuk DUD yang merupakan bagian dari MPR"*. Lihat Risalah Rapat ke-1 PAH III MPR RI, 7 Oktober 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 45

[411] Seperti yang dinyatakan Hamdan Zoelva: "*Kami mengusulkan Majelis ini (MPR) terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan wakil daerah, bisa kita namakan Dewan Daerah. Akan tetapi, kami tidak setuju apa yang disampaikan F-PDKB tadi tentang utusan daerah. Istilah utusan daerah dengan wakil daerah ini berbeda. Utusan daerah kan diutus, jadi tidak melalui pemilihan, sedangkan wakil ini adalah melalui pemilihan. Jadi, kita pertegas istilahnya wakil daerah bukan utusan daerah"*., dalam *Ibid.*, hlm. 46.

namun usulannya ditolak oleh Oemar Seno Aji karena dikhawatirkan akan membawa Indonesia menjadi negara federal, karena dengan dipilihnya utusan daerah akan melahirkan para senator. Padahal menurut Ismail Sunny, utusan daerah tersebut tidak harus memakai istilah senator, bisa memakai istilah lain, dan di dalam Rapat PAH I BP MPR, Ismail Sunny kemudian menawarkan istilah baru untuk menggantikan utusan daerah, yaitu: Dewan Perwakilan Daerah (DPD).[412]

Menanggapi wacana bikameral, F-PDI Perjuangan walaupun setuju dengan pembentukan DPD, namun kedudukan DPD terhadap DPR nantinya tidak dapat disejajarkan seperti model bikameral pada umumnya. Alasannya karena DPD keberadaannya hanyalah sebagai pelengkap, karena semua daerah pada dasarnya telah terwakili di DPR yang mewakili seluruh rakyat di daerah. Oleh karena itu, utusan daerah sebagai pelengkap, nantinya hanya sebatas berbicara mengenai hal-hal yang menjadi persoalan di daerahnya masing-masing, sehingga tidak sejajar dengan DPR.[413]

---

[412] Ismail Sunny menyatakan: "*Kita menginginkan yang ditolak 32 tahun lalu suruh saya supaya utusan daerah itu kita jadikan senat. Bukan senat sebenarnya tetapi dipilih juga oleh rakyat. Sekarang kita minta terserah kepada saudara-saudara di PAH I itu namanya Dewan Perwakilan Daerah, tapi dipilih di daerah. ...Tapi pendapat saya soal utusan daerah, sewaktu menjadi anggota GOLKAR di DPR-GR, itu ditolak oleh Oemar Seno Aji yang ahli hukum pidana. "Kalau begitu... kita akan menjadi negara federal karena mempunyai senator-senator". Saya tidak namakan senator tapi kita kan bisa lain. Nah jadi sistem kita itu tidak teguh penuh presidensiil, dan tidak penuh parlementer ya".* Lihat Risalah Rapat ke-7 PAH I BP MPR, 13 Desember 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 57.

[413] Pendapat F-PDI Perjuangan ini disampaikan oleh Aberson yang menyatakan: "*...kami memang ada rumusan, masih berdiskusi dengan teman-teman karena ada yang mengusulkan supaya anggota DPR itu sejajar dengan utusan daerah. Sepertinya tidak. Karena di dalam Pasal 2 ayat (1) yang asli dikatakan bahwa utusan daerah dan golongan hanya penambah karena pada hakekatnya, seorang anggota DPR itu harus mewakili seluruh rakyat, seluruh daerah, dan seluruh golongan, tapi, agar benar-benar, itu di dalam penjelasannya, MPR itu merupakan penjelmaan seluruh rakyat, maka ditambahkanlah utusan daerah dan utusan golongan....sebagai penambah, utusan daerah itu hanya berbicara mengenai hal di daerahnya. Hal itu karena dia tidak mewakili daerah yang lain".* Lihat Risalah Rapat ke-2 PAH III BP MPR, 8 Oktober 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 48.

Dalam bahasa yang lain, pendapat F-PDI Perjuangan tersebut senada dengan pendapat Dahlan Ranuwiharjo sebagai pakar yang diundang oleh PAH I BP MPR, menurutnya keberadaan Utusan Daerah sebagai penyeimbang atas keberadaan perwakilan politik yang bisa jadi kurang memperhatikan kepentingan daerah, sehingga untuk itulah utusan daerah dibentuk. Dan keberadaan utusan daerah itu sendiri tidak berarti harus diartikan bikameral. Suatu parlemen bisa dinyatakan bikameral jika kedudukan keduanya sama atau sederajat.[414] Namun F-KKI di kesempatan berbeda memiliki pendapat lain, seharusnya jika Dewan Perwakilan Daerah dan DPR sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat, maka bobot institusionalnya harus sama-sama terjamin pada posisi fungsionalnya, sehingga tidak patut jika Perwakilan Daerah hanya menjadi sekedar pelengkap bagi lainnya.[415]

F-PPP juga mendukung dibentuknya DPD sebagai lembaga parlemen baru, namun tidak dengan alasan penguatan parlemen melalui bikameralisme, melainkan dengan pendekatan konstitusional dengan mengutip Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang mengamanatkan kepada pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, yang kemudian

---

[414] Pendapat Dahlan Ranuwihardjo ini dinyatakan di dalam Rapat ke-7 PAH I BP MPR tanggal 13 Desember 1999. Dahlan menyatakan: "*Nah, daerah juga dasar pemikirannya begitu. Kalau saja DPR itu karena merupakan perwakilan politik kurang memperhatikan kepentingan daerah. Jadi diadakan utusan daerah, tapi ini tidak berarti lalu bikameral. Kalau bikameral itu dua-duanya kedudukan sama atau sederajat. MPR itu diatasnya DPR"*. Lihat Risalah Rapat ke-7 PAH I BP MPR tanggal 13 Desember 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 55.

[415] Pendapat F-KKI ini disampaikan oleh S. Massardy Kaphat yang menyatakan: "*...bila anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat, maka bobot institusionalnya harus terjamin pada posisi fungsionalnya, sama-sama dipilih oleh rakyat, maka yang satu tidak patut kalau hanya menjadi sekedar pelengkap bagi yang lainnya"*. Lihat Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 4 November 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 116.

ditafsirkan bahwa semua lembaga negara harus benar-benar perwujudan seluruh rakyat yang tercermin dari hasil pemilu, baik representasi partai politik maupun maupun representasi daerah.[416]

Sementara F-PG cukup menyadari bahwa keberadaan DPD sebagai kamar baru nantinya memang akan membawa parlemen Indonesia kepada sistem bikameral. Namun menurut F-PG, sistem bikameral tersebut sebenarnya tidak bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945. Justru keberadaan DPD adalah untuk menegaskan prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat melalui penguatan *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara yang mendapatkan kepercayaan dari rakyat. Jika bikameral selama ini diidentikkan dengan negara federal menurut F-PG kurang tepat, karena banyak negara-negara kesatuan yang memiliki parlemen dengan dua kamar.[417]

---

[416] Pendapat F-PPP ini disampaikan oleh M. Tahir Saimima: "*Alinea keempat mengamanatkan kepada pemerintah negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah daerah Indonesia. Amanat ini menegaskan atas seluruh penyelenggaraan negara, khususnya, lembaga yang dipilih berdasarkan kedaulatan rakyat benar-benar perwujudan rayat seperti tercermin dalam hasil pemilihan umum untuk wakil-wakil partai politik maupun wakil-wakil daerah yang majemuk... inilah dasar berpikir kenapa Fraksi Partai Persatuan Pembangunan mendukung pembentukan Dewan Perwakilan Dareah mendampingi Dewan Perwakilan Rakyat.* Lihat Risalah Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 8 November 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 121.

[417] Pendapat F-PG ini disampaikan oleh Theo L. Sambuaga: *Dengan membangun sistem perwakilan yang MPR terdiri dari dua dewan atau dua kamar tersebut kami tidak melihat disini ada hal-hal, baik secara implisit maupun secara langsung maupun tidak langsung, tidak sesuai dengan pembukaan UUD 1945. Dengan sistem perwakilan disini kami tidak melihat ada hal-hal yang tidak sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dan prinsip musyawarah dan prinsip mufakat. Tapi yang ingin ditonjolkan dengan membangun sistem perwakilan dengan dua badan dewan seperti ini adalah prinsip demokratisasi, transparansi, checks and balances dan kedaulatan rakyat dilaksanakan sebaik-baiknya oleh lembaga-lembaga yang mendapat kepercayaan oleh rakyat....mungkin ada yang mengatakan bahwa sistem perwakilan dengan dua badan atau dua kamar itu hanya ada di negara yang menyangkut susunan pemerintahan federal. Hal tersebut sebenarnya tidak benar karena dalam kenyataannya berlangsung adalah banyak negara dengan susunan pemerintahan unitaris atau prinsip negara kesatuan juga melaksanakan sistem perwakilan dengan prinsip dua kamar. Untuk menyebut beberapa contoh: Inggris Negara kesautan dengan sistem dua kamar, Jepang negara kesatuan dengan sistem dua kamar, Belanda negara kesatuan dengan prinsip dua kamar, Filipina negara kesatuan dengan prinsip dua kamar dan beberapa contoh lainnya yang dapat disebutkan secara langsung disini.* Lihat Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid*,. hlm. 90.

Pandangan F-PG ini kembali ditegaskan pada masa sidang amandemen ketiga dengan pendapat akhir bahwa sistem parlemen yang baik yang dapat menjamin prinsip kedaulatan rakyat dan mencerminkan keberagaman adalah sistem dua kamar (bikameral) yang terdiri dari DPR dan DPD yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat.[418] Pendapat F-PG tersebut diperkuat oleh F-PKB yang juga berharap agar parlemen bikameral yang terdiri dari DPR dan DPD akan melahirkan keseimbangan berdasarkan kesamaan legitimasi.[419]

Dalam hal keanggotaan DPD, beberapa fraksi sempat mengalami perbedaan pendapat dan perdebatan. Usulan mengenai komposisi tersebut pertama kali dilontarkan oleh F-PDKB yang menghendaki agar keanggotaan DPD diisi oleh wakil kabupaten/kota dengan jumlah satu wakil dari masing-masing kabupaten/kota.[420] Sementara Afan Gaffar (Guru Besar Ilmu Politik UGM) menyarankan agar komposisi

---

[418] Pendapat F-PG berikutnya disampaikan oleh Baiq Isvie Rufaeda: "*Sistem parlemen yang baik yang sungguh-sungguh dapat menjamin prinsip kedaulatan rakyat dan menjamin adanya kekhawatiran yang merata dan mencerminkan keberagaman adalah sistem dua kamar yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat*". Lihat Risalah Rapat Paripurna ke-5 (lanjutan) Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 4 November 2001, dalam *Ibid.,* hlm. 118. Kemudian diperkuat oleh anggota F-PG lainnya yaitu T.M. Nurlif yang menyatakan: "*Paham kedaulatan rakyat diejawantahkan dalam sistem perwakilan dua kamar, yaitu: Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dengan demikian, sistem perwakilan selain mewakili rakyat juga menjangkau aspirasi kepentingan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disinilah pentingnya keberadaan DPD di sampng keberadaan DPR yang telah ada selama ini*". Lihat Risalah Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 8 November 2001, dalam *Ibid.,* hlm. 120.

[419] Pendapat F-KB ini disampaikan oleh Syarief M. Alaydrus yang menyatakan: "*Dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung serta parlemen bikameral yakni terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang juga dipilih oleh rakyat berdasarkan kedaulatan yang ada padanya maka dapat diharapkan terjadi keseimbangan berdasarkan kesamaan legitimasi*". Lihat Risalah Rapat Paripurna ke-5 (lanjutan) Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 4 November 2001, dalam *Ibid.,* hlm. 117.

[420] Pendapat F-PDKB disampaikan oleh Gergorius Seto Harianto yang menyatakan: "*...bahwa masing-masing anggota Dewan Utusan Daerah adalah utusan dari sebuah Daerah Tingkat II. Tingkat II memiliki satu wakil di DUD....pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Utusan Daerah dapat diselenggarakan dengan sistem distrik yang mencoblos tanda gambar caleg dari daerah yang bersangkutan*". Lihat Risalah Rapat ke-6 PAH I BP MPR, 10 Desember 1999, dalam *Ibid.,* hlm. 51.

keanggotaan DPD adalah lima orang mewakili masing-masing provinsi, sehingga jumlah perwakilan daerah nantinya sekitar 135-140 wakil.[421] Saran Affan Gaffar ini dalam perkembangan sidang-sidang selanjutnya (khususnya masa pembahasan amandemen kedua) diikuti oleh beberapa fraksi diantaranya F-PPP,[422] F-TNI/Polri,[423] F-PBB,[424] F-KKI.[425] Sementara F-PDI Perjuangan lebih memilih komposisi dua orang di masing-masing provinsi seperti komposisi Senat Amerika Serikat.[426]

Sementara F-PG lebih memilih untuk tidak menyebut angka di dalam konstitusi, kecuali hanya sebatas menyebutkan jumlah keanggotaan DPD sama di setiap provinsi.[427] F-Reformasi bahkan memilih untuk mengatribusikan komposisi DPD kepada Undang-Undang, tidak perlu disebutkan langsung di dalam UUD 1945.[428]

---

[421] Seperti yang dinyatakan Afan Gaffar: "*Utusan daerah dipilih lima orang per provinsi, jadi jumlahnya sekitar 135-140"*. Lihat Risalah Rapat ke-28 PAH I BP MPR, 8 Maret 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 66.

[422] Pendapat F-PPP mengenai komposisi keanggotaan DPD ini disampaikan oleh Lukman Hakim Saifuddin: "*pertama, setiap provinsi diwakili oleh lima orang anggota Dewan Utusan Daerah yang dipilih langsung dalam pemilihan umum yang diadakan khusus di dalam daerah yang bersangkutan dan diatur dalam Undang-Undang. Jadi intinya bahwa anggota Dewan Utusan Daerah ini jumlahnya lima orang setiap provinsi, dan mereka itu dipilih secara langsung dalam pemilihan umum yang diadakan khusus di daerah yang bersangkutan"*. Lihat Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 91.

[423] Pendapat F-TNI/Polri disampaikan oleh Hendi Tjaswadi: "*Tiap Provinsi memiliki atau mempunyai lima orang anggota utusan daerah"*. Lihat Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 88.

[424] Pendapat F-PBB diwakili oleh Hamdan Zoelva dengan memberikan rumusan: "*Anggota DUD dipilih langsung oleh rakyat di daerah provinsi mengutus lima orang utusan"*., dalam *Ibid.*, hlm. 93.

[425] Pendapat F-KKI disampaikan oleh Antonius Rahail yang mengusulkan: "*setiap provinsi diwakili oleh lima orang wakil daerah"*., dalam *Ibid.*, hlm. 94.

[426] Pendapat F-PDI Perjuangan diwakili oleh Katin Subyantoro dengan memberikan rumusan ayat: "*dari tiap daerah tingkat I, dipilih 2 orang anggota Dewan Perwakilan Daerah"*., dalam *Ibid.*, hlm. 89.

[427] Pendapat F-PG diwakili oleh Theo L. Sambuaga dengan rumusan: "*Anggota DUD dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama"*. Risalah Rapat Pleno ke-37 PAH I BP MPR, 30 Mei 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 91.

[428] Hal ini dapat dilihat dari pendapat Patrialis Akbar mewakili F-Reformasi dengan usulan rumusan ayat berbunyi: "*Susunan, kedudukan, dan keanggotaan DPD ditentukan dengan undang-undang"*., dalam *Ibid.*, hlm. 92.

Usulan F-Reformasi ini senada dengan usulan F-PDU namun pengatribusiannya tidak kepada Undang-Undang melainkan kepada TAP MPR.[429]

Selain masalah komposisi keanggotaan DPD, F-PDI Perjuangan juga menghendaki keanggotaan DPD nantinya bisa berangkat dari perseorangan atau dicalonkan oleh partai politik.[430] Senada dengan F-PDI Perjuangan, F-PDKB juga menghendaki agar anggota DPD berangkat dari perseorangan yang pencalonannya dapat diajukan oleh partai politik, kelompok masyarakat atau mengajukan dirinya sendiri secara perseorangan.[431]

Dari berbagai perdebatan baik tentang kedudukan DPD terhadap DPR maupun mengenai komposisi keanggotaan DPD akhirnya berakhir dalam rumusan final yang kemudian disahkan di dalam Rapat Paripurna ke-7 ST MPR 2001 pada tanggal 9 November 2001, dengan penambahan bab, yaitu Bab VII A tentang Dewan Perwakilan Daerah, dan Pasal 22C yang berbunyi:

1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum;

---

[429] Pendapat F-PDU disampaikan oleh Asnawi Latief dengan rumusan ayat berbunyi: "*Jumlah anggota yang dipilih tiap daerah atau provinsi serta syarat dan tata cara pemilihannya diatur berdasarkan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*". Lihat Risalah Rapat Pleno ke-38 PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid,* hlm. 94.

[430] Pendapat F-PDI Perjuangan ini disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna yang menyatakan: "*Untuk itu, kiranya anggota DPD adalah hasil pemilihan umum dari calon-calon perseorangan dengan latar belakang keanekaragaman potensi daerah dan golongan-golongan dalam masyarakat yang diusulkan baik dari kelompok-kelompok masyarakat maupun oleh partai politik peserta pemilu*". Lihat Risalah Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR tanggal 8 November 2001, dalam *Ibid*, hlm. 120.

[431] Pendapat F-PDKB ini disampaikan oleh Gergorius Seto Harianto yang menyatakan: "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih langsung oleh rakyat sebagai perseorangan baik yang dicalonkan oleh satu partai politik maupun yang dicalonkan oleh kelompok masyarakat ataupun juga yang mencalonkan diri sebagai perseorangan. Tokoh golongan masyarakat yang memiliki dukungan kuat dan besar dari anggota dan golongannya berpeluang besar untuk tampil secara mandiri menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah mewakili daerah masing-masing*". Lihat Risalah Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan 2) Sidang Tahunan MPR tanggal 9 November 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 124.

2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun;
4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah itu diatur dengan undang-undang.

Setelah penulis mempelajari *original intent* UUD 1945 dari risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945, Penulis berkesimpulan sistem pemilu Anggota DPD yang dianut dalam Pasal 22C Ayat (1) dan (2) UUD 1945, Pembuat UUD 1945 hanya menyebutkan sistem pemilu anggota DPD secara implisit yang mensyaratkan jumlah anggota yang sama di masing-masing provinsi. **Di dalam peta sistem pemilu, pemilihan yang menghendaki jumlah kursi yang sama di setiap daerah pemilihan dengan jumlah kursi lebih dari satu dikenal dengan nama Sistem Distrik Wakil Banyak.**

4. Perumusan Pasal Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dalam Amandemen UUD 1945

Gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat telah mengemuka sejak persidangan pada masa amandemen pertama di MPR yang membelah fraksi-fraksi ke dalam dua pendapat berbeda, antara pendapat yang tetap menghendaki pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh MPR, dan pendapat yang menghendaki Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Fraksi-fraksi yang menghendaki Presiden dan Wakil Presiden tetap dipilih oleh MPR dan tidak setuju dipilih langsung, diantaranya adalah F-PKB dan F-PDKB. Alasan

F-PDKB, bahwa jika presiden dipilih langsung akan berdampak pada komplikasi soal pertanggungjawaban Presiden, dimana Presiden akan bertanggung jawab langsung kepada rakyat (tidak lagi kepada MPR), yang artinya presiden tidak lagi bekerja dengan berpedoman kepada GBHN.[432]

Sementara alasan F-PKB didasarkan pada dua pendapat: *pertama*, jika pemilihan presiden langsung akan menimbulkan *bias* Jawa karena kemungkinan besar Presiden terpilih adalah orang Jawa mengingat penduduk Indonesia terkonsentrasi di Pulau Jawa; *kedua*, dengan posisi MPR yang seluruhnya dipilih oleh rakyat (tidak ada yang diangkat lagi) dan MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat maka Presiden bukanlah mandataris rakyat karena mandat tertinggi rakyat berhenti kepada MPR.[433]

Fraksi-fraksi yang menghendaki pemilihan Presiden secara langsung, di dalam amandemen pertama belum terlihat menyampaikan alasan-alasannya, namun langsung pada rumusan pasal. Fraksi-fraksi tersebut diantaranya: F-PG, F-PBB dan F-PDU. Usulan rumusan F-PG dan F-PBB intinya "*Presiden dipilih melalui pemilihan umum dengan suara terbanyak*".[434] F-PDU memberikan rumusan tambahan, selain dipilih

---

[432] Menurut Gregorius Seto Harianto mewakili F-PDKB bahwa: "*Kalau Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum bahwa ada keberatan bahwa lalu Presiden tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR karena (dipilih langsung oleh) rakyat lalu juga bagaimana persoalan GBHN-nya?. Karena itu saya usulkan supaya tetap dipilih oleh MPR berdasarkan hasil pemilihan umum artinya pemilihan umum itu sekaligus memilih Presiden"*. Lihat Risalah Rapat Pleno ke-2 PAH III BP MPR, 8 Oktober 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 204.

[433] Pendapat F-PKB disampaikan Khofifah Indar Parawansa: "*kalau kemungkinan Presiden dipilih secara langsung, maka Presiden besar kemungkinan akan berasal dari orang Jawa. Oleh karena itu ini betul-betul harus dipertimbangkan apakah Presiden dipilih langsung atau tidak*". Lihat Risalah Rapat Pleno ke-1 PAH III BP MPR, 7 Oktober 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 202.

[434] Usulan rumusan F-PG ini disampaikan oleh Hatta Mustafa dengan usulan: "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum berdasarkan suara terbanyak. Ayat (3) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dimaksud ayat (2) diatur lebih lanjut melalui undang-undang".*, dalam *Ibid.,* hlm. 205.

berdasarkan suara terbanyak, Presiden juga harus mengangkat sumpah di depan MPR.[435] Sementara F-Reformasi mengusulkan rumusan yang lebih sederhana, cukup dipilih langsung oleh rakyat, tanpa ada penambahan "*berdasarkan suara terbanyak*" ataupun "*mengangkat sumpah di depan MPR*".[436]

Pada masa amandemen kedua, perdebatan mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tetap tidak menemui titik temu. Namun fraksi-fraksi yang mendukung dan menolak gagasan pemilihan langsung mengalami perubahan. F-KKI dan F-PKB yang awalnya tidak setuju dengan pemilihan langsung akhirnya ikut memberikan dukungannya. Alasan yang disampaikan oleh F-KKI agar nantinya tidak terjadi paradoks (perbedaan) antara hasil pemilu dengan pilihan MPR.[437] Sementara alasan F-PKB adalah untuk memberikan legitimasi yang lebih kuat kepada Presiden dan Wakil Presiden terpilih.[438] F-PPP yang pada masa amandemen pertama belum terlihat

---

Dukungan F-PBB terhadap pemilihan Presiden langsung ini disertai alasan sebagaimana yang disampaikan Hamdan Zoelva: "*Bagi fraksi kami, pemilihan presiden langsung oleh rakyat ini perlulah kita pertimbangkan sebagai cara pemilihan presiden kita ke depan untuk meminimalisir adanya resistensi dari kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat. Tentunya dengan mempertimbangkan betul perimbangan kewilayahan di samping perimbangan jumlah penduduk dari seluruh daerah dan wilayah Indonesia"*. Lihat Risalah Rapat Pleno ke-3 PAH I BP MPR, 6 Desember 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 208.

[435] Usulan rumusan F-PDU dengan menggabungkan dua ayat pada Pasal 6 menjadi satu ayat dengan bunyi: "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat dengan suara terbanyak melalui pemilihan umum yang diselenggarakan setiap lima tahun, tata cara pemilihan Presiden secara langsung diatur dengan undang-undang"*.Lihat Risalah Rapat Pleno ke-1 PAH III MPR, 7 Oktober 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 208.

[436]Usulan F-Reformasi disampaikan oleh Hatta Rajasa melalui rumusan Pasal 6 ayat (2) yang berbunyi: "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat*"., alam *Ibid.*, hlm. 208.

[437]Pendapat F-KKI ini disampaikan oleh Anthonius Rahail yang menyatakan: "*Masalah proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden supaya dilaksanakan secara langsung melalui pemilihan umum yang diajukan oleh Partai-Partai Politik Peserta Pemilu agar tidak terjadi paradoks antara hasil Pemilu dengan pilihan MPR"*. Risalah Rapat Pleno Ke-3 PAH I BP MPR, 6 Desember 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 208.

[438] Pendapat F-PKB ini disampaikan oleh K.H. Yusuf Muhammad yang menyatakan: "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu menurut ketentuan yang ditetapkan dengan undang-undang. Saya kira pertimbangan-pertimbangannya sudah kita diskusikan cukup lama*

memberikan sikap, akhirnya ikut mendukung pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dengan alasan, yaitu: prinsip kedaulatan rakyat bahwa semua lembaga negara khususnya eksekutif dan legislatif dalam memperoleh jabatannya atas dasar mewakili rakyat sehingga harus dipilih secara langsung, dan hal tersebut sesuai dengan asas perwakilan yang tertuang di sila keempat Pancasila.[439] Dengan demikian menurut F-PPP:[440]

> ...*cheks and balances* bisa berjalan dengan baik, karena masing-masing memiliki kedaulatan, diberikan kedaulatan dari rakyat baik Presiden maupun yang mengontrolnya itu, legislatif itu dan kekhawatiran bahwa kalau Presiden dipilih langsung kemudian menjadi *executive heavy,* saya pikir tidak karena meskipun dia sangat *legitimate,* Presiden itu tetap menghadapi mekanisme kontrol, itu terjadi melalui *impeachment*, melalui DPR dan lain sebagainya. Itu sudah ada mekanismenya tersendiri.

Fraksi yang menolak pemilihan presiden langsung pada masa persidangan amandemen kedua adalah F-UG dengan berbagai pertimbangan. Salah satu

---

tentang legitimasi dan segala macam". Lihat Risalah Rapat Pleno ke-34 PAH I BP MPR, 24 Mei 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 231.

[439] Pendapat F-PPP ini disampaikan oleh Lukman Hakim Saifuddin: "*Memang fraksi kami berpandangan sebaiknya sudah harus dimulai Presiden itu dipilih secara langsung. Paling tidak ada alasan kenapa kami mengusulkan pemilihan Presiden dilakukan secara langsung. Pemahaman kami bahwa sistem pemerintahan Presidensiil itu memberikan batasan ketegasan pemisahan antara kewenangan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Oleh karenanya ketika kedaulatan rakyat itu harus diwujudkan harus dimanifestasikan melalui pemilihan umum maka pada saat itulah perwakilan itu termanifestasikan untuk mengejawantah, karena itu jika ada yang berpandangan jika pemilihan langsung itu bertentangan dengan sila keempat dari Pancasila yang kita kenal maka sesungguhnya justru pemilihan langsung itulah yang kita ingin melaksanakan atau merealisasikan sistem perwakilan itu. Karena ketika kedaulatan rakyat itu diwujudkan, rakyat memberikan atau mewakilkan kedaulatannya kepada sebagian orang yang bertugas untuk menjalankan pemerintahan dalam hal ini eksekutif, jadi ketika dia memilih Presiden itu sesungguhnya dia memberikan kedaulatannya kepada orang, Presiden dalam hal ini, untuk menjalankan pemerintahan eksekutif. Lalu, rakyat itu juga melakukan pemilu untuk memberikan kedaulatannya kepada orang-orang tertentu untuk mengontrol jalannya pemerintahan dalam hal ini DPR, DPD dan seterusnya.*, dalam *Ibid.*, hlm. 246.

[440] *Ibid.*, hlm. 246.

pertimbangannya bahwa pemilihan presiden secara langsung kurang sesuai dengan kondisi kultur, sosial dan geografis Indonesia.[441]

Perdebatan di atas akhirnya oleh F-Reformasi coba disinergikan dengan mengkombinasikan pemilihan presiden, dimana pemilihan presiden dilakukan dua tahap. Tahap pertama pemilihan dilakukan oleh MPR untuk menjaring dua pasangan calon, kemudian dua pasangan calon yang dipilih MPR itu baru kemudian dipilih langsung oleh rakyat.[442] Usulan F-Reformasi ini hampir sama dengan F-PDKB namun kebalikannya, tahap pertama rakyatlah yang akan memilih dua atau tiga calon Presiden dan Wakil Presiden, lalu pada tahap kedua MPR yang akan memilih dan menetapkan Presiden dan Wakil Presiden dari dua atau tiga calon yang dipilih rakyat di tahap pertama.[443]

F-PDI Perjuangan juga mengusulkan rumusan kombinasi namun juga berbeda dari F-Reformasi maupun F-PDKB. Usulan F-PDI Perjuangan, calon Presiden dan Wakil Presiden hanya diusulkan oleh partai politik yang memperoleh suara terbanyak

---

[441] Pendapat F-UG ini disampaikan Soedijarto: "*maksud saya begini karena adalah masalah geografis multipartai sudah diterangkan oleh kawan-kawan yang lain. Jadi saya menganggap dua paper tadi yang satu menganggap bukan karena belum matang atau tidak legitimate tapi karena tuntutan, kondisi kultural Indonesia. Misalnya, mengapa Jerman pemilihan tidak langsung juga tidak pernah ingin meniru Amerika Serikat, langsung, karena kondisinya berbeda, mengapa Yunani juga tidak langsung, mengapa Indonesia ingin tidak langsung? Mungkin Founding Fathers ingin tidak sama dengan Amerika dan Eropa, supaya Indonesia mempunyai ciri yang khas dan kalau kita punya ciri yang khas dan orang lain meniru saya kira lebih baik daripada kita meniru orang lain yang konsekuensinya belum tahu akibat-akibatnya"*., dalam *Ibid.*, hlm. 239.

[442] Usulan F-Reformasi ini diajukan oleh A.M. Luthfi melalui rumusan Pasal 6 ayat (3) yang berbunyi: "*Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dalam dua tahapan. Yaitu, pemilihan tahap satu dilakukan oleh MPR untuk mendapatkan dua calon suara terbanyak; pemilihan tahap akhir dua calon. Pemilihan tersebut dilaksanakan secara langsung oleh rakyat menurut aturan yang ditetapkan oleh Undang-Undang.*, dalam *Ibid.*, hlm. 231.

[443] Pendapat F-PDKB disampaikan Gergorius Seto: "*...di dalam Pemilihan Umum dilakukan pemilihan untuk calon-calon Presiden dan Wakil Presiden sehingga bisa dipilih dua atau tiga kemudian ditetapkan oleh MPR siapa dari mereka yang jadi"*., dalam *Ibid.*, hlm. 232.

pertama dan kedua dalam pemilihan umum, kemudian tahap keduanya MPR akan memilih kedua pasangan calon tersebut.[444]

Sementara itu, fraksi-fraksi yang tetap menghendaki pemilihan presiden langsung juga terbelah ke dalam dua pendapat, antara pemilu satu putaran dan dua putaran. Fraksi yang menghendaki Pemilu Presiden satu putaran adalah F-PDU,[445] sementara fraksi yang menghendaki dua putaran adalah F-PG dan F-PBB.[446] F-PG menambahi syarat, selain harus mendapatkan dukungan suara mayoritas (50%+1), Presiden terpilih juga harus memenangi pemilihan di 23 provinsi dalam rangka perimbangan wilayah, jika tidak terpenuhi keduanya (mayoritas dan perimbangan wilayah) maka baru dilakukan putaran kedua dengan mengambil dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak.[447]

---

[444] Usulan F-PDI Perjuangan ini terlihat dari usulan rumusan Pasal 7 yang disampaikan oleh Soewarno, di dalam rumusan ayat (3) berbunyi: "*Partai politik yang meraih suara terbanyak pertama pada pemilihan umum dan partai politik yang meraih suara terbanyak kedua dalam pemilihan umum berhak mengajukan calon Presiden dan calon Wakil Presiden dalam Sidang MPR. Kemudian di dalam rumusan ayat (6) berbunyi: Pasangan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dengan suara terbanyak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang komposisi perhitungannya terdiri dari anggota DPR dan DPRD*., dalam *Ibid.*, hlm. 234.

[445] Sikap F-PDU disampaikan oleh Asnawi Latief dengan memberikan rumusan Pasal 6 ayat (2): "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket dan dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang dilaksanakan untuk itu berdasarkan suara terbanyak*"., dalam *Ibid,* hlm. 232.

[446] Pendapat F-PBB disampaikan oleh Hamdan Zoelva: "*kami mengusulkan Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat dengan memperoleh mayoritas mutlak artinya 50%+1 atau lebih 50% dari suara pemilih yang ikut dalam pemilihan. Jadi, bukan warga negara yang berhak memilih. Pertimbangan yang bisa jadi kalau hanya simple majority, misalnya, hanya tiga atau empat pasangan yang ada, tidak ada satu calon pun yang memperoleh 50% kita sangat mengkhawatirkan legitimasinya tidak kuat. Oleh karena itu, memang bisa terjadi dalam satu pemilihan tidak mencapai dari 50% mungkin dalam putaran selanjutnya kita bisa atur bahwa yang memperoleh dua urutan teratas yang terbanyak akan mengikuti pemilihan dalam putaran yang kedua.*, dalam *Ibid*, hlm. 243.

[447] Pendapat F-PG disampaikan Rully Chairul Azwar: "*Kami mengajukan bahwa paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang nantinya dinyatakan terpilih itu ialah apabila dalam pemilihan langsung oleh rakyat mendapat dukungan suara pemilih mayoritas mutlak secara nasional, artinya lebih dari 50%+1 dan memenangkan pemilihan lebih dari 2/3 jumlah provinsi. Jadi, dua-duanya harus terpenuhi; apakah dia mendapat suara dukungan mayoritas mutlak tapi juga dia harus memang lebih dari 2/3 jumlah provinsi. Apabila dalam putaran pertama ini sudah ada yang mencapai kondisi itu, otomatis paket itu terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Tapi, apabila dalam pemilihan tahap*

Perdebatan tersebut terus mengemuka dan tidak selesai sampai berakhirnya ST-MPR 2000. Namun sejumlah usulan yang masuk diakomodir dalam sebuah *draft* materi yang akan menjadi bekal bagi pembahasan pada masa persidangan selanjutnya, yang dilampirkan dalam Ketetapan MPR No.IX/MPR/2000 Tentang Penugasan BP MPR RI untuk Memersiapkan Rancangan Perubahan UUD 1945. Ketetapan tersebut ditetapkan pada Rapat Paripurna ke-10 ST MPR RI, 18 Agustus 2000. Lampirannya berupa rumusan Pasal 6A sebagai berikut:

Tabel 3.1
Alternatif Rumusan Pasal 6A UUD 1945

Alternatif 1		Alternatif 2	
Varian 1	Varian 2	Varian 1	Varian 2
(1) Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat.	(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat.	Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak dari pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden partai pemenang satu dan dua hasil pemilihan umum yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.	(1) Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden ditetapkan dalam satu paket oleh partai-partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

pertama sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak ada paket yang memperoleh dukungan mayoritas secara nasional, maka dilakukan pemilihan tahap kedua yang hanya diikuti oleh dua paket terbesar yang memenangkan pemilihan tahap pertama. Jadi, nominasi dua besar itu akan ikut selanjutnya dalam putaran tahap kedua. Selanjutnya dalam pemilihan tahap kedua, yang terpilih adalah diantara dua itu yang mendapat suara mayoritas mutlak lebih dari setengah, itu cukup tanpa harus 2/3 lagi. Jadi pemilihan tahap kedua itu dilakukan sebagaimana halnya pemilihan tahap pertama secara langsung oleh rakyat juga"., dalam *Ibid*, hlm. 234-235.

(2) Paket calon Presiden dan calon wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan menetapkan dua paket yang mendapatkan suara terbanyak.	(2) Presiden dan Wakil Presiden dinyatkaan terpilih apabila mendapatkan suara terbanyak.		(2) Paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
(3) Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan terpilih apabila mendapatkan suara terbanyak.	(3) Syarat-syarat dan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan undang-undang		(3) Dalam hal tidak ada paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara maka dua paket calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum, dipilih oleh Majelis Permusyawartan Rakyat dengan suara terbanyak dan ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
(4) Syarat-syarat dan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan undang-undang.			(4) Syarat-syarat dan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sumber: Penulis sarikan dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 2,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 234-267.

Memasuki masa perubahan ketiga, Tim Ahli Bidang Politik berhasil menyusun alternatif rumusan Pasal 6A yang diharapkan dapat menyatukan perbedaan antar fraksi selama ini, rumusan tersebut berbunyi sebagai berikut:[448]

1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dari dua paket calon;
2) Paket calon tersebut dalam ayat (1) diajukan oleh dua partai politik yang memperoleh kursi terbanyak;
3) Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan terpilih apabila memperoleh lebih dari 50% suara pemilih dalam Pemilihan Presiden, dengan sedikitnya 20% suara di masing-masing provinsi dari 2/3 daerah pemilihan provinsi di seluruh Indonesia;
4) Apabila tidak ada calon memenuhi ketentuan yang berlaku pada ayat (3), maka diselenggarakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahap kedua yang tetap diikuti oleh kedua calon tadi yang mendapat suara terbanyak.

Walaupun tim ahli bidang politik telah memberikan rumusan baru, namun fraksi-fraksi yang tidak setuju dengan pemilihan secara langsung bertahan pada pendapatnya masing-masing. F-PDI Perjuangan bahkan menambahkan alasan bahwa ukuran demokratis tidaknya suatu negara tidak dapat diukur dari cara pemilihan Presidennya, sehingga pemilihan Presiden secara tidak langsung tidak berarti hal tersebut tidak demokratis.[449] Begitu pula dengan F-UG juga tetap menolak pemilihan secara langsung.[450] F-UG juga memberikan alasan lebih jauh dengan menggambarkan

[448] Risalah Rapat Pleno ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 266-267.

[449] Pendapat F-PDI Perjuangan ini disampaikan oleh Katin Subyantoro: "*Dalam hal pemilihan Presiden ini, fraksi kami berpendapat, bahwa ada beberapa hal fundamental yang harus diperhatikan: **Pertama,** pemilihan Presiden bukanlah soal yang berdiri sendiri dalam konteks UUD 1945 sebagai suatu sistem, sehingga ia harus compatible dengan bagian-bagian lain dalam sistem itu secara keseluruhan. **Kedua**, ukuran demokratis tidaknya suatu negara, tidak hanya diukur dari cara pemilihan Presidennya, sehingga pemilihan Presiden secara tidak langsung tidak serta merta berarti tidak demokratis. Oleh karena itu, dalam masalah pemilihan Presiden ini, Fraksi PDI Perjuangan tetap pada usul semula, bahwa yang memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden adalah MPR-RI"*. Lihat Risalah Rapat Pleno ke-20 PAH I BP MPR, 5 Juli 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 283.

[450] F-UG tetap bertahan pada usulannya semula yang mengkombinasikan antara pemilihan langsung dan oleh MPR. Jika dalam pemilihan langsung tidak ada yang mencapai 50% maka akan diambil pasangan calon dengan suara terbanyak pertama dan kedua untuk kemudian dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak., dalam *Ibid.*, hlm. 283.

tidak semua jabatan pengisiannya harus dengan jalan pemilihan langsung, disamping itu menurut F-UG tidak mungkin rakyat yang tidak memiliki pengetahuan yang cukup (non intelektual) dapat menggunakan haknya secara rasional dalam memilih Presidennya secara langsung.[451]

Dalam perkembangan berikutnya, perbedaan pendapat antar fraksi tersebut mulai mengerucut namun masih memiliki beberapa perbedaan yang tajam. Pengerucutan tersebut terlihat pada Rapat Pleno ke-28 PAH I BP MPR tangga l2 September 2001 yang diakhir rapat melahirkan kesimpulan:[452]

1. Pemilihan presiden harus menggunakan sistem paket;
2. Pencalonannya bisa partai atau gabungan dari partai-partai politik. Mengenai suara yang akan dicapai untuk itu, ada yang sekedar suara terbanyak, dan ada yang harus 50% lebih;
3. Soal proses nominasi dan pemilihan ada tiga model: ada proses nominasi oleh rakyat pemilihan oleh MPR, nominasi oleh MPR dipilih oleh rakyat dan nominasi oleh rakyat dipilih oleh rakyat;
4. Ada varian tentang masalah angka, ada yang cukup dengan suara terbanyak terpilih; ada yang harus 50% lebih. Lantar, kalau kurang dari 50% bagaimana, dikembalikan ke MPR atau kembali ke rakyat?.

Di dalam Rapat Pleno ke-25 BP MPR, sebagian besar fraksi akhirnya mencapai kata sepakat tentang pemilihan Presiden langsung dengan sistem dua putaran *(two round system)*. Hanya yang belum disepakati dalam hal putaran kedua ketika tidak ada pasangan calon yang mencapai 50%, karena terdapat perbedaan apakah dipilih ulang

[451] Alasan F-UG ini disampaikan Soedijarto*: "....di Indonesia rektor saja tidak dipilih oleh dosen, rektor dipilih oleh senat, ketua partai malah dipilih dewan syuro bukan anggota partai, di partai yang lain oleh formatur tidak oleh anggota, oleh peserta kongres saja kok. Presiden yang lebih tinggi yang lebih sulit tugasnya kok oleh rakyat? Termasuk orang-orang yang digusur itu yang tidak mengerti Presiden itu pekerjaannya apa....Karena itu Presiden harus dipilih orang-orang yang bijaksana. Anggota MPR dalam konsepsi dia adalah orang bijaksana harusnya dan diantara orang yang bijaksana dipilih orang yang paling bijaksana untuk menjadi Presiden.* Lihat Risalah Rapat Pleno ke-25 PAH I BP MPR, 6 September 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 287.

[452] Hasil kesimpulan rapat yang dibacakan Harun Kamil selaku Pimpinan Rapat Pleno ke-28 PAH I BP MPR tanggal 2 September 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 341-342.

dengan mengambil dua pasangan calon peraih suara terbanyak, atau dipilih oleh MPR seperti yang diusulkan F-PDI Perjuangan.

Akhirnya melalui pembentukan Komisi A, dihasilkan kesepakatan rumusan pasal 6A yang terdiri dari lima ayat. Dari keseluruhan ayat, hanya ayat (4) yang terjadi perbedaan sehingga masih terdapat dua alternatif di ayat (4) dimaksud. Berikut hasil rumusan Pasal 6A oleh Komisi A yang disampaikan dalam Rapat Paripurna ke-6 ST-MPR, 8 November 2001:[453]

1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat;
2) Pasangan calon Presien dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum;
3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden;
4) **Alternatif 1:**
   Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
   Alternatif 2:
   Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Rumusan yang diajukan Komisi A ini kemudian disahkan dalam Rapat Paripurna ke-7 ST MPR 2001 pada 9 November 2001, kecuali ayat (4) karena

[453] Risalah Rapat Paripurna ke-6 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 8 November 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 366.

berdasarkan pandangan fraksi-fraksi di Rapat Paripurna tersebut belum tercapai kesepakatan sehingga direkomendasikan untuk dilanjutkan dalam pembahasan masa amandemen keempat pada 2002. Rumusan Pasal 6A yang disahkan tersebut antara lain berbunyi:[454]

1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat;
2) Pasangan calon Presien dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum;
3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden;
4) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Namun demikian, akhirnya pada masa perubahan keempat, tepatnya di dalam Rapat ke-38 PAH I BP MPR pada tanggal 25 Juli 2002 F-PDI Perjuangan yang awalnya bersikukuh untuk menyerahkan putaran kedua kepada MPR, akhirnya setuju untuk mengembalikannya kepada rakyat. Pendapat ini disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna mewakili F-PDI Perjuangan: [455]

> Presiden dan Wakil Presiden yang memenuhi persyaratan atau kualifikasi untuk dinyatakan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A, kami setuju pada rancangan rumusan yang menyatakan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dikembalikan kepada rakyat untuk dipilih kembali. Dan, pasangan yang memperoleh suara terbanyak dari pemilihan ulang itulah yang dinyatakan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

[454] Risalah Rapat Paripurna ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, 9 November 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 375.

[455] Risalah Rapat ke-38 PAH I BP MPR, 25 Juli 2002, dalam *Ibid.*, hlm. 386.

Atas persetujuan F-PDI Perjuangan tersebut, maka seluruh fraksi secara keseluruhan telah bulat menyepakati rumusan ayat (4) alternatif dua yang berbunyi:

> Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Dan akhirnya rumusan tersebut berhasil disahkan dalam Rapat Paripurna ST MPR 2002 pada tanggal 10 Agustus 2002.

Setelah penulis mempelajari *original intent* UUD 1945 dari risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945, Penulis berkesimpulan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dianut dalam Pasal 6A UUD 1945 adalah Sistem Pilpres Indonesia menggunakan **Sistem Dua Putaran**. Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilres) adalah pemilu yang diatur secara eksplisit di dalam UUD 1945 hanya sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 6A UUD 1945.

Menurut Saldi Isra, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Amandemen UUD 1945 lebih mirip dengan model sistem pemilihan langsung yang dipraktikkan di Nigeria. Dimana seorang kandidat Presiden dinyatakan sebagai pemenang apabila kandidat tersebut dapat meraih sedikitnya 30% suara di sedikitnya 2/3 (dua pertiga) dari 36 negara bagian di Nigeria (termasuk Ibu Kota Nigeria). Sistem ini diterapkan untuk menjamin bahwa Presiden terpilih memperoleh dukungan dari mayoritas penduduk yang tersebar di 36 negara bagian tersebut.[456] Kemiripan itu dilatarbelakangi oleh

[456] Saldi Isra, *Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensiil,* dalam Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas, *Op.cit.,* hlm. 111.

pertimbangan bahwa pemenang melulu ditentukan oleh jumlah pemilih tetapi juga persebaran wilayah. Dalam Pasal 6A UUD 1945 dinyatakan :[457]

1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat;
2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum;
3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden;
4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan wakil Presiden;
5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

5. Perumusan Bab Tentang Pemilihan Umum dalam Amandemen UUD 1945

Masuknya bab khusus mengenai pemilihan umum diawali dengan pembahasan mengenai pemilihan anggota DPR dan pemilihan Presiden pada masa amandemen pertama. Adanya ketentuan mengenai pemilu dalam amandemen UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat,[458] sesuai bunyi Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa: "*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".[459] Dengan adanya ketentuan mengenai pemilu di dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur per lima

[457] *Ibid.,* hlm. 112.
[458] Rusadi Kantaprawira, *Birokrasi dan Pemilihan Umum 1997,* Makalah disampaikan pada Seminar Nasional XV "*Dinamika Pemilihan Umum 1997*" dalam Kongres Nasional IV Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), di Bandung, Tanggal 23-25 September 1997, hlm. 1.
[459] Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945,* (Jakarta: Konpress, 2012), hlm. vii.

tahun dan menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil).[460]

Di dalam masa perubahan kedua, hampir semua fraksi sepakat ketentuan mengenai pemilu dimasukkan ke dalam UUD 1945 dengan berbagai alasan yang mendasarinya. F-PBB beralasan pentingnya pemilu diletakkan dalam bab khusus mengingat pemilu merupakan simbol kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Dan di dalam era reformasi, tuntutan untuk lebih menegaskan implementasi kedaulatan rakyat harus dijawab dengan pengaturan pemilu sebagai mekanisme perwujudan kedaulatan rakyat tersebut.[461]

Sementara alasan F-KKI didasarkan pada pandangan bahwa salah satu ciri utama negara demokrasi adalah pemilu, sehingga rumusan mengenai pemilu harus dimasukkan secara eksplisit dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar.[462] Alasan berbeda disampaikan oleh F-PKB yang didasarkan pada rekrutmen politik dalam sejarah demokrasi modern melalui pemilu, sehingga mengenai pemilu tersebut harus

---

[460] Parulian Donald, *Menggugat Pemilu,* (Jakarta : PT. Sinar Harapan, 1997), hlm. 43-44.

[461] Pendapat F-PBB ini disampaikan Hamdan Zoelva: "*Kami berkeyakinan bahwa tidak ada perdebatan mengenai kedaulatan ada di tangan rakyat karena hal inilah salah satu esensi dari negara demokrasi. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana bentuk dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu dalam praktik kenegaraan kita serta bagaimana proses pelaksanaannya sehingga meminimalisir tuntutan-tuntutan jalanan yang mengatas namakan rakyat seperti yang terjadi selama masa reformasi ini. Karena itu kita selayaknya membicarakan kembali kedaulatan rakyat yang dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dalam kaitan inilah kiranya perlu diatur di dalam Undang-Undang Dasar ini mengenai pemilihan umum sebagai bentuk pengungkapan dan pengejawantahan kedaulatan rakyat itu"*. Lihat Risalah Rapat Pleno ke-3 PAH I BP MPR, 6 Desember 1999, dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku V, Pemilihan Umum,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), hlm. 401.

[462] Pendapat F-KKI disampaikan oleh Anthonius Rahail: "*salah satu ciri utama suatu negara demokrasi adalah adanya pemilihan umum. Karenanya, rumusan mengenai Pemilu ini harus dimasukkan secara eksplisit dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar*". Lihat Risalah Rapat Pleno ke-4 PAH I BP MPR, 7 Desember 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 401.

dituangkan secara eksplisit dalam UUD 1945.[463] Alasan lain dikemukakan oleh F-PDI Perjuangan, pentingnya pemilu diatur di dalam bab khusus dalam UUD 1945 karena menyangkut mekanisme pengisian jabatan-jabatan lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi.[464]

Meskipun hampir semua fraksi sepakat Pemilu dimasukkan ke dalam UUD 1945, namun antar fraksi masih terjadi perdebatan antara yang menghendaki pemilu diletakkan di bab tersendiri dalam UUD 1945 dan yang menghendaki pemilu dibiarkan tersebar dalam berbagai pasal yang terkait dengannya dalam UUD 1945. Fraksi yang menghendaki Pemilu diletakkan di bab tersendiri adalah FPDI Perjuangan, F-PBB, F-UG,[465] F-KB.[466] Sementara F-Reformasi walaupun tidak memberikan sikap tegas, namun cenderung memilih pemilu diletakkan di bab tersendiri, seperti yang dikemukakan A.M. Luthfi yang mewakili F-Reformasi:[467]

> Perkara bab tersendiri atau tidak, saya tidak begitu prinsipil. Tapi, rasanya kalau boleh memilih barangkali digabung jadi satu saja, satu Bab tentang Pemilu. Yang dimuat disini adalah dasar-dasarnya saja...supaya jangan ada pemelintiran

---

[463] Pendapat F-KB disampaikan oleh Ali Masykur Musa: *"Bahwa pemilu itu harus secara eksplisit harus dimasukkan karena kita akan tanya pakai apa caranya. Di dalam rekruitmen sejarah demokrasi modern, rekrutmen politik di dalam kenegaraan pasti lewat pemilu. Jadi pintu gerbangnya disitulah. Kita tidak melihat ada di UUD kita terhadap pemilu. Itu yang pertama yang belum masuk"*. Lihat Risalah Rapat Pleno ke-8 PAH I BP MPR, 14 Desember 1999, dalam *Ibid.*, hlm. 401.

[464] Pendapat F-PDI Perjuangan diwakili Pataniari Siahaan: *"satu-satunya hal krusial yang tidak mendapatkan porsi khusus dalam UUD1945 adalah pemilihan umum. Pemilu tiba-tiba muncul sebagai sebuah tafsiran tanpa adanya kalimat-kalimat hukum yang tertulis secara eksplisit. Padahal, menurut aturan hukumnya, tidak boleh ada kegiatan tanpa ada ketetapan yang jelas dalam Undang-Undang Dasar"*. Lihat Risalah Rapat Lobi PAH 9 BP MPR, 23 Mei 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 402.

[465] Pendapat F-UG ini disampaikan oleh Valin Singka Subekti: *"sejak awal kami berpendapat bahwa memang pemilihan umum itu mesti masuk di dalam konstitusi"*., dalam *Ibid.*, hlm. 403.

[466] Pendapat F-KB disampaikan oleh K.H. Yusuf Muhammad: *"Barangkali kita memiliki pandangan yang sama bahwa pemilu ini akan kita jadikan gerbang bagi perwujudan kedaulatan rakyat dan demokratisasi yang sudah menjadi komitmen kita. Oleh karena itu, pembahasan kita di lobi dan perumusan-perumusan yang sudah disepakati banyak hal yang nampaknya cenderung untuk dilakukan dengan pemilihan langsung. Oleh karena itu, kami mengusulkan bahwa pemilu ini dijadikan bab tersendiri"*., dalam *Ibid.*, hlm. 409.

[467] Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR,6 Juni 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 403.

> di tempat-tempat lain yang akan datang. Dalam pemilu akan mencakup masalah pemilihan DPR, pemilihan DPD termasuk DPRD dan sebagainya. Dan juga, kalau nanti akan dipilih langsung, pemilihan Presiden dan Wakil presiden. Jadi tentu secara detailnya nanti akan ada undang-undang yang mengatur lebih rinci tetap apa yang ada di dalam pemilu harus sudah jelas merupakan patokan yang harus diikuti.

Fraksi yang menghendaki ketentuan pemilu dibiarkan tersebar di pasal-pasal dalam UUD 1945 adalah F-PG dan F-PPP. Alasan F-PG didasarkan bahwa Pemilu sebenarnya hanyalah instrumen (alat) untuk memilih yang antara satu instrumen pemilu dengan instrumen pemilu lainnya berbeda. Pemilu untuk anggota DPR tentunya sistemnya akan berbeda dengan pemilu untuk anggota DPD, begitu pula juga akan berbeda dengan pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden, sehingga oleh karena itu tidak perlu diletakkan di bab tersendiri, dibiarkan terpecah ke berbagai pasal-pasal di dalam konstitusi.[468]

Sementara alasan F-PPP didasarkan pada pandangan bahwa sebenarnya mengenai pemilu telah disinggung secara langsung (eksplisit) dalam sejumlah Pasal UUD 1945. Oleh karenanya, gagasan untuk membuat bab baru tentang pemilu bagi F-PPP hanya akan membuang-buang waktu. Namun kalaupun dihimpun F-PPP berharap

[468] Pendapat F-PG ini disampaikan Andi Mattalata: "*Fraksi Partai Golkar memandang urusan pemilu tidak perlu ditetapkan dalam satu bab, karena terpencar pada konstitusi hal-hal yang barangkali sistem dan prinsipnya berbeda. Ada hal-hal yang mungkin menganut prinsip-prinsip proporsional memilih partai tetap ada juga yang memilih orang, misalnya DPD. Kalau kita sepakat mengenai pemilihan Presiden secara langsung, itu akan memilih orang yang barangkali sistem dan prinsipnya berbeda. Belum lagi kalau kita berbicara mengenai referendum tentu sangat berbeda. Satu-satunya prinsip yang sama untuk kesemua jenis ini adalah siapa penyelenggara. Kami juga setuju usul beberapa fraksi untuk mencantumkan penyelenggara pemilu ini hendaknya disinggung di dalam konstitusi sehingga public accountability-nya nanti bisa kita uji, sasaran-sasaran kemarahan kita terhadap absah dan tidak absahnya sebuah pemilu juga akan semakin jelas aturannya kalau diatur dalam konstitusi*"., dalam *Ibid.*, hlm. 408.

bab tentang pemilu tersebut nantinya hanya akan memuat prinsip-prinsip tentang pemilu yang telah tersebar pada sejumlah Pasal dalam UUD 1945.[469]

Fraksi-fraksi lainnya lebih memilih untuk tidak bersikap dan mempermasalahkan apakah pemilu diatur di bab tersendiri atau dibiarkan tersebar, salah satunya adalah F- TNI/Polri, sebagaimana yang disampaikan oleh Hendi Tjaswadi yang mewakili F-TNI/Polri:[470]

> ...sebagaimana kita ketahui bersama bahwa pemilu ini adalah merupakan tonggak dalam kehidupan bernegara sehingga pemilu ini perlu sekali dimasukkan di dalam UUD 1945. Apakah itu suatu bab tersendiri mengenai pemilu atau dalam pasal, saya kira kami tidak keberatan.

Perdebatan tersebut akhirnya diselesaikan di dalam rapat lobi tim perumus PAH I BP MPR yang dipimpin Ketua PAH I, Jakob Tobing. Hasil rapat lobi kemudian dibawa ke dalam rapat sinkronisasi PAH I BP MPR Tanggal 11 Juli 2000. Di dalam rapat sinkronisasi tersebut akhirnya disepakati bahwa hal mengenai pemilu ditempatkan pada bab tersendiri. Namun demikian, nomor, bab dan pasalnya belum ditentukan. Kesepakatan ini terjadi di awal pembicaraan rapat saat pimpinan rapat, Slamet Effendy Yusuf mengundang aklamasi dari peserta:

> Bapak-bapak sekalian, di antara rumusan-rumusan yang ada di dalam masalah pemilu itu hanya ayat (6) yang masih dialternatifkan...yang lain adalah mengenai bab tersendiri atau tidak. Bagaimana kalau kita sepakati, oleh karena ini merupakan satu langkah maju dari pelaksanaan demokrasi?. Kalau kita sepakati saja menjadi bab sendiri, setuju?.

---

[469] Pendapat F-PPP ini disampaikan oleh Ali Hardi Kiaidemak: "*Ketika kita melanjutkan kepada bab-bab selanjutnya mengenai MPR, Presiden, DPR, DPD bahkan nanti kita akan membicarakan mengenai DPRD. Di sana semua telah memuat ayat-ayat, pasal, maupun kalimat yang bersangkut paut dengan pemilu itu sendiri. Oleh karena itu, timbul permasalahan kita apakah semua yang berkaitan dengan pemilu yang telah kita gunakan pada bab-bab terdahulu itu kita tarik kembali untuk kita himpun dalam satu bab atau kita biarkan pemilu itu tersebut dalam bab-bab yang ada*"., dalam *Ibid.,* hlm. 409.

[470] *Ibid.,* hlm. 404.

Mengenai isi dari bab, pasal dan ayat tentang Pemilu, rapat lobi telah menghasilkan rumusan yang berisi asas-asas penyelenggaraan pemilu, ruang lingkup pemilu dan penyelenggara pemilu dan pengesahan pemilu. Di dalam rapat tim perumus ayat (1) yang berbunyi: "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali"*, disepakati oleh semua peserta rapat. Namun khusus ayat (2) yang menyatakan: "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil presiden dan DPRD secara serentak di seluruh NKRI"* belum menghasilkan kata sepakat dalam hal kalimat *"secara serentak di seluruh NKRI*". Akhirnya Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan untuk menghapus kalimat "*serentak*" dan seterusnya, dan dibiarkan diatur di dalam Undang-Undang.[471]

Usulan Hamdan Zoelva kemudian diundang untuk aklamasi oleh Slamet Effendy Yusuf dan akhirnya mendapat persetujuan oleh seluruh peserta rapat. Selain itu, F-PBB (yang juga diwakili Hamdan Zoelva) juga mempersoalkan rumusan komite pemilihan umum yang berada di ayat (5) untuk ditinjau kembali khususnya kalimat terakhir yang berbunyi*: "...yang keanggotaannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi"*. Alasan Hamdan Zoelva didasarkan pada dinamika ketatanegaraan yang bisa saja suatu saat mengalami perubahan dimana komite pemilu bisa saja terdiri dari

[471] Sebagaimana yang diusulkan oleh Hamdan Zoelva: *"saya usul mengenai pasal ini, dalam pemilihan itu kita ingatkan saja dengan pertimbangan bahwa biarlah kita atur apakah ini nanti bisa dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia yang dipilih itu ataukah tidak, nanti kita atur saja dalam Undang-Undang Otonomi Daerah atau dalam Undang-Undang"*. Lihat Risalah Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR, 11 Juli 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 429.

perwakilan partai-partai politik masing-masing satu wakil seperti keberadaan KPU pada tahun 1999 lalu.[472]

Usulan F-PBB ini mendapatkan tanggapan positif dari fraksi-fraksi lainnya. Pimpinan rapat (Slamet Effendy Yusuf) juga ikut memberikan dukungan dengan mencontohkan keberadaan Komisi Pemilihan Umum di Amerika Serikat, yang walaupun lembaganya *independent* (mandiri) namun keanggotaannya tidak sepenuhnya independen karena masih terdapat wakil-wakil parpol di dalamnya.[473]

Atas usulan F-PBB itu kemudian F-PPP dan F-PDI Perjuangan ikut memberikan dukungan dan mengusulkan agar kalimat "*...yang keanggotaannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi*" dihapus sehingga berhenti pada kata "*mandiri*", dengan pertimbangan dan alasan yang hampir sama dengan F-PBB sebelumnya.[474] Atas

---

[472] Seperti yang dinyatakan Hamdan Zoelva: "*Sebelum kita masuk ke ayat (6) sekiranya masih bisa kita diskusikan anak kalimat terakhir dari ayat (5) ini: "yang keanggotannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi". Ini saya kira tidak perlu kita cantumkan secara tepat seperti ini. Mana tahu dalam perkembangan selanjutnya bahwa ada perubahan-perubahan yang signifikan pada suatu saat mungkin partai politik ini perlu juga masing-masing satu orang atau bagaimana dalam keanggotaan komisi itu masuk dalam angggota Komisi Penyelidik, jangan kita ikat seperti ini. Kalau pada saatnya nanti tentu akan lebih baik kita ubah lagi Undang-Undang Dasar ini. Jadi, sekiranya hal ini masih bisa kita diskusikan. Saya usul agar anak kalimat terakhir itu yang kita fokuskan biar itu memberikan keleluasaan dalam kita mengambil posisi dari komisi ini.*, dalam *Ibid*., hlm. 429.

[473] Sebagaimana yang disampaikan Slamet Effendy Yusuf: "*Memang di negara yang modern seperti Amerika, di komisinya itu lembaganya independen tapi anggotanya ternyata tiga dari Partai Republik, tiga dari Partai Demokrat, beberapa sisanya dari orang-orang independen".*, dalam *Ibid.*, hlm. 429.

[474] Pendapat F-PPP disampaikan Lukman Hakim Saifuddin: "*memang rumusan ini sedapat mungkin justru harus antisipatif jauh ke depan dan sedapat mungkin jangan terlalu mengikat kita. Oleh karenanya, boleh jadi dalam masa mendatang kedudukan akan perlunya Komite atau Badan Penyelenggara Pemilu ini memerlukan birokrasi karena melihat struktur ke bawah meskipun tidak dominan tapi perlu ada orang-orang tertentu, termasuk di dalamnya juga partai politik. Jadi mungkin ada baiknya kalau cukup berhenti kalimat ini pada setelah "mandiri".*, dalam *Ibid.*, hlm. 431.

Sementara pendapat F-PDI Perjuangan disampaikan oleh Hobbes Sinaga: "*Saya sebenarnya sependapat dengan teman-teman yang mengatakan mungkin kita sebut "satu badan permanen dan mandiri" saja. Saya kira waktu membentuk itu mungkin ide bahwa partai politik tidak menonjol di situ bahwa birokrasi tidak menonjol di situ itu sudah tercover di dalamnya. Jadi saya setuju ini artinya sampai mandiri itu, titik!".*, dalam *Ibid.*, hlm. 431.

dukungan F-PPP dan F-PDI Perjuangan tersebut akhirnya pimpinan rapat mengajak peserta rapat aklamasi setuju untuk menghapus redaksi kalimat "*yang keanggotaannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi*", sehingga bunyi ayat (5) secara keseluruhan menjadi: "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, permanen dan mandiri"*. Seluruh peserta pun menyetujuinya. Atas saran ahli bahasa, kata "*permanen*" kemudian diganti dengan kata "*tetap*", sehingga rumusan terakhir *draft* ayat (5) berbunyi: "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri"*.[475]

Kemudian untuk rumusan ayat (6) tentang lembaga yang mengesahkan dan memutus sengketa pemilu, pimpinan rapat mengusulkan agar disahkan oleh komite pemilu. Namun usulan ini ditolak oleh F-PDI Perjuangan karena sejak awal F-PDI Perjuangan mengusulkan agar yang mengesahkan dan memutus sengketa pemilu adalah Mahkamah Konstitusi.[476] Pandangan F-PDI Perjuangan tersebut kemudian ditengahi oleh F-PG bahwa KPU nantinya hanya menetapkannya saja, sementara untuk sengketa pemilu lebih baik diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Atas dasar pandangan itu, pimpinan rapat kemudian aklamasi agar ayat (6) tentang lembaga yang mengesahkan hasil pemilu dihapus, dan forum pun kembali menyetujui.

---

[475] *Ibid.,* hlm. 432.

[476] Penolakan F-PDI Perjuangan ini dilakukan melalui interupsi yang dilakukan oleh Hobbes Sinaga: "*Sebentar Pak! Ini kan salah satu yang kami usulkan disahkan oleh Mahkamah Konstitusi, kemudian ada yang mengusulkan Mahkamah Agung. Padahal, dalam lembaga yang bersangkutan ini kan belum kita bicarakan ini.*, dalam *Ibid.,* hlm. 432.

Akhirnya hasil rapat tim sinkronisasi PAH I BP MPR dilaporkan di dalam Rapat BP MPR Tanggal 2 Agustus 2000, dan hasil rapat tersebut disahkan sebagai hasil kerja BP MPR. Hasil rapat ini kemudian dibahas di dalam Rapat Paripurna ke-5 ST MPR 2000 Tanggal 10 Agustus 2000 dengan meminta pandangan umum fraksi-fraksi. Berdasarkan hasil pandangan umum fraksi-fraksi, semua fraksi menyetujui materi yang dihasilkan PAH I MPR dengan beberapa penegasan beberapa materi khususnya tentang komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara Pemilu. Pandangan F-PPP misalnya kembali menegaskan bahwa pengertian "*mandir*i" terhadap KPU adalah lembaganya bukan anggotanya, sehingga tidak menjadi soal jika anggotanya partisan atau non partisan.[477] F-PKB juga menegaskan bahwa pemilu yang luber dan jurdil hanya bisa diselenggarakan jika KPU bersifat mandiri dan tidak terikat pada kekuatan politik tertentu.[478]

Selanjutnya materi pemilu dibahas lebih mendalam dalam forum rapat komisi ST MPR 2000. Dalam Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR 2000, Tanggal 13 Agustus 2000. Hampir semua fraksi masih memberikan persetujuan terhadap rumusan terakhir. Namun beberapa fraksi memberikan sedikit tambahan dan penegasan.

[477] Pendapat F-PPP ini disampaikan Zainuddin Isman: "*Kemudian tentang Pemilihan umum. Penyelenggara pemilu adalah komisi pemilihan umum atau KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian mandiri adalah terhadap lembaganya sehingga tidak mempersoalkan asal anggotanya dari mana saja, apakah partisan atau non partisan"*. Lihat Risalah Rapat Paripurna ke-5 ST MPR, 10 Agustus 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 434.

[478] Pendapat F-KB disampaikan Ali Masykur Musa: "*Meskipun pemilu tahun 1999 yang lalu dinilai cukup demokratis namun demikian kualitas pelaksanaannya ke depan harus ditingkatkan dengan memenuhi asas LUBER dan JURDIL serta dipertanggungjawabkan secara terbuka. Pelaksanaan pemilu yang demikian hanya bisa tercapai apabila penyelenggaranya adalah badan yang mandiri dan tidak terikat pada kekuatan politik tertentu".*, dalam *Ibid.*, hlm. 435.

Salah satunya adalah F-UG mengusulkan agar di dalam ayat (1) yang berbunyi: "*pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, setiap lima tahun sekali"* diusulkan ditambah kalimat *"dan atau berkala"* untuk mengantisipasi jika penyelenggaraan pemilu dimajukan karena sesuatu hal seperti yang terjadi pada Pemilu 1999. Pendapat serupa juga diusulkan oleh F-Reformasi namun dengan redaksi yang berbeda, yaitu diubah menjadi *"selambat-lambatnya"* atau *"sekurang-kurangnya lima tahun sekali"*.[479]

Pendapat F-UG dan F-Reformasi dalam rapat yang berbeda ditolak oleh beberapa fraksi diantaranya F-PDI Perjuangan dengan alasan penambahan kalimat *"selambat-lambatnya"* akan membuat ketidak pastian hukum yang seharusnya dihindari. Sementara F-PPP alasannya didasarkan pada ketentuan Pasal 8 tentang apabila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan secara bersama-sama yang telah diatur mekanismenya, sehingga tidak perlu ditambahkan kalimat "*selambat-lambatnya"*.[480]

---

[479] Pendapat F-UG ini disampaikan oleh Santoso Kimo Mihardjo: "*Untuk Bab Pemilihan umum halaman 75 Pasal 22 F ayat (1). Lima tahun sekali dan atau berkala itu mungkin ditambahkan. Hal ini untuk menjaga situasi seperti pemilu 1999 yang jadwalnya dimajukan. Tidak mustahil situasi saat ini atau nanti bisa mengulang atau mempercepat pemilihan umum"*. Lihat Risalah Rapat Komisi A ke-5 (lanjutan) ST MPR RI Tahun 2000, 13 Agustus 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 437.

Pendapat F-Reformasi disampaikan oleh Imam Addaruquthni: *"kemudian pemilihan umum itu tadi diselenggarakan lima tahun sekali itu ditambahkan saja "selambat-lambatnya" atau "sekurang-kurangnya lima tahun sekali"*., dalam *Ibid.*, hlm. 444.

[480] Pendapat F-PDI Perjuangan disampaikan oleh Katin Subyantoro: "*…kalau toh ini terjadi sesuatu yang luar biasa seperti ketika tahun 1999 itu, yang ini yang kita njagani atau tidak kita harapkan, justru marilah kita mulai menata negara ini dengan suatu kepastian dan kita jaga kepastian itu, jangan sebaliknya kita beri peluang untuk tidak pasti.*, dalam *Ibid.*, hlm. 451.

Sementara alasan F-PPP disampaikan oleh Lukman Hakim Saifuddin: "*adapun menyangkut kata-kata "selambat-lambatnya" dalam upaya untuk mengakomodasi kemungkinan bila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan bersama-sama, maka menurut saya itu tidak harus ditambah dengan kata "selambat-lambatnya" karena ketentuan menyangkut bila Presiden dan Wakil Presiden berhalangan secara bersamaan itu sudah diatur di Pasal 8"*., dalam *Ibid.* hlm. 454.

Di luar itu, F-PPP juga mengusulkan agar ketentuan ayat (6) tentang penyelenggara pemilu ditambah dengan kalimat ditetapkan dengan undang-undang, sehingga nantinya akan terdapat undang-undang yang mengatur khusus tentang KPU selain undang-undang tentang pemilu sendiri.[481]

Tambahan lain diusulkan oleh F-PKB tentang pemilu untuk anggota DPD. F-PKB berkebaratan jika calon anggota DPD berangkat dari partai politik, dengan alasan partai politik telah terwakili di DPR.[482] Pendapat F-PKB ini didukung oleh F-PG dan mengusulkan agar calon DPD tidak berangkat dari partai politik, sebagaimana yang dinyatakan M. Akil Mochtar:[483]

> Kalau kita ingin betul memberikan representasi daerah di dalam lembaga ini, tentunya mereka yang mengatas namakan dirinya Dewan Perwakilan Daerah itu tidak selayaknya dia melalui partai politik. Tetapi dia adalah calon perseorangan yang representasi dari daerah dia.…usulan saya khusus ayat (4) dari Pasal 22 ayat ini, untuk Dewan Perwakilan Daerah ini selayaknya tidak mewakili partai politik, tetapi dia adalah calon perseorangan.

Sampai berakhirnya Rapat Komisi A BP MPR, fraksi-fraksi belum menemukan titik temu antara perbedaan tersebut, dan peserta rapat sepakat untuk diserahkan kepada tim perumus. Pada Rapat Paripurna Tanggal 15 Agustus 2000, seluruh fraksi menyatakan bahwa pemilu merupakan bab baru yang layak masuk ke dalam UUD

---

[481] Pendapat F-PPP disampaikan H.M. Zubair Bakri: "*saya ingin supaya pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri supaya ditambah ditetapkan dengan undang-undang. Saya kira ketentuan lebih lanjut. Tetapi itu tentang pemilihan umum, tetapi tentang KPU juga harus ditetapkan dengan undang-undang"*., dalam *Ibid*., hlm. 439.

[482] Pendapat F-KB disampaikan oleh Syarief Usman bin Yahya: "*Jadi, menurut saya agak keberatan apabila partai politik yang sudah ikut di dalam pemilihan umum untuk tingkat-sebutlah tingkat nasional itu- masih tetap diikuti dalam calon untuk perwakilan daerah. Sebab yang partai politik sudah mewakili partai politiknya untuk ikut di dalam lembaga perwakilan rakyat. Jadi, menurut saya, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah diikuti oleh calon perseorangan tidak ditambah dengan partai politik"*., dalam *Ibid.,* hlm. 439.

[483] *Ibid.,* hlm. 443.

1945. Namun sayangnya, materi pemilu tetap belum mendapatkan kesepakatan, sehingga kembali dijadikan rancangan yang dilampirkan pada TAP MPR No.IX/MPR/2000. Berikut rancangan mengeni pemilu:[484]

BAB VIIB
Pemilihan Umum
Pasal 22 F

1) Pemilihan umum merupakan wujud kedaulatan rakyat yang dilaksanakan lima tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil;
2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3) Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diikuti oleh partai politik;
4) Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah diikuti oleh calon dari partai politik dan perseorangan;
5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri;
6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pembahasan Bab Pemilu kemudian kembali dilaksanakan di dalam Rapat ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2001 dengan agenda dengar pendapat dengan para ahli. Tim Ahli ternyata juga mengusulkan rumusan yang dibacakan Maswadi Rauf yang redaksionalnya berbunyi:[485]

1) Pemilu dilaksanakan lima tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil;
2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah;
3) Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD dan anggota DPRD diikuti oleh partai politik dan calon perseorangan;
4) Pemilu diselenggarakan oleh KPU;
5) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Rumusan tim ahli ini substansinya ternyata jauh berbeda dengan rumusan BP MPR. Perbedaan tersebut terjadi dalam dua hal mendasar, yaitu:

1) Pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari pemilu, sementara rumusan BP MPR tidak termasuk;
2) Peserta pemilu DPR, DPD dan DPRD bisa partai politik dan perseorangan, sementara rumusan BP MPR untuk peserta perseorangan hanya untuk pemilu DPD, untuk pemilu DPR dan DPRD pesertanya hanya partai politik.

[484] *Ibid*., hlm. 444-446.
[485] Risalah Rapat Pleno ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 446.

Karena dua perbedaan substantif tersebut akhirnya menimbulkan perdebatan di antara fraksi-fraksi. *Pertama*, tentang pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilihan umum, beberapa fraksi menolaknya dengan berbagai alasan. F-PG beralasan bahwa tentang pemilihan kepala daerah telah diatur di dalam Pasal 18 Ayat (4), disamping itu masalah pemilihan kepala daerah mekanismenya telah diserahkan kepada daerah masing-masing sesuai dengan demokrasi yang diinginkan. Disamping itu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah antara daerah waktunya juga berbeda-beda.[486] Pendapat F-PG ini akhirnya ikut disetujui oleh F-PDI Perjuangan,[487] dan F-PKB.[488]

Kedua, tentang calon perseorangan bisa mengikuti pemilihan DPR dan DPRD, beberapa fraksi juga menolaknya dengan berbagai alasan, salah satunya adalah F-

[486] Pendapat F-PG disampaikan oleh Patrialis Akbar: "*Sedangkan pemilihan kepala daerah yang diajukan Tim Ahli, kami disini kurang sependapat karena masalah pemilihan kepala daerah ini sudah kita atur di dalam Pasal 18 ayat (4) dan ini kita serahkan sepenuhnya kepada mekanisme yang ada di daerah. Bagaimana demokrasi yang mereka inginkan, lagipula waktunya berbeda-beda kata Pak Fuad. Selain itu kalau dalam pemilihan umum yang sekaligus kita lakukan juga untuk pemilihan kepala daerah maka ini adalah sesuatu yang sangat luar biasa. Bisa kita bayangkan ke depan bisa jadi kita memiliki 50 atau 40 daerah tingkat provinsi dan juga mungkin tidak tertutup kemungkinan ratusan nanti daerah tingkat II atau kota/kabupaten sehingga ini lebih baik kita serahkan kepada Pasal 18 ayat (4).* Lihat Risalah Rapat Pleno ke-33 PAH I BP MPR, 20 September 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 450.

Namun mengenai pendapat F-PG tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang diserahkan kepada daerah masing-masing sempat disanggah oleh F-PPP secara tidak langsung. Sanggahan tersebut dalam rangka menjawab kekhawatiran Soedijarto dari F-UG, sebagaimana yang disampaikan Lukman Hakim Saifuddin: "*Jadi, kekhawatiran Pak Soedijarto, misalnya, dalam kaitannya untuk keseragaman dari seluruh daerah-daerah yang ada misalnya daerah tertentu mengadakan pemilu dan daerah yang lain pemilihan dilakukan oleh DPRD saja, pikiran itu tidak akan mungkin terjadi karena semua itu akan diatur oleh undang-undang. Dan ketika itu undang-undang mengatakan itu, maka seluruh daerah mau tidak mau harus mengikuti apa yang telah diatur undang-undang.*, dalam *Ibid.*, hlm. 455.

[487] Dukungan F-PDI Perjuangan terhadap pendapat F-PG untuk tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilihan umum disampaikan oleh Katin Subyantoro: "*Bahkan saya setuju dengan Pak Patrialis untuk kepala daerah itu saya kira diatur dalam pemerintahan daerah, itu tidak perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar*"., dalam *Ibid.*, hlm. 452.

[488] Dukungan F-PKB terhadap pendapat F-PG untuk tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari pemilihan umum disampaikan oleh Najmi Fuady: "*kemudian tentang ayat (2), saya juga setuju dengan usulan tim ahli dengan catatan sama bahwa kepala daerah itu harus dikeluarkan dari rumusan*"., dalam *Ibid.,* hlm. 457.

TNI/Polri. Alasan F-TNI/Polri, jika perseorangan mengikuti pemilihan DPR dan DPRD akan mengurangi fungsi partai politik sebagai penyalur aspirasi rakyat. Disamping itu calon perseorangan tidak memiliki basis konstituen sebagaimana partai politik.[489]

Pada Rapat Paripurna ke-5 ST MPR 2001, Tanggal 4 November 2001, pembahasan mengenai pemilu bergulir kembali, namun dari pandangan fraksi-fraksi masih tetap terjadi perbedaan khususnya mengenai dihapus tidaknya keanggotaan DPD dari partai politik. Akhirnya pembahasan pemilu kemudian dilanjutkan ke dalam Rapat Komisi A ke-2 dan berakhir pada Rapat Komisi A ke-5 dengan hasil rumusan final, peserta pemilu untuk DPD adalah perseorangan, tidak lagi partai politik. Berikut hasil rumusan terakhir komisi A yang disampaikan dalam Rapat Paripurna ke-6, Tanggal 8 November 2001: [490]

BAB VIIB
Pemilihan Umum
Pasal 22F

1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali;
2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah oleh partai politik;
4) Peserta Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah calon perseorangan;

[489] Pendapat F-TNI/Polri disampaikan Affandi: "*Kalau calon perseorangan kan berarti tidak ada konstituennya, kemudian apakah kalau calon perseorangan itu sudah menunjukkan representativeness? Berarti pada hakekatnya tidak mengangkat aspirasi masyarakat yang diangkat menjadi aspirasi politik dan selanjutnya dalam komunikasi politik, jadi kurang mencapai tujuan demokrasi presentasi, kurang bisa mengangkat aspirasi banyak orang. Sehingga juga ini berarti mengurangi fungsi parpol di dalam rekrutmen kader-kadernya di dalam mengangkat aspirasi rakyat*". Lihat Risalah Rapat Pleno ke-14 PAH I BP MPR, 10 Mei 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 447.

[490] Risalah Rapat Paripurna ke-6 ST MPR Tahun 2000, 8 November 2001, dalam *Ibid.*, hlm. 464-475.

5) Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri;
6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Setelah penulis mempelajari *original intent* UUD 1945 dari risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945, Penulis berkesimpulan, Pemilhan Umum yang masuk dalam lingkup Pasal 22 E UUD 1945 adalah **Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.**

Maksud Pembentuk UUD 1945 terhadap frasa tetap dan mandiri pada Komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri yang diatur Pasal 22 E Ayat (5) UUD 1945 adalah **pada kelembagannya yang harus independen dan tidak boleh di bawah sub ordinat lembaga lain, bukan pada Komisioner (Anggota) komisi pemilihan umumnya.**

6. Perumusan Pasal Pemilihan Kepala Daerah dalam Amandemen UUD 1945

Wacana tentang pemilihan kepala daerah selama proses amandemen UUD 1945 mengemuka bersamaan dengan keinginan semua fraksi untuk mengubah Pasal 18 UUD 1945 Tentang Pemerintahan Daerah. Perdebatan tentang sistem pemilihan kepala daerah sendiri mulai muncul pada masa perubahan kedua khususnya pada Rapat ke-36 PAH I BP MPR, Tanggal 29 Mei 2000.

Terdapat dua fraksi yang mengajukan rumusan tentang pemilihan kepala daerah. Fraksi yang pertama kali melontarkan wacana tentang pemilihan kepala daerah adalah F-PDI Perjuangan dengan menyampaikan rumusan yang diletakkan pada Pasal 18 ayat (3) yang berbunyi: "*Daerah otonomi mempunyai kepala pemerintahan daerah yang*

dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang". Alasan F-PDI Perjuangan didasarkan pada hasil pengamatan di berbagai daerah tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dinilai penuh rekayasa dan hanya mengedepankan tokoh-tokoh formal dan mengabaikan tokoh-tokoh informal.[491] Fraksi lain yang juga menawarkan rumusan pemilihan kepala daerah adalah F-PDU yang berbunyi: "*setiap daerah memiliki kepala pemerintahan daerah atau kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat"*.[492]

Rumusan yang diusung F-PDI Perjuangan dan F-PDU memiliki perbedaan mendasar. F-PDI Perjuangan menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis yang berarti bisa dipilih langsung atau tidak langsung, sedangkan F-PDU lebih tegas menginginkan pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Namun, di dalam rumusan akhir, F-PDU lebih banyak mendapat dukungan fraksi-fraksi sehingga menghasilkan rumusan sementara berbunyi: "*Gubernur, bupati dan walikota dipilih oleh rakyat dalam satu pemilihan umum"*. Rumusan ini diletakkan di ayat (4). Pembahasan tentang pemerintahan daerah (termasuk tentang pemilihan kepala daerah) kemudian dilanjutkan dalam Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, Tanggal 31 Mei 2000. Di dalam rapat, F-PDU meminta agar rumusan sementara yang berbunyi

[491] Pendapat F-PDI Perjuangan disampaikan Hobbes Sinaga: "*...pemilihan kepala daerah pada semua tingkatan yang dilakukan dengan penuh rekayasa dan hanya mengedepankan tokoh-tokoh formal dan mengabaikan tokoh-tokoh informal.* Oleh karena itu Sinaga kemudian mengusulkan rumusan Pasal 18 diubah menjadi*…ayat (3) Daerah otonomi mempunyai kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis yang pelaksanaannya diatur dengan undang-undang"*. Lihat Risalah Rapat ke-36 PAH I BP MPR, 29 Mei 2000, dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV, Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm.148-149.

[492] Risalah Rapat ke-36 PAH I BP MPR, 29 Mei 2000, dalam *Ibid.*, hlm.158.

"*Gubernur, bupati dan walikota dipilih oleh rakyat dalam satu pemilihan umum"* untuk kalimat "*dalam satu pemilihan umum*" dihapus sehingga cukup diakhiri kalimat "*dipilih oleh rakyat*". Alasan F-PDU, pemilihan umum masih membuka peluang adanya penafsiran pemilihan dengan cara pengangkatan, berbeda dengan pemilihan rakyat secara langsung yang sudah pasti dilakukan dengan cara pemilihan, bukan pengangkatan.[493]

Kemudian F-PDI Perjuangan kembali meminta agar ketentuan tentang pemilihan kepala daerah di ayat (4) diminta untuk dialternatifkan dengan kembali memasukkan usulan F-PDI Perjuangan sebelumnya yaitu "*dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*".[494] Atas usul F-PDI Perjuangan tersebut, F-PG kemudian mengajukan dua alternatif yaitu: "*dipilih langsung oleh rakyat*" dan "*dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*".[495]

Untuk menghindari multi tafsir, F-Reformasi mengusulkan agar diubah menjadi "*dipilih dalam pemilihan umum lokal yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*".[496] Usulan F-Reformasi ditolak oleh F-TNI/Polri karena dengan definisi

---

[493] Pendapat F-PDU disampaikan oleh Asnawi Latief: "*dipilih oleh rakyat titik-titik saja, dalam satu pemilu titik tidak usah. Pemilu nanti ada PAH Pemilu kan,…pemilihan umum itu bervariasi kita mengadakan pemilu beberapa kali berbentuk ada pengangkatan, tapi kalau pemilihan rakyat secara langsung itu sudah tidak ada"*. Lihat Risalah Rapat Tim Perumus PAH I BP MPR, 31 Mei 2000, dalam *Ibid*, hlm. 168-169.

[494] Usul F-PDI Perjuangan disampaikan Hobbes Sinaga: "*Jadi saya kira nanti di untuk ayat (4) ini bikin alternatif lah ya, alternatif dipilih secara demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang"*., dalam *Ibid.,* hlm. 169.

[495] Usulan F-PG disampaikan Hatta Mustafa: "*Alternatif satu yang tadi, alternatif dua, gubernur, bupati dan walikota dipilih secara langsung demokratis yang selanjutnya diatur dalam undang-undang"*., dalam *Ibid.*, hlm. 169.

[496] Pendapat F-Reformasi disampaikan oleh Patrialis Akbar: "*Alternatif satu ini masih memerlukan satu penjelasan sementara kita menginginkan undang-undang tidak perlu penjelasan, kalau*

pemilu lokal berarti menghendaki adanya pemilihan kepala daerah serentak (nasional) padahal masa jabatan antar kepala daerah berbeda-beda, sehinggan F-TNI/Polri tetap pada alternatif pertama "*dipilih langsung oleh rakyat diatur oleh undang-undang*".[497]

Untuk menengahi dua pendapat tentang pemilu tersebut, Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan agar dibuat definisi khusus tentang pemilu sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda.[498] Namun usulan Hamdan Zoelva tidak mendapat respon dari fraksi-fraksi. F-PDI Perjuangan (walaupun bersikap pada alternatif dua) ikut memberikan masukan pada alternatif satu untuk tetap menggunakan kalimat "*pemilihan lokal*" merujuk berbagai pemilihan gubernur (di berbagai negara) yang secara umum menggunakan istilah pemilihan lokal *(local election).*[499]

Namun F-TNI/Polri tetap bertahan untuk tidak menggunakan istilah "*pemilu lokal*", karena pemilu (yang bersifat) lokal sekalipun sebenarnya juga pemilu, dan nantinya definisi tentang pemilu (termasuk pemilu lokal di dalamnya) akan diatur di bab

---

kita bermaksud bahwa pemilihan oleh rakyat itu dalam pemilihan langsung kenapa mesti kita tidak sebutkan bahwa pemilu lokal. Karena ini nanti akan menjadi satu, apa namanya, akan ada penafsiran bermacam-macam meskipun diatur dalam undang-undang setiap pergantian anggota DPR lain lagi penafsirannya.…jadi kalau menurut saya, lebih baik langsung dikatakan, ya gubernur, bupati, walikota dipilih dalam pemilihan umum lokal yang selanjutnya diatur dalam undang-undang". dalam *Ibid.*, hlm. 170-171.

[497] Pendapat F-TNI/Polri disampaikan Taufiqurrachman Ruki: *"gubernur itu ada 27, bupati itu ada 360…kalau pemilu lokal kan kalau satu pemilu serentak cuma satu sekaligus lima tahun sekali…mau tidak mau pemilihan bupatinya tidak akan sama waktunya, karena memang masa jabatan dan masing-masing bupati, gubernur itu akan berakhir lama tidak perlu ada penakanan lokal dimulai".*, dalam *Ibid.*, hlm. 171.

[498] Seperti yang disampaikan Hamdan Zoelva: *"…masalah pemilihan umum ini, apakah pemilihan umum itu untuk seluruh model pemilihan walaupun lokal sifatnya, model pemilihan Presiden juga namanya pemilihan umum, atau bagaimana ini, harus didefinisikan dulu ini Pak, jadi beda penafsiran terus kita".*, dalam *Ibid.*, hlm. 172-173.

[499] Pendapat F-PDI Perjuangan disampaikan Hobbes Sinaga: "*tapi memang dimana-mana selalu ditentukan itu kalau untuk memilih gubernur dan apa itu disebut dengan pemilihan lokal. Jadi saya kira dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan lokal yang diatur dalam undang-undang".*, dalam *Ibid.*, hlm. 173.

tersendiri, sehingga tidak perlu lagi ditambah kata "*lokal*".[500] Pendapat F-TNI/Polri didukung oleh F-PG dengan harapan nantinya masalah pemilu lokal dapat ikut diatur di dalam bab khusus tentang pemilu.[501]

Perdebatan lain muncul ketika Hatta Mustafa dari F-PG mempersoalkan perbedaan alternatif satu tentang "*dipilih langsung oleh rakyat*" dan alternatif dua "*dipilih secara demokratis*" dengan sebuah pertanyaan: "*…apa secara langsung itu tidak demokratis"*. Pertanyaan itu dibalik oleh Ali Masykur Musa sebagai pimpinan rapat: "*apa yang langsung itu bisa dikatakan tidak demokratis"*. Namun untuk menghindari perdebatan, Musa tetap mengusulkan untuk ayat (4) tetap dipertahkankan terdiri dari dua alternatif: "*Oke, kalau gitu tetap alternatif ya pak ya, biar tetap dua ini, karena ini belum ketemu kok"*.[502]

Pembahasan mengenai pemilihan kepala daerah kembali bergulir di dalam Rapat Sinkronisasi PAH I BP MPR, Tanggal 17 Juli 2000. Jakob Tobing sebagai pimpinan rapat mencoba untuk menyatukan perbedaan dua alternatif yang ada dengan memberikan gambaran bahwa "*dipilih secara demokratis*" juga bisa berarti dipilih secara langsung, tergantung pada undang-undang yang akan mengatur nanti. Atas tawaran itu akhirnya F-PPP dan F-PG memberikan dukungan untuk memilih alternatif

---

[500] Pendapat F-TNI/Polri disampaikan Taufiqurrachman Ruki: *saya kira ketika kita bicara tentang pemilihan umum kita tidak pernah memberi tittle tapi dilakukan melalui pemilu, nanti ada satu bab yang berbicara tentang pemilihan umum, bukan pemilihan lokal, pemilu lokal, pemilihan umum yang bersifat lokal. Jadi yang lokal sekalipun bernama pemilihan umum,…jadi kalau menurut saya jadi tidak perlu lagi ada tambahan".*, dalam *Ibid.*, hlm. 173.

[501] Pendapat F-PG disampaikan Hatta Mustafa: "*saya juga sependapat tapi karena kita tidak ikut di dalam bab mengenai pemilihan umum, masalah lokal dan tidak lokal ini mudah-mudahan nanti bisa diatur di dalam bab mengenai pemilihan umum itu".*, dalam *Ibid.*, hlm. 174.

[502] Risalah Rapat Tim Sinkronisasi PAH I BP MPR, 17 Juli 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 177.

dua sebagaimana yang menjadi usul F-PDI Perjuangan.[503] Namun F-PDU tetap memilih alternatif satu, karena alternatif dua tidak memberikan jaminan kepastian akan dilakukan pemilihan secara langsung.[504]

Perdebatan mengenai pemilihan kepala daerah ini akhirnya kembali berlanjut di dalam Rapat Lobi PAH I Komisi A MPR, Tanggal 14 Agustus 2000 dengan agenda dengar pendapat dengan Bagir Manan sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara UNPAD. Dalam masalah dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih secara demokratis, Bagir Manan menyerahkan sepenuhnya kepada anggota rapat.[505]

Slamet Effendy Yusuf selaku pimpinan rapat dengan melihat belum adanya titik temu antara "*pemilihan secara langsung*" dan pemilihan "*secara demokratis*" mencoba memberikan tawaran untuk menghidupkan kembali ayat (4) hasil BP MPR terdahulu, sehingga tentang mekanisme pemilihan kepada daerah turun menjadi ayat (5):[506]

> Yang ayat (4), gubernur, bupati, walikota, yang masing-masing oleh pemerintah daerah dipilih langsung oleh rakyat, saya kira ini permasalahannya cuma satu yaitu dipilih langsung atau dipilih secara demokratis saja ya?. Itu nanti mekanismenya undang-undang saya kira begitu…atau begini saja pak ya, kalau boleh kami tawarkan kalau boleh ayat ke (4) hasil Badan Pekerja itu dihidupkan kembali. Kepala Daerah provinsi dijabat oleh gubernur, kepala daerah kabupaten dijabat oleh bupati, dan kepala daerah kota dijabat walikota yang

---

[503] *Ibid.,* hlm. 209.

[504] Pendapat F-PDU disampaikan Asnawi Latief: *"Sepintas lalu yang menyangkut bupati dan gubernur ini, gubernur, bupati dan walikota, dengan rumusan secara demokratis memang dimungkinkan dua hal, baik secara langsung maupun melalui DPRD, tetapi tidak bisa ada jaminan, sedangkan fraksi kami mengusulkan itu dipilih langsung".,* dalam *Ibid,* hlm. 212.

[505] Pendapat Bagir Manan secara lengkap sebagai berikut: *"Kemudian di ayat (4) kita bicara agar kami balik pada rumusan dari yang ada di konsep itu, gubernur, bupati, walikota yang masing-masing menyelenggarakan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan, ini terserah nanti ini yang mau dipakai yang mana. Pemeirntah daerah kabupaten dan kota menjalankan otonomi. Ini tergantung kita apakah tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau hanya kabupaten dan kota menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.* Lihat Risalah Rapat Lobi PAH I Komisi A MPR, 14 Agustus 2000, dalam *Ibid.,* hlm. 273.

[506] *Ibid.,* hlm. 300.

kewenangannya masing-masing diatur undang-undang. Saya kira itu saja, sesudah itu baru tata cara pemilihannya.

Usulan Slamet Effendi Yusuf tersebut ditanggapi oleh Dimyati Hartono agar menjadikan satu, ayat (4) dan ayat (5), dengan usul rumusan: "*tiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah yang langsung dipilih secara demokratis"*.[507] Kemudian Yusuf menyimpulkan telah terjadi pengerucutan dan menemukan titik temu dengan rumusan baru bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah dan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis oleh rakyat daerah bersangkutan: "*Saya kira makin ketemu ini, gubernur, bupati dan walikota. Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah dan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis oleh rakyat daerah bersangkutan"*.[508]

Andi Mattalata dari F-PG kemudian memberi koreksi bahwa tidak perlu ditambah kalimat "*daerah bersangkutan*": "*…tidak perlu ada daerah bersangkutan pak, sudah jelas itu oleh rakyat pasti daerah itu, tidak perlu ada daerah bersangkutan"*. Namun F-PPP mengusulkan agar kembali kepada rumusan Badan Pekerja: "*dipilih secara demokratis sebagaimana diatur dengan undang-undang*". Karena semua peserta sepakat (termasuk F-PDU yang awalnya bertahan pada alternatif satu), akhirnya Slamet Effendi Yusuf mengetok palu sebagai tanda telah tercapai kesepakatan, sehingga untuk

[507] Sebagaimana yang disampaikan Dimyati Hartono: "*Itu disebutkan ayat (4 dan 5), jadi satu, tiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah yang langsung dipilih secara demokratis".*, dalam *Ibid.*, hlm. 301.

[508] *Ibid.,* hlm. 304.

ayat (4) tidak terdapat dua alternatif lagi, karena forum sepakat untuk memilih alternatif dua yaitu "*kepala daerah dipilih secara demokratis*".[509]

Setelah melalui serangkaian lobi antara pimpinan fraksi akhirnya rumusan tentang pemilihan kepala daerah yang diletakkan di ayat (4) menghasilkan rumusan final yang dibawa ke dalam Rapat ke-6 (lanjutan) Komisi A MPR, 14 Agustus 2000 sebagai berikut: *Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.* Rumusan tersebut tidak berubah sampai akhirnya disahkan empat hari kemudian di dalam Rapat Paripurna ke-9 ST MPR, Tanggal 18 Agustus 2000.[510]

Setelah penulis mempelajari *original intent* UUD 1945 dari risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945, Penulis berkesimpulan, Pembentuk UUD 1945 memasukkan **Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Walikota dan Bupati) sebagai pemilihan lokal sesuai dengan semangat desentralisasi dan bukan rezim pemilihan umum yang sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E UUD 1945, sehingga ketentuannya digabungkan ke Bab yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, jadi bukan di Bab yang mengatur tentang Pemilihan Umum.**

7. Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam Amandemen UUD 1945

Kendati termasuk jenis undang-undang, namun Undang-Undang Dasar tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan biasa. Undang-Undang

---

[509] Pendapat F-PPP disampaikan Zein Badjeber: "*…kami kembali kepada rumusan Badan Pekerja, dipilih secara demokratis sebagaimana diatur Undang-Undang, jadi demokratisnya bukan oleh rakyat pak, dipilih secara demokratis yang diatur undang-undang itu lebih tepat pak, nanti kan ada undang-undang tidak ini dipilih demokratis. Itu saja pak".*, dalam *Ibid.*, hlm. 304-305.

[510] Risalah Rapat ke-6 (Lanjutan) Komisi A MPR, 14 Agustus 2000, dalam *Ibid.*, hlm. 312.

Dasar adalah tipe undang-undang yang berbeda dan khas.[511] Dalam kehidupan ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar (konstitusi) mempunyai kedudukan sebagai hukum dasar[512] yang merupakan norma yang tertinggi[513] dan sangat fundamental bagi suatu negara,[514] karena mengatur hal-hal yang sifatnya mendasar dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, meliputi: bentuk dan susunan negara;[515] alat-alat perlengkapan negara serta wewenangnya;[516] hubungan antara alat perlengkapan negara yang satu dengan yang lain;[517] serta jaminan dan perlindungan hak asasi manusia;[518] dan pembatasan kekuasaan pemerintahan.[519] Atas dasar hal tersebut, maka Undang-Undang Dasar pada hakikatnya merupakan puncak konseptualisasi pemikiran, cita-cita dan tujuan bangsa-bangsa yang bersangkutan dilengkapi dengan landasan-landasan ideal, struktural dan landasan operasional pengelolaan kehidupan bangsa ini secara garis besar *(broadlines).*[520]

---

[511] Satjipto Rahardjo, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia: Kaitannya dengan Profesi Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, (Yogyakarta: GENTA Publishing, 2009), hlm. 78.

[512] Muntoha, *Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia*, dalam Eko Riyadi dan Supriyanto Abdi (Ed), *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multi Perspektif)*, (Yogyakarta: Pusham UII, 2007), hlm. 259.

[513] K. Wantjik Saleh, *Perkembangan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), hlm. 10-11.

[514] Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 1986), hlm. 57.

[515] Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 4.

[516] A.S.S. Tambunan, *Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945: Suatu Studi Analitis Mengenai Pengaturannya Tahun 1996-1997*, (Jakarta: Sekolah Tinggi Hukum Militer, 1998), hlm. 18-19.

[517] Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, (Bandung: UNPAD Press, 2002), hlm. 1.

[518] Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung, Alumni, 1992), hlm. 29. Lihat juga Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 13.

[519] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 6.

[520] M. Solly Lubis, *Sistem Nasional*, (Bandung: CV Maju, 2002), hlm. 4-5. Lihat juga J.C.T. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung, 1986), hlm. 82.

UUD 1945 sebagai landasan konstitusional ketatanegaraan Indonesia "*produk pada masanya*",[521] ternyata dalam perjalanan sejarah memperlihatkan berbagai kelemahan, diantaranya adalah kekuasaan eksekutif yang sangat dominan *(excecutive heavy),* tanpa diimbangi oleh *check and balances* yang memadai,[522] sehingga sangat memungkinkan penyalahgunaan kekuasaan,[523] sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton: *"power tend to corrupt and absolute power corrupt absolutely"*.[524] Kelemahan ini dapat diperhatikan dari berbagai pasal dalam batang tubuh dalam UUD 1945 yang menimbulkan penafsian ambivalen yang cenderung disalahgunakan oleh penguasa,[525] serta kurangnya peraturan yang berkaitan dengan hak asasi manusia.[526]

---

[521] Dalam hubungan ini Sri Soemantri menyatakan dapatkah generasi yang hidup di waktu sekarang mengikat generasi yang akan datang?. Lihat Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, *Op.cit.,* hlm. 7.

[522] Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 266. Lihat Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 38. Lihat juga Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan HAM*, Bahan Perkuliahan Program Doktor Ilmu Hukum UNS Solo, Tanggal 1 April 2009, hlm. 10.

[523] Romli Atmasasmita, *Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, (Bandung: Binacipta, 1997), hlm. 30-31.

[524] Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 1999), hlm. 54. Lihat Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara, (Dimensi Pendekatan Politik Hukum Terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, (Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atmajaya Yogyakarta, 1998), hlm. 1. Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006), hlm. 73.

[525] Penafsiran dari konstitusi apakah melahirkan negara yang demokrasi atau otoriter tergantung rezim yang sedang berkuasa saat itu. Lihat Aidul Fitriciada Azhari, *Penafsiran Konstitusi dan Implikasinya terhadap Sistem Ketatanegaraan Demokrasi atau Otokrasi (Studi tentang Penafsiran Konstitusi dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia),* (Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 443-462. Lihat Herbert Feith dan Lence Castels (Ed), *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, (Jakarta: LP3ES, 1995), hlm. 84-135. Lihat juga Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung: Mandar Maju, 2001), hlm. 83.

[526] Sebenarnya terhadap kurangnya peraturan yang berkaitan dengan hak asasi manusia dalam UUD 1945 membuat banyak pihak berusaha melengkapinya diantaranya dengan menyusun suatu piagam hak asasi manusia dan piagam tentang hak dan kewajiban warga negara, namun sejarah membuktikan karena berbagai latar belakang piagam tersebut tidak jadi diberlakukan. Setiap pertanyaan yang mengarah kepada perlunya suatu Piagam HAM, cenderung untuk dijawab bahwa Piagam semacam itu tidak dibutuhkan, karena masalah HAM telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Penulis sarikan dari Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2005), hlm. 9-10; Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*,

Selama Orde Baru, memang tidak bisa dipungkiri bahwa HAM (terutama hak sipil dan politik) banyak dilanggar dengan alasan untuk menjaga stabilitas politik demi kelancaran pembangunan ekonomi. Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) merajalela, penyalahgunaan kekuasaan meluas, dan hukum merupakan subordinasi dari kekuasaan politik.[527] Hilangnya peran hukum dalam kehidupan sosial politik ternyata telah mengakibatkan perjalanan bangsa menjadi tidak terarah. Artinya proses evaluasi sosial politik tidak memiliki nilai positif, bahkan pada akhirnya menjadi destruktif.[528] Lewat produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintahan Orde Baru tersebut, kekuasaan rezim Soeharto menjadi lestari dengan cara yang kolusif lebih dari 32 tahun lamanya.[529]

Hal ini diperkuat oleh pernyataan Valina Singka Subekti, yang menyatakan:[530]

> Kekuasaan eksekutif pada era orde baru (Soeharto) telah membelenggu suara rakyat, serta telah mengecilkan peran lembaga demokrasi, seperti: partai politik, pemilihan umum, sehingga lembaga-lembaga politik tidak mampu melakukan tugas-tugasnya, yaitu: memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Partai Politik tidak berperan, DPR lemah berhadapan dengan eksekutif, eksekutif pun seringkali mengkooptasi yudikatif, apalagi pada kasus-kasus tindak pidana politik, sehingga eksekutif tidak terawasi dengan baik.

Berbagai kelemahan tersebut mempunyai implikasi terhadap penyelenggaraan yang berpuncak pada bergulirnya wacana reformasi tahun 1998, termasuk amandemen

---

(Jakarta: Ind-Hill Co, 1991), hlm. 30; dan Abdul Haris Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas, Jilid 7: Masa Konsolidasi Orde Baru*, (Jakarta: CV. Haji Masagung, 1989), hlm. 289-295.

[527] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 24.

[528] Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik di Negara Modern*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2008), hlm. 141.

[529] Moh.Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, *Op.cit*., hlm 17. Lihat juga Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Jakarta: ELSAM, 1997), hlm. 10.

[530] Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 187.

UUD 1945, yang dalam rezim Soeharto sedikit banyak disakralkan, sehingga sulit dilakukan amandemen terhadapnya.[531]

Realitas demikian memberi makna bahwa perubahan substansial terhadap UUD 1945 merupakan keniscayaan yang harus dilakukan dalam rangka mewujudkan Indonesia yang demokratis.[532] Bahkan jauh sebelumnya hal ini telah disadari Soekarno yang eksplisit dalam salah satu pidatonya pada saat penyusunan UUD 1945 menyatakan:[533]

> Undang-Undang Dasar yang kita dibuat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar kilat dan sementara. Nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana yang lebih tenteram, tentu kita akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap.

Dalam kesempatan pelantikan Anggota Konstituante pada Tanggal 10 November 1956, Soekarno mengulangi kembali pernyataan yang hampir senada, sebagai berikut:[534]

> Semua konstitusi yang ada di Indonesia (UUD 1945, KRIS 1949 dan UUDS 1950) adalah bersifat sementara. Semua konstitusi itu bukanlah hasil permusyawaratan antara anggota-anggota konstituante yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia. Semua konstitusi itu

---

[531] TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum. Lihat Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), hlm. 95-98. Lihat juga Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaskara,* (Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 34.

[532] Penulis sarikan dari perkuliahan Teori dan Hukum Konstitusi di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang diampu oleh Dr. H. Saifudin, S.H, M.Hum.

[533] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959), hlm. 410. Lihat Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia,* (Yogyakarta: PSH FH UII, 1999), hlm. 147-148. Lihat Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif,* (Radar Jaya Offset, 1977). Bandingkan dengan Moh. Tolchah Mansoer, *Beberapa Aspek Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia,* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1977), hlm. 9-10.

[534] Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959,* (Jakarta: Grafiti Pers, 1992), hlm. 32. Lihat juga Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945,* (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 2.

> buatan sarjana konstitusi atas amanat pemerintah. Tapi semua negara hukum yang demokratis, menghendaki sebagai syarat mutlak suatu konstitusi yang dibuat oleh tangan rakyat sendiri.
>
> Hal ini diperkuat oleh pernyataan Bagir Manan yang berpendapat:[535]
>
> Bahwa UUD 1945 disusun oleh manusia, sesuai kodratnya pasti memiliki kelemahan tidak akan pernah bisa sempurna, untuk itu konstitusi harus disesuaikan dengan perkembangan yang terjadi dalam dinamika ketatanegaraan. Untuk itu, evaluasi terhadap konstitusi adalah dengan mengamandemen konstitusi dengan melihat pada realitas dan dinamika ketatanegaraan yang terjadi.

Berdasarkan hal tersebut, setelah era reformasi pasca pengunduran diri Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 tuntutan amandemen UUD 1945 terus berkembang, baik di kalangan masyarakat, kekuatan sosial politik, termasuk dalam pemilihan umum tahun 1999 yang kemudian berkembang menjadi sikap politik fraksi-fraksi MPR. Dalam perkembangannya MPR sebagai lembaga negara berdasarkan Pasal 3 dan 37 UUD 1945 (sebelum amandemen) berwenang menetapkan, mengubah dan membahas Undang-Undang Dasar tersebut. Rancangan amandemen undang-undang dasar untuk pertama kalinya dipersiapkan oleh Panitia *Ad Hoc* III Badan Pekerja MPR untuk dibahas dan diputuskan dalam Sidang Umum MPR tahun 1999 dalam waktu sangat singkat yaitu hanya satu minggu, dibandingkan dengan materi yang demikian penting, serta untuk pertama kalinya dilakukan selama 53 tahun Indonesia berdiri.[536] Namun demikian, dalam jangka waktu yang singkat tersebut, Panitia *Ad Hoc* III Badan Pekerja MPR telah berhasil merumuskan rancangan amandemen konstitusi. Kemudian pada Sidang Umum

---

[535] Bagir Manan, dalam Slamet Effendi Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945,* (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm. 56.

[536] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Bahan Penjelasan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia), hlm. 28-29.

MPR tahun 1999, MPR telah menghasilkan putusan berupa amandenen pertama UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktiber 1999, merupakan materi muatan yang mendasar, yakni mengenai pembatasan kekuasaan presiden dan pemberdayaan lembaga perwakilan rakyat (DPR). Agenda amandemen UUD 1945 ini kemudian dilanjutkan oleh *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR yang mempersiapkan amandemen UUD 1945 untuk dibahas dan diputuskan pada masa Sidang Tahunan MPR tahun 2000, 2001 dan 2002.[537]

Dalam perjalanannya amandemen terhadap UUD 1945 telah berjalan mulus sejak amandemen pertama, kedua dan ketiga. Akan tetapi pada agenda amandemen terjadi pro dan kontra atas amandemen UUD 1945, yang pada pokoknya disebabkan pada tiga hal: ***Pertama,*** MPR sebagai institusi formal yang berwenang mengubah UUD 1945 tidak memperoleh legitimasi publik yang signifikan dan dikhawatirkan melahirkan "*bias-bias*" politik. ***Kedua,*** amandemen yang dilakukan secara parsial ternyata tidak mampu memperbaiki kekurangan yang ada, karena tidak didasari pada pemikiran yang sistematik dan komprehensif, bahkan cenderung menimbulkan masalah baru. ***Ketiga,*** penyerapan aspirasi masyarakat kurang terakomodasi dalam proses amandemen.[538]

Taufiqurrahman Syahuri dalam hubungan pro dan kontra terhadap amandemen tersebut, mengemukakan:[539]

---

[537] Penulis sarikan dari perkuliahan Teori dan Hukum Konstitusi di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang diampu oleh Dr. H. Saifudin, S.H, M.Hum.

[538] Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum terhadap Keterwakilan Politik pada DPRD Provinsi Sumtera Utara*, *Op.cit.*, hlm. 307.

[539] Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 161. Lihat juga Bambang Widjojanto, *et.al*, (Ed), *Konstitusi Baru Melalui Konstitusi Independen*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 52-59.

> Menjelang Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 yang salah satu agendanya adalah mengamandemen UUD 1945, menunjukkan gejala ke arah penundaan amandemen UUD 1945, dengan isu sentral menghentikan amandemen UUD 1945, beberapa pihak yang menginginkan agar amandemen UUD 1945 dihentikan, antara lain: Try Soetrisno, Matori Abdul Jalil, Amin Aryoso dan Forum Kajian Ilmiah Konstitusi. Bahkan Sekretaris Jenderal Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Sutjipto menyatakan PDIP tidak menghendaki amandemen UUD 1945.

Pro dan kontra itu akhirnya mereda dengan sendirinya setelah amandemen terhadap UUD keempat berhasil ditetapkan, serta dikeluarkannya TAP MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Berdasarkan dua pandangan tersebut di atas tidaklah terlalu naïf sekiranya timbul kegamangan di kalangan MPR. Tingkat resistensi masyarakat khususnya kelompok elite tertentu terhadap hasil amandemen terhadap UUD 1945 oleh MPR, itupun tidak dapat dihindarkan. Namun, meskipun semula MPR tidak menghendaki, hanya dengan membentuk Komisi Konstitusi itulah keraguan akan hasil amandemen dapat dihindarkan. Karena itu, MPR mengelurakan TAP MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Selanjutnya MPR mengelurakan TAP MPR No. IV/MPR/2003 tentang Tugas, Fungsi serta Kewenangan Komisi Konstitusi. Dengan dibentuknya Komisi Konstitusi secara yuridis dan politis mendapatkan pengakuan masyarakat dengan harapan bahwa amandemen UUD 1945 mendapatkan dukungan akademik secara tangguh dan aspiratif serta antisipatif bagi kemajuan Indonesia ke depan.[540]

Meskipun setelah empat kali dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, akan tetapi Panitia *Ad Hoc* III Badan Pekerja MPR pada masa Sidang Tahunan MPR Tahun

[540] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia), hlm. 5.

1999 sebelum menyapakati materi rancangan amandemen UUD 1945 telah dirumuskan suatu kesepakatan dasar kesepakatan fraksi-fraksi MPR, yaitu: tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan, tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensiil, penjelasan di dalam UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif di masukkan ke dalam pasal-pasal dan Perubahan dilakukan dengan cara *addendum.*[541] Kesepakatan ini menjadi koridor dan *platform* anggota MPR dalam melakukan amandemen UUD 1945.[542]

Berdasarkan hal tersebut, Pancasila sebagai kesepakatan luhur yang merupakan kesepakatan dasar negara dan roh kebangsaan yang ada dalam Pembukaan UUD 1945,[543] diyakini bahwa Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikran yang terkandung dalam Pembukaan dan Pasal-Pasalnya, sehingga tiap-tiap pasal dalam UUD 1945 merupakan transformasi dari nilai-nilai (sila-sila) Pancasila yang tertuang sebagai pokok-pokok pikiran dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 sekaligus merupakan embanan terselenggaranya fungsi-fungsi negara sebagai dasar negara, sumber hukum, pemersatu bangsa, ideologi nasional,[544] pandangan hidup bangsa dan jiwa bangsa.[545] Transformasi Pancasila sebagai dasar negara sebagai tataran filosofis

---

[541] Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Panitera Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hlm. 9-10.

[542] Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5 dilengkapi Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi dan DPD RI*, (Jakarta: Grafiti Budi Utami, 2009), hlm. 48.

[543] Herry Zudianto, *Kekuasaan Sebagai Wakaf Politik: Manajemen Yogyakarta Kota Multikultur*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2008), hlm. 2.

[544] A.S.S. Tambunan, *Dualisme Naskah UUD 1945: Betulkah Keputusan Melalui Pemungutan Suara Berasal dari Demokrasi Liberal? Apakah Fraksi ABRI di DPR Bertentangan dengan UUD 1945?*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 38.

[545] Kohar Hari Sumarno, *Manusia Indonesia, Manusia Pancasila*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 108.

pada fungsi-fungsi negara menyajikan nalaran ideologi Pancasila dengan struktur ketatanegaraan. Oleh karena itu, terhadap paradigma ini layak disebut dengan paradigma yuridis filosofis.[546]

Berdasarkan paradigma ini, amandemen terhadap UUD 1945 tidak dapat dan tidak boleh menyentuh Pembukaan yang memuat Pancasila.[547] Oleh karena itu empat kali amandemen terhadap UUD 1945 tetap mempertahankan paradigma yuridis filosofis pancasila karena nilai-nilai dalam Pancasila yang terkandung dalam Pancasila memuat faham dan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat,[548] sekaligus merupakan kristalisasi pandangan hidup dan kesadaran sebagai bangsa dari bangsa Indonesia.[549] Nilai-nilai dalam dasar negara tersebut tetap dipertahankan dan visioner, sehingga semua komponen bangsa berkebulatan hati untuk mempertahankannya.[550]

Berkaitan dengan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945,[551] maka apabila muncul kehendak untuk merubah Pancasila berarti mengganti dasar negara Indonesia karena Pancasila dalam

---

[546] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Bahan Penjelasan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op.cit.*, hlm. 30-31. Lihat juga Hernowo, *Implementasi Pancasila Menjamin Integrasi Nasional Berdasarkan Wawasan Kesatuan dan Persatuan Bangsa*, (Jakarta: LPPKB, 2006), hlm. 5.

[547] Franz Magnis Suseno, *Berebut Jiwa Bangsa: Dialog, Perdamaian dan Persaudaraan*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hlm. 223-229.

[548] Penulis sarikan dari perkuliahan Teori dan Hukum Konstitusi di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang diampu oleh Dr. Drs. Muntoha, S.H, M.Ag.

[549] Adnan Buyung Nasution, *Nasihat Untuk SBY*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2012), hlm. 111.

[550] C. S. T. Kansil, *Pancasila dan Undang- Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pradnya Pramita, 1992), hlm. 2.

[551] Keberadaan Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara dalam kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Lihat Jimly Asshidiqqie, Makalah *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, http:www.jimly.com/makalah, diunduh tanggal 15 September 2011. Lihat juga S. Suryountoro, *Dasar-Dasar Pengertian Pancasila*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), hlm. 29.

teori hukum tata negara sebagaimana dirumuskan oleh Hans Kelsen dalam *Stuffenbau Theory*[552] merupakan *Grundnorm* (norma dasar).[553] *Grundnorm* tidak dapat ditelusuri dasar berlakumya,[554] sehingga kita perlu menerimanya sebagai sesuatu hal yang tidak perlu diperdebatkan lagi. Ini dibutuhkan agar tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.[555] Dalam ilmu hukum yang sudah diterima secara universal dianut suatu faham bahwa mengubah *grundnorm* berarti mengubah negara.[556]

Apabila ditelusuri lebih lanjut ketentuan UUD 1945 sebagai paradigma yuridis konstitusional, maka berhubungan dengan Pemilihan Umum terdapat perbedaan dengan UUD 1945 sebelum amandemen karena UUD 1945 pasca amandemen mengatur secara

---

[552] Hans Kelsen menyatakan bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Lihat Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Lainnya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 41.

[553] E. Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hlm. 71. Lihat juga Budiman N.P.D Sinaga, *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 18.

[554] Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 54-555. Lihat Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 109. Lihat Purnadi Purbacaraka dan M. Chidir Ali, *Disiplin Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 60-63. Lihat Marsilam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1994), hlm. 24-31. Lihat Flora Dianti, *Ajaran Hierarkis Norma dan Penerapannya dalam Perundang-Undangan di Indonesia*, dalam Jurnal Hukum Tata Negara, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Juli 2003), hlm. 70-87. Lihat juga Adam Dumbi, *Ajaran Hukum Hans Kelsen ditinjau dalam perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, dalam Jurnal Hukum Tata Negara, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Juli 2003), hlm. 1-21.

[555] Pembukaan UUD 1945 kemudian merumuskan nilai-nilai Pancasila dalam wujud norma hukum. Sekalipun demikian, norma ini masih berupa norma primer. Hans Kelsen menamakan norma yang demikian dengan *Grundnorm*, dan Hans Nawiasky menyebutnya dengan *Staatsfundamentalnorm*. Notonagoro menyebut *Staatsfundamentalnorm* ini dengan istilah pokok kaidah fundamental negara, yang kira-kira dapat disamakan dengan norma dasar negara, norma pokok negara, atau norma fundamental negara. Lihat Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995), hlm. 248-249.

[556] Penulis sarikan dari perkuliahan Teori Hukum di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang diampu oleh Dr. Mudzakkir, S.H, M.H.

ekspilsit tentang Pemilihan Umum,[557] sedangkan UUD 1945 sebelum amandemen hanya mengatur secara implisit keberadaan pemilu, seperti Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 yang mengatur MPR dan DPR dipilih secara demokratis.[558]

Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen keempat mengatur materi muatan Pemilihan Umum di dalam di Bab VII B tentang Pemilihan Umum, Pasal 22E sebagai berikut:

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

Berdasarkan pengaturan yang demikian, maka paradigma yuridis politik tentang pemilihan umum hanya diatur berdasarkan undang-undang dan tidak lagi melalui Ketetapan MPR Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara[559] (GBHN)[560] maupun

[557] Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945, berbunyi: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang"*. Lihat Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam: Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan,* (Jakarta: LKIS, 2010), hlm. 445. Lihat juga Fatmawati, *Struktur Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara*, (Jakarta: UI-Press, 2010), hlm. 100.

[558] Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen, berbunyi: "*Majelis permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang"*. Lihat Tim Redaksi Pustaka Pergaulan, *UUD 1945: Naskah Asli dan Perubahannya,* (Jakarta: Pustaka Pergaulan, 2006), hlm. 5 dan 7. Lihat juga Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan, Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945,* (Jakarta: PT. Gramedia, 1989), hlm. 75.

[559] Kewenangan MPR sebelum amandemen UUD 1945, antara lain: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. (2) Majelis

Ketetapan MPR tentang pemilihan umum sebagaimana pada UUD 1945 sebelum amandemen.

Perlu dicatat disini bahwa selama empat kali, reformasi pemilu dijadikan tema sentral. Sebegitu jauh ada empat hal yang berkaitan langsung dengan pemillu diatur dalam UUD 1945 hasil amandemen dan juga menjawab sub rumusan masalah Penulis, yaitu apakah gagasan pemilihan umum yang demokratis ada dalam amandemen UUD 1945?. Bagi Penulis amandemen UUD 1945 telah memuat gagasan pemilihan umum yang demokratis selalipun masih sebatas demokrasi prosedural.

Gagasan pemilihan umum yang demokratis ada dalam amandemen UUD 1945 yaitu: ***pertama,*** pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung,[561] ***kedua,*** lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD),[562] ***ketiga,*** lahirnya Mahkamah Konstitusi (MK),[563] dan ***keempat,*** terbentuknya Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen dan permanen.[564]

a) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung

Kekuasaan pada hakikatnya milik rakyat dan digunakan sepenuhnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Dalam demokrasi liberal terkenal adagium suara rakyat adalah suara tuhan. Dengan demikian sumber legitimasi kekuasaan tertinggi dan

---

Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Lihat Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Bandung: Penerbit Remadja Karya CV. Bandung, 1985), hlm. 44.

[560] GBHN adalah pola umum pembangunan nasional di segala bidang kehidupan dan penghidupan yang berlangsung secara terus menerus. Lihat Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1995), hlm. 17.

[561] Pasal 6 A UUD 1945.

[562] Pasal 22 C UUD 1945.

[563] Pasal 24 C UUD 1945.

[564] Pasal 22 E Ayat (5) UUD 1945.

tidak bisa ditawar lagi adalah kedaulatan rakyat.[565] Kedaulatan rakyat merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi dan menjadi atribut bagi negara sebagai organisasi masyarakat paling besar.[566]

Amandemen Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 berbunyi: *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar"*[567] merubah secara paradigmatik sistem kelembagaan negara Indonesia dari *vertical hierarkis* menjadi *horizontal hierarkis*. Sistem *vertical hierarkis* yang dianut oeh UUD 1945 sebelum amandemen dimana prinsip kedaulatan rakyat yang yang bersumber kepada rakyat yang diwujudkan melalui MPR yang merupakan penjelmaan rakyat dan memegang kekuasaan negara tertinggi.[568] Jimly Asshiddiqie menyebut MPR membagi-bagikan kekuasaannya kepada lembaga-lembaga lain di bawahnya. Kedaulatan rakyat itu ditentukan dan dibagi secara horisontal secara konstitusional dengan cara memisahkannya menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengawasi berdasarkan prinsip *check and balances*, implikasinya MPR tidak lagi memilki kekuasaan memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).[569]

Secara ekspilsit, Pemilu telah dilembagakan dalam amandemen UUD 1945 ketiga. Karena itu, Pemilu memiliki landasan konstitusional yang tegas dan kuat, tidak

---

[565] Miriam Budiarjo (Ed), *Masalah Kenegaraan,* (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 57. Lihat juga Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hlm. 66.

[566] Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain,* (Malang: Nusa Media, 2007), hlm. 28.

[567] H.M. Thalhah, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia di Era Reformasi*, (Bojonegoro: FH Unigoro, 2004), hlm. 58.

[568] Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan, Op.cit.,* hlm. 137.

[569] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, *Op.cit.,* hlm. 73.

lagi dilakukan dengan cara menafsir UUD 1945 seperti Pemilu yang diselenggarakan selama Orde Baru. Dalam penyelenggaraan ketatanegaraan, Pemilu merupakan metode yang diselenggarakan untuk menyalurkan kedaulatan rakyat secara langsung guna mengisi lembaga-lembaga perwakilan rakyat dan sekarang setelah UUD 1945 diamandemen secara eksplisit Pemilu juga digunakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.[570] Walaupun menurut Jimly Asshiddiqie, secara akademis pemilihan Presiden dan Wakil Presiden biasanya disebut tersendiri dengan istilah *presidential election* yang dibedakan istilah pemilihan umum (*general election*), namun dalam tata hukum Indonesia disamakan dalam satu kegiatan pemilu. Jimly Asshiddiqie selanjutnya menyatakan penggabungan antara pemilihan umum dan pemilihan presiden dan wakil presiden menjadi lebih efisien dibanding dengan mengadakan pemilihan umum terpisah dengan pemilihan presiden dan wakil presiden.[571]

Pemilihan langsung terhadap pejabat-pejabat politik di eksekutif (presiden) dan legislatif (parlemen) sungguh merupakan pengewejantahan secara riil. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa pemilihan tidak langsung cenderung mengabaikan aspirasi masyarakat dan distorsi-distorsi atau manipulasi nilai-nilai demokrasi. Pemilihan Presiden tahun 1999 merupakan contoh baik munculnya distorsi-distorsi itu. Saat itu, presiden dan wakil presiden dipilih oleh 700 anggota MPR. PDI-P yang memenangkan Pemilu 1999 dengan suara 33,76 % tidak mampu melawan permainan yang diakukan oleh poros tengah (koalisi partai-partai islam) sehingga gagal

[570] Ibnu Ticahyo, *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal, Op.cit.*, hlm. 70.

[571] Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 34.

menjadikan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden. Abdurrahman Wahid dari PKB yang meraih 12,36 % suara justru terpilih sebagai Presiden dengan konsekuensi harus mengakomodasi kepentingan-kepentingan pendukungnya untuk duduk di kabinet. Hal itu melengkapi kenyataan bahwa sejak awal tidak ada kejelasan kriteria presiden dan wakil presiden.[572]

Ali Masykur Musa menyebutkan beberapa argumentasi penting terkait pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu: rakyat secara langsung dapat menggunakan haknya secara utuh; wujud nyata asas pertanggungjawaban dan akuntabilitas; dan menciptakan suasana kondusif bagi terciptanya hubungan yang sinergis antara negara dan rakyat.[573]

Sejatinya wacana pemilihan presiden dan wakil presiden merupakan topik yang hangat diperdebatkan dalam masyarakat sejak bergulirnya reformasi. Perdebatan itu, terutama seputar apakah pasangan presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR apakah dipilh secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

Usulan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung mengemuka dalam rapat-rapat Badan Pekerja MPR pada Sidang Umum MPR tahun 1999. Meskipun sudah muncul pada pembahasan amandemen pertama UUD 1945. Rumusan final pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung ini baru tuntas pada amandemen keempat UUD 1945 sebagaimana termaktub dalam Pasal 6 A sebagai berikut:

---

[572] Joko J. Priatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi,* (Semarang: LP2I, 2003), hlm. 92.

[573] Ali Masykur Musa, *Pemilihan Presiden Langusng,* Sinar Harapan, 30 Januari 2003.

1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat;
2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum;
3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden;
4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung pengertian bahwa rakyat mengandung visi, misi dan program yang ditawarkan melalui kampanye. Kelebihan dipilih secara langsung, Presiden dapat leluasa mengimplementasikan janji-janji kampanyenya. Berbeda dengan sistem pemilihan presiden sebelumnya dimana GBHN merupakan kontrak politik antara MPR dengan Presiden. Setelah MPR menetapkan GBHN selanjutnya MPR memilih Presiden dan ditetapkan sebagai mandataris MPR untuk menjalankan GBHN. Presiden dimintai pertanggungjawabannya dalam menjalankan GBHN dan Presiden dapat dicabut mandatnya apabila MPR menganggap Presiden tidak dapat dan juga melanggar GBHN.[574]

[574] Ibnu Ticahyo, *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal, Op.cit.*, hlm. 75.

Pasca Amandemen UUD 1945, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat,[575] secara politik semakin mempertegas sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia karena kedudukan Presiden tidak bergantung kepada MPR, Presiden tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR dan Presiden tidak lagi bisa diberhentikan oleh MPR karena alasan-alasan politis.[576] Pemberhentian Presiden harus bersifat hukum dan pasti, bahkan melibatkan lembaga yudikatif,[577] yaitu Mahkamah Konstitusi.[578]

b) Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dan Mahkamah Konstitusi

Amandemen UUD 1945 menelorkan aturan mengenai lembaga-lembaga negara baru.[579] Pembahasan dalam sub bab ini mengenai lembaga-lembaga negara terkait dengan pemilihan umum, yakni: Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Kehadiran lembaga perwakilan rakyat merupakan wujud dari demokrasi. Demokrasi menghendaki pemerintahan yang berasal dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat. Demokrasi pada era sekarang dilakukan melalui sistem perwakilan yang merupakan cara terbaik untuk membentuk "*representative government*". [580] Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak,

---

[575] Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 4.

[576] Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antara Lembaga Negara Dalam Perspektif Amandemen UUD 1945*, Makalah Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN, Jakarta 2006, hlm. 3-4.

[577] Kata Pengantar Jimly Asshiddiqie, dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Laporan Penelitian Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, 2005).

[578] Fathurohman, *et.al*, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 62.

[579] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 33-95.

[580] Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 2000), hlm. 2.

yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili. Perwakilan rakyat dibagi dalam dua prinsip yaitu keterwakilan secara pemikiran atau aspirasi (*represntation in ideas*) dan perwakilan fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*).[581]

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga legislatif yang dibentuk setelah amandemen UUD 1945. Dasar pembentukannya adalah amandemen ketiga UUD 1945, yaitu dalam Pasal 22C, 22D dan 22E UUD 1945.[582] Dalam amandemen 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.

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 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)

[581] Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hlm. 23

[582] Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 112.

mendorong percepatan demokrasi pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.[583]

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral ini diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem *double check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif.[584] 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*.[585] Di Indonesia padanannya kira-kira MPR sebagai Kongres, DPD seperti Senat dan DPR seperti *house of refresentatives*.[586] Dalam hal ini, DPR merupakan representasi politik sedangkan DPD merupakan representasi teritorial atau regional.[587] Dua kelebihan utama sistem bikameral adalah:[588]

a. Adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif; dan

---

[583] MPR-RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara RI Tahun 1945, Op.cit.*, hlm. 180.

[584] Maksud dari reformasi struktur parlemen menemui jalan buntu dengan mendapat tantangan keras dari kelompok konservatif Panitia *Ad Hoc* Amandemen UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang yang tidak dapat disebut menganut bikameral sama sekali. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 140-141.

[585] Nomensen Sinamo, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Jala Permata Aksa, 2010), hlm. 138.

[586] Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm 59-60. Lihat juga Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 75.

[587] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, (Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 255.

[588] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 39.

b. Keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, jika tidak lebih efesien, setidak-tidaknya lebih lancar (lebih *smooth*), melalui suatu majelis (*chamber*) yang disebut *revising chamber* untuk memelihara *a careful check on the sometimes hasty decisions of a fisrt chamber.*

Menurut T.A Legowo, *et.al*, keuntungan dalam sistem legislatif bikameral adalah kemampuan anggota untuk: (1) secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, 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.[589] Menurut Dahlan Thaib, Kelebihan/keuntungan dalam sistem legislatif bikameral, yaitu:[590]

1. Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan);
2. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan;
3. Mencegah disyahkan perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan
4. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Akan tetapi, maksud membentuk parlemen dua kamar ternyata tidak tercapai,[591] dan *design* kewenangan DPD yang tercantum dalam UUD 1945 pasca amandemen sebagaimana disebutkan diatas menimbulkan kritik dari berbagai kalangan. Kritik yang

---

[589] T. A. Legowo, *et.al, Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: FORMAPPI , 2005), hlm. 168.

[590] Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan ketiga UUD 1945)*, Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara yang disampaikan di depan Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, (Yogyakarta: FH UII, 2002), hlm. 9-10.

[591] Menurut Saldi Isra, amandemen UUD 1945 menghasilkan lembaga legislatif tiga kamar (trikameral) dengan menempatkan MPR sebagai kamar tersendiri dalam model lembaga perwakilan rakyat Indonesia. Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, *Op.cit.*, hlm. 254-255. Lihat juga Denny Indrayana, DPD, antara (ti) Ada dan Tiada dalam *"Menapak Tahun Pertama"*, Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD Riau, The Perepheral Institute, hlm. 373-374.

kebanyakan muncul, terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Kewenangan DPD tidak cukup signifikan dilihat dari gagasan pembentukannya dan DPD memang di*design* lebih rendah dari DPR bahkan dikatakan sebagai "*embel-embel DPR*".[592] Rumusan final yang dihasilkan mengenai DPD termaktub secara keseluruhan dalam Pasal 22 C UUD 1945 yang menyebutkan:

1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum;
2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun;
4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Dengan adanya lembaga negara baru ini (DPD) maka pemilu di Indonesia juga tidak lagi sebatas memilih anggota DPR dan DPRD saja, tetapi juga untuk memilih anggota DPD, presiden dan wakil presiden. Tentu sistem pemilihan anggota DPD belum tentu sama dengan sistem pemilihan anggota DPR dan DPRD.

Di samping itu, lembaga negara baru yang erat kaitannya dengan pemilu adalah Mahkamah Konstitusi (MK).[593] Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah penting ditengah merosotnya wibawa lembaga penegak hukum di Indonesia.[594] Berdasarkan Pasal 24 UUD 1945, Mahkamah Konstitusi adalah pelaku kekuasaan

[592] Abdul Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Malang: In-TRANS, 2003), hlm. 83-92. Lihat juga Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral dalam Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi*, (Yogyakarta: UAD Press, 2006), hlm. 98-120.

[593] Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Jakarta: Mizan, 2007), hlm. 278.

[594] Eko Prasetyo, *Keadilan Tidak Untuk yang Miskin*, (Yogyakarta: Resist Book, 2010), hlm. xix.

kehakiman selain Mahkamah Agung.[595] Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.[596] Tujuan Mahkamah Konstitusi dibentuk agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya[597] sebagai perwujudan ide negara hukum dan demokrasi.[598] Karena itu Mahkamah Konstitusi disebut sebagai *the guardian of the constitution* dan juga *the sole interpreter of the constitution*.[599] Ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi termaktub dalam Pasal 24 C UUD 1945 yang berbunyi:[600]

1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar;
3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden;
4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi;

---

[595] Kata Pengantar Jimly Asshiddiqie, dalam Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia,* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. x.

[596] Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dalam UU No.4 Tahun 2004*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 31.

[597] Leli Tibaka, *Gagasan Pemberian Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Kepada Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Perlindungan Hak Konstitusional dan Hak Asasi Manusia*, dalam Eko Riyadi (Ed), *To Promote: Membaca Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Yogyakarta: Pusham UII, 2012), hlm. 76.

[598] Purwadi, *Pendekar Konstitusi Jimly Asshiddiqie: Satria Bijak dan Bestari dari Bumi Sriwijaya*, (Yogyakarta: Hanan Pustaka, 2006), hlm. 143.

[599] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Op.cit,* hlm. 154. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2009), hlm. 341.

[600] Firmansyah Arifin dan Julius Wardi, *Merambah Jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2003), hlm. 108-109.

5) Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat Negara;
6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

Seperti kita ketahui, bahwa berbeda dengan Pemilu-pemilu yang berlangsung sebelum amandemen UUD 1945 yang tidak dapat dipersoalkan hasilnya oleh peserta pemilu, sesudah amandemen UUD 1945, Pemilu yang diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, dapat dipersoalkan hasilnya oleh peserta pemilu di forum Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai "*perselisihan hasil pemilu (PHPU)*".[601]

Pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam perkara perselisihan hasil pemilu tersebut sebagai hasil evaluasi dari pelaksanaan pemilu Tahun 1999 dimana terdapat peristiwa politik yang tidak mendapatkan penyelesaian secara yuridis. Pada Tahun 1999 terdapat 21 partai politik peserta pemilu yang mengajukan gugatan kepada Mahkamah Internasional di Den Haag Belanda karena tidak puas dengan Putusan Mahkamah Agung yang tidak menerima gugatan mereka dengan alasan tidak memiliki kewenangan menyelesaikannya. Gugatan tersebut dilandasi dengan kewenangan KPU yang memiliki hak untuk menetapkan hasil pemilu sedangkan dalam praktiknya Tahun 1999, KPU tidak bersedia menandatangani hasil pemilu sebagai syarat sahnya hasil pemungutan suara. Oleh karena itu, Presiden mengambil tindakan untuk mengesahkan

[601] Penulis sarikan Pidato *keynote speaker* Moh. Mahfud MD, dalam Seminar "*Mewujudkan Pemilu yang Demokratis di Indonesia Tahun 2014*", Kerja Sama Antara PSHK FH UII dengan Hans Seidel Foundation Jerman, di Hotel Saphir, Yogyakarta, Tanggal 13 April 2013.

hasil pemilu dengan menerbitkan Keputusan Presiden.[602] Dengan adanya ketentuan dalam Pasal 24 C UUD 1945, maka penyelesaian hasil pemilihan umum mengalami perbaikan.[603]

Pemilu yang demokratis tercermin dalam *electoral laws* dan *electoral process*-nya dan MK mempunyai peranan penting untuk menentukan apakah suatu ketentuan mengenai *electoral laws* demokratis atau tidak melalui uji konstitusional Undang-Undang Pemilu terhadap UUD 1945, sedangkan mengenai *electoral process* MK berperan melalui peradilan perselisihan hasil Pemilu yang akan menilai benar tidaknya hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU.[604]

Memang tugas MK adalah mengawal konstitusi, yang berarti juga mengawal asas pemilu yang "*luber dan jurdil*" yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu hasil penghitungan suara dan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU dapat diajukan ke MK dan berimplikasi terhadap putusan MK yang dapat berakibat batalnya seluruh hasil Pemilu, jika terbukti pelanggaran Pemilu memang dilakukan secara sistematis, terstruktur dan massif yang melampaui batas-batas toleransi.[605]

---

[602] Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Impilkasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Op.cit.,* hlm. 445.

[603] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Nomokrasi sebagai Pilar Penyangga Konstitusi,* Orasi Ilmiah Ketua Mahkamah Konstitusi pada Wisuda Sarjana Strata I, Strata II dan Diploma Universitas Nasional di Jakarta, Tanggal 3 Maret 2011, hlm. 14-15.

[604] Wahyono, *Menggugat Superiosasi Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Pemilu,* dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (Ed), *Memahami Hukum: Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2009), hlm. 248-266.

[605] Veri Junaidi, *Pelanggaran Sistematis, Terstruktur dan Masif Suatu Sebab Pembatalan Kehendak Rakyat dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2010,* dalam Jurnal Konstitusi Volume 7, No.5, Oktober 2010, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), hlm. 41-72.

Untuk itulah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudisial yang menjadi harapan masyarakat pencari keadilan khususnya penegakkan hukum dan keadilan dibidang politik melalui pemilu sangat diharapakan kinerja dan integritasnya serta kapasitas profesionalnya untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu dengan cara yang efektif dan dengan waktu yang efisien, serta ketegasan peran Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudisial yang terlepas dari anasir-anasir politik sekalipun yang diputuskan adalah masalah politik dan perlindungan hak asasi dalam berpolitik dapat memberikan keteraturan dan kepuasaan semua pihak secara konstitusional yang berlaku.[606]

c) Pembentukan Komisi Pemilihan Umum yang Tetap dan Mandiri

Perjalanan berikutnya adalah memantapkan konsolidasi demokrasi. Salah satunya adalah penguatan lembaga penyelenggara pemilihan umum yang independen dan permanen. Latar belakang dibentuknya komisi ini adalah untuk menyelenggarakan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum yang mempunyai intergritas, profesional, dan akuntabilitas. Hal tersebut merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancaila dan UUD 1945.

KPU yang dikonsepsikan secara hukum dan politik berbeda dengan KPU sebelumnya (1999) untuk menyelenggarakan Pemilu dengan sistem yang berbeda

[606] I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi dalam Transisi Demokrasi di Indonesia*, dalam I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), hlm. 21-22.

dibanding Pemilu di era Orde Baru dan Pemilu 1999, jelas mengemban harapan besar dari kekuatan-kekuatan sipil (pro demokrasi) untuk menjadi penyelenggara yang independen, sehingga mampu menjaga proses yang *fair,* adil dan transparan dengan hasil yang dipercaya rakyat. Hanya dengan kewenangan dan kelembagaan yang independen itulah Pemilu dapat menciptakan lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang lebih berkualitas di satu sisi, dan menjaga kesinambungan proses demokrasi yang sedang dibangun di sisi lain.[607] Bahkan Adnan Buyung Nasution mengatakan: "*KPU yang independen, akan membawa hasil pemilu yang lebih baik, karena tidak akan dipengaruhi oleh kepentingan politik dan bebas dari intervensi pemerintah*".[608]

Secara kelembagaan, KPU berdasarkan ajaran lembaga negara merupakan *auxiliary states organ* (lembaga negara pembantu atau lembaga negara mandiri) yang diatur oleh konstitusi[609] atau ada juga yang menyebut KPU sebagai *independent and*

---

[607] Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi, Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hlm. 122.

[608] Adnan Buyung Nasution, *Pergulatan Tanpa Henti Pahit Getir Merintis Demokrasi*, (Jakarta: Aksara Karuna, 2004), hlm. 59. Lihat juga Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Genta Press, 2012), hlm. 103.

[609] Dalam ajaran lembaga negara ada dua jenis lembaga negara, yaitu: lembaga negara utama (*Main States Organ*) dan *Auxiliary States institutions*, atau *Auxiliary States Organ* yang apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti institusi negara penunjang atau organ negara penunjang. Para ahli hukum tata negara Indonesia tidak memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara indepeden dan lembaga negara mandiri. Lihat dalam Ahmad Syarifudin Natabaya, *Menata Ulang Sistem Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008), hlm. 213. Lihat Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia: Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agencies) Sebagai Organ Negara yang Mandiri dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2010), hlm. 10. Lihat Denny Indrayana, *Negara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 282-283. lihat Lihat juga Sri Soemantri, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan", yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan

self regulatory bodies.[610] Sistem pemilu secara langsung memberikan wewenang yang sangat luas kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengatur tahapan-tahapan pelaksanaan pemilu (*electoral regulation*), melaksanakan seluruh tahapan proses pemilu (*electoral process*), dan mengawasi serta menegakkan peraturan pelaksanaan pemilu (*electoral law enforcement*). [611]

Pada hakikatnya, peran KPU dalam pemilu secara umum mengikuti wewenang yang diembannya. *Pertama*, KPU harus memerankan wewenangnya secara tepat dalam mengatur tahapan pelaksanaan pemilu (*electoral regulation*). Sehubungan dengan hal tersebut, KPU harus mampu menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan umum dan mengimplementasikannya dalam pemilu sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Lebih khusus lagi, KPU harus mampu melakukan bentuk regulasi, yaitu melengkapi dirinya dengan perangkat peraturan sekaligus menegakkannya dan kemudian mengkomunikasikannya kepada peserta pemilu, *stakeholder*, dan masyarakat. *Kedua*, KPU harus memerankan dirinya secara proporsional sesuai dengan wewenangnya dalam melaksanakan seluruh kegiatan selama proses pemilu (*electoral process*). Dalam konteks ini, KPU harus memerankan dirinya secara tepat dalam merencanakan dan melaksanakan seluruh proses tahapan pemilu, misalkan merencanakan, mensosialisasikan, mengadakan kerja sama dengan lembaga lain, dan sebagainya. *Ketiga*, KPU harus memerankan dirinya sesuai dengan wewenang

---

HAM RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Tanggal 26-29 Juni 2007, hlm. 5.

[610] Muchamad Ali Safa'at, *et.al, Dinamika Militer dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: In-TRANS Publishing, 2007), hlm. 39.

[611] Penulis sarikan dari Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Total Media, 2011), hlm. 88-91.

dalam mengawasi serta menegakkan peraturan pelaksanaan pemilu (*electoral law enforcement*). Dalam konteks ini, KPU harus mampu memerankan dirinya sebagai lembaga *independent* yang mampu membuat peraturan atau keputusan berdasarkan undang-undang. Dalam wujud konkretnya, KPU harus memerankan dirinya secara tepat sehingga peraturan dan keputusan itu dapat diterima sebagai rujukan pengontrol ketika pelaksanaan pemilu. Dengan demikian, KPU harus menegakkan aturan yang telah ditetapkan sesuai dengan undang-undang yang berlaku, misalnya mengawasi, menegur, memberi sanksi kepada peserta pemilu, dan sebagainya demi terlaksananya pemilu yang partisipatif.[612]

Pada konteks tersebut, peran KPU dijalankan dalam upaya mengefektifkan fungsi hukum untuk menciptakan dan menjaga ketertiban pelaksanaan pemilu serta mengoreksinya manakala peraturan tersebut tidak berfungsi secara efektif. Peran seperti itu, oleh KPU dapat dilaksanakan dalam layanan perlindungan kepada peserta pemilu, masyarakat, dan *stakeholder* lainnya.[613]

Dari ketiga dimensi peran tersebut dapat dikatakan bahwa KPU memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemilu. Hal tersebut mengandung pengertian bahwa penyelenggaraan pemilu secara intensif menjadi tanggung jawab KPU. Dengan demikian, peran penting yang dimainkan oleh KPU tidak hanya dalam tahap awal tetapi juga pada keseluruhan tahapan pemilu, seperti perumusan dan penetapan regulasi,

[612] Tauchid Noor, *Peran Komisi Pemilihan Umum Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Umum*, dalam Jurnal Konstitusi PKK Universitas Kanjuruhan, Malang, Volume II, No.1, Juni 2009, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009), hlm. 54-55.

[613] *Ibid.*, hlm. 55.

pendaftaran dan penetapan pemilih, pendaftaran dan penetapan calon, pelaksanaan kampanye, penghitungan suara, dan penetapan calon terpilih.[614]

Secara luas, peran tersebut dapat berbentuk *interpersonal role* yang mengharuskan KPU melakukan hubungan atau komunikasi, baik dengan orang-orang yang ada dalam organisasi maupun dengan orang atau lembaga di luar organisasinya. Peranan seperti itu timbul disebabkan oleh status dan otoritas yang dimiliki oleh KPU. Bentuknya dapat berupa membangun kerja sama dengan desk pemilu, dengan pihak kepolisian, Kementrian Pendidikan Nasional, Kementrian Agama, media massa, dan organisasi kemasyarakatan dan pemerintahan, seperti kelompok pengajian, PKK, karang taruna, rukun tetangga, dan rukun warga.[615]

Peranan KPU sebagai lembaga *independent* yang berhubungan dengan informasi *(informational role)* berkaitan dengan peranan KPU sebagai pusat informasi dalam kegiatan pemilu. Peranan ini mengharuskan KPU untuk mencari, mendapatkan, dan memberikan informasi, terutama yang berkaitan dengan informasi tentang kegiatan organisasinya. Bentuknya dapat berupa sosialisasi, pemberdayaan organisasi masyarakat, dan lain-lain. Peranan KPU berhubungan dengan informasi *(informational role)* ini dibedakan dalam berbagai peranan, yaitu sebagai monitor, *disseminator*, dan *spokesman.* Peranan sebagai monitor, yaitu sebagai penerima dan pengumpul informasi KPU harus berfungsi dengan baik bagi organisasi dan lingkungannya. Melalui peranan tersebut, KPU akan mengarahkan perubahan, mengidentifikasi persoalan, dan kesempatan dalam rangka membangun lingkungannya. Dengan demikian, KPU dapat

[614] *Ibid.,* hlm. 55.
[615] *Ibid.,* hlm. 55.

menempatkan diri kapan suatu informasi harus diberikan untuk keperluan pengambilan keputusan dalam pemilu. Sebagai lembaga *independent* KPU harus dapat memperoleh informasi tentang aktivitas internal maupun eksternal sebanyak mungkin. Peranan sebagai *disseminator,* KPU harus mampu memainkan peranan mentransformasikan informasi, baik yang berasal dari luar maupun dari dalam organisasinya kepada anggota dan masyarakat. Peranan sebagai *spokesman,* KPU harus mampu memainkan peranan sebagai penyampai informasi ke luar lingkungan organisasinya.[616]

Peranan berhubungan dengan pembuatan keputusan *(decisional role)* dengan peranan tersebut diperoleh KPU yang memiliki otoritas formal dan berwenang untuk merencanakan tindakan penting dalam pemilu. Selain itu, KPU juga merupakan pusat informasi sehingga terdapat suatu jaminan bahwa keputusan yang dibuat akan baik untuk kepentingan pemilu.[617]

Dapat dikatakan bahwa peran KPU adalah untuk mengemban tanggung jawab, mengusahakan pelaksanaan tugas, dan menerjemahkannya menjadi kenyataan sesuai wewenang yang diperolehnya. Dengan demikian, KPU harus menyatukan komitmen yang anggotanya menjadi satu kesatuan solid sebagai lembaga *independent* yang memiliki ke kuatan untuk menyukseskan pemilu mengingat KPU adalah arsitek bagi suksesnya pemilu.[618]

Aparatur yang melaksanakan ketentuan tersebut (anggota KPU) dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, mampu menterjemahkan peraturan yang ada oleh

[616] *Ibid.,* hlm. 56.
[617] *Ibid.,* hlm. 56.
[618] *Ibid.,* hlm. 56-57.

karena harus diperhatikan proses *recruitment,*[619] latar belakang pendidikan, serta penguasaan tentang pemilihan umum serta dalam proses *recruitment* tidak ada diskriminatif dan anggota titipan dari unsur manapun tetapi harus didasarkan kepada kualitas yang dimilikinya.[620]

Upaya memantapkan konsolidasi demokrasi salah satunya diwujudkan dengan penguatan lembaga penyelenggara pemilihan umum. Bentuk penguatannya adalah dengan disahkannya Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Perubahan penting dalam Undang-Undang ini adalah pengaturan mengenai lembaga penyelenggara pemilihan umum anggota DPR, anggota DPRD, anggota DPD, presiden dan wakil presiden yang diatur menjadi satu undang-undang. Dalam Undang-Undang ini diatur mengenai KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat independen dan permanen. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab sesuai peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya. KPU memberikan laporan kepada DPR dan Presiden. Undang-Undang ini juga mengatur pembentukan panitia pemilihan, yang meliputi: PPK, PPS, KPPS, PPLN dan KPPSLN yang merupakan penyelenggara pemilihan umum yang bersifat *ad hoc.* Panitia tersebut memiliki peranan penting dalam

[619] Menurut Moeljarto Tjokrowinoto, proses *recruitment* yang objektif dan kondusif merupakan syarat pembentukan profesionalisme yang efektif. Lihat Moeljarto Tjokrowinoto, *et.al, Birokrasi dalam Polemik,* (Yogyakarta: Diterbitkan atas kerja sama antara Pustaka Pelajar dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang, 2001), hlm. 12.

[620] Lihat Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, *Efektivitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara di Indonesia*, dalam Jurnal Konstitusi Volume 6, No.3, September 2009, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009), hlm. 151-172.

pelaksanaan semua tahapan penyelenggaraan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.[621]

d) Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 sebagai Upaya Penguatan Demokrasi Substantif

Meskipun oleh Aristoteles demokrasi dinilai sebagai sistem pemerintahan dan politik yang paling buruk dan mudah tergelincir menjadi mobokrasi atau anarkis, namun tidak ada suatu negara yang ingin disebut tidak demokratis atau bukan negara demokrasi, kendati pun barangkali demokrasinya diberi tambahan label yang beraneka, misal demokrasi rakyat, demokrasi terpimpin, demokrasi liberal, demokrasi proletar, demokrasi Pancasila, dan sebagainya, juga mungkin hakikat demokrasi dan syariat (mekanisme) demokrasinya berbeda. Suatu negara memilih sistem pemerintahan atau sistem politik demokrasi didasarkan atas pertimbangan:[622]

1. Demokrasi mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokratis yang kejam dan licik;
2. Demokrasi menjamin sejumlah hak asasi bagi warga negara yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis;
3. Demokrasi lebih menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas;
4. demokrasi membantu orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka;
5. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi warga negara untuk menentukan nasibnya sendiri hidup di bawah hukum pilihannya;
6. Demokrasi memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral, termasuk akuntabilitas penguasa kepada rakyat;
7. Demokrasi membantu perkembangan manusia secara lebih total;
8. Demokrasi membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif tinggi;
9. Demokrasi modern tidak membawa peperangan negara penganutnya; dan
10. demokrasi cenderung lebih membawa kemakmuran bagi negara penganutnya daripada pemerintahan yang tidak menganut demokrasi.

---

[621] Penjelasan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

[622] Ramlan Surbakti, *et.al, Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum*, (Jakarta: Kemitraan, 2008), hlm. 8-9.

Salah satu pendekatan untuk memahami demokrasi dan relevansinya dengan Pemilu adalah melihat demokrasi dari segi lingkup dan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sehingga membedakan demokrasi dalam empat tingkatan, yaitu:[623]

1. Demokrasi prosedural (Joseph Schumpeter dan Samuel P. Huntington), yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis;
2. Demokrasi agregatif (Robert A. Dahl), demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam Pemilu yang Luber, Jurdil, dan akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi, dan penilaian warga negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan publik lainnya, karena meyakini prinsip *self-government* yang mendasari pengambilan keputusan mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga negara;
3. Demokrasi deliberatif (Dennis Thompson dan Amy Gutmann), berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan, dan kesetaraan individu, sehingga disebut juga *reasoned rule;* dan
4. Demokrasi partisipatoris (Benyamin Barber), menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self-government,* persamaan/kesetaraan politik, dan *reasoned rule,* namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara yang berhak memilih terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan.

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebaga negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan pemilu yang

[623] *Ibid.,* hlm. 9-10.

demokratis saling merupakan "*qonditio sine qua non*", *the one can not exist without the others*.[624]

Demokrasi dan proses demokratisasi secara kualitatif substansial tidak cukup hanya dengan dipenuhinya atribut-atribut formal demokrasi, seperti adanya lembaga perwakilan, adanya lebih dari satu partai politik yang bersaing dalam pemilu, dan adanya pemilu yang periodik. Demokrasi dan proses demokratisasi harus didasarkan pada standar-standar hak asasi manusia (HAM) agar lebih bermakna partisipatoris dan emansipatoris, sebab kalau tidak, demokrasi akan mudah dikooptasi dan diselewengkan.[625]

Di Indonesia, salah satu perubahan yang signifikan sebagai akibat amandemen UUD 1945 adalah bahwa cara pengisian jabatan dalam lembaga legislatif dan eksekutif, baik di tataran nasional, maupun lokal, harus dilakukan dengan cara pemilihan, tidak boleh dengan cara penunjukan, pengangkatan, atau pewarisan, tentunya dengan asumsi akan lebih demokratis, sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*"[626] Selain itu,

---

[624] Abdul Mukthie Fadjar, *Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU,* dalam Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 1, April 2009, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009), hlm. 4.

[625] Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum dan Penataan Kehidupan Politik di Indonesia*, (Malang: UMM Press, 1997), hlm. 73.

[626] Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia,* (Yogyakarta dan Semarang: Diterbitkan atas kerja sama antara Pustaka Pelajar dengan Penelitian, Pengembangan dan Pengabdian Masyarakat (P3M) Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2005), hlm. 173.

Indonesia telah menganut bentuk pemerintahan republik,[627] dan pemilihan umum merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur.[628]

Semua demokrasi modern melaksanakan pemilihan, tetapi tidak semua pemilihan adalah demokratis, karena pemilihan yang demokratis bukan sekedar lambang, tetapi pemilihan yang demokratis harus kompetitif, berkala, inklusif (luas), dan definitif yakni menentukan kepemimpinan pemerintahan.[629]

Ukuran bahwa suatu Pemilu demokratis atau tidak, harus memenuhi tiga syarat, yaitu a). ada tidaknya pengakuan, perlindungan, dan pemupukan HAM; b). terbangunnya kepercayaan masyarakat terhadap Pemilu yang menghasilkan pemerintahan yang *legitimate;* dan c). terdapat persaingan yang adil dari para peserta Pemilu.[630]

Melalui amandemen UUD 1945, Indonesia sebenarnya telah meletakkan dasar-dasar pemerintahan yang demokratis lewat konstitusi yang mengamanatkan pemilu berkala yang demokratis pula, yakni menganut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dan diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pemilu yang sebelumnya hanya dikenal sebagai instrumen untuk memilih sebagian anggota DPR dan DPRD (karena yang sebagian lagi diangkat,

---

[627] Lihat Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009), hlm. 42.

[628] Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, *Op,cit.*, hlm. 89.

[629] Abdul Mukthie Fadjar, *Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU, Op.cit.*, hlm. 5.

[630] *Ibid.*, hlm. 5.

misalnya Pemilu pada era Orde Baru dan Pemilu 1999), melalui pengkaidahan dalam Pasal 22E UUD 1945 menjadi instrumen untuk memilih seluruh anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan bahkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.[631]

Sebagai suatu negara demokrasi yang berdasarkan hukum dan sebagai negara hukum yang demokratis, tentunya pemilu yang demokratis juga harus menyediakan mekanisme hukum untuk menyelesaikan kemungkinan adanya pelanggaran-pelanggaran pemilu dan perselisihan mengenai hasil pemilu agar pemilu tetap *legitimate*.[632]

Adanya pemilihan umum menimbulkan pertanyaan mendasar apakah pengaturan pemilihan umum ini akan mendukung pembangunan demokrasi substantif di Indonesia. Pada awalnya konsolidasi demokrasi merupkan masa dimana suatu negara berhasil melewati masa transisi yang menghendaki terciptanya masa yang menghendaki terbenuknya sistem politik yang tidak otoriter dan demokrasi tetap berjalan berlandaskan prinsip kebebasan dan persamaan. Dengan demikian konsolidasi demokrasi mengharapkan stabilitas pemerintahan agar demokrasi tetap dapat berlangsung. Konsolidasi demokrasi terbagi menjadi dua dimensi, yaitu: demokrasi substansial dan demokrasi prosedural.[633]

Pengertian demokrasi prosedural dari pemilihan umum adalah suatu sistem yang kompetitif yang bukan hanya merupakan wahana perebutan jabatan-jabatan publik (*official elected*). Namun juga *event* untuk memperjuangkan kepentingan rakyat

---

[631] *Ibid.,* hlm. 5-6.
[632] *Ibid.,* hlm. 7.
[633] Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru,* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010), hlm. 365.

banyak, sesuai permufakatan yang dituangkan konstitusi. Kata kunci yang paling penting dari demokrasi prosedural adalah kapasitas pemilu untuk memproduksi legitimasi rakyat sebesar-besarnya melalui kontestasi yang kompetitif berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan serta bukan dari banyaknya agen sosial politik bernama partai politik semata-mata.[634]

Pengertian demokrasi substansial adalah legitimasi tak sebatas prosedural, karena makna terpenting dari demokrasi adalah apakah hasil-hasil pemilu dapat bermanfaat bagi pencapaian kesejahteraan rakyat banyak. Demokrasi tidak akan banyak memberi makna tatkala demokrasi prosedural tersebut tidak terbukti. Karena pada akhirnya seperti yang sedang terjadi di Indonesia sekarang ini, pemilu hanya digelar untuk mengatur sirkulasi kekuasaan dan kepemimpinan, sementara produk dari demokrasi bernama pemilu itu masih dipertanyakan. Inilah tantangan dan manfaat pemilu yang sedang disorot karena efektvitas produk-produknya. Dengan demikan, demokrasi prosedural tetap penting, namun demokrasi sejati dari hasil-hasil demokrasi substansial sedang dinanti sehingga kesejahteraan rakyat dapat diwujudkan.[635]

Pada kenyataan di Indonesia, titik berat dari demokrasi baru menyentuh demokrasi prosedural masih belum menyentuh kepentingan bersama bagi individu yang menjadi bagian dari negara. Sedangkan demokrasi substansial tidak hanya menonjolkan adanya kebersamaan dan kebebasan atas pemenuhan individu, namun juga berkaitan

[634] Kata pengantar Daniel Sparinga dalam Akbar Tanjung, *The GOLKAR Way: Survival Partai GOLKAR di tengah Turbulensi Politik Era Transisi,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. xxiv.

[635] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, *Op.cit,* hlm. 3-4.

dengan hak ekonomi, sosial dan budaya warga negara (pemenuhan kesejahteraan bagi setiap individu warga negara).

Tabel 3.2
Dimensi, Elemen dan Kondisi bagi Demokrasi

Dimensi	Aspek Penilaian	Elemen	Kondisi
Prosedural	*Rule of law*, sehingga keputusan dan implementasi didasarkan pada supremasi hukum.	• Persamaan dalam penegakan hukum; • Supremasi hukum; • Independensi lembaga peradilan; • Resolusi konstitusi; • Hukuman/ kompensasi	•Penyebaran nilai-nilai demokrasi diantara anggota-anggota masyarakat, khususnya bagi kalangan elit; •Adanya tradisi birokrasi; •Perangkat legislatif dan ekonomi; •Adanya dimensi publik yang ditandai oleh partisipasi aktor-aktor individu maupun kelompok; •Kompetisi politik; •Terbentuknya struktur antara partai, media dan asosiasi yang berbagi nilai demokratis; dan •Warga negara yang menaruh minat dan terlibat dalam proses politik, terdidik dan memiliki informasi.
Substansial	• Hormat terhadap hak-hak dan kebebasan; • Implementasi progresif persamaan hak politik, ekonomi dan sosial yang lebih baik.	• Hak-hak sipil, politik dan sosial; • Persamaan formal dan substansial.	
Hasil	Responsivitas (kapasitas untuk memuaskan rakyat melalui pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang berseiring dengan tuntutan rakyat.	• Kebijakan; • Pelayanan; • Distribusi barang-barang material; dan • Perluasan barang-barang simbolik.	•*Civil society* yang terbentuk secara baik, independen, memiliki informasi dan terlibat secara baik; •Adanya struktur-struktur antara yang aktif dan mau membantu.

Sumber data: Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru,* (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010), hlm. 337-338.

Secara substansial dapat difahami bahwa demokrasi tidak hanya menonjolkan mekanisme pemilu namun juga berorientasi pada pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya warga negara sehingga demokrasi tidak semata-mata melalui mekanisme dengan menonjolkan kebersamaan, tetapi juga berkaitan dengan pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya.[636]

Penerapan pemilhan umum yang selama ini diterapkan memiliki hubungan yang berkesinambungan dengan arah pembangunan konsolidasi demokrasi tersebut. Khususnya dalam rangka menyambung komitmen demokrasi yang tidak hanya bersifat prosedural, namun juga menyentuh aspek substansial. Hal demikian mengingat bahwa jika penegakan hukum dalam pelaksanaan pemilu dapat dilaksanakan dengan baik berarti telah mendukung pembangunan demokrasi prosedural. Dengan demikian, ranah pembangunan konsolidasi demokrasi telah melangkah dari era transisi menuju arah konsolidasi.

Di samping itu, melalui pelaksanaan pemilu beserta penegakannya merupakan langkah awal dalam rangka membangun demokrasi substansial tersebut. Keduanya memiliki korelasi positif dengan pembangunan demokrasi substantif di Indonesia. Hal demikian karena demokrasi dapat dikatakan terkonsolidasi pabila terdapat rutinitas dan berkesinambungan dalam berdemokrasi, baik secara prosedural dan substantif.

Wujud demokrasi tersebut memiliki korelasi positif dengan komitmen negara Indonesia dalam mewujudkan kesejahteraan sosial. Sedangkan pilar utama dari negara

[636] *Ibid.,* hlm. 336.

kesejahteraan (*welfare state*), antara lain: pemenuhan hak sipil, ekonomi, sosial dan budaya warga negara, sistem hubungan industrial, dan hak untuk mendapatkan pendidikan dan sistem pendidikan massal yang modern.[637]

Melihat realitas dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia, dapat dilihat dalam membangun negara hukum yang demokratis tidak semata-mata diperlukan aturan dalam mekanisme demokrasi. Tetapi juga, saluran hukum dalam penegakan dan menyelesaikan permasalahan berdemokrasi. Hal demikian ditujukan agar demokrasi mampu berkorvengensi dengan prinsip negara hukum yang memiliki unsur mengenai perlindungan terhadap HAM,[638] karena pelaksanaan demokrasi prosedural ini tidak mengesampingkan pemenuhan kesejahteraan bagi setiap individu warga negaranya. Dengan demikian, amanat yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 tidak hanya

[637] Munir Fuady, *Konsep Negara Hukum*, (Jakarta: Refika Aditama, 2010), hlm. 57.

[638] Jimly Asshiddiqie, *Undang-Undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato diucapkan pada upacara pengukuhan jabatan Guru Besar Tetap Madya pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 13 Juni 1998, dalam Hendra Nurtjahjo (Ed), *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 277. Lihat Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 73. Lihat Harun Alrasid, *Kuliah Hukum Tata Negara Prof. Mr. Djokosoetono*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1959), hlm. 75. Lihat Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta: Erlangga, 1980), hlm. 16. Lihat Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm. 14. Lihat Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 22. Lihat Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 76-82. Lihat Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: YLBHI, 1988), hlm. 12-14. Lihat Frans Magniz Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 58-59. Lihat Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 9. Lihat Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2007), hlm. 7. Lihat S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 9. Lihat Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 33-34. Lihat juga Suparman Marzuki, *Pengadilan HAM di Indonesia: Melanggengkan Impunity*, (Jakarta: Erlangga, 2012), hlm. 2.

sebagai kehendak, tetapi merupakan kehendak yang harus dilaksanakan secara konsisten dan berbanding lurus dengan instrumen yang telah dibangun tersebut.

Oleh karena itu, pemahaman demokrasi tidak hanya sebagai dimaknai sebagai makna norma aturan dan putusan hukum yang dijalankan melalui pemilu sebagai wujud kebebasan, melainkan yang lebih penting adalah kesesuaiannya dengan kehendak dan keadilan rakyat banyak. Demokrasi tidak dapat meninggalkan pemenuhan hak individu, apalagi melanggar hak konstitusional warga negara, baik hak sipil, ekonomi, sosial dan budaya karena demokrasi sejatinya berdiri di atas pengakuan kewarganegaraan dengan segala haknya sebagai warga negara. Dengan sendirinya, bukan demokrasi namanya dalam pelaksanaannya terdapat pelanggaran hak konstitusional warga negara.[639]

Konsolidasi demokrasi secara substantif dalam kaitan dengan negara kesejahteraan juga perlu terbangunnya *civil society.*[640] Afan Gaffar mendefinisikan *civil society* merupakan suatu bentuk hubungan antara negara dengan sejumlah kelompok sosial yang bersifat independen. Keberadaannya dapat dilakukan baik secara individu maupun kelompok dalam negara yang berinteraksi secara independen.[641] Masyarakat perlu memiliki komponen-komponen, yaitu: adanya otonomi, akses masyarakat terhadap lembaga negara, arena publik yang bersifat otonom dan arena publik yang terbuka bagi semua lapisan masyarakat.[642]

---

[639] Janedjri M. Gaffar, *Meretas Demokrasi Substantif*, Majalah Konstitusi No.47, Desember 2010, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), hlm. hlm. 86.

[640] M. Dawam Rahardjo, *Masyarakat Madani: Agama Kelas Menengah dan Perubahan Sosial*, (Jakarta: LP3ES, 1999), hlm. 34.

[641] Affan Gafar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, *Op.cit.*, hlm. 180.

[642] M. Ridwan Deden dan Dewi Nurjulianti (Ed), *Pembangunan Masyarakat Madani dan Tantangan Demokratisasi di Indonesia,* (Jakarta: LSAF, 1999), hlm. 67.

Komponen-komponen tersebut yang perlu dimasukkan dalam penataan hukum pemilu sehingga dalam mekanisme pemilu adanya ruang publik yang terbuka dan terlibat penuh dalam proses demokrasi. Apabila komponen ini mampu dibangun, maka prinsip demokrasi dapat berjalan baik dan mengarah ke arah konsolidasi demokrasi. Ruang publik juga sebagai pembangunan demokrasi secara kultural, sehingga pembangunan demokrasi juga meliputi yang oleh Lawrence M. Friedman disebut perbaikan substansi, struktur dan budaya hukumnya.[643] Oleh karena itu, dalam menyambung komitmen negara hukum yang demokratis, penyelenggaraan pemilu merupakan instrumen yang sejalan dengan konsepsi demokrasi konstitusional. Namun perbaikan demi penguatan demokrasi tersebut perlu dilakukan melalui upaya untuk menaati konstitusi sebagai implikasi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya menurut konstitusi.[644] Keberadaan konstitusi bertujuan membatasi kekuasaan pemerintahan demi perlindungan dan pemenuhan terhadap HAM perlu dilakukan dalam rangka mewujudkan cita-cita negara Indonesia demi terwujudnya kesejahteraan sosial.[645]

---

[643] Lawrence M. Friedman, *(Hukum Amerika: Sebuah Pengantar)*, diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, (Jakarta: Tatanusa, 2001), hlm. 6-8. Lihat M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 1-10. Lihat Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum (Civil Law, Common Law dan Hukum Islam)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2004), hlm. 11. Lihat Shadia B. Drury, *Hukum dan Politik (Bacaan Mengenai Pemikiran Hukum dan Politik)*, diterjemahkan oleh Joss Kullit, (Bandung: Tarsito, 1986), hlm. 349. Lihat juga Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofi dan Sosiologis)*, (Jakarta: Gunung Agung, 2002), hlm. 202.

[644] Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 105.

[645] Bagir Manan, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 306. Lihat juga B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hlm. 49.

Untuk itu Penulis menilai gagasan pemilihan umum yang demokratis sudah ada dalam amandemen UUD 1945 karena presiden yang sebelum amandemen UUD 1945 tidak dipilih oleh rakyat, kini dipilih oleh rakyat dan dari segi kelembagaan amandemen UUD 1945 menghasilkan lembaga-lembaga yang menguatkan konsep negara demokrasi, yaitu: Komisi Pemilihan Umum, Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Daerah. Yang sekarang harus diwujudkan oleh seluruh elemen bangsa adalah pelaksanaan dari amandemen konstitusi ini, baik dari segi substansi, struktur dan budaya hukum itu sendiri agar pemilihan umum bukan hanya jadi ajang demokrasi prosedural, tetapi benar-benar mewujudkan demokrasi substantif.

B. Implementasi Pemilihan Umum di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 dalam Undang-Undang Tentang Pemilu Legislatif tahun 2004 dan 2009

Sesuai dengan rumusan masalah yang kedua, Penulis mencoba melakukan penelitian dan analisa tentang sistem pemilihan umum yang dianut dalam Undang-Undang Tentang Pemilu Legislatif tahun 2004 dan 2009 dari risalah rapat pembentukan undang-undang pemilu legislatif. Penulis akan mengkaji perubahan sistem pemilu yang terjadi sampai saat ini dalam konteks penguatan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat apakah masih sesuai dengan *original intent* sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945; atau telah mengembang mengikuti dinamika dan konfigurasi politik dan ataukah pembuat undang-undang dasar (dalam hal ini MPR) membuka *legal system* kepada pembuat undang-undang untuk menterjemahkan sistem pemilu apa yang dikehendaki untuk diterapkan dalam pemilu legislatif.

Setelah Penulis membahas dan menemukan *original intent* tentang sistem pemilihan umum yang ada dalam UUD 1945 dari risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945. Penulis berkesimpulan bahwa sistem pemilu untuk anggota DPR dan DPRD yang ditetapkan MPR adalah membuka *legal system* dan atas dasar pertimbangan itulah sistem pemilu setiap periodenya berganti mengikuti dinamika politik masyarakat sehingga pengaturannya diserahkan kepada undang-undang organik tentang pemilihan umum yang dibuat oleh DPR. Untuk sistem pemilu untuk anggota DPD Penulis berkesimpulan sistem pemilu untuk anggota DPD yang dianut dalam Pasal 22C Ayat (1) dan (2) UUD 1945, Pembuat UUD 1945 hanya menyebutkan sistem pemilu anggota DPD secara implisit yang mensyaratkan jumlah anggota yang sama di masing-masing provinsi. Di dalam peta sistem pemilu, pemilihan yang menghendaki jumlah kursi yang sama di setiap daerah pemilihan dengan jumlah kursi lebih dari satu dikenal dengan nama sistem distrik wakil banyak.

Terhadap ketentuan apakah Undang-Undang organik (dalam hal ini Undang-Undang Tentang Pemilu Legislatif tahun 2004 dan 2009) harus sesuai dengan *original intent* sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945 atau tidak. Penulis mewawancarai empat Ahli Hukum Tata Negara: Bagir Manan, Saldi Isra, Harjono dan Aidul Fitriciada Azhari untuk menemukan jawabannya. Dari hasil wawancara Penulis dengan Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran, Bagir Manan. Bagir Manan menjelaskan ketentuan mengenai undang-undang organik apakah harus sesuai dan sejalan dengan

original intent sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945 atau tidak. Bagir Manan tidak mengambil pemihakan dari pertanyaan Penulis, dengan menjawab:[646]

> Ada tiga pandangan atas pertanyaan anda tersebut: yang *pertama*, model legislasi di Amerika Serikat yang biasanya mengacu pada *original intent* konstitusi, *kedua*, model legislasi yang tidak mengacu pada *original intent* konstitusi, tetapi berpijak pada keadaan kontekstual yang dibutuhkan masyarakat pada saat itu. Dan yang *ketiga*, model penafisran Cardozo yang bisa dipelajari dalam bukunya "*The Judiciarry*" yang senantiasa melihat secara komprehensif suatu permasalahan dari *original intent* konstitusi, keadaan kontekstual dan juga penafisran. Saya menyerahkan kembali kepada DPR dan anda untuk memakai pendapat mana yang mau digunakan dan menilai pandangan mana yang paling baik dari ketiga pandangan Saya ini.

Dari hasil wawancara Penulis dengan Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Andalas, Saldi Isra. Saldi Isra menjelaskan:[647]

> Tidak ada ketentuan yang mewajibkan undang-undang organik harus sesuai dan sejalan dengan *original intent* konstitusi sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945. Akan tetapi karena biaya membuat undang-undang itu mahal. DPR dan Presiden harus tetap mengacu pada *original intent* konstitusi dalam membuat undang-undang agar menghindari adanya undang-undang yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, mengingat Mahkamah Konstitusi jika melakukan *judicial review* sering mengacu pada *original intent* konstitusi dan sering juga membatalkan undang-undang yang semangatnya bertentangan dengan *original intent* konstitusi.

Dari hasil wawancara Penulis dengan Hakim Konstitusi (Periode 2003-2008 dan 2008-2013), Harjono. Harjono menjelaskan:[648]

> Berbicara sistem pemilu berarti pilihan sistem politik negara yang tidak mungkin dijabarkan dan diatur secara rinci oleh konstitusi dan hal itu

[646] Hasil wawancara Penulis dengan Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran, Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H, MCL., di Kampus Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Cik Ditiro, No.1, Yogyakarta, Hari Jum'at, Tanggal 9 November 2012, Pukul 18.00 WIB.

[647] Hasil wawancara Penulis dengan Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Andalas, Prof. Dr. Saldi Isra, S.H, MPA., di Kampus Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Cik Ditiro, No.1, Yogyakarta, Hari Sabtu, Tanggal 8 Desember 2012, Pukul 16.00 WIB.

[648] Hasil wawancara Penulis dengan Hakim Konstitusi (Periode 2003-2008 dan 2008-2013), Dr. H. Harjono, S.H, MCL., di Kampus Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Cik Ditiro, No.1, Yogyakarta, Hari Sabtu, Tanggal 1 Desember 2012, Pukul 12.00 WIB.

> dipraktikkan di banyak negara karena sulit untuk menilai baik dan buruk sistem pemilu karena setiap sistem pasti memiliki kelebihan dan kelemahan jadi sulit untuk diatur dalam konstitusi. Dan jika didasarkan pada praktik penyelenggaraan pemilu di berbagai negara, tidak ada satupun sistem pemilu yang bersifat *ajeg* karena dinamika politik di berbagai negara yang juga tidak *ajeg* di masing-masing negara tersebut dan pasti sistem pemilu di setiap negara berbeda-beda. Sebenarnya Saya juga tidak setuju kalau Mahkamah Konstitusi menguji sistem pemilu yang diatur oleh undang-undang pemilu dan Saya juga tidak setuju kalau Mahkamah Konstitusi sampai menguji masalah-masalah terkait teknis pelaksanaan pemilu, karena sistem pemilu merupakan pilihan politik negara dan politik hukum pembuat undang-undang. Kesimpulan Saya, untuk sistem pemilu Saya setuju jika semangatnya tidak sesuai dengan *original intent* konstitusi.

Dari hasil wawancara Penulis dengan Dosen Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Surakarta, Aidul Fitriciada Azhari. Aidul Fitriciada Azhari menjelaskan:[649]

> Dari sekian banyak metode penafsiran konstitusi, Saya membedakan antara konstitusi dalam arti teks dan konstitusionalisme sebagai ide pembatasan kekuasaan. Jadi memang tidak ada kewajiban DPR sebagai pembentuk undang-undang dan Mahkamah Konstitusi sebagai penguji undang-undang untuk mengacu dan mengikuti *original intent* konstitusi, karena kalau saja konstitusi (dalam arti teks) tidak terang benderang menjelaskan suatu hal, maka Mahkamah Konstitusi dapat saja memberi tafsir resmi atas konstitusi, seperti yang Mahkamah Konstitusi lakukan saat menafsirkan Pasal 33 UUD 1945 tentang hak menguasai negara atas perekonomian dan Pasal 22E UUD 1945 tentang makna penyelenggara pemilu. Menurut Saya, tafsir Mahkamah Konstitusilah yang harus diikuti DPR sebagai pembentuk undang-undang dan Mahkamah Konstitusi sebagai penguji undang-undang, karena hal itu sebagai bentuk dari konstitusionalisme.

Bertitik tolak dari pandangan Ahli Hukum Tata Negara di atas, Penulis sependapat dengan pendapat Saldi Isra karena walaupun tidak ada ketentuan mengenai undang-undang organik apakah harus sesuai dan sejalan dengan *original intent*

[649] Hasil wawancara Penulis dengan Dosen Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Surakarta, Dr. Aidul Fitriciada Azhari, S.H, M.Hum., di Auditorium Kahar Mudzakkir, Kampus Universitas Islam Indonesia, Jl. Kaliurang, km.14,5, Sleman, Yogyakarta, Hari Senin, Tanggal 15 April 2013, Pukul 11:30 WIB.

sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945 tetapi DPR dan Presiden harus tetap mengacu pada *original intent* agar menghindari adanya undang-undang yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, mengingat Mahkamah Konstitusi jika melakukan *judicial review* sering mengacu pada *original intent* konstitusi dan sering juga membatalkan undang-undang yang semangatnya bertentangan dengan *original intent* konstitusi. Karena UUD 1945 tidak menganut dan juga tidak mengacu pada satu sistem pemilu tertentu sehingga penentuan sistem pemilu anggota DPR, didasarkan pada kebijaksanaan pembuat undang-undang. Untuk itu, esensi yang juga paling penting dalam penentuan sistem pemilu (anggota DPR) adalah tidak dilanggarnya prinsip-prinsip demokrasi dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam UUD 1945 oleh si pembuat undang-undang.[650]

Berdasarkan *original intent* ketentuan Pasal 22C UUD 1945, anggota DPD dipilih dari setiap provinsi dimana setiap provinsi jumlahnya sama, dan jumlah anggota DPD tidak boleh melebihi sepertiga jumlah anggota DPR. Jumlah kursi anggota DPD diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.10 Tahun 2008 yang menetapkan jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi sebanyak empat orang wakil.[651] Jika merujuk pada ketentuan di atas, sistem pemilu untuk anggota DPD adalah sistem distrik berwakil banyak.[652] Untuk memperebutkan empat kursi di masing-masing distrik (provinsi), kandidat terpilih adalah kandidat yang

[650] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 18 Juli 2007, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 5.

[651] Pasal 52 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD.

[652] Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD.

memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga dan keempat. Jika perolehan suara kandidat terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka kandidat yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.[653] Untuk pemilu anggota DPD, Penulis memuji pembuat undang-undang karena sistem yang dipakai untuk pemilu anggota DPD diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.10 Tahun 2008 sudah sesuai dan sejalan dengan *original intent* konstitusi sehingga tidak perlu Penulis teliti lebih lanjut karena bukan merupakan suatu permasalahan lagi dan juga hal tersebut sudah sesuai dengan harapan dan sikap akademis Penulis.

Berdasarkan *original intent* konstitusi untuk pemilu anggota DPR, Penulis melihat sistem pemilu legislatif (DPR) yang berubah-ubah, pada pemilu 1999 menggunakan sistem proporsional dengan stelsel daftar, pada pemilu 2004 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka asalkan memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP) dan pada pemilu 2009 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, yang ditetapkan berdasarkan nomor urut. Namun ketentuan yang mengatur sistem pemilu ini oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan inkonstitusional melalui Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008 karena bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan yang tertuang di dalam UUD 1945 sehingga dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dan Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyarankan secara tidak langsung

[653] Pasal 215 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD.

bahwa sistem pemilu yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni.

Jika Penulis mengacu pada *original intent* konstitusi sistem pemilu untuk anggota DPR yang berubah-ubah seperti itu, tidak salah karena sistem pemilu berdasarkan *original intent* sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945 memang membuka *legal system* dan atas dasar pertimbangan itulah sistem pemilu setiap periodenya berganti-ganti mengikuti dinamika politik masyarakat sehingga pengaturannya diserahkan kepada undang-undang organik tentang pemilihan umum yang dibuat oleh DPR. Karena setiap periodenya berubah-ubah itulah, Penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dari risalah rapat pembentukan undang-undang pemilu legislatif dan menganalisis bagaimanakah DPR dan Pemerintah menterjemahkan kedaulatan rakyat tentang sistem pemilu dalam undang-undang pemilu apakah masih sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam UUD 1945 atau tidak.

1. Pembahasan Undang-Undang Pemilu

a. Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Pemilu 2004

Rapat Paripurna DPR RI pada Tanggal 1 Juli 2002 menyepakati dan mensahkan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemilihan Umum 2004. Anggota Pansus RUU Pemilu beranggotakan 50 orang yang berasal dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Fraksi Partai GOLKAR (F-PG), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB), Fraksi Reformasi, Fraksi TNI/POLRI, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia

(F-KKI), Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB) dan Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU).[654]

Rapat Pansus RUU Pemilu untuk pertama kali dilaksanakan pada Tanggal 8 Juli 2002 dibawah Pimpinan H. Soetardjo Soeriogoeritno sebagai Ketua Rapat. Rapat tersebut membahas agenda pemilihan dan penetapan Pansus juga yang menjadi Pimpinan Pansus RUU Pemilu. Proses pemilihan Ketua Pansus RUU Pemilu tidak dilakukan melalui pemilihan dari dan oleh Anggota Pansus RUU Pemilu. Melainkan telah dilakukan sebelumnya melalui musyawarah antar pimpinan fraksi. Rapat antar pimpinan fraksi menghasilkan kesepakatan bahwa Ketua Pansus RUU Pemilu diambil dari F-PDIP, sementara tiga Wakil Ketua Pansus RUU Pemilu berasal dari F-PG, F-PPP dan F-PKB.[655]

Berdasarkan kesepakatan antar pimpinan, Pansus RUU Pemilu Tanggal 8 Juli 2002 akhirnya hanya mendengar penyampaian nama-nama pimpinan Pansus dari fraksi yang telah disepakati. Sehingga Rapat Pansus secara aklamasi menyetujui Pimpinan Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Pemilu 2004 terdiri dari A. Terras Narang dari F-PDIP sebagai Ketua Pansus, dan untuk Wakil Ketua Pansus RUU Pemilu adalah Ferry Mursyidan Baldan dari F-PG, Chozim Chumaidi dari F-PPP dan K.H Yusuf Muhammad dari F-PKB.[656]

Elemen yang tidak kalah penting untuk disebut disini adalah Panitia Kerja (Panja) yang dibentuk Pansus RUU Pemilu pada tanggal 20 November 2002. Panja

---

[654] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat Internal ke-1,* Tanggal 8 Juli 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 1.

[655] *Ibid.,* hlm. 2.

[656] *Ibid.,* hlm. 2.

sangat berperan dalam menghasilkan dan merumuskan materi-materi krusial Undang-Undang Pemilu. Panja beranggotakan 29 orang, yang terdiri dari empat orang pimpinan, yang anggotanya: tujuh orang dari F-PDIP, lima orang dari F-PG, tiga orang dari F-PPP, tiga orang dari F-PKB, dua orang dari F-Reformasi, dua orang dari F-TNI/POLRI, F-KKI, F-PBB dan F-PDU masing-masing satu orang. Pimpinan Panja yang disepakati dalam rapat tersebut adalah Ferry Mursyidan Baldan dari F-PG sebagai Ketua Panja, dan untuk Wakil Ketua Panja adalah Chozim Chumaidi dari F-PPP, K.H Yusuf Muhammad dari F-PKB dan Samuel Koto dari F-Reformasi.[657] Sedangkan untuk Ketua Tim Perumus disepakati Chozim Chumaidi dari F-PPP dan Ketua Tim Sinkronisasi dipercayakan kepada K.H Yusuf Muhammad dari F-PKB.[658]

b. Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Pemilu 2009

Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Pemilu (Pansus RUU Pemilu) 2009 beranggotakan 50 orang yang berasal dari sepuluh fraksi di DPR. Pansus RUU Pemilu dipimpin oleh Ferry Mursyidan Baldan dari Fraksi Partai GOLKAR (F-PG) sebagai Ketua Pansus, didampingi oleh Yasona H. Laoly dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuanagan (F-PDIP), H.B. Tamam Achda dari dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Ignatius Mulyono dari Fraksi Partai Demokrat (F-PD) dan Andi

[657] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah,* Tanggal 20 November 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 4.

[658] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah,* Tanggal 13 November 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 4.

Yuliani Paris dari Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), masing-masing sebagai Wakil Ketua Pansus.[659]

Pansus ini memulai rapat pertamanya pada Tanggal 2 Juli 2007 dengan agenda penyusunan jadwal acara dan mekanisme pembahasan RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Setelah itu, Pansus melanjutkan rapat internal pada Tanggal 5 Juli 2007 dengan agenda melakukan inventarisasi pihak-pihak yang akan diundang dalam RDP/RDPU Pansus RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Setelah rencana internal selesai, baru pada Tanggal 10 Juli 2007, Pansus mengawali pembahasan RUU Pemilu dengan agenda penyamapaian pandangan/penejelasan keterangan Pemerintah atas RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.[660] Pansus menargetkan pembahasan RUU Pemilu akan selesai paling lambat akhir tahun 2007 atau awal tahun 2008.[661]

2. Pandangan dan Usulan Pemerintah tentang Sistem Pemilihan Umum

a. Pandangan dan Usulan Pemerintah tentang Sistem Pemilihan Umum 2004

Sebagai semangat perlunya pengaturan tentang Pemilihan Umum, Pemerintah mengawali penjelasannya bahwa:[662]

> RUU Pemilu dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum bagi penyelenggaraan pemilu yang demokratis, dengan parameter keterwakilan penduduk dan keterwakilan daerah, akuntabilitas wakil rakyat kepada pemilih,

[659] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 2 Juli 2007, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 1.

[660] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 10 Juli 2007, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008).

[661] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 2 Juli 2007, *Op.cit.*, hlm. 4.

[662] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Penjelasan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum,* Tanggal 26 Agustus 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 4-5.

> akses rakyat mempengaruhi wakilnya, kompetitif dan praktis (efektif dan efisien), serta pelaksanaan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, yang diselenggarakan oleh Suatu Badan yang mandiri dan non partisan. Undang-Undang tentang Pemilu ditujukan untuk terwujudnya keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang mempunyai dan menuju pada derajat presisi legitimasi kepada konstituen sehingga terjadi hubungan yang sinergis dalam mewujudkan demokrasi.

Rancangan Undang-Undang Pemilu yang diusulkan Pemerintah terdiri dari 19 bab dan 148 Pasal. Berkenaan dengan pokok-pokok materi muatan RUU Pemilu, Pemerintah menyampaikan penjelasannya sebagai berikut ini. ***Pertama,*** sistem pemilihan umum. Dalam penjelasannya dinyatakan bahwa untuk mendukung penyelenggaraan pemilu yang demokratis dan berkualitas, serta memungkinkan keterwakilan penduduk dan daerah dalam lembaga perwakilan secara representatif dan akseptabel, maka penyelenggaraan pemilu diselenggarakan dalam dua sistem. Kedua sistem tersebut adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka untuk memilh anggota DPR, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota. Sistem distrik berwakil banyak untuk memilih anggota DPD.[663]

Sistem proporsional yang dimaksud untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah sistem dimana penentuan pemenang pemilu di suatu daerah pemilihan didasarkan pada perolehan kursi partai politik yang bersangkutan dan penghitungan suara sah partai politik yang bersangkutan dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Sementara maksud dari daftar calon terbuka bahwa pada waktu pencalonan, Partai

[663] *Ibid.,* hlm. 6.

Politik diberi kesempatan untuk menentukan nama-nama dengan kualifikasi terbaik sebanyak dua kali jumlah kursi yang dialokasikan di daerah pemilihan.[664]

Dalam Risalah Pembahasan Undang-Undang Pemilu 2004 tidak ditemukan penjelasan mengapa Pemerintah memilih sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sebagai sistem yang akan digunakan dalam Pemilu Anggota DPR dan DPRD 2004. Penjelasan yang ditemukan hanya seputar alasan umum Pemerintah sebagaimana yang telah dijelaskan di atas.

Terhadap penjelasan Pemerintah tentang sistem pemilu yang akan diatur dalam Undang-Undang Pemilu, Ali Hardi Kiaidemak mempertanyakan tentang landasan teori apa yang dipergunakan Pemerintah dalam hal menggunakan istilah sistem proporsional dan sistem distrik. Ali Hardi Kiaidemak meminta agar penetapan sistem pemilu harus mempunyai acuan yang jelas. Atas pertanyaan tersebut, Pemerintah tidak memberikan penjelasan lebih lanjut.[665] Pembahasan mengenai hal-hal yang bersifat teoritis tentang pemilu baru muncul pada saat beberapa orang ahli dan *civil society* diundang dalam rapat-rapat Pansus RUU Pemilu.

Kedua, mengenai daerah pemilihan dan jumlah kursi. Pemerintah mendefinisikan daerah pemilihan sebagai suatu wilayah yang ditetapkan berdasarkan jumlah kuota kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan. Adapun pertimbangan yang harus digunakan dalam menetapkan daerah pemilihan adalah prinsip keadilan yang ditinjau dari aspek jumlah penduduk, sehingga nilai kursi yang tidak memenuhi

[664] *Ibid.*, hlm. 6.

[665] Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat Kerja ke-1*, Tanggal 26 Agustus 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 30.

persyaratan keterwakilan rakyat dapat diminimalisasi. Sedangkan untuk jumlah kursi, dengan alasan terjadinya pertumbuhan penduduk dan luasnya jangkauan komunikasi wakil terhadap konstituen, Pemerintah mengusulkan bahwa jumlah anggota DPR sebanyak 550 orang. Untuk jumlah kursi DPRD Provinsi diusulkan dengan rank minimal 35 wakil dengan maksimal 100 wakil. Sedangkan jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota diusulkan sekurang-kurangnya 15 wakil dan sebanyak-banyaknya 45 orang.[666]

Ketiga, mengenai peserta pemilu dan pencalonan, Pemerintah mengusulkan keikutsertaan partai politik dalam pemilu harus memenuhi syarat: memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah provinsi; memiliki sekurang-kurangnya 1000 anggota pada setiap kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota dan mempunyai kantor tetap.[667]

Pemerintah juga menyatakan bahwa pemilu juga harus dijadikan media untuk mendorong sistem multi partai yang sederhana melalui sebuah seleksi yang alami. Sistem multi partai yang sederhana harus didorong dengan menentukan persyaratan keikutsertaan partai politik dalam mengikuti pemilu berikutnya (*electoral threshold*),[668] dimana partai politik harus memenuhi syarat:[669]

1. Memperoleh sekurang-kurangnya tiga persen jumlah kursi DPR;
2. Memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi seluruh Indonesia; dan

---

[666] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Penjelasan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum,* Tanggal 26 Agustus 2002, *Op.cit.,* hlm. 7-8.

[667] *Ibid.,* hlm. 8.

[668] *Ibid.,* hlm. 8.

[669] *Ibid.,* hlm. 8-9.

3. Memperoleh sekurang-kurangnya 4% jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah Kabupaten/Kota seluruh Indonesia.

Sedangkan persyaratan seseorang untuk menjadi anggota DPR, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota diusulkan agar calon anggota DPR dan DPRD terdaftar sebagai anggota partai politik peserta pemilu, ditambah syarat-syarat lain yang ditetapkan dengan undang-undang. Sementara proses pencalonan dilakukan dengan cara bahwa partai politik mengajukan calon anggota DPR dan DPRD untuk setiap daerah pemilihan melalui mekanisme internal partai politik secara demokratis, terbuka, kompetitif dan dipilih oleh para anggota partai politik di daerah pemilihan masing-masing.[670]

Terhadap penjelasan Pemerintah terkait *electoral threshold* sebanyak 3%, Ali Masykur Musa menyatakan apakah itu persyaratan sebagai konsestan pemilu atau persyaratan untuk duduk sebagai anggota DPR?. Apa yang dipertanyakan tersebut dapat difahami sebagai salah satu keinginan untuk memperjelas penerapan *threshold* dalam RUU Pemilu. Berdasarkan istilah yang digunakan Pemerintah, secara prinsip Pemerintah mengusulkan *threshold* yang diatur adalah *threshold* untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya (*electoral threshold*), bukan *threshold* untuk memperoleh kursi di dalam lembaga perwakilan rakyat.[671]

Keempat, mengenai metode pemilihan. Metode pemilihan yang dimaksud Pemerintah ini meliputi: pemberian suara; pemungutan suara; penghitungan suara; dan

[670] *Ibid.,* hlm. 9.
[671] Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat Kerja ke-1,* Tanggal 26 Agustus 2002, *Op.cit.,* hlm. 26.

metode penetapan calon terpilih. Pemberian suara untuk memilih anggota DPR, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan pemberian suara untuk memilih partai politik dan sejumlah calon yang diajukan partai politik sesuai dengan jumlah kursi yang diperebutkan pada daerah pemilihan yang bersangkutan. Pemberian suara dilakukan dengan cara memberi tanda pilihan atau mencoblos salah satu tanda partai politik dan memberi tanda pilihan atau mencoblos kolom segi empat disamping nama calon yang dipilih.[672]

Pemungutan suara dilakukan di TPS yang ditempatkan di daerah yang mudah dijangkau dan mudah dijamin setiap pemilih agar dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas dan rahasia, serta dilakukan berdasarkan prinsip urutan kehadiran, dimana penentuan waktu dimulai dan berakhirnya pemberian suara ditetapkan oleh KPU. Penghitungan suara dilakukan dengan tata cara yang memungkinkan semua yang hadir dapat menyaksikan dengan jelas proses penghitungan suara, dimana penghitungan suara hanya dilakukan di TPS, Panitia Kabupaten/Kota (untuk anggota DPRD Kabupaten/Kota), Panitia Pemilihan Provinsi (untuk anggota DPRD Provinsi) dan di KPU (untuk anggota DPR-RI).[673]

Untuk metode penetapan calon terpilih bagi anggota DPR dan DPRD, Pemerintah menjelaskan sebagai berikut:[674]

a. Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota dari setiap partai politik peserta pemilu

[672] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Penjelasan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum,* Tanggal 26 Agustus 2002, *Op.cit.,* hlm. 10.

[673] *Ibid.,* hlm. 10.

[674] *Ibid.,* hlm. 10-11.

didasarkan atas seluruh hasil penghitungan suara sah yang diperoleh pada suatu daerah pemilihan;

b. Dari hasil pemungutan suara yang sah yang diperoleh dari partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan, ditetapkan dengan angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dengan cara membagi seluruh bilangan jumlah seluruh suara partai politik peserta pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota;
c. Setelah ditetapkan angka BPP, ditetapkan perolehan jumlah kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan;
d. Dalam pembagian jumlah kursi untuk menetapkan calon terpilih anggota DPR, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota, partai politik peserta pemilu tidak dibenarkan mengadakan perjanjian menggabungkan perjanjian sisa suara;
e. Penetapan calon terpilih didasarkan pada perolehan wakil/partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan bahwa nama calon terpilih adalah nama calon yang memperoleh jumlah suara terbanyak berdasarkan peringkat sejumlah wakil yang diperoleh partai politik peserta pemilu.

b. Pandangan dan Usulan Pemerintah Mengenai Sistem Pemilihan Umum 2009

Dalam penjelasannya pada Rapat Kerja pertama Pansus RUU Pemilu dengan Pemerintah, yang diwakili Widodo A.S selaku Menteri Dalam Negeri *Ad Interm* menyampaikan beberapa catatan kritis dari pengaturan dan pelaksanaan pemilu berdasarkan Undang-Undang No.12 Tahun 2003. Catatan tersebut, antara lain: *pertama*, penerapan sistem pemilu dalam Pemilu 2004 yang lalu belum konsisten. Penerapan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang dilaksanakan tidak secara murni menimbulkan kritik bahwa sistem pemilu belum sepenuhnya dilaksanakan. *Kedua*, Pemerintah menilai penerapan *electoral threshold* 3% masih belum sepenuhnya menjadi instrumen mewujudkan sistem multi partai sederhana. *Ketiga*, penentuan alokasi anggota DPR yang belum konsisten dengan prinsip satu pemilih, satu suara, satu

nilai atau *one person one vote one value*. Keempat, penentuan daerah pemilihan anggota DPR berpotensi mengandung problem *gerrymandering*.[675]

Terhadap beberapa catatan tersebut, untuk perbaikan Undang-Undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Pemerintah mengusulkan agar sistem pemilu yang akan diterapkan pada Pemilu 2009 tetap menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka tetapi dilaksanakan secara murni. Dalam arti penetapan calon terpilih sebagai diatur dalam Pasal 107 Undang-Undang No.12 Tahun 2003 diubah. Untuk penetapan calon terpilih, Pemerintah mengusulkan pengaturan tentang penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak. Pemerintah juga mengusulkan diterapkannya syarat yang lebih berat bagi partai politik untuk dapat mengikuti pemilu, yaitu kepengurusan lengkap di seluruh provinsi dan kepengurusan lengkap sekurang-kurangnya 75% dari jumlah kabupaten/kota di seluruh provinsi.[676]

Selain syarat tersebut, bagi partai politik yang telah ikut dalam Pemilu 2004 juga diusulkan memenuhi persyaratan khusus, yaitu memiliki sekurang-kurangnya 5% jumlah kursi DPR, perolehan sekurang-kurangnya 5% jumlah kursi DPRD Provinsi

---

[675] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Rapat Kerja*, Tanggal 10 Juli 2007, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 5.

Gerrymandering, adalah penetapan perbatasan wilayah daerah pemilihan yang berbeda dengan perbatasan daerah administratif kenegaraan. Aslinya, Gerrymandering ini adalah "*tipu-tipu*" jurus sistem distrik yang dilakukan oleh Elbridge Gerry, Gubernur Massachusset tahun 1815. Gerry menetapkan perbatasan-perbatasan daerah pemilihan di Boston sedemikian rupa sehingga dia sajalah yang mendapatkan keuntungan. Perbatasan daerah pemilihan dicampur aduk tidak karuan hanya untuk "*menggembos*i" partai politik yang dominan di perkotaan. Wilayah perkotaan dipilah sedemikian rupa dan dicampurkan ke dalam daerah pemilihan desa. Konsentrasi suara penduduk kota yang berwawasan cenderung "*pemberontak*" terhadap *status quo* pun akhirnya tercerai-berai. Akibatnya, dengan pemilahan daerah pemilihan seperti itu, seluruh kursi pun bisa dikuasai oleh kubu Gerry. Hasil wawancara Penulis dengan Komisioner KPU 2012-2017, Drs. Hadar Navis Gumay, M.A di Hotel Saphir, Yogyakarta, Tanggal 13 April 2013, Pukul 12:00 WIB.

[676] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Rapat Kerja*, Tanggal 10 Juli 2007, *Ibid.*, hlm. 6-9.

yang tersebar di sekurang-kurangnya di setengah jumlah kursi provinsi, dan perolehan sekurang-kurangnya 5% jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di sekurang-kurangnya di setengah jumlah kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Usulan ini dilatarbelakangi pandangan Pemerintah bahwa sistem multi partai mesti terus dijalani secara konsisten.[677]

Untuk alokasi DPR diusulkan berjumlah 560 anggota, dengan penambahan sepuluh kursi dibandingkan jumlah kursi DPR tahun 2004. Jumlah tersebut diperoleh dengan asumsi penduduk tahun 2005 berjumlah 220.953.634 jiwa dengan angka kesetaraan nasional 401.734. Penetapan alokasi kursi untuk setiap provinsi dilakukan dengan membagi jumlah penduduk di setiap provinsi dengan angka kesetaraan nasional.[678]

Terkait daerah pemilihan, Pemerintah mengusulkan agar daerah pemilihan yang digunakan pada tahun 2004 tetap dipertahankan. Pemerintah beralasan bahwa dipertahankannya daerah pemilihan untuk Pemilu 2004 adalah dalam rangka menjaga akuntabilitas antara anggota DPR dengan masyarakat di daerah pemilihannya.[679]

Pada prinsipnya apa yang disampaikan Pemerintah dalam pengantar RUU Pemilu sebagaimana diuraikan di atas merupakan kekhawatiran-kekhawatiran pada saat pembahasan RUU Pemilu tahun 2002 yang menjadi kenyataan setelah Undang-Undang No.12 Tahun 2003 diterapkan. Penerapan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, yang kemudian diplesetkan dengan mengatur penetapan calon terpilih harus

[677] *Ibid.,* hlm. 8.
[678] *Ibid.,* hlm. 9.
[679] *Ibid.,* hlm. 9.

memenuhi angka BPP dan jika tidak memenuhi angka BPP ditetapkan berdasarkan nomor urut membawa banyak masalah dalam pelaksanaan Pemilu 2004. Sehingga tuntutan perbaikan terhadap sistem pemilu dalam pembahasan RUU Pemilu Tahun 2007 menjadi sebuah keniscayaan agar Pemilu 2009 berjalan lebih baik.

3. Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Undang-Undang Pemilihan Umum

Jika ditelusuri istilah partisipasi[680] masyarakat dapat kita jumpai dalam berbagai terminologi. Beberapa diantaranya menyebutkan partisipasi masyarakat dalam istilah "*inspraak*" (bahasa belanda) dan "*public participation*" (bahasa inggris).[681] Partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok[682] untuk ikut secara aktif dalam penentuan kebijakan publik[683] atau peraturan perundang-undangan.[684] Sebagai sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern, partisipasi merupakan ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi

[680] Partisipasi adalah semua kegiatan yang dimaksud untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan Pemerintah, tak peduli apakah kegiatan itu benar-benar mempunyai efek atau tidak. Lihat Samuel P. Huntington dan Juan M. Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Diterjemahkan oleh Sahat Simamora, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 6-8.

[681] Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 198-199.

[682] Joko Widodo, *Good Governance*, (Surabaya: Insan Cendikia, 2002), hlm. 19.

[683] Kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh pejabat pemerintahan dengan ciri-ciri: kebijakan itu mempunyai tujuan, kebijakan itu berisi tindakan konkret, kebijakan itu bisa berdampak positif atau bisa juga berdampak negatif, dan kebijakan itu dituangkan dalam bentuk peraturan yang otoritatif. Lihat M. Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, (Bandung; Mandar Maju, 2007), hlm. 8.

[684] Bagir Manan mengemukakan dalam ilmu hukum, dibedakan antara undang-undang dalam arti materiil dan undang-undang dalam arti formil. Undang-Undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Undang-Undang dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dan Presiden. Penulis sarikan dari Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Armico, 1987), hlm. hlm. 13; dan Bagir Manan, *Dasar-Dasar Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jakarta: In-Hill-Co, 1992), hlm. 35.

dalam proses kebijakan, terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat.[685]

Pengambilan keputusan publik yang partisipatif bermanfaat agar keputusan yang diambil benar-benar mencerminkan kebutuhan, kepentingan serta keinginan masyarakat luas,[686] selain itu partisipasi masyarakat memberikan legitimasi masyarakat untuk pembuatan kebijakan publik dan sekaligus sebagai upaya dari negara untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada lembaga eksekutif dan lembaga eksekutif.[687] Dikaitkan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, disamping memberi ruang gerak bagi masyarakat untuk mengetahui sejak dini kemungkinan implikasi pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi publik diperlukan guna memastikan bahwa kepentingan masyarakat tidak diabaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.[688]

Keharusan adanya partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan menimbulkan perdebatan berkepanjangan dalam tubuh legislatif antara kelompok yang pro dan kontra dengan partisipasi masyarakat. Menurut Robert B. Gibson, kelompok yang tidak setuju bertahan pada teori demokrasi *elite* dan kelompok yang setuju bertahan pada teori demokrasi partisipatoris.[689]

---

[685] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, *Op.cit.*, hlm. 282.

[686] Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2001), hlm. 138.

[687] Saad Dian Utomo, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan*, dalam Indra J. Piliang, et.*al, Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, 2003), hlm. 267-272.

[688] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, *Op.cit.*, hlm. 283.

[689] *Ibid.*, hlm. 283.

Demokrasi *elite* cenderung menisbikan peran masyarakat setelah proses pemilihan umum selesai yaitu dengan terpilihnya wakil rakyat. Artinya, jika warga negara telah melaksanakan hak pilihnya dalam pemilihan umum, maka seterusnya penyelenggaraan pemerintahan diserahkan kepada mereka yang terpilih menjadi anggota lembaga legislatif. Padahal dengan berbagai kepentingan politik yang mengitari mereka yang terpilih, kepentingan masyarakat amat potensial dilupakan. Ditambahkan Robert B. Gibson, pendukung demokrasi *elite* bertahan pada asumsi dasar masyarakat lebih cenderung memikirkan diri sendiri sehingga sering terjadi perbedaan kepentingan yang dapat menimbulkan konflik.[690]

Sementara, demokrasi partisipatoris justru mendorong keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Bagaimanapun dengan terpilihnya wakil rakyat tidak menghilangkan peran masyarakat dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Kalau dalam demokrasi *elite* partisipasi masyarakat begitu dibatasi, dalam demokrasi partisipatoris, keterlibatan masyarakat yang lebih luas dan bermakna merupakan keniscayaan. Argumentasinya, makana hakiki dari demokrasi adalah memberi dorongan bagi masyarakat untuk berperan serta dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Ditambahkan Robert B. Gibson, demokrasi partisipatoris, tidak hanya berupaya mewujudkan pemerintahan yang demokratis, tetapi juga masyarakakat yang demokratis.[691]

Menurut Koesnadi Hardjasoemantri dalam demokrasi partisipatoris, kritik dan keberatan atas peran serta dalam hubungannya dalam proses pembentukan undang-

[690] *Ibid.,* hlm. 283.
[691] *Ibid.,* hlm. 284.

undang di lembaga legislatif, dapat dijawab dengan argumentasi: demokrasi dengan sistem perwakilan adalah salah satu bentuk demokrasi, bukan satu-satunya; sistem perwakilan tidak menutup kemungkinan bentuk-bentuk demokrasi langsung; dan bukanlah warga masyarakat, sekelompok warga masyarakat atau organisasi yang sesungguhnya mengambil keputusan, mereka hanya berperanserta dalam tahap-tahap persiapan pengambilan keputusan.[692]

Oleh karena itu, dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, semua pihak baik dalam struktur kenegaraan maupun diluar struktur kenegaraan (termasuk masyarakat dan *civil society*) dapat memprakarsai gagasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Jimly Asshiddiqie, peluang masyarakat untuk memprakarsai pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan prinsip yang berlaku di semua negara demokrasi.[693]

Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, mendefinisikan, partisipasi masyarakat sebagai alat dalam menuangkan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat untuk dituangkan ke dalam suatu peraturan.[694] Kemudian juga dijelaskan bahwa:[695]

> …, tentu saja tingkat akomodasi ini juga didasarkan pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Hal ini menjadi penting karena mau tidak mau, suka atau tidak suka, peraturan perundang-undangan menjadi alat yang otoritatif untuk mengatur kehidupan masyarakat. Suatu peraturan yang mempunyai daya laku akan mengikat masyarakat.

---

[692] Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992), hlm. 134.

[693] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 315.

[694] Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Perundang-Undangan yang baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo, 2009), hlm. 187.

[695] *Ibid.*, hlm. 187.

Dari berbagai pandangan ahli tersebut, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pelaksanaan asas konsensus, yakni kesepakatan rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sebagaimana dikemukakan A. Hamid S. Attamimi, pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan yang disepakati bersama antara pemerintah dan rakyat. Dalam arti demikian, konsensus dimaksud harus melibatkan masyarakat dalam proses penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang yang akan disusun, sehingga tujuan yang diinginkan dapat dicapai.[696]

Bagir Manan mengemukakan lima parameter partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu: mengikutsertakan tim ahli atau kelompok-kelompok kerja; melakukan *public hearing*; melakukan uji sahih kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan; melakukan lokakarya sebelum dibahas di DPR; dan mempublikasikan peraturan agar mendapat tanggapan publik.[697] Sementara Rival G. Ahmad, *et.al*, mengemukakan delapan parameter partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:[698]

1. Adanya kewajiban publikasi yang efektif;
2. Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang bebas, sistematis dan mudah diakses;

---

[696] Yuliandri, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang,* Orasi Ilmiah yang disampaikan dalam Dies Natalis ke-57 Fakultas Hukum Universitas Andalas, (Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2008), hlm. 21.

[697] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004), hlm. 85-86.

[698] Rival G. Ahmad, *et.al, Dari Parlemen ke Ruang Publik: Menggagas Penyusunan Kebijakan yang Partisipatif*, dalam Jurnal Jentera, Edisi ke-2, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2003), hlm. 109.

3. Adanya jaminan prosedur yang terbuka dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk mengawasi proses sejak perencanaan;
4. Adanya prosedur yang menjamin hak publik untuk bisa mengajukan rancangan undang-undang kepada Presiden, DPR dan DPD;
5. Adanya pengaturan yang lebih jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan bebas diakses oleh publik, misalnya: naskah akademik dan rancangan peraturan perundang-undangan;
6. Disediakan jaminan banding bagi publik apabila proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dilakukan secara partisipatif;
7. Adanya pengaturan jangka waktu yang memadai untuk semua proses penyusunan, pembahasan rancangan undang-undang dan diseminasi undang-undang yang telah disiapkan;
8. Adanya pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi pembentuk undang-undang yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

Sementara itu, parameter partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dijelaskan oleh Saifudin secara komprehensif dalam Disertasinya yang berjudul "*Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi*".[699] Saifudin membagi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi tiga tahap, yaitu: tahap *ante legislative,* tahap *legislative* dan tahap *post legislative.* Akan dijelaskan dengan lengkap, sebagai berikut.

A. Partisipasi masyarakat pada tahap *ante legislative*:

Pada tahap *ante legislative,* ada empat bentuk partisipasi yang dapat dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang, yaitu:[700]

i. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian.

[699] Saifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi,* (Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2006).

[700] Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 309-311.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian ini dapat dilakukan masyarakat ketika melihat adanya persoalan dalam tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan memerlukan pengaturan secara mendalam dan memerlukan penyelesaian pengaturan dalam suatu undang-undang. Penelitian ini dapat dilakukan secara mandiri maupun kerja sama dengan suatu instansi pemerintahan yang menangani bidang tersebut. Hasil dari penelitian akan dituangkan dalam laporan penelitian sehingga dapat dipakai sebagai dasar lebih lanjut dalam proses pembentukan undang-undang.

ii. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar yang dilakukan pada tahap *ante legislative* ini dapat dilakukan sebagai tindak lanjut dari proses penelitian terhadap objek yang akan diatur dalam suatu undang-undang. Diskusi, lokakarya dan seminar ini akan memberikan sumbangan yang penting terhadap materi muatan suatu RUU karena dilakukan oleh para akademisi, pengamat, pakar di bidangnya masing-masing. Oleh karena itu, wacana yang dihasilkan dari suatu diskusi, lokakarya dan seminar akan lebih utuh dan komprehensif dalam melihat suatu persoalan yang termuat dalam suatu RUU. Jadi, diskusi, lokakarya dan seminar akan memperkaya wawasan terhadap materi yang akan dituangkan dalam suatu RUU sehingga akan dapat membantu dalam proses penuangan naskah akademik maupun RUU-nya.

iii. Partisipasi masyarakat dalam bentuk pengajuan usul inisiatif.

Pengajuan usul inisiatif untuk dibuatnya suatu undang-undang dapat dilakukan masyarakat, tanpa melalui penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar terlebih dahulu.

Akan tetapi, usul inisiatif dapat dilakukan melalui dua jalur pilihan, yaitu: Presiden, DPR dan DPD (untuk RUU tertentu). Agar usul inisiatif ini dapat dipertimbangkan dan lebih mudah diterima, maka usul inisiatif masyarakat untuk dibuatnya suatu undang-undang harus disesuaikan dengan program legislasi nasional yang ditentukan oleh Badan Legislasi DPR.

iv. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu RUU.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu undang-undang dapat dilakukan masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap *ante legislative.* Artinya, setelah melakukan penelitian, pengajuan usul inisiatif, maka pada gilirannya masyarakat dapat menuangkan hasil penelitian dalam RUU. Di dalam RUU seharusnya didahului dengan uraian naskah akademik dibuatnya suatu RUU. Selanjutnya dari berbagai pokok pikiran dalam naskah akademik kemudian dituangkan dalam RUU menurut format yang standar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

B. Partisipasi masyarakat pada tahap *legislative*:[701]

Pada tahap *legislative,* ada enam bentuk partsipasi yang dapat dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang, yaitu:

i. Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) di DPR.

[701] *Ibid.*, hlm. 311-314.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/RDPU di DPR ini dapat dilakukan masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPR, maupun atas keinginan masyarakat sendiri. Apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan dari DPR, maka partisipasi masyarakat disampaikan kepada yang meminta dilakukannya rapat dengar pendapat umum. Akan tetapi untuk partisipasi masyarakat atas keinginan masyarakat sendiri, maka masyarakat dapat memilih alat kelengkapan DPR yang diharapkan dan dipercaya menyalurkan aspirasi masyarakat. Audiensi/RDPU di DPR ini dapat dilakukan masyarakat, baik secara lisan maupun secara tertulis, maupun gabungan keduanya.

ii. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penyampaian RUU alternatif.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penyampaian RUU alternatif ini dapat dilakukan masyarakat dengan membuat RUU alternatif ketika RUU yang tengah dibahas di DPR belum atau bahkan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas. Penyusunan RUU alternatif dilakukan masyarakat dengan mengikuti format sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.12 Tahun 2011. Penyampaian RUU alternatif ini harus dilakukan pada tahap awal pembahasan RUU di DPR, yaitu bersamaan dengan dilakukannya, yaitu bersamaan dengan dilakukannya pengajuan RUU kepada DPR, baik yang diajukan oleh Pemerintah maupun DPR sendiri. Sebab jika penyampaian RUU alternatif baru diajukan pada pertengahan atau akhir pembahasan suatu RUU, maka sasaran disampaikannya RUU alternatif tidak akan efektif mempengaruhi pembahasan suatu RUU.

iii. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak ini dapat dilakukan masyarakat dengan membuat opini terhadap suatu masalah yang tengah dibahas di DPR. Opini masyarakat dapat berupa artikel, wawancara, jumpa pers, pertanyaan-pertanyaan, maupun berupa tajuk-tajuk berita dari surat kabar dan majalah. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media cetak ini banyak dilakukan masyarakat karena caranya relatif praktis bila dibandingkan dengan partisipasi masyarakat lainnya. Artinya, partisipasi masyarakat tidak akan kehilangan banyak waktu untuk melakukannya. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat melalui media cetak ini, mempunyai sisi kelemahan, mempunyai sisi kelemahan yakni opini yang disampaikan belum tentu sampai ke tangan yang berwenang membahas suatu RUU. Oleh karena itu, selain disampaikan ke media cetak, sebaiknya materi dikirim juga ke DPR melaui pos maupun e-mail sehingga langsung diterima oleh alat kelengkapan DPR yang tengah membahas suatu RUU.

iv. Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik ini dapat dilakukan masyarakat dengan membuat dialog dengan menghadirkan narasumber yang kompeten terhadap suatu masalah yang tengah dibahas di DPR. Dialog melalui media elektronik ini mempunyai jangkauan yang cepat, luas dan dapat mendorong masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam membahas persoalan yang menyangkut masyarakat luas. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat melalui media elektronik ini perlu digalakkan dalam proses pembentukan undang-undang sehingga dapat

menyadarkan masyarakat tentang hak dan kewajibannya yang akan diatur undang-undang.

v. Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka mendukung, menolak maupun menekan materi yang tengah dibahas dalam proses pembentukan undang-undang. Unjuk rasa ini dapat dilakukan dalam bentuk individual maupun kelompok masyarakat dengan jumlah yang besar. Akan tetapi, pengaruh dari unjuk rasa ini akan lebih berhasil mempengaruhi DPR jika dilakukan oleh masyarakat yang langsung berkepentingan, dengan jumlah yang besar dan dilakukan secara berkelanjutan. Unjuk rasa ini merupakan ungkapan kebebasan individu warga negara atas kepentingannya yang akan diatur dalam suatu undang-undang. Jadi, unjuk rasa ini tidak dapat hanya dianggap sebagai angin lalu dalam proses pembentukan undang-undang.

vi. Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya dan seminar ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka memperoleh kejelasan persoalan terhadap materi yang tengah dibahas di DPR. Karena diskusi, lokakarya dan seminar ini dilakukan ketika proses pembentukan undang-undang tengah dibahas di DPR. Maka narasumber yang dihadirkan bukan hanya para akademisi, pengamat, pakar, tetapi sebaiknya mendatangkan politisi yang berkecimpung langsung dalam pembahasan suatu RUU. Dengan demikian, diskusi, lokakarya dan seminar akan mendapatkan materi yang utuh dan komprehensif dalam melihat suatu persoalan yang tengah dibahas di DPR.

C. Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative:*

Partisipasi masyarakat pada tahap *post legislative,* dapat dilakukan masyarakat dengan cara:[702]

i. Unjuk rasa terhadap undang-undang baru.

Adanya undang-undang baru dapat disikapi dengan beraneka ragam oleh masyarakat, karena sangat mungkin dengan undang-undang yang baru itu bukan menyelesaikan masalah, tetapi justru menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat. Sikap itu dapat berupa dukungan atau penolakan terhadap lahirnya undang-undang baru yang diwujudkan dengan unjuk rasa. Akan tetapi, sayangnya unjuk rasa terhadap undang-undang baru ini lebih ditujukan untuk menolak undang-undang daripada mendukung munculnya undang-undang baru. Padahal sebenarnya unjuk rasa juga dapat dilakukan terhadap adanya undang-undang baru yang sesuai dengan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, unjuk rasa ini merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang, khususnya unjuk rasa yang menolak karena akan mendorong penyempurnaan atau penggantian dengan undang-undang yang lebih baik.

ii. *Judicial Review*[703]

---

[702] *Ibid.*, hlm. 314-316.

[703] Beberapa Ahli Hukum Tata Negara lebih suka memakai terminologi hak menguji, diantaranya: Sri Soemantri, Moch. Tolchah Mansoer, Dahlan Thaib, Muhammad Ridwan Indra, Fatmawati dan Samsul Wahidin. Akan tetapi setelah Penulis telaah, terminologi *judicial review* dengan hak menguji tidak ada perbedaan yang substansial. Intinya adalah kewenangan yudikatif untuk menguji kesahihan dan kesahihan produk-produk hukum yang lebih rendah terhadap produk hukum yang lebih tinggi. Lihat Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia,* (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 5-9. Lihat Moch. Tolchah Mansoer, *Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945,* (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 92. Lihat Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusional,* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 178-180. Lihat Muhammad Ridwan Indra, *Kedudukan Lembaga-Lembaga*

Suatu undang-undang yang telah diproduk oleh DPR dan telah disahkan oleh Presiden, serta dimuat dalam lembaran negara yang mempunyai kekuatan hukum mengikat dan berlaku di masyarakat. Meskipun demikian, dalam suatu negara demokrasi, rakyat mempunyai keleluasaan untuk menanggapinya. Bagi masyarakat yang belum atau tidak puas atas lahirnya undang-undang dapat melakukan *judicial review* terhadap undang-undang tersebut. Sebab konsepsi negara demokrasi tidak dapat dilepaskan dari prinsip negara hukum dengan konstitusi sebagai hukum dasar yang paling tertinggi dalam negara. Oleh karena itu, adanya *judicial review* terhadap undang-undang dimaksudkan dalam rangka tegaknya konstitusi dan penyalahgunaan kekuasaan dari lembaga legislatif. Sebab, undang-undang dibuat oleh lembaga legislatif yang merupakan lembaga politik dan oleh karena itu, tak dapat dielakkan sarat dengan kepentingan politik di dalamnya. Jadi, *judicial review* terhadap undang-undang adalah hak yang harus dijamin dalam mewujudkan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang.

iii. Sosialisasi undang-undang.

Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hlm. 135. Lihat Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 8 Lihat juga Samsul Wahidin, *Hak Menguji Material Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Cendana Press, 1984), hlm. 5-6. Ahli Hukum Tata Negara, seperti Bagir Manan lebih suka memakai terminologi hak menguji peraturan perundang-undangan dan tindakan pemerintah. Lihat Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, (Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung, 1995), hlm. 27-28. Ahli Hukum Tata Negara yang konsisten menggunakan terminologi *judicial review* adalah Jimly Asshiddiqie Ni'matul Huda, dan Zainal Arifin Hoesein. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Catatan Kompilasi Peraturan tentang Mahkamah Konstitusi di 45 Negara*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tanpa Tahun), hlm. 12. Lihat Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 32. Lihat Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Penerbit Nusa Media, 2011), hlm. 131. Lihat Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia: Tiga Dekada Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 40. Lihat juga Siti Fatimah, *Praktek Judicial Review di Indonesia*, (Yogyakarta: Pilar Media, 2005), hlm. 40-42.

Dalam rangka menyebarkan undang-undang yang baru dikeluarkan oleh DPR, maka masyarakat dapat berpartisipasi melakukan berbagai kegiatan berkaitan dengan lahirnya undang-undang yang baru. Bentuk-bentuk kegiatannya dapat berupa: penyuluhan, seminar, diskusi, lokakarya dan sebagainya. Dengan cara demikian, maka keberadaan suatu undang-undang tidak hanya diketahui oleh kalangan *elite* yang berkecimpung dalam proses pembentukan undang-undang, tetapi akan dikenal cepat secara luas oleh masyarakat. Jadi, sosialisasi undang-undang kepada masyarakat luas merupakan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang.

Proses pembentukan undang-undang di era reformasi yang mengikuti prosedur seperti di atas, pada dasarnya adalah suatu bentuk ideal dalam proses pembentukan undang-undang yang partisipatif guna melahirkan undang-undang yang responsif. Semua kekuatan politik secara riil, termasuk masyarakat yang ada di dalamnya. Akan tetapi, karena belum ditopang oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur partisipasi masyarakat secara memadai, maka bentuk yang ideal tersebut belum dapat menghasilkan produk undang-undang yang sepenuhnya responsif bagi keinginan masyarakat luas. Namun, dalam sub bab ini, Penulis hanya mengkaji partisipasi masyarakat pada tahap *legislative*, yaitu: partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) di DPR.

a. Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Undang-Undang Pemilihan Umum 2004

Dalam RUU Pemilu, Pemerintah mengusulkan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sebagai sistem yang akan diintrodusir ke dalam Undang-Undang

Pemilu yang akan digunakan pada Pemilu 2004. Terhadap usulan ini berbagai kalangan, baik akademisi, LSM dan Mahasiswa memberikan penilaian dan pandangan tersendiri. Umumnya kalangan-kalangan yang diundang dalam rapat-rapat Pansus RUU Pemilu menilai sistem yang diusulkan mempunyai banyak kelemahan dan masalah.

Centre for Electoral Reform (CETRO) mengemukakan beberapa masalah yang dikandung unsur-unsur sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Salah satu permasalahan pokok yang dipermasalahkan CETRO menyangkut penentuan daerah pemilihan. RUU Pemilu yang diusulkan Pemerintah tidak mengatur secara konkret mengenai jumlah penduduk yang akan dijadikan dasar penentuan daerah pemilihan. Penentuan daerah pemilihan diserahkan kepada KPU untuk menentukannya. CETRO berpandangan semestinya materi ini diatur secara jelas dalam RUU Pemilu, bukan diserahkan kepada KPU untuk mengaturnya. Selain itu, CETRO juga mengkritik usulan Pemerintah agar total calon yang diajukan partai politik peserta pemilu adalah dua kali lipat dari jumlah kursi. Usulan ini akan menyulitkan dan menimbulkan masalah tersendiri dalam rancangan kertas suara.[704]

Pusat Studi Demokrasi dan HAM menilai materi yang diusulkan Pemerintah akan sulit untuk memunculkan partai oposisi dan menjamin akuntabilitas publik. Sementara untuk saat ini, kebutuhannya adalah bagaimana membangun sistem pemilu yang memungkinkan munculnya partai oposisi dan terpilihnya wakil rakyat yang bertanggungjawab atas konstituennya. Terhadap kelemahan-kelemahan dan masalah yang ada dalam sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, muncul beberapa

[704] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat ke-10, RDPU ke-1*, Tanggal 29 Agustus 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 15.

alternatif beberapa sistem pemilu yang diusulkan masyarakat sipil. Pusat Studi Demokrasi dan HAM melalui juru bicaranya, Muhammad Asfar menawarkan sistem pemilu menjadi dua, yaitu sistem distrik *prevential* dan sistem pemilihan ranking (proporsional terbuka). Sistem distrik *prevential* di banyak bisa memperkecil munculnya konflik. Karena partai politik tidak lagi berusaha untuk menonjolkan partainya dan menjatuhkan lawan. Dalam sistem ini partai kecil dihargai, tetapi ada kecendrungan partai kecil akan berkoalisi dengan partai besar dengan segala negosiasi internal partai masing-masing.[705]

Sementara PIANI menawarkan agar sistem pemilihan umum dilaksanakan dilaksanakan secara berbeda pada setiap tingkatan. Untuk DPRD Kabupaten/Kota menggunakan sistem distrik murni, karena pada kedua tingkatan ini langsung bersentuhan dengan rakyat pemilih dan dalam rangka memperkuat otonomi daerah. Untuk DPR dan DPRD Provinsi menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.[706]

Menjawab pertanyaan dari Pansus RUU Pemilu tentang lebih baik mana sistem pemilu proporsional atau distrik, Ikrar Nusa Bakti dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), menjelaskan:[707]

> Kalau saya kaitkan dengan pilihan itu bagusan proporsional atau distrik kalau Bapak lihat Penelitian LIPI Tahun 1995 untuk Presiden Soeharto, itu kan kita bertahap jadi bertahapnya Tahun 2002 itu kalau tidak salah proporsional yang

[705] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *RDP Ke-1 Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum,* Tanggal 27 Agustus 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 4-5.

[706] *Ibid.,* hlm. 8.

[707] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *RDP Ke-2 Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum,* Tanggal 28 Agustus 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 19.

> disempurnakan, 2007 itu proporsional campur distrik, kemudian 2012 disempurnakan baru kemudian menuju sistem distrik dengan asumsi partainya masih tiga.

Tentang usulannya tentang sistem pemilu yang sesuai dengan kondisi saat ini, Ikrar Nusa Bakti menilai lebih baik menggunakan sistem proporsional, tetapi dengan ada sentuhan-sentuhan distrik di dalamnya, seperti misalnya proporsional dengan sistem terbuka.[708] Sementara Safinudin dari Petisi 50 menawarkan sistem distrik untuk sistem pemilu anggota DPR dan DPRD. Sistem ini sebagai sistem yang dapat memelihara persatuan dan kesatuan bangsa. Selain itu, penerapan sistem ini akan dapat mengimbangi posisi eksekutif yang terlalu kuat, dimana Presiden dipilih secara langsung. Pendapat ini dapat ditafsirkan bahwa dengan sistem distrik, legitimasi wakil rakyat terpilih jauh lebih kuat dibandingkan wakil rakyat terpilih dengan menggunakan sistem proporsional. Sehingga dengan legitimasi yang demikian, posisi wakil rakyat terpilih semakin kuat dalam memperjuangkan aspirasi konstituennya. Bahkan Yudul Herry yang juga dari Petisi 50 menyatakan sistem distrik benar-benar memperhitungkan jumlah penduduk dan wilayah, dimana calon terpilih adalah orang-orang yang benar-benar dikenal oleh pemilihnya.[709]

Sedangkan Hermawan Suylistyo Akademisi dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (FISIP UI) dan juga Peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) mengemukakan bahwa penentuan sistem pemilu mestilah berdasarkan kebutuhan terhadap sebuah sistem. Persoalan mendasar lembaga perwakilan rakyat

---

[708] *Ibid.*, hlm. 20.

[709] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat ke-9, Audiensi ke-3*, Tanggal 29 Agustus 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 5-16.

adalah soal akuntabilitas wakil rakyat bukan masalah representatif atau tidaknya wakil rakyat terpilih. Oleh karena itu, sistem yang sesuai dengan kebutuhan adalah sistem distrik. Terkait akuntabilitas wakil rakyat terpilih, dalam sistem distrik ada hak *recall* terhadap anggota legislatif di tangan konstituen. Berbeda dengan sistem proporsional yang hak *recall*-nya ada pada partai politik. Sistem distrik juga mendorong terjadinya pembatasan partai politik secara alamiah.[710]

Sejalan dengan pendapat Hermawan Suylistyo, Guru Besar Ilmu Politik FISIP UI, Maswadi Rauf juga menawarkan kepada Pansus agar sistem pemilu yang akan digunakan adalah sistem distrik. Sistem distrik merupakan sistem yang paling baik dalam hal meningkatkan akuntabilitas wakil rakyat terhadap konstituen. Pilihan terhadap sistem ini disebabkan karena kelemahan sistem pemilu yang digunakan sebelumnya adalah masalah meningkatkan akuntabilitas wakil rakyat terhadap konstituennya. Selain itu, penerapan sistem distrik untuk mewujudkan esensi demokrasi, dimana wakil rakyatlah yang mempunyai peranan besar untuk menentukan siapa yang menjadi wakilnya. Lebih lanjut, Maswadi Rauf mengutarakan bahwa demokratis atau tidaknya pemilu tergantung tingkat akuntabilitas wakil rakyat terpilih. Artinya, pemilu akan semakin demokratis ketika wakil rakyat terpilih dapat dimintakan pertanggungjawabannya oleh pemilihnya.[711]

Guru Besar Hukum Tata Negara dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FH UI), Jimly Asshiddiqie dalam pandangan yang disampaikan dalam Rapat Pansus lebih menekankan aspek akuntabilitas wakil rakyat ketika membicarakan tentang sistem

[710] *Ibid.,* hlm. 6-25.
[711] *Ibid.,* hlm. 9.

pemilu tertentu. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa satu elemen yang penting dalam rangka demokratisasi sistem pemilihan umum adalah soal akuntabilitas. Sejalan dengan itu, Jimly Asshiddiqie mengusulkan sistem proporsional dengan cara rakyat memilih orang yang dicalonkan sebagai wakil rakyat, bukan memilih partai politik peserta pemilu sebagai solusinya.[712]

Demikian juga Pengurus Besar Himpunan Mahasiswa Islam (PB HMI) yang mengusulkan agar untuk pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sepenuhnya menggunakan sistem distrik. Sistem distrik yang diinginkan adalah sistem distrik berwakil tunggal dengan memperhatikan kesatuan wilayah administratif. Dalam artian, sistem distrik tidak boleh memotong daerah administratif. Sekretariat Bersama (Sekber) Partai-Partai baru dalam kesempatan yang sama juga menyampaikan penilaian terhadap pembahasan RUU Pemilu, dimana sistem yang akan dilahirkan paling kuat hanya akan melahirkan sistem proporsional terbuka dan tidak ke arah sistem distrik.[713]

Sementara Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK) mengusulkan agar sistem yang diterapkan adalah sistem proporsional terbuka sebagai sistem yang moderat antara sistem proporsional dan sistem distrik. Berdasarkan hasil surveynya, PSPK menyampaikan bahwa mayoritas masyarakat menginginkan agar dicantumkannya gambar partai, nama dan foto calon pada kertas suara. Berdasarkan hal itu, PSPK

[712] *Ibid.*, hlm. 12.

[713] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Audiensi dengan Organisasi Masyarakat (ORMAS)*, Tanggal 21 November 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 5-13.

menyimpulkan bahwa sistem yang sesuai adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.[714]

b. Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan Undang-Undang Pemilihan Umum 2009

Dari Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan akademisi, masyarakat, dan praktisi yang dilaksanakan Pansus RUU Pemilu, nyaris tidak terdengar lagi suara-suara yang menginginkan agar sistem pemilu diubah menjadi sistem distrik. Hal ini berbeda dengan proses pembahasan RUU Pemilu Tahun 2002, dimana suara yang menginginkan sistem distrik masih berimbang dengan suara-suara yang menginginkan agar Indonesia tetap menggunakan sistem proporsional, tetapi dengan varian daftar calon terbuka.

Dari risalah-risalah sidang Pansus RUU Pemilu yang Penulis teliti, hasilnya tidak dapat dilacak secara pasti kenapa penggunaan sistem distrik semakin pudar dan suara yang menghendaki diterapkannya sistem proporsional dengan daftar calon terbuka semakin menguat. Apakah disebabkan audien yang diundang berbeda ataukah memang cara berfikir audien yang diundang telah berubah disebabkan pengalaman Pemilu 2004?. Penulis menilai dari segi audien yang diundang dalam RDPU Pansus RUU Pemilu tahun 2007, tidak banyak berbeda dengan audien yang diundang dalam RDPU Pansus RUU Pemilu tahun 2002. Berdasarkan kondisi ini tidak keliru bila dikatakan bahwa telah terjadi perubahan cara pandang dan pemahaman banyak pihak terkait sistem pemilu di Indonesia, sehingga perdebatan apakah sistem distrik atau sistem

[714] *Ibid.,* hlm. 15-16.

proporsional dalam pembahasan RUU Pemilu tidak lagi terlalu tajam. Berikut ini adalah suara-suara yang muncul dalam RDPU Pansus RUU Pemilu tahun 2007.

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) berdasarkan penelitiannya berpandangan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang diterapkan pada Pemilu 2004 diberlakukan secara inkonsisten dan setengah hati. Hal ini berdampak terhadap tidak dapat diperbaikinya persoalan keterwakilan yang menjadi masalah pada pemilu-pemilu sebelumnya. Sistem ini menopang oligarkhi partai politik sehingga menjadi lebih kuat, terutama dalam penentuan calon terpilih. Berdasarkan evaluasi LIPI terhadap Pemilu 2004, LIPI menawarkan agar sistem pemilu yang akan diterapkan pada Pemilu 2009 adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sepenuhnya, bukan setengah terbuka.[715] Hampir senada dengan LIPI, Centre for Electoral Reform (CETRO) dalam RDPU pada tanggal 3 September 2007 juga menilai sistem pemilu yang diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 bukanlah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. CETRO beralasan bahwa sistem proporsional dengan daftar calon terbuka tersebut dikebiri melalui pembatasan mengenai penetapan calon terpilih harus memenuhi 100% angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Tata cara penentuan calon terpilih yang demikian akan mengurangi akuntabilitas wakil rakyat terhadap konstituennya.[716]

[715] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 11 Juli 2007, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 6-7.

[716] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 3 September 2007, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 2.

Di lain pihak, Hamdan Zoelva dari Forum Konstitusi menyampaikan pandangan bahwa: "*UUD 1945 tidak mengatur tentang sistem pemilu. Prinsip utama dalam penentuan sistem pemilu adalah tidak dilanggarnya prinsip-prinsip demokrasi dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam UUD 1945*". Forum Konstitusi berpendapat karena UUD 1945 tidak mengatur tentang sistem pemilu, maka penentuan tentang sistem pemilu tergantung kebijaksanaan DPR sebagai pembuat undang-undang.[717]

Valina Singka Subekti (yang pada saat itu masih menjadi Anggota KPU dan juga Akademisi dari FISIP UI) mengemukakan bahwa untuk Pemilu 2009, sistem proporsional dengan daftar calon terbuka masih tetap dipertahankan dan tidak perlu diubah. Valina Singka Subekti beralasan:[718]

> dari segi teknis tidak mudah untuk mensosialisasikan ketentuan-ketentuan baru tentang sistem pemilu. Persoalannya adalah bagaimana sistem itu dijalankan secara konsisten. Semua unsur-unsurnya harus berjalan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.

Lebih lanjut, Valina Singka Subekti menjelaskan sistem pemilu adalah alat rekayasa politik jadi pilihan terhadap satu sistem pemilu terkait dengan tujuan akhir yang hendak yang dicapai. Berdasarkan arah yang dikehendaki UUD 1945 maka tujuan akhir sistem politik Indonesia adalah sistem presidensial yang kuat. Sistem presidensial yang kuat bisa dibentuk salah satunya dengan jalan apabila sistem pemilu dan sistem

---

[717] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 18 Juli 2007, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 5.

[718] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 30 Agustus 2007, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 13.

kepartaian seiring sejalan, dan konsisten. Mengenai sistem pemilu, menurut Valina Singka Subekti, sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang diterapkan pada Pemilu 2004 dengan daerah pemilihan yang lebih kecil dapat menciptakan suatau hubungan yang lebih baik antara konstituen dan wakil rakyat terpilih. Sistem tersebut dapat memenuhi aspek representatif sistem proporsional dan aspek akuntabilitasnya sistem distrik. Dengan alasan itulah sistem menurut Valina Singka Subekti ini mesti dipertahankan untuk Pemilu 2009.[719]

Hampir senada dengan Valina Singka Subekti, Chusnul Mariyah (yang pada saat itu masih menjadi Anggota KPU dan juga Akademisi dari FISIP UI) berpendapat: "*sistem pemilu yang telah digunakan untuk Pemilu 2004, sebaiknya tidak diubah untuk Pemilu 2009*". Chusnul Mariyah beralasan: "*pilihan terhadap sistem pemilu adalah sistem politik ideologis semua kelompok yang ada*". Oleh karena itu, sebelum merubah sistem pemilu, sebaiknya dilakukan studi yang mendalam tentang kepentingan masing-masing kelompok dalam membangun sistem pemilu yang ideal di Indonesia.[720]

Sementara M. Qodari dari Indobarometer mengajukan pendapat yang sama dengan Valina Singka Subekti. Menurut M. Qodari, sistem pemilu yang ideal di Indonesia adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni. Kekhawatiran akan terpilihnya calon yang populer dan mengalahkan calon yang kompeten ditepis M. Qodari dengan menyatakan bahwa: "*tidak perlu dan tidak bisa dikotomi antara kompetensi dan popularitas. Keduanya harus seiring sejalan. Seorang yang berkualitas*

[719] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 4 September 2007, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 14-15.

[720] *Ibid.*, hlm. 10.

berarti juga mempunyai artikulasi yang bagus dan dekat dengan rakyat".[721] Menyangkut penerapan sistem distrik di Indonesia, M. Qodari berpendapat: "*bahwa sistem tersebut tidak cocok diterapkan di Indonesia dalam konteks sekarang. Sebab Indonesia adalah negara yang penduduknya majemuk. Sedangkan sistem distrik lebih cocok diterapkan di negara-negara yang penduduknya homogen*".[722]

Selain dimintai pendapatnya tentang sistem pemilu, masyarakat juga dimintai pendapatnya oleh DPR tentang penyederhanaan partai politik melalui *threshold*. Dalam RDPU Tanggal 11 Juli 2007, LIPI dan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) menyampaikan masukan tentang sistem multi partai untuk menghasilkan pemerintahan yang kuat, stabil dan efektif. Agar kondisi demikian dapat tercapai, LIPI menawarkan agar Undang-Undang Pemilu mengatur tentang peningkatan syarat pendirian partai politik dan melakukan pelarangan terhadap partai politik yang tidak lolos *electoral threshold* untuk berganti nama.[723] CETRO juga menawarkan *electoral threshold* diperketat dari 3% menjadi 5%. CETRO berkeyakinan angka 5% masih memadai untuk ikut menyaring keikutsertaan partai politik pada Pemilu 2009.[724]

Untuk daerah pemilihan juga ditanyakan DPR kepada masyarakat. LIPI memberikan catatan bahwa penentuan daerah pemilihan mesti dikembalikan pada prinsip dasar yang sama, yaitu "*one person one vote one value*". Kesenjangan antara wilayah yang padat penduduk dengan wilayah yang jarang penduduk mesti ditekan

---

[721] *Ibid.,* hlm. 6.
[722] *Ibid.,* hlm. 13.
[723] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 11 Juli 2007, *Op.cit.*, hlm. 3-4.
[724] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 3 September 2007, *Op.cit.*, hlm. 4.

seminimal mungkin, karena DPR adalah wakil rakyat dari segi penduduk, bukan mewakili dari segi wilayah.[725]

Sri Nuryanti dari AIPI mengingatkan bahwa sistem pemilu pada saat pemilu tahun 1999 adalah sarat dengan masalah *gerrymandering*. Sedangkan pemilu 2004 pun tidak sepenuhnya berdasarkan jumlah penduduk, melainkan dipengaruhi keterwakilan wilayah. Oleh karenanya, AIPI menggarisbawahi: *"bahwa untuk Pemilu yang akan datang, gerrymandering harus dihindarkan"*.[726]

Sedangkan CETRO berpendapat bahwa daerah pemilihan yang sudah digunakan pada Pemilu 2004 tidak perlu diubah mengikuti usulan Pemerintah. Daerah pemilihan yang diusulkan Pemerintah berdasarkan daerah administratif dengan rank kursi yang diperebutkan di daerah pemilihan adalah satu sampai tiga. Dengan daerah pemilihan yang demikian, maka yang memperoleh kursi di daerah-daerah pemilihan adalah kekuatan-kekuatan partai politik besar. Sementara kekuatan politik lain yang semestinya diperhatikan dalam sistem proporsional akan ditiadakan.[727]

4. Pembahasan Sistem Pemilihan Umum

a. Pembahasan Sistem Pemilihan Umum 2004

Rusman Lombanturuan dari F-PDIP mengusulkan agar sistem pemilihan umum yang digunakan adalah sistem proporsional tertutup. F-PDIP dalam pandangan umumnya menilai sistem ini lebih sederhana, fleksibel dan dapat menumbuhkan

[725] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 11 Juli 2007, *Op.cit.*, hlm. 8.

[726] *Ibid.*, hlm. 14.

[727] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 3 September 2007, *Op.cit.*, hlm. 3.

kepercayaan masyarakat tanpa mencederai prinsip "*one person*, *one vote*, *one one value"*. Sederhana dalam arti bahwa sistem pemilu harus dapat dilaksanakan dengan mudah, menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap hasil pemilu dan pemerintahan yang dihasilkan. Selain itu, F-PDIP juga menyatakan sistem pemilu yang dibangun harus dapat mendorong tercapainya sistem kepartaian yang efektif untuk menjamin bekerjanya demokrasi perwakilan dan mendorong terciptanya partai politik yang stabil dan akuntabel.[728]

Usulan sistem pemilu yang diajukan oleh F-PDIP mendapat kecaman dari beberapa Ormas yang hadir dalam audiensi pada tanggal 21 November 2002. Salah satunya dari PB HMI yang menilai usulan sistem proporsional tertutup yang diajukan F-PDIP merupakan sikap yang tidak sesuai dengan semangat demokratisasi, dimana transparansi menjadi salah satu unsurnya. Sistem proporsional tertutup usulan F-PDIP menyerahkan penetapan calon terpilih kepada otoritas partai politik, sehingga tidak ada keterbukaan dalam sistem tersebut.[729]

Sementara F-PG tidak mengusulkan satu sistem tertentu dalam pandangan umumnya. Melalui Juru Bicaranya Rio Patrice Morin, F-PG hanya mempertanyakan bagaimana operasional sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang diusulkan Pemerintah. Sistem ini dimulai F-PG sebagai gabungan sistem proporsional dan sistem distrik. Upaya membuat sistem pemilu yang merupakan penggabungan dua sistem ini

---

[728] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pandangan Umum Fraksi-Fraksi*, Tanggal 5 September 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 6-7.

[729] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Audiensi dengan Organisasi Masyarakat (ORMAS)*, Tanggal 21 November 2002, *Op.cit.,* hlm. 35.

senantiasa menimbulkan implikasi pada kerumitan dan cenderung mudah dibuat di atas kertas, namun sulit dalam penerapannya.[730]

F-PKB melalui juru bicaranya Ali Masykur Musa di awal pandangan umumnya menggarisbawahi bahwa dalam pembahasan RUU Pemilu, paham kedaulatan rakyat harus menjadi rujukan yang utama jadi bukan yang lain-lain. Terkait dengan itu, F-PKB mengingatkan agar Undang-Undang Pemilu harus mencerminkan: "*the degree of competitiveness, the degree of representativeness, accountability, and fairness"* dalam proses pemilu. Menyangkut empat prinsip tersebut, F-PKB menilai usulan Pemerintah patut dipertimbangkan. Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka relatif lebih baik dari pemilu sebelumnya. Bagi F-PKB, sistem ini lebih sesuai dengan faham kedaulatan rakyat serta mempunyai nilai pendidikan politik.[731]

Hampir senada dengan F-PKB, F-Reformasi melalui Juru Bicaranya Samuel Koto bahwa sistem yang diajukan Pemerintah merupakan alternatif yang sesuai dengan dinamika politik Indonesia dan dengan tuntutan sistem demokrasi dan ketatanegaraan modern. F-Reformasi beralasan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dapat mengakomodasi gabungan kepentingan partai dalam menetapkan calon, aspek akuntabilitas calon dan aspek kostituen serta membuka peluang bagi terpilihnya anggota legislatif perempuan dalam jumlah yang memadai.[732]

Begitu juga dengan F-TNI/POLRI yang pada pokoknya mendukung penerapan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang diusulkan Pemerintah. F-

---

[730] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pandangan Umum Fraksi-Fraksi*, Tanggal 5 September 2002, *Op.ci.t*, hlm. 10.

[731] *Ibid.,* hlm. 17-18.

[732] *Ibid.,* hlm. 21.

TNI/POLRI menilai sistem ini dapat memberikan keleluasaan bagi para pemilih untuk memilih para wakilnya.[733] Dalam pandangan umumnya, F-PBB juga mengusulkan pandangan yang tidak jauh berbeda dengan fraksi-fraksi lain yang mendukung usulan Pemerintah. Hamdan Zoelva sebagai Juru Bicara F-PBB menyambut baik kehendak Pemerintah untuk menjadikan pemilu yang lebih mendekatkan antara pemilih dan wakilnya dengan memberikan kesempatan kepada pemilih untuk memilih partai politik sekaligus wakil rakyat yang dipilihnya.[734]

Sementara Tjetje Hidayat Padmadinata dari F-KKI berpandangan dalam rangka membangun sistem pemilu, agar ada perkembangan dari sebelumnya. Oleh karena itu, pemilihan langsung itu harus diartikan bahwa rakyat yang langsung memilih calon. Mencermati apa yang disampaikan F-KKI dapat dipahami bahwa pemilihan umum secara langsung itu dimaknai sebagai suatu bentuk pemilihan dimana rakyat langsung memilih orang yang akan mewakili mereka. Oleh karena itu, dalam Daftar Inventarisasi Massalah (DIM) nya F-KKI mengusulkan agar sistem yang akan digunakan adalah sistem distrik. Walaupun mengusulkan sistem distrik, di penghujung penyampaian pandangannya, F-KKI tetap menyatakan tetap bisa menerima sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, sekalipun sistem itu mereka nilai sebagai sedikit kemunduran dari cara berfikir sistem distrik.[735]

---

[733] *Ibid.,* hlm. 26.
[734] *Ibid.,* hlm. 31.
[735] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah,* Tanggal 21 November 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 53.

Berdasarkan pandangan-pandangan fraksi di atas, pada rapat kerja ke-5 dengan agenda pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Persandingan. Firman Jaya Daeli dari F-PDIP menyampaikan kesimpulan sementara bahwa sistem pemilu yang dianut RUU Pemilu adalah sistem proporsional. Namun, varian apa yang digunakan itulah yang menjadi kajian Pansus berikutnya. Apakah menggunakan stelsel tertutup atau stelsel terbuka?.[736]

Begitu juga dengan F-PPP melalui Ali Hardi Kiai demak yang menilai sistem proporsional adalah sistem yang baik dan harus kita buktikan bahwa sistem proporsional itu tidak jelek.[737] Sedang F-PKB dalam pembahasan DIM persandingan tersebut menyatakan persetujuannya untuk menerapkan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. F-PKB menilai sistem ini akan melahirkan sebuah perwakilan yang representatif dan kompetitif akan lebih baik.[738]

F-Reformasi pun berpandangan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang diajukan oleh Pemerintah merupakan alternatif yang paling sesuai dengan dinamika politik Indonesia. F-Reformasi beralasan bahwa dalam sistem ini, pemilih tidak hanya memilih partai politik, tetapi juga memilih orang-orang yang diajukan oleh partai politik untuk menjadi anggota DPR.[739]

Dalam rapat pimpinan Pansus, fraksi-fraksi dan Pemerintah yang diadakan tanggal 25 September 2002 yang dilaksanakan secara tertutup, tidak ada pembahasan

---

[736] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Persandingan, Rapat Kerja ke-5 (Rapat ke-17)*, Tanggal 21 September 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 6.

[737] *Ibid.,* hlm. 11.

[738] *Ibid.,* hlm. 14.

[739] *Ibid.,* hlm. 17.

spesifik mengenai sistem pemilu. Rapat yang dinamai Tim Kecil itu lebih banyak membahas sistematika dan masalah teknis penyusunan RUU Pemilu. Sampai selesai masa sidang I, sistem pemilu tidak disinggung dalam rapat-rapat Pansus. Baru pada masa sidang kedua, tanggal 30 Oktober 2002, masalah ini kembali dibahas.[740]

Pada saat pembahasan DIM mengenai daerah pemilihan tanggal 30 Oktober 2002, Andi Mattalatta dari F-PG mengusulkan lima alternatif sistem pemilu yang akan diterapkan: *pertama*, sistem pemilu 1997; *kedua*, sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar; *ketiga*, sistem proporsional dengan daftar calon terbuka; *keempat*, sistem proporsional berbasis kabupaten dan *kelima*, sistem distrik.[741]

Menanggapi usulan tersebut, Agun Gunanjar Gunarsa yang juga dari F-PG menyampaikan bahwa semua fraksi berdasarkan DIM yang disampaikan masing-masing menghendaki sistem proporsional. Hanya saja berbeda dalam hal apakah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka seperti usulan Pemerintah atau calon tertutup sebagaimana usulan F-PDIP. Agun Gunanjar Gunarsa menggarisbawahi pembahasan mengenai apakah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka atau calon tertutup, itu akan ditentukan dengan masalah daerah pemilihan dan pentuan calon terpilih. Jadi yang terpenting adalah memutuskan terlebih dahulu apakah mau menggunakan sistem proporsional atau sistem distrik.[742]

---

[740] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat Pimpinan Panitia Khusus Perwakilan Fraksi-Fraksi dengan Wakil Pemerintah, Rapat Tim Kecil (tertutup)*, Tanggal 25 September 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004).

[741] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah*, Tanggal 30 Oktober 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 44.

[742] *Ibid.*, hlm. 47.

Menanggapi apa yang disampaikan Agun Gunanjar Gunarsa, Ahmad Farhan Hamid dari F-Reformasi menyampaikan pertimbangannya, sebagai berikut:[743]

> Penguatan dan peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia, demokrasi coba didekati dengan mengambil dua sisi penting. Yang pertama, sisi keterwakilan. Sisi keterwakilan itu menonjol sekali dalam sistem proporsional. Jadi, sangat sedikit sekali suara yang terbuang itu kita pahami betul. Kemudian sisi lain supaya calon sifat akuntabilitasnya kepada pemilih juga meningkat. Kalau kita bandingkan antara sistem proporsional dan sistem distrik, mungkin dua hal inilah yang membedakan paling menonjol. Jadi bagaimana supaya akuntabilitas meningkat, sementara suara yang hilang tidak terlalu banyak memang tepat sekali sistem proporsional terbuka. Persoalan yang akan kemudian muncul adalah akan mungkin muncul kertas suara yang begitu besar yang begitu tebal. Ini memerlukan tambahan penjelasan lebih lanjut dari Pemerintah.

Menguatkan apa yang disampaikan Ahmad Farhan Hamid, Patrialis Akbar yang juga dari F-Reformasi menyampaikan bahwa masalah pertanggungjawaban seorang wakil rakyat terpilih menjadi suara umum yang disampaikan masyarakat dalam beberapa kunjungan daerah yang dilakukan Pansus. Walaupun lebih mengedepankan aspek akuntabilitas yang lebih dekat dengan sistem distrik, pada dasarnya F-Reformasi sudah punya penilaian tersendiri terhadap sistem yang diusulkan Pemerintah. F-Reformasi menilai sistem proporsional dengan daftar calon terbuka merupakan sebuah demokrasi yang juga sehat.[744] Pembahasan mengenai belum tuntas sampai tingkat Pansus sampai berakhirnya rapat Pansus pada tanggal 30 Oktober 2002. Bahkan sampai saat dilaksanakannya Rapat Panitia Kerja ke-4 tanggal 28 November 2002, masalah ini belum juga kunjung dibahas.

Berdasarkan pandangan-pandangan yang disampaikan dalam rapat Pansus RUU Pemilu terkait rumusan ketentuan sistem pemilu di atas, setidaknya ada empat

[743] *Ibid.,* hlm. 50-51.
[744] *Ibid.,* hlm. 51-52.

kelompok dengan pandangan berbeda. *Pertama*, kelompok yang menginginkan agar sistem yang diterapkan untuk Pemilu DPR dan DPRD adalah sistem distrik. Kelompok ini diwakili oleh F-KKI. F-KKI mengusulkan rumusan yang diusulkan Pemerintah diubah sehingga menjadi: "*Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem distrik dari daftar calon terbuka*". *Kedua*, kelompok yang sepenuhnya menyetujui usulan Pemerintah tanpa perubahan. Mereka, adalah F-PPP, F-PKB, F-TNI/POLRI, F-PBB dan F-PDU. Kelompok ini memilih untuk menyetujui bahwa sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. *Ketiga*, kelompok yang menginginkan agar ketentuan tentang sistem ini tidak perlu dimuat, dengan menyatakan: "*cukuplah sistem yang akan diterapkan itu dipahami dari mekanisme pencalonan, cara penghitungan suara dan penetapan calon terpilih*". Kelompok ini diwakili F-PG. *Keempat*, kelompok *status quo* yang menginginkan sistem yang diterapkan adalah sistem proporsional dengan stelsel daftar atau sistem proporsional tertutup sebagaimana diterapkan pada Pemilu 1997. Kelompok yang menghendaki sistem ini adalah F-PDIP.[745]

b. Pembahasan Sistem Pemilihan Umum 2009

i. Sikap Fraksi Partai GOLKAR (F-PG)

F-PG menyampaikan pandangan pada Rapat Kerja Pansus RUU Pemilu Tanggal 12 Juli 2007. *Pertama*, F-PG berpandangan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni masih belum memberikan momentum yang kondusif dalam upaya

[745] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Persandingan RUU Pemilu*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 25-26.

membangun perwakilan rakyat yang kredibel dan kondusif. Apa yang disampaikan F-PG tidak terlepas dari usulan Pemerintah dan LIPI untuk menerapkan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni. Dari pandangan itu, F-PG keberatan terhadap penerapan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni. Sekalipun pada kesempatan tersebut, F-PG juga menyatakan bahwa dalam rangka mewujudkan pemilihan umum yang demokratis, kekurangan sistem sebelumnya berangsur-angsur kita kurangi, dimulai dengan 25% berangsur-angsur menjadi 100% pada pemilu yang akan datang atau pada waktunya dapat dilaksanakan sistem distrik.[746] Namun pandangan F-PG terhadap sistem proporsional dengan daftar calon terbuka di atas hanyalah sekedar basa-basi. Basa-basi untuk sekedar menyenangkan pihak-pihak yang sudah sejak lama menginginkan pembenahan sistem pemilu legislatif. Hal ini terbukti dalam Rapat Kerja Pansus RUU Pemilu Tanggal 11 September 2007, dimana F-PG secara tegas mengusulkan agar sistem pemilu yang digunakan pada Pemilu 2009 adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas. Dalam pandangan akhir fraksi, F-PG secara tegas menyatakan lagi bahwa agar sistem pemilu yang diterapkan pada Pemilu 2009 adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas, tidak murni. Sebagai konsekuensinya F-PG berpendapat bahwa dalam penetapan calon terpilih dengan mempersyaratkan angka perolehan suara 30% BPP. Dengan ketentuan

[746] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 12 Juli 2007, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 4.

bila terdapat lebih dari satu calon yang memiliki lebih dari 30% BPP, maka penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut pada daftar calon.[747]

Kedua, dengan alasan untuk membangun sistem perwakilan rakyat yang kredibel dan aspiratif, F-PG mengusulkan agar batas maksimal pengajuan calon legislatif adalah sama dengan jumlah kursi pada masing-masing daerah pemilihan. Jika satu daerah pemilihan terdapat tujuh kursi, maka masing-masing partai politik hanya dapat mengajukan calon maksimal tujuh orang di setiap daerah pemilihan tersebut.[748]

Ketiga, untuk melakukan proses rasionalisasi partai politik, F-PG berpandangan bahwa *electoral threshold* 3% secara bertahap dinaikkan menjadi 5%. Selain *electoral threshold*, F-PG mengusulkan pemberlakuan *parliamentary threshold* untuk mengefektifkan lembaga perwakilan rakyat. Dalam pandangan akhirnya F-PG menyampaikan bahwa *electoral threshold* sebesar 3% tetap berlaku, kecuali bagi partai yang telah memenuhi kursi di DPR. Selain itu, F-PG menyetujui diberlakukannya *parliamentary threshold* 2,5% untuk tahun 2009.[749]

ii. Sikap Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP)

Di awal pembahasan RUU Pemilu, tepatnya pada penyampaian pandangan umum, F-PDIP menyampaikan bahwa undang-undang di bidang politik mesti sejalan dengan konstitusi dan kedaulatan rakyat serta dapat meningkatkan representasi dan akuntabilitas wakil rakyat yang lebih baik. Pandangan tersebut sangat normatif. Hal itu

[747] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Rapat Kerja*, Tanggal 11 September 2007, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 3.

[748] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 12 Juli 2007, *Op.cit.*, hlm. 5.

[749] *Ibid.*, hlm. 3.

tidak terlepas dari posisi F-PDIP sebagai partai yang tidak terlalu berkenan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka pada saat pembahasan RUU Pemilu Tahun 2002. Dari pandangan tersebut, terkesan F-PDIP masih keberatan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni yang diusulkan Pemerintah.[750]

Sampai pada saat pandangan akhir fraksi, F-PDIP tetap pada pendapatnya bahwa sistem proporsional yang akan diterapkan pada Pemilu tahun 2009 mesti dibatasi. F-PDIP beralasan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni yang diusulkan Pemerintah dengan daerah pemilihan yang besar, berkorelasi dengan "*political corruption"*. Dengan alasan itu, F-PDIP mengusulkan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, tetapi dengan ambang batas perolehan suara untuk menentukan calon terpilih, yaitu angka 30% BPP.[751]

Terkait *electoral threshold*, F-PDIP menyetujui dinaikannya *electoral threshold* dari 3% menjadi 5%. Hal itu diyakini F-PDIP sebagai langkah untuk melakukan penyederhanaan partai politik secara alamiah di Indonesia. Walaupun demikian, F-PDIP menilai *electoral threshold* tidak terlalu efektif karena bagi partai politik yang tidak lolos *electoral threshold* masih dapat mengikuti pemilu mendatang dengan cara mengubah nama. Berdasarkan alasan itu, F-PDIP mengusulkan perubahan dari *electoral threshold* menjadi *parliamentary threshold.* Pada saat pertama kali mengusulkan *parliamentary threshold,* belum mengusulkan berapa persentase *parliamentary*

[750] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi PDIP DPR RI Terhadap Penjelasan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 3.

[751] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 12 Juli 2007, *Op.cit.,* hlm. 16.

threshold yang diusulkan. Sampai detik-detik akhir pembahasan RUU Pemilu, F-PDIP masih menyatakan sebagai mekanisme penyederhanaan jumlah partai politik melalui pemilu, maka *parliamentary threshold* merupakan pilihan yang tepat.[752]

Terkait daerah pemilihan, dengan pertimbangan bahwa luasnya suatu daerah pemilihan akan menguntungkan partai-partai kecil dalam memperoleh kursi, F-PDIP mengusulkan satu daerah pemilihan dengan alokasi kursi sebanyak tiga sampai tujuh kursi. Dalam pandangan akhirnya, F-PDIP masih bersikukuh agar daerah pemilihan diperkecil menjadi tiga sampai tujuh kursi.[753]

iii. Sikap Fraksi Partai Demokrat (F-PD)

Fraksi Partai Demokrat (F-PD) berpandangan bahwa penetapan calon terpilih dilakukan dengan menggunakan perolehan suara terbanyak. Namun suara terbanyak yang diusulkan F-PD tidak sepenuhnya berdasarkan suara terbanyak, tetapi dengan syarat setiap calon harus mencapai minimal tingkat persentase 25% dari BPP. Persentase yang dikemukakan F-PD pada saat penyampaian pandangan akhir dinaikkan F-PD menjadi 30% dari BPP.[754]

Untuk *electoral threshold,* F-PD menyetujui dinaikkan menjadi 5% dengan syarat mengutamakan asas kebersamaan dan persetujuan fraksi-fraksi yang ada di DPR.[755] Secara tersirat F-PD mengehendaki agar penentuan persentase *electoral threshold* diputuskan secara musyawarah, tidak melalui *voting*. Sehubungan dengan

[752] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Rapat Kerja*, Tanggal 11 September 2007, *Op.cit.*, hlm. 9.
[753] *Ibid.*, hlm. 10.
[754] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 12 Juli 2007, *Op.cit.*, hlm. 16.
[755] *Ibid.*, hlm. 16.

masalah ini, F-PD berpendapat bahwa *electoral threshold* 3% masih digunakan pada Pemilu 2009, namun dengan aturan tetap memberi peluang bagi partai-partai yang telah memenuhi kursi di DPR yang tidak memenuhi *electoral threshold 3%* untuk langsung ikut Pemilu 2009 tanpa diverifikasi. Sedangkan untuk *parliamentary threshold*, F-PD belum menyetujui untuk diberlakukan pada Pemilu 2009 atau pada Pemilu 2014, dan karenanya ketentuan *parliamentary threshold* cukup dimasukkan dalam aturan peralihan.[756]

iv. Sikap Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB)

Pada awalnya, F-PKB tidak menanggapi secara khusus masalah sistem pemilu yang diusulkan Pemerintah. Namun, dalam penilaian akhirnya F-PKB menyetujui sistem proporsional terbuka terbatas dengan usulan bahwa penentuan calon terpilih dilakukan dengan cara calon yang memperoleh 30% BPP ditetapkan sebagai calon terpilih.[757]

Terkait *electoral threshold*, F-PKB juga menghendaki agar dinaikkan dari 3% menjadi 4% untuk Pemilu 2009.[758] Sehubungan dengan penerapan "*one person one vote one value"*, F-PKB memandang prinsip ini harus menjadi basis RUU Pemilu. Satu usulan yang penting dari F-PKB yang akhirnya menjadi materi yang diakomodir dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan

[756] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi Partai Demokrat Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 36.

[757] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 48.

[758] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Rapat Kerja*, Tanggal 11 September 2007, *Op.cit.*, hlm. 17.

DPRD adalah materi tentang penghitungan suara calon terpilih tidak dibagi habis di daerah pemilihan, akan tetapi dibawa dan dibagi habis di tingkat provinsi.[759]

v. Sikap Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS)

Di awal pembahasan RUU Pemilu, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS) juga menginginkan perbaikan sistem pemilu. F-PKS menyatakan persetujuannya atas usulan Pemerintah untuk menerapkan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni. Sistem ini dinilai dapat menciptakan sistem pemilu yang konsisten dengan terwujudnya partai kader, dimana wakil rakyat merupakan kader terbaik partai politik sekaligus kader masyarakat. Namun, dalam pandangan akhirnya F-PKS menyatakan penentuan calon terpilih dengan suara terbanyak bagi calon yang memenuhi angka 30% BPP merupakan upaya untuk memperkuat prinsip keterwakilan dan akuntabilitas perwakilan rakyat.[760] Hal ini menunjukkan perubahan sikap F-PKS terhadap sistem pemilu yang diterapkan.

F-PKS juga menyetujui alokasi kursi untuk daerah-daerah pemilihan masing-masing tiga sampai sepuluh kursi. Sedangkan untuk penerapan prinsip "*one person one vote one value"*, F-PKS tetap dengan pandangan awal antara dikotomi antara daerah padat penduduk dengan penduduk berdaerah rendah harus dihilangkan. Oleh karena itulah prinsip "*one person one vote one value"* harus diterapkan. Terhadap ketentuan

[759] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa DPR RI Terhadap Keterangan Pemerintah Tentang Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 2.

[760] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Akhir Fraksi Partai Keadilan Sejahtera Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 49.

parliamentary threshold pada Pemilu 2009. Sedangkan terhadap ketentuan *electoral threshold,* F-PKS berbeda dengan fraksi lainnya. F-PKS menginginkan agar *electoral threshold* 3% diberlakukan tanpa terkecuali terhadap partai politik peserta pemilu.[761]

vi. Sikap Fraksi Partai Bintang Reformasi (F-PBR)

Penilaian yang hampir senada disampaikan F-PBR. F-PBR berpendapat sistem pemilu proporsional yang digunakan pada Pemilu tahun 2004 digunakan pada Pemilu Tahun 2009. Artinya, F-PBR menilai sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dengan penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut masih harus dipertahankan. Alasan F-PBR sangat sederhana, yaitu sistem pemilu mesti lebih diuji lebih dari satu kali. Selain itu, hampir sama dengan partai-partai kecil lainnya, F-PBR juga menilai usulan dinaikkan *electoral threshold* 3% menjadi 5% sangat bertendensi memaksakan penyederhanaan partai politik. Dalam pandangan akhir pun, F-PBR tidak mengemukakan apa-apa kecuali permintaan agar pengesahan RUU Pemilu tidak ditunda-tunda.[762]

vii. Sikap Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN)

F-PAN merupakan fraksi yang menghendaki agar sistem pemilu proporsional yang digunakan pada Pemilu tahun 2004 dibenahi dalam rangka derajat legitimasi wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan. F-PAN secara tegas menyatakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dengan suara terbanyak merupakan pikiran

[761] *Ibid.*, hlm. 50-51.

[762] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi Partai Bintang Reformasi Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 44.

yang sesuai dengan dinamika politik Indonesia.[763] Pandangan ini masih dipertahankan F-PAN selama pembahasan RUU Pemilu. Namun, dalam pandangan akhirnya, F-PAN menyatakan kekecawaan terhadap tidak adanya sambutan terhadap suara F-PAN yang mengusulkan penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak.[764]

Untuk daerah pemilihan, F-PAN berpendapat agar semua daerah pemilihan untuk semua tingkatan lembaga legislatif mengadu pada Pemilu 2004. F-PAN berpandangan bahwa sistem "*one person one vote one value"* jangan terlalu difokuskan dalam mengukur legitimasi keterwakilan di lembaga perwakilan. Penentuan daerah pemilihan, mesti tetap mempertimbangkan wilayah administratif pemerintahan, jumlah penduduk dalam batas toleransi dan mengkombinasikan faktor wilayah dan penduduk.[765] Sedangkan untuk alokasi kursi masing-masing daerah pemilihan, F-PAN menyetujui rank tiga sampai sepuluh kursi.[766]

viii. Sikap Fraksi Partai Bintang Pelopor Demokrat (F-BPD)

Terkait RUU Pemilu yang diajukan, F-BPD menanggapi persoalan penyederhanaan peserta pemilu yang berkembang dalam rapat-rapat Pansus sebelumnya. F-BPD menyatakan jika penyederhanaan peserta pemilu terjadi, maka demokrasi Indonesia akan bersandar pada hegemoni/tirani partai mayoritas. Tidak ada

[763] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 12 Juli 2007, *Op.cit.*, hlm. 19.

[764] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Akhir Fraksi Partai Amanat Nasional Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 44.

[765] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 12 Juli 2007, *Op.cit.*, hlm. 19-21.

[766] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Akhir Fraksi Partai Amanat Nasional Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Op.cit.*, hlm. 43.

pandangan spesifik tentang bangunan sistem pemilu yang semestinya digunakan pada Pemilu 2009 yang ditawarkan F-BPD. Hal ini menjadi wajar karena F-BPD merupakan fraksi tempat berhimpunnya partai-partai kecil yang tidak lolos *electoral threshold*.[767]

Sedangkan terhadap sistem pemilu, F-BPD tidak menyampaikan pandangannya secara khusus. Dalam pembahasan tentang sistem pemilu dan mekanisme penetapan calon terpilih, F-BPD termasuk fraksi yang menginginkan agar penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Walaupun pada akhirnya, F-BPD menyetujui penetapan calon terpilih berdasarkan persentase 30% BPP. Hanya saja F-BPD masih mempertanyakan apakah bagi calon yang memperoleh 30% ditetapkan berdasarkan suara terbanyak atau berdasarkan nomor urut?.[768]

ix. Sikap Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP)

Dalam pengantar musyawarah tanggal 12 Juli 2007, F-PPP tidak menyampaikan secara tegas pandangan secara tegas apakah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni diterima atau tidak. Sekalipun F-PPP menyatakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dapat menjawab kebutuhan akan kualitas, kapabilitas dan akuntabilitas anggota DPR. Namun, F-PPP tidak secara tegas apakah memperbaiki sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang diterapkan pada Pemilu 2004 atau tidak. Sikap yang tidak jelas terhadap pilihan sistem pemilu tersebut masih

[767] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi Partai Bintang Pelopor Demokrat Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 4.

[768] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Akhir Fraksi Partai Bintang Pelopor Demokrat Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 54.

dipertahankan F-PPP sampai pandangan akhir fraksi. Untuk *electoral threshold,* F-PPP berpandangan angka 3% sudah cukup signifikan dalam upaya penyederhanaan peserta pemilu.[769]

x. Sikap Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS)

F-PDS juga tidak menyampaikan pandangan khusus terkait sistem pemilu. F-PDS hanya menanggapi masalah *electoral threshold* yang diusulkan dinaikkan menjadi 5%. F-PDS menilai *electoral threshold* 5% adalah bentuk sikap mementingkan diri sendiri dari pihak yang mengusulkannya (Pemerintah) dan fraksi yang mendukungnya.[770] Dalam rapat kerja Pansus tanggal 11 September 2007, F-PDS kembali mempertanyakan kenapa *electoral threshold* yang diusulkan Pemerintah 5%?. Keberatan F-PDS tersebut ditandingi dengan mengajukan usulan untuk Pemilu 2009: "*partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki fraksi secara otomatis menjadi partai politik peserta pemilu tanpa harus diverifikasi oleh Pemerintah dan KPU*".[771] Usulan F-PDS ini merupakan materi yang akhirnya disetujui oleh fraksi-fraksi di DPR sebagai salah satu rumusan aturan tambahan Undang-Undang Pemilu.

Akhirnya sistem pemilu yang digunakan untuk Pemilu 2009 adalah sistem proporsional terbuka yang dikehendaki F-PG dan F-PDIP, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 yang menyatakan: "*Pemilu*

[769] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 12 Juli 2007, *Op.cit.*, hlm. 10.

[770] *Ibid.*, hlm. 37.

[771] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Rapat Kerja*, Tanggal 11 September 2007, *Op.cit.*, hlm. 2.

untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka".

5. Sistem Pemilihan Umum dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

a. Sistem Pemilihan Umum dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

Dari apa yang telah diuraikan dalam bagian sebelumnya, perdebatan yang cukup sengit dalam pembahasan Undang-Undang Pemilu adalah berkaitan dengan sistem pemilu yang digunakan. Perdebatan tersebut berakhir dengan disepakatinya sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 yang dilaksanakan dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, dan Anggota DPRD pada Pemilu 2004. Sistem ini dibuat dalam Pasal 6 Ayat (1) yang menyatakan: "*Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka*".

Rumusan awal yang diajukan Pemerintah adalah: "*Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka*".[772] Bila dibandingkan, tidak ada perubahan sama sekali antara rumusan yang diajukan oleh Pemerintah dengan rumusan yang telah disetujui untuk diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003.

Dengan sistem ini, masyarakat diberikan kesempatan untuk memilih tanda gambar parpol yang di dalamnya terdapat daftar calon wakil yang akan duduk di

[772] *Ibid.,* hlm. 26.

lembaga legislatif. Koirudin menilai sistem ini mewakili ciri-ciri dari sistem perwakilan berimbang (proporsional) sekaligus sistem distrik sehingga diistilahkan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka atau sistem semi distrik.[773]

Sistem ini merupakan perubahan penting yang membedakan Pemilu 1999 dengan Pemilu 2004, dimana terjadi pergeseran dari sistem proporsional dengan daftar calon tertutup ke sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Sistem ini lebih sebagai bentuk kompromi antara keinginan masyarakat dan politisi yang menghendaki diterapkannya sistem distrik dan keinginan kalangan masyarakat dan politisi yang menolak penerapan sistem distrik.[774]

b. Sistem Pemilihan Umum dalam Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD kembali menerapkan sistem proporsional terbuka sebagaimana sebelumnya juga diterapkan dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003. Diterapkannya sistem ini tidak terlepas dari dinamika yang terjadi sepanjang pembahasan RUU Pemilu Tahun 2007 sampai 2008. Tidak ada lagi munculnya suara-suara atau usulan terkait penggunaan sistem pemilu selain sistem proporsional semakin menguatkan keyakinan Pansus bahwa sistem proporsional harus dan mesti dipertahankan.

Sebagaimana telah dijelaskan, semua fraksi menyepakati penerapan sistem proporsional. Perdebatan sistem pemilu hanya terjadi antara kubu yang menginginkan

[773] Koirudin, *Profil Pemilu 2004: Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 29.

[774] Naning Masdiniah, *Memperkuat Posisi Politik Rakyat: Panduan Pendidikan Pemilih Pemilu 2004,* (Jakarta: CESDA-LP3ES, 2004), hlm. 23.

tetap mempertahankan sistem proporsional terbuka dengan memperkecil angka BPP dengan kubu yang menginginkan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni. F-PG dan F-PDIP berada pada kubu yang menginginkan penurunan angka BPP menjadi 15%-30%. Di kubu lain, F-PAN dan F-BPD menghendaki sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni.[775]

Perdebatan tersebut berakhir dengan disahkannya sistem proporsional terbuka yang dikehendaki F-PG dan F-PDIP, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 yang menyatakan: "*Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka*". Sedangkan Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2003 yang menyatakan: "*Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka*". Dari ketentuan ini, tidak ada perubahan substansi sistem pemilu antara yang diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.10 Tahun 2008 walaupun secara teknis terdapat perberbedaan. Undang-Undang No.12 Tahun 2003 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, yang calon terpilihnya ditetapkan apabila memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP) dan pada pemilu 2009 menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, yang calon terpilihnya ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Perbedaan antara apa yang diatur kedua Undang-Undang tersebut juga terlihat dari regulasi dan pengaturannya. Secara teoritik sistem proporsional yang diatur

[775] Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 157.

Undang-Undang No.12 Tahun 2003 adalah sistem proporsional terbuka, namun tidak ditemukan ketentuan ataupun penjelasan yang menegaskan demikian. Sedangkan pengaturan sistem proporsional yang diatur Undang-Undang No.10 Tahun 2008 diikuti dengan penjelasan dan penegasan bahwa sistem proporsional yang dianut adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas.[776]

6. Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi

a. Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi Pemilihan Umum Legislatif 2004

Terkait daerah pemilihan,[777] F-PG dalam pandangan umumnya menggarisbawahi bahwa penentuan daerah pemilihan harus menjaga rasa keadilan masyarakat di daerah, terutama jumlah yang penduduknya relatif sedikit. Penentuan daerah pemilihan semata-mata hanya atas pertimbangan jumlah penduduk tidak boleh dilakukan karena akan bertentangan dan realitas dan demografi negara.[778] Bagi F-PG, persoalan masih terjadinya konsentrasi penduduk pada beberapa wilayah harus dijadikan pertimbangan dasar dalam menentukan daerah pemilihan. Oleh karena itu, F-PG mengusulkan daerah pemilihan DPR RI adalah provinsi, tidak ada bagian-bagian. Untuk DPRD Provinsi adalah provinsi, dan untuk DPRD Kabupaten/Kota adalah

[776] Penjelasan Umum Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[777] Daerah pemilihan dapat diartikan sebagai "*wilayah kompetisi*" bagi seluruh kontestan pemilu untuk meraih suara. Dengan begitu, pada akhirnya nanti setiap wakil rakyat yang duduk di parlemen memiliki basis daerah pemilihan di mana di konstituen di daerah itu diwakilinya. Lihat Pipit R. Kartwidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-Akalan Daerah Pemilihan*, (Jakarta: Perludem, 2007), hlm. 5.

[778] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pandangan Umum Fraksi-Fraksi*, Tanggal 5 September 2002, *Op.cit.*, hlm. 10.

kabupaten/kota. F-PDIP juga mengusulkan daerah pemilihan DPR RI adalah provinsi, dan untuk DPRD Kabupaten/Kota adalah kecamatan.[779]

Sementara F-Reformasi mengemukakan dua aspek penting daerah pemilihan, yaitu lingkup daerah pemilihan dan jumlah kursi untuk setiap daerah pemilihan. Dalam menetapkan daerah pemilihan harus dipertimbangkan agar tidak banyak suara pemilih yang hilang. Berdasarkan pertimbangan tersebut, F-Reformasi berpendapat dan mengusulkan agar daerah pemilihan untuk DPR RI adalah provinsi.[780] Begitu juga dengan DPRD Provinsi, daerah pemilihannya adalah provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah daerah pemilihannya kabupaten/kota.[781] Seiring dengan itu, F-PBB juga mengusulkan agar penentuan daerah pemilihan dilakukan berdasarkan pada pertimbangan wilayah administratif pemerintahan.[782]

Sementara F-PKB berpendapat bahwa F-PKB berpendapat sistem proporsional terbuka mesti diikuti dengan penentuan daerah pemilihan berbasis provinsi atau bagian-bagian provinsi. Penentuan daerah pemilihan seperti ini akan memenuhi sebuah asumsi bahwa semakin kecil daerah kompetisinya, maka semakin tinggi derajat keterwakilan seorang anggota DPR terpilih.[783]

---

[779] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah*, Tanggal 30 Oktober 2002, *Op.cit.*, hlm. 34.

[780] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pandangan Umum Fraksi-Fraksi*, Tanggal 5 September 2002, *Op.cit.*, hlm. 22.

[781] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah*, Tanggal 30 Oktober 2002, *Op.cit.*, hlm. 35.

[782] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pandangan Umum Fraksi-Fraksi*, Tanggal 5 September 2002, *Op.ci.t*, hlm. 31.

[783] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Persandingan, Rapat Kerja ke-5 (Rapat ke-17)*, Tanggal 23 September 2002, *Op.cit.*, hlm. 14.

Dalam rapat Pansus tanggal 30 Oktober 2002, Pemerintah memberikan penjelasan dan jawaban atas usulan yang disampaikan fraksi-fraksi. Pada pokoknya Pemerintah telah menyampaikan alasan kenapa daerah pemilihan untuk anggota DPR RI adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi, yaitu:[784]

> Masing-masing provinsi mempunyai tingkat kepadatan penduduk yang berbeda-beda, sebagai contoh: Jambi yang hanya dengan penduduk 2,5 juta jiwa dan perkiraan alokasi kursi tujuh kursi dapat dijadikan satu daerah pemilihan. Sementara Sumatra Utara dengan penduduk sepuluh juta jiwa dan perkiraan alokasi kursi 28 kursi, tidak mungkin dijadikan satu daerah pemilihan, tetapi bisa dipecah menjadi empat daerah pemilihan. Jadi pendekatan yang diusulkan Pemerintah dalam mengusulkan daerah pemilihan ini jumlah penduduk pada masing-masing provinsi.

Selain itu, format dan besaran daerah pemilihan, anggota Pansus juga membahas usulan Pemerintah tentang penetapan daerah pemilihan yang ditetapkan oleh KPU. Lukman Hakim Saifudin dari F-PPP berpendapat bahwa: "*penetapan daerah pemilihan itu sangat politis dan KPU merupakan lembaga yang hanya berperan sebagai penyelenggara pemilu, tidak memilki otoritas atau kewenangan untuk menentukan daerah pemilihan*". Berdasarkan pertimbangan itu, maka F-PPP mengusulkan agar daerah pemilihan langsung diatur dalam undang-undang. Menyambung apa yang disampaikan F-PPP, Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengingatkan bahwa KPU telah menyatakan keberatannya terhadap kewenangan yang bersifat politis, sementara penetapan daerah pemilihan merupakan pekerjaan yang bersifat politis.[785]

Apa yang disampaikan F-PPP dan F-Reformasi tidak mengubah keputusan Pansus dan DPR tentang kewenangan untuk menetapkan daerah pemilihan. Rapat

---

[784] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah,* Tanggal 30 Oktober 2002, *Op.cit*, hlm. 36-37.

[785] *Ibid.*, hlm. 42.

Paripurna DPR menentukan bahwa penentuan daerah pemilihan diserahkan kepada KPU sesuai dengan *draft* usulan yang disampaikan oleh Pemerintah. Tidak hanya itu, terkait dengan daerah pemilihan ini semua fraksi sepakat dengan usulan Pemerintah. Sehingga lahirnya rumusan Pasal 46 Undang-Undang No.12 Tahun 2003, sebagai berikut:

1) Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, masing-masing ditetapkan Daerah Pemilihan sebagai berikut:
    a. Daerah Pemilihan anggota DPR adalah Provinsi atau bagian-bagian Provinsi;
    b. Daerah Pemilihan anggota DPRD Provinsi adalah Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota sebagai daerah Pemilihan;
    c. Daerah Pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah Kecamatan atau gabungan Kecamatan sebagai daerah Pemilihan.
2) Penetapan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ditentukan oleh KPU dengan ketentuan setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi kursi antara 3 (tiga) sampai dengan 12 (dua belas) kursi.

Terkait dengan jumlah anggota DPR RI, F-PDIP, F-PG, F-PKB dan F-Reformasi mengusulkan sebanyak 600 wakil. F-PDIP tidak menjelaskan secara konkret kenapa memunculkan angka 600. Sementara F-PG mengusulkan angka 600 karena adanya penambahan daerah kabupaten dan pertambahan jumlah penduduk. Selain itu, F-PG juga mengemukakan angka tersebut bulat dan mudah diimplementasikan.[786] Menjawab usulan tersebut, Pemerintah menjelaskan bahwa angka 550 yang diusulkan adalah untuk memperhatikan keseimbangan antara kuota dengan alokasi kursi. Jadi

[786] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah,* Tanggal 31 Oktober 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 3-4.

untuk provinsi untuk sebenarnya kurang dari satu juta jiwa, contohnya Maluku Utara, itu satu daerah pemilihan dan diberi jatah tiga kursi.[787]

Tidak ada bantahan mendasar yang disampaikan fraksi-fraksi terhadap penjelasan Pemerintah tentang angka 550. Seperti apa yang disampaikan oleh Patrialis Akbar dari F-Reformasi yang mengatakan: "*bahwa fraksi kami memang juga tidak rigid dalam angka 600, tetapi angka ini bergantung dengan sistem pemilu yang akan diterapkan*".[788] Namun, tidak ada penjelasan detail dari F-Reformasi tentang kaitan antara jumlah tersebut sistem pemilu yang akan diterapkan.

F-PBB walaupun tidak mengusulkan angka tertentu, namun F-PBB mengemukakan beberapa pertimbangan-pertimbangan dalam menetapkan jumlah kursi. Hamdan Zoelva dari F-PBB mengemukakan: "*bahwa yang terpenting dalam penetuan jumlah kursi adalah sejauhmana wakil yang ada di tingkat nasional bisa menyelesaikan masalah-masalah dan tugas-tugas dari parlemen*".[789]

F-PDU juga mengemukakan beberapa alternatif pertimbangan untuk menentukan jumlah kursi DPR RI. F-PDU mengemukakan tiga hal dalam penentuan jumlah kursi: *pertama*, apakah penetapan itu berdasarkan jumlah penduduk. *Kedua*, apakah berdasarkan jumlah daerah tingkat II, dan *ketiga*, apakah kombinasi antara jumlah penduduk dan jumlah daerah tingkat II.[790]

Perdebatan tentang jumlah kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota akhirnya berujung dengan kesepakatan bahwa jumlah kursi DPR

[787] *Ibid.*, hlm. 12.
[788] *Ibid.*, hlm. 17.
[789] *Ibid.*, hlm. 18.
[790] *Ibid.*, hlm. 19.

adalah 550 kursi.[791] Sementara jumlah kursi untuk anggota DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ditentukan dengan jumlah tertentu sesuai dengan jumlah penduduk provinsi dan kabupaten/kota.[792]

b. Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi Pemilihan Umum Legislatif 2009

Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi merupakan materi yang hangat diperdebatkan dalam pembahasan RUU Pemilu 2009 karena masalah ini menyangkut banyak kepentingan di dalamnya. Sebagaimana telah juga diuraikan sebelumnya bahwa materi ini terjadi perdebatan alot antara kubu partai-partai besar dan partai-partai kecil. Partai-partai besar berkeinginan memperbanyak daerah pemilihan dan mengurangi alokasi kursi untuk setiap derah pemilihan, antara tiga sampai dengan tujuh kursi. Hal ini ditentang partai-partai kecil dengan alasan merasa dirugikan karena semakin kecilnya peluang untuk mendapatkan kursi.[793]

Untuk daerah pemilihan, partai kecil dan partai menengah menginginkan agar daerah pemilihan tidak diperkecil. Alokasi kursi untuk masing-masing daerah pemilihan sama seperti pemilu sebelumnya. Hal ini tergambar dari dukungan F-PAN agar alokasi kursi untuk setiap daerah pemilihan tiga sampai dua belas kursi. Sedangkan F-PG dan F-PDIP menginginkan daerah pemilihan diperkecil, dari semula rank kursi untuk masing-masing sekitar antara tiga sampai dua belas kursi, menjadi tiga sampai enam

[791] Pasal 47 Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[792] Pasal 49 dan 50 Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[793] Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif), Op.cit.,* hlm. 176.

kursi untuk setiap daerah pemilihan.[794] Keinginan partai-partai besar untuk memperkecil rank alokasi kursi pada masing-masing daerah pemilihan akan memperkecil peluang partai kecil untuk mendapatkan kursi di DPR. Usulan ini ditolak partai-partai kecil.

Akhirnya tarik menarik tentang daerah pemilihan berujung dengan kesepakatan bahwa daerah pemilihan pada Pemilu 2004 tetap digunakan pada Pemilu 2009. Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi atau bagian provinsi.[795] Daerah Pemilihan DPRD Provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota.[796] Sedangkan daerah pemilihan DPRD Kabupaten/Kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan.[797]

Perbedaan pengaturan daerah pemilihan pada Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.10 Tahun 2008 ada pada proses penetapan daerah pemilihan. Dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003, penentuan dan penetapan daerah pemilihan dimandatkan kepada KPU untuk melaksanakannya.[798] Sedangkan penentuan

[794] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Rapat Kerja*, Tanggal 11 September 2007, *Op.cit.*, hlm. 4.

[795] Pasal 22 Ayat (1) Umum Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Bandingkan dengan Pasal 46 Ayat (1) huruf a Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[796] Pasal 24 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Bandingkan dengan Pasal 46 Ayat (1) huruf b Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[797] Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Bandingkan dengan Pasal 46 Ayat (1) huruf b Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[798] Pasal 46 Ayat (2) Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

daerah pemilihan untuk Pemilu 2009 diatur langsung dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008.[799]

Sementara materi tentang jumlah kursi yang menjadi perdebatan antara partai besar, partai menengah dan partai kecil dalam pembahasan Pansus RUU Pemilu berujung dengan kompromi. Keinginan partai besar agar jumlah kursi masing-masing daerah pemilihan adalah tiga sampai enam kursi dan keinginan partai menengah dan partai kecil agar jumlah kursi tiga sampai dua belas kursi, dikompromikan menjadi tiga sampai sepuluh kursi untuk masing-masing daerah pemilihan.[800] Sedangkan alokasi kursi untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan rank tiga sampai dua belas kursi kursi untuk masing-masing daerah pemilihan.[801] Ketentuan inilah yang akhirnya dimuat dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008.

7. Peserta Pemilihan Umum

a. Peserta Pemilihan Umum Legislatif 2004

Undang-Undang No.12 Tahun 2003 menentukan persyaratan sebuah partai politik untuk dapat ikut serta dalam Pemilu 2004. Pernyataan tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2003 mengatur persyaratan sebagai berikut:

a. diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik;

---

[799] Pasal 22 Ayat (4) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[800] Pasal 22 Ayat (2) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[801] Pasal 25 Ayat (2) dan Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

b. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi;
c. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi sebagaimana dimaksud dalam huruf b;
d. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud dalam huruf c yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik;
e. pengurus sebagaimana dimaksud dalam huruf b dan huruf c harus mempunyai kantor tetap;
f. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.

Persyaratan yang cukup panjang diperdebatkan Pansus adalah syarat pada *point* b, c dan d. Dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan Pansus RUU Pemilu, Pemerintah menjelaskan bahwa usulan persyaratan 2/3 dari jumlah provinsi yang ada tersebut adalah untuk melihat representasi bahwa secara nasional sebuah partai politik sudah terbentuk. Apa yang dijelaskan tersebut diamini F-PG, melalui Rully Chairul Azwar. F-PG menilai bahwa dengan persyaratan 2/3 itu sudah bisa mewakili dan cukup representatif untuk menunjukkan mayoritas penyebarannya sudah diakui. Hal senada juga disampaikan F-PKB yang menilai bahwa dengan persyaratan 2/3 itu berbasis dari persentase nasional.[802]

Mayoritas fraksi lainnya tidak mempersoalkan persyaratan ini dan hampir semuanya menyetujui. Dalam rapat Pansus tanggal 11 Oktober 2002, pembahasan lebih banyak pada masalah apakah persyaratan tersebut diberlakukan secara nasional ataukah dibagi berdasarkan wilayah Indonesia barat, tengah dan timur. 2/3 di wilayah barat, 2/3 di wilayah tengah dan 2/3 di wilayah timur. Namun akhirnya semua fraksi bersepakat

[802] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi,* Tanggal 11 Oktober 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 21-22.

persyaratan tersebut diberlakukan tanpa menyebutkan di wilayah barat, tengah dan timur, tetapi berlaku menyeluruh secara nasional.[803]

Hal yang sama juga terjadi dalam pembahasan persyaratan 2/3 dari jumlah kabupaten/kota di masing-masing provinsi. Semua fraksi juga menyetujuinya untuk dirumuskan sebagai salah satu persyaratan bagi partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum. Terkait dengan persyaratan tentang kepemilikan anggota sekurang-kurangnya 1000 orang di setiap kepengurusan, fraksi-fraksi berbeda pendapat. F-PDIP, F-PG, F-PKB, F-TNI/POLRI, F-PBB mendukung sepenuhnya usulan Pemerintah. Sedangkan F-KKI dan F-Reformasi mengusulkan agar persyaratan kepemilikan anggota diubah dan dikurangi. Usulan kedua fraksi tersebut adalah 100 orang. Sedangkan F-PDU menginginkan agar persyaratan ini dihapus.[804]

Fraksi-fraksi yang menginginkan syarat tersebut diubah, mengemukakan beberapa alasan: *pertama*, mencari 1000 anggota merupakan pekerjaan yang sangat berat bagi partai-partai baru. *Kedua*, jumlah yang demikian besar dinilai akan dapat menyulitkan KPU dalam melakukan verifikasi. *Ketiga*, kerumitan administrasi yang sangat luar biasa di tingkat partai politik, karena sampai saat ini hanya sebagian partai politik punya kemampuan administratif yang rumit. *Keempat*, pemilu bukan diukur dari jumlah anggota, tetapi jumlah pendukung atau pemilih.[805]

F-PDU sebagai fraksi yang menginginkan persyaratan itu dihapuskan, mengemukakan beberapa alasan bahwa persyaratan tersebut tidak berhubungan dengan

[803] *Ibid.,* hlm. 21-22.
[804] *Ibid.,* hlm.37-42.
[805] *Ibid.,* hlm. 42-43.

persyaratan lain sebelumnya. Yang terpenting bagi partai politik bukan mencari sebanyak-banyaknya anggota, melainkan mempersiapkan diri untuk ikut pemilu.[806]

Menjawab usulan dan tanggapan yang muncul, Pemerintah menjelaskan pengusulan syarat tersebut karena Pemerintah berfikir bahwa untuk mendirikan partai politik yang berkualitas dan mandiri dengan basis dukungan masyarakat diperlukan jumlah anggota tertentu. Pengusulan angka 1000 anggota adalah rasional, wajar dan ideal dalam membangun partai politik.[807]

Menguatkan pendapat Pemerintah tersebut, Sofyan Chodlorie dari F-PKB menyatakan bahwa jumlah 1000 orang merupakan jumlah yang wajar untuk tingkat nasional. F-PG dan F-PDIP menilai persyaratan tersebut wajar untuk skala nasional, maka setiap partai politik cukup memiliki lima orang anggota saja untuk setiap rantingnya. Dengan alasan bahwa saat ini sedang terjadi transisi dari masa mengambang menuju parpolisasi seluruh rakyat, F-PPP menginginkan agar persyaratan memiliki 1000 anggota ini tetap. Terhadap jawaban dan pandangan fraksi-fraksi, F-PDU sebagai fraksi yang menolak persyaratan tersebut kembali mengemukakan argumentasi yang lebih keras. Persyaratan itu diklaim F-PDU sebagai ketidakadilan dalam membangun demokrasi. Keadilan antara partai-partai yang sudah ikut pemilu berkali-kali dengan partai politik yang akan mengikuti pemilu.[808] Bahkan F-PDU menilai bangunan demokrasi yang disusun dalam undang-undang ini tambal sulam, karena di dalamnya

[806] *Ibid.,* hlm. 43.
[807] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi,* Tanggal 12 Oktober 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 3.
[808] *Ibid.,* hlm. 4-5.

ada akomodasi kepentingan politik tertentu dan membuang kepentingan secara makro.[809] Apa yang disampaikan F-PDU mendapat dukungan dari Sekretariat bersama Partai-Partai baru. Persyaratan-persyaratan yang dibahas dalam Pansus dinilai sebagai cara partai yang sedang berkuasa secara administratif membendung partai-partai baru agar tidak menjadi rival. Syarat-syarat dibuat sedemikian rupa sehingga memberatkan partai yang ikut pemilu.[810]

Perdebatan mengenai syarat memiliki anggota akhirnya berujung dengan persetujuan seluruh fraksi bahwa syarat memiliki anggota merupakan salah satu syarat partai politik untuk mengikuti pemilu. Namun F-PDU tetap pada berpendirian bahwa berapa orang jumlah minimal anggota tidak perlu menjadi persyaratan adanya anggota, tetapi tidak perlu diatur berapa orang jumlah anggotanya. Setelah persetujuan substansi persyaratan dicapai, seluruh fraksi bersepakat bahwa terkait berapa jumlah minimal kepemilikan anggota dibahas dalam Panitia Kerja (Panja).[811]

Perdebatan mengenai jumlah minimal kepemilikan anggota dibuka kembali dalam rapat Panja Pansus RUU Pemilu. F-PPP berpendapat jumlah tersebut tidak mesti absolut 1000 orang anggota, tetapi jumlah kepemilikan anggota ditetapkan secara proporsional sesuai jumlah penduduk di sebuah kabupaten. Pencantuman tersebut akan berakibat tidak *fair*. F-KKI juga berpendapat sama. F-KKI mengusulkan kepemilikan anggota jangan dipukul rata untuk semua daerah. Sementara F-PDIP, F-PG dan F-PKB

---

[809] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah,* Tanggal 30 Oktober 2002, *Op.cit.,* hlm. 18.

[810] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Audiensi dengan Organisasi Masyarakat (ORMAS),* Tanggal 21 November 2002, *Op.cit.,* hlm. 12.

[811] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi,* Tanggal 21 November 2002, *Op.cit.,* hlm. 13.

menilai angka 1000 anggota adalah angka yang masih wajar untuk partai politik memenuhinya.[812] Sedangkan F-KKI tetap berkeberatan dengan angka 1000 anggota dan mengusulkan penurunan angka menjadi 500 anggota. F-KKI menilai dengan angka 1000 anggota memberatkan partai-partai kecil dan akan membunuh mereka.[813] Dengan bahasa yang keras, Sayuti Rahman dari F-KKI menyampaikan: "*bahwa dalam membahas syarat ini kita membicarakan partai politik bukan partai kita saja*".[814]

Menjembatani perdebatan tersebut muncullah bahwa ketentuan memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 orang anggota tetap, namun apabila angka tersebut tidak terpenuhi, maka disyaratkan 1/1000 dari jumlah penduduk.[815] Jadi setiap partai politik harus memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 orang jumlah penduduk. Setelah melewati beberapa kali perdebatan, persyaratan ini akhirnya disetujui sebagai salah satu syarat keikutsertaan partai politik dalam mengikuti pemilihan umum.[816]

b. Peserta Pemilihan Umum Legislatif 2009

Persyaratan untuk dapat mengikuti pemilu juga menjadi salah satu materi yang cukup panjang dibahas. Usulan Pemerintah yang didukung F-PG dan F-PDIP untuk menaikkan persyaratan tidak dapat dipaksakan untuk disahkan menjadi materi Undang-

---

[812] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi*, Tanggal 25 November 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 12-14.

[813] *Ibid.*, hlm. 21.

[814] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi*, Tanggal 26 November 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004).

[815] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi*, Tanggal 25 November 2002, *Op.cit.*, hlm. 22.

[816] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi*, Tanggal 27 November 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004).

Undang No.10 Tahun 2008. Terkait persyaratan kepemilikan kepengurusan dan anggota pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, tidak ada perbedaan antara apa yang diatur Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.10 Tahun 2008, yaitu masih dengan persyaratan sebagai berikut:[817]

1. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi;
2. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
3. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota.

Penambahan persyaratan yang cukup signifikan dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 dibandingkan dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2003 adalah syarat menyertakan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.[818] Persyaratan ini sebelumnya tidak ditemukan dan tidak diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003. Persyaratan ini tidak terlepas dari dorongan agar *affirmative action*[819] untuk keterlibatan perempuan berikutnya secara lebih banyak begitu kuat sepanjang proses pembahasan RUU Pemilu.

---

[817] Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Bandingkan dengan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[818] Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[819] *Affirmative Action* adalah kebijakan untuk memberikan hak istimewa kepada kelompok minoritas agar mampu sejajar kedudukannya dengan kelompok-kelompok lain dalam jangka waktu tertentu sampai kesetaraan itu tejadi. Lihat Ni'matul Huda, Saifudin, *et.al*, Penelitian *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 Tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap Kebijakan Affirmative Action Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten Se-Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Jakarta dan Yogyakarta: Kerja Sama antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010), hlm. 13.

Satu catatan yang juga perlu disinggung bahwa Undang-Undang No.10 Tahun 2008 sepanjang menyangkut persyatan bagi partai politik yang sudah ikut pemilu sebelumnya, tidak lagi memberlakukan persyaratan tertentu seperti memiliki sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi DPR dan seterusnya. Namun secara tegas dinyatakan bahwa partai politik peserta pemilu pada pemilu sebelumnya dapat menjadi peserta pemilu pada pemilu berikutnya.[820] Dalam penjelasan Pasal 8 Ayat (2) dikatakan bahwa yang dimaksud dengan kata-kata "*sebelumnya*" adalah mulai Pemilu 2009 dan selanjutnya. Dengan demikian apabila sebuah partai politik sudah dapat memenuhi persyaratan di atas, maka partai politik tersebut telah dapat ditetapkan sebagai peserta pemilu. Begitu juga partai politik yang sudah pernah mengikuti pemilu Pemilu 2009 dan memiliki kursi di DPR akan tetap dapat mengikuti pemilu berikutnya tanpa harus diverifikasi.

8. Ambang Batas (*Threshold*) Pemilihan Umum dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

a. *Electoral Threshold* Pemilihan Umum Legislatif 2004

Undang-Undang No.12 Tahun 2003 mengakomodir ketentuan tentang *electoral threshold* atau ambang batas. Ambang batas yang diatur adalah ambang batas keikutsertaan partai politik untuk mengikuti pemilu berikutnya, yang secara konseptual disebut *electoral threshold.*[821] Ambang batas keikutsertaan partai politik untuk

[820] Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[821] Abdul Mukhtie Fajar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 44.

mengikuti pemilu berikutnya diatur dalam ketentuan Pasal 9 Undang-Undang No.12 Tahun 2003, sebagai berikut:

1) Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus:
    a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR;
    b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau
    c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.
2) Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengikuti Pemilu berikutnya apabila:
    a. bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
    b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
    c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi.

Materi ini menjadi salah satu materi yang dibahas panjang lebar dan cukup panas antar anggota Pansus RUU Pemilu. Partai-partai besar cukup cenderung menyetujui dan mendorong agar *electoral threshod* dinaikkan. Sementara partai-partai kecil menghendaki *electoral threshold* dan bahkan ada yang meminta agar ketentuan ini tidak perlu dimuat.

Partai politik yang tidak lolos *electoral threshold* lebih banyak menyorot rumusan tentang ketentuan 2% *electoral threshold.* Mereka menganggap ketentuan ini sebagai ketentuan yang tidak *fair*, diskriminatif dan tidak adil.[822] Sementara Pemerintah

[822] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *RDPU ke-3*, Tanggal 3 September 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 5.

menyampaikan bahwa pengusulan *electoral threshod* 3% adalah dalam rangka medorong proses seleksi alamiah partai politik.[823] Dengan adanya ketentuan *electoral threshold* diharapkan akan terjadi proses penyederhanaan partai politik secara alamiah. Sejalan dengan apa yang disampaikan Pemerintah, Petisi 50 melalui juru bicaranya Safinudin berpendapat bahwa *electoral threshold* diperlukan agar jumlah partai politik dapat disederhanakan jumlahnya secara demokratis.[824]

Sementara F-PG dalam menjawab pertanyaaan partai-partai yang tidak lolos *electoral threshod* pada pemilu sebelumnya mengemukakan bahwa *electoral threshold* bukanlah dimaksudkan untuk membatasi atau bahkan menghalang-halangi suatu partai politik untuk berkompetisi dalam pemilu, tetapi dalam rangka membangun sistem politik dan sistem kepartaian yang demokratis.[825]

F-PBB juga mengemukakan pendapat yang tidak jauh berbeda tentang *electoral threshold.* Hamdan Zoelva dari F-PBB mengatakan *electoral threshold* sebanyak 2% harus tetap diberlakukan untuk melaksanakan pemilu 2004 dengan tetap mengaturnya dalam Undang-Undang Pemilu. F-PDIP megusulkan agar *electoral threshod* dinaikkan menjadi 5% dari jumlah suara sah tingkat nasional. Sedangkan F-PDU mengusulkan agar ketentuan *electoral threshold* dinaikkan 2% pada pemilu sebelumnya menjadi 3% pada pemilu berikutnya.[826]

---

[823] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi*, Tanggal 12 Oktober 2002, *Op.cit.*, hlm. 50.

[824] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat ke-9, Audiensi ke-3*, Tanggal 29 Agustus 2002, *Op.cit.*, hlm. 6.

[825] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pandangan Umum Fraksi-Fraksi*, Tanggal 5 September 2002, *Op.cit.*, hlm. 11.

[826] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi*, Tanggal 12 Oktober 2002, *Op.cit.*, hlm. 51-53.

Sementara F-PKB tidak hanya menyetujui adanya ketentuan tentang *electoral threshold,* bahkan F-PKB menawarkan agar persyaratan perolehan suara minimal untuk menempatkan anggota di DPR (*parliamentary threshold*) juga diperlukan.[827] Khusus untuk *electoral threshold,* F-PKB mengusulkan 2% dari perolehan suara sah.[828] F-PKB berpandangan bahwa antara *electoral threshold* dengan *parliamentary threshold* tidak dapat dipisahkan. Dalam hal ini, F-PKB mengusulkan agar diatur minimal 4% perolehan suara agar partai politik dapat menempatkan anggotanya di parlemen.[829] Lebih lanjut F-PKB menjelaskan apabila diterapkan 2% *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* 4%, maka sebuah partai politik yang memenuhi angka 2% *electoral threshold* tetapi tidak sampai *parliamentary threshold* 4%, partai tersebut akan dapat mengikuti pemilu berikutnya sekalipun tidak memiliki anggota di parlemen.[830] Usulan F-PKB tentang *parliamentary threshold* ini menjadi wacana yang berkembang di tingkat Pansus RUU Pemilu. Berbagai pertanyaan muncul terkait *parliamentary threshold.* Terhadap pertanyaan-pertanyaan tersebut, Ali Masykur Musa dari F-PKB menyatakan bahwa pentingnya *parliamentary threshold* adalah dalam rangka konsolidasi pelembagaan politik.[831]

Sedangkan F-Reformasi menilai *electoral threshold* merupakan teknis konsolidasi demokrasi yang dipraktikkan di banyak negara. Namun F-Reformasi

---

[827] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pandangan Umum Fraksi-Fraksi*, Tanggal 5 September 2002, *Op.cit.*, hlm. 19.

[828] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Persandingan, Rapat Kerja ke-5 (Rapat ke-17)*, Tanggal 23 September 2002, *Op.cit.*, hlm. 14.

[829] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi*, Tanggal 5 September 2002, *Op.cit*, hlm. 52.

[830] *Ibid.*, hlm. 52.

[831] *Ibid.*, hlm. 61.

menilai pengaturan *electoral threshold* dalam Undang-Undang Pemilu sebelumnya yang mengharuskan partai politik yang tidak lolos *electoral threshold* untuk mengubah nama agar dapat mengikuti pemilu berikutnya sebagai bentuk pembunuhan partai politik tidak sesuai dengan semangat konsolidasi demokrasi. Berdasarkan argumen itu, F-Reformasi mengusulkan agar *electoral threshold* diganti dengan *parliamentary threshold*.[832]

Sejalan dengan F-Reformasi, Tjetje Hidayat Padmadinata dari F-KKI berpandangan bahwa *electoral threshold* merupakan salah satu bentuk otoritarianisme, karena membatasi atau melarang partai politik untuk mengikuti pemilu. Semua orang mempunyai hak untuk ikut pemilu tetapi tidak semua partai mempunyai hak untuk mempunyai wakil. Berdasarkan pandangan tersebut, F-KKI berkesimpulan *electoral threshold* tidak perlu diatur. Jika masih mengatur tentang *threshold*, maka yang boleh diatur adalah *parliamentary threshold* bukan *electoral threshold*.[833]

Atas pandangan yang tidak setuju dengan *electoral threshold*, Pemerintah memberikan penjelasan bahwa ketentuan mengenai keikutsertaan pada pemilu berikutnya tidak dimaksudkan untuk mematikan dan melarang. Ketentuan tersebut dimasukkan disini dengan mengadopsi ketentuan yang sebelumnya dimuat dalam Undang-Undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Keberadaan *electoral threshold* dimaksudkan untuk membangun sistem multi partai yang sederhana.[834]

---

[832] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pandangan Umum Fraksi-Fraksi*, Tanggal 5 September 2002, *Op.cit.*, hlm. 22.

[833] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah*, Tanggal 30 Oktober 2002, *Op.cit.*, hlm. 19-22.

[834] *Ibid.*, hlm. 23.

Menguatkan penjelasan tersebut, Agun Gunandjar Gunarsa dari F-PG mengemukakan kebebasan dalam berdemokrasi adalah dalam rangka rekruitmen untuk menguatkan sebuah struktur politik yang kuat dan stabil. Itu tidak mungkin dijamin tanpa ada pembatasan. Pembatasan menjadi sebuah keharusan untuk terbentuknya pemerintahan yang kuat, yaitu pemerintahan yang legitimasinya kuat karena didukung secara mayoritas. Setelah berdebat cukup panjang, namun tetap belum memperoleh kesepakatan. Akhirnya masalah *threshold* dibawa ke rapat Panitia Kerja Pansus RUU Pemilu untuk dibahas lebih lanjut.[835]

Perdebatan *threshold* di tingkat Pansus diawali berbagai pertanyaan tentang apakah persyaratan tersebut hanya menyangkut keikutsertaan pemilu berikutnya saja atau juga persyaratan untuk memperoleh kursi di DPR?. Terkait apakah yang akan dibahas *parliamentary threshold* atau *electoral threshold*, beberapa anggota Pansus terlihat bingung tentang yang mereka bahas. Salah satunya apa yang disampaikan Tjetje Hidayat Padmadinata dari F-KKI: "*yang kami pahami apa yang diusulkan Pemerintah adalah parliamentary threshold, ini parliamentary threshold ini kalau tidak mencapai angka ini tidak bisa mengikuti pemilu*".[836]

Padahal di awal-awal penjelasan Pemerintah tentang RUU Pemilu, ditegaskan bahwa *threshold* yang diajukan Pemerintah adalah untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, yang dikenal dengan *electoral threshold.* Mencermati kondisi yang demikian, F-PDIP memberikan klarifikasi bahwa pembahasan *threshold* yang sedang

[835] *Ibid.,* hlm. 24.

[836] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi,* Tanggal 26 November 2002, *Op.cit.,* hlm. 22.

berlangsung adalah dalam konteks untuk mengikuti pemilu berikutnya, bukan sebagai syarat untuk memperoleh kursi di DPR. Pembahasan tentang *threshold* juga kurang fokus. Hal ini tergambar dari usulan-usulan yang disampaikan. Pokok bahasannya tentang *electoral threshold,* namun yang disampaikan anggota Pansus justru persentase untuk *parliamentary threshold.* Salah satu usul terkait *parliamentary threshold* disampaikan F-PDIP. F-PDIP mengusulkan agar partai politik dapat kursi di DPR harus memperoleh minimal 5% suara. Namun, F-PDIP langsung meluruskan usulan tersebut. Angka 5% dari jumlah suara sah nasional adalah untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, bukan untuk memperoleh kursi di DPR.[837]

Sekalipun dengan usulan persentase yang berbeda-beda berikut dengan kebingungan anggota Pansus yang tampak dalam pembahasan materi ini, namun tidak terjadi perdebatan panjang dan saling ngotot antar anggota Pansus terkait angka 2%, 3% atau 5%. Semua fraksi mengamini usulan persentase *electoral threshold* yang diusulkan Pemerintah, yaitu 3% untuk jumlah kursi di DPR, 4% untuk jumlah kursi di DPRD Provinsi dan DPDR Kabupaten/Kota.

Pada tanggal 27 November 2002, disetujui bahwa *threshold* yang akan diatur dalam Undang-Undang Pemilu hanyalah terkait persyaratan partai untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya. Sedangkan berkenaan dengan *parliamentary threshold* tidak diatur dalam undang-undang ini. Terkait alasan kenapa tidak memberlakukan *parliamentary threshold*, Lukman Hakim Saifudin dari F-PPP mengemukakan: "*pemberlakuan parliamentary threshold akan sangat memberatkan. Selain itu, jika*

[837] *Ibid.,* hlm. 22.

parliamentary threshold diberlakukan suara partai yang tidak lolos parliamentary threshold mau dikemanakan?".[838] Dari risalah-risalah sidang Pansus RUU Pemilu diketahui, sekalipun materi *parliamentary threshold* tidak diatur, namun hal ini tetap menjadi wacana yang terus didiskusikan anggota Pansus RUU Pemilu.

b. *Parliamentary Threshold* Pemilihan Umum Legislatif 2009

F-PBR dan F-PDS merupakan fraksi-fraksi yang berkeberatan dengan *electoral threshold* 5% usulan Pemerintah. Keduanya, hanya mengajukan *electoral threshold* 2%. Sedangkan F-PKS tidak mengusulkan untuk menaikkan *electoral threshold*, tetapi tetap mempertahankan *electoral threshold* yang diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003. Di lain pihak, F-PG menginginkan *electoral threshold* 5% untuk dapat mengikuti Pemilu 2014 dan 3% untuk Pemilu 2009 bagi partai politik yang telah mengikuti pemilu sebelumnya.[839]

Akhirnya setelah melalui pembahasan panjang, mulai dari Rapat Kerja, Rapat Panitia Kerja dan Rapat Panitia Perumus, materi tentang *threshold* diputuskan melalui lobi. Dengan kesepakatan sebagaimana yang disampaikan Ketua Pansus RUU Pemilu, dalam rapat paripurna tanggal 28 Februari 2008. Ferry Mursyidan Baldan selaku Ketua Pansus RUU Pemilu yang menyatakan bahwa: [840]

> *electoral threshold* 3% sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 disepakati untuk tetap diberlakukan bagi peserta Pemilu 2004, dengan

[838] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi*, Tanggal 27 November 2002, *Op.cit.*, hlm. 25.

[839] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Rapat Kerja*, Tanggal 11 September 2007, *Op.cit.*, hlm. 4-13.

[840] Laporan Panitia Khusus dalam Rangka Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 28 Februari 2008, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008), hlm. 21.

ketentuan *electoral threshold* diatur dalam ketentuan Undang-Undang No.10 Tahun 2008.

Di samping itu, disepakati pada tingkat lobi untuk menambah satu klausul dalam aturan peralihan tersebut tentang diperbolehkannya setiap partai politik yang memiliki kursi di DPR untuk mengikuti Pemilu 2009 tanpa melaui proses verifikasi.[841] Ketentuan ini sebagai konsekuensi disetujuinya 2,5% *parliamentary threshold* untuk tingkat nasional oleh partai kecil dan menengah.[842]

Diakomodirnya ketentuan *parliamentary threshold* yang notabene menjadi keinginan partai-partai besar tidak terlepas dari persetujuan partai-partai besar terkait ketentuan *electoral threshold* Pemilu 2009 yang termuat dalam Pasal 316 Undang-Undang No.10 Tahun 2008. Partai-partai menengah dan partai-partai kecil menginginkan ketentuan Pasal 316 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 disetujui (dimana *electoral threshold* yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 tidak diberlakukan lagi), sedangkan partai-partai besar yang menginginkan ketentuan *parliamentary threshold* juga disetujui.

Diputuskannya masalah ini dalam forum lobi memberikan pertanda bahwa ketentuan ini merupakan salah satu ketentuan yang telah dibarter atau obyek transaksi kepentingan politik diantara politisi dari partai besar, partai menengah dan partai kecil di DPR. Hal itu dinilai banyak kalangan sebagai upaya yang ditujukan untuk memenuhi

[841] *Ibid.*, hlm. 21.

[842] Pasal 202 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

kepentingan sesaat, kelompok seseorang dan golongan, bukan untuk kepentingan rakyat.[843]

Persyaratan untuk menjadi peserta pemilu yang diatur dalam Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 berkorelasi langsung dengan dihilangkannya ketentuan *electoral threshold* dalam Undang-Undang ini. Dengan diperbolehkannya setiap partai politik yang pernah ikut Pemilu 2009 untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya tanpa harus memenuhi persyaratan tertentu sebagaimana sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003, dapat difahami bahwa Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tidak lagi mengatur *electoral threshold.*

Berdasarkan penelusuran yang Penulis lakukan terhadap materi pokok Undang-Undang No.10 Tahun 2008, tidak ditemukan satu pun ketentuan tentang *electoral threshold.* Kecuali hanya ketentuan *electoral threshold* untuk Pemilu 2009 yang dimuat pada ketentuan peralihan Undang-Undang No.10 Tahun 2008. Jika dibandingkan dengan ketentuan dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003, *electoral threshold* dimasukkan ke dalam materi pokok yang diatur. Hal ini termuat dalam ketentuan Pasal 9 Undang-Undang No.12 Tahun 2003. Dengan mengeluarkan ketentuan *electoral threshold* dari ketentuan pokok Undang-Undang No.10 Tahun 2008, maka tidaklah keliru bila dikatakan *electoral threshold* tidak lagi dianut dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008.

[843] Putusan Mahkamah Konstitusi No.12/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap UUD 1945, hlm. 4-5.

Seiring dengan telah ditinggalkannya *electoral threshold*, Undang-Undang No.10 Tahun 2008 beralih pada *parliamentary threshold.* Partai politik tidak lagi dibatasi dengan persyaratan tertentu untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, tetapi partai politik peserta pemilu dibatasi untuk dapat mendudukan wakilnya di DPR. Tidak setiap partai politik yang memperoleh suara dan kursi dapat mendudukan wakilnya di DPR.[844] Partai politik peserta pemilu yang dapat mendudukan wakilnya di DPR adalah partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional.[845] Ketentuan *parliamentary threshold* hanya berlaku untuk DPR saja. Sedangkan untuk perolehan kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota *parliamentary threshold* tidak diberlakukan.

Dalam pembahasan RUU Pemilu, ada beberapa semangat yang dapat ditangkap dari peralihan *electoral threshold* ke *parliamentary threshold. Pertama*, melakukan proses penyederhanaan sistem kepartaian. Dalam konteks ini, Syamsudin Haris berpendapat *parliamentary threshold* tidak hanya perlu dinaikkan persentasenya, tetapi juga harus diberlakukan di tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.[846] Lebih lanjut M. Qodari berpendapat bahwa angka *parliamentary threshold* yang

[844] Radian Salman, *Partai Politik dan Pemilihan Umum: Penyederhanaan dan Pembaharuan Parpol*, dalam Sirajudin, *et.al* (Ed), *Konstitusionalisme Demokrasi (Sebuah Diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi sebagai kado untuk "Sang Penggembala" Prof. Abdul Mukhtie Fajar)*, (Malang: In-TRANS Publishing, 2010), hlm. 143-144. Lihat juga Firmanzah, *Mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2011), hlm. 11.

[845] Pasal 202 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[846] Syamsudin Haris, *Menata Ulang Sistem Pemilu*, Harian Kompas, Tanggal 13 April 2009, hlm. 6.

diterapkan harus lebih besar lagi agar penyederhanaan partai politik menjadi lebih efektif.[847]

Kedua, untuk menciptakan sistem presidensial yang kuat yang ditopang oleh lembaga perwakilan yang efektif. Efektifvitas lembaga perwakilan ditentukan oleh banyak atau sedikitnya faksi-faksi kekuatan politik yang ada di DPR. Semakin sedikit partai politik yang ada di lembaga perwakilan, maka efektifvitas pelaksanaan fungsi-fungsi partai politik akan berjalan lebih baik.[848] Sehubungan dengan arti pentingnya *parliamentary threshold* ini, Kacung Marijan berpendapat *parliamentary threshold* memang tidak ramah terhadap sistem kepartaian karena yang mendapatkan suara kecil otomatis tidak mendapatkan kursi di DPR. Tetapi, dari efektifvitas dan sisi demokrasi lainnya, *parliamentary threshold* cukup beralasan. Lebih lanjut Kacung Marijan berpendapat bahwa melalui *parliamentary threshold*, jumlah kursi dari partai-partai yang lolos kurang lebih sama banyaknya dengan Komisi yang ada di DPR. Sehingga memungkinkan partai-partai tersebut secara efektif memperjuangkan berbagai kebijakan yang menyangkut banyak isu karena pada setiap isu, ada yang mewakilinya.[849]

9. Metode Pemberian Suara

a. Metode Pemberian Suara Pemilihan Umum Legislatif 2004

---

[847] M. Qodari, *25 Parpol Tidak Lolos Parliamemtary Threshold*, Harian Kompas, Tanggal 17 Februari 2009, hlm. 4.

[848] Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat, Op.cit.*, hlm. 240.

[849] Kacung Marijan, *Pemerintahan Demokratis,* Harian Kompas, Tanggal 23 Februari 2009, hlm. 6.

F-TNI/PORI dalam pandangan umumnya menyampaikan bahwa tata cara pemberian suara seharusnya dilakukan dengan cara paling mudah dan lazim oleh masyarakat pemilih.[850] Amin Said Husni dari F-PKB mengusulkan agar pemberian suara dilakukan secara sederhana, yaitu dengan cara hanya memilih satu anggota lembaga legislatif saja.[851]

Dalam rapat Pansus tanggal 3 November 2002, F-Reformasi mengusulkan agar tata cara pemberian suara dilakukan dengan memberi tanda, tidak dengan mencoblos. F-Reformasi juga mengusulkan adanya penambahan. Dalam kertas suara tidak hanya mencantumkan nama, tetapi ada foto atau gambar calon. Hal itu penting dalam rangka transparansi, akuntabilitas dan kualifikasi calon benar-benar dikenal oleh pemilih.[852] Menanggapi usulan F-Reformasi, Pemerintah dengan sederhana menjawab bahwa seandainya sistem pemilu yang akan ditetapkan nanti adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, maka penambahan foto akan lebih memudahkan dalam rangka pemilihan.[853]

Dipilihnya sistem proporsional dengan daftar calon terbuka mempengaruhi metode pemberian suara yang digunakan. Semua rumusan fraksi-fraksi dikompromikan, sehingga titik kompromi pun kembali pada rumusan yang diusulkan Pemerintah dengan perbaikan redaksi kalimat saja. Metode Pemberian Suara yang disepakati, disetujui dan

---

[850] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pandangan Umum Fraksi-Fraksi*, Tanggal 5 September 2002, *Op.cit.*, hlm. 26.

[851] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah*, Tanggal 13 November 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 7.

[852] *Ibid.*, hlm. 3-5.

[853] *Ibid.*, hlm. 12.

disahkan dtuangkan dengan ketentuan Pasal 84 Ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2003, sebagai berikut:

> Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos satu calon dibawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara.

b. Metode Pemberian Suara Pemilihan Umum Legislatif 2009

Berbeda dengan metode pemberian suara yang diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003, Metode Pemberian Suara yang diatur dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tidak lagi dengan mencoblos salah satu gambar partai politik peserta pemilu dan mencoblos satu calon di bawah tanda gambar partai politik peserta pemilu. Melainkan dengan cara memberikan satu kali pada kertas suara.[854]

Dengan terjadi perubahan metode pemberian suara dari mencoblos menjadi memberi tanda (mencontreng). Materi ini cukup panjang dibahas Pansus RUU Pemilu. Namun, putusan akhir perubahan ini diambil melalui proses lobi. Sehingga dinamika perubahan metode pemberian suara yang terjadi terkait materi ini tidak dapat diurai lebih lanjut. Metode Pemberian Tanda sebanyak satu kali pada kertas suara diatur Pasal 153 Ayat (2) Undang-Undang No.10 Tahun 2008, yang menyatakan: "*Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan memberikan tanda satu kali pada surat suara*".

Ketentuan tersebut kehilangan rohnya ketika Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) No.1 Tahun 2009 yang membolehkan

[854] Pasal 153 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

pemilih untuk memberikan suara kepada kepada caleg atau partai politik. Keberadaan Perpu ini telah memunculkan ketidakpastian tentang metode pemberian suara karena pemberian suara akhirnya dilakukan secara kategoris, caleg atau partai politik. Mohammad Fajrul Falakh berpendapat: "*metode pemberian suara tersebut telah mengaburkan sistem proporsional terbuka yang diterapkan*".[855]

10. Penetapan Perolehan Kursi

a. Penetapan Perolehan Kursi Pemilihan Umum Legislatif 2004

Sistem penentuan kursi partai politik peserta pemilu yang diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dilakukan setelah ditentukan berapa angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Angka BPP diperoleh dengan cara membagi suara sah partai politik peserta pemilu dengan jumlah anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.[856]

Penghitungan perolehan kursi baik DPR maupun DPRD dilakukan dua tahap. *Pertama,* partai politik yang jumlah suara sahnya sama atau lebih besar dari angka BPP akan memperoleh kursi di satu daerah pemilihan sesuai dengan perolehan suara sahnya. Bagi partai politik yang capaian suara sahnya tidak mencapai angka BPP, penentuan apakah partai tersebut memperoleh kursi atau tidak akan ditentukan pada penghitungan kursi di tahap kedua. *Kedua,* partai politik yang sudah mendapatkan kursi pada putaran pertama dan masih memiliki sisa suara, serta partai politik yang tidak diikutsertakan

[855] Mohammad Fajrul Falakh, *Sembilan Soal Sistem Pemilu*, Tanggal 23 April 2009, hlm. 6.

[856] Pasal 105 Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

dalam penghitungan putaran pertama akan memperebutkan kursi di satu daerah pemilihan berdasarkan sisa suara terbanyak.[857]

Materi ini dibahas secara mendalam pada rapat Pansus RUU Pemilu tanggal 4 November 2002. Dalam rapat tersebut terkait BPP, F-PDIP dalam DIM-nya mengelompokkan BPP menjadi tiga jenis, yaitu BPP Nasional, BPP Provinsi dan BPP Kabupaten/Kota. BPP Nasional untuk DPR RI, BPP Provinsi untuk DPRD Provinsi dan BPP Kabupaten/Kota untuk DPRD Kabupaten/Kota.[858]

Menanggapi pandangan F-PDIP, F-Reformasi mengemukakan bahwa BPP berkaitan erat dengan daerah pemilihan. Oleh karena itu bila BPP DPR itu dinyatakan sebagai BPP Nasional karena berdasarkan daerah pemilihan.[859] Menjawab pandangan-pandangan tersebut, Pemerintah menjawab bahwa dalam pandangan Pemerintah, BPP ditentukan dengan membagi jumlah seluruh suara sah partai politik peserta pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR dan DPRD di suatu daerah pemilihan.[860]

Dalam pada rapat Pansus RUU Pemilu tanggal 4 November 2002, materi ini tidak dibahas lebih jauh. Mayoritas fraksi beralasan bahwa materi ini terkait dengan sistem pemilu dan daerah pemilihan. Oleh karenanya sebelum sistem pemilu ditetapkan dan masalah daerah pemilihan disetujui, maka penetapan perolehan kursi ini pun belum bisa dibahas lebih lanjut.

---

[857] Pasal 106 Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[858] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah*, Tanggal 4 November 2002, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 4.

[859] *Ibid.*, hlm. 12.

[860] *Ibid.*, hlm. 15.

Setelah rapat Pansus RUU Pemilu menyetujui sistem pemilu yang akan diterapkan, ketentuan tentang penetapan perolehan kursi juga disetujui setelah itu. Dimana proses penetapan perolehan kursi dilakuan dengan penetapan BPP terlebih dahulu. Lalu kemudian ditetapkan partai politik yang memperoleh kursi berdasarkan angka BPP melalui dua tahapan yang termuat dalam Pasal 105 dan Pasal 106 Undang-Undang No.12 Tahun 2003, sebagai berikut:

Pasal 105

1) Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari setiap Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan atas seluruh hasil penghitungan suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (1), Pasal 100 ayat (1), dan Pasal 101 ayat (3).
2) Dari hasil penghitungan seluruh suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan angka BPP dengan cara membagi jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
3) Tata cara penentuan BPP untuk setiap daerah pemilihan ditetapkan oleh KPU.

Pasal 106

Setelah ditetapkan angka BPP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105 ayat (2), ditetapkan perolehan jumlah kursi tiap Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan cara membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP, dengan ketentuan:

a. apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu sama dengan atau lebih besar dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama diperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua;
b. apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu lebih kecil dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama tidak diperoleh kursi, dan jumlah suara sah tersebut dikategorikan sebagai sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua dalam hal masih terdapat sisa kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan;
c. penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dalam penghitungan tahap pertama, dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai

Politik Peserta Pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari Partai Politik Peserta Pemilu yang mempunyai sisa suara terbanyak.

b. Penetapan Perolehan Kursi Pemilihan Umum Legislatif 2009

Setelah melalui pembahasan yang cukup panjang dengan perdebatan yang tidak kalah panasnya, usulan F-PKB akhirnya diterima melalui forum lobi Pansus RUU Pemilu. Pada pokoknya F-PKB mengusulkan agar pembagian perolehan kursi tidak habis di daerah pemilihan, tetapi ditarik ke provinsi untuk dibuat BPP baru, kemudian dibagi dan ditetapkan lagi perolehan kursinya. Inilah yang akhirnya menjadi materi Undang-Undang No.10 Tahun 2008. Adapun penetapan perolehan kursi diatur dalam Pasal 205 Undang-Undang No.10 Tahun 2008, sebagai berikut:

1) Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan atas hasil penghitungan seluruh suara sah dari setiap Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan Pasal 202 di daerah pemilihan yang bersangkutan.
2) Dari hasil penghitungan seluruh suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan angka BPP DPR.
3) Setelah ditetapkan angka BPP DPR dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap pertama dengan membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP DPR.
4) Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.
5) Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan penghitungan tahap kedua, maka dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap ketiga dengan cara seluruh sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.
6) BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah sisa kursi.
7) Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan dengan cara memberikan kursi kepada partai politik yang mencapai BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 205 Undang-Undang No.10 Tahun 2008, khusus untuk perolehan kursi DPR dilakukan melalui empat tahapan. *Pertama,* penentuan partai politik peserta pemilu yang memenuhi perolehan suara sah sekurang-kurangnya 2,5% atau dikenal dengan *parliamentary threshold.* Pada tahap ini akan terjadi seleksi partai politik yang akan diperhitungkan atau diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi DPR. Bagi partai politik yang tidak mencapai perolehan suara sah minimal sebagaimana diatur dalam Pasal 202 Undang-Undang No.10 Tahun 2008, maka tidak akan diikutsertakan lagi pada tahap pembagian perolehan kursi.

Kedua, semua partai politik yang tidak lolos *parliamentary threshold* dikeluarkan, maka akan ditentukan BPP berdasarkan suara sah partai-partai yang lolos *parliamentary threshold.* Lalu kemudian dibagilah kursi berdasarkan suara partai politik peserta pemilu di masing-masing daerah pemilihan. *Ketiga*, apabila masih terdapat sisa kursi, maka akan dibagikan kepada partai politik yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% dari BPP DPR di suatu daerah pemilihan. *Keempat*, apabila masih terdapat sisa kursi, maka sisa kursi di masing-masing daerah pemilihan akan ditarik dan dikumpulkan pada tingkat provinsi dan kemudian ditentukan BPP di tingkat provinsi. Kemudian kursi yang masih tersisa dibagikan kepada partai politik yang sisa suaranya memenuhi BPP Provinsi.

11. Penetapan Calon Terpilih

a. Penetapan Calon Terpilih Pemilihan Umum Legislatif 2004

Dalam pembahasan DIM Persandingan tanggal 23 September 2002, F-PKB merupakan salah satu fraksi yang secara spontan menginginkan agar penerapan sistem

proporsional terbuka diikuti dengan ketentuan calon terpilih sesuai dengan apa yang dipilih rakyat. Siapa yang dipilih rakyat dialah yang ditentukan DPP Partai Politik.[861] Sehubungan dengan itu, mekanisme penentuan calon terpilih ini dikaitkan oleh Patrialis Akbar dari F-Reformasi dengan prinsip transparansi. Dimana jangan sampai memilih wakil-wakilnya ibarat "*membeli kucing dalam karung*". Berdasarkan hal itu, pada prinsipnya F-Reformasi menginginkan agar penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan penetapan suara terbanyak dari masing-masing calon yang diusung partai politik. Tidak semua mempunyai pandangan yang sama dengan F-Reformasi. F-PDIP contohnya yang tetap menginginkan agar penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut calon dalam daftar calon tetap.[862]

Dalam pendapat fraksi-fraksi tentang mekanisme penetapan calon terpilih, usulan Pemerintah tentang penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan peringkat perolehan suara terbanyak didukung F-PKB, F-Reformasi, F-TNI/POLRI, F-KKI, F-PBB dan F-PDU. Hanya partai pemenang pemilu, F-PDIP yang berseberangan dengan pendapat tersebut. F-PDIP bersikukuh bahwa penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut calon yang terdaftar dalam daftar calon tetap.[863]

Diantara dua kubu yang saling berseberangan, F-PG mengambil jalan tengah dengan mengusulkan penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan suara terbanyak

---

[861] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Persandingan, Rapat Kerja ke-5 (Rapat ke-17)*, Tanggal 23 September 2002, *Op.cit.*, hlm. 14.

[862] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah*, Tanggal 30 Oktober 2002, *Op.cit.*, hlm. 52.

[863] Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Persandingan DIM Fraksi-Fraksi Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004), hlm. 176-177.

bukan didasarkan nomor urut calon yang terdaftar dalam daftar calon tetap. Melainkan calon yang memenuhi angka BPP di satu daerah pemilihan. Sebagai partai besar dan juga partai pemenang pemilu, agaknya kehendak F-PDIP dan F-PG tidak dapat dibendung fraksi-fraksi lain. Mekanisme penetapan calon terpilih akhirnya menemui titik temu antara usulan yang disampaikan F-PDIP dengan antara usulan yang disampaikan F-PG. Kompromi tersebut adalah: calon yang memenuhi angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih; dan bagi calon yang tidak memenuhi angka BPP akan ditetapkan berdasarkan nomor urut calon yang terdaftar dalam daftar calon tetap.[864] Inilah yang terwujud dalam ketentuan dalam Pasal 107 Ayat (2) Undang-Undang No.12 Tahun 2003, sebagai berikut:

> Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu Daerah Pemilihan, dengan ketentuan:
> a. nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih;
> b. nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Patut dicatat bahwa mekanisme penetapan calon terpilih sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 menunjukkan ketidakpekaan partai-partai besar yang ada di Pansus terhadap suara dan dinamika yang berkembang sepanjang pembahasan RUU Pemilu. Sekalipun telah menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka sebagai sistem yang digunakan, namun sistem tersebut kehilangan rohnya pada saat proses penentuan calon terpilih didasarkan pada nomor urut calon yang ada dalam daftar calon tetap.

[864] *Ibid.,* hlm. 176-177.

Tidak diakomodirnya keinginan partai kecil dan partai menengah agar penentuan calon terpilih didasarkan atas perolehan suara terbanyak mencerminkan ego partai-partai besar yang tampaknya tidak menginginkan pemilih langsung menentukan siapa yang akan mewakili mereka di lembaga perwakilan. Begitu juga dengan suara masyarakat sipil, ormas dan beberapa orang Ahli menyarankan agar sistem pemilu dibenahi ke arah sistem yang dapat mengakomodasi kehendak rakyat, tidak digubris.

b. Penetapan Calon Terpilih Pemilihan Umum Legislatif 2009

Untuk penetapan calon terpilih, F-PG menginginkan agar penetapan calon terpilih bukan berdasarkan suara terbanyak, tetapi berdasarkan perolehan persentase tertentu, yaitu 50% dari BPP. F-PDIP tidak berketetapan hati untuk menerima penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, karena bagi F-PDIP, anggota DPR selain berperan sebagai wakil rakyat wakil, tetapi juga berperan sebagai wakil partai politik. F-PDIP hanya rela proses penetapan calon terpilih dengan cara bahwa calon yang mencapai 25% angka BPP. Sedangkan F-PAN dan F-BPD menginkan agar penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan perolehan suara terbanyak. Setiap calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai calon terpilih tanpa harus berapa persen dari BPP suara yang diperolehnya.[865] Materi penetapan calon terpilih merupakan materi yang diperdebatkan panjang lebar, namun akhirnya tetap diputuskan melalui forum lobi Pansus RUU Pemilu.

Dalam pandangan akhir, semua fraksi menyetujui mekanisme penetapan calon terpilih bukan berdasarkan suara terbanyak, melainkan berdasarkan perolehan suara

[865] *Ibid.,* hlm. 6-12.

dengan persentase tertentu. Inilah yang melahirkan ketentuan Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008, sebagai berikut:

> Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:
>
> a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
> b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurangkurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;
> c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;
> d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;
> e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.

Sekalipun Pasal 214 di atas mengatur tentang persentase perolehan suara sebanyak 30%, namun semangat penentuan calon terpilih tidak jauh berbeda dengan penentuan calon terpilih yang diatur sebelumnya dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003, yaitu berdasarkan nomor urut. Hal ini dapat difahami dari beberapa hal. *Pertama*, ditentukan persentase 30% dimana jika terdapat jumlah calon yang memenuhi perolehan suara minimal 30% lebih banyak dari kursi yang diperebutkan maka yang akan diterapkan sebagai calon terpilih adalah dengan nomor urut kecil. *Kedua*, jika

tidak ada calon yang capaian suaranya 30%, maka penetapan calon terpilih dilakukan berdsasarkan nomor urut. Berdasarkan dua hal tersebut sangat cukup beralasan untuk mengatakan bahwa penetapan calon terpilih yang diatur dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tidak berbeda dengan yang diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003. Tidak ada perubahan signifikan terkait materi penetapan calon terpilih yang diatur dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008.

Dalam pelaksanaan Undang-Undang No.10 Tahun 2008 pada Pemilu 2009 terjadi penyimpangan Undang-Undang Pemilu yang dinilai konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu pemilu legislatif masyarakat yahukimo (*noken*) yang dilkakukan dengan cara yang menyimpang dari tata cara pemilihan yang diatur dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008. Namun, praktik pemilu yang dilakukan masyarakat yahukimo tersebut telah berlangsung dari pemilu ke pemilu sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat masyarakat yahukimo. Inilah alasan kenapa penyimpangan Undang-Undang Pemilu ini dinilai konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi.[866]

12. Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap UUD 1945 yang Mengubah Sistem Pemilihan Umum

a. Kasus Posisi

[866] Achmad Sodiki, *Konstitusionalitas Pemilihan Umum Model Masyarakat Yahukimo*, dalam Jurnal Konstitusi Volume.6, No.2, Tahun 2009, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009), hlm. 2.

Perlawanan warga negara atas kehendak politik di DPR dalam pembahasan RUU Pemilu tahun 2007 tidak berhenti sampai RUU tersebut disahkan menjadi Undang-Undang No.10 Tahun 2008. Gagalnya perjuangan dengan mekanisme penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak berlanjut dengan Permohonan Uji Materiil ke Mahkamah Konstitusi pada Tanggal 3 September 2008, yang diajukan beberapa warga negara yang menjadi calon legislatif.

Pemohon Uji Materiil Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008, antara lain: Muhammad Sholeh (calon legislatif DPRD Jawa Timur untuk Daerah Pemilihan I, Surabaya-Sidoarjo) sebagai Pemohon Perkara No.22/PUU-VI/2008; dan Pemohon Perkara No.24/PUU-VI/2008 adalah Sutjipto dan Septi Notariana (calon legislatif DPR RI dari Partai Demokrat Daerah Pemilihan Jawa Timur III), dan Jose Dima Satria (Warga Negara Indonesia pada Pemilu 2009).[867]

Materi yang diuji di Mahkamah Konstitusi adalah Pasal 55 Ayat (2) dan Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 yang pada pokoknya menetukan mekanisme penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut dinilai bertentangan dengan UUD 1945.[868] Khusunya hak konstitusional Pemohon yang dijamin Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945.[869] Pasal 214 dinilai telah menghilangkan makna

[867] Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap UUD 1945, hlm. 1-2.

[868] Agar penelitian ini terfokus, dalam sub bab tentang Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap UUD 1945 yang mengubah sistem pemilihan umum ini Penulis hanya membahas Pengujian Pasal 214 karena yang mengubah sistem pemilu sesuai dengan fokus penelitian Penulis. Berbeda dengan Pengujian Pasal 55 yang semangatnya lebih kepada *affirmative action* untuk "*gender*" dalam pemilu.

[869] Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008, *Ibid.*, hlm. 6-7.

pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama bagi setiap warga negara.[870] Lebih jauh dari itu, penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut merupakan tindakan diskriminatif karena terdapatnya perlakuan yang tidak sama kepada seluruh calon legislatif.[871]

Di samping alasan pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara, Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 dinilai sebagai bentuk oligarkhi partai politik yang menegasikan kehendak rakyat dalam menentukan wakilnya. Berdasarkan Pasal ini, kewenangan untuk mengatur dan menentukan caleg agar dapat terpilih sepenuhnya menjadi otoritas partai politik, sehingga caleg murni bukan lagi sepenuhnya pilihan rakyat. Rakyat terhalangi untuk secara sepenuhnya apa yang menjadi kedaulatannya.[872]

Apabila pemenang pemilu ditetapkan tidak dengan suara terbanyak, maka hal itu akan merugikan hak-hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ikut memilih serta pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara yang ikut menjadi peserta pemilu.[873] Berdasarkan alasan yang dikemukakan dalam Permohonan Uji Materiil Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 di atas, dapat difahami bahwa Pasal tersebut dinilai tidak saja melanggar prinsip demokrasi prosedural yang terkandung dalam UUD 1945. Dalam konteks prinsip demokrasi substansial, Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 telah melanggar hak konstitusional warga negara. Sebab pemberlakuan Pasal tersebut berdampak pada terjadinya diskriminasi dalam proses politik. Sementara hak bebas dari segala macam diskriminasi merupakan hak asasi manusia.

---

[870] *Ibid.,* hlm. 7.
[871] *Ibid.,* hlm. 11.
[872] *Ibid.,* hlm. 8.
[873] *Ibid.,* hlm. 15.

Dalam konteks pelaksanaan prinsip demokrasi prosedural, Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 juga bertentangan dengan UUD 1945. Pada saat bersamaan, penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut akan semakin melegitimasi keberadaan politik transaksional, dimana *elite* partai politik menjual nomor urut kepada calon yang ingin menempati nomor urut kecil.[874] Dengan demikian, lengkap sudah ketidaksesuaian ketentuan ini dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Secara prosedural tidak sesuai, sedangkan secara substansial ketentuan ini bertentangan dan berpotensi untuk pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara.

b. Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008

Sistem proporsional terbuka terbatas yang dianut Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tidak berumur panjang. Sistem yang ditandai dengan penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut tersebut dapat dikatakan "*layu sebelum berkembang*". Adalah Mahkamah Konstitusi yang membatalkan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas dan menggantinya dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni. Lahirnya sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni berawal dari dikabulkannya Permohonan Uji Materiil Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008. Pasal tersebut dinilai inkonstitusional karena bertentangan dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 dinilai inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan bertentangan dengan prinsip keadilan dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945.[875]

[874] *Demokrasi Indonesia Menjadi Sarana Transaksi*, Harian Kompas, 5 Maret 2009, hlm. 3.
[875] Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008, *Op.cit.*, hlm. 105.

Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*" ditafsirkan Mahkamah Konstitusi bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya.[876] Terkait dengan hal ini, Mahkamah Konstitusi yang salah satu fungsinya sebagai *The Sole Intrepeter of The Constituttion*[877] berpendapat bahwa:[878]

> Bahwa tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah menempatkannya sedemikian rupa sehingga penghargaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud kedaulatan rakyat, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen, seperti menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai melalui nomor urut.

Pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut menepis pendapat yang menyatakan bahwa pembuat undang-undang berdasarkan kebijaksanaannya dapat menentukan sistem pemilu apa saja yang diinginkan. Benar pembuat undang-undang diberikan kewenangan untuk menentukan sistem pemilu yang akan diterapkan, namun pembuat undang-undang tidak dapat keluar dari garis atau prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa untuk terwujudnya kondisi dimana rakyat langsung memilih siapa yan dikehendakinya, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih dengan cara atau berdasarkan pada

---

[876] *Ibid.*, hlm. 102.

[877] Mengenai Penafsiran oleh Mahkamah Konstitusi dapat dilihat dalam Soimin dan Sulaiman, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: UMM Press, 2004), hlm. 3-4.

[878] Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008, *Op.cit.*, hlm. 103.

perolehan suara atau dukungan rakyat paling banyak.[879] Berdasarkan alasan tersebut, dapat difahami bahwa secara teknis pelaksanaan, mekanisme penentuan calon terpilih akan menjadi lebih sederhana dan mudah ditentukan berdasarkan suara terbanyak.

Sistem penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak di samping dapat memberikan kemudahan bagi pemilih dalam menentukan pilihan, dan juga lebih adil bagi calon legislatif dalam menggunakan hak pilih dan hak dipilihnya. Dikatakan adil karena kemenangan seorang calon tidak lagi bergantung kepada partai politik, melainkan disebabkan faktor sejauh mana dan sebesar apa dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut.[880] Dengan demikian, Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 telah melanggar dua prinsip secara bersamaan, yaitu prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip keadilan yang dianut UUD 1945. Mahkamah Konstitusi juga menilai keberadaan Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 akan mengganggu kedaulatan rakyat dan keadilan. Jika ada dua caleg yang mendapatkan suara jauh ekstrem, terpaksa caleg yang mendapatkan suara terbanyak dikalahkan caleg yang mendapatkan suara, namun dengan nomor urut kecil.[881] Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi juga mengemukakan sebagai berikut:[882]

> Bahwa dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon

[879] *Ibid.*, hlm. 104.
[880] *Ibid.*, hlm. 104.
[881] *Suara Rakyat Dihormati*, Harian Kompas, Tanggal 24 Desember 2008, hlm. 15.
[882] Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008, *Op.cit.*, hlm. 105.

> terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.

Berdasarkan pendapat Mahkamah Konstitusi itu, sangat jelas dan tegas bahwa mekanisme penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut merupakan bentuk pemasungan terhadap hak-hak rakyat untuk menentukan siapa pilihannya. Hal semacam itu adalah inkonstitusional. Secara bersamaan mekanisme tersebut meniadakan pentingnya legitimasi calon terpilih yang inheren dalam mekanisme penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Wakil rakyat terpilih yang ditetapkan berdasarkan perolehan suara terbanyak memiliki legitimasi politik yang kuat. Hal yang mungkin tidak didapatkan dalam sistem penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 merupakan klimaks perdebatan tentang sistem pemilu yang akan diterapkan dalam memilih anggota legislatif. Putusan ini mengakhiri ketidakpuasan atas mekanime penetapan calon terpilih yang diintrodusir dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008. Putusan ini sekaligus menjadi purifikasi Undang-Undang No.10 Tahun 2008 yang dalam pembahasan dan penetapannya sarat dengan transaksi politik yang merugikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Berdasarkan hasil jajak pendapat Kompas pada tanggal 27-28 Januari 2009, 84,7% responden yang dimintai pendapatnya menyatakan setuju dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008.[883] Saldi Isra berpendapat bahwa dibatalkannya Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 akan menjadi kontribusi

[883] Jajak Pendapat Kompas, *Membebaskan Dukungan Politik Calon Wakil Rakyat*, Harian Kompas, 2 Februari 2009, hlm. 5.

penting bagi pertumbuhan demokrasi Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut telah berfungsi mengurangi determinasi partai politik dalam menentukan calon terpilih. Berkurangnya determinasi partai politik dalam penentuan calon terpilih sekaligus menggeser "*pendulum*" sistem pemilu dari sistem proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas menuju sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni.[884]

c. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan mekanisme penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 adalah inkonstitusional merupakan bentuk tafisr keliru pembuat undang-undang terhadap prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Menurut pembuat undang-undang, prinsip kedaulatan rakyat tidak akan terlanggar dengan diaturnya mekanisme penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut. Pembuat undang-undang sebagaimana telah diuraikan dalam bagian sebelumnya beralasan sistem pemilu tidak diatur dalam UUD 1945, sehingga penentuan sistem sepenuhnya akan menjadi kebijaksanaan pembuat undang-undang. Atas dasar itu pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui pemilu dilakukan dengan mekanisme penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut.

Pemahaman pembuat undang-undang yang seperti itu ternyata keliru. Pembuat undang-undang ternyata tidak konsistem menerapkan prinsip kedaulatan rakyat dalam undang-undang yang dibuatnya sendiri. Kekeliruan dan ketidakkonsistenan inilah sebagai persoalan utama yang memunculnya resistensi publik pada saat Undang-Undang No.10 Tahun 2008 diundangkan. Banyak pandangan publik yang menilai

[884] Penulis sarikan dari Perkulihan Politik Hukum di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang diampu oleh Prof. Dr. Saldi Isra, S.H, MPA.

undang-undang ini, khusunya mekanisme penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tidak demokratis dan tidak melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat.

Pandangan publik yang menilai ketentuan mengenai mekanisme penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut tidak demokratis dan tidak melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat ini disambut Mahkamah Konstitusi dengan arif. Atas pertimbangan cukup mendalam sebagaimana telah diuraikan, Mahkamah Konstitusi menyatakan mekanisme penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut yang diatur dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Dalam kaitannya dengan prinsip demokrasi prosedural yang dianut UUD 1945, tidak salah bila dikatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi sangat konsisten. Prinsip suara terbanyak yang menjadi salah satu prinsip demokrasi prosedural yang sebelumnya ditafsirkan macam-macam oleh pembuat undang-undang, dikembalikan Mahkamah Konstitusi kepada tafsir yang sesungguhnya. Penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Hal ini sesuai dengan semangat reformasi, yaitu mengembalikan sepenuhnya kedaulatan rakyat ke tangan rakyat dan mengurangi dominasi partai politik, sehingga calon terpilih betul-betul merasa dirinya sebagai wakil rakyat.[885]

Dari sisi pelaksanaan suara mayoritas, Putusan Mahkamah Konstitusi patut mendapatkan apresiasi tinggi. Setidaknya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menetapkan berdasarkan suara terbanyak telah "*memporakporandakan*" oligarkhi dan

[885] Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif), Op.cit.,* hlm. 157.

politik dinasti dalam partai politik, yang menjadi momok dan hambatan dalam pembenahan sistem kepartaian di negeri ini.[886] Dalam kaitannya dengan akuntabilitas wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan. Mekanisme penetapan calon terpilih dapat menjadi faktor terciptanya akuntabilitas wakil rakyat terpilih, namun sistem penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak hanyalah salah satu dari banyak faktor yang mempengaruhi kualitas wakil rakyat terpilih dan parlemen. Artinya Mahkamah Konstitusi telah membuka satu peluang untuk mendorong terbangunnya akuntabilitas wakil rakyat terpilih. Tentunya faktor-faktor lain di luar apa yang sudah ada mesti tetap harus dikejar demi terciptanya parlemen yang akuntabel. Syamsudin Haris mencatat setidaknya ada empat faktor lainnya yang berkontribusi terhadap peningkatan akuntabilitas wakil rakyat terpilih dan parlemen, yaitu:[887] *Pertama,* kualitas pemilih. Pengetahuan pemilih tentang sosok caleg turut menentukan kualitas hasil pilihan rakyat. *Kedua,* kualitas para caleg. Sudah menjadi rahasia umum bahwa proses seleksi caleg sebagian besar parpol masih buruk. Gabungan faktor popularitas, kemampuan finansial dan kedekatan *personal*/keluarga caleg dengan pengurus parpol masih mendominasi penentuan caleg. *Ketiga,* kualitas partai politik peserta pemilu. Dalam hal ini, kualitas kebanyakan partai politik masih rendah disebabkan hanya merayu rakyat untuk mendukungnya tanpa program politik yang bagus dan benar-benar menjanjikan perubahan nasib rakyat. *Keempat,* faktor teknis suara. Besar dan rumitnya surat suara menyebabkan pemilih tidak cukup waktu untuk menentukan pilihannya.

[886] J. Kristiadi, *Pemilu 2009, Menjanjikan tetapi Mencemaskan*, Harian Kompas, Tanggal 6 Januari 2009, hlm. 1.

[887] Syamsudin Haris, *Suara Terbanyak dan Kualitas Parlemen*, Harian Kompas, Tanggal 5 Januari 2009, hlm. 5.

Selain faktor-faktor tersebut, juga perlu dicermati faktor lain yang tidak kalah mempengaruhi terciptanya akuntabilitas wakil rakyat terpilih, yaitu luasnya daerah pemilihan dan tersedianya mekanisme bagi rakyat untuk mengevaluasi wakil rakyat terpilih. Salah satu bentuk metode evaluasi wakil rakyat adalah dengan menyedianya mekanisme *recall* oleh rakyat bila wakil rakyat terpilih melanggar sumpah dan janjinya sebagai wakil rakyat. Jadi, dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi sekarang tinggal bagaimana mekanisme penetapan calon terpilih yang diputuskan Mahkamah Konstitusi ini diikuti dengan faktor-faktor lainnya. Dari semua faktor yang disebutkan di atas, setidaknya faktor yang bisa diintervensi melalui perbaikan peraturan perundang-undangan tentang pemilu dan lembaga perwakilan adalah ketentuan mengenai daerah pemilihan dan mekanisme pertanggungjawaban wakil rakyat melalui perbaikan peraturan perundang-undangan tentang susunan dan kedudukan anggota legislatif. Hal ini sejalan dengan pendapat Yusril Ihza Mahendra dan Soewoto Mulyosudarmo, yang menyatakan: faktor yang menjadi kelemahan DPR dalam menjalankan fungsinya adalah faktor sistem kepartaian, sistem pemilu, mentalitas para anggota DPR dan peraturan perundang-undangan tentang DPR sendiri.[888] Ditambahkan Paimin Natipulu bahwa selain faktor sistem kepartaian, sistem pemilu, mentalitas para anggota DPR dan peraturan perundang-undangan tentang DPR, faktor yang juga menjadi kelemahan DPR dalam menjalankan kewenangan dan fungsinya adalah Aturan Tata Tertib (Tatib)

[888] Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia (Kompilas Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian),* (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm. 143; dan Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi,* (Malang: In Trans, 2004), hlm. 176.

lembaga perwakilan yang bisa mempengaruhi pelaksanaan fungsi dari lembaga perwakilan itu sendiri.[889]

13. Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pemilu Legislatif yang Mengarah ke Arah Demokrasi Substantif

Pemilu Tahun 2014, Indonesia akan menyelenggarakan Pemilu yang kesebelas sejak Indonesia merdeka atau Pemilu yang keempat sejak reformasi. Pemilu 2014 diharapkan lebih berkualitas baik penyelenggaraannya maupun hasilnya. Artinya, penyelenggaraan Pemilu 2014 dimaksudkan untuk menciptakan derajat kompetisi yang lebih sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, serta memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Selain itu, Pemilu 2014 diharapkan menghasilkan wakil rakyat yang berkualitas, aspiratif, dapat dipercaya dan dapat melaksanakan fungsi legislatif secara optimal.

Untuk mencipatakan Pemilu yang bebas dan adil, diperlukan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi (*electoral process*)[890] yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan Tentang Pemilu. Menurut IDEA, Peraturan Perundang-Undangan atau kerangka hukum pemilu harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, mudah dipahami, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis.[891] Undang-Undang No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD yang merupakan payung

---

[889] Paimin Natipulu, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR (Kajian di DPRD Provinsi DKI Jakarta)*, (Bandung: Alumni, 2005), hlm. 105.

[890] Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*, *Loc.cit.*

[891] Rencana Strategis Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia 2010-2014, Penulis unduh dari www.bawaslu.go.id, tanggal 13 November 2012, pukul 15:00 WIB.

hukum untuk Pemilu 2014, menegaskan bahwa Pemilihan Umum adalah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.[892] Sesuai dengan fungsinya sebagai sarana demokrasi, maka pelaksanaan Pemilu memerlukan landasan hukum agar dapat mencapai tujuan dalam memilih, baik wakil rakyat maupun wakil daerah. Pemilu sendiri merupakan wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Akan tetapi, sistem politik demokratis ciri khasnya terletak pada tatanan demokratis yang melandasi penguasa sehingga elemen-elemen demokrasi tidak saja menjadi norma bernegara tetapi secara empirik telah bekerja sesuai dengan koridor demokrasi,[893] inilah yang dimaksud sebagai demokrasi substantif.[894]

Diantara beberapa aturan kontroversial yang ada dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012 yang banyak diberikan media massa, sesungguhnya juga terdapat banyak langkah maju yang bisa dijadikan tumpuan dalam melakukan penataan pemilu Indonesia yang lebih baik. Inilah yang Penulis nilai bahwa Undang-Undang No.8 Tahun 2012 sudah mengarah pada demokrasi substantif. Ketentuan tersebut antara lain: ***Pertama***, Waktu penyelenggaraan yang lebih panjang, yaitu 22 bulan sebelum hari pemungutan suara memungkinkan penyelenggara pemilu untuk mempersiapkan segala

[892] Pasal 1 butir 1 Undang-Undang No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD.

[893] Sri Hastuti Puspitasari, *Mahkamah Konstitusi dan Penegakan Demokrasi Konstitusional, Loc.cit*.

[894] Lailani Sungkar, *Electoral Justice System dalam Bangunan Negara Hukum, Loc.cit*.

sesuatunya dengan lebih baik, terencana, dan terukur. ***Kedua,*** Kewajiban menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU sebagai salah satu persyaratan dalam pendaftaran untuk menjadi partai politik peserta pemilu, dapat dimaknai sebagai upaya dan komitmen lebih baik dalam mendorong akuntabilitas pengelolaan dana kampanye peserta pemilu.

Ketiga, Pengaturan yang lebih rinci dan jelas terkait dengan ketentuan pemutakhiran daftar pemilih. Aturan yang ada dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012 memberi waktu yang cukup panjang bagi KPU untuk memepersiapkan suatu daftar pemilih yang benar-benar valid. Tidak hanya karena adanya kepastian batasan waktu paling lambat data penduduk potensial pemilih (DP4) harus diserahkan pemerintah kepada KPU (sekurang-kurangnya 14 bulan sebelum hari pemungutan suara), namun juga karena dimungkinkannya KPU untuk menggunakan data pembanding dari data pemilih pada pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang terakhir, dalam memutakhirkan DP4 menjadi data pemilih. Kerangka waktu pemutakhiran daftar pemilih dalam Undang-Undang ini juga sudah dibuat secara sistematis dan detail bagi pelaksa pemilu di setiap tingkatan.

Keempat, Adanya penguatan jaminan atas hak konstitusional warga negara untuk memilih dalam pemilu (penegakkan hak pilih) melalui ketentuan yang mewajibkan KPU Provinsi melakukan pendaftaran dan memasukkan ke dalam daftar pemilih khusus terhadap warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih namun tidak memiliki identitas kependudukan dan/atau tidak terdaftar dalam daftar pemilih

sementara, daftar pemilih sementara hasil perbaikan, daftar pemilih tetap, atau daftar pemilih tambahan. Hal tersebut juga makin diperkuat dengan ketentuan boleh digunakannya paspor dan KTP sebagai prasayarat memilih. Pengaturan lebih lanjut dua hal di atas dalam Peraturan KPU harus disikapi secara tepat agar esensi yang diatur dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012 tidak diimplementasikan secara salah (atau sengaja disalahgunakan) dan multitafsir, sehingga ketentuan baru ini benar-benar mampu memberikan perlindungan terhadap hak pilih dan menegakkan hak pilih warga negara Indonesia.

Kelima, Meski tidak banyak bicara tentang perbaikan akses pemilu bagi penyandang disabilitas, ada kemajuan yang dimuat dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012, yaitu diubahnya prasyarat kelengkapan administrasi bagi bakal calon anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang sebelumnya berupa "*surat keterangan berbadan sehat jasmani dan rohani*" menjadi hanya berupa "*surat keterangan sehat jasmani dan rohani*" (tanpa menggunakan lagi kata "*badan*"). Perbaikan ketentuan setidaknya mengukuhkan keyakinan dan komitmen bahwa penyandang disabilitas juga tidak memiliki hambatan secara fisik untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Keenam, Pengaturan dan kategorisasi masalah hukum dan sengketa pemilu dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012 harus diakui telah dilakukan secara jauh lebih jelas, rinci, sistematis, dan terstruktur dibandingkan dengan Undang-Undang Pemilu yang lama (Undang-Undang No.10 Tahun 2008). Hal ini dibuktikan dengan adanya

kategorisasi yang lebih lengkap dan komprehensif mencakup berbagai masalah hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (meliputi pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, sengketa pemilu, tindak pidana pemilu, sengketa tata usaha pemilu, dan perselisihan hasil pemilu). Adanya pengaturan masalah hukum secara lebih rinci ini melahirkan harapan bahwa penegak hukum akan lebih mudah dalam melakukan pengawalan implementasi Undang-Undang Pemilu dan bisa menegakkan aturan dengan tepat dan efektif, tanpa ada lagi multitafsir ataupun saling lempar tanggung jawab antar aparat dari berbagai instansi penegak hukum pemilu. Sehingga bisa menumbuhkan harapan untuk penyelenggaraan pemilu 2014 yang mampu mewujudkan keadilan pemilu dan perlindungan hak elektoral warga negara Indonesia. Namun, yang perlu menjadi perhatian adalah pengaturan lebih lanjut berbagai ketentuan penanganan pelanggaran yang disyaratkan untuk diatur oleh Peraturan KPU maupun Peraturan Bawaslu haruslah dilakukan secara baik dan tepat. Sehingga pada akhirnya bisa mewujudkan semangat yang dibangun dalam Undang-Undang Pemilu yang baru ini untuk memastikan terlindunginya hak elektoral pemilih dan peserta pemilu tanpa kecuali. Bawaslu harus mampu membuat pengaturan penanganan sengketa pemilu yang handal, sehingga tidak semua Keputusan Bawaslu terkait sengketa verifikasi parpol dan daftar calon berujung di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) maupun di Mahkamah Agung. Bawaslu harus bisa membangun *case management system* yang terpercaya dan kredibel di mata masyarakat, pemantau, maupun peserta pemilu. Dan itu harus dikawal terus oleh seluruh pemangku kepentingan pemilu, khususnya organisasi masyarakat peduli pemilu.

Ketujuh, Kehadiran Majelis Khusus yang terdiri dari hakim khusus untuk menangani perkara tindak pidana pemilu dan sengketa tata usaha pemilu di pengadilan negeri maupun pengadilan tinggi tata usaha negara (dengan kualifikasi hakim yang lebih terukur dikaitkan dengan pemahaman kepemiluan) diharapkan mampu meningkatkan kinerja penanganan perkara pemilu yang memerlukan keahlian khusus dan juga dibatasi oleh sempitnya daluwarsa waktu penanganan (apabila dibandingkan dengan perkara tindak pidana umum lainnya).

Meski banyak harapan yang diberikan Undang-Undang No.8 Tahun 2012 untuk menuju pemilu demokratis dengan suatu sistem keadilan pemilu yang terpercaya, namum tetap saja beberapa pengaturan dalam Undang-Undang tersebut menyisakan catatan, kontroversi, dan bahkan bisa dikatakan sebagai menciptakan masalah baru. Kontroversi dan masalah tersebut antara lain: ***pertama,*** Ketentuan "*free ticket*" bagi partai politik yang lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dalam pemilu 2009, yang otomatis menjadi peserta pemilu 2014 (meliputi sembilan partai yang ada di DPR saat ini), sedangkan bagi partai yang tidak lolos *parliamentary threshold* pemilu 2009 harus mengikuti dan memenuhi sejumlah persyaratan menjadi peserta pemilu yang tidak mudah dan relatif berat (mulai dari prasyarat kepengurusan sampai dengan kemampuan kelembagaan untuk memiliki kantor tetap). Adanya aturan sangat merugikan partai politik yang tidak lolos *parliamentary threshold* pemilu 2009 maupun partai politik baru, karena menerapkan aturan yang diskriminatif bagi partai politik non parlemen. Sebab prasyarat bagi partai politik non parlemen untuk menjadi peserta sangat berat, yang belum tentu dengan prasyarat yang sama tersebut, partai yang

ada di parlemen saat ini bisa memenuhinya. Karena dianggap sangat merugikan partai politik yang tidak lolos *parliamentary threshold* pemilu 2009 dan memuat aturan yang diskrimantif, ketentuan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012[895] dimohonkan untuk diuji di Mahkamah Konstitusi oleh partai-partai politik non parlemen,[896] dan pada Tanggal 15 Agustus 2012, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012 yang dianggap ketentuan yang memberi *free ticket*" bagi partai politik yang lolos lolos *parliamentary threshold* dalam pemilu 2009, yang otomatis menjadi peserta pemilu 2014 bertentangan dengan UUD 1945.[897]

---

[895] Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012, berbunyi: "*Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya*".

[896] Permohonan Pengujian Undang-Undang No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Mahkamah Konstitusi diajukan oleh 17 partai politik, yaitu: Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Persatuan Nasional (PPN), Partai Merdeka, Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (PNBK Indonesia), Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai Sarikat Indonesia (PSI), Partai Kedaulatan, Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Kesatuan Demokrasi Indonesia (PKDI), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Republika Nusantara dan Partai Pemuda Indonesia (PPI). Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No.52/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD, hlm. 1-3.

[897] Amar Putusan Mahkamah Konstitusi No.52/PUU-X/2012, menyatakan:

1. Pasal 8 Ayat (1) dan Penjelasan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012 bertentangan dengan UUD 1945.
2. Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang No.8 Tahun 2012 sepanjang frasa "*yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru*" dan Penjelasan Pasal 8 Ayat (2) sepanjang frasa "*yang dimaksud dengan "partai politik baru" adalah partai politik yang belum pernah mengikuti Pemilu*" bertentangan dengan UUD 1945.
3. Pasal 17 Ayat (1) dan Penjelasan Pasal 17 Ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012 bertentangan dengan UUD 1945.
4. Pasal 208 Undang-Undang No.8 Tahun 2012 sepanjang frasa "*DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota*" bertentangan dengan UUD 1945.
5. Pasal 209 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang No.8 Tahun 2012 sepanjang frasa "*DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota*" bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa Pertimbangan Hukum dalam membatalkan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012, yaitu: Bahwa Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012, tidak memenuhi asas keadilan bagi partai politik lama karena pada saat verifikasi untuk menjadi peserta Pemilihan Umum Tahun 2009, semua persyaratan administrasi sudah dipenuhi oleh semua partai politik peserta Pemilihan Umum Tahun 2009, sehingga tidak tepat jika partai politik yang pada Pemilihan Umum Tahun 2009 telah dinyatakan memenuhi persyaratan, namun pada pemilihan umum berikutnya diwajibkan memenuhi syarat ambang batas perolehan suara, atau jika partai politik bersangkutan tidak memenuhi ambang batas, diwajibkan memenuhi persyaratan yang berbeda dengan partai politik peserta Pemilihan Umum Tahun 2009. Menurut Mahkamah Konstitusi, bahwa untuk mencapai perlakuan yang sama dan adil tersebut maka bagi seluruh partai politik peserta Pemilu Tahun 2014 harus mengikuti verifikasi. Selain itu syarat menjadi peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012 hanya diberlakukan kepada semua parpol yang akan mengikuti Pemilu Tahun 2014.[898]

Kedua, Penggunaan sistem proporsional terbuka dengan diikuti peningkatan jumlah batasan sumbangan dana kampanye dari non perseorangan (kelompok/badan usaha), namun tidak dimbangi dengan pengaturan pembatasan belanja kampanye bagi calon anggota DPR/DPRD maupun partai politik peserta pemilu. Padahal, belajar dari

[898] Mualimin Abdi, *Kewajiban Verifikasi Parpol Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.52/PUU-X/2012,* dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 9, No. 4-Desember 2012, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementrian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2012), hlm. 541-542.

sejarah pemilu Indonesia, perubahan sistem pemilu atau instrumen sistem pemilu, telah melipatgandakan biaya kampanye. Pada Pemilu 1999, sistem yang digunakan adalah sistem proporsional dengan stelsel daftar dan Pada Pemilu 2009 menggunakan sistem proporsional terbuka murni, telah menggandakan dana kampanye. Pada Pemilu 1999 kampanye hanya dilakukan oleh partai politik; sedangkan pada Pemilu 2009, selain partai politik, para calon anggota legislatif juga berkampanye. Akhirnya, kampanye di media massa elektronik, khususnya televisi, yang semakin mahal, juga berdampak langsung pada penambahan biaya kampanye. Biaya kampanye yang terus meningkat akhirnya menimbulkan ketimpangan atau ketidakadilan di kalangan partai politik peserta pemilu dan calon. Partai politik dan calon yang memiliki dana besar dapat memaksimalkan kampanyenya untuk merebut suara pemilih sedangkan partai politik dan calon yang memiliki dana pas-pasan terpaksa berkampanye apa adanya sehingga sulit merebut hati pemilih. Dengan dinaikkannya batasan jumlah maksimal sumbangan dari nonperseorangan (kelompok/badan usaha) dari Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar) menjadi Rp. 7.500.000.000,00 (tujuh koma lima milyar) diprediksi akan membuat uang kembali menjadi panglima dan aktor utama dalam pemilu 2014. Kompetisi akan menjadi sangat bebas dan tidak terkendali antar para pemilik modal. Potensi masifnya politik uang akan semakin sulit dibendung oleh aturan yang ada saat ini (apalagi tidak ada peningkatan kualitas aturan terkait dengan penindakan politik uang ini). Padahal pembatasan belanja kampanye diperlukan untuk menciptakan kesempatan yang sama diantara para partai politik peserta pemilu dalam berkompetisi memperebutkan suara pemilih. Itu artinya hasil pemilu tidak ditentukan oleh siapa yang memiliki dana paling

banyak, melainkan oleh kinerja dan kreativitas partai politik peserta pemilu dan calon dalam melakukan kampanye dengan menawarkan visi, misi, dan programnya.

Ketiga, Aturan tentang penanganan laporan pelanggaran oleh Bawaslu harus menjadi catatan tersendiri. Adanya ketentuan yang menyebutkan bahwa "*Laporan pelanggaran Pemilu disampaikan paling lama tujuh hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran pemilu*", adalah sangat rentan untuk disimpangi dan dimanipulasi. Sebab jika Bawaslu tidak menetapkan indikator yang jelas dan terukur untuk menilai "*tujuh hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya*", maka ketentuan tersebut bisa jadi akan diperlakukan secara sangat personal oleh pelapor. Jika Bawaslu tidak jeli, bisa saja waktu kejadian suatu pelanggaran dimanipulasi, diubah, atau diatur sedemikian rupa berdasarkan kepentingan politik seseorang atau sekelompok orang yang tidak bertanggung jawab. Jangka waktu pelaporan harusnya diatur secara limitatif dengan penambahan aturan tertentu mengingat tidak semua tindak pidana dapat diketahui setelah dilakukan dan ada tindak pidana yang dapat diketahui pada saat dilakukan, agar tidak berpotensi manipulasi atas fakta materiil. Selain itu, jangka waktu yang terbatas yang dimiliki oleh pengawas pemilu, maksimal lima hari untuk mengkaji, membuktikan kebenaran, dan menindaklanjuti suatu laporan pelanggaran pemilu, pada pemilu 2009 terbukti menjadi salah satu faktor penghambat utama dalam optimalisasi penanganan laporan pelanggaran oleh pengawas pemilu. Hal itu lalu berdampak pada tidak tertanganinya laporan pelanggaran yang masuk, bahkan banyak diantaranya yang dihentikan begitu saja di tengah jalan. Jika hal ini tidak direspon oleh Bawaslu dengan *standard operating procedure* penanganan pelanggaran yang pas dan tepat

dikhawatirkan masalah-masalah pada pemilu 2009 akan muncul kembali pada pemilu 2014. Tetap diadopsinya ketentuan lama yang berbunyi "*Putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana Pemilu yang menurut Undang-Undang ini dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional*" dalam Pasal 265 ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012, dikhawatirkan kembali akan menjadi alat atau justifikasi untuk menghentikan berbagai penanganan kasus. Padahal keadilan pemilu tidak boleh dihapus hanya karena ingin memastikan semua perselisihan hasil pemilu yang masuk ke Mahkamah Konstitusi bukanlah kasus yang mengandung unsur tindak pidana pemilu. Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi harus berkoordinasi bahwa keadilan pemilu tidak akan hilang begitu saja melalu penghentian kasus-kasus pidana yang sedang ditangani hanya karena adanya ketentuan Undang-Undang Pemilu yang mengatur seperti itu.[899]

C. Konsep Pemilihan mum Legislatif yang Demokratis dalam Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif yang akan datang

Sesuai dengan rumusan masalah yang ketiga, Penulis dalam sub bab ini akan memberikan konsep mengenai pemilihan umum yang demokratis yang akan diterapkan di masa depan. Konsep sendiri menurut Soetanto Soephiadhy, erat kaitannya dengan

[899] Pada Pemilu 2009 ketentuan tersebut menyebabkan banyak kasus tindak pidana pemilu yang dinyatakan kadaluwarsa karena masuk jangka waktu lama lima hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional, sehingga berdasarkan Pasal 257 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008, penanganannya seakan-akan menjadi *legitimate* untuk dihentikan.

politik hukum/*ius constituendum*.[900] Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk (hukum yang diharapkan/*ius constituendum*). Bernard L. Tanya menyebutkan bahwa politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Politik hukum berbicara tentang "*apa yang seharusnya*" yang tidak selamanya identik dengan "*apa yang ada*". Politik hukum tidak bersikap pasif terhadap "*apa yang ada*" melainkan aktif mencari "*apa yang seharusnya*". Dengan kata lain, politik hukum tidak boleh terikat pada "*apa yang ada*" namun harus mencari jalan keluar kepada "*apa yang seharusnya*".[901] Tujuan politik hukum ini mengarah pada tiga hal, yakni: memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum.[902]

Dalam pendekatan ilmu hukum yang dikenal secara umum, terdapat dua jenis hukum. *Pertama, ius constitutum* yang artinya hukum yang berlaku saat ini atau hukum yang telah ditetapkan.[903] Sedangkan *kedua*, adalah kebalikannya, *ius constituendum* yang berarti hukum yang dicita-citakan atau yang diangan-angankan.[904] *Ius Constituendum* dapat menjadi *Ius Constitutum* dan *Ius Constitutum* dapat diganti *Ius Contituendum* baru yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang senantiasa

---

[900] Soetanto Soephiady, *Undang-Undang Dasar 45: Kekosongan Politik Hukum Makro*, (Yogyakarta, Kepel Press, 2004), hlm. 25.

[901] Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, (Yogyakarta: GENTA Publishing, 2011), hlm, 3.

[902] Tujuan politik hukum, sama dengan hukum pada umumnya, yaitu: keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum. Lihat Otje Salman Soemadiningrat, *Filsafat Hukum: Perkembangan dan Dinamika Masalah*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2009), hlm. 94-95. Lihat juga Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Prestasi Pustaka Karya, 2006), hlm, 32-33.

[903] Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interprestasi Undang-Undang (Legisprudence), Volume I Pemahaman Awal*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 181.

[904] Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, (Yogyakarta: GENTA Publishing, 2010), hlm. 3.

berkembang. Perwujudan *ius constituendum* mencakup tiga hal: Perombakan hukum lama menjadi hukum baru; Perubahan-perubahan hukum terhadap hukum yang berlaku; dan Pembentukan hukum[905] untuk menyesuaikan dengan perubahan masyarakat.[906]

Perombakan hukum lama menjadi hukum baru dalam konteks Indonesia terjadi di masa-masa awal kemerdekaan, ketika rakyat Indonesia menghendaki dirombaknya tatanan hukum warisan kolonial dengan hukum baru yang sesuai dengan tujuan kemerdekaan. Sedangkan perubahan hukum terhadap hukum yang berlaku dilaksanakan melalui proses peninjauan secara terus menerus atas norma hukum positif yang berlaku agar dapat sesuai dengan kebutuhan hukum. Adapun pembentukan hukum dilaksanakan melalui proses pembuatan produk peraturan perundang-undangan yang diperlukan kehadirannya sesuai dengan perkembangan masyarakat. Melalui cara kerja semacam ini, maka akan selalu terjadi proses hukum dari tata hukum yang sekarang *(ius constitutum)* berjalan menuju ke arah tata hukum yang akan datang *(ius constituendum).* Moempoeni Moelatiningsih Maemoenah menyebutkan bahwa proses mendorong *ius constitutum* menuju ke arah *ius constituendum* harus dilakukan tidak secara sepotong-sepotong tetapi secara holistik, meliputi baik pranata, lembaganya, maupun pelaksanannya.[907]

1. Sistem Pemilihan Umum

---

[905] Penulis sarikan dari Perkuliahan Sosiologi Hukum di Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang diampu oleh Prof. Jawahir Thontowi, S.H, Ph.D.

[906] Adi Sulistyono, *Reformasi Hukum Ekonomi Indonesia*, (Surakarta: LPP UNS dan UNS Press, 2008), hlm. 69.

[907] Moempoeni Moelatiningsih Maemoenah, *Implementasi Azaz-Azaz Hukum Tata Negara Menuju Perwujudan Ius Constituendum di Indonesia,* Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara FH UNDIP, Semarang, Tanggal 16 Desember 2003, hlm. 28.

Dalam proses pembahasan Undang-Undang Pemilihan Umum Tahun 2002, suara yang ingin diterapkannya sistem distrik sangat banyak. Namun, apabila suara itu kembali disuarakan untuk saat ini, belum tentu sistem distrik murni tersebut tepat bagi Indonesia karena sistem kepartaian tergolong masih sangat lemah.[908] Oleh karena itu, bagian ini akan mencoba mengupas sistem pemilu yang kira-kira lebih tepat diterapkan di Indonesia. Dipilihnya Sistem Proporsional Terbuka Murni oleh Penulis karena lebih dekat dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1945. Selain itu, agar Pemilihan Umum menjadi lebih dekat dan bermanfaat bagi rakyat, maka secara teknis pelaksanaan, pembenahan sistem pemilihan umum mesti diarahkan menjadi sistem pemilu yang sederhana secara administratif, murah secara pembiayaan dan mengarah pada demokrasi substantif.

Sistem Proporsional Terbuka Murni diterapkan pada Pemilu 2009 berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Terhadap UUD 1945, tanggal 19 Desember 2008. Sistem pemilu ini pun diakomodir dalam Undang-Undang Pemilu yang baru (Undang-Undang No.8 Tahun 2012) yang merupakan payung hukum untuk Pemilu 2014. Untuk aspek representasi, sistem ini cukup bagus dalam menerjemahkan suara ke dalam kursi sehingga mengatasi disproporsionalitas dalam pemilu.[909] Sistem ini juga dapat mendorong terciptanya efektifitas pengambilan keputusan di lembaga perwakilan dengan adanya pelembagaan *parliamentary threshold.* Sistem ini juga dapat

[908] Refly Harun, *Memilih Sistem Pemilu Dalam Periode Transisi, Op.cit.,* hlm. 104.
[909] *Ibid.,* hlm. 102.

menghormati hak setiap orang untuk mendirikan partai politik dan ikut dalam pemilihan umum, sekalipun tidak selalu akan mendapatkan kursi di lembaga perwakilan rakyat.

Namun sistem ini belum dapat menjamin terciptanya akuntabilitas wakil rakyat terpilih disebabkan lemahnya hubungan antara wakil rakyat terpilih dan konstituen yang mereka wakili. Padahal dalam konteks Indonesia, problem pertanggungjawaban (akuntabilitas) sebenarnya lebih mengemuka, terbukti dengan diadilinya beberapa orang anggota DPR karena dugaan suap.[910] Suara-suara masyarakat yang biasa terlontar seperti "*wakil rakyat hanya ingat rakyat pada saat pemilu, setelah terpilih mereka tidak ingat lagi*", menunjukkan bahwa hubungan antara wakil rakyat dan pemilih sangat renggang. Sehingga pertanggungjawaban wakil rakyat terpilih pun menjadi lemah. Sekalipun penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, namun variabel-variabel lain yang dapat mendorong adanya akuntabilitas wakil rakyat terpilih belum dimiliki.

Selain itu, sistem ini juga belum mampu mendorong terciptanya efektifitas pemerintahan, karena partai pendukung pemerintah merupakan partai minoritas di DPR. Pemerintah didukung oleh partai koalisi yang rapuh sehingga Presiden selaku kepala pemerintahan akan sulit mengendalikan DPR. Arbi Sanit berpendapat pemerintahan yang kuat dan efisien hanya dapat diwujudkan dengan dwi partai. Dwi partai yang dimaksudnya berupa partai dengan ideologi nasionalis dan Islam. Secara lebih teknis,

[910] *Ibid.,* hlm. 105.

Syamsul Maarif menyatakan bahwa pemerintahan yang kuat dan efisien harus didukung 50 persen lebih anggota parlemen.[911]

Secara teknis pelaksanaan, sistem yang diterapkan pada Pemilu 2009 dan 2014 ini sangat rumit. Ini dapat dilihat pada administrasi kepemiluan yang digunakan. Karena terlalu rumit, administrasi kepemiluan pemilu 2009 mengalami banyak masalah. Salah satunya, administrasi daftar pemilih tetap (DPT) yang buruk berujung dengan gugatan atas keabsahan pemilu 2009.[912] Bahkan akibat buruknya DPT membuat sejumlah pihak mendesak agar Komisioner-Komisioner KPU mundur dari jabatannya.[913] Bahkan, Valina Singka Subekti menilai KPU gagal menghadirkan Pemilu yang berkualitas sehingga Pemilu legislatif 2009 dinilai sebagai pemilu terburuk sejak era reformasi.[914]

Berbagai catatan atas pelaksanaan Pemilu 2009 dengan menggunakan sistem proporsional terbuka murni di atas tidak serta merta harus diartikan bahwa sistem proporsional terbuka murni tidak tepat untuk digunakan pada pemilu mendatang. Mesti disadari, *pertama*, sistem ini bukanlah sistem yang lahir sejak awal melalui Undang-Undang Pemilu, tetapi lahir melalui Putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga pelaksanaannya pada pemilu 2009 tidak maksimal. *Kedua*, berdasarkan pengalaman pemilu 2009, sistem proporsional terbuka murni masih mungkin diterapkan pada pemilu

---

[911] *Pemerintah Tidak Pernah Kuat dan Efisien*, Harian Kompas, 18 Maret 2009, hlm. 2.

[912] Buruknya pelaksanaan pemilu disikapi oleh Partai Politik dan Tokoh Masyarakat dengan mengeluarkan pernyataan sikap terhadap pelaksanaan pemilu legislatif 2009. Dalam pernyataan sikap tersebut, KPU dinilai tidak netral dan menyatakan bahwa pelaksanaan pemilu 2009 adalah pemilu terburuk sejak reformasi. Pelaksanaan pemilu diwarnai banyak kecurangan dan kesalahan administratif serta substantif yang sistemik sehingga mengakibatkan buruknya kualitas pemilu. Lihat *Pemerintah dan KPU Digugat*, Harian Kompas, 11 April 2009, hlm. 2.

[913] *Kisruh DPT, Siapa Bertanggung Jawab?*, Harian Kompas, 16 April 2009, hlm. 4.

[914] Valina Singka, *Pelajaran Pemilu Legislatif Menuju Pemilu Presiden,* Harian Kompas, 25 Mei 2009, hlm. 8.

berikutnya dengan perbaikan-perbaikan atas kelemahan yang dikandungnya. Khususnya mengenai akuntabilitas wakil rakyat terpilih dan administrasi kepemiluan yang rumit.

Mengingat sistem pemilu ini merupakan sistem yang dianut oleh Undang-Undang No.8 Tahun 2012, Penulis melihat perlu dilakukan pembenahan, diantaranya: ***pertama,*** penyelesaian permasalahan daftar pemilih tetap (DPT), karena dalam pelaksanaan pemilu hingga substansi sengketa pemilu di Mahkamah Konstitusi adalah tentang DPT,[915] tentu saja daftar acuan KPU dalam menetapkan DPT adalah data kependudukan dari Dirjen Kependudukan dan Catatan Sipil Kementrian Dalam Negeri. Wujud pemilu yang demokratis adalah penyelenggara pemilu yang independen, termasuk data yang diperoleh harus berdasarkan pendataan independen tanpa ada campur tangan pemerintah dalam pendataannya. Dengan demikian, penambahan kewenangan KPU dalam melakukan pendataan DPT secara independen menjadi urgensi untuk dilaksanakan demi terwujudnya pemilu yang demokratis. Penulis perlu memberi apresiasi DPR karena mengakomodir Amar Putusan Mahkamah Konstitusi No.102/PUU-VII/2009, yang dimohonkan oleh Refly Harun dan Maheswara Prabandono pada Pemilu 2009 lalu.[916] Dalam ketentuan Pasal 150 Undang-Undang

[915] Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konpress, 2012), hlm. 3-8.

[916] Menurut Sudjito, Putusan Mahkamah Konstitusi No.102/PUU-VII/2009 merupakan Putusan progresif yang menyelamatkan bangsa dari kegagalan pemilu. Lihat Sudjito, *Hukum Progresif Untuk Mewujudkan Keadilan Substantif dalam Bingkai Nilai-Nilai Pancasila*, (Pusat Studi Pancasila UGM, 2012), hlm. 44.

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi No.102/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Terhadap UUD 1945, hlm. 19-20. Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 adalah konstitusional sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara sebagai berikut:

1. Selain Warga Negara Indonesia yang terdaftar dalam DPT, Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukan Kartu Tanda

No.8 Tahun 2012 diatur ketentuan tentang pemilih yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap atau daftar pemilih tambahan dapat menggunakan kartu tanda penduduk atau paspor. Penulis berharap dengan adanya ketentuan Pasal 150 Undang-Undang No.8 Tahun 2012 tidak ada lagi suara yang terbuang dalam pemilu dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mensukseskan pemilu. Mengingat hak untuk memilih merupakan hak asasi manusia yang dijamin konstitusi sekaligus pilar dari konstitusionalisme, selain demokrasi dan negara hukum.[917]

Kedua, Peninjauan dan penataan daerah pemilihan. Pipit R. Kartawidjaja mencatat terdapat tiga belas daerah pemilihan pada pemilihan umum 2004 yang digunakan kembali pada pemilihan umum 2009. Tiga belas daerah pemilihan tersebut tidak memenuhi kriteria dua sampai dengan dua belas kursi.[918] Di samping itu perlu diingat lagi bahwa setelah pelaksanaan Pemilu 2004, salah satu evaluasi terhadap daerah pemilihan yang dilontarkan banyak orang adalah masalah daerah pemilihan yang menjadi kewenangan KPU. Dimana masalah daerah pemilihan seharusnya diatur dalam undang-undang. Menanggapi evaluasi tersebut, pengaturan daerah pemilihan

---

Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri;

2. Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya;
3. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya;
4. Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat;
5. Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS Luar Negeri setempat.

[917] Adnan Buyung Nasutiuon, *Bantuan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. 166.

[918] Pipit R. Kartawidjaja, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, (Jakarta: ELSAM, 2003), hlm. 101.

dimasukkan menjadi materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 dan Undang-Undang No.8 Tahun 2012. Dimana Undang-Undang No.10 Tahun 2008 mengatur bahwa daerah pemilihan yang digunakan pada Pemilu 2004 ditetapkan sebagai daerah pemilihan untuk Pemilu 2009 dan Pemilu 2014.

Sekalipun daerah pemilihan telah diatur dalam undang-undang, namun persoalan pokok yang dikandung daerah pemilihan belum terselesaikan. Efek domino dari luasnya daerah pemilihan terhadap pertanggungjawaban oleh wakil rakyat terpilih menjadi masalah pasca pemilu 2009. Daerah pemilihan yang luas dengan jumlah wakil rakyat yang terbilang banyak menjadi faktor sulitnya meminta pertanggungjawaban seorang wakil rakyat. Selain itu, ikatan seorang wakil rakyat terhadap pemilihnya pun menjadi berkurang disebabkan wakil rakyat berfikir bahwa dia tidak sendiri, tetapi masih ada orang lain. Oleh karena penggunaan sistem pemilu sangat tergantung pada keberadaan daerah pemilihan, maka sudah semestinya daerah pemilihan ditata kembali.

Selain itu, penataan daerah pemilihan pada Pemilu 2009 mengalami persoalan serius. Berdasarkan hasil evaluasi integritas pemilu 2009 yang dilakukan Kemitraan menunjukkan daerah pemilihan pada Pemilu 2009 sangat buruk. Hal ini disebabkan daerah pemilihan yang ditata pada Pemilu 2009 bertentangan dengan prinsip sebagai kesatuan wilayah, seperti daerah pemilihan yang satu melompati daerah pemilihan yang lain sebagaimana yang terjadi di Daerah Pemilihan Jawa Barat II. Seiring dengan itu, Didik Supiyanto berpendapat bahwa dalam menata daerah pemilihan, maka daerah

pemilihan untuk pemilu mesti diperkecil.[919] Diperkecilnya daerah pemilihan akan dapat memudahkan pemilih dalam menentukan pilihannya. Di samping itu, hal yang lebih penting lagi dengan lebih kecilnya daerah pemilihan akan membuka ruang terlaksananya prinsip akuntabilitas antara wakil rakyat terpilih dengan konstituennya. Selain itu kecilnya daerah pemilihan akan dapat membantu mewujudkan sistem multi partai sederhana.[920]

Kecilnya daerah pemilihan akan berdampak positif terhadap pembenahan administrasi kepemiluan. Daerah pemilihan yang kecil akan berdampak terhadap format surat suara yang lebih kecil. Semakin lengkap lagi apabila daerah pemilihan diperkecil diiringi dengan pengurangan persentase calon yang diajukan partai politik untuk masing-masing daerah pemilihan. Apabila berdasarkan Undang-Undang No.10 Tahun 2008, partai politik dapat mengajukan sampai 120% dari jumlah kursi masing-masing daerah pemilihan, maka ke depannya partai politik diperbolehkan mengajukan 50-75% dari total kursi masing-masing daerah pemilihan.

Ketiga, Menyediakan Mekanisme *Recall* Oleh Rakyat.[921] Lemahnya akuntabilitas wakil rakyat terpilih tidak terlepas dari ketiadaan mekanisme kontrol yang lebih ketat oleh rakyat terhadap wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan. Ketiadaan mekanisme kontrol disebabkan tidak terbangunnya ikatan institusional antara anggota

---

[919] *Sistem Perlu Tata Ulang*, Harian Kompas, 14 November 2009.
[920] Rozali Abdullah, *Op.cit.*, hlm. 155.
[921] Menurut Haris Munandar, Mekanisme *Recall* Oleh Rakyat adalah peristiwa penarikan seorang atau beberapa orang wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan (melalui proses pemilu) oleh rakyat pemilihnya. Lihat Haris Munandar (Ed), *Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Gramedia, 1994), hlm. 128.

DPR dengan pemilih pasca pemilu. Apabila prinsip akuntabilitas akan diperkuat, maka ikatan instutisional tersebut semestinya disediakan, yaitu melalui mekanisme pemberhentian anggota legislatif atas usul rakyat atau *recall*.

Melalui mekanisme *recall*,[922] pemilih yang tidak puas terhadap wakilnya diberikan hak untuk mengusulkan agar wakilnya diberhentikan dan diganti dengan wakil lain menurut kehendak rakyat. *Recall* merupakan mekanisme politis yang disediakan bagi masyarakat pemilih untuk menghukum anggota DPR yang abai dan lalai terhadap mereka.[923] Philipina merupakan salah satu negara yang memberikan hak *recall* bagi masyarakat. Dalam pelaksanaan *recall* di Philipina, seorang anggota legislatif dapat di *recall* apabila didukung oleh 25 persen pemilih.[924] Sementara Indonesia yang digolongkan sebagai negara demokrasi baru yang terbesar di dunia,[925] sistem demokrasinya belum menyediakan mekanisme demikian dalam peraturan perundang-undangan terkait. Usul pemberhentian anggota legislatif sepenuhnya ada pada partai politik (fraksi).[926] Bila merujuk pada ketentuan Pasal 213 Undang-Undang No.27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terbukti bahwa rakyat tidak punya ruang untuk mengusulkan pemberhentian seorang anggota

[922] Dalam kamus ilmu politik, *recall* adalah hak untuk mengganti anggota DPR oleh induk organisasinya. Lihat BN. Marbun, *Kamus Politik*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1996), hlm. 43.

[923] T. A. Legowo, *Pradoks DPR 2009-2014*, Harian Kompas, 11 Mei 2009, hlm. 6.

[924] Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, *Op.cit.*, hlm. 13.

[925] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 15.

[926] Mh Isnaeni, *MPR-DPR Sebagai Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Yayasan Idayu, 1982), hlm. 57-58.

legislatif. Sebab tidak ditemukan satu ketentuan pun dalam Pasal tersebut yang menyediakan ruang bagi rakyat pemilih untuk mengusulkan pemberhentian anggota DPR. Usul pemberhentian anggota legislatif hanya dimiliki oleh partai politik. Hal ini menjadi salah satu penyebab oligarkhi partai politik tidak dapat ditembus. Melalui mekanisme ini, tidak dapat disesalkan bila seorang wakil rakyat terpilih lebih loyal kepada partai dibandingkan kepentingan rakyat yang memilihnya. Persoalan ini yang akhirnya berdampak terhadap lemahnya pertanggungjawaban anggota legislatif terhadap pemilihnya. Di samping alasan akuntabilitas wakil rakyat terpilih, perlunya disediakan mekanisme usulan *recall* oleh rakyat juga dalam rangka menjaga konsistensi penerapan prinsip kedaulatan rakyat. Apabila rakyat sebagai pemegang kedaulatan berhak memilih siapa wakilnya, maka semestinya pemilih juga punya hak untuk memberhentikan atau setidak-tidaknya mengusulkan pemberhentian seorang anggota legislatif apabila mereka tidak lagi puas dengan kinerjanya.

Perlunya disediakan mekanisme ini untuk menjaga sekaligus mengawasi partai politik agar dalam mencalonkan seorang wakil rakyat menempatkan orang-orang yang kredibel dan dipercaya rakyat sebagai orang yang dapat memperjuangkan suara mereka. Pada saat bersamaan, mekanisme ini juga dalam rangka mengawasi seorang anggota legislatif untuk selalu bertindak dalam koridor yang dikehendaki rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Selain itu, Thomas A. Legowo berpendapat mekanisme *recall* juga akan memantulkan dua kemajuan demokrasi. *Pertama,* membantu partai mengurangi derajat

oligarkhi, yang berarti mendorong demokratisasi internal partai. *Kedua,* mendorong masyarakat makin peduli pada kinerja perwakilan politik oleh partai dan anggota DPR, yang berarti meningkatkan partisipasi rakyat di luar masa pemilu.[927]

Secara teknis pelaksanaan, seorang anggota legislatif dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh rakyat yang berada di suatu daerah pemilihannya. Pengusulan tersebut dapat dilakukan melalui pengajuan petisi rakyat atau bentuk lain. Petisi tersebut diajukan kepada pimpinan lembaga perwakilan rakyat dan kepada partai politik yang mengusung anggota legislatif. Apabila petisi diajukan kepada pimpinan lembaga perwakilan, maka anggota legislatif yang bersangkutan mesti diproses melalui Badan Kehormatan Lembaga Perwakilan untuk diperiksa atas masalah yang diajukan rakyat dalam petisi dan selanjutnya melakukan proses pemberhentian terhadap anggota legislatif yang bersangkutan. Apabila petisi diajukan kepada partai politik yang mengajukan anggota legislatif yang bersangkutan, maka pimpinan partai politik sesuai tingkatannya menindaklanjuti petisi dengan mengusulkan pemberhentian anggota legislatif tersebut kepada pimpinan lembaga perwakilan. Selain menyediakan mekanisme *recall* oleh rakyat, juga mesti disediakan mekanisme untuk menjaga agar seorang anggota legislatif tidak diberhentikan secara sewenang-wenang oleh partai politik yang mengusulkannya. Rakyat pemilih di suatu daerah pemilihan mesti diberikan kesempatan untuk menyatakan keberatan atas pemberhentian seorang anggota legislatif oleh partai politik apabila pemberhentian tersebut dilakukan secara sewenang-

[927] Thomas A. Legowo, *Pradoks DPR 2009-2014*, *Loc.cit.*

wenang terhadap wakil rakyat yang dianggap loyal terhadap kepentingan rakyat yang diwakilinya.

2. Independensi Penyelenggara Pemilihan Umum

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) merumuskan beberapa masalah penting yang harus diperhatikan pada saat pembentukan lembaga penyelenggara pemilu, yaitu: *pertama*, struktur. Undang-Undang pemilu harus menetapkan lembaga penyelenggara tingkat pusat atau nasional dengan wewenang dan tanggungjawab eksklusif terhadap lembaga yang lebih rendah. Lembaga penyelenggara Pemilu yang lebih rendah harus ada di setiap negara bagian atau provinsi, atau setiap daerah pemilihan, tergantung pada banyaknya unit pemilu dan tingkat komunikasi. Pembentukan lembaga penyelenggara pemilu di tingkat bawah tergantung pada sistem pemilihan dan faktor-faktor geografis. Tingkat paling rendah dari struktur penyelenggara Pemilu adalah tempat pemungutan suara (TPS) atau *poll station*, tempat pemberian suara yang sebenarnya terjadi. Undang-undang harus mendefinisikan hubungan-hubungan antarlembaga penyelenggara Pemilu, dari pusat sampai tempat pemungutan suara, serta hubungan antara semua lembaga dan badan eksekutif yang berwenang.[928]

Kedua, Wewenang dan Tanggung Jawab. Undang-Undang yang mengatur penyelenggara Pemilu harus secara jelas mendefinisikan tentang wewenang dan tanggungjawab lembaga penyelenggara Pemilu di setiap tingkatan. Terkait dengan hal

[928] Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Kerja Sama antara Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dan USAID, 2007), hlm. 24-25.

ini, beberapa pertanyaan perlu mendapat perhatian: a). bagaimana lembaga penyelenggara Pemilu didirikan?; b). bagaimana setiap lembaga penyelenggara Pemilu melakukan usahanya?; c). berapa persyaratan *quorum* untuk setiap lembaga penyelenggara Pemilu dalam membuat keputusan-keputusan penting?; d). bagaimana aturan-aturan pemberian suara dalam rangka mengambil keputusan?; e). bagaimana keputusan-keputusan lembaga penyelenggara Pemilu dipublikasikan?; dan f). bagaimana menciptakan prosedur yang pasti dan transparan untuk menjalankan tugas-tugas agar pekerjaan penyelenggaran Pemilu dapat dilakukan dengan lancar?.[929]

Ketiga, Komposisi dan Kualifikasi. Kaum profesional yang mengetahui kerangka kerja pemilu sebaiknya ditunjuk untuk mengurus pemilu. Ketentuan umum mengharuskan sekurang-kurangnya beberapa anggota lembaga penyelenggara Pemilu pada setiap tingkatan memiliki latar belakang bidang hukum. Hal ini wajar, tetapi dapat menimbulkan masalah terhadap lembaga penyelenggara yang lebih rendah. Ketentuan yang mengharuskan keanggotaan lembaga penyelenggara pemilu berasal dari perwakilan partai politik atau hakim yang pada akhirnya ditunjuk oleh partai politik yang berkuasa, jelas-jelas akan memberikan dampak bagi independensi dan netralitas lembaga penyelenggara pemilu. Umumnya, orang-orang yang dipercaya masyarakat, seperti para tokoh masyarakat madani, mantan hakim, atau akademisi, lebih sesuai untuk ditunjuk menjadi anggota lembaga penyelenggara Pemilu. Undang-Undang

[929] *Ibid.,* hlm. 25.

penyelenggara Pemilu perlu menentukan batas minimal dan maksimal seseorang bisa menjadi anggota lembaga penyelenggara pemilu.[930]

Keempat, Masa Jabatan, Lembaga penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang berkelanjutan, bukan hanya bekerja pada suatu jangka waktu tertentu saja. Apabila diperlukan untuk memelihara daftar pemilih, undang-undang mesti menetapkan lembaga tersebut bekerja secara terus-menerus atau secara berkala untuk memperbaiki atau memperbarui daftar pemilih tersebut. Namun, sangat wajar apabila lembaga penyelenggara pemilu yang lebih rendah hanya bekerja pada jangka waktu tertentu, dibentuk sebelum pemilu berlangsung dan dibubarkan setelah hasil pemilu diumumkan. Undang-Undang perlu mengatur bahwa masa jabatan anggota bersifat bergilir untuk menjamin kontinuitas pekerjaan. Juga harus dirinci dasar dan proses pencopotan anggota untuk melindungi anggota dari pencopotan yang sewenang-wenang dan untuk memberikan kekebalan hukum berkaitan dengan pelaksanaan tugastugasnya. Undang-Undang perlu memperjelas hak setiap anggota lembaga penyelenggara, termasuk hak menerima pemberitahuan rapat, hak mengakses semua dokumen pemilu, dan hak mendapatkan gaji yang layak.[931]

Kelima, Pembiayaan. Undang-undang perlu mempertegas ketentuan-ketentuan tentang pendanaan bagi kegiatan lembaga penyelenggara pemilu. Berikut adalah beberapa metode pendanaan kegiatan pemilu: a). anggaran dialokasikan kepada lembaga penyelenggara pemilu melalui instansi pemerintah; b). anggaran secara langsung diputuskan oleh parlemen tanpa campur tangan pemerintah; c). disediakan

[930] *Ibid.,* hlm. 25-26.
[931] *Ibid.,* hlm. 26.

uang muka dengan beberapa persyaratan; segera setelah lembaga penyelenggara pemilu melakukan kegiatan pemilu dan menghabiskan uang itu, laporan yang telah diaudit disampaikan ke parlemen untuk mendapatkan persetujuan; d). lembaga penyelenggara pemilu memiliki akses langsung dan bebas terhadap kas negara untuk pendanaan pemilu dan mempertanggungjawabkannya kepada parlemen setelah pemilu usai.[932]

Keenam, Tugas dan Fungsi. Undang-undang harus secara jelas menetapkan tugas dan fungsi lembaga penyelenggara pemilu. Tugas dan fungsi ini mencakup beberapa hal berikut: a). memastikan bahwa para pejabat dan staff yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu dilatih dengan baik serta bertindak adil dan independen dari setiap kepentingan politik; b). memastikan bahwa prosedur pemberian suara telah dibuat dan disosialisasikan kepada masyarakat pemilih; c). memastikan bahwa para pemilih diberitahu dan dididik tentang proses pemilihan, partai politik yang bertarung dan calon-calonnya; d). memastikan pendaftaran pemilih dan memperbarui daftar pemilih; c). memastikan kerahasiaan pemilih; d). memastikan integritas kertas suara melalui langkah-langkah tertentu untuk mencegah pemberian suara yang tidak sah; dan e). memastikan integritas proses penghitungan suara yang transpran, membuat tabulasi dan menjumlahkan suara. Dalam beberapa kasus, tugas dan fungsi lembaga penyelenggara pemilu dapat meliputi: mengesahkan hasil akhir pemilu, menetapkan batasan-batasan pemilu, memantau dan mengawasi dana kampanye, memberikan saran kepada pemerintah dan parlemen serta hubungan internasional. Sementara itu, selama melaksanakan kegiatan pemilu, lembaga penyelenggara pemilu dituntut bertindak

[932] *Ibid.,* hlm. 26-27.

sedemikian rupa sehingga pemilu benar-benar dapat berlangsung secara bebas dan adil (*free and fair election*). Berikut adalah beberapa prinsip yang ditekankan IDEA atas lembaga penyelenggara pemilu demi mencapai pemilu yang bebas dan adil.[933]

Ketujuh, Independensi dan Ketidakbeperpihakan. Lembaga penyelenggara pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, baik pihak berwenang atau pihak partai politik. Lembaga penyelenggara harus bekerja tanpa pemihakan atau praduga politik. 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.[934]

Kedelapan, Efisiensi dan Keefektifan. Efisiensi dan keefektifan merupakan komponen terpadu dari keseluruhan kredibilitas pemilu. Efisiensi dan keefektifan tergantung beberapa faktor, termasuk profesionalisme para staff, sumber daya, dan yang paling penting waktu yang memadai untuk menyelenggarakan pemilu, serta melatih orang-orang yang bertanggungjawab atas pelaksanaan teknis pemilu.[935]

Kesembilan, Profesionalisme. Pemilu harus dikelola oleh orang-orang yang terlatih dan memiliki komitmen tinggi. Mereka adalah karyawan tetap lembaga penyelenggara pemilu, yang mengelola dan mempermudah proses pelaksanaan pemilu. *Kesepuluh,* Keputusan yang Tidak Berpihak dan Cepat. Undang-Undang harus membuat ketentuan tentang mekanisme untuk menangani, memproses dan memutuskan

[933] *Ibid.,* hlm. 27-28.
[934] *Ibid.,* hlm. 28.
[935] *Ibid.,* hlm. 28.

keluhan-keluhan pemilu dalam kerangka waktu tertentu. Hal ini mengharuskan para pengelola pemilu harus mampu berpikir dan bertindak cepat dan tidak memihak.[936]

Kesebelas, Transparansi. Kredibilitas menyeluruh dari suatu proses pemilu tergantung pada semua kelompok yang terlibat di dalamnya, seperti partai politik, pemerintah, masyarakat madani dan media. Mereka secara sadar ikut serta dalam perdebatan yang mewarnai pembentukan struktur, proses dan hasil pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu harus bersikap terbuka terhadap kelompok-kelompok tersebut, komunikasi dan kerja sama perlu dilakukan guna menambah bobot transparansi proses penyelenggaraan pemilu.[937]

Penerapan prinsip-prinsip dasar bagi pembentukan lembaga penyelenggara pemilu atau komisi nasional pemilu yang dirumuskan dan disosialisakan IDEA ini dapat dipraktikkan di setiap negara tergantung pada perkembangan historis dan dinamika sosial politik negara yang bersangkutan.[938]

Menurut Lita Tyesta ALW dalam Undang-Undang No.15 Tahun 2011, telah memenuhi standar IDEA terkait penyelenggara pemilu, akan tetapi yang sudah memenuhi standar IDEA terkait penyelenggara pemilu hanya KPU Pusat, belum sampai pada KPUD Provinsi, KPUD Kota dan KPUD Kabupaten.[939] Dari segi kelembagaan, Undang-Undang No.22 Tahun 2007 dan Undang-Undang No.15 Tahun 2011 sudah cukup menjamin independensi KPU.

---

[936] *Ibid.,* hlm. 28.
[937] *Ibid.,* hlm. 28-29.
[938] *Ibid.,* hlm. 29.
[939] Lita Tyesta ALW, *Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Menuju Negara Hukum Demokratis,* (Semarang: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2013), hlm. 291-292.

a. Makna Independensi Penyelenggara Pemilihan Umum dalam UUD 1945

Penyelenggara Pemilu di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 diatur dalam Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945, yang menyatakan bahwa penyelenggara Pemilu dilaksanakan oleh suatu komisi, dan harus bersifat nasional, tetap dan mandiri. Bersifat nasional, mensyaratkan penyelenggara pemilu disusun dan dibentuk menyeluruh dan terhierarkhi dari pusat sampai tingkatan daerah. Tetap, mensyaratkan kelembagaan yang bersifat *non ad hoc* (permanen). Dan mandiri, mensyaratkan lembaga penyelenggara Pemilu tidak terikat atau tidak berada di bawah kontrol lembaga negara lain baik eksekutif maupun legislatif.

Dalam praktiknya, keberadaan penyelenggara Pemilu pengaturannya dijadikan satu bagian dengan Undang-Undang Pemilu (Undang-Undang No.12 Tahun 2003). Kemudian dicabut dan diganti dengan undang-undang yang khusus mengatur tentang penyelenggara Pemilu (Undang-Undang No.22 Tahun 2007). Dari keberadaan KPU yang diatur di dalam undang-undang saat ini adalah menyangkut keanggotaan KPU karena tidak diatur langsung di dalam UUD 1945. Perdebatan tersebut muncul ketika Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.22 Tahun 2007 memberikan persyaratan larangan keanggotaan KPU yang berasal dari anggota atau pengurus parpol.[940]

[940] Di dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 diatur dalam Pasal 18 huruf j yang berbunyi: "*tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik*". Dan di dalam UU No.22 Tahun 2007 diatur dalam Pasal 11 huruf I, yang berbunyi: "*tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu lima tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan*".

Jika didasarkan pada studi risalah amandemen UUD 1945, masalah keanggotaan KPU, seluruh anggota PAH I MPR sepakat untuk tidak mengaturnya di dalam konstitusi, tetapi membebaskannya sebagai *opened legal system* yang dapat diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang. Sehingga konstitusi memberikan kebebasan kepada DPR dan Pemerintah untuk menyusun komposisi dan jumlah keanggotaan KPU yang dinilai paling ideal, yang menurut DPR dan Pemerintah nantinya dapat mendukung terwujudnya Pemilu yang jurdil sebagaimana yang menjadi semangat amandemen UUD 1945.

Memang, awalnya terlihat F-PDI Perjuangan sempat mengusulkan agar keanggotaan KPU tetap diatur sebagai salah satu norma dalam UUD 1945. Bahkan F-PDIP mengusulkan nantinya agar keanggotaan KPU bukan "*anggota aktif*" partai politik peserta pemilu dengan tujuan untuk menjamin keadilan dan kejujuran KPU. Pemikiran tersebut didasarkan pada sejarah penyelenggaraan Pemilu yang selalu tidak jurdil dan hanya menguntungkan penguasa (Orde Baru), oleh karena itu pemilu harus diatur dalam UUD 1945. Seperti yang dinyatakan Hobbes Sinaga:[941]

> Dengan tidak diaturnya pemilihan umum di dalam UUD 1945, maka pelaksanaan Pemilu di Indonesia selama ini diatur dalam UU yang lebih banyak menguntungkan penguasa. Sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat pemilihan umum haruslah dilakukan secara jujur dan adil.

[941] Yang dimaksud sebagai anggota aktif adalah anggota parpol yang menjadi pengurus di parpolnya. Usulan ini disampaikan Fraksi PDI Perjuangan dengan usulan: "*pemilihan umum diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, permanen, mandiri dan anggota-anggotanya mempunyai kemampuan dan kepribadian yang baik dan bukan anggota aktif partai politik peserta pemilihan umum"*. Lihat Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR, Tanggal 6 Juni 2000, hlm. 7.

Pemikiran F-PDI Perjuangan yang menginginkan keanggotaan KPU juga harus diatur dalam UUD 1945, kemudian berkembang dan dijadikan *draft* awal PAH I MPR dengan berbagai penambahan yang kemudian berbunyi: "*Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, permanen dan mandiri yang keanggotaannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi"*.[942]

Ketika memasuki Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR Tanggal 11 Juli 2000, rumusan ini kemudian diminta ditinjau ulang khususnya norma yang mengatur keanggotaan KPU. Karena setelah dikaji ulang, keanggotaan KPU ini sebenarnya tidak perlu diatur dan diikat dengan satu norma, karena nantinya dikhawatirkan tidak akan dapat mengikuti perkembangan tuntutan dan kondisi masyarakat yang akan terus berubah. Permintaan peninjauan ulang itu diminta oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB melalui pernyataannya sebagai berikut:[943]

> Sebelum kita masuk ke ayat (6) sekiranya masih bisa kita diskusikan anak kalimat terakhir dari ayat (5) ini: "*yang keanggotaannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi*". Ini saya kira tidak perlu kita cantumkan secara tepat seperti ini. Mana tahu dalam perkembangan selanjutnya bahwa ada perubahan-perubahan yang signifikan pada suatu saat mungkin partai politik ini perlu juga masing-masing satu orang.

Permintaan peninjauan ulang Hamdan Zoelva ikut didukung Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP, yang juga menyatakan:[944]

> Boleh jadi dalam masa mendatang kedudukan akan perlunya komite atau badan penyelenggara pemilu ini memerlukan birokrasi karena melihat struktur ke bawah meskipun tidak dominan tapi perlu ada orang-orang tertentu, termasuk di dalamnya juga partai politik.

---

[942] Rumusan ini masuk dalam Pasal 22E ayat (5), setelah forum rapat menyepakati bahwa Pemilu diatur di dalam bab tersendiri di dalam UUD 1945.

[943] Risalah Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR, Tanggal 11 Juli 2000, hlm. 4.

[944] *Ibid.,* hlm. 4.

Usulan Hamdan Zoelva dan Lukman Hakim Saifuddin ini ikut diamini oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai pimpinan rapat dengan memberikan perbandingan dengan komite pemilu di Amerika Serikat:[945]

> Memang di negara yang modern seperti Amerika, di komisinya itu lembaganya independen tapi anggotanya ternyata tiga dari Partai Republik, tiga dari Partai Demokrat, beberapa sisanya dari orang-orang independen. Tapi, memang disana, walaupun orang partai kalau sudah di KPU betul-betul jadi orang KPU.

Dari berbagai pandangan peserta rapat, akhirnya forum rapat menyetujui secara aklamasi penghapusan kalimat *"yang keanggotannya bukan dari partai politik dan juga birokrasi"*. Atas saran ahli bahasa, kata "*permanen*" kemudian diganti dengan kata tetap, sehingga rumusan akhir ayat (5) berbunyi: "*Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri"*.[946]

Jika dilihat dari praktik Pemilu di berbagai negara selama ini, menurut Adam Schmids (peneliti IFES) penyelenggara Pemilu di dunia biasanya terbagi ke dalam tiga model, yaitu: 1). mandiri; 2). di bawah kontrol eksekutif; atau 3). campuran. Beberapa negara yang menggunakan model pertama adalah Afrika Selatan, Kanada, Afghanistan, Iran dan Australia. Negara-negara yang memakai model kedua adalah Denmark, Amerika Serikat dan Inggris. Negara yang memakai model ketiga adalah Perancis, Spanyol dan Jepang.[947]

---

[945] *Ibid.*, hlm. 4.
[946] *Ibid.*, hlm. 5.
[947] *Sketsa Pemilu 1999, Penyelenggara Pemilu Profesional*, http:// www.detiknews.com/read/2008/11/26/171821/1043452/103/penyelenggara-pemilu-profesional, diunduh 20 Desember 2012.

Di Indonesia, jika dilihat dari tiga kali penyelenggaraan Pemilu, sebenarnya pernah menganut ketiga model tersebut. Pada masa Pemilu 1955 dan Pemilu di bawah Pemerintahan Orde Baru penyelenggara Pemilu berada di bawah kontrol Pemerintah (eksekutif) langsung (model kedua). Pada Pemilu 1999 kelembagaan KPU baik pelaksanaan, pertanggungjawaban dan keanggotaan KPU dilakukan bersama-sama antara pemerintah dan perwakilan partai politik (model ketiga). Namun pasca amandemen UUD 1945, karena KPU disyaratkan harus bersifat mandiri (tidak lagi berada di bawah kontrol pemerintah) maka Pemerintah sejak saat itu tidak lagi ikut campur dalam proses penyelenggaraan Pemilu, semuanya berada dalam kewenangan KPU (model pertama).

Hanya saja, sifat "*mandiri*" KPU sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 pengertiannya tiba-tiba meluas ketika diterjemahkan ke dalam undang-undang,[948] tidak lagi hanya sebatas mandiri dari sisi kelembagaan (independen dari lembaga negara lain) tetapi juga diartikan: "*anggota KPU juga harus non-partisan*" (tidak menjadi anggota, kader atau partisan partai politik).[949]

Di semua negara yang menganut model pertama, batasan independen dalam praktiknya hanya dalam hal kemandirian lembaga saja, tidak sampai pada *personel*, dimana lembaga penyelenggara Pemilu tidak di bawah kontrol eksekutif dan/atau

[948] Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang No.23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelengara Pemilu.

[949] Undang-Undang No.22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 11 huruf i: "*tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu lima tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan*".

lembaga negara lain. Hanya Indonesia saja yang mengartikan independen sampai pada tingkat keanggotaan KPU dengan pelarangan keanggota dari unsur partai politik.

Akan tetapi, tafsir makna independensi yang salah dan keliru ini diperkuat Putusan Mahkamah Konstitusi No.81/PUU-IX/2011, yang amar putusannya menyatakan: "*pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, terutama pada kata "mandiri". Istilah mandiri, jika merujuk pada latar belakang historis proses perubahan UUD 1945, terkait erat dengan konsep non-partisan*". Artinya, kemandirian yang dimiliki oleh komisi pemilihan umum, sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah kemandirian yang tidak memihak kepada partai politik atau kontestan manapun karena komisi pemilihan umum adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum dan partai politik adalah peserta pemilihan umum. Keberpihakan penyelenggara Pemilu kepada peserta Pemilu akan mengakibatkan *distrust* serta menimbulkan proses dan hasil yang dipastikan tidak *fair*, sehingga menghilangkan makna demokrasi yang berusaha diwujudkan melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Oleh karena itu, Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i UU No.15 Tahun 2011, sepanjang frasa "*mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon*" bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai "*sekurang-kurangnya dalam jangka waktu lima tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai*

calon". Ke depan, memang seharusnya dibuat standar kapan seseorang dapat mencalonkan diri sebagai peserta pemilu.[950]

Menurut Penulis, Putusan Mahkamah Konstitusi ini lebih didasarkan pada pendekatan kontekstual,[951] bukan tekstual. Sebab berdasarkan risalah rapat-rapat amandemen UUD 1945 yang Penulis teliti, pengertian mandiri dalam KPU adalah tentang kelembagaannya yang tidak menjadi subordinat lembaga negara lainnya, bukan dalam arti mandiri keanggotaannya (independen). Alasan mengapa anggota KPU harus non partisan sebagian besar alasannya agar penyelenggara Pemilu dapat bersifat profesional dan tidak memihak. Namun inilah cara pandang yang Penulis anggap salah karena yang menentukan profesional dan independennya KPU tidak ditentukan dari bersihnya KPU dari unsur keanggotaan Partai Politik, tetapi tergantung dari bagaimana lembaga KPU bisa dikontrol oleh semua elemen politik dalam melaksanakan Pemilu. Bahkan di Amerika Serikat dan Inggris yang lembaga penyelenggara Pemilunya berada langsung di bawah Pemerintah, Pemilunya justru berjalan secara demokratis bahkan paling demokratis, karena sistem kontrol oleh seluruh kekuatan elemen politik (khususnya partai politik) di negara tersebut berjalan efektif, bukan karena non partisan tidaknya anggota KPU.

---

[950] Putusan Mahkamah Konstitusi No.81/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian Undang-Undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu Terhadap UUD 1945, hlm. 63-65.

[951] Penafsiran konstitusi yang mengarah pada penyesuaian dan perkembangan zaman (kontekstual), disebut dengan istilah "*Verwasung Wandlung*". Lihat Albert Hasibuan, *Masalah-Masalah Hubungan Antar Lembaga Tinggi Negara,* dalam Dahlan Thaib, *et.al, Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah,* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 50.

Penulis mengambil contoh pada tiga Hakim Konstitusi yang tadinya merupakan anggota partai politik, yaitu: Moh. Mahfud MD,[952] M. Akil Mochtar,[953] dan Hamdan Zoelva.[954] Ketiga orang ini adalah individu-individu yang sebelum menjadi Hakim Konstitusi adalah anggota partai politik, bahkan pengurus teras partai politik, akan tetapi yang ditakutkan banyak pihak bahwa ketiga orang ini tidak akan bertindak independen terbantahkan dari lahirnya Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi yang mencerminkan keadilan substantif.[955] Bahkan Todung Mulya Lubis menyebut Putusan Mahkamah Konstitusi adalah sebuah *landmark decision* dan suatu kemenangan bagi demokrasi di Indonesia.[956] Jadi Penulis ingin memberi gambaran bahwa belum tentu orang yang berasal dari partai politik tidak independen dan belum tentu juga orang yang berasal dari non partai politik independen, contohnya bergabungnya Anas Urbaningrum[957] dan Andi Nurpati[958] ke Partai Demokrat memberi gambaran publik

[952] Sebelum menjabat Hakim Konstitusi dan selanjutnya menjabat Ketua Mahkamah Konstitusi 2008-2013 adalah Anggota Komisi III DPR RI Periode 2004-2009, dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa. Mulai April 2013, Moh. Mahfud MD sudah habis masa jabatannya sebagai Hakim Konstitusi. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Dinamika Penegakan Hak Konstitusional Warga Negara: Laporan Tahunan 2012*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2012), hlm. xvii.

[953] Sebelum menjabat Hakim Konstitusi Periode 2008-2013 dan selanjutnya menjabat Ketua Mahkamah Konstitusi 2013-2015 adalah Anggota Komisi III DPR RI Periode 1999-2004 dan 2004-2009, dari Fraksi Partai Golongan Karya. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Membangun Demokrasi Subtantif, Meneguhkan Integritas Institusi: Laporan Tahunan 2010*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010), hlm. xxii.

[954] Sebelum menjabat Hakim Konstitusi Periode 2010-2015 adalah Anggota Komisi III DPR RI Periode 1999-2004, dari Fraksi Partai Bulan Bintang. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Menegakan Demokrasi Konstitusional: Laporan Tahunan 2011*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011), hlm. xxv.

[955] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Refleksi Kinerja Mahkamah Konstitusi 2009 Proyeksi 2010*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009), hlm. 1.

[956] Todung Mulya Lubis, *Catatan Hukum Todung Mulya Lubis: Mengapa Saya Mencintai Negeri Ini?*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hlm. 87-88.

[957] Sebelun bergabung ke Partai Demokrat adalah Anggota KPU. Lihat Sobirin Malian (Ed), *Prof. Dr. Moh. Mahfud MD: Potret Akademisi dan Politisi*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 40.

bahwa independensi seseorang bukan ditentukan dari asalnya, akan tetapi dari moralitas dan etikanya.[959]

Terhadap materi muatan ketentuan Pasal 85 huruf i Undang-Undang No.15 Tahun 2011 yang dibatalkan Mahkamah Konstitusi, Penulis dapat memahami logika hukum dan argumentasi yang dibangun oleh para Pemohon melalui kajian filosofis maupun prinsip-prinsip hukum umum karena Penulis juga mempunyai *concern* yang sama dengan para Pemohon yaitu untuk dapat mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang jujur dan adil serta penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Kerangka normatif untuk mewujudkan tata kelola penyelenggara Pemilu yang demikian itu perlu terus menerus dibenahi bersama-sama. Memang semua pihak harus mampu memastikan apakah atau setidak-tidaknya melakukan membangun prediktabilitas melalui berbagai kerangka normatif untuk menjamin para kandidat yang terpilih sebagai anggota KPU maupun Bawaslu dapat mewujudkan penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Pertanyaannya adalah apakah para calon yang berasal dari partai politik tidak dapat bersikap mandiri atau para calon yang bukan berasal dari partai politik pasti akan dapat bersikap mandiri dan bebas dari intervensi dari pihak manapun?. Oleh karena itu, Penulis berpendapat perlunya sebuah sistem tata kelola di KPU dan Bawaslu yang dapat menjamin kemandirian lembaga itu. Jadi siapapun yang masuk ke sana akan terikat dengan sistem tata kelola yang

---

[958] Sebelun bergabung ke Partai Demokrat adalah Anggota KPU. Lihat Rita Triana Budiarti, *Biografi Mahfud MD Terus Mengalir*, (Jakarta: Konpress, 2013), hlm. 500.

[959] Lihat Lili Rasyidi, *et. al*, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Remaja Rosda Karya, 1993), hlm. 81.

beresensikan kemandirian sikap dan perilaku politik dari penyelenggara Pemilu, kecuali hanya untuk dapat menyelenggarakan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

b. Koordinasi Antar Penyelenggara Pemilu

Berdasarkan Tafsir[960] Mahkamah Konstitusi Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa:[961]

> "*Pemilihan umum di diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*". Kalimat "*suatu komisi pemilihan umum*" dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah Konstitusi, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
>
> Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip luber dan jurdil. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip luber dan jurdil dalam pelaksanaan Pemilu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah Konstitusi, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 Undang-Undang No.22 Tahun 2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang

[960] Tafsir atau penafsiran adalah pemberian makna terhadap teks peraturan yang tidak berhenti pada pembacaan harafiah teks saja. Lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: GENTA Publishing, 2009), hlm. 128.

[961] Putusan Mahkamah Konstitusi No.11/PUU-VIII/2010 Perihal Pengujian Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu Terhadap UUD 1945, hlm. 111-112.

merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.11/PUU-VIII/2010 ini, kedudukan penyelenggara Pemilu menjadi sejajar sehingga tidak ada lagi lembaga yang memonopoli penyelenggaraan Pemilu. Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi ini, KPU, Bawaslu dan DKPP adalah lembaga penyelenggara pemilu. Mengingat KPU, Bawaslu dan DKPP kini dikualifisir sebagai lembaga penyelenggara Pemilu koordinasinya pun perlu dikonsepsikan agar tidak terjadi sengketa antar penyelenggara Pemilu, yang terbukti ada dua kasus yang mencengangkan publik karena tidak terkelolanya dengan baik koordinasi antar penyelenggara Pemilu.

Pertama, "Ultra Petita"[962] Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang dalam putusannya, DKPP memutuskan tiga hal: (i) Ketua dan Anggota KPU tidak terbukti melanggar kode etik; (ii) Sekretaris Jenderal KPU, Wakil Sekretaris Jenderal KPU, Kepala Biro Hukum KPU dan Wakil Kepala Biro Hukum KPU terbukti melanggar kode etik; dan (iii) memerintahkan KPU untuk mengikutkan 18 parpol yang tidak lolos verifikasi administrasi dalam verifikasi faktual.[963]

[962] "*Ultra Petita*" artinya Putusan yang mengabulkan lebih dari apa yang diminta oleh penggugat. Kasus Marbury VS Madison 1803 adalah peristiwa yang melahirkan dua teori hukum, yaitu *judicial review* dan *ultra petita*. Lihat Saldi Isra, *et.al, Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif),* (Jakarta dan Padang: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010), hlm. 49-55. Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 16-21; dan Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 3-4.

[963] Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Republik Indonesia No.23-25/DKPP-PKE-I/2012, hlm. 62-63.

Putusan DKPP di atas patut ditelaah lebih lanjut setidaknya untuk memberikan gambaran apakah putusan tersebut telah sesuai dengan amanat pembentukan DKPP. Untuk melihat apakah DKPP melakukan "*ultra vires*"[964] atau tidak masyarakat bisa melihat dari Pasal 1 angka 22 Undang-Undang No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu memberikan kewenangan kepada DKPP sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu; dalam Peraturan Bersama antara KPU, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan DKPP Nomor 13 Tahun 2012, Nomor 11 Tahun 2012, Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum juga sudah cukup menjelaskan ranah etik penyelenggara Pemilu; dan dalam Peraturan DKPP No.2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum juga memberikan batasan dan ranah etik tersebut.

Putusan ini justru menunjukkan bahwa DKPP telah melampaui kewenangannya sebagai penjaga etik penyelenggara pemilu. Dari ketiga putusan tersebut, hanya satu putusan yang sesuai dengan kewenangan DKPP, yaitu: Ketua dan Anggota KPU dinyatakan tidak terbukti melanggar kode etik. Sementara putusan bahwa Sekjen/Wakil Sekjen KPU dan Kepala/Wakil Kepala Biro Hukum KPU yang dinyatakan bersalah secara etik justru membingungkan. Undang-Undang Penyelenggara Pemilu mengamanatkan pembentukan DKPP hanya untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK,

[964] "*Ultra Vires*" adalah ajaran tentang tidak boleh melakukan sesuatu diluar kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang dan Peraturan lainnya. Lihat Sutan Remy Sjahdeni, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi,* (Jakarta: Grafiti Pers, 2007), hlm. 162.

anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri (Pasal 109 Ayat (2) Undang-Undang No.15 Tahun 2011). Jadi bisa disimpulkan bahwa Putusan DKPP ini jelas salah alamat.

Hal yang lebih berbahaya adalah Putusan DKPP yang memerintahkan KPU untuk mengikutkan 18 partai politik yang tidak lolos dalam verifikasi administrasi dalam verifikasi faktual. Hal ini tentu saja tidak berada dalam ranah etik yang menjadi kewenangan DKPP. Perintah untuk mengikutkan 18 partai politik dalam verifikasi faktual dapat dikatakan sebagai bentuk intervensi DKPP terhadap tahapan Pemilu. Sebagai penjaga etik penyelenggara Pemilu, DKPP tidak memiliki kewenangan untuk masuk kedalam ranah ini. DKPP tidak memiliki kewenangan untuk memerintahkan penyelenggara Pemilu untuk melakukan hal-hal yang berhubungan dengan tahapan Pemilu karena itu tidak ada hubungannya dengan etik. DKPP bukanlah saluran gugatan jika ada ketidakpuasan terhadap tahapan penyelenggaraan pemilu. Ada jalur lain yang dapat ditempuh oleh peserta pemilu jika tidak puas dengan keputusan KPU.

Sebelumnya Bawaslu sebetulnya juga telah memberikan rekomendasi kepada KPU untuk mengikutkan 12 parpol ke dalam verifikasi faktual. Namun perlu dilihat juga ketentuan dalam Pasal 259 ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012 disebutkan bahwa: "*Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang*

berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota."

Dalam kasus verifikasi partai politik peserta Pemilu, jika terjadi sengketa maka terlebih dahulu diselesaikan di Bawaslu. Jika sengketa tidak dapat diselesaikan di Bawaslu, maka dapat dibawa ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN), bukan justru melalui DKPP. Ketentuan ini seharusnya dipahami oleh partai politik calon peserta Pemilu, Bawalsu dan oleh DKPP sendiri.

Sehubungan dengan Putusan DKPP, KPU bisa saja tidak menjalankan putusan tersebut jika memiliki keyakinan dan data yang valid bahwa 18 partai politik memang tidak memenuhi kelengkapan administrasi untuk diikutkan dalam verifikasi faktual. Maka KPU seharusnya berani untuk tidak mengikutkan 18 partai politik tersebut dalam verifikasi faktual seperti yang diperintahkan oleh DKPP.

Kedua, Persoalan KPU yang tidak mau mengeksekusi Keputusan Bawaslu tentang PKPI (Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia) sebagai peserta pemilu 2014. Pasal 257 Undang-Undang No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR,DPD,dan DPRD menyatakan: "*Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota*". Dalam kaitan itu, Pasal 258 ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012 menegaskan bahwa: "*Bawaslu berwenang menyelesaikan sengketa pemilu*". Meskipun demikian, Pasal 259

ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012 menyatakan bahwa: "*keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa pemilu merupakan putusan terakhir dan mengikat kecuali keputusan terhadap sengketa pemilu yang berkaitan dengan verifikasi parpol peserta pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, dan DPRD provinsi/kabupaten/kota*". Sebagai salah satu bentuk pengecualian, penyelesaian sengketa pemilu yang merupakan ujung dari verifikasi parpol peserta pemilu, keputusan Bawaslu jelas tidak memiliki kekuatan hukum final dan mengikat. Apabila dikaitkan dengan keputusan Bawaslu yang mengabulkan permohonan PKPI, dalam konteks Pasal 259 ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012, KPU dapat saja memilih salah satu di antara tiga sikap berikut, yaitu: (1) menerima putusan Bawaslu; (2) menolak dengan cara tidak melaksanakan putusan Bawaslu; dan (3) mendiamkan saja putusan Bawaslu. Dari pilihan yang tersedia, menerima putusan Bawaslu menjadi cara paling aman. Namun karena menilai putusan tersebut tidak mempertimbangkan fakta yang sesungguhnya, KPU memilih menolak melaksanakan putusan Bawaslu untuk menjadikan PKPI sebagai salah satu partai politik peserta Pemilu 2014.

Bagi Bawaslu dan PKPI, sikap tersebut jelas mengecewakan. Namun penolakan yang dilakukan KPU dengan cara tidak akan melaksanakan putusan Bawaslu masih jauh lebih baik dibandingkan dengan mendiamkan saja. Dengan sikap seperti itu, masalah PKPI belum dapat diselesaikan. Karena itu, sesuai dengan Pasal 259 ayat (3) Undang-Undang No.8 Tahun 2012, yaitu: "*pihak yang merasa kepentingannya dirugikan KPU dapat mengajukan gugatan tertulis ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha*

Negara (PTTUN)". Artinya, sekiranya mengajukan ke PTTUN, badan peradilan ini akan menjadi tempat paling tepat menilai akurasi data keterpenuhan syarat verifikasi faktual PKPI.

Sebetulnya, selain ketiga pilihan yang dikemukakan di atas, sebagian pihak berpandangan bahwa KPU dapat memilih cara lain dengan cara mengajukan gugatan ke PTTUN. Walaupun pendapat ini sulit dibenarkan karena Pasal 259 ayat (3) Undang-Undang No.8 Tahun 2012 menyatakan: "*bahwa yang dapat mengajukan gugatan ke PTTUN hanya sebatas pihak yang merasa dirugikan oleh putusan KPU*". Bahkan,dalam Peraturan Mahkamah Agung No.6 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu dinyatakan bahwa yang dapat menjadi penggugat adalah parpol yang tidak lolos verifikasi.

Karena KPU belum juga mau mengeksekusi Keputusan Bawaslu No.012/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013 yang amar putusannya menyatakan: "mengabulkan Permohonan Pemohon (PKPI), membatalkan Keputusan KPU No.05/Kpts/KPU Tahun 2013 sepanjang untuk PKPI, menerbitkan Keputusan KPU tentang PKPI sebagai peserta Pemilu tahun 2014 dan memerintahkan kepada KPU untuk melaksanakan Keputusan ini".[965] PKPI yang gugatannya dikabulkan Bawaslu tetapi tidak dieksekusi KPU mengajukan gugatan ke PTTUN Jakarta dan melalui Putusan No.25/G/2013/PTTUN, PTTUN merespon dan mengabulkan gugatan yg didalilkan dan petitum yan diminta PKPI. Sesuai dengan Pasal 269 ayat (11) Undang-Undang No.8 Tahun 2012 dikatakan

[965] Keputusan Bawaslu No.012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013, hlm. 97.

bahwa: "*KPU wajib menindaklanjuti putusan PTTUN, atau mengajukan kasasi ke MA sejak dibacakannya putusan selama tujuh hari kerja*". Agar penyelesaian sengketa pemilu tidak berubah menjadi sengketa yang berlarut-larut, juga karena proses hukum di PTTUN memenangkan PKPI, seyogyanya KPU tidak lagi mengajukan langkah hukum berikutnya. Dan terbukti setelah adanya Putusan No.25/G/2013/PTTUN ini, KPU segera mengeksekusi Putusan PTTUN ini dan menerima PKPI sebagai peserta pemilu tahun 2014 dengan nomor urut 15. Yang patut diapresiasi dari KPU adalah KPU "*legowo*" tidak menggunakan upaya hukum kasasinya ke MA yang bisa berimplikasi terganggu dan "*molor*"-nya tahapan Pemilu 2014.

Dua contoh kasus di atas, tentu amat memprihatinkan karena bisa mengancam kepastian berlangsungnya tahapan Pemilu yang telah dihitung dan direncanakan secara cermat oleh komisioner KPU. Pemerintah dan DPR, khususnya Komisi II, semestinya turut bertanggung jawab atas relasi tidak sehat di antara tiga institusi penyelenggara Pemilu ini. Artinya, dua instansi pembentuk Undang-Undang tersebut harus membenahi relasi kelembagaan di antara "*tiga matahari*" penyelenggara Pemilu dengan tujuan pokok memastikan berlangsungnya tahapan Pemilu tanpa kisruh yang tidak perlu.

Kisruh KPU dan Bawaslu, dua institusi yang sama-sama berstatus sebagai penyelenggara Pemilu tersebut adalah produk dari kekeliruan Undang-Undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Presiden dan DPR selaku pembentuk Undang-Undang yang diperkuat Mahkamah Konstitusi adalah pemicu terbitnya "*matahari kembar*" lembaga penyelenggara Pemilu itu. Selain KPU dan

Bawaslu, Undang-Undang No.15 Tahun 2011 juga melembagakan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu secara permanen. Sayangnya DKPP terlalu "*ringan tangan*" menyidangkan dan mengadili setiap pengaduan atas pelanggaran proses administratif yang diduga dilakukan KPU, potensi ketidakpastian proses penyelenggaraan pemilu tentu semakin besar. Putusan DKPP yang meminta KPU agar tetap mengikutsertakan 18 parpol dalam verifikasi faktual parpol peserta pemilu patut disayangkan, bukan hanya karena berada di luar kewenangan DKPP, melainkan juga berpotensi melembagakan ketidakpastian tahap-tahap penyelenggaraan Pemilu. Karena itu, Putusan DKPP yang dibuat atas pengaduan Bawaslu tersebut tak hanya semakin memperumit pengelolaan penyelenggaraan Pemilu, tetapi juga melembagakan munculnya "*tiga matahari*" penyelenggara Pemilu.

Menurut Penulis cara yang harus dibangun agar penyelenggaraan Pemilu bisa berjalan lancar dan tidak terjadi lagi silang sengketa antar penyelenggara pemilu lagi, *pertama*, antara KPU, Bawaslu dan DKPP tahu kewenangannya masing-masing, jangan sampai terjadi "*overlap*" antar penyelenggara Pemilu; *kedua*, untuk KPU, jika nanti ada kasus tentang sengketa antar peserta Pemilu dengan peserta Pemilu dan peserta Pemilu dengan penyelenggara pemilu yang disidangkan Bawaslu dan jika ada Keputusan Bawaslu dan Putusan DKPP seyogyanya KPU melaksanakan Keputusan dari "*partner*"-nya tersebut. Semua itu harus dilakukan untuk perbaikan pemilu sehingga tidak hanya menghasilkan demokrasi yang prosedural tetapi juga demokrasi substantif.

3. Pemberlakuan *Parliamentary Threshold* Sebagai Upaya Penyederhanaan Partai Politik

Sejak awal masa reformasi telah disadari bahwa sistem kepartaian yang sesuai dengan kondisi Indonesia adalah sistem multi partai sederhana. Hal itu diwujudkan dalam bentuk peraturan yang mengarahkan penyederhanaan partai politik, baik melalui *political engineering by legal process* yaitu syarat pembentukan, *political engineering by beurocratic/administrative process* melalui verifikasi administrasi dan faktual, maupun *political engineering by electoral process* melalui ketentuan *electoral treshold*.[966] Namun, sistem multi partai sederhana yang dikehendaki belum dapat sepenuhnya terwujud, jika dilihat dari jumlah partai peserta pemilihan umum, yaitu 48 partai politik pada pemilihan umum tahun 1999,[967] 24 partai politik pada pemilihan umum tahun 2004,[968] dan pada pemilihan umum tahun 2009: 44 Partai Politik.[969] Selain itu juga ditunjukkan adanya koalisi partai dalam pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada pemilihan umum 2004,[970] dan 2009. Hal itu dipandang pengamat menjadi keniscayaan karena dalam sistem pemerintahan presidensiil yang multipartai, seperti yang dianut di Indonesia, koalisi adalah suatu hal yang tidak bisa

[966] Abdul Mukthie Fadjar, *Mahkamah Konstitusi, Partai Politik, dan Pemilu*, Makalah disampaikan pada Sarasehan dan Lokakarya Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia bagi Fungsionaris Partai Persatuan Pembangunan (PPP), di Jakarta, Tanggal 31 Agustus 2007, hlm. 5-6.

[967] Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004), hlm. 347.

[968] Tim Litbang Kompas, *Partai-Partai Politik Indonesia; Ideologi dan Program 2004-2009*, (Jakarta: Kompas, 2004), hlm. 457 – 497.

[969] Dengan rincian: 40 Partai Politik Nasional dan empat Partai Politik Lokal. Lihat Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 2.

[970] Arief Mudatsir Mandan, *Mendung Di Atas Senayan: Refleksi Empat Belas Bulan DPR RI 01 Oktober 2004-31 Desember 2005*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2005), hlm. 76-80.

ditawar-tawar untuk membentuk pemerintahan yang kuat. Hakikat koalisi sendiri adalah untuk membentuk pemerintahan yang kuat, mandiri, dan *durable*.[971] Koalisi adalah praktik yang sangat lumrah dalam perpolitikan sebuah negara demokrasi. Karena itu tidaklah menjadi aneh ketika dua atau tiga partai politik menyatakan berkoalisi untuk memerintah.[972] Oleh karena itu, upaya mewujudkan sistem multipartai sederhana melalui mekanisme hukum dan politik yang tidak melanggar hak berserikat menjadi salah satu permasalahan dalam pembahasan RUU Partai Politik dan RUU Pemilihan Umum.[973]

Tingginya jumlah parpol peserta Pemilu pada Pemilu 1999 tersebut di satu sisi menunjukkan semakin tingginya kesadaran politik masyarakat menuju proses demokratisasi kenegaraan yang lebih baik. Namun di sisi lain, banyaknya parpol peserta pemilu membuat Indonesia mengarah kepada "*sistem ultra multi partai*" yang justru berkontradiksi dengan penguatan sistem pemerintahan presidensiil yang dibangun selama proses amandemen UUD 1945. Sebab sebagaimana ciri dari sistem pemerintahan presidensiil di semua negara, selalu diikuti dengan sistem kepartaian (multi partai) yang sederhana dalam rangka menghindari fragmentasi parlemen demi menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan.[974]

---

[971] M. Ilham Habibie, *Pengaruh Konstelasi Politik Terhadap Sistem Presidensial di Indonesia*, (Semarang: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2009), hlm. 131.

[972] Hafied Cangara, *Komunikasi Politik: Konsep, Teori, Dan Strategi*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 218.

[973] Penulis sarikan dari Maswadi Rauf, *Perkembangan UU Bidang Politik Pasca Amandemen UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh BPHN, di Denpasar, Bali, Tanggal 14-18 Juli 2003.

[974] Sutradara Ginting, Makalah *Penyederhanaan Sistem Kepartaian Secara Demokratis*, Jakarta, 2005, hlm.1.

Walaupun partai politik merupakan simbol adanya demokrasi, namun terdapat pula pandangan yang melihat sisi negatif partai politik dan sistem kepartaian yang berkembang. Banyaknya partai politik menjadi permasalahan tersendiri dalam upaya menjalin kerja sama menuju sinergi nasional. Sistem multi partai dipandang sulit mewujudkan pemerintahan yang stabil, meskipun dalam sistem pemerintahan presidensiil.[975] Di sisi lain, banyak partai-partai yang ada dinilai kurang mengakar, organisasinya rapuh sehingga sering mengalami konflik internal, kualitas kader yang kurang baik, serta kepemimpinan yang kurang demokratis.[976]

Upaya penyederhanaan partai politik juga dikemukakan oleh kalangan partai politik, utamanya partai politik besar. Pramono Anung misalnya, menyatakan bahwa:[977]

> Sudah saatnya melakukan penyederhaan partai politik. Sistem kepartaian harus stabil dan tidak lagi dipenuhi partai-partai seumur jagung yang akan berganti baju pada pemilihan umum berikutnya. Idealnya partai politik di Indonesia jumlahnya empat sampai tujuh partai politik. Salah satu jalan yang dapat ditempuh negara agar partai politik yang akan mengikuti pemilu sedikit dan agar menciptakan sistem multi partai yang sederhana adalah dengan memberi ambang batas untuk partai politik dapat mengikuti pemilihan umum.

Ketentuan Ambang Batas *(Threshold)* biasanya dipraktikkan di negara-negara yang sistem kepartaiannya menganut sistem multipartai dan sistem pemilunya menganut sistem perwakilan proporsional daftar. Tujuan penerapan ambang batas di semua negara rata-rata hampir sama yaitu untuk mengendalikan dan menyederhanakan sistem kepartaiannya dalam rangka stabilisasi sistem politik guna mendukung proses

---

[975] Sulastomo, *Membangun Sistem Politik Bangsa*, dalam St. Sularto (Ed), *Masyarakat Warga dan Pergulatan Demokrasi: Menyambut 70 Tahun Jacob Utama*, (Jakarta: Kompas, 2001), hlm. 62.

[976] A.A. Oka Mahendra dan Soekedy, *Sistem Multi Partai: Prospek Politik Pasca 2004*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004), hal 88-89.

[977] Pramono Anung, *Menyederhanakan Sistem Kepartaian*, Harian *Kompas*, 23 November 2005.

demokrasi yang berlangsung. Istilah ambang batas sendiri di berbagai literatur asing dikenal dengan dua istilah yaitu *electoral threshold* dan *parliamentary threshold. Electoral threshold* merupakan ambang batas persyaratan minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mengikuti pemilu periode berikutnya. Sedangkan *parliamentary threshold* merupakan ambang batas persyaratan minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan kursi di parlemen.[978]

Pada Pemilu 2004, Partai politik dapat mengikuti Pemilu berikutnya jika perolehan kursinya sekurang-kurangnya mencapai 3% (tiga persen) dari total kursi DPR. Jika tidak terpenuhi, partai politik masih bisa mengikuti Pemilu berikutnya jika perolehan kursi DPRD Provinsi atau DPRD kabupaten/kotanya bisa mencapai 4% (empat persen) dan minimal tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi dan di setengah jumlah kabupaten/kota.[979]

Pada Pemilu 2009, presentase *electoral threshold* tetap tidak dinaikkan namun tidak diberlakukan kepada parpol yang mendapatkan kursi pada Pemilu 2004 sehingga parpol-parpol tersebut secara otomatis langsung lolos sebagai peserta Pemilu 2009.[980]

---

[978] Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi, Studi tentang Kombinasi Sistem Presidensial dan Multipartai di Indonesia Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010), hlm. 282.

[979] Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus:

a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR;
b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau
c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.

[980] Pasal 315 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar

Ketentuan pengecualian ini, oleh banyak pakar dinilai tidak konsisten dengan komitmen penyederhanaan partai peserta Pemilu.[981] Bahkan ketentuan tersebut dinilai sebagai sebuah kemunduran dalam demokrasi dan merusak tatanan sistem Pemilu.[982] Ketentuan tersebut juga dinilai merupakan ketentuan yang memberikan perlakuan yang berbeda (diskriminatif) terhadap partai politik perserta Pemilu tahun 2004 yang tidak mempunyai kursi di DPR, meskipun mendapatkan suara yang signifikan dan bahkan melebihi jumlah suara beberapa partai yang punya kursi di DPR.[983]

Selain *electoral threshold,* pada Pemilu 2009 Indonesia telah mulai menerapkan ambang batas parpol untuk mengikuti penghitungan perolehan kursi, diperkenalkan dengan istilah *parliamentary threshold.* Ketentuan *parliamentary threshold* Pemilu 2009 yaitu parpol peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional agar dapat diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.[984] Untuk Pemilu tahun 2014, *parliamentary threshold* yang diatur dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012 dinaikkan dari 2,5% menjadi 3,5% (tiga koma lima persen) untuk bisa diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

---

sekurangkurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004.

Pasal 316 huruf d: Partai Politik Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu 2009 dengan ketentuan: memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004.

[981] *Penghapusan ET Sebuah Kemunduran Demokrasi*, Media Indonesia, 1 Maret 2008.

[982] *Electoral Threshold Aturan Peralihan, Tragedi Politik,* Suara Karya, 6 Maret 2008.

[983] Lihat Permohonan *Judicial Review* dua belas partai politik ke Mahkamah Konstitusi dalam Perkara No.12/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Ketentuan Pasal 316 huruf (d) UU No.10 Tahun 2008 terhadap UUD 1945.

[984] Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penulis melihat partai politik di Indonesia saat ini sudah terlalu banyak, idealnya partai politik di Indonesia ke depannya jumlahnya hanya lima partai politik dan *parliamentary threshold* di Indonesia adalah 5% (lima persen) agar partai-partai yang nantinya ada di parlemen hanya empat atau lima partai politik saja.

Problem yang dihadapi hasil Pemilu 1999, 2004 dan 2009 adalah menghasilkan sistem multi partai yang terfragmentasi, terpolarisasi dan sangat ekstrim (*hyper multyparties*) karena terlalu banyaknya jumlah partai politik yang ada, sehingga tidak ada partai politik yang dominan. Penerapan *electoral threshold* ternyata tidak berhasil menciptakan sistem multipartai sederhana. *Electoral threshold* hanya berhasil mengurangi jumlah partai politik peserta Pemilu, tetapi tidak berhasil mengurangi jumlah partai di parlemen. Hal ini karena model *electoral threshold* yang diterapkan di Indonesia bukan untuk membatasi partai politik yang tidak memenuhi ambang batas minimal itu mengirimkan wakilnya di parlemen, tetapi untuk tidak ikut Pemilu berikutnya.[985]

Dalam sistem presidensiil lebih cocok menggunakan sistem dwi partai. Dengan menggunakan sistem dwi partai, efektivitas dan stabilitas pemerintahan relatif terjamin. Pengalaman negara-negara Amerika Latin, kegagalan presidensialisme pada umumnya disebabkan oleh keberadaan sistem multipartai karena presidensialisme dan sistem multipartai adalah kombinasi yang sulit sehingga cenderung melahirkan instabilitas

[985] Putusan Mahkamah Konstitusi No.3/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap UUD 1945, hlm. 114-115.

demokrasi. Hal ini terjadi karena faktor fragmentasi kekuatan-kekuatan politik di parlemen.[986]

Menurut Lili Romli, salah satu cara untuk menyederhanakan partai politik adalah dengan menerapkan sistem pemilu distrik karena sistem distrik lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik dan mendorong ke arah penyederhanaan partai politik tanpa diadakan paksaan. Namun, menerapkan sistem distrik bukan pilihan realistis. Kondisi masyarakat Indonesia yang plural, tidak bisa diabaikan begitu saja. Penerapan sistem proporsional merupakan wujud penghormatan dan pengakuan atas pluralitas masyarakat Indonesia, yang perlu dilakukan dengan tetap menerapkan sistem proporsional adalah menciptakan sistem kepartaian sederhana dengan menerapkan *parliamentary threshold.* Penerapan *parliamentary threshold* merupakan salah satu instrumen penting untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Dengan menerapkan *parliamentary threshold* maka partai-partai politik yang tidak memenuhi batas ambang yang ditetapkan dalam *parliamentary threshold* tersebut tidak bisa memperoleh kursi di DPR. Dengan memberlakukan *parliamentary threshold* pada gilirannya jumlah partai-partai politik di DPR yang efektif relatif sedikit.[987]

Penerapan *parliamentary threshold* (PT) akan menciptakan sistem multipartai sederhana, yang pada gilirannya akan memperkuat sistem presidensialisme. Penerapan *parliamentary threshold* (PT) tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah dan prinsip-prinsip demokrasi, terutama prinsip kebebasan untuk berserikat seperti dijamin dalam konstitusi. Dalam upaya untuk menciptakan sistem multipartai sederhana harus dimulai

[986] *Ibid.,* hlm. 115.
[987] *Ibid.,* hlm. 115.

dari itikad baik (*political will*) dan kejujuran dari semua pihak untuk bersama-sama membangun bangsa di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan. Bila syarat ini dipenuhi oleh semua pihak, upaya ke arah membangun sistem kepartaian yang tangguh akan terwujud.[988]

4. Regulasi Kampanye

Kampanye politik adalah kegiatan jangka panjang peserta Pemilu yang dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan untuk menyampaikan pesan politik dalam rangka membangun citra politik yang positif untuk memperoleh dukungan politik dari masyarakat.[989] Kampanye politik harus berisi tentang pendidikan politik bagi masyarakat,[990] untuk memilih pemimpin atau wakil rakyat yang memiliki *intellectual capacity, self-significance, vitality, training, experience, reputation*,[991] bukan hanya berisi "*taburan jani-janji yang muluk*",[992] apalagi dikotori dengan "*money politics*".[993] Untuk itu pelaksana kampanye sebagai pendidik tentunya dituntut memiliki kapasitas untuk menanamkan nilai, norma dan simbol politik yang dianggap ideal dan baik kepada masyarakat. Selain itu, pelaksana kampanye harus dapat memberikan suri

[988] *Ibid.*, hlm. 115-116.

[989] Firmanzah, *Marketing Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007), hlm. 273.

[990] Pendidikan politik adalah proses dialog antara pendidik, seperti sekolah, pemerintah, partai politik dan peserta didik dalam rangka pemahaman, penghayatan, dan pengamalan nilai, norma, dan simbol politik yang dianggap ideal dan baik. Lihat Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), hlm. 117. Lihat Alfian, *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia (Kumpulan Karangan)*, (Jakarta: PT Gramedia, 1986), hlm. 245. Lihat juga Kartini Kartono, *Pendidikan Politik*, (Bandung: CV Mandar Maju, 1996), hm. 69.

[991] Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hlm. 23.

[992] Ahmad Syafii Maarif, *Menerobos Kemelut: Refleksi Cendekiawan Muslim*, (Jakarta: Penerbit Grafindo Khazanah Ilmu, 2005), hlm. 80.

[993] SH Sarundajang, *Pilkada Langsung: Problematika dan Prospek*, (Jakarta: Kata Hastaka, 2012), hlm. 149. Lihat juga Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 205.

tauladan kepada masyarakat dalam mengamalkan nilai, norma dan simbol politik yang dianggap ideal dan baik itu.[994]

Kampanye politik dewasa ini tak bisa dilepaskan dari media massa. Media massa, seperti: televisi dan radio kerap menjadi saluran persuasi pemilih secara masif dan penetratif hingga ke ruang keluarga. Terlebih, pada era industri penyiaran yang sedang tumbuh pesat dan terintegrasi dalam konglomerasi group media besar, potensi hegemoni media untuk kepentingan partai tertentu kian nyata.

Sekalipun masih banyak pekerja di media penyiaran yang memiliki idealisme tinggi dan berorientasi pada kerja profesional. Namun, jika aturan main kampanye ambigu dan Komisi Pemilihan Umum serta Komisi Penyiaran Indonesia tutup mata dalam mengatur kepentingan para politisi selama kampanye, media bisa menjelma menjadi "*tangan-tangan*" kelompok berkuasa yang punya watak hegemonik.

Masa kampanye diatur dalam Pasal 83 Undang-Undang No.8 Tahun 2012 yang menyatakan: "*kampanye pemilu legislatif dimulai tiga hari setelah partai ditetapkan secara resmi sebagai peserta pemilu dan berakhir saat dimulainya masa tenang*". Artinya, sepanjang 11 Januari 2013-5 April 2014, lebih kurang 15 bulan, masyarakat akan menghadapi terpaan kampanye beragam kekuatan yang bertarung. Rentang masa kampanye Pemilu 2014 ini lebih lama dibandingkan Pemilu 2009 yang berjalan sembilan bulan (5 Juli 2008-5 April 2009). Hal lain yang berbeda adalah waktu pelaksanaan metode kampanye.[995]

---

[994] Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, *Op.cit.*, hlm. 117.
[995] Penulis unduh dari www.rumahpemilu.org, Tanggal 1 April 2013, Pukul 12:30 WIB.

Untuk Pemilu 2014, tak hanya metode rapat umum, iklan di media cetak dan elektronik baru bisa digunakan 21 hari sebelum masa tenang. Mungkinkah kampanye bisa sesuai dengan rentang waktu yang tetapkan?. Dalam praktik Pemilu di Indonesia, fase kampanye kerap menjadi satu titik krusial yang memengaruhi kualitas penyelenggaraan Pemilu, terutama hubungannya dengan pendidikan politik warga masyarakat. Hal kunci yang sering menjadi persoalan dalam fase kampanye adalah komitmen untuk menghormati dan menjalankan kesepakatan aturan main.

Batasan waktu kampanye seharusnya dihormati semua kontestan. Terlebih untuk media penyiaran, spektrum frekuensi itu jelas-jelas sumber daya alam terbatas sebagaimana diatur dalam pertimbangan Undang-Undang No.32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. Jadi, kekeliruan besar jika frekuensi yang terbatas semena-mena dimanfaatkan segelintir pengusaha-politisi untuk kepentingan partai mereka.

Pengawasan siaran guna memperbaiki kualitas kampanye di media penyiaran, ada beberapa hal yang harus menjadi perhatian bersama. *Pertama,* faktor struktural, harus adanya koordinasi yang lebih intensif, fungsional, dan komplementer antar penyelenggara pemilu; dalam hal ini KPU dan Bawaslu dengan Komisi Penyiaran Indonesia dan Dewan Pers. KPU telah menetapkan Peraturan KPU No.1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Legislatif. Apa yang sudah disusun KPU ini tentu harus dikoordinasikan dengan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), terutama menyangkut aturan kampanye di media penyiaran, karena setahu Penulis KPI juga sedang dalam proses akhir penyusunan peraturan program Pemilu. Jangan sampai aturan main yang disusun kedua lembaga ini berbenturan sehingga menjadi pintu masuk

bagi para kontestan untuk mencari celah memainkannya. Yang harus diperjelas, misalnya, adalah persepsi program siaran pemilu selain iklan, kewenangan antarlembaga KPU dan KPI, sanksi atas pelanggaran oleh lembaga penyiaran dan partai kontestan, serta sejumlah aturan teknis operasional KPI. MOU atau Surat Keputusan Bersama kelembagaan jangan semata seremonial dan formalistik, atau lebih menunjukkan ego kelembagaan, tetapi harus dalam koridor kebersamaan mengawal kualitas kampanye.

Kedua, faktor substansial, yakni: 1). menyangkut sejumlah aturan yang memerlukan ketatnya sistem pengawasan di lapangan. Sebenarnya, dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012 ini ada beberapa hal yang sudah mulai diatur meskipun masih melahirkan banyak problematika. Misalnya, Pasal 96 Undang-Undang No.8 Tahun 2012 mengatur soal larangan: menjual "*blocking segment*" dan "*blocking time*",[996] menerima program sponsor dalam format atau segmen apa pun yang dapat dikategorikan iklan kampanye pemilu, serta menjual spot iklan yang tidak dimanfaatkan oleh peserta pemilu kepada peserta pemilu lainnya. Pasal 97 Undang-Undang No.8 Tahun 2012 mengatur batas maksimum pemasangan iklan kampanye pemilu di televisi secara kumulatif sebanyak sepuluh spot berdurasi paling lama 30 detik untuk setiap stasiun televisi setiap hari pada masa kampanye. Di radio, sepuluh spot berdurasi paling lama 60 detik. Soal durasi ini, KPI tentu harus melengkapinya dengan aturan tentang waktu siaran iklan kampanye pemilu ditambah dengan iklan komersial ataupun iklan layanan masyarakat lain, maksimal 20 persen dari seluruh waktu siaran per hari selama

[996] *Ibid.*

masa kampanye di lembaga penyiaran yang bersangkutan. Ini penting dilakukan agar tidak menabrak Undang-Undang No.32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. KPI juga perlu mengatur secara lebih operasional tentang beberapa hal, antara lain berapa kali diperbolehkannya *running text* dalam sehari, penyiaran jajak pendapat, dialog/*talkshow*, dan jenis siaran lain yang sangat mungkin menjadi kampanye terselubung para kontestan pemilu. Intinya, regulasi kampanye di media penyiaran harus dibuat jelas, tegas, dan operasional sehingga turut menyumbang perbaikan kualitas pemilu. 2). Penyelenggara pemilu juga mesti membuat aturan tentang bentuk-bentuk peralatan dan perlengkapan kampanye yang bisa digunakan. Begitu juga dengan ruang dan waktu yang bisa digunakan untuk kampanye. Pembatasan ini untuk menjamin hak bagi pemilih agar memperoleh informasi yang berimbang. Kreatifitas kandidat dituntut untuk itu sehingga lebih menarik. Kampanye murah dan ramah lingkungan akan menjadi isu menarik yang bisa diterapkan dalam Pemilu 2014 dan Pemilu yang akan datang. Seperti yang pernah dilakukan di Turki misalnya. Menteri Luar Negeri Turki menyampaikan pesan untuk menjadikan kampanye lebih ramah lingkungan. Veysel Eroglu membuat himbauan agar kampanye menggunakan bahan ramah lingkungan dan mengurangi bahan-bahan propaganda seperti *flyer*, brosur, poster dan bendera. Veysel Eroglu juga mendorong penggunaan bahan daur ulang untuk perlindungan lingkungan dan pengembangan kesadaran lingkungan. Penggunaan bulletin, brosur, amplop dan materi yang bisa mencemari lingkungan bisa dikurangi.[997] Selain penggunaan bahan ramah lingkungan, perlengkapan kampanye seperti poster/baliho dan bendera tidak dipasang

[997] Veri Junaidi, *Pengaturan Dana Kampanye Pemilu: Mau Dibawa Kemana?,* dalam *Ibid.,* hlm. 24.

disembarang tempat, seperti di Jepang.[998] Harus ditentukan dan disediakan lokasi khusus untuk pemasangan alat peraga kampanye. Semua itu bisa dilakukan jika penyelenggara pemilu membuat aturan yang bisa memfasilitasinya.

5. Regulasi Dana Kampanye

Proses revisi Undang-Undang No.10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD diliputi asa yang cukup tinggi baik di kalangan akademisi, *NGO* dan tentunya partai politik dan fraksi-fraksi di DPR. Komitmen fraksi-fraksi nampak sangat kuat untuk memperbaiki sistem Pemilu, dengan didukung oleh beberapa *NGO*. Sejak 2011, proses pembahasan rancangan revisi dimulai di tingkat Badan Legislasi DPR, dengan target bahwa Undang-Undang Pemilu yang baru harus tuntas selambat-lambatnya dua tahun sebelum Pemilu 2014. Berbagai isu krusial dibahas secara intensif baik mencakup sistem Pemilu, maupun prosedur teknisnya. Salah satu isu pembahasan yang cukup mendapat perhatian adalah upaya mereformasi sistem pendanaan kampanye Pemilu. Namun, proses yang sangat konstruktif ini tercederai oleh transaksi politik antar fraksi hanya terbatas pada empat isu yakni besaran angka *parliamentary threshold*, sistem pemilu proporsional terbuka atau tertutup, sistem konversi suara ke dalam kursi, dan jumlah alokasi kursi di tingkat daerah pemilihan. Perdebatan tentang keempat isu tersebut mendominasi fase akhir pembahasan RUU Pemilu, dan pada akhirnya dalam proses negosiasi dan konsensus akhir terhadap keempat isu tersebut yang dilakukan pada detik-detik terakhir menjelang sidang

[998] Penulis kutip dari keterangan Prof. Dr. Saldi Isra, S.H, MPA dalam Acara Indonesia Lawyers Club, *Korupsi Meruyak, Negeri Sekarat*, TV ONE, Tanggal 14 Februari 2013.

paripurna pengesahan atas RUU tersebut, hasil kesepakatannya tidak diikuti dengan pengkajian ulang atas dampak dari keempat isu tersebut terhadap sistem lainnya dalam Undang-Undang Pemilu.[999]

Salah satu korban dari proses tersebut adalah pengaturan tentang sistem pendanaan kampanye Pemilu. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, sistem pendanaan kampanye Pemilu memiliki keterkaitan erat dengan pilihan atas sistem Pemilu, apakah proporsional terbuka atau tertutup. Transaksi politik di detik terakhir menjelang pengesahan RUU Pemilu yang disertai dengan kecerobohan para anggota dewan menyebabkan tidak sinkronnya pilihan atas sistem Pemilu yang ditetapkan (proporsional terbuka) dengan desain dan sistem pendanaan kampanye.[1000]

RUU yang kemudian diundangkan dan ditetapkan menjadi Undang-Undang No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD mengatur tentang pendanaan kampanye pada Bagian Kesepuluh. Terdapat 12 Pasal yang mengatur tentang pendanaan kampanye Pemilu yakni Pasal 129-140, dan diikuti dengan empat pasal yang mengatur tentang sanksi atas pelanggaran terhadap ketentuan tentang pendanaan kampanye yakni Pasal 280, 303, 304, dan 305. Secara umum, ketentuan tentang pendanaan kampanye ini tidak mengalami perubahan yang berarti dibandingkan dengan Undang-Undang No.10 Tahun 2008.[1001]

---

[999] Ahsanul Minan, *Transparansi dan Dana Akuntabilitas Dana Kampanye*, dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi Edisi Mei 2012, (Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2012), hlm. 99-100.

[1000] *Ibid.*, hlm. 100.

[1001] *Ibid.*, hlm. 100.

Kelahiran Undang-Undang No.8 Tahun 2012 menyisakan beberapa masalah terkait dengan pengaturan dana kampanye. Penggunaan sistem proporsional terbuka dengan diikuti peningkatan jumlah batasan sumbangan dana kampanye dari non perseorangan (kelompok/badan usaha), namun tidak dimbangi dengan pengaturan pembatasan belanja kampanye bagi calon anggota DPR/DPRD maupun partai politik peserta pemilu. Padahal, belajar dari sejarah pemilu Indonesia, perubahan sistem pemilu atau instrumen sistem pemilu, telah melipatgandakan biaya kampanye. Pemilu 1999 yang menggunakan daftar calon tertutup dan Pemilu 2009 yang menggunakan daftar calon terbuka, telah menggandakan dana kampanye.[1002]

Pada Pemilu 1999 kampanye hanya dilakukan oleh partai politik; sedangkan pada Pemilu 2009, selain partai politik, para calon anggota legislatif juga berkampanye. Akhirnya, kampanye di media massa elektronik, khususnya televisi, yang semakin mahal, juga berdampak langsung pada penambahan biaya kampanye. Biaya kampanye yang terus meningkat akhirnya menimbulkan ketimpangan atau ketidakadilan di kalangan partai politik peserta Pemilu dan calon. Partai politik dan calon yang memiliki dana besar dapat memaksimalkan kampanyenya untuk merebut suara pemilih sedangkan partai politik dan calon yang memiliki dana pas-pasan terpaksa berkampanye apa adanya sehingga sulit merebut hati pemilih.[1003]

Dinaikkannya batasan jumlah maksimal sumbangan dari non perseorangan (kelompok/badan usaha) dari Rp.5.000.000.000,00 (lima milyar) menjadi

[1002] Titi Anggraini, *Jalan Panjang Menuju Keadilan Pemilu*, dalam *Ibid.*, hlm. 212-213.
[1003] *Ibid.*, hlm. 213.

Rp.7.500.000.000,00 (tujuh koma lima milyar) dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012 diprediksi akan membuat uang kembali menjadi panglima dan aktor utama dalam Pemilu 2014. Kompetisi akan menjadi sangat bebas dan tidak terkendali antar para pemilik modal. Potensi masifnya politik uang akan semakin sulit dibendung oleh aturan yang ada saat ini (apalagi tidak ada peningkatan kualitas aturan terkait dengan penindakan politik uang ini). Padahal pembatasan belanja kampanye diperlukan untuk menciptakan kesempatan yang sama di antara para partai politik peserta pemilu dalam berkompetisi memperebutkan suara pemilih. Itu artinya hasil pemilu tidak ditentukan oleh siapa yang memiliki dana paling banyak, melainkan oleh kinerja dan kreativitas partai politik peserta pemilu dan calon dalam melakukan kampanye dengan menawarkan visi, misi, dan programnya.[1004]

Pengaturan tentang dana kampanye dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012 tidak memperbaiki carut-marut sistem pengaturan dana kampanye dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008. Kekacauan pengaturan dana kampanye dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 dapat dimaklumi karena terjadinya perubahan sistem pemilu sebagai akibat dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menentukan bahwa penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, dimana putusan ini menghasilkan perubahan fundamental metode kampanye dan metode pengelolaan dana kampanye dari

[1004] *Ibid.,* hlm. 213.

berbasis institusi partai menjadi berbasis caleg. Akibatnya, sistem pembukuan dan pelaporan dana kampanye dalam Pemilu 2009 mengalami kekacauan dan *mismatch*.[1005]

Sayangnya, dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012, persoalan ini tidak dibenahi. Meskipun Undang-Undang ini secara jelas telah menganut sistem proporsional terbuka murni dengan penentuan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak, namun sistem pengelolaan dana kampanye tetap dibangun berbasis partai politik, dan tidak secara tegas memandatkan upaya untuk mensinkronkan antara pengelolaan dana kampanye oleh caleg dengan dana kampanye partai politik.[1006] Hal ini mengakibatkan munculnya permasalah di level:[1007]

a. Ketidakjelasan entitas pengelola dana kampanye. Apakah caleg juga harus membuat pembukuan dan laporan dana kampanye, Bagaimana pola hubungan antara partai dengan caleg dalam mengelola dan melaporkan dana kampanye, Pada sistem proporsional terbuka, entitas pengelola dana kampanye tidak cukup hanya partai politik, tetapi juga harus mencakup juga caleg, karena caleg mengelola secara langsung dana kampanye, sehingga caleg juga berkewajiban untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan dana kampanyenya. Dalam sistem proporsional terbuka, partai sebagai entitas pengelola dana kampanye menjalankan peran ganda yakni sebagai entitas yang mengelola dana kampanye yang berada di bawah penguasaannya, dan juga berperan sebagai konsolidator atas pengelolaan dan pelaporan dana kampanye seluruh calegnya;
b. Entitas penerima sumbangan dana kampanye. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dalam sistem proporsional tertutup, penerimaan sumbangan dana kampanye dapat secara mudah dipusatkan kepada institusi partai politik selaku entitas tunggal dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban dana kampanye. Namun dalam sistem proporsional terbuka, penerimaan sumbangan dana kampanye lebih sulit disentralisasi kepada partai politik, karena seluruh caleg cenderung secara aktif melakukan "*fund raising*" untuk membiayai kampanye individual mereka. Pertanyaanya, apakah caleg boleh menerima sumbangan

[1005] Ahsanul Minan, *Transparansi dan Dana Akuntabilitas Dana Kampanye*, *Op.cit.,* hlm. 103.
[1006] *Ibid.,* hlm. 103.
[1007] *Ibid.,* hlm. 103-105.

dana kampanye, bagaimana mekanisme pembukuannya dan bagaimana mekanisme pengawasannya?;

c. Sistem pembukuan dana kampanye. Dalam sistem proporsional terbuka yang mendorong pengelolaan dana kampanye dilakukan oleh dua entitas (partai politik dan caleg) akan mengharuskan sistem pembukuan dana kampanye dibuat dalam format yang mampu mencerminkan arus dana kampanye di dua entitas tersebut. Oleh karena itu, dalam sistem proporsional terbuka, diperlukan mekanisme pembukuan dana kampanye yang mampu mengintegrasikan antara pembukuan dana kampanye caleg dan pembukuan dana kampanye partai atau lebih lazim disebut sistem pembukuan yang terintegrasi. Permasalahannya, dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012 tidak mengatur tentang hal ini;
d. Sistem pengawasan terhadap pengelolaan dan pelaporan dana kampanye. Sistem proporsional terbuka mengharuskan sistem pengawasan atas pengelolaan dan pelaporan dana kampanye harus dilakukan terhadap dua entitas yakni terhadap laporan keuangan partai politik dan laporan keuangan caleg. Dalam kaitan ini, menjadi tugas berat bagi pengawas Pemilu dan masyarakat untuk mengawasi validitas dan akurasi dana kampanye pemilu.

Mengingat membuat aturan pembatasan besaran belanja kampanye memang sudah tidak dimungkinkan lagi karena dalam Undang-Undang No.8 Tahun 2012 sudah menutup kemungkinan untuk membuat pembatasan. Namun, Penulis melihat semangat untuk memberikan keadilan dalam kampanye mestinya tidak pupus begitu saja. Aturan lebih lanjut (Peraturan Pemerintah, Peraturan KPU dan sebagainya) mesti menangkap semangat itu. Semangat pembatasan kampanye ditujukan untuk memberikan keadilan bagi seluruh pihak, baik caleg maupun pemilih. Bagi caleg, pembatasan akan memberikan kesetaraan sehingga semua caleg menginformasikan visi dan misinya secara berimbang kepada pemilih. Kampanye tidak sekedar ajang pertarungan uang. Mestinya kampanye didesain sebagai pertarungan ide, gagasan dan kreatifitas untuk menarik hati pemilih.

Kampanye sebagai pertarungan uang justru memberi ketidakadilan bagi pemilih. Pemilih hanya akan menjadi objek dalam pertarungan uang. Secara tidak sadar

disuguhkan informasi terus menerus tanpa adanya pembanding yang berimbang. Kooptasi uang membuat pemilih tidak memiliki pilihan secara bebas. Paling penting dalam kampanye, bukan besaran dana yang digunakan. Kampanye mesti menyediakan ruang kreatifitas dan ketulusan caleg untuk menarik hati pemilih. Kampanye murah harus menjadi jargon dalam Pemilu 2014 nanti. Sudah waktunya penyelenggara pemilu membuat aturan kampanye untuk memfasilitasi itu. Kampanye tidak lagi dibiarkan mengotori ruang publik dengan bahan kampanye yang menghabiskan banyak uang.

Dalam rangka memperbaiki pengaturan dan pengelolaan dana kampanye pada pemilu-pemilu mendatang, penelitian ini memberikan beberapa rekomendasi. *Pertama*, Menurut Saldi Isra, pendanaan kampanye yang ideal adalah sepenuhnya dibiayai negara agar tidak terjadi ketimpangan sosialisasi dalam berkampanye antara caleg yang mapan dan mempunyai biaya besar dalam kampanye dengan caleg yang mempunyai biaya "*pas-pasan*" sehingga menciptakan keadilan berkampanye.[1008]

Kedua, pada sisi penerimaan atau pendapatan, ketentuan tentang sumber-sumber dana kampanye terlarang harus diperjelas agar peserta pemilu mendapatkan kepastian bahwa dana yang diterimanya sah. Pembatasan sumbangan tidak hanya berlaku pada perseorangan dan perusahaan, tetapi juga partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, agar jalan belakang untuk menguasai partai politik, calon anggota legislatif (terpilih), dan calon pejabat eksekutif (terpilih) melalui dana

[1008] Penulis kutip dari keterangan Prof. Dr. Saldi Isra, S.H, MPA dalam Acara Indonesia Lawyers Club, *Korupsi Meruyak, Negeri Sekarat*, TV ONE, Tanggal 14 Februari 2013.

kampanye, bisa dihindari. Semua sumbangan harus disalurkan melalui rekening, dan peserta pemilu hanya bisa menerima sumbangan dalam bentuk uang, agar kampanye tidak berubah menjadi ajang pencucian uang haram. Sanksi administrasi maupun sanksi pidana harus dirumuskan secara jelas sehingga memudahkan proses penjatuhan sanksi terhadap para pelanggar peraturan.[1009]

Ketiga, pada sisi pengeluaran atau belanja, undang-undang harus membatasi belanja kampanye partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Langkah ini bertujuan mencegah terjadinya "*jor-joran*" kampanye sehingga kemahalan kampanye bisa ditekan. Langkah ini juga bertujuan menjaga prinsip kesetaraan antarpeserta pemilu dalam kompetisi memperebutkan suara pemilih. Selanjutnya undang-undang perlu menegaskan, bahwa semua uang yang diperlukan untuk belanja kampanye berasal dari rekening dana kampanye yang dimiliki masing-masing peserta pemilu, agar meraka bisa membuat laporan belanja kampanye sebagaimana adanya. Transaksi dalam bentuk tunai, lebih-lebih jika sumbangan dalam bentuk barang dan jasa masih diperkenankan cenderung tidak dapat dikontrol sehingga mendorong peserta pemilu untuk tidak jujur dalam melaporkan belanja kampanyenya. Ketentuan pembatasan dana kampanye dan pencatatan belanja kampanye seusai fakta, harus diikuti oleh sanksi keras guna menghadirkan efek jera.[1010]

[1009] Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Basa-Basi Dana Kampanye: Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*, (Jakarta: Yayasan Perludem, 2013), hlm. 222-223.

[1010] *Ibid.*, hlm. 223.

Keempat, pada sisi pelaporan dana kampanye, banyak ketentuan yang harus dipertegas. Peserta pemilu diwajibkan membuat daftar penyumbang secara periodik, sehingga masyarakat bisa mengetahui siapa-siapa yang memberikan sumbangan. Rekening harus dimaksimalkan fungsinya sebagai satu-satunya jalur uang masuk (menerima sumbangan) dan uang keluar (belanja kampanye). Sistem pembukuan perlu dibakukan, sehingga terjadi keseragaman dalam memerinci komponen-komponen pemasukan dan pengeluaran. Hal itu tidak hanya memudahkan penggambaran dana kampanye secara konprehnasif, tetapi juga memudahkan proses audit oleh kantor akuntan publik. Mekanisme dan jadwal audit harus disederhanakan sehingga interaksi partai politik dan calon dengan kantor akuntan publik dan penyelenggara pemilu, tidak menimbulkan kecurigaan. Terakhir, laporan hasil audit dana kampanye diumumkan melalui internet demi memudahkan masyarakat untuk mengakses laporan tersebut.[1011]

Keempat, pengaturan dana kampanye yang tersebar di undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden dan undang-undang pemilukada, perlu diseragamkan. Meskipun jenis pemilu berbeda (legislatif dan eksekutif, nasional dan lokal), namun pengaturan dana kampanye mestinya memiliki standar sama, karena sama-sama mengatur pengelolaan dana kampanye. Demi menghindari ketimpangan materi pengaturan antarjenis pemilu, pengaturan dana kampanye sebaiknya disatukan dalam undang-undang khusus dana kampanye (atau bisa juga digabungkan dengan pengaturan dana partai politik sehingga menjadi undang-undang dana politik). Penyatuan ini akan memudahkan standarisasi pengaturan, sekaligus memudahkan

[1011] *Ibid.*, hlm. 223-224.

perincian ketentuan-ketentuan dana kampanye agar mampu merealisasi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dengan penyatuan ini, maka rekomendasi pertama, kedua dan ketiga di atas akan lebih mudah diwujudkan.[1012]

Kelima, usulan perbaikan pengaturan dana kampanye selalu mendapat sambutan tidak baik dari pembuat undang-undang. Mereka tidak hanya menolak dibebani kewajiban-kewajiban administrasi akibat pengetatan peraturan dana kampanye, tetapi juga berusaha mempertahankan penguasaan pemilik uang atas partai politik, sebab meraka adalah bagian dari kekuatan uang tersebut. Oleh karena itu perlu diambil langkah yang bisa memaksa mereka agar bersedia membuat peraturan dana kampanye yang benar-benar menerapkan prinsip kebebasan dan kesetaraan, serta prinsip transparansi dan akuntabilita. Caranya adalah melakukan uji materi terhadap pasal-pasal dana kampanye yang bermasalah dalam setiap undang-undang ke Mahkamah Konstitusi. Biarkan para hakim konstitusi memaksa DPR dan pemerintah untuk membuat undang-undang dana kampanye yang lebih baik.[1013]

6. Penegakan Hukum Pemilu[1014]

[1012] *Ibid.*, hlm. 224-225.
[1013] *Ibid.*, hlm. 225.
[1014] Penegakan hukum merupakan tindakan untuk mencapai kebenaran dan keadilan. Lihat Andi Hamzah, *Terminologi Hukum Pidana*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009) hlm. 158. Lihat Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm. 48-50. Bandingkan dengan Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 14; Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya bakti, 2004), hlm. 181-182; Satjipto Raharjo, *Masalah Penegakkan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Bandung: Sinar Baru, 1984), hlm 24; dan Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Penerbit UI, 1976), hlm. 156.
Dalam sub bab tentang penegakan hukum Pemilu ini, Penulis hanya membatasi pembahasan mengenai penegakan hukum Pemilu pada ruang lingkup: pencegahan, penindakan, penyelesaian

Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu mengatur tugas dan wewenang Bawaslu sedemikian banyak, sehingga undang-undang tersebut seakan-akan menambah tugas dan wewenang lembaga pengawas Pemilu. Padahal apa yang dirumuskan Undang-Undang No.22 Tahun 2007 sebetulnya hanya memerinci tugas dan wewenang lembaga pengawas pemilu yang disebut dalam undang-undang sebelumnya. Jika undang-undang sebelumnya menyatakan bahwa tugas dan wewenang pengawas pemilu adalah mengawasi tahapan pelaksanaan Pemilu, maka Undang-Undang No.22 Tahun 2007 memerinci tahapan-tahapan pelaksanaan Pemilu yang harus diawasi lembaga pengawas Pemilu. Dengan demikian, sesungguhnya substansi tugas dan wewenang sama, namun rinciannya berbeda dan bertambah banyak.[1015]

Berbeda dengan Undang-Undang No.22 Tahun 2007 yang memerinci tahapan-tahapan pelaksanaan Pemilu yang harus diawasi lembaga pengawas pemilu, Undang-Undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu menciptakan nomenklatur baru dalam bidang pengawasan Pemilu atau penegakan hukum Pemilu. Menurut undang-undang ini, Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Istilah pencegahan dan penindakan merupakan nomenklatur baru yang dirumuskan Undang-Undang No.15 Tahun 2011. Tetapi nomenklatur baru tersebut tidak punya dampak baru terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang Bawaslu.

---

sengeketa oleh Bawaslu; penyelesaian sengeketa oleh PTTUN; dan Perselisihan Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi.

[1015] Didik Supriyanto, *et.al, Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014,* (Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem, 2012), hlm. 59.

Pencegahan dan penindakan hanya berhenti pada nomenklatur saja, karena undang-undang ini tidak mengubah sama sekali pelaksanaan tugas dan wewenang Bawaslu.[1016]

Undang-Undang No.15 Tahun 2011 tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan pencegahan dan penindakan, juga tidak memerinci secara langsung jenis dan bentuk pencegahan dan penindakan yang harus dilakukan lembaga pengawas pemilu. Sebagaimana undang-undang sebelumnya, undang-undang ini hanya menunjukkan obyek atau ruang lingkup pengawasan. Dari obyek pengawasan itu, Bawaslu dan jajarannya diharapkan mengetahui apa yang harus dilakukan dalam rangka pencegahan dan penindakan, berdasarkan praktek pengawasan pemilu selama ini.[1017]

Pengertian pencegahan mengandaikan adanya upaya yang harus dilakukan agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Dalam konsep penegakan hukum, pencegahan berarti melakukan upaya-upaya agar tidak terjadi pelanggaran hukum. Dengan demikian, dalam penegakan hukum pemilu atau pengawasan pemilu, pencegahan berarti melakukan upaya-upaya agar tidak terjadi pelanggaran hukum pemilu. Karena Undang-Undang No.15 Tahun 2011 tidak menjelaskan dan tidak memerinci upaya-upaya apa yang harus dilakukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum pemilu, maka Bawaslu harus merumuskan jenis dan bentuk pencegahan yang harus dilakukan oleh Bawaslu dan jajarannya agar tidak terjadi pelanggaran pemilu.[1018]

[1016] *Ibid.*, hlm. 59-60.
[1017] *Ibid.*, hlm. 60.
[1018] *Ibid.*, hlm. 61.

Pengertian penindakan mengandaikan adanya langkah nyata terhadap pelaku pelanggaran hukum agar yang bersangkutan mendapat perlakuan yang setimpal atas pelanggaran yang dilakukannya. Dalam konsep penegakan hukum pidana, penindakan itu meliputi menetapkan seseorang sebagai tersangka untuk diproses hukum, mendudukkan seseorang sebagai terdakwa untuk disidang pengadilan, dan menjatuhkan vonis terpidana untuk mendapatkan hukuman.[1019] Sementara dalam konsep penegakan hukum administrasi, penindakan itu meliputi menetapkan seseorang/lembaga sebagai terlapor, mendudukan seseorang/lembaga sebagai tergugat, dan menyatakan seseorang/lembaga sebagai pelanggar peraturan.[1020]

Disinilah nomenklatur penindakan menimbulkan masalah, sebab dalam konsep penegakan hukum Pemilu, lembaga pengawas Pemilu sesungguhnya tidak melakukan langkah nyata terhadap pelaku pelanggaran hukum. Tugas dan wewenang lembaga pengawas sebatas memberi rekomendasi kepada intitusi lain yang berwenang. Apabila lembaga pengawas pemilu menemukan pelanggaran pidana, maka kasusnya diserahkan ke kepolisian, dan kepolisianlah yang menetapkan tersangka pelaku pelanggarannya. Dari kepolisian, kejaksanaan mendudukkan pelaku di kursi terdakwa di pengadilan, dan

[1019] Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, (Jakarta: Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007), hlm. 140-141. Lihat juga Luhut M.P. Pangaribuan, *et.al*, *Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorial dan Adversarial: Butir-Butir Pikiran PERADI Untuk Draft RUU-KUHAP*, (Jakarta: Diterbitkan atas kerja sama Papan Sinar Sinanti dengan PERADI, 2010), hlm. 11-24.

[1020] R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 64-74.

kemudian hakim menjatuhkan vonis. Jadi, sesungguhnya lembaga pengawas pemilu tidak melakukan penindakan apapun. [1021]

Demikian juga dalam kasus pelanggaran administrasi. Di sini lembaga pengawas Pemilu hanya bertugas merekomendasikan kepada penyelenggara Pemilu (KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota), bahwa telah terjadi pelanggaran administrasi. Selanjutnya, penyelenggara Pemilu memastikan benar-tidaknya pelanggaran administrasi tersebut melalui pemeriksaan bukti dan saksi. Jika memang benar terjadi pelanggaran, maka penyelenggara baru menjatuhkan sanksi. Sedangkan jika pengawas Pemilu menemukan kasus pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pengawas cukup melaporkannya ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Selanjutnya DKPP yang akan menggelar persidangan untuk memastikan benar-tidaknya ada pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu sebagaimana dilaporkan pengawas.[1022]

Jadi, sejauh pengertian penindakan adalah tindakan nyata terhadap pelaku pelanggar hukum, maka Bawaslu dan jajarannya sesungguhnya tidak memiliki tugas dan wewenang melakukan penindakan terhadap pelaku pelanggaran. Tugas dan wewenang mereka sebatas melakukan pengkajian dan merekomendasikan kepada institusi lain, bahwa telah terjadi pelanggaran. Institusi lain itulah yang akan melakukan penindakan hukum. Namun, jika pengkajian dan rekomendasi dianggap sebagai bagian dari penindakan oleh Undang-Undang No.15 Tahun 2011, maka hal itu harus diterima

[1021] Didik Supriyanto, *et.al, Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014, Op.cit.*, hlm. 61-62.
[1022] *Ibid.*, hlm. 62.

sebatas pengertian bahwa pengkajian dan rekomendasi itu merupakan rangkaian dari penindakan. Dengan pengertian ini, setidaknya Undang-Undang No.15 Tahun 2011 mencitrakan Bawaslu dan jajarannya lebih gagah sebagai lembaga penegak hukum pemilu.[1023]

a. Pencegahan Pelanggaran Pemilu Oleh Bawaslu

Dibandingkan dengan Undang-Undang No.22 Tahun 2007, Undang-Undang No.15 Tahun 2011 memiliki dua perbedaan dalam merumuskan pengaturan tugas dan wewenang Bawaslu: *pertama,* Undang-Undang No.22 Tahun 2007 menyatukan tugas dan wewenang dalam satu rumusan pengaturan, sedangkan Undang-Undang No.15 Tahun 2011 memisahkan rumusan pengaturan tugas dengan rumusan pengaturan wewenang Bawaslu, dan; kedua, Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tidak memasukkan persiapan penyelenggaraan pemilu sebagai obyek pengawasan, sedangkan Undang-Undang No.15 Tahun 2011 memasukkan sebagai obyek pengawasan.[1024] Perbedaan pertama tidak mengubah substansi pengaturan tugas dan wewenang Bawaslu, sedang perbedaan kedua bisa dianggap sebagai bentuk perluasan obyek pengawasan pemilu. Namun sesungguhnya, penambahan persiapan penyelenggara pemilu sebagai obyek pengawasan merupakan legalisasi atas praktik pengawasan yang terjadi pada pemilu-pemilu sebelumnya.[1025]

[1023] *Ibid.*, hlm. 62.

[1024] Bandingkan Pasal 74 Undang-Undang No.22 Tahun 2007 dengan Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011.

[1025] Laporan Panwas Pemilu 2004 menunjukkan, bahwa kegiatan-kegiatan pemilu yang tidak masuk kategori pelaksanaan tahapan, tetap menjadi perhatian, seperti penyusunan peraturan KPU,

Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tidak secara eksplisit memberi tugas dan wewenang kepada Bawaslu untuk mengawasi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Namun karena pelanggaran kode etik biasanya terjadi di tengah-tengah pelaksanaan tahapan pemilu, dan proses pengusulan pembentukan Dewan Kehormatan melibatkan Bawaslu, maka fungsi mengawasi pelanggaran kode etik dengan sendirinya melekat dalam diri Bawaslu.[1026] Kini, dengan berlakunya Undang-Undang No.15 Tahun 2011 fungsi mengawasi pelanggaran kode etik, tidak semata-mata dipegang Bawaslu dan jajarannya, tetapi juga bisa dilakukan oleh penyelenggara pemilu, peserta pemilu, tim kampanye, masyarakat dan atau pemilih. DKPP dibentuk secara permanen sehingga tidak lagi dibutuhkan proses pengusulan pembentukan Dewan Kehormatan.[1027] Oleh karena itu fungsi pengawasan kode etik, kini tidak eksklusif menjadi milik Bawaslu.

Munculnya istilah pencegahan dalam Undang-Undang No.15 Tahun 2011 mestinya memacu Bawaslu untuk meningkatkan langkah-langkah pencegahan agar tidak terjadi pelanggaran pemilu, baik pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana maupun pelanggaran kode etik. Langkah-langkah pencegahan berdampak lebih mendalam bagi terlaksananya pemilu jujur dan adil, karena pencegahan lebih menekankan prinsip-prinsip pemilu demokratis dan kesadaran menjunjung tinggi peraturan pemilu. Jika dijalankan secara tepat, langkah-langkah pencegahan akan berimplikasi masif bagi peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilu. Ini penting agar

---

rekrutmen calon petugas pemilu, perencanaan anggaran, dll. Hal yang sama juga dilakukan oleh Bawaslu dalam penyelenggaraan Pemilu 2009.

[1026] Pasal 111 dan 112 Undang-Undang No.22 Tahun 2007.

[1027] Pasal 112 Undang-Undang No. 15 Tahun 2011.

kecenderungan terus turunnya kualitas pemilu pasca orde Baru, berhenti di titik terendah pada Pemilu 2009.

Pada Pemilu 1999, Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, lembaga pengawas pemilu lebih fokus pada penanganan kasus-kasus pelanggaran. Namun, penanganan kasus-kasus pelanggaran tidak berjalan efektif, baik disebabkan oleh keterbatasan lembaga pengawas sendiri maupun oleh ketidaksungguhan institusi lain dalam menindaklanjuti hasil kajian lembaga pengawas pemilu. Apapun sebabnya, ketidakefektifan penanganan pelanggaran itu telah mendatangkan penilaian buruk terhadap lembaga pengawas pemilu sehingga kehadirannya pun selalu dipertanyakan.

Apabila dalam tiga pemilu terakhir berbagai upaya telah dilakukan untuk meningkatkan efektifitas penanganan kasus-kasus pelanggaran, tetapi tetap tidak berhasil baik, maka kini saatnya penanganan kasus-kasus pelanggaran tidak lagi menjadi fokus pengawasan. Atau, setidak-tidaknya sumber daya Bawaslu dan jajarannya tidak sepenuhnya dihabiskan untuk menangani kasus-kasus pelanggaran. Separuh waktu dan tenaganya dicurahkan untuk melakukan upaya-upaya pencegahan pelanggaran demi peningkatan kualitas pemilu. Bahkan pemilihan penanganan kasus-kasus pelanggaran pun, pertama-tama tidak ditujukan untuk menghukum pelaku, melainkan memberikan efek jera kepada pihak-pihak yang berniat dan berencana dan melakukan pelanggaran. Jika pencegahan ditempatkan langkah penting untuk memaksimalkan fungsi pengawasan, maka Bawaslu harus membuat strategi pencegahan pelanggaran pemilu yang tepat, agar waktu, tenaga, dan dana yang dicurahkan untuk

upaya-upaya pencegahan ini tidak terbuang percuma. Kuncinya, strategi pencegahan harus mendorong terciptanya persaingan yang sehat dalam memperebutkan suara rakyat dikalangan peserta pemilu, sehingga siapapun pemenang pemilu akan dihormati oleh rakyat. Lalu, strategi pencegahan pelanggaran harus meningkatkan kontrol diantara para peserta pemilu dan di antara para calon, sehingga masing-masing berusaha menjaga diri agar tidak melakukan pelanggaran. Selanjutnya, strategi pencegahan harus melibatkan masyarakat agar mereka terhindar dari intimidasi dan jual beli suara, sehingga mereka bisa memberikan suara secara bebas, sekaligus menjaga sendiri keaslian suaranya dalam proses pemungutan dan penghitungan suara.

Menurut Penulis, dalam melakukan pencegahan pelanggaran Pemilu, Bawaslu perlu mempertimbangkan tiga hal berikut ini. *Pertama,* mengedepankan nilai-nilai demokrasi, prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusionalisme UUD 1945. Hal ini sangat penting dalam menghadapi masalah-masalah Pemilu, kasus-kasus pelanggaran Pemilu, dan sengketa Pemilu. Undang-undang Pemilu memiliki keterbatasan dalam menyelesaikan ketiga hal tersebut; demikian juga dengan peraturan teknis Pemilu lainnya. Namun menempatkan undang-undang pemilu dan peraturan teknis pemilu lainnya sebagai biang masalah Pemilu, justru akan menambah rumit masalah. Oleh karena itu, pendekatan terhadap setiap masalah, kasus pelanggaran dan sengketa pemilu harus diletakkan di atas nilai-nilai demokrasi, prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusionalisme UUD 1945. Pendekatan dan penjelasan yang bersifat filosofis ini meskipun hal itu tidak menyelesaikan masalah, kasus dan sengketa secara langsung akan membuat masyarakat, fungsionaris partai politik, dan

calon akan mendapatkan pencerahan atau pemaknaan baru atas kehidupan politik demokratis dalam kerangka negara dan bangsa.

Kedua, pelibatan masyarakat luas dalam pencegahan pelanggaran. Hal ini bukan sekadar karena keterbatasan sumber daya lembaga pengawas Pemilu, namun yang lebih penting lagi pelibatan masyarakat akan memasifkan proses internalisasi nilai-nilai demokrasi, prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusionalisme UUD 1945. Dengan demikian upaya-upaya pencegahan pelanggaran Pemilu merupakan kegiatan pendidikan politik masal, yang bertujuan untuk menekan sekecil mungkin kasus-kasus pelanggaran dan sengketa Pemilu, sekaligus untuk meningkatkan kualitas pemilu. Bagaimana pun pelanggaran masif yang terjadi pada Pemilu 2009 tidak boleh terulang lagi.

Ketiga, penentuan bentuk dan jenis kegiatan pencegahan. Upaya-Upaya pencegahan pelanggaran Pemilu tidak mungkin dapat melibatkan masyarakat luas, apabila bentuk dan jenis kegiatan pencegahan tidak sesuai dengan kondisi masyarakat. Setiap daerah, setiap kelompok, dan setiap kelas sosial, memiliki karakter sosial sendiri-sendiri, sehingga kampanye atau sosialisasi mencegah pelanggaran pemilu menuntut keragaman bentuk dan jenis kegiatan sesuai dengan karakter masyarakat yang jadi sasaran. Hal ini harus disadari sepenuhnya oleh lembaga pengawas pemilu, bahwa upaya-upaya pencegahan pelanggaran pemilu tidak akan efektif apabila digunakan metode dan instrumen tunggal.

b. Penindakan Pelanggaran Pemilu Oleh Bawaslu

Meskipun Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 menegaskan, bahwa dalam menjalankan fungsi pengawasan, Bawaslu melakukan pencegahan dan penindakan, namun undang-undang tersebut tidak menjelaskan lebih jauh bagaimana pencegahan dan penindakan dilakukan. Khusus mengenai penindakan, Undang-Undang hanya menyatakan bahwa Bawaslu berwenang menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang Pemilu. Adapun tata cara dan mekanisme penyelesaian pelanggaran diatur dalam undang-undang pemilu.[1028] Itu artinya, yang akan mengatur soal ini adalah undang-undang Pemilu legislatif, undang-undang Pemilu presiden, dan undang-undang Pemilukada.

Undang-Undang No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau biasa disebut undang-undang pemilu legislatif, membedakan tiga jenis pelanggaran, yaitu: tindak pidana Pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. *Pertama*, tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu.[1029] Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, Undang-Undang No.8 Tahun 2012 membedakan antara tindak pidana pelanggaran dan tindak pidana kejahatan. Undang-Undang menetapkan 19 Pasal tindak pidana pelanggaran, mulai dari memberi keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih hingga mengumumkan hasil

[1028] Pasal 73 Ayat (4) dan (5) Undang-Undang No.15 Tahun 2011.

[1029] Pasal 260 Undang-Undang No.8 Tahun 2012.

Menurut Topo Santoso, tindak pidana pemilu adalah semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu maupun dalam Undang-Undang Tindak Pidana Pemilu. Lihat Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 4-5.

survei pada masa tenang.[1030] Sementara, untuk tindak pidana kejahatan, undang-undang ini pasal-pasalnya mengatur mulai dari menghilangkan hak pilih orang lain sampai dengan petugas Pemilu yang tidak menindaklanjuti temuan atau laporan pelanggaran.[1031]

Kedua, pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Pemilu diluar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.[1032] Karena pelanggaran ini menyangkut administrasi pelaksanaan pemilu, maka semua pelanggaran terhadap Peraturan KPU, merupakan pelanggaran administrasi. Hanya saja Undang-Undang No.8 Tahun 2012 tidak menyebutkan secara khusus jenis dan bentuk sanksi pelanggaran administrasi. Sanksi langsung dikaitkan dengan proses administrasi, mulai dari peringatan lisan, peringatan tertulis hingga pembatalan sebagai peserta pemilu atau calon anggota legislatif.

Ketiga, pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu.[1033] Ini merupakan hal yang baru, karena undang-undang Pemilu sebelumnya tidak pernah mengatur secara eksplisit pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Menurut Undang-Undang No.15 Tahun 2011, kode etik penyelenggara Pemilu disusun dan ditetapkan oleh DKPP, dengan

[1030] Pasal 273-291 Undang-Undang No.8 Tahun 2012.
[1031] Pasal 292-321 Undang-Undang No.8 Tahun 2012.
[1032] Pasal 253 U Undang-Undang No.8 Tahun 2012.
[1033] Pasal 251 Undang-Undang No.8 Tahun 2012.

tujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu.[1034] Adapun sanksi bagi pelanggar kode etik penyelenggara Pemilu terdiri dari teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap.[1035]

Meskipun undang memunculkan istilah penindakan untuk melaksanakan fungsi pengawasan, namun Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 maupun Undang-Undang No.8 Tahun 2012, tidak banyak mengubah tugas dan wewenang lembaga pengawas Pemilu dalam menangani kasus-kasus pelanggaran Pemilu. Peran Bawaslu dan jajarannya tetap sebatas "*petugas pengantar surat*" yang mengantarkan rekomendasi pelanggaran ke KPU, kepolisian dan DKPP. Selain memiliki otonomi (untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti rekomendasi lembaga pengawas Pemilu), ketiga institusi tersebut, khususnya kepolisian, juga menghadapi keterbatan waktu untuk memproses kasus tindak pidana yang diterimanya dari Bawaslu dan jajarannya. Oleh karena itu, menurut Penulis dalam usaha meningkatkan kinerja pengawasan dalam bidang penindakan, sekaligus untuk meningkatkan kredibilitas lembaga pengawas Pemilu, maka pada Pemilu 2014 nanti, Bawaslu harus mengubah strategi penindakan. Bawaslu dan jajarannya tidak perlu menangani semua kasus pelanggaran yang dilaporkan atau yang ditemukannya, sebab jika itu dilakukan kenyataannya tidak semua rekomendasi ke intitusi lain akan bisa ditangani dengan baik. Kinerja penegakan hukum Pemilu atau penindakan Pemilu, mestinya tidak lagi diukur atas banyaknya kasus yang ditangani dan diselesaikan, melainkan oleh dampak dari penanganan dan penyelesaian

[1034] Pasal 110 Undang-Undang No.15 Tahun 2011.
[1035] Pasal 112 ayat (11) Undang-Undang No.15 Tahun 2011.

kasus tersebut. Itu artinya, Bawaslu dan jajarannya harus fokus pada kasus-kasus tertentu, yang secara sosiologis berpengaruh terhadap proses penegakan hukum Pemilu.

Kasus-kasus pelanggaran yang harus ditangani Bawaslu dan jajarannya harus memenuhi kriteria berikut: *pertama,* berkait langsung dengan hilang-tidaknya hak pilih atau penggunaan hak pilih, seperti intimidasi pemilih dan penghapusan nama dalam DPT; *kedua,* mempengaruhi perilaku pemilih, seperti jual beli suara, penggunaan dana *illegal* dalam kampanye; *ketiga,* mengubah hasil pemilu, seperti pengubahan rekapitulasi penghitungan suara. Jika kasus tidak memenuhi kriteria tersebut, Bawaslu tidak harus memprosesnya, melainkan cukup digunakan sebagai bahan kampanye pencegahan pelanggaran pemilu. Keuntungan yang didapat dari pemfokusan penanganan kasus ini adalah sumber daya dan waktu Bawaslu dan jajarannya bisa dihemat untuk melipatgandakan upaya-upaya pencegahan. Selain mengurangi keributan dan ketegangan dengan KPU dan jajarannya, pemfokusan penanganan kasus juga akan meningkatkan kredibilitas lembaga pengawas setelah kasus-kasus yang ditanganinya bisa diselesaikan secara tuntas oleh institusi lain yang berwenang. Bagaimanapun jika kasus yang direkomendasikan ke KPU, kepolisian dan kejaksaan jumlahnya tidak terlalu banyak, maka mereka pun tidak punya lagi alasan untuk menelantarkan kasus-kasus tersebut.

c. Penyelesaian Sengketa oleh Bawaslu

Semua keputusan sengketa Pemilu yang dikeluarkan oleh Bawaslu dan jajarannya bersifat final dan mengikat, kecuali keputusan sengketa yang bersumber

pada keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu dan keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.[1036] Artinya, semua pihak sudah seharusnya menghormati keputusan tersebut. Namun karena ketentuan ini tidak diikuti oleh sanksi terhadap mereka yang mengabaikan keputusan penyelesaian sengketa, maka sangat mungkin pihak-pihak yang tersangkut dengan keputusan penyelesaian sengketa itu tidak bersedia melaksanakan keputusan tersebut. Jika demikian, hal ini mengingatkan ketidakberdayaan jajaran Panwas Pemilu pada Pemilu 2004 dalam menyelesaikan sengketa yang melibatkan penyelenggara pemilu. Saat itu hampir semua keputusan penyelesaian sengketa pengawas pemilu yang memerintahkan agar penyelenggara pemilu mengoreksi keputusannya, sama sekali tidak digubris. Penyelenggara pemilu menganggap bahwa keputusan KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota bersifat final mengikat dan tidak bisa digugat oleh siapapun.

Menurut Penulis, yang harus dilakukan jajaran Bawaslu agar keputusan penyelesaian sengketa yang dikeluarkannya berlaku efektif adalah *Pertama*, Bawaslu harus memastikan bahwa peraturan tentang penyelesaian sengketa sangat jelas dan pasti, sehingga benar-benar menjadi pedoman efektif dalam menyelesaikan sengketa oleh jajaran pengawas pemilu. *Kedua*, Bawaslu perlu merekrut orang-orang yang memiliki kemampuan untuk menyelesaikan sengketa, sehingga proses penyelesaian sengketa maupun hasilnya dihormati oleh semua pihak yang terlibat dalam

[1036] Pasal 259 ayat (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2012.

penyelesaian. Kesamaan pandangan, kesungguhan memegang prinsip, dan kemampuan teknis menyelesaikan sengketa di jajaran pengawas pemilu bisa dilakukan melalui pelatihan yang sistematis dan komprehensif.

Ketiga, dalam menghadapi dan menyelesaikan sengketa, Bawaslu dan jajarannya lebih mengedepankan pertimbangan-pertimbangan nilai-nilai demokrasi, prinsip-prisip pemilu demokratis dan semangat konstitusional daripada merujuk pada ketentuan-ketentuan teknis pemilu. Pemahaman filosofis berpemilu jauh lebih penting dalam meningkatkan kesadaran berpemilu demokratis semua pihak daripada merujuk pasal-pasal teknis pemilu yang penyusunannya tidak komprehensif dan membingungkan. Diskusi terbuka dengan penyelenggara pemilu dan peserta pemilu tentang pemaknaan pemilu demokratis jauh lebih berdampak pada peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilu daripada adu kekuatan dan kewenangan.

Keempat, Bawaslu dan jajarannya hendaknya mengembangkan komunikasi intensif dengan penyelenggara pemilu, melalui pertemuan-pertemuan informal daripada berdebat melalui media massa. Pertemuan-pertemuan informal tidak hanya mencairkan suasana tetapi juga memudahkan pencarian solusi atas penyelesaian sengketa yang efektif. Bagaimanapun juga efektivitas penyelesaian sengketa lebih banyak ditentukan oleh kedewasaan pengawas pemilu dan penyelenggara pemilu, daripada oleh tekanan peserta pemilu dan media massa.

d. Penyelesaian Sengketa oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN)

Semua keputusan sengketa pemilu yang dikeluarkan oleh Bawaslu dan jajarannya bersifat final dan mengikat, kecuali keputusan sengketa yang bersumber pada keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu dan keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Dua jenis putusan sengketa terakhir ini bisa diajukan ke PTTUN apabila pihak-pihak yang bersengketa tidak puas dengan keputusan sengketa yang dikeluarkan oleh pengawas pemilu.[1037]

Mengapa keputusan sengketa oleh Bawaslu dan jajarannya yang bersumber pada keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu dan keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, masih bisa digugat ke PTTUN?. Setidaknya ada dua alasan: *pertama,* materi keputusan penyelenggara tersebut terkait langsung dengan proses dan hasil pemilu, sehingga status kepesertaan partai politik dan pencalonan harus berdasarkan keputusan penyelenggara pemilu, yang memang mempunyai wewenang penuh menyelenggarakan pemilu, dan oleh karena itu; *kedua*, koreksi terhadap dua keputusan itu hanya bisa dilakukan oleh lembaga peradilan, sementara Bawaslu dan jajarannya dalam *design* kelembagaan pemilu, bukanlah lembaga peradilan.[1038]

Sebelumnya muncul kekhawatiran, bahwa lembaga peradilan tata usaha negara tidak mampu menyelesaikan perkara-perkara sengketa pemilu dengan baik, karena

[1037] Didik Supriyanto, *et.al, Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014, Op.cit.*, hlm. 100.
[1038] *Ibid.*, hlm. 100-101.

ketidakpahaman para hakim peradilan tata usaha negara tentang filosofi, prinsip, manajemen dan hukum pemilu. Selain itu, banyak pihak meragukan independensi dan netralitas para hakim peradilan tata usaha negara. Kekhawatiran tersebut juga diperkuat oleh bukti-bukti yang menunjukkan banyak perkara sengketa pemilu yang dibawa ke peradilan tata usaha negara, menghasilkan keputusannya kontroversial sehingga menimbulkan masalah baru.[1039]

Para pembuat undang-undang menyadari kekhawatiran tersebut, sehingga Undang-Undang No.8 Tahun 2012 memberi penguatan kepada peradilan dan hakim tata usaha negara yang diberi wewenang menyelesaikan sengketa pemilu. Setidaknya, penguatan tersebut dilakukan melalui dua kebijakan. *Pertama*, undang-undang menetapkan bahwa keputusan sengketa yang dikeluarkan oleh Bawaslu dan jajarannya (terkait dengan kepesertaan dan pencalonan), langsung digugat ke PTTUN yang merupakan pengadilan tingkat dua, bukan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN) yang merupakan pengadilan tingkat pertama. Namun putusan PTTUN belum sepenuhnya final, karena masih bisa diajukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung (MA). Pertimbangan menunjuk langsung PTTUN untuk menyelesaikan sengketa pemilu, selain pertimbangan efisiensi juga karena asumsi bahwa hakim di pengadilan tingkat kedua memiliki pengetahuan dan pengalaman yang lebih baik dalam menyelesaikan sengketa tata usaha negara.[1040]

[1039] *Ibid.*, hlm. 101.
[1040] *Ibid.*, hlm. 101-102.

Kedua, undang-undang memerintahkan kepada MA untuk membentuk majelis khusus tata usaha negara pemilu yang diberi wewenang memeriksa, mengadili dan memutus sengketa pemilu. Majelis khusus ini terdiri dari hakim karier di lingkungan peradilan tinggi tata usaha negara, yang punya pengalaman setidaknya selama tiga tahun. Selanjutnya pada saat menangani perkara sengketa pemilu, para hakim khusus tersebut dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain. Mereka juga disyaratkan memiliki pengetahuan pemilu, sehingga sebelum bekerja sebagai hakim khusus mereka harus belajar dan meningkatkan pengetahuan kepemiluan melalui lokakarya atau pelatihan.[1041]

Berdasarkan pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya, selalu saja terdapat partai politik yang tidak bisa menerima keputusan KPU saat namanya dicoret dari daftar peserta pemilu. Mereka mengklaim telah mememenuhi semua persyaratan menjadi peserta pemilu, dan balik menuduh KPU tidak bersikap *fair* dalam melakukan verifikasi administrasi dan faktual. Persyaratan administrasi yang banyak (mulai dari jumlah pengurus, jumlah kantor, hingga jumlah anggota) serta verifikasi anggota yang menggunakan metode *sampling*, menjadi sumber kesimpangsiuran penetapan partai politik peserta pemilu.[1042]

Sebelumnya, partai politik yang tidak puas atas keputusan KPU mengajukan gugatan ke mana-mana: pengawas pemilu, peradilan umum dan peradilan tata usaha

[1041] Pasal 270 Undang-Undang No.8 Tahun 2012.

[1042] Didik Supriyanto, *et.al, Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014, Op.cit.,* hlm. 102-103.

negara. Kini setelah Undang-Undang No.8 Tahun 2012 menetapkan jalur gugatan ke Bawaslu dan PTTUN, maka partai politik akan memaksimalkan peluang menggugat. Mereka akan mengajukan permohonan sengketa ke Bawaslu, dan jika tidak puas dengan keputusan Bawaslu mereka akan maju ke PTTUN, dan jika masih tidak puas dengan Putusan Hakim PTTUN, mereka pasti kasasi ke MA. Di lain pihak, KPU yang menjadi pihak termohon juga akan bertahan pada posisinya, bahwa keputusannya sudah benar. Demi menjaga "*wibawa lembaga*" KPU juga akan mencari putusan final di tingkat MA.[1043]

Jumlah gugatan terhadap keputusan daftar calon tetap juga berpotensi "*membludak*" pada setiap tingkatan pemilihan: DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Persyaratan administrasi calon yang sangat banyak, menjadi sumber sengketa karena calon merasa sudah memenuhi syarat, sementara penyelenggara menyatakan tidak memenuhi syarat. Belajar dari pengalaman sebelumnya, ketidaklengkapan persyaratan bukan semata-mata disebabkan oleh ketidakmampuan calon dalam memenuhi persyaratan, tetapi juga sering terjadi berkas persyaratan itu hilang atau dihilangkan di kantor penyelenggara pemilu atau di kantor partai politik. Selama ini banyak calon yang merasa dirugikan oleh keputusan KPU, KPU Provinsi, maupun KPU Kabupaten/Kota, tidak melakukan apa-apa selain protes ketidakpuasan. Mereka enggan mempersoalkan masalahnya ke jalur hukum, karena undang-undang belum memperjelas jalur hukum itu. Kini setelah jalur hukum diperjelas oleh Undang-Undang No.8 Tahun 2012, maka para calon yang merasa dirugikan oleh keputusan

[1043] *Ibid.*, hlm. 103.

penyelenggara pemilu, kemungkinan besar akan mengajukan sengketa ke Bawaslu dan jajarannya, dan terus mempersoalkan sampai ke MA.[1044]

Mekanisme penyelesaian sengketa yang bersumber pada keputusan KPU tentang peserta pemilu dan keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang daftar calon tetap di Bawaslu, sama dengan mekanisme penyelesaian sengketa yang bersumber dari Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota pada umumnya. Hanya saja di sini, para pihak yang tidak puas dengan keputusan Bawaslu dan jajarannya dapat mengajukan gugatan ke PTTUN dan kasasi ke MA. Mereka diberikan kesempatan tiga hari sejak dikeluarkannya keputusan Bawaslu untuk menyampaikan gugatan ke PTTUN, tujuh hari sejak dikeluakannya putusan PTTUN untuk menyampaikan kasasi ke MA. Dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara hakim khusus tata usaha negara pemilu memiliki waktu 21 hari, serta MA memiliki waktu 30 hari.[1045]

Menurut Penulis, yang harus dilakukan agar proses penyelesaian sengketa melalui Bawaslu, PTTUN, dan MA ini berjalan efektif. *Pertama*, Bawaslu perlu menjalin komunikasi intensif dengan MA untuk menyamakan persepsi tentang penyelesaian sengketa Pemilu. Komunikasi itu bukan dimaksudkan untuk mempengaruhi hakim dalam pengambilan putusan agar sesuai dengan kehendak Bawaslu, melainkan untuk menjaga kesamaan pemahaman tentu isu-isu penyelesaian

[1044] *Ibid.*, hlm. 103-104.
[1045] Pasal 269 ayat (2), (6), (8), (9) Undang-Undang No.8 Tahun 2012.

sengketa, sehingga kedua belah pihak memiliki tolok ukur yang sama dalam memutuskan perkara.

Kedua, komunikasi intensif dengan penyelenggara Pemilu agar masing-masing tak hanya memiliki kesamaan pemahaman dalam proses penyelesaian sengketa, tetapi juga agar masing-masing menyadari kekurangan dan kelebihannya. Kondisi tersebut akan memudahkan implemetasi keputusan sengketa, sekaligus mengurangi drama "*anjing dan kucing*" di hadapan publik. Bagaimanapun kredibilitas lembaga pengawas Pemilu dan penyelenggara Pemilu lebih ditentukan oleh kinerja konkretnya daripada oleh perang pernyataan di media massa.

e. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Oleh Mahkamah Konstitusi

Hakim-Hakim Konstitusi periode pertama (16 Agustus 2003-16 Agustus 2008) secara konsisten menerapkan doktrin perselisihan hasil pemilihan umum sebagai perselisihan "*jumlah suara yang diperoleh peserta pemilihan umum*" ketika menyelesaikan perselisihan hasil pemilu 2004. Semua perkara yang masuk diputuskan langsung, tanpa ada putusan sela berupa penghitungan suara ulang, apalagi pemungutan suara ulang. Tidak heran, saat itu muncul istilah MK sebagai "*Mahkamah Kalkulator*" karena yang dipersoalkan memang hitung-hitungan perolehan suara. Suara yang dipersoalkan adalah penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh KPU yang mempengaruhi (a) terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah; (b) penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil

presiden, dan; (c) perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan.[1046]

Doktrin perselisihan hasil pemilihan umum sebagai perselisihan "*jumlah suara yang diperoleh peserta pemilihan umum*" sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (MK) telah ditinggalkan oleh hakim-hakim konstitusi periode kedua (16 Agustus 2008-16 Agustus 2013), yang ditandai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No.41/PHPU.D-VI/2008 tentang Pemilukada Jawa Timur tahun 2008 yang memerintahkan pemungutan suara ulang di dua kabupaten (Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang) dan penghitungan suara ulang di Kabupaten Pamekasan karena menilai pelanggaran yang terjadi bersifat sistematis, terstruktur, dan masif.[1047]

Perintah untuk adanya pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang belum pernah diputuskan oleh MK sebelumnya. Hukum acara perselisihan hasil pemilu yang diatur dalam Pasal 77 Undang-Undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi[1048] hanya menyediakan tiga kemungkinan Putusan MK yang terkait dengan perselisihan hasil pemilu (termasuk pemilukada), yaitu (1) permohonan tidak dapat diterima bila pemohon dan/atau permohonan tidak memenuhi syarat, (2) permohonan

[1046] Saldi Isra, *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*, (Padang: Andalas Univesity Press, 2006), hlm. 220-223.

[1047] Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar: Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, (Semarang dan Yogyakarta: Diterbitkan atas kerja sama Satjipto Rahardjo Institute dengan Penerbit Thafa Media, 2012), hlm. 39-43.

[1048] Undang-Undang No.24 Tahun 2003 telah diperbarui dengan diundangkannya Undang-Undang No.8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi Undang-Undang No.8 Tahun 2011 hanya sekedar revisi terbatas Undang-Undang No.24 Tahun 2003, jadi masih ada Pasal-Pasal dalam Undang-Undang No.24 Tahun 2003 yang masih berlaku.

dikabulkan bila beralasan, dan (3) permohonan ditolak bila tidak beralasan.[1049] Bila permohonan dikabulkan, MK menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar.[1050]

Penulis berpendapat makna "*hasil pemilu*" yang tercantum dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi terlalu sempit, terlebih bila dikaitkan dengan sistem pemilu yang diterapkan, yaitu proporsional dengan daftar calon terbuka. Dalam sistem ini, sesungguhnya tidak hanya parpol yang berkepentingan terhadap perolehan suara melainkan juga para calon secara perseorangan karena hal tersebut mempengaruhi keterpilihan yang bersangkutan sebagai anggota legislatif.

Terkait dengan makna "*hasil pemilu*" karenanya disarankan agar pengertiannya diperluas, tidak hanya bermakna "*jumlah suara yang diperoleh peserta pemilu*", melainkan juga mencakup perolehan kursi dan penentuan calon terpilih. Sebab, pada hakikatnya, hasil akhir pemilu adalah calon terpilih. UUD 1945 sendiri menyatakan bahwa pemilu dilakukan untuk memilih anggota legislatif, bukan sekadar perolehan suara parpol peserta pemilu.[1051]

Dalam konteks pemilu legislatif, Pasal 74 ayat (2) Undang-Undang No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa perolehan suara yang

---

[1049] Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm. 132-133.

[1050] Pasal 13 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Pemilihan Umum Kepala Daerah.

[1051] Adhy Aman, *Tinjauan Kritis atas Sistem Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu*, dalam Refly Harun *et.al*, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi,* (Jakarta: Konpress, 2004), hlm. 153-165.

dapat dipersoalkan adalah yang mempengaruhi (a) terpilihnya calon anggota DPD dan (b) perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan. Signifikansi suara seperti ini sebaiknya diperluas mengingat perkembangan yang ada. Terlebih dalam putusan Pemilu 2009, MK sendiri tidak konsisten. Misalnya, terhadap permohonan PAN di Dapil Bengkulu (DPR), MK mengabulkan permohonan, padahal jelas-jelas tidak mempengaruhi perolehan kursi parpol yang bersangkutan.[1052]

Untuk pemilihan anggota DPD, signifikansi suara seharusnya juga mencakup calon yang masuk dalam urutan lima sampai delapan. Sebab, bila calon yang terpilih berhalangan tetap atau mengundurkan diri, mereka yang akan menggantikan. Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD, signifikansi suara juga harus meliputi isu lolos *parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen, dengan asumsi bahwa *parliamentary threshold* juga diterapkan dalam pemilihan anggota DPRD. Selain itu, calon yang bersangkutan juga harus diberi ruang. Selama ini, kendati melalui parpol, yang mengupayakan permohonan ke MK sesungguhnya adalah caleg-caleg yang bersangkutan. Tidak jarang, yang terjadi adalah "*pertempuran*" antara caleg satu partai sendiri, misalnya antara Usman M. Tokan dan Ahmad Yani di Dapil Sumsel I serta antara Rio Patrice Capella dan Dewi Coryati di Dapil Bengkulu.[1053] Signifikansi suara yang juga diperbolehkan adalah suara yang mempengaruhi keterpilihan calon, tidak hanya mempengaruhi perolehan kursi parpol. Untuk isu yang terakhir ini juga harus

[1052] Putusan Nomor 74/PHPU.C-VII/2009 untuk Dapil Bengkulu, Tanggal 24 Juni 2009. Lihat Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, (Bandung, Penerbit Alfabeta, 2010), hlm. 334-335.

[1053] Penulis sarikan dari berbagai sumber berita.

diberikan ruang untuk adanya permohonan perseorangan, tidak melalui parpol bila isunya memang soal keterpilihan calon.

Dalam konteks pemilu legislatif, Pasal 74 ayat (1) Undang-Undang No.24 Tahun 2003 menyatakan bahwa pemohon adalah perseorangan calon anggota DPD dan parpol peserta pemilu.[1054] Dalam praktik persidangan di MK, parpol yang bersidang harus diwakili DPP masing-masing. Padahal, yang dipersoalkan tidak semuanya terkait dengan kursi DPR, melainkan juga kursi DPRD. Sebaiknya, pengurus tingkat provinsi juga diberikan hak untuk mengajukan permohonan sejauh menyangkut perolehan kursi DPRD provinsi dan pengurus tingkat kabupaten/kota sejauh menyangkut kursi DPRD kabupaten/kota. Dengan diperluasnya objek hasil pemilu yang juga mencakup penetapan calon terpilih, maka caleg juga harus diberi hak untuk dapat mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi.

[1054] Abdul Latif, *et.al, Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 54-56.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Setelah penulis mempelajari *original intent* UUD 1945 dari risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945, maka Gagasan tentang Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 terangkum dalam beberapa hal, berikut ini:

a. Sistem pemilu yang ada dalam Pasal 19 Ayat (1) UUD 1945 tidak menyebutkan secara langsung sistem Pemilu apa yang dianut dalam Pemilihan Anggota DPR dan DPRD. Sistem pemilu untuk anggota DPR dan DPRD ditetapkan MPR adalah **membuka *legal system* dan atas dasar pertimbangan itulah sistem pemilu setiap periodenya berganti mengikuti dinamika politik masyarakat sehingga pengaturannya diserahkan kepada undang-undang organik tentang pemilihan umum yang dibuat oleh DPR.**

b. Sistem pemilu Anggota DPD yang dianut dalam Pasal 22C Ayat (1) dan (2) UUD 1945, Pembuat UUD 1945 hanya menyebutkan sistem pemilu anggota DPD secara implisit yang mensyaratkan jumlah anggota yang sama di masing-masing provinsi. **Di dalam teori sistem pemilu, pemilihan yang menghendaki jumlah kursi yang sama di setiap**

daerah pemilihan dengan jumlah kursi lebih dari satu dikenal dengan nama Sistem Distrik Wakil Banyak.

c. Sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dianut dalam Pasal 6A UUD 1945 adalah Sistem Pilpres Indonesia menggunakan **Sistem Dua Putaran**. Sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilres) adalah pemilu yang diatur secara eksplisit di dalam UUD 1945 hanya sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 6A UUD 1945.

d. Pemilhan Umum yang masuk dalam lingkup Pasal 22 E UUD 1945 adalah **Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah** dan maksud Pembentuk UUD 1945 terhadap frasa tetap dan mandiri pada Komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri yang diatur Pasal 22 E Ayat (5) UUD 1945 adalah **pada kelembagannya yang harus independen dan tidak boleh di bawah sub ordinat lembaga lain, bukan pada Komisioner (Anggota) komisi pemilihan umumnya.**

e. Penetapan Pemilihan Kepala Daerah sebagai bagian dari rezim Pemilu melanggar ketentuan UUD 1945 karena berdasarkan risalah-risalah rapat pembentukan UUD 1945 Pembentuk UUD 1945 memasukkan **Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Walikota dan Bupati) sebagai pemilihan lokal sesuai dengan semangat desentralisasi dan bukan rezim pemilihan umum yang sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E**

UUD 1945, sehingga ketentuannya digabungkan ke Bab yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, jadi bukan di Bab yang mengatur tentang Pemilihan Umum.

f. Amandemen UUD 1945 telah memuat gagasan pemilihan umum yang demokratis selalipun masih sebatas demokrasi prosedural. Gagasan pemilihan umum yang demokratis ada dalam amandemen UUD 1945 yaitu: ***pertama,*** pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, ***kedua,*** lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD), ***ketiga,*** lahirnya Mahkamah Konstitusi (MK), dan ***keempat,*** terbentuknya Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen dan permanen.

2. Implementasi Gagasan Pemilihan Umum pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam Undang-Undang tentang Pemilu Legislatif 2004 dan 2009:

a. Sistem Pemilu Anggota DPR, dan DPRD dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka asalkan memenuhi bilangan pembagi pemilih (BPP).

Undang-Undang No.12 Tahun 2003 mengakomodir ketentuan tentang *electoral threshold* atau ambang batas. Ambang batas yang diatur adalah keikutsertaan partai politik untuk mengikuti pemilu berikutnya, yang secara konseptual disebut *electoral threshold.* Ambang batas keikutsertaan partai politik untuk mengikuti pemilu berikutnya diatur

dalam ketentuan Pasal 9 Undang-Undang No.12 Tahun 2003, yang menyatakan: “Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus: a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR; b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurangkurangnya di (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia”. Dengan ketentuan ini, Partai Politik yang tidak lolos *electoral threshold* tidak dapat mengikuti pemilu berikutnya dengan nama partai yang sama.

b. Sistem Pemilu Anggota DPR, dan DPRD dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, yang ditetapkan berdasarkan nomor urut. Namun ketentuan yang mengatur sistem pemilu ini oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan inkonstitusional melalui Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008 karena bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan yang tertuang di dalam UUD 1945 sehingga dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyarankan secara tidak langsung bahwa sistem pemilu yang sesuai dengan prinsip

kedaulatan rakyat dan keadilan adalah sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni.

Undang-Undang No.10 Tahun 2008 telah meninggalkan *electoral threshold* dan beralih pada *parliamentary threshold.* Partai politik tidak lagi dibatasi dengan persyaratan tertentu untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, tetapi partai politik peserta pemilu dibatasi untuk dapat mendudukan wakilnya di DPR. Tidak setiap partai politik yang memperoleh suara dan kursi dapat mendudukan wakilnya di DPR. Partai politik peserta pemilu yang dapat mendudukan wakilnya di DPR adalah partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional. Ketentuan *parliamentary threshold* hanya berlaku untuk DPR saja. Sedangkan untuk perolehan kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota *parliamentary threshold* tidak diberlakukan.

c. Sistem Pemilu Anggota DPD dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, adalah sistem distrik berwakil banyak, dimana anggota DPD dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dan jumlah anggota DPD tidak boleh melebihi sepertiga jumlah anggota DPR. Jumlah kursi anggota DPD yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.10 Tahun

2008 yang menetapkan jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi sebanyak empat orang wakil.

d. Undang-Undang No.22 Tahun 2007 dan Undang-Undang No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu sudah cukup menjamin independensi KPU dari segi kelembagaan.

3. Konsep Pemilihan Umum Legislatif yang ideal adalah:

a. Sistem Proporsional Terbuka Murni pembenahan, diantaranya: ***pertama,*** penyelesaian permasalahan daftar pemilh tetap (DPT), ***Kedua,*** Peninjauan dan penataan daerah pemilihan, dan ***Ketiga,*** Menyediakan Mekanisme *Recall* Oleh Rakyat.

b. Kemandirian Penyelenggara: Penulis berpendapat perlunya sebuah sistem tata kelola di KPU dan Bawaslu yang dapat menjamin kemandirian lembaga itu. Jadi siapapun yang masuk ke sana akan terikat dengan sistem tata kelola yang beresensikan kemandirian sikap dan perilaku politik dari penyelenggara Pemilu kecuali hanya untuk dapat menyelenggarakan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Menurut Penulis cara yang harus dibangun agar penyelenggaraan Pemilu bisa berjalan lancar dan tidak terjadi lagi silang sengketa antar penyelenggara pemilu, seperti dua kasus di atas, *pertama,* antara KPU, Bawaslu dan DKPP tahu kewenangannya masing-masing, jangan sampai terjadi *overlap* antar penyelenggara pemilu; *kedua,* untuk KPU, jika nanti ada kasus tentang sengketa antar peserta pemilu dengan peserta Pemilu dan peserta Pemilu dengan

penyelenggara Pemilu yang disidangkan Bawaslu dan jika ada Keputusan Bawaslu dan Putusan DKPP seyogyanya KPU melaksanakan Keputusan dari *partner*-nya tersebut. Semua itu harus dilakukan untuk perbaikan pemilu sehingga tidak hanya menghasilkan demokrasi yang prosedural tetapi juga demokrasi substantif.

c. Pemberlakuan *Parliamentary Threshold* Sebagai Upaya Penyederhanaan Partai Politik. Idealnya partai politik di Indonesia kedepannya jumlahnya hanya lima partai politik dan idealnya *parliamentary threshold* di Indonesia adalah 5% (lima persen) agar partai-partai yang nantinya ada di parlemen hanya empat atau lima partai politik saja.
d. Regulasi Kampanye: Pengawasan siaran kampanye perlu dilakukan guna memperbaiki kualitas kampanye di media penyiaran, ada beberapa hal yang harus menjadi perhatian bersama. *Pertama,* faktor struktural, harus adanya koordinasi yang lebih intensif, fungsional, dan komplementer antar penyelenggara pemilu; dalam hal ini KPU dan Bawaslu dengan Komisi Penyiaran Indonesia dan Dewan Pers. *Kedua,* faktor substansial, yakni menyangkut sejumlah aturan yang memerlukan ketatnya sistem pengawasan di lapangan.
e. Regulasi Dana Kampanye: pendanaan kampanye yang ideal adalah sepenuhnya dibiayai negara agar tidak terjadi ketimpangan sosialisasi dalam berkampanye antara caleg yang mapan dan mempunyai biaya besar dalam kampanye dengan

caleg yang mempunyai biaya pas-pasan sehingga menciptakan keadilan berkampanye. pendanaan kampanye yang ideal adalah sepenuhnya dibiayai negara agar tidak terjadi ketimpangan sosialisasi dalam berkampanye antara caleg yang mapan dan mempunyai biaya besar dalam kampanye dengan caleg yang mempunyai biaya pas-pasan sehingga menciptakan keadilan berkampanye.

f. Penegakan Hukum Pemilu: Pencegahan Pelanggaran Pemilu, Penindakan Pelanggaran Pemilu dan Penyelesaian Sengketa Oleh Bawaslu; Penyelesaian Sengketa oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN); dan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Oleh Mahkamah Konstitusi perlu mengedepankan nilai-nilai demokrasi, prinsip-prinsip pemilu demokratis dan semangat konstitusionalisme UUD 1945. Hal ini sangat penting dalam menghadapi masalah-masalah pemilu, kasus-kasus pelanggaran pemilu, dan sengketa pemilu.

B. Saran dan Rekomendasi

1. Hendaknya DPR dalam menyusun kerangka hukum Pemilu dan Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa, memutus dan mengadili undang-undang terhadap UUD 1945 hendaknya mengacu pada *original intent* yang ada dalam UUD 1945.
2. Sistem Proporsional Terbuka Murni yang dianut dalan UUD 1945 hendaknya dilakukan pembenahan pembenahan, diantaranya: dengan penyelesaian permasalahan daftar pemilh tetap (DPT), dengan peninjauan dan penataan daerah pemilihan, dan menyediakan Mekanisme *Recall* Oleh Rakyat.

3. Idealnya partai politik di Indonesia kedepannya jumlahnya hanya lima partai politik dan idealnya *parliamentary threshold* di Indonesia adalah 5% (lima persen) agar partai-partai yang nantinya ada di parlemen hanya empat atau lima partai politik saja.
4. Perlu dibangun sebuah sistem tata kelola di KPU, Bawaslu dan DKPP yang dapat menjamin kemandirian lembaga itu. Jadi siapapun yang masuk ke sana akan terikat dengan sistem tata kelola yang beresensikan kemandirian sikap dan perilaku politik dari penyelenggara Pemilu kecuali hanya untuk dapat menyelenggarakan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku

A.A. Oka Mahendra dan Soekedy, *Sistem Multi Partai: Prospek Politik Pasca 2004*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004.

Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah di Era Demokrasi Langsung*, Yogyakarta: Toga Press bekerja sama dengan UMMU Press, 2006.

Abdul Bari Azed, *Hukum Tata Negara Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1991.

_____, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2000.

_____, dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.

Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: YLBHI, 1988.

Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.

Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum dan Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media, 2007.

_____, *et.al*, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum dan Penataan Kehidupan Politik di Indonesia*, Malang: UMM Press, 1997.

_____, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: In-TRANS, 2003.

_____, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayu Media Publishing, 2005.

_____, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

_____, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: Setara Press, 2012.

Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Impilkasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.

Abu Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung: Fokus Media, 2007.

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofi dan Sosiologis)*, Jakarta: Gunung Agung, 2002.

_____, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interprestasi Undang-Undang (Legisprudence), Volume I Pemahaman Awal*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.

Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum (Civil Law, Common Law dan Hukum Islam)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2004.

Aden Widjan SZ, *et.al*, *Pemikiran dan Peradaban Islam*, Yogyakarta, Safaria Insania Press, 2007.

Adi Sulistyono, *Reformasi Hukum Ekonomi Indonesia*, Surakarta: LPP UNS dan UNS Press, 2008.

Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.

A.F. Elly Erawaty, *Pedoman Penulisan Esai Akademik Bagi Mahasiswa Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2012.

Ahmad Suaedy (Ed.), *Pergulatan Pesantren dan Demokratisasi*, Yogyakarta: LKIS, 2000.

Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.

Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undsang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat yang Majemuk*, (Jakarta: UI Press, 1995.

_____, dan Ahmad Sudirman Abbas, *Demokrasi dalam Perspektif Islam*, Jakarta: Pedoman Ilmu Jaya dan Anglo Media, 2005.

_____, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar NRI 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Ahmad Syafii Maarif, *Menerobos Kemelut: Refleksi Cendekiawan Muslim*, Jakarta: Penerbit Grafindo Khazanah Ilmu, 2005.

_____, *Islam dalam Bingkai Keindonesiaan dan Kemanusiaan: Sebuah Refleksi Sejarah*, Jakarta: Mizan, 2009.

Ahmad Syarifudin Natabaya, *Menata Ulang Sistem Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.

Aidul Fitriciada Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2000.

_____, *Menemukan Demokrasi*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004.

_____, *UUD 1945 Sebagai Revolutie Grondwet: Tafsir Postkolonial Atas Gagasan-Gagasan Revolusioner dalam Wacana Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: Jalasutra, 2011.

Aisyah Aminy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2004.

Alexander Seran, *Moral Politik Hukum*, Jakarta: OBOR (Anggota IKAPI), 1999.

Alfian, *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia (Kumpulan Karangan)*, Jakarta: PT Gramedia, 1986.

A. M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi, Membangun Demokrasi: Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004.

_____, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2009.

Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2004.

Anas Urbaningrum, *Islamo Demokrasi: Pemikiran Nurcholis Madjid*, Jakarta: Republika, 2004.

Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005.

_____, *Terminologi Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Andi Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di bawah Soeharto*, Jakarta: ELSAM, 2004.

Andi Mustari Pide, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999.

Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, Malang: In-Trans Publishing, 2008.

Anom Surya Putra, *Buku Panduan Untuk Anggota DPR RI*, Jakarta: Kerja Sama antara Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan Proyek PROPER-United Nation Development Programme Indonesia, 2008.

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali, 1985.

_____, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pusataka Pelajar, 1997.

Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Jakarta: Gramedia, 1996.

Arief Mudatsir Mandan, *Mendung Di Atas Senayan: Refleksi Empat Belas Bulan DPR RI 01 Oktober 2004-31 Desember 2005,* Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2005.

Arifin Rahman, *Sistem Politik Indonesia*, Surabaya: Penerbit SIC, 2001.

Ariyanto, *Mahfud MD Hakim Mbeling*, Jakarta: Konpress, 2013.

Artidjo Alkostar, *Negara Ini Tanpa Hukum: Catatan Pengacara Jalanan*, Yogyakarta: Pusham UII, 2000.

_____, *Korupsi Politik di Negara Modern*, Yogyakarta: FH UII Press, 2008.

A.S. Hikam, *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta: LP3ES, 1996.

Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1995.

A. Ubaidillah, *et.al*, (Ed), *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani,* Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2007.

Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995.

Bacharudin Jusuf Habibie, *Detik-Detik yang Menentukan: Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi,* Jakarta: THC Mandiri, 2006.

Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Armico, 1987.

_____, *Dasar-Dasar Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta: In-Hill-Co, 1992.

_____, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994.

_____, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM-Universitas Islam Bandung, 1995.

_____, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995.

_____, (Ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak-Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996.

_____, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

_____, *Lembaga Kepresidenan,* Yogyakarta: UII Press, 2003.

_____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004.

_____, *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

_____, *Teori Dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

_____, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.

_____, *Konvensi Ketatanegaraan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2006.

_____, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dalam UU No.4 Tahun 2004*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.

_____, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1997.

_____, dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2001.

Bambang Sutiyoso, *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.

_____, dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2005.

_____, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: UII Press, 2009.

_____, *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, Yogyakarta: UII Press, 2012.

Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002.

Bambang Widjojanto, *et.al*, (Ed), *Konstitusi Baru Melalui Konstitusi Independen*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.

B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2000.

Barthy, Robert, *et.al*, *Demokrasi dan Kapitalisme Perspektif Asia dan Amerika*, diterjemahkan oleh Hendro Prasetyo, Jakarta: Cides, 1994.

Beddy Iriawan Maksudi, *Sistem Politik Indonesia: Pemahaman Secara Teoritik dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

Beetham, David, dan Kevin Boyle, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab*, Yogyakarta: Kanisius, 2000.

Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: ELSAM, 1997.

Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta: GENTA Publishing, 2011.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Andi Offset, 2003.

Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1996.

C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991.

_____, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni, 1994.

Cornelis Lay, *et.al, Kajian Tidak Terbatas, Kajian atas Lembaga Kepresidenan RI*, Yogyakarta: Pandega Media, 1997.

_____, *Melawan Negara, PDI 1973-1986*, Yogyakarta: Research Centre for Politics and Government JIP UGM, 2010.

Croissant, Aurel, *et.al, Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, Jakarta: Pensil-324, 2003.

Dahl, Robert A, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999.

_____, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Diterjmahkan A. Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor, 1992.

Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Jurusan Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia, 1992.

_____, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta: Liberty, 1993.

_____, *et.al, Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.

_____, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2000.

_____, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 2000.

_____, *Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusional*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

_____, Ni'matul Huda dan Jazim Hamidi, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum,* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995.

Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994.

Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, Jakarta: CV. Rajawali, 1983.

Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran,* Jakarta: Mizan, 2007.

_____, *Negara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan,* Jakarta: Kompas, 2008.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Jakarta: Balai Pustaka 1997.

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5 dilengkapi Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi dan DPD RI*, Jakarta: Grafiti Budi Utami, 2009.

Dhurrodin Mashad, *Korupsi Politik, Pemilu dan Legitimasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Pustaka Cidesindo, 1999.

Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Kerja Sama antara Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dan USAID, 2007.

_____, *et.al*, *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi dan Fungsi dalam Pemilu 2014*, (Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2012.

_____, dan Lia Wulandari, *Basa-Basi Dana Kampanye: Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*, Jakarta: Yayasan Perludem, 2013.

Dikdik Baehaqi Arif, *Pendidikan Kewarganegaraan Civic Education (Untuk Tengah Semester Kedua)*, Yogyakarta: FKIP Universitas Ahmad Dahlan, 2011.

Drury, Shadia B, *Hukum dan Politik (Bacaan Mengenai Pemikiran Hukum dan Politik),* diterjemahkan oleh Joss Kullit, Bandung: Tarsito, 1986.

Duverger, Maurice, *Teori dan Praktek Tatanegara*, Diterjemahkan oleh Suwirjadi, Jakarta: PT. Pustaka Rakyat, 1961.

Eddy Damian, *Hukum Hak Cipta*, Bandung: Alumni, 2009.

_____, *Glosarium Hak Cipta dan Hak Terkait*, Bandung: Alumni, 2012.

Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain,* Malang: Nusa Media, 2007.

Eep Saefullah Fatah, *Zaman Kesempatan: Agenda-Agenda Besar Demokratisasi Pasca Orde Baru,* Bandung: Mizan, 2000.

Eggi Sudjana, *HAM, Demokrasi dan Lingkungan Hidup Perspektif Islam,* Bogor: As-Syahadah, 1998.

Eko Prasetyo, *Keadilan Tidak Untuk yang Miskin,* Yogyakarta: Resist Book, 2010.

Eko Riyadi dan Supriyanto Abdi (Ed), *Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multi Perspektif),* Yogyakarta: PUSHAM UII, 2007.

Eko Riyadi (Ed), *To Promote: Membaca Perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia,* Yogyakarta: Pusham UII, 2012.

Elza Peldi Taher (Ed), *Demokratisasi Politik Ekonomi dan Budaya, Pengalaman Indonesia Masa Orba,* (Jakarta: Paramadina, 1994.

Eman Hermawan dan Umarudin Masdar, *Demokrasi Untuk Pemula,* Yogyakarta: Garda Bangsa, 2001.

Evans, Kevin Raymond, *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia,* Jakarta: PT Arise Consultacies, 2003.

Fathurohman, *et.al, Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia,* Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004.

Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia,* Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.

_____, *Struktur Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara,* Jakarta: UI-Press, 2010.

Feith, Herbert, dan Lence Castels (Ed), *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965,* Jakarta: LP3ES, 1995.

Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009,* Bandung: Penerbit Alfabeta, 2010.

Firmansyah Arifin dan Julius Wardi, *Merambah Jalan Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia,* Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2003.

_____, *et.al, Hukum dan Kuasa Konstitusi,* Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2004.

_____, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara,* Jakarta: Kerja Sama Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.

Firmanzah, *Marketing Politik,* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007.

_____, *Mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Reformasi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor, 2011.

F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Bina Cipta Angkasa 1982.

Franz Magnis Suseno, *et.al*, *Agama dan Demokrasi*, Jakarta: Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M), 1992.

_____, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999.

_____, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, 1997.

_____, *Berebut Jiwa Bangsa: Dialog, Perdamaian dan Persaudaraan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007.

Friedman, Lawrence M, *(Hukum Amerika: Sebuah Pengantar)*, diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, Jakarta: Tatanusa, 2001.

F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, Yogyakarta: CV Ganda, 2007.

G. Dwipayana dan Ramadhan K.H, *Soeharto: Pikiran, Ucapan dan Tindakan Saya (Otobiografi)*, Jakarta: PT. Citra Lamtoro Gung Persada, 1989.

Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2004.

Gultom, Lodewijk, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia (Suatu Kajian dari Aspek Tugas dan Wewenangnya)*, Bandung: Penerbit CV. Utomo, 2007.

Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Genta Press, 2012.

Hafied Cangara, *Komunikasi Politik: Konsep, Teori, Dan Strategi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.

Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi, Studi tentang Kombinasi Sistem Presidensial dan Multipartai di Indonesia Era Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.

Harahap, Krisna, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Jakarta: Grafitri Budi Utami, 2004.

Harahap, Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2007.

Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi: Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Haris Munandar (Ed), *Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Gramedia, 1994.

Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004.

_____, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H, M.C.L Wakil Ketua MK*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.

Harun Alrasid, *Kuliah Hukum Tata Negara Prof. Mr. Djokosoetono*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1959.

_____, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*, Jakarta: UI Press. 2007.

Hendarmin Ranadireksa, *Amandemen UUD 1945, Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002.

Hendra Nurtjahjo (Ed), *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

_____, *Ilmu Negara: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Jakarta: Rajawali Press, 2005.

_____, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006.

Heri Kusmanto, *Pengantar Ilmu Politik*, Medan: Pustaka Bangsa Press, 2006.

Hernowo, *Implementasi Pancasila Menjamin Integrasi Nasional Berdasarkan Wawasan Kesatuan dan Persatuan Bangsa*, Jakarta: LPPKB, 2006.

Herry Zudianto, *Kekuasaan Sebagai Wakaf Politik: Manajemen Yogyakarta Kota Multikultur*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2008.

H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba Sampai Reformasi): Telaah Sosiologis Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

H.M. Thalhah, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia di Era Reformasi*, Bojonegoro: FH Unigoro, 2004.

Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Yogyakarta: Yayasan Kanisius, 1982.

Huntington, Samuel P, dan Juan M. Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Diterjemahkan oleh Sahat Simamora, Jakarta: Rineka Cipta, 1994.

Huntington, Samuel P, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, diterjemahkan oleh Asril Majohan, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997.

Ibnu Ticahyo, *Reformasi Pemilu: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, Malang: In-TRANS Publishing, 2009.

Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996.

I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State: Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.

Imam Syaukani dan A.Ahsin Tohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Indra J. Piliang, et.*al, Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, 2003.

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Radar Jaya Offset, 1977.

_____, *Mencari Keadilan (Sebuah Otobiografi),* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

_____, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta: Aksara Baru, 1982.

_____, *Mekanisme Demokrasi Pancasila,* Jakarta: Aksara Baru, 1987.

Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum, *Pedoman Penanganan Perkara Tindak Pidana Pemilu,* Jakarta: Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2008.

Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konpress, 2012.

_____, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945,* Jakarta: Konpress, 2012.

Jawahir Thontowi, *Penegakan Hukum dan Diplomasi Pemerintahan SBY*, Yogyakarta: Penerbit Leutika, 2009.

Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

_____, dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2009.

_____, dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung: Alumni, 2010.

Jhon Dunn, *John Locke Pendekar Demokrasi Modern*, Diterjemahkan oleh M. Nashir Ali, Jakarta: PT. Temprint, 1994.

Jimly Asshiddiqie, *Catatan Kompilasi Peraturan tentang Mahkamah Konstitusi di 45 Negara*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tanpa Tahun.

_____, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

_____, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 1996.

_____, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ind. Hill Co, 1998.

_____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.

_____, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.

_____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum dan HAM*, Jakarta: Konpress, 2005.

_____, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Panitera Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.

_____, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konpress, 2005.

_____, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Jakarta: Konpress, 2005.

_____, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____, *et.al, Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung: Sebuah Dokumen Historis,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

_____, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

_____, dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

_____, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konpress, 2006.

_____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

_____, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konpress, 2006.

_____, dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.

_____, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

_____, *Pokok-Pokok. Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.

_____, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945,* Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

_____, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

_____, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2009.

_____, *Konstitusi Ekonomi,* Jakarta: Kompas, 2010.

Joko Widodo, *Good Governance*, Surabaya: Insan Cendikia, 2002.

Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1980.

_____, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.

Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, 2006.

Joko J. Priatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi,* Semarang: LP2I, 2003.

_____, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia,* Yogyakarta: Diterbitkan atas kerja sama antara Pustaka Pelajar dengan Penelitian, Pengembangan dan Pengabdian Masyarakat (P3M) Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2005.

_____, *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem sampai Elemen Teknis,* Yogyakrata: Diterbitkan atas kerja Sama antara Pustaka Pelajar dengan Lembaga Penelitian, Pengembangan dan Pengabdian Masyarakat (LP3M) Universitas Wahid Hasyim Semarang, 2008.

Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004.

Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru,* Jakarta: Kencana Prenada Media, 2010.

Kansil, C.S.T, dan Christine Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.

Kansil, C.S.T, *Pancasila dan Undang- Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pradnya Pramita, 1992.

Kartini Kartono, *Pendidikan Politik*, Bandung: CV Mandar Maju, 1996.

Kelsen, Hans, *Teori Hukum Murni*, Diterjemahkan oleh Somardi, Bandung: Rimdi Press, 1995.

_____, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Diterjemahkan oleh oleh Somardi, Jakarta, BEE Media, 2007.

Ketchum, Richard M, (Ed.), *Demokrasi: Sebuah Pengantar*, Diterjemahkan oleh Mukhtasar, Yogyakarta: Niagara, 2004.

Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Kholid O. Santoso (Ed), *Mencari Demokrasi: Gagasan dan Pemikiran*, Bandung: Sega Arsy, 2009.

Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1991.

Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992.

Kohar Hari Sumarno, *Manusia Indonesia, Manusia Pancasila*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

Koirudin, *Profil Pemilu 2004: Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.

Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, *Modul IV: Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia.

Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara, (Dimensi Pendekatan Politik Hukum Terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atmajaya Yogyakarta, 1998.

K. Wantjik Saleh, *Perkembangan Perundang-Undangan di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2005.

Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2004.

Liddle, R. William, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1993.

Lili Rasyidi, *et. al, Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 1993.

Lili Romli, *Islam Yes Partai Islam Yes: Sejarah Perkembangan Partai-Partai Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Linz, Juan J, *et al, Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat, Belajar Dari Kekeliruan Negara-Negara Lain,* Bandung: Mizan, 2001.

Lorenz Bagus, *Kamus Filsafat*, Jakarta: Gramedia, 1996.

Lubis, M. Solly, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1976.

_____, *Ilmu Negara,* Bandung: Alumni, 1980.

_____, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994.

_____, *Sistem Nasional*, Bandung: CV Maju, 2002.

_____, *Kebijakan Publik*, Bandung; Mandar Maju, 2007.

Lubis, Todung Mulya, *Catatan Hukum Todung Mulya Lubis: Mengapa Saya Mencintai Negeri Ini?,* Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007.

Lukman Ali, *et.al, Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1995.

Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia: Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agencies) Sebagai Organ Negara yang Mandiri dalam Sistem Ketatanegaraan*, Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2010.

Machiavelli, Niccolo, *Sang Penguasa: Surat Seorang Negarawan Kepada Pemimpin Republik*, Jakarta: PT. Gramedia, 1987.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan yang Modern dan Terpercaya,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004.

_____, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 2,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.

_____, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV, Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.

_____, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku V, Pemilihan Umum,*

Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.

_____, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia, dan Agama,* Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.

_____, *Refleksi Kinerja Mahkamah Konstitusi 2009 Proyeksi 2010*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009.

_____, *Membangun Demokrasi Subtantif, Meneguhkan Integritas Institusi: Laporan Tahunan 2010,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010.

_____, *Menegakan Demokrasi Konstitusional: Laporan Tahunan 2011*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011.

_____, *Dinamika Penegakan Hak Konstitusional Warga Negara: Laporan Tahunan 2012,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2012.

Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2005.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Bahan Penjelasan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

_____, *Naskah Akademik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

_____, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2004.

M. Amien Rais (Ed), *Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES, 1986.

Manullang, E. Fernando M, *Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai,* Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007.

Marbun, BN, *Kamus Politik*, Jakarta: Sinar Harapan, 1996.

Marbun, S.F, dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1997

_____, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.

Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi Dan Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 2007.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Lainnya,* Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Usulan Penelitian: Sebuah Panduan Dasar*, Yogyakarta: FH UGM, 1989.

Marsono, *Pemilihan Umum 19997: Pedoman, Peraturan dan Pelaksanaan,* Jakarta: Djambatan, 1996.

Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan,* Jakarta: ICEL, 2001.

Masyhur Effendi, *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Jakarta: Ghalia, 1994.

Masykuri Abdillah, *Demokrasi Dipersimpangan Makna: Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi (1966-1993),* Yogyakarta: Tiara Wacana, 1999.

Max Boboy, *DPR dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

M. Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen: Sisi Gelap Peradilan Komando Jihad*, Yogyakarta: Pusham UII, 2011.

M. Dawam Rahardjo, *Masyarakat Madani: Agama Kelas Menengah dan Perubahan Sosial,* Jakarta: LP3ES, 1999.

Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral dalam Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi*, Yogyakarta: UAD Press, 2006.

Mh Isnaeni, *MPR-DPR Sebagai Wahana Mewujudkan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Yayasan Idayu, 1982.

Mien Rukmini, *Perlindungan HAM Melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan dalam Hukum pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Bandung: Alumni, 2007.

Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

Miller, David, dan Lary Siedentop, *Politik dalam Perspektf Pemikiran Filsafat dan Teori,* Jakarta: Rajawali Press, 1986.

Miriam Budiardjo, (Ed), *Masalah Kenegaraan,* Jakarta: Gramedia, 1982.

_____, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996.

_____, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

M. Marwan dan Jimmy P, *Kamus Hukum: Dictionary of Law Complete Edition*, Surabaya: Reality Publisher, 2009.

M. Mufti Mubarok, *Suksesi Pilkada: Jurus Memenangkan Pilkada Langsung*, Surabaya: PT. Java Pustaka Media Utama, 2005.

Mochtar Mas'oed, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.

Moeljarto Tjokrowinoto, *et.al, Birokrasi dalam Polemik*, Yogyakarta: Diterbitkan atas kerja sama antara Pustaka Pelajar dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang, 2001.

Mohammad Noer (Ed), *Membangun Indonesia Baru*, Jakarta: Universitas Nasional Press, 2000.

Moh. Koesnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1980.

_____, dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.

_____, *Susunan, Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1989.

Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Yogyakarta: UII Press, 1999.

_____, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.

_____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.

_____, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.

_____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.

_____, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

_____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

_____, *Politik Hukum di Indonesia,* Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

_____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi,* Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.

Moh. Tolchah Mansoer, *Beberapa Aspek Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1977.

_____, *Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1983.

Morissan, *Hukum Tata Negara R. I. Era Reformasi*, Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005.

M. Ridwan Deden dan Dewi Nurjulianti (Ed), *Pembangunan Masyarakat Madani dan Tantangan Demokratisasi di Indonesia,* Jakarta: LSAF, 1999.

M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut,* Jakarta: Rajawali Pers, 1983.

_____, *Pemilu Demokratis Kompetitif,* Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 1991.

M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

Muchamad Ali Safa'at, *et.al, Dinamika Militer dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* Malang: In-TRANS Publishing, 2007.

_____, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Press, 2011.

Muchtar Affandi, *Ilmu-Ilmu Kenegaraan*, Bandung: Alumni, 1997.

Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fikih Siyasah: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga, 2008.

Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam: Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan,* Jakarta: LKIS, 2010.

Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004,* Surabaya: Pustaka Eurika, 2006.

Muhammad Budairi Idjedar, *HAM Versus Kapitalisme*, Yogyakarta: INSIST Press, 2003.

Muhammad Ridwan Indra, *Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945,* Jakarta: Sinar Grafika, 1987.

_____, *UUD Sebagai Karya Manusia*, Jakarta: Sinar Harapan, 1990.

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007.

Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945,* Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959.

Mukti Fajar dan Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Munir Fuady, *Konsep Negara Hukum*, Jakarta: Refika Aditama, 2010.

Muntoha, *Fiqh Siyasah: Doktrin, Sejarah dan Pemikiran Islam Tentang Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 1998.

_____, *Otonomi Daerah dan Perkembangan Peraturan Daerah Bernuansa Syariah*, Yogyakarta: Safiria Insania Press, 2010.

Mustafa Luthfi, *Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia: Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: UII Press, 2010.

Naning Masdiniah, *Memperkuat Posisi Politik Rakyat: Panduan Pendidikan Pemilih Pemilu 2004*, Jakarta: CESDA-LP3ES, 2004.

Natipulu, Paimin, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR (Kajian di DPRD Provinsi DKI Jakarta)*, Bandung: Alumni, 2005.

Nasution, Abdul Haris, *Memenuhi Panggilan Tugas, Jilid 7: Masa Konsolidasi Orde Baru,* Jakarta: CV. Haji Masagung, 1989.

Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959,* Jakarta: Grafiti Pers, 1992.

_____, *Pergulatan Tanpa Henti Pahit Getir Merintis Demokrasi*, Jakarta: Aksara Karuna, 2004.

_____, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme: Advokat*, Jakarta: Kata Hastaka Pustaka, 2007.

_____, *Bantuan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 2007.

_____, *Nasihat Untuk SBY*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2012.

Nasution, Bahder Johan, *Metode Penelitian Ilmu Hukum,* Bandung: Mandar Maju, 2008.

Nia Kania Winayanti, *Dasar Hukum Pendirian dan Pembubaran Ormas (Organisasi Kemasyarakatan),* Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2011.

Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Yogyakarta: PSH FH UII, 1999.

_____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

_____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.

_____, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.

_____, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

_____, dan Sri Hastuti Puspitasari (Ed), *Kontribusi Pemikiran Untuk 50 Tahun Prof. Dr. Moh. Mahfud MD: Retrospeksi Terhadap Masalah Hukum dan Kenegaraan*, Yogyakarta: Diterbitkan Atas Kerjasama Program Pascasarjana FH UII dengan FH UII Press, 2007.

_____, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007.

_____, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2008.

_____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009.

_____, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

_____, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011.

_____, dan Riri Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Penerbit Nusa Media, 2011.

Nickel, James W, *Hak-Hak Asasi Manusia: Refleksi Filosofis atas Deklarasi Universal HAM*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.

Nomensen Sinamo, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksa, 2010.

Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum, Konstitusi dan Demokrasi dalam Kerangka Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Berdasarkan UUD 1945*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011.

Oemar Hamalik, *Dasar-Dasar Pengembangan Kurikulum*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2007.

Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1980.

Otje Salman Soemadiningrat, *Filsafat Hukum: Perkembangan dan Dinamika Masalah*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2009.

Padmo Wahjono, (Ed), *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

_____, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indah, 1986.

_____, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1986.

Pakpahan, Muchtar, *Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta: Bumi Initama Sejahtera, 2006.

Pangaribuan, Luhut M.P, *et.al, Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorial dan Adversarial: Butir-Butir Pikiran PERADI Untuk Draft RUU-KUHAP*, Jakarta: Diterbitkan atas kerja sama Papan Sinar Sinanti dengan PERADI, 2010.

Parulian Donald, *Menggugat Pemilu,* Jakarta : PT. Sinar Harapan, 1997.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

_____, dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009.

Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2005.

Pipit R. Kartwidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-Akalan Daerah Pemilihan,* Jakarta: Perludem, 2007.

Pipit R. Kartawidjaja, *Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, Jakarta: ELSAM, 2003.

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (Tesis) Magister Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010.

Purnadi Purbacaraka dan M. Chidir Ali, *Disiplin Hukum*, Bandung: Alumni, 1986.

Purwadi, *Pendekar Konstitusi Jimly Asshiddiqie: Satria Bijak dan Bestari dari Bumi Sriwijaya,* Yogyakarta: Hanan Pustaka, 2006.

Ramdlon Naning, *Aneka Asas Ilmu Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1982.

_____, *Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia,* Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia, 1983.

Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Airlangga University Press, 2005.

Raper, J.H, *Filsafat Politik Aristoteles*, Jakarta: Rajawali Press, 1988.

Refly Harun *et.al*, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konpress, 2004.

Reni Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.

Riant D. Nugroho, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evalusai*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2003.

Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit, 2004.

Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya bakti, 2004.

Ridwan H.R, *Fiqih Politik: Gagasan, Harapan dan Kenyataan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.

_____, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007.

Riswandha Imawan, *Membedah Politik Orde Baru*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.

Rita Triana Budiarti, *Biografi Mahfud MD Terus Mengalir*, Jakarta: Konpress, 2013.

Romli Atmasasmita, *Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Bandung: Binacipta, 1997.

Ronny Hanitio Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.

Rousseau, Jean Jacques, *Perihal Kontrak Sosial*, Diterjemahkan oleh Ida Sundari Husen dan Rahayu Hidayat, Jakarta: Dian Rakyat, 1989.

Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Rumidan Rabi'ah, *Lebih Dekat dengan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.

Rumokoy, Donald A, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia: Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda*, Jakarta: Media Prima Aksara, 2011.

R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

Saldi Isra, *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*, Padang: Andalas Univesity Press, 2006.

_____, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 2010.

Samidjo, *Ilmu Negara*, Bandung: CV. Armico, 1986.

Samsul Wahidin, *Hak Menguji Material Menurut UUD 1945*, Jakarta: Cendana Press, 1984.

_____, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007.

_____, *Hukum Pemerintahan Daerah: Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

Saragih, Bintan R, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987.

Sartono Sahlan dan Awaludin Marwan, *Nasib Demokrasi Lokal di Negeri Barbar: Kajian Reflektif Teoritis Pilkada Langsung*, Semarang dan Yogyakarta: Diterbitkan atas kerja sama Satjipto Rahardjo Institute dengan Penerbit Thafa Media, 2012.

Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980.

_____, *Masalah Penegakkan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru, 1984.

_____, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Sinar Baru, 1985.

_____, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986.

_____, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006.

_____, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: GENTA Publishing, 2009.

_____, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: GENTA Publishing, 2009.

_____, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia: Kaitannya dengan Profesi Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta: GENTA Publishing, 2009.

_____, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, Yogyakarta: GENTA Publishing, 2010.

Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, Jakarta: Ind-Hill Co, 1991.

_____, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2005.

_____, dan Ninuk Triyanti (Ed), *Memahami Hukum: Dari Konstruksi Sampai Implementasi*, Jakarta, Rajawali Pers, 2009.

Schmandt, Henry J, *Filsafat Politik: Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno Sampai Dengan Modern*, diterjemahkan oleh Ahmad Baidlowi dan Imam Bahehaqi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.

SH Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Tinjauan Khusus Pemerintahan Daerah di Indonesia: Perkembangan Kondisi dan Tantangan*, Jakarta: Sinar Harapan, 2002.

_____, *Pilkada Langsung: Problematika dan Prospek*, Jakarta: Kata Hastaka, 2012.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Hasil Sidang Umum MPR RI Tahun 1999,* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002.

Simanjuntak, Marsilam, *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1994.

Sirajudin, *et.al* (Ed), *Konstitusionalisme Demokrasi (Sebuah Diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi sebagai kado untuk "Sang Penggembala" Prof. Abdul Mukhtie Fajar),* Malang: In-TRANS Publishing, 2010.

Siti Fatimah, *Praktek Judicial Review di Indonesia*, Yogyakarta: Pilar Media, 2005.

Sjachran Basah, *Ilmu Negara: Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Bandung: Alumni, 1989.

_____, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992.

Slamet Effendi Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.

Smichd, J.J. Von, *Ahli-Ahli Besar Tentang Negara dan Hukum*, Diterjemahkan oleh R. Wiratmo dan Djamaludin Dt. Singomaku, Jakarta: PT. Pembangunan, 1986.

Smith, Rhona K. M, *et.al*, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusham UII, 2008.

Siagian, Faisal, *Partai Politik Pasca Orde Baru*, Jakarta: LP3ES, 2002.

Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu,* Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM dan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009.

Simorangkir, J.C.T, *Penetapan UUD Dilihat dari Segi Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: Gunung Agung, 1984.

_____, *Hukum dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Gunung Agung, 1986.

Sinaga, Budiman N.P.D, *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: UII Press, 2005.

Siti Soendari dan Agni Udayati, (Ed), *Hukum Adat (dalam Alam Kemerdekaan Nasional dan Persoalannya Menghadapi Era Globalisasi:) Kumpulan Lima Makalah dari Prof. Dr. H. Moh. Koesnoe, S.H*, Surabaya: UBHARA Press, 1996.

Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2001.

_____, (Ed), *Prof. Dr. Moh. Mahfud MD: Potret Akademisi dan Politisi*, Yogyakarta: UII Press, 2006.

_____, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Total Media, 2011.

Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi, Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.

Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000.

_____, *Hukum Tata Negara: Perkembangan Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia*, Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2010.

Soimin dan Sulaiman, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: UMM Press, 2004.

Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003.

Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Penerbit UI, 1976.

_____, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979.

_____, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: CV. Rajawali, 1985.

Soelistyawati Ismail Gani, *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta; Ghalia Indonesia, 1984.

Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 1994.

_____, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002.

Soetanto Soephiadhy, *Meredesain Konstitusi*, Yogyakarta: Kepel Press, 2004.

_____, *Undang-Undang Dasar 45: Kekosongan Politik Hukum Makro,* Yogyakarta, Kepel Press, 2004.

Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaskara*, Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997.

_____, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: In Trans, 2004.

Sri Mamudji, *et.al*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum,* Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Bandung: Tarsito, 1976.

_____, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: CV. Rajawali, 1981.

_____, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara,* Bandung: Penerbit Remadja Karya CV. Bandung, 1985.

_____, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1987.

_____, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945,* Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989.

_____, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1992.

_____, *Hak Menguji Material di Indonesia,* Bandung: Alumni, 1992.

_____, dan Bintan R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945,* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.

_____, *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, Bandung: UNPAD Press, 2002.

S. Suryountoro, *Dasar-Dasar Pengertian Pancasila*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Proklamasi dan Kekuasaan MPR*, Yogyakarta: Liberty, 1984.

St. Sularto (Ed), *Masyarakat Warga dan Pergulatan Demokrasi: Menyambut 70 Tahun Jacob Utama*, Jakarta: Kompas, 2001.

Strong, C.F, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Diterjemahkan oleh SPA Teamwork Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2002.

_____, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2009.

Sudjito, *Hukum Progresif Untuk Mewujudkan Keadilan Substantif dalam Bingkai Nilai-Nilai Pancasila*, Pusat Studi Pancasila UGM, 2012.

Suharizal, *Reformasi Konstitusi 1998-2002: Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002.

_____, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.

Sukron Kamil, *Islam dan Demokrasi, Telaah Konseptul Dan Historis*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2002.

Sulistyowati dan Sidharta (Ed), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.

Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Rajawali Press, 1983.

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Malang: Universitas Muhammadiah Malang, 2003.

Suparman Marzuki, *Pengadilan HAM di Indonesia: Melanggengkan Impunity*, Jakarta: Erlangga, 2012.

Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.

_____, Ramlan, *et.al, Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum*, Jakarta: Kemitraan, 2008.

Susi Dwi Harijanti, *et.al, Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purnabakti Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H, M.C.L.*, Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2011.

Sutan Remy Sjahdeni, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Grafiti Pers, 2007.

Sutrisno Hadi, *Metode Research*, Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM, 1979.

Syamsuddin Haris, *Demokrasi di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*, Jakarta: LP3ES, 1995.

_____, *et.al, Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.

T. A. Legowo, *et.al, Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FORMAPPI , 2005.

Tambunan, A.S.S, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPDR di Indonesia*, Bandung: Binacipta, 1986.

_____, *Dualisme Naskah UUD 1945: Betulkah Keputusan Melalui Pemungutan Suara Berasal dari Demokrasi Liberal? Apakah Fraksi ABRI di DPR Bertentangan dengan UUD 1945?*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.

_____, *Fungsi DPR RI Menurut UUD 1945: Suatu Studi Analitis Mengenai Pengaturannya Tahun 1996-1997*, (Jakarta: Sekolah Tinggi Hukum Militer, 1998.

Tanjung, Akbar, *The GOLKAR Way: Survival Partai GOLKAR di tengah Turbulensi Politik Era Transisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007.

Tatang M. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1996.

Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.

Tejowiyono Notohadiprawiro, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Yogyakarta: Penerbit UGM, 2006.

Tim Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Atmadjaya Yogyakarta (FISIP UAJY), *Buku Pedoman Skripsi FISIP UAJY*, Yogyakarta: FISIP UAJY, 2011.

Tim Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara: Kumpulan Materi Kuliah dan Prasarana Diskusi Dosen Tamu dan Pokok-Pokok Pikiran Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Yogyakarta: Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1987.

Tim Kompas, *Lembaga Swadaya Masyarakat: Menyuarakan Nurani Menggapai Kesetaraan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004.

Tim Konpress, *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konpress, 2012.

Tim Laboraturium Ilmu Politik (LIP) FISIP UI, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, Jakarta: Diterbitkan atas kerja sama antara Penerbit Mizan dengan LIP FISIP UI, 1997.

Tim Litbang Kompas, *Partai-Partai Politik Indonesia; Ideologi dan Program 2004-2009*, Jakarta: Kompas, 2004.

Tim Penyusun Nuansa Aulia, *UUD 45 Sebelum dan Setelah Amendemen*, Bandung: Nuansa Aulia, 2009.

Tim Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, 2007.

Tim Redaksi Pustaka Pergaulan, *UUD 1945: Naskah Asli dan Perubahannya*, Jakarta: Pustaka Pergaulan, 2006.

Tim Unit Penelitian dan Publikasi Fakultas Psikologi Universitas Airlangga, *Pedoman Penulisan Skripsi: Dilengkapi dengan Daftar Kata Baku dan Tidak Baku*, Surabaya: Fakultas Psikologi Universitas Airlangga, 2009.

Titik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2006.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Prestasi Pustaka Karya, 2006.

_____, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008.

_____, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.

Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Trubus Rahardiansah P, *Pengantar Ilmu Politik, Paradigma, Konsep Dasar, dan Relevansinya untuk Ilmu Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2008.

Uhlin, Anders, *Oposisi Berserak, Arus Deras Demokratisasi Gelombang Ketiga di Indonesia*, Diterjemahkan oleh Rofik Suhud dari Indonesian and The Third Wave of Democratization, Bandung: Mizan, 1998.

Umarudin Masdar, *Membaca Pemikiran Gus Dur dan Amien Rais Tentang Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.

Usep Ranuwijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.

Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Wheare, K.C., *Modern Constitutions*, Diterjemahkan oleh oleh Muhammad Hardani, Surabaya: Pustaka Eureka, 2003.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Bandung: PT. Eresco, 1981.

Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1989.

Yudi Latief, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2011.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Perundang-Undangan yang baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: PT. Rajagrafindo, 2009.

Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia (Kompilas Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian)*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia: Tiga Dekada Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

II. RISALAH

Risalah Rapat ke-39 PAH I BP MPR, Tanggal 6 Juni 2000.

Risalah Rapat Pleno Sinkronisasi PAH I BP MPR, Tanggal 11 Juli 2000.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat Internal ke-1*, Tanggal 8 Juli 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Penjelasan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, Tanggal 26 Agustus 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat Kerja ke-1*, Tanggal 26 Agustus 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *RDP Ke-1 Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, Tanggal 27 Agustus 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *RDP Ke-2 Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, Tanggal 28 Agustus 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat ke-9, Audiensi ke-3*, Tanggal 29 Agustus 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat ke-10, RDPU ke-1*, Tanggal 29 Agustus 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *RDPU ke-3*, Tanggal 3 September 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pandangan Umum Fraksi-Fraksi*, Tanggal 5 September 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Persandingan, Rapat Kerja ke-5 (Rapat ke-17)*, Tanggal 21 September 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Rapat Pimpinan Panitia Khusus Perwakilan Fraksi-Fraksi dengan Wakil Pemerintah, Rapat Tim Kecil (tertutup),* Tanggal 25 September 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi,* Tanggal 11 Oktober 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah*, Tanggal 30 Oktober 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah*, Tanggal 31 Oktober 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah,* Tanggal 4 November 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah,* Tanggal 13 November 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah*, Tanggal 13 November 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah,* Tanggal 20 November 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Audiensi dengan Organisasi Masyarakat (ORMAS),* Tanggal 21 November 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah*, Tanggal 21 November 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi,* Tanggal 25 November 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi*, Tanggal 26 November 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Pembahasan DIM Fraksi-Fraksi*, Tanggal 27 November 2002, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum, *Persandingan DIM Fraksi-Fraksi Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2004.

Laporan Panitia Khusus dalam Rangka Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 28 Februari 2008, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 2 Juli 2007, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Rapat Kerja*, Tanggal 10 Juli 2007, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 11 Juli 2007, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Tanggal 12 Juli 2007, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 18 Juli 2007, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 30 Agustus 2007, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 3 September 2007, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *RDP/RDPU*, Tanggal 4 September 2007, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Rapat Kerja*, Tanggal 11 September 2007, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Akhir Fraksi Partai Amanat Nasional Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Akhir Fraksi Partai Bintang Pelopor Demokrat Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi Partai Bintang Pelopor Demokrat Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi Partai Bintang Reformasi Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi Partai Demokrat Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi PDIP DPR RI Terhadap Penjelasan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Akhir Fraksi Partai Keadilan Sejahtera Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa Terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, *Pendapat Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa DPR RI Terhadap Keterangan Pemerintah Tentang Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008.

III. BAHAN AJAR/JURNAL/MAJALAH/MAKALAH/ORASI/PIDATO/PENELITIAN

Abdul Mukhtie Fajar, Makalah, *Beberapa Masalah dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum*, tanpa tahun dan tanpa penerbit.

_____, *Mahkamah Konstitusi, Partai Politik, dan Pemilu*, Makalah disampaikan pada Sarasehan dan Lokakarya Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia bagi Fungsionaris Partai Persatuan Pembangunan (PPP), di Jakarta, Tanggal 31 Agustus 2007.

_____, *Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 1, April 2009, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009.

Achmad Sodiki, *Konstitusionalitas Pemilihan Umum Model Masyarakat Yahukimo*, dalam Jurnal Konstitusi Volume.6, No.2, Tahun 2009, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009.

Adam Dumbi, *Ajaran Hukum Hans Kelsen ditinjau dalam perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, dalam Jurnal Hukum Tata Negara, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Juli 2003.

Agun Gunanjar Gunarsa, *Sistem Multi Partai di Indonesia*, dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 5 No. 1-Maret 2008, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2008.

Ahsanul Minan, *Transparansi dan Dana Akuntabilitas Dana Kampanye*, dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi Edisi Mei 2012, Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2012.

Atlov, Hans, *Elections, Party and How to Improve Representative Democracy in Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), Edisi VI Tahun 2004.

Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan ketiga UUD 1945)*, Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara yang disampaikan di depan Sidang Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, Yogyakarta: FH UII, 2002.

Denny Indrayana, DPD, antara (ti) Ada dan Tiada dalam "*Menapak Tahun Pertama"*, Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD Riau, The Perepheral Institute.

Flora Dianti, *Ajaran Hierarkis Normadan Penerapannya dalam Perundang-Undangan di Indonesia*, dalam Jurnal Hukum Tata Negara, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Juli 2003.

Ginting, Sutradara, Makalah *Penyederhanaan Sistem Kepartaian Secara Demokratis*, Jakarta, 2005.

Janedri M. Gaffar, *Meretas Demokrasi Substantif,* Majalah Konstitusi No.47, Desember 2010, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010.

Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antara Lembaga Negara Dalam Perspektif Amandemen UUD 1945*, Makalah Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN, Jakarta 2006.

_____, *Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi,* dalam Jurnal Konstitusi Volume 3 No.4, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

_____, Makalah *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi,* http:www.jimly.com/makalah, diunduh tanggal 15 September 2011.

Khairul Fahmi, *Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif,* dalam Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 3, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Laporan Penelitian Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi,* (akarta: Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Konrad Adenauer Stiftung, 2005.

Marita Ahdiyana, *Pemilu Sebagai Wahana Pendidikan Politik*, Pidato Ilmiah disampaikan Dalam Rangka Dies Natalis XXX STIA-AAN, Yogyakarta, Tanggal 13 Juni 2009.

Maswadi Rauf, *Evaluasi Pelaksanaan Pemilihan Umum 1997 Pespektif Nasional*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional XV Dinamika Pemilihan Umum 1997 dan Kongres Nsional IV Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) di Bandung, 23-25 September 1997.

_____, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi*, dalam Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fisip UI, Jakarta: UI Salemba, 1997.

_____, *Perkembangan UU Bidang Politik Pasca Amandemen UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh BPHN, di Denpasar, Bali, Tanggal 14-18 Juli 2003.

Moempoeni Moelatiningsih Maemoenah, *Implementasi Azaz-Azaz Hukum Tata Negara Menuju Perwujudan Ius Constituendum di Indonesia,* Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara FH UNDIP, Semarang, Tanggal 16 Desember 2003.

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional,* dalam Majalah Hukum Nasional No.2 Tahun 2007, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2007.

_____, *Konstitusi dan HAM,* Bahan Perkuliahan Program Doktor Ilmu Hukum UNS Solo, Tanggal 1 April 2009.

_____, *Demokrasi dan Nomokrasi sebagai Pilar Penyangga Konstitusi*, Orasi Ilmiah Ketua Mahkamah Konstitusi pada Wisuda Sarjana Strata I, Strata II dan Diploma Universitas Nasional di Jakarta, Tanggal 3 Maret 2011.

Mualimin Abdi, *Kewajiban Verifikasi Parpol Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.52/PUU-X/2012,* dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 9, No. 4-Desember 2012, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementrian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2012.

Ni'matul Huda, Saifudin, *et.al,* Penelitian *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 Tentang Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap Kebijakan Affirmative Action Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten Se-Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jakarta dan Yogyakarta: Kerja Sama antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010.

Philipus M. Hadjon, *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, di Jakarta, Tanggal 12-15 Oktober 1999.

Putra Perdana Ahmad Saifulloh, *Gagasan Pemilihan Umum yang Demokratis dalam UUD 1945 dan Implementasinya pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009,* Makalah dalam M. Iman Nasef dan Buheti (Ed), *Prosiding Seminar Nasional Mewujudkan Pemilu Demokratis 2014 di Indonesia*, Yogyakarta: PSHK FH UII dengan Hanns Seidel Foundation Indonesia, 2013.

Refly Harun, *Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi,* dalam Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas, Vol. II, No. 1, Juni 2009, Jakarta: Kerja Sama antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Universitas Andalas.

Rival G. Ahmad, *et.al, Dari Parlemen ke Ruang Publik: Menggagas Penyusunan Kebijakan yang Partisipatif,* dalam Jurnal Jentera, Edisi ke-2, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2003.

Rusadi Kantaprawira, *Birokrasi dan Pemilihan Umum 1997,* Makalah disampaikan pada Seminar Nasional XV "Dinamika Pemilihan Umum 1997" dalam Kongres Nasional IV Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI), di Bandung, Tanggal 23-25 September 1997.

Saldi Isra, *Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensiil,* dalam Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas, Vol. II, No. 1, Juni 2009, Jakarta: Kerja Sama antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dengan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) Universitas Andalas.

_____, *et.al*, *Perkembangan Pengujian Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi (Dari Berfikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, Jakarta dan Padang: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2010.

Sri Hastuti Puspitasari, *Mahkamah Konstitusi dan Penegakan Demokrasi Konstitusional* dalam Jurnal Konstitusi, Volume 3, Nomor 8, Juni 2011, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepanieraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011.

Sri Soemantri, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan", yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Tanggal 26-29 Juni 2007.

Tauchid Noor, *Peran Komisi Pemilihan Umum Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Umum*, dalam Jurnal Konstitusi PKK Universitas Kanjuruhan, Malang, Volume II, No.1, Juni 2009, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009.

Titi Anggraini, *Jalan Panjang Menuju Keadilan Pemilu*, dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi Edisi Mei 2012, Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2012.

Veri Junaidi, *Pelanggaran Sistematis, Terstruktur dan Masif Suatu Sebab Pembatalan Kehendak Rakyat dalam Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2010*, dalam Jurnal Konstitusi Volume 7, No.5, Oktober 2010, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008.

Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, *Efektivitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara di Indonesia*, dalam Jurnal Konstitusi Volume 6, No.3, September 2009, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009.

III. Disertasi dan Tesis

Aidul Fitriciada Azhari, *Penafsiran Konstitusi dan Implikasinya terhadap Sistem Ketatanegaraan Demokrasi atau Otokrasi (Studi tentang Penafsiran Konstitusi dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia)*, Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Desmaniar, *Penjabaran Asas Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945 (Analisis Hukum terhadap UUD 1945 Hasil Perubahan)*, Yogyakarta: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran keseimbanagan antara individualisme dan kolekivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi selama tiga masa*

periode 1945-1980an, Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 1993.

Lita Tyesta ALW, *Menata Ulang Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Menuju Negara Hukum Demokratis,* Semarang: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2013.

Margarito Kamis, *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis (Studi Sosio Legal atas Pembatasan Kekuasaan Presiden oleh MPR 1999-2002),* Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Marzuki, *Pengaruh Sistem Pemilihan Umum terhadap Keterwakilan Politik pada DPRD Provinsi Sumatera Utara,* Medan: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, 2007.

M. Ilham Habibie, *Pengaruh Konstelasi Politik Terhadap Sistem Presidensial di Indonesia*, Semarang: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2009.

Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum: Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia,* Yogyakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, 1993.

Saifudin, *Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi,* Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2006.

Sapardiyono, *Problematika Pengaturan Pemilu Legislatif 2004*, Yogyakarta: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2006.

Soewoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*), Surabaya: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga 1990.

Taufiqurrohman Syahuri, *Proses Perubahan Konstitusi (Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain),* Jakarta: Disertasi Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2003.

IV. Peraturan Perundang-Undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi dan Keputusan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Undang-Undang No.7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi sementara Republik Indonesia Serikat mendjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS 1950).

TAP MPR No.I/MPR/1983 dan TAP MPR No.II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

TAP MPR No. IV/MPR/1983 Tentang Referendum.

TAP MPR No.VIII/MPR/1998 Tentang Pencabutan TAP MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum.

TAP MPR No.XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

TAP MPR No.XVII/MPR/1998 Tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang No.16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang No.5 Tahun 1985 Tentang Referendum.

Undang-Undang No.4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Undang-Undang No.21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua.

Undang-Undang No.32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.

Undang-Undang No.12 Tahun 2003, Undang-Undang No.10 Tahun 2008 dan Undang-Undang No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang No.23 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang No.24 Tahun 2003 dan Undang-Undang No.8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No.12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No.22 Tahun 2007 dan Undang-Undang No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang No.2 Tahun 2008 dan Undang-Undang No.2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.

Undang-Undang No.27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.72-73/PUU-II/2004 Perihal Pengujian Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.12/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.22-24/PUU-VI/2008 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.3/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.102/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.11/PUU-VIII/2010 Perihal Pengujian Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.81/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian Undang-Undang No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu Terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.41/PHPU.D-VI/2008 Perihal Perselisihan Hasil Pemilukada Jawa Timur.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.52/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang No.2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik Terhadap UUD 1945.

Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Peraturan KPU No.15 Tahun 2008 dan Peraturan KPU No.3 tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009.

Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Republik Indonesia No.23-25/DKPP-PKE-I/2012.

Keputusan Bawaslu No.012/SP-2/Set. Bawaslu/I/2013.

V. Koran dan Internet

Ali Masykur Musa, *Pemilihan Presiden Langusng*, Harian Sinar Harapan, Tanggal 30 Januari 2003.

Benjuino Theodore, *Sistem pemilihan umum: Sebuah Perkenalan*, diunduh tanggal 16 Desember 2012 dari http//www.geocities.com/bejuinotm/artikel/sistempemilu-index,html.

Demokrasi Indonesia Menjadi Sarana Transaksi, Harian Kompas, Tanggal 5 Maret 2009.

Jajak Pendapat Kompas, *Membebaskan Dukungan Politik Calon Wakil Rakyat*, Harian Kompas, Tanggal 2 Februari 2009.

J. Kristiadi, *Pemilu 2009, Menjanjikan tetapi Mencemaskan*, Harian Kompas, Tanggal 6 Januari 2009.

Kacung Marijan, *Pemerintahan Demokratis*, Harian Kompas, Tanggal 23 Februari 2009.

Kisruh DPT, Siapa Bertanggung Jawab?, Harian Kompas, Tanggal 16 April 2009.

Mohammad Fajrul Falakh, *Sembilan Soal Sistem Pemilu*, Tanggal 23 April 2009.

M. Qodari, *25 Parpol Tidak Lolos Parliamemtary Threshold*, Harian Kompas, Tanggal 17 Februari 2009.

Pemerintah dan KPU Digugat, Harian Kompas, Tanggal 11 April 2009.

Pemerintah Tidak Pernah Kuat dan Efisien, Harian Kompas, Tanggal 18 Maret 2009.

Penghapusan ET Sebuah Kemunduran Demokrasi, Media Indonesia, Tanggal 1 Maret 2008.

Pramono Anung, *Menyederhanakan Sistem Kepartaian*, Harian *Kompas*, Tanggal 23 November 2005.

Rencana Strategis Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia 2010-2014, diunduh dari www.bawaslu.go.id, tanggal 13 November 2012, Pukul 15:00 WIB.

Sistem Perlu Tata Ulang, Harian Kompas, Tanggal 14 November 2009.

Sketsa Pemilu 1999, Penyelenggara Pemilu Profesional, http:// www.detiknews.com/read/2008/11/26/171821/1043452/103/penyelenggara-pemilu-profesional, diunduh 20 Desember 2012.

Suara Rakyat Dihormati, Harian Kompas, Tanggal 24 Desember 2008.

Syamsudin Haris, *Menata Ulang Sistem Pemilu*, Harian Kompas, Tanggal 13 April 2009.

_____, *Suara Terbanyak dan Kualitas Parlemen*, Harian Kompas, Tanggal 5 Januari 2009.

T. A. Legowo, *Pradoks DPR 2009-2014*, Harian Kompas, Tanggal 11 Mei 2009.

Valina Singka, *Pelajaran Pemilu Legislatif Menuju Pemilu Presiden,* Harian Kompas, Tanggal 25 Mei 2009.

www.kepustakaanpresiden.pnri.go.id, diunduh Tanggal 26 Desember 2012, Pukul 05:00 WIB.

www.kpu.go.id, diunduh Tanggal 26 Desember 2012, Pukul 05:00 WIB.

www.rumahpemilu.org, diunduh Tanggal 1 April 2013, Pukul 12:30 WIB.

VI. Wawancara

Wawancara dengan Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H, M.C.L., di Kampus Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Cik Ditiro, No.1, Yogyakarta, Hari Jum'at, Tanggal 9 November 2012, Pukul 18.00 WIB.

Wawancara dengan Dr. H. Harjono, S.H, M.C.L., di Kampus Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Cik Ditiro, No.1, Yogyakarta, Hari Sabtu, Tanggal 1 Desember 2012, Pukul 12.00 WIB.

Wawancara dengan Prof. Dr. Saldi Isra, S.H, MPA., di Kampus Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Jl. Cik Ditiro, No.1, Yogyakarta, Hari Sabtu, Tanggal 8 Desember 2012, Pukul 16.00 WIB.

Wawancara dengan Komisioner KPU 2012-2017, Drs. Hadar Navis Gumay., M.A., di Hotel Saphir, Yogyakarta, Tanggal 13 April 2013, Pukul 12:00 WIB.

Wawancara dengan Dosen Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Surakarta, Dr. Aidul Fitriciada Azhari, S.H, M.Hum., di Auditorium Kahar Mudzakkir, Kampus Universitas Islam Indonesia, Jl. Kaliurang, km.14,5, Sleman, Yogyakarta, Hari Senin, Tanggal 15 April 2013, Pukul 11:30 WIB.

CURRICULUM VITAE

- Nama Lengkap : Putra Perdana Ahmad Saifulloh, S.H., M.H.
- Nama Panggilan : Putra
- Alamat asal : Jl. Wadassari II, RT.008/02, No.49, Kelurahan Pondok Betung, Kecamatan Pondok Aren, Kota Tangerang Selatan, Banten. Kode Pos: 15221.
- Email : putrappas@gmail.com
- TTL : Jakarta, 12 Januari 1989
- Suku : Jawa
- Motto Hidup : Sesungguhnya shalatku, ibadahku, hidup dan matiku hanyalah untuk Allah
- Tinggi Badan : 175 cm
- Berat Badan : 85 kg
- Golongan darah : O
- Kegemaran : Membaca dan Menulis

K E L U A R G A

Nama **Ayah**	: Slamet Maryono (Alm)
TTL	: Bandung, 4 Oktober 1962
Pendidikan terakhir	: SGO (Sekolah Guru Olah Raga)
Nama **Ibu**	: Yuhaeni, S.Pd.
TTL	: Jakarta, 18 Februari 1962
Pendidikan terakhir	: S1 (Sarjana Pendidikan/S.Pd)
Pekerjaan	: PNS (Guru SDN Petukangan Utara 03 Petang, Jakarta)

P E N D I D I K A N F O R M A L

1. 1994-2000: SDN Bintaro 02 Pagi, Jakarta
2. 2000-2003: SMP Negeri 177, Jakarta
3. 2003-2006: SMA Negeri 87, Jakarta
4. 2007-Februari 2011: Fakultas Hukum Universitas Nasional (FH UNAS), Jakarta (IPK: 3,53)
5. April 2012-Juni 2013: Magister Hukum Universitas Islam Indonesia (MH UII Yogyakarta), BKU Hukum Tata Negara (IPK: 3,98)

P E N D I D I K A N N O N F O R M A L`

1. 2003: Pelatihan dan Pembentukan Kader Kerohanian Islam (Rohis) SMA Negeri 87, Jakarta
2. 2009: Pelatihan dan Pembentukan Anggota Komunitas Peradilan Semu Fakultas Hukum Universitas Nasional (KPS FH UNAS), Jakarta (Sebagai Penatar dan Pemberi Materi)
3. 2012: Karya Latihan Bantuan Hukum (KALABAHU) Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta

---

PENGALAMAN ORGANISASI dan AMANAH

1. 2003-2006: Kader Kerohanian Islam (Rohis) SMA Negeri 87, Jakarta
2. 2009-2010: Pembentuk dan Menteri Kajian Hukum, HAM dan Konstitusi Komunitas Peradilan Semu Fakultas Hukum Universitas Nasional (KPS FH UNAS), Jakarta
3. 2010-2011: Anggota Dewan Pertimbangan Komunitas Peradilan Semu Fakultas Hukum Universitas Nasional (KPS FH UNAS), Jakarta

4. 2012-sekarang: Ketua Bidang *Legal Drafting* Institut Pemantau dan Pengawasan Pemerintahan Daerah (IP3D)