



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT STUDI KONSTITUSI
(PUSaKO)
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS

JURNAL KONSTITUSI

PUSaKO UNIVERSITAS ANDALAS

Volume II Nomor 1, Juni 2009

- Akuntabilitas Rekrutmen Calon Anggota DPRD sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat
Charles Simabura, SH.
- Fungsionalisasi Hukum Pidana dalam Perundang-undangan tentang Pemilu Tahun 2009
Erdianto, SH., M.Hum.
- Legalitas dan Implikasi Calon Tunggal pada Pemilu Presiden 2009
Suharizal, SH., MH.
- Pengaturan Kepartaian dalam Mewujudkan Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif
Iwan Satriawan, SH., MCI, dan Dhenok Panuntun Tri Suci Asmawati, SH.
- Problematik Aturan Penegakan Hukum Pidana dalam Tindak Pidana Pemilu Legislatif
Yoserwan, SH., MH., LL.M.
- Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi
Refly Harun, SH., MH., LL.M.
- Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial
Dr. Saldi Isra, SH., MPA.



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT STUDI KONSTITUSI
(PUSaKO)
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS

JURNAL KONSTITUSI

PUSaKO UNIVERSITAS ANDALAS

Membangun konstusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi

Volume II Nomor 1
Juni 2009

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

DITERBITKAN OLEH :

MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

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

PO BOX 999
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Jurnal KONSTITUSI

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Mitra Bestari:

Prof.Dr. Takdir Rahmadi, SH., LL.M
Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH
Dr. Kurnia Warman, SH., MH

Penanggung Jawab:

Dr. Saldi Isra, SH., MPA

Redaktur:

Suharizal, SH., MH

Editor:

Yoserwan, SH., MH., LL.M
Hengki Andora, SH., LL.M

Redaktur Pelaksana:

Feri Amsari, SH., MH

Sekretaris:

Charles Simabura, SH

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Website: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

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

Pengantar Redaksi	5
<input type="checkbox"/> Akuntabilitas Rekrutmen Calon Anggota DPRD sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat Charles Simabura, SH.	7
<input type="checkbox"/> Fungsionalisasi Hukum Pidana dalam Perundang-undangan tentang Pemilu Tahun 2009 Erdianto, SH. M.Hum.	24
<input type="checkbox"/> Legalitas dan Implikasi Calon Tunggal pada Pemilu Presiden 2009 Suharizal, SH, MH.	49
<input type="checkbox"/> Pengaturan Kepartaian dalam Mewujudkan Sistem Pemerintahan Presidensiil yang Efektif Iwan Satriawan SH, MCI. dan Dhenok Panuntun Tri Suci Asmawati, SH.	62
<input type="checkbox"/> Problematik Aturan Penegakkan Hukum Pidana dalam Tindak Pidana Pemilu Legislatif Yoserwan, SH, MH, LLM.	78
<input type="checkbox"/> Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi Refly Harun, SH, MH, LLM.	96
<input type="checkbox"/> Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial Dr. Saldi Isra, SH, MPA.	106
<input type="checkbox"/> Biodata Penulis	131
<input type="checkbox"/> Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi	135

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

Pengantar Redaksi

Jurnal Konstitusi kerjasama antara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas (FHUA) telah memasuki edisi kedua. Kami redaksi sangat berbahagia sekali menerima sumbangsih tulisan dari pelbagai pihak, baik di internal PUSaKO dan FHUA sendiri maupun dari kalangan intelektual yang menyempatkan diri "merangkai" pengetahuan sehingga berbentuk artikel-artikel ilmiah.

Edisi kedua kali ini memuat tulisan-tulisan yang fokus kepada isu Pemilihan Umum dan permasalahan yang mengitarinya. Dimulai dari tulisan saudara **Charles Simabura** yang berjudul, **Akuntabilitas Rekrutmen Calon Anggota DPRD sebagai Wujud Kedaulatan Rakyat**. Tulisan ini mencoba mendalami makna *people power* dalam pemilihan para calon anggota DPRD oleh partai-partai politik. Tulisan Kedua dari **Erdianto** berjudul, **Fungsionalisasi Hukum Pidana dalam Perundang-undangan tentang Pemilu Tahun 2009**. Tulisan Erdianto menggali sifat hukum pidana sebagai sebuah kekuatan penegakan demokrasi bukan seperti pada jaman Orde Baru yang menjadikan hukum pidana untuk melumpuhkan demokrasi. Tulisan Ketiga yang tak kalah menarik adalah buah pikir **Suharizal** yang diberi judul, **Legalitas dan Implikasi Calon Tunggal pada Pemilu Presiden 2009**. *Papers* ini mencoba menghidupkan kembali kembali isu yang sangat marak mengenai calon tunggal dalam putaran Pemilu Presiden. Tulisan Keempat adalah gabungan pemikiran dari dua pakar hukum Yogyakarta. **Iwan Satriawan** dan **Dhenok Panuntun Tri Suci Asmawati** memberi judul tulisannya, **Pengaturan Kepartaian dalam Mewujudkan Sistem Pemerintahan Presidensiil yang Efektif**, yang menuturkan dengan lancar hasil penelitian mereka mengenai tatanan yang perlu dibentuk agar terciptanya sistem presidensiil yang efektif. Tulisan Kelima dari **Yoserwan** dengan judul, **Problematik Aturan Penegakan Hukum Pidana dalam Tindak Pidana Pemilu Legislatif**,

mengurai dengan cermat mengenai permasalahan pidana dalam pemilihan para wakil rakyat. Tulisan Keenam dari **Refly Harun** dengan judul, **Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi**, yang menceritakan pilihan-pilihan sistem Pemilu dengan menarik melalui tuturan mengenai permasalahan yang terjadi. Tulisan terakhir dari **Saldi Isra** yang berjudul, **Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensiil**, yang menekankan permasalahan Pemilu Presiden dari sudut bangunan koalisi oleh partai-partai.

Akhirnya, tentu saja harapan redaksi jurnal kali ini mampu menjadi salah satu bahan studi tidak hanya untuk para mahasiswa, namun juga akademisi, praktisi, serta kalangan peminat ilmu Hukum Tata Negara dan konstitusi umumnya. Kritik dan saran dari pembaca tentu sangat kami harapkan untuk membuka pintu tertutup dari kemonotonan dan kekhilafan pengurus jurnal ini dan penulis.

Demikian semoga bermanfaat.

Wasalam,

Redaksi Jurnal Konstitusi

AKUNTABILITAS REKRUITMEN CALON ANGGOTA DPRD SEBAGAI WUJUD KEDAULATAN RAKYAT

Charles Simabura

Abstract

Local Legilative Bodies are one of institution that always on spotlight of our awareness. Those bodies that we are believe as our representative instead to be people enemies. Corruption, not productive on legislation, and all the problem surround the bodies should be reduce in the future. One of solution is make the recruitment system more able to creating good running candidate in the front of people choose.

Keywords: Akuntabilitas, Rekrutmen, Kedaulatan rakyat.

I. PENDAHULUAN

Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terus menjadi sorotan dari publik terutama dalam masa otonomi daerah saat ini. Maraknya penyimpangan yang dilakukan oleh anggota legislatif menunjukkan betapa rendahnya kualitas para legislator tersebut. Banyaknya anggota parlemen yang terbelit persoalan hukum (termasuk Korupsi) pada periode lalu menjadi bukti yang tak terbantahkan. Bahkan menurut catatan Indonesia Corruption Watch (ICW) di level daerah potret kinerja anggota dewan menunjukkan kondisi yang lebih buram lagi.

Dalam catatan ICW tentang putusan bebas/lepas kasus korupsi di pengadilan umum dari tahun 2005-2008 memperjelas posisi tersebut. Dari 1421 terdakwa yang terpantau, ternyata lebih dari 700 terdakwa yang diproses merupakan kader-kader Parpol, baik yang duduk di DPR, DPRD ataupun pemerintahan

daerah. Khusus di Sumatera Barat, terjadi sedikitnya 49 kasus korupsi melibatkan DPRD sebanyak 11 kasus dan 38 kalangan non legislatif (termasuk pemerintahan) dengan jumlah pelaku 276 orang. Akibat 49 kasus korupsi di Sumbar itu telah merugikan keuangan negara mencapai Rp. 91,65 miliar.

Kondisi ini sangat bertentangan dengan peran yang seharusnya dijalankan parlemen dalam pemberantasan korupsi. Menurut ICW, parlemen memiliki peran yaitu : *pertama*, memastikan integritas personal mereka sendiri dan juga parlemen sehingga dapat menjadi aktor yang kredibel dalam pemerintahan untuk mengontrol korupsi, *kedua*, menggunakan jenjang ketinggian otoritas lembaga mereka untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan isu-isu korupsi dan *ketiga*, membantu meyakinkan bahwa tidak satupun kelompok kepentingan yang mendominasi secara total kepentingan nasional.¹

Selain persoalan hukum, rendahnya kinerja anggota DPRD dapat dilihat dari kualitas legislasi yang mereka hasilkan bersama pemerintah daerah. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi ternyata masih jauh dari yang diharapkan. Terlepas dari pro kontra pembatalan peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri,² berdasarkan data resmi Departemen Dalam Negeri, dalam kurun waktu dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2007 telah dibatalkan sebanyak 783 Peraturan Daerah, dengan rincian sebagai berikut³ : 19 Perda (2002), 105 Perda (2003), 236 Perda (2004), 136 Perda (2005), 114 Perda (2006), 173 Perda (2007). Di Sumatera Barat sendiri perda yang dibatalkan periode 2006-2007 mencapai angka 16 buah perda.⁴

Benarlah kiranya apa yang dikatakan Affan Gafar bahwa kebijaksanaan otonomi daerah yang dicanangkan memiliki

¹ Dikutip dari Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Padang: Andalas University Press, 2006), hlm.75

² Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pembatalan Peraturan Daerah sebenarnya berada di tangan Presiden, namun dari tahun 2004 sampai tahun 2007 hanya ada satu buah Peraturan Daerah yang dibatalkan dengan Peraturan Presiden yakni mengenai Qanun Aceh

³ Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, (Jakarta : Cappler Project, 2008), hlm.3.

⁴ Lihat pada Biro Hukum Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia.

kecendrungan memunculkan perilaku anomali di kalangan anggota DPRD.⁵ Bahkan pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menurut Andrinof Chaniago, anggota DPRD yang seharusnya berperan mengontrol tindakan eksekutif justru berkembang ke arah pemerasan negara oleh politisi. Para politisi di daerah cenderung menggunakan kesempatan untuk menekan eksekutif agar melakukan penggerogotan keuangan negara lewat proses pengajuan RAPBD dan lewat mekanisme Laporan pertanggungjawaban Daerah.⁶

Buruknya kinerja anggota DPRD tidak lepas dari peran partai politik tempat para anggota legislatif berasal. Diakui bahwa sampai saat ini proses demokratisasi dalam tubuh partai politik berjalan sangat lamban. Diperlukan mekanisme internal yang lebih demokratis tidak hanya dalam penentuan kebijakan partai tapi juga terkait dengan penentuan calon anggota legislatif.⁷ Publik sangat mengetahui manakala partai akan melakukan rekrutmen calon anggota legislatif maka isu politik uang selalu muncul, maraknya nepotisme,⁸ memperdagangkan nomor urut (tidak hanya bagi kalangan eksternal bahkan di internal partai pun terjadi). Peranan elit dalam partai sangat menentukan nasib seseorang untuk dapat dicalonkan sebagai anggota legislatif.

Menurut Miriam Budiardjo, terdapat beberapa fungsi partai politik yaitu : Sebagai sarana komunikasi politik (*political communication*), sebagai sarana sosialisasi politik (*political socialization*), sebagai sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*).⁹ Menurut Yves Meny dan Andrew Knapp

⁵ Saldi Isra, Op. Cit, hal. 64

⁶ Ibid hal. 65

⁷ Lihat pasal 29 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Parpol. Makna demokratis dan terbuka dalam proses rekrutmen politik dimaknai berbeda oleh partai tergantung pada ideologi dan mekanisme internal masing-masing partai politik. Undang-undang tidak memberikan indikator keterbukaan dan demokratis dalam rekrutmen politik tersebut.

⁸ Banyak calon anggota legislatif yang memiliki hubungan kekerabatan dan terjadi hampir merata di seluruh partai politik. Bisanya mereka memiliki kedudukan penting dalam struktural partai.

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik (edisi revisi)*, (Jakarta :Gramedia,2008),

fungsi partai politik meliputi mobilisasi dan integrasi, sarana pembentukan perilaku pemilih, rekrutmen politik dan sarana elaborasi pilihan kebijakan.¹⁰

Dalam UU Nomor 2/2008, parpol memiliki fungsi sebagai sarana pendidikan politik bagi masyarakat; penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan; penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat; partisipasi politik warga negara; dan rekrutmen politik. Dari sekian banyak fungsi partai politik tersebut, fungsi rekrutmen merupakan fungsi yang paling menonjol dari fungsi lainnya.

Dikatakan menonjol bahwa ternyata peran partai politik tidak cukup banyak dirasakan oleh masyarakat Indonesia. Saat ini dapat dikatakan bahwa kehadiran partai politik hanya sebatas untuk melaksanakan perhelatan pemilu dalam 5 tahunan. Hubungan rakyat dengan partai politik hanya terjadi pada saat pemilu saja. Setelah itu partai politik lebih disibukkan pada kegiatan mereka di parlemen. Kondisi ini sangat jauh dari apa yang dicita-citakan oleh setiap rakyat terhadap partai politik.

II. PEMBAHASAN

A. Perwujudan Kedaulatan Rakyat Dalam Parlemen

Parlemen daerah atau DPRD merupakan tempat bertemunya para wakil rakyat yang berasal dari partai politik. DPRD lahir sebagai wujud dari lahirnya doktrin kedaulatan rakyat atau *sovereignty* di tingkat daerah. Kedaulatan dimaknai sebagai sifat khusus suatu negara, yang membedakannya dengan semua unit perkumpulan lainnya. Kedaulatan tersebut diwujudkan dalam bentuk kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara pemaksaan yang diperlukan.¹¹

Makna kedaulatan dapat didefinisikan dalam dua aspek yaitu eksternal dan internal. Secara internal istilah ini bermakna supremasi seseorang atau sekumpulan orang di dalam negara atas

hlm. 405.

¹⁰ Jimly Asshidiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konpress, 2005) hlm. 59.

¹¹ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia* (terjemahan), (Bandung: Nuansa dan Nusa Media, 2004), hlm. 8.

individu atau perkumpulan individu dalam wilayah yuridiksinya. Secara eksternal mengandung makna berarti independensi mutlak suatu negara keseluruhan dalam hubungannya dengan negara lain.¹² Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kedaulatan mengandung makna kekuasaan penuh baik ke dalam maupun ke luar negara tertentu atau diidentikkan dengan pengertian kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara.¹³

Menurut C.F. Strong penerapan wujud kedaulatan dibedakan dalam tiga cara yaitu: 1) kedaulatan raja dimana kepala negara hanya sebagai simbol saja misalnya Ratu di Inggris, 2) kedaulatan hukum yaitu seseorang atau orang-orang yang menurut hukum di wilayah itu mengatur dan menjalankan pemerintahan misalnya: kedudukan ratu dan parlemen di Inggris, 3) kedaulatan politik atau kedaulatan konstitusional yaitu kedaulatan kolektif untuk melaksanakan pemilihan umum.¹⁴

Kelahiran teori kedaulatan rakyat beriringan dengan munculnya konsep demokrasi di Yunani, bahwa pemerintahan atau kekuasaan di suatu negara dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat dan dari rakyat.¹⁵ Lahirnya konsep kedaulatan rakyat jelas telah menggantikan kekuasaan raja yang absolute. Agar tidak menimbulkan kerancuan dalam mewujudkan kedaulatan rakyat maka perlu dipikirkan cara mewujudkan kedaulatan rakyat tersebut dalam negara. Untuk itu diperlukan pelembagaan terhadap kedaulatan rakyat.

Pada masa Yunani, Plato menganggap bahwa kedaulatan rakyat tidak usah dilembagakan, yang terpenting kebijaksanaan dari para pemimpin negara. Untuk itu rakyat mempercayakan kepemimpinan negara pada para filsuf karena mereka akan bertindak bijaksana.¹⁶ Pemikiran Plato tersebut ditentang oleh kaum Pluralis mereka berpandangan bahwa menggantungkan harapan pada budi pekerti pemimpin tampaknya sulit

¹² *Ibid* hal. 9

¹³ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), Jimly Asshidiqie, hal.144

¹⁴ C.F. Strong *Op.Cit*

¹⁵ Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *demos* dan *kratien* atau *kratos*, *Ibid* h.145

¹⁶ Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. 34.

dipertahankan apalagi pada masa modern sekarang ini.

Dengan demikian kaum pluraris mengusulkan pelebagaan kedaulatan rakyat diwujudkan melalui pemilu.¹⁷ Pemilu dianggap sebagai sarana untuk menjamin berperannya kedaulatan rakyat, hanya pemimpin yang dipercaya yang akan mendapat kepercayaan rakyat. Kepercayaan rakyat dibuktikan dengan memberikan pilihan mereka pada pemimpin atau orang yang memperhatikan kepentingannya. Orang-orang tersebut kemudian bergabung dalam satu partai politik, melalui pintu partai politiklah kedaulatan rakyat disalurkan.

Saluran kedaulatan rakyat tersebut dilakukan secara tidak langsung karena perkembangan dan kompleksitas kepentingan manusia.¹⁸ Pelebagaan kedaulatan rakyat secara tidak langsung kemudian diformulasikan dalam lembaga parlemen. Kehadiran parlemen menjadi sejalan dengan pemikiran Jhon lock yang menegaskan bahwa tindakan memberikan kekuasaan mutlak bagi negara adalah tindakan ceroboh maka untuk itu diperlukan pemisahan kekuasaan dalam negara.¹⁹ Lembaga parlemen hadir sebagai lembaga legislatif karena merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. Pada hakikatnya rakyatlah yang membentuk segala aturan yang bertujuan untuk memberikan perlindungan bagi hak-hak asasinya.²⁰

Kehadiran rakyat secara tidak langsung dalam parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif melalui wakil-wakilnya kemudian menjadi kekuatan penyeimbang dalam pelaksanaan kekuasaan negara. Parlemen dianggap sebagai representasi mutlak dari warga negara dalam rangka ikut serta dalam pemerintahan tingkat pusat maupun daerah. Perkembangan kelembagaan parlemen di daerah sangat bergantung pada kondisi sosial, politik, ekonomi bahkan ideologi sebuah negara. Potensi terjadinya penyimpangan terhadap pelaksanaan kedaulatan rakyat bukanlah sesuatu yang tidak mungkin terjadi.

Sejarah telah membuktikan bahwa kekuasaan cenderung

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Jimly Asshidiqie, *Op.Cit* hal.153

¹⁹ Arif Budiman, *Op. Cit.* hal. 34

²⁰ *Ibid*

disalahgunakan oleh para pelaksananya. Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh para pemegang kedaulatan rakyat maka pada perkembangan selanjutnya berkembang pemikiran untuk membatasi kekuasaan tersebut. Pembatasan tersebut dilakukan menurut hukum dibuat berdasarkan kesepakatan bersama rakyat.

Dengan demikian kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat tersebut harus dilakukan dan menurut dan berdasar pada hukum. Inilah yang kemudian memunculkan teori kedaulatan hukum (*nomos*), supremasi hukum (*supremacy of law*).²¹ Kedua konsep kedaulatan tersebut baik kedaulatan rakyat maupun kedaulatan hukum haruslah dianggap sebagai sesuatu yang berjalan beriringan. Kedaulatan rakyat jika dijalankan tanpa hukum maka akan memunculkan *chaos*, namun sebaliknya jika kedaulatan hukum dilakukan tanpa kedaulatan rakyat maka hukum dapat saja menjadi jauh dari kehendak rakyat bahkan kejam.

Partai politik yang menjadi pilar utama dalam sistem perwakilan merupakan prasyarat untuk membentuk “*representative government*”. Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.²² Anggota DPRD merupakan wakil dari rakyat dan hendaknya melakukan tindakan berdasarkan kesepakatan yang dibuat dengan konstituen. Walaupun tidak ada kesepakatan tertulis dengan konstituen namun ketika rakyat menjatuhkan pilihan secara otomatis rakyat telah menyatakan kesepakatannya untuk mendukung apa yang menjadi visi, misi dan platform partai politik tertentu. Begitu pula sebaliknya, para elit partai yang terpilih secara langsung harus mewujudkan apa yang telah menjadi program dari partai tersebut. Disinilah letak hubungan antara konstituen dan partai politik. Kesepakatan tersebut dibuat pada saat rakyat menjatuhkan pilihannya dalam Pemilu.

²¹ Jimly Asshidiqie, *Pokok...Op. Cit.* hlm. 147

²² Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, lihat dalam Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty,2000)

Untuk dapat mewujudkan itu semua tidaklah mudah, dalam pelaksanaannya para anggota legislatif sering lupa dengan kesepakatan awal dengan konstituen. Keterwakilan mereka di DPRD hanya sebatas kehadiran fisik. Padahal secara teori perwakilan rakyat dibagi dalam dua prinsip yaitu keterwakilan secara pemikiran atau aspirasi (*representation in ideas*) dan perwakilan fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*).²³

Keterwakilan secara fisik diwujudkan dengan terpilihnya seorang wakil dalam keanggotaan parlemen. Dalam keterwakilan fisik tidak ada jaminan bahwa wakil rakyat akan menyuarakan aspirasi rakyatnya karena sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, misalnya sistem pemilu, kepertaian bahkan pribadi masing-masing wakil.²⁴ Oleh karena itu muncul pemikiran tentang keterwakilan substantif (*representation in ideas*) yang tidak bergantung pada mekanisme kelembagaan parlemen.²⁵ Setiap saat rakyat dapat menyampaikan aspirasinya melalui media massa, forum dengar pendapat, kunjungan kerja dan media aspiratif lainnya. Artinya keterwakilan secara fisik tidaklah cukup dan harus diikuti oleh keterwakilan secara substantif. Selain itu para wakil rakyat harus mampu membaca pikiran rakyat dan mampu menyampaikannya dalam forum DPRD tersebut.

Pentaan lembaga perwakilan rakyat dapat dilihat dari sudut pandang hubungan antara yang diwakili dengan yang mewakili. Pembagian tersebut dapat dibagi dalam dua tipe :

- a. Perwakilan dengan tipe delegasi (mandat) yang berpendirian wakil rakyat merupakan corong keinginan rakyat yang diwakili. Ia harus menyuarakan apa saja keinginan rakyat. Wakil rakyat terikat dengan keinginan rakyat dan sama sekali tidak memiliki kebebasan berbicara lain dari pada yang dikehendaki konstituennya.²⁶ Dalam tipe ini wakil rakyat harus

²³ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konpress, 2006), hlm.176.

²⁴ *Ibid* hal.177

²⁵ *Ibid*

²⁶ Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widayarsana, 1992),

memiliki kontak secara langsung dan *continue* dengan konstituen. Hubungan ini diperlukan untuk menjaga ketersambungan aspirasi rakyat dan wakilnya. Wakil rakyat hanya mempunyai dua pilihan mengikuti keinginan mayoritas rakyat atau mundur jika tidak sepakat dengan keinginan tersebut.

- b. Perwakilan dengan tipe *trustee (independent)* berpendirian bahwa wakil rakyat dipilih berdasarkan pertimbangan yang bersangkutan dan memiliki kemampuan mempertimbangkan secara baik (*good judgment*). Wakil rakyat memiliki kebebasan untuk berbuat dan diberikan kepercayaan untuk itu. Dasar pertimbangan yang digunakan oleh wakil rakyat dalam bertindak lebih mengutamakan kepentingan nasional.²⁷ Jika terjadi benturan antara kepentingan rakyat dan kepentingan nasional maka yang lebih diutamakan adalah kepentingan nasional dengan tetap memperhatikan aspirasi rakyat. Wakil rakyat tidak terikat secara mutlak dengan rakyat sehingga ia bebas bertindak. Hubungan dengan rakyat terjadi hanya pada saat pemilu dan para pemilih tidak memiliki kekuasaan lagi sampai pada pemilu berikutnya.

Dalam melihat hubungan antara wakil dan yang diwakili Riswandha Imawan dengan mengutip Abcarian mengemukakan adanya 4 (empat) tipe hubungan :²⁸

- i. Wakil sebagai wakil; dalam tipe ini, wakil bertindak bebas menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan pihak yang diwakilinya.
- ii. Wakil sebagai utusan; dalam tipe ini wakil bertindak sebagai utusan dari pihak yang diwakili sesuai dengan mandat yang diberikannya.
- iii. Wakil sebagai politico ; dalam tipe ini wakil kadang-

hlm. 174.

²⁷ *Ibid.* hal.175

²⁸ Riswandha Himawan, lihat dalam Abdi Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Pasaca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, (Bandung: Fokusmedia, 2007), hlm. 56.

kadang bertindak sebagai wali dan adakalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan wakil akan mengikuti keperluan atau masalah yang dihadapi.

- iv. Wakil sebagai partisan; dalam tipe ini wakil bertindak sesuai dengan program partai atau organisasinya. Wakil akan lepas hubungannya dengan pemilih (pihak yang diwakili) begitu proses pemilihan selesai. Wakil hanya terikat kepada partai atau organisasi yang mencalonkannya.

Jika merujuk pada praktik politik yang berlaku maka dapat dikatakan bahwa elit politik kita lebih mendekati pola hubungan wakil sebagai partisan. Wakil rakyat lebih mengutamakan hitung-hitungan politik sesaat ketimbang kemaslahatan bagi masyarakat. Pola ini merupakan bentuk hubungan yang buruk dalam kerangka membangun komunikasi efektif antara anggota parlemen (parpol) dengan konstituen.

B. Peran Rakyat Dalam Pemilihan Anggota DPRD

Parlemen sebagai wujud dari perwakilan rakyat mengharuskan bahwa anggotanya mewakili seluruh rakyat. Pada masa lalu sebelum dikenal konsep parlemen menurut Rosseau sebagai pelopor gagasan kedaulatan rakyat tidak menginginkan adanya badan perwakilan rakyat. Ia mencita-citakan suatu bentuk “demokrasi langsung” (seperti terdapat di Jenewa dalam masa hidup Rosseau), dimana rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik.

Sesuai perkembangan zaman pelaksanaan demokrasi langsung menjadi tidak relevan lagi, tidak dan sulit untuk dilaksanakan. Namun demikian demokrasi langsung masih dapat dilakukan dalam hal tertentu seperti referendum, plebisit, dan sebagainya.²⁹ Untuk itulah pada masa sekarang berkembang lembaga perwakilan rakyat. Rakyat terlibat dalam proses kenegaraan melalui wakil-wakilnya di parlemen. Diperlukan mekanisme bagi rakyat untuk terlibat dalam proses pengisian anggota parlemen tersebut. Keanggotaan wakil rakyat diparlemen didasarkan pada tiga hal :

²⁹ Miriam Budihardjo, *Op. Cit* hlm. 174.

- a. Turun temurun
Dipraktekkan pada sebagian anggota Majelis Tinggi Inggris (*upper house*). Merupakan majelis satu-satunya yang anggotanya berkedudukan turun temurun.
- b. Ditunjuk/diangkat
Penunjukan biasanya didasarkan pada jasa tertentu pada masyarakat atau pada partai yang berkuasa.³⁰ Penunjukan pernah juga dipraktekkan oleh Indonesia pada masa orde baru.³¹
- c. Dipilih dalam Pemilihan umum
Terdapat bermacam-macam sistem pemilihan umum akan tetapi pada umumnya berkisar pada dua prinsip pokok yaitu :
 1. *Single-member constituency*, (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut sistem distrik)
 2. *Multy member constituency*; (suatu daerah pemilihan memilih beberapa wakil biasanya dinamakan *proportional representation* atau sistem perwakilan berimbang).³²

Sedangkan menurut C.F. Strong, pengklasifikasian berdasarkan proses pengisian kamar pertama dan kedua dapat dibagi menjadi urutan berikut : turunan, pengangkatan, dipilih sebagian,³³ dipilih seluruhnya.³⁴ Pengisian anggota parlemen melalui sistem pemilihan umum merupakan yang terbanyak digunakan oleh negara modern di dunia. Biasanya pemilihan melalui mekanisme kepartaian namun ada juga yang tidak

³⁰ *ibid*

³¹ Lihat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969, Pasal 10 ayat (2) menyatakan : pengisian keanggotaan DPR dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan. cara pengangkatan dihapus melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999

³² Miriam Budihardjo *Op. Cit.* h. 177

³³ Dalam proses pengisian keanggotaan terbagi atas dua yaitu dipilih secara demokratis (mis. Amerika Serikat, Australia, Irlandia, Perancis, Swiss dan Italia), sedangkan negara yang majelis tingginya tidak dipilih (*non elected*) antara lain Inggris dan Kanada.

³⁴ C.F Strong *Op. Cit.* h. 274

melalui partai yang disebut sebagai orang independen.³⁵

Seperti telah diungkapkan diatas, partai politik merupakan pintu satu-satunya untuk dapat mengisi komposisi keanggotaan parlemen termasuk di daerah. Rakyat tidak diberikan saluran lain untuk dapat memilih ataupun dipilih sebagai anggota DPRD, padahal fakta membuktikan partai politik yang ada saat ini sama sekali belum bebas dari pengaruh politik uang, suku, agama, nepotisme, kolusi serta tak memiliki akuntabilitas terhadap pemilih.

Akibat dari kondisi ini menyebabkan elite politik dan partai politik tak memperhitungkan kepentingan, aspirasi, konstituen politik mereka. Rakyat seakan hanyalah "pelengkap" dalam pemilu. Rakyat di tingkat bawah sudah tak bisa lagi mengikuti perkembangan politik di tingkat elite. Mereka asyik dalam usaha untuk menguntungkan kelompok mereka masing-masing. Bahkan partai politik pun mengeluhkan ketidakmampuan mereka untuk melakukan kontrol terhadap anggotanya.

Untuk tetap menjaga para elit partai yang menjadi anggota parlemen (baca ; DPRD) maka harus dibuka saluran bagi rakyat (pemilih) untuk terus melakukan kontrol. Jika selama ini rakyat hanya terlibat dalam proses pemilihan anggota parlemen maka sudah saatnya untuk memberikan alternatif jalan bagi rakyat untuk dapat juga terlibat dalam proses penggantian anggota parlemen.

Upaya untuk melibatkan rakyat dalam proses penggantian anggota parlemen (penggantian antar waktu) dikenal sebagai sarana pemeriksaan langsung oleh rakyat (*direct popular checks*).³⁶ Menurut C.F. Strong saran ini tergolong ultrademokrasi sebagai upaya mencegah perilaku buruk anggota legislatif bahkan dapat juga berakibat pada pembatasan masa jabatan anggota legislatif oleh pemilih. Recall (pemanggilan atau penarikan kembali) dianggap sebagai salah satu sarana terbaik untuk yang tersedia untuk mewujudkan hal tersebut. Recall seharusnya memberikan hak bagi para pemilih yang tidak puas untuk mengusulkan, diantara rentang waktu pemilihan agar wakilnya diberhentikan dan diganti dengan yang sesuai dengan kehendak rakyat.³⁷

³⁵ Miriam Budihardjo *Op. Cit.* h. 174

³⁶ C. F Strong. *Op. Cit.* hal. 312

³⁷ *Ibid*

Sayangnya selama ini mekanisme *recall* belum dipergunakan sebagaimana mestinya. Di Indonesia mekanisme *recall* dikenal dengan istilah penggantian antar waktu (PAW). Menurut Pasal 91 Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD maka PAW hanya dapat dilakukan dengan ketentuan: meninggal dunia; mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis; dan diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Untuk dapat diberhentikan sebagai anggota DPRD terdapat beberapa kriteria yaitu: tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap; tidak lagi memenuhi syarat-syarat calon Anggota DPRD; dinyatakan melanggar sumpah/janji, kode etik DPRD, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai Anggota DPRD; melanggar larangan rangkap jabatan; dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana serendah-rendahnya lima tahun penjara.

Peran rakyat hanya sebagai salah satu pihak yang dapat mengadakan perilaku menyimpang dari anggota DPRD. Peran yang paling menonjol dalam pergantian antar waktu/ pemberhentian dimiliki oleh partai politik.³⁸ Peran partai politik menjadi efektif dan sejalan dengan keinginan rakyat apabila partai cukup responsif dalam mendengar aspirasi masyarakat. Namun kadangkala yang terjadi justru sebaliknya, partai sering digunakan sebagai alat perlindungan bagi kader yang memiliki persoalan hukum.³⁹

³⁸ Salah satu contoh kasus yang menimpa Wakil Ketua DPRD Sumbar Masful dari Partai Persatuan Pembangunan DPRD Sumatera Barat Gara-gara terlibat skandal, dengan Elvia Yespita Nelza, staf Sekdwan Sumbar tahun 2006, akhirnya Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Persatuan Pembangunan mengeluarkan surat keputusan dengan nomor 041/SJ/DPP/C/XII/2007 tanggal 28 Desember 2007 mengenai pemberhentian Masful dari anggota Partai Persatuan Pembangunan. termasuk anggota Fraksi PPP DPRD Sumatra Barat. Pemberhentian Masful tersebut merupakan hasil dari keputusan pengurus pusat yang sebelumnya berdasarkan laporan dari DPW PPP Sumbar dengan nomor: 204/03/ON/XII/2007 mengenai usulan pemberhentian.

Sumber: <http://news.okezone.com/index.php/ReadStory/2008/01/21/1/77009/>: wakil-ketua-dprd-sumbar-di-pecat

³⁹ Sebagai contoh apa yang terjadi pada Ketua DPD Demokrat Sumatera Barat yang telah ditetapkan sebagai tersangka kasus korupsi penggelembungan dana pengadaan tanah

Munculnya beberapa persoalan tersebut diakibatkan oleh partai yang sama sekali tidak merepresentasikan tujuan politik rakyat. Pimpinan partai sama sekali tak mencerminkan keterwakilan seperti keinginan konstituen yang memilih. Konstituen hanya disodorkan dengan pilihan yang sangat pragmatis. Artinya, partai tak akuntabel terhadap konstituen yang telah memberikan banyak dukungan, termasuk dukungan finansial. Selama ini, setiap pasca pemilu rakyat kecewa karena janji pemilu tak pernah menjadi kenyataan. Rakyat hanya dibutuhkan suaranya pada saat pemilu saja. Kemudian diabaikan pada saat kekuasaan didapat.⁴⁰ Diperlukan mekanisme yang memberi ruang bagi rakyat untuk menggugat para anggota legislatif yang dianggap tidak memperjuangkan aspirasi rakyat.

C. Menggagas Hak Recall Oleh Pemilih

Keberadaan hak *recall* pada hakikatnya tidaklah bertentangan dengan demokrasi tetapi justru dimaksudkan untuk tetap menjaga adanya hubungan antara yang diwakili dengan yang mewakili. Hal tersebut tidaklah berarti menghilangkan makna demokrasi perwakilan.⁴¹ Pelaksanaan *recall* di beberapa negara memiliki beberapa variasi. Bahkan di beberapa bagian negara di Amerika Serikat mempraktekkan *recall* dengan melibatkan para pemilih. Pada hukum negara bagian Oregon misalnya, menetapkan bahwa apabila sejumlah tertentu warga negara mengajukan petisi yang menuntut pemberhentian seorang pejabat terpilih baik legislatif ataupun eksekutif harus diselenggarakan *popular vote* tentang hal itu dan jika mayoritas menentangnya maka pejabat bersangkutan diberhentikan dan diadakan pemilihan baru untuk mengisi jabatan yang kosong tersebut.⁴²

Konsep ini sangat maju dan dapat saja diterapkan di Indonesia. Dengan mekanisme *popular vote* rakyat tidak hanya

senilai 9 milyar sejak 9 Januari 2009, ternyata masih dicalonkan menjadi Calon Anggota DPR-RI.

Sumber: <http://www.padangkini.com/berita/single.php?id=4787>

⁴⁰ Sebastian Salang, *Parlemen : Kepentingan Politik vs Komoditas Politik*, dalam Jurnal Konstitusi Vol. 3 Nomor 4, Desember 2006, hlm. 95.

⁴¹ Baca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006

⁴² C.F. Strong *Op. Cit*

terlibat dalam proses pengisian namun juga dalam proses pemberhentian. Dengan demikian kedaulatan rakyat tidak “hilang” ketika pemilu usai namun rakyat tetap berdaulat untuk melakukan penggantian ataupun pemberhentian terhadap anggota Parlemen (DPR, DPD dan DPRD) yang menyimpang. Jika mekanisme ini diadopsi maka ke depan anggota parlemen akan lebih berhati-hati dan parpol tentu tidak akan mengorbankan popularitasnya di mata rakyat dengan menempatkan orang yang tidak kapabel dan kredibel. Rakyat dapat secara langsung mencabut mandatnya dari parpol bersangkutan.

Secara sederhana mekanisme *recall* tersebut dapat dilakukan melalui petisi yang disampaikan kepada partai politik di daerah pemilihan masing-masing. Petisi harus ditindaklanjuti oleh parpol terkait setelah memenuhi beberapa persyaratan tertentu. Kemudian Komisi Pemilihan Umum menindaklanjuti hasil petisi dengan menetapkan calon pengganti sesuai dengan daftar calon anggota legislatif yang telah diajukan pada pemilu sebelumnya. Tata cara dan persyaratan dilakukannya mekanisme *recall* tersebut diatur dalam undang-undang susduk.

Prasyarat lain yang diperlukan untuk melaksanakan mekanisme *recall* oleh rakyat (pemilih) adalah dengan terus memantau jejak rekam orang per orang. Untuk itu diperlukan pendidikan politik yang terus menerus dan nyata bagi rakyat. Tokoh sejarawan Prof. Dato’ Dr. Khoo Kay Kim menekankan bahwa pendidikan adalah kunci integritas politik. Menurut beliau, jika warga tidak memiliki pendidikan yang cukup untuk memahami undang-undang, sistem, proses dan prosedurnya, maka sulit untuk memastikan bahwa politik dipandu oleh etika.⁴³ Jika kita menginginkan adanya praktek yang etis oleh para politisi dan partai politik maka diperlukan publik yang lebih berpendidikan dan mudah mengakses informasi agar dapat memonitor dan mengawasi sistem politik.

Dalam menyiapkan calon anggota legislatif menurut Jimly Asshidiqie partai politik hendaknya pengelolaannya dilakukan secara profesional. Terdapat tiga komponen pokok dalam

⁴³ *Integritas Politik : Partai Politik Dan Peran Parlemen* diunduh dari: <http://forum-politisi.org>

kepengurusan partai yang profesional yaitu : komponen kader wakil rakyat, komponen kader pejabat eksekutif dan komponen pengelola profesional.⁴⁴ Dengan pemisahan ketiga komponen tersebut (baik dari aspek jabatan maupun personalia) maka partai akan lahir menjadi lebih profesional dan modern. Partai tentu akan lebih fokus dan terarah dalam melakukan kaderisasi. Rakyat pun akan dengan mudah dan menentukan pilihan.

III. KESIMPULAN

Rekrutmen calon anggota legislatif yang transparan merupakan bentuk akuntabilitas partai politik bagi konstituennya. Kehadiran calon yang baik akan melahirkan Parlemen (DPRD yang baik pula. Tanggungjawab untuk menyediakan calon anggota legislatif yang berkualitas menjadi wujud pertanggungjawaban parpol sebagai sarana penyalur kedaulatan rakyat. Pemilih hendaknya tidak hanya terlibat dalam proses pengisian saja. Keterlibatan pemilih dalam mekanisme pemberhentian jabatan di parlemen merupakan bentuk perlindungan terhadap kedaulatan rakyat agar tidak diselewengkan.

Posisi partai politik sebagai pintu utama untuk orang dapat menjadi anggota parlemen mengharuskan partai harus melakukan fungsi-fungsi lainnya. Pendidikan pemilih dan membangun komunikasi politik yang baik justru ditinggalkan oleh para elit partai. Kehadiran partai politik yang berkualitas tentu akan berdampak pula pada membaiknya kesejahteraan rakyat.

Diperlukan aturan yang mewajibkan DPRD untuk membuat mekanisme internalnya lebih demokratis terutama dalam proses penentuan calon anggota legislatif. Diperlukan aturan hukum untuk menyediakan mekanisme penggantian antar waktu oleh pemilih atau rakyat secara langsung.

⁴⁴ Jimly Asshidiqie, *Op. Cit*, Kemerdekaan...hlm. 66.

Daftar Pustaka

- Yuhana, Abdi, 2007. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Pasca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Bandung: Fokusmedia.
- Budiman, Arief , 1996. *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Isra, Saldi, 2006. *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Padang: Andalas University Press.
- F, C Strong, 2004. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia* (terjemahan), Bandung: Nuansa dan Nusa Media.
- Thaib, Dahlan, 2000. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2008. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Jakarta: Cappler Project.
- Asshidiqie, Jimly, 2005. *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konpress.
- _____, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- _____, 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konpress.
- Budihardjo, Miriam, 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik (edisi Revisi)*, Jakarta: Gramedia.
- Subakti, Ramlan, 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widayarsana.
- Salang, Sebastian, 2006. "Parlemen : Kepentingan Politik vs Komoditas Politik", *Jurnal Konstitusi* , Volume. 3 Nomor 4, Desember 2006.
- <http://news.okezone.com/index.php/ReadStory/2008/01/21/1/77009/>
- <http://www.padangkini.com/berita/single.php?id=4787>
- <http://forum-politisi.org>

FUNGSIONALISASI HUKUM PIDANA DALAM PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG PEMILU TAHUN 2009

Erdianto, SH, M.Hum.

Abstract

In Orde Baru, criminal law was functioned as tool of government to reduce democracy. It was suitable with Orde Baru criminal policy. In reformation era, criminal policy of government is directed to promotet democracy in all sectors. The Election of 2009 is regulated by law in democracy spirit. Criminal law exists as ultimum remedium for impementating of democracy in Election 2009.

Keyword: Pemilu, hukum pidana, politik hukum, kriminalisasi

A. Pendahuluan

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal.¹ Kebijakan kriminal dilaksanakan dengan dua cara yaitu sarana penal dan sarana non penal. Sarana non penal adalah tanpa menggunakan sarana pidanal (*prevention without punishment*) Kebijakan ini pada dasarnya bermuara dari ajaran hukum fungsional, ajaran ilmu hukum sosiologis (*sociological jurisprudence*) dan teori tujuan pembedanaan yang integratif.²

Sedangkan kebijakan kriminal dengan sarana penal berarti

¹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1996), hlm.28.

² M. Solehuddin, *Tindak Pidana Perbankan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1997), hlm. 137.

penggunaan sarana penal dalam penanggulangan kejahatan melalui tahapan-tahapan yaitu :

1. Tahap formulasi (kebijakan legislatif), yaitu menentukan sesuatu perbuatan diklasifikasikan sebagai tindak pidana atau bukan;
2. Tahap aplikasi (kebijakan yudikatif) yaitu penerapan hukum positif oleh aparat penegak hukum mulai dari tingkat penyidikan, penuntutan hingga pemeriksaan di persidangan, dengan mengacu kepada ketentuan hukum acara pidana ;
3. Tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif) yaitu tahapan pelaksanaan pidana secara konkret.³

Pola hubungan antara hukum pidana di satu sisi dengan demokratisasi pada masa Orde Baru ditandai dengan digunakannya hukum pidana sebagai alat yang secara represif untuk membungkam lawan-lawan politik atau lebih tepatnya kelompok pro demokrasi di Indonesia. Abdul Hakim Garuda Nusantara menyatakan bahwa tindakan semacam itu nyata-nyata melanggar hak-hak asasi manusia yang paling asasi seperti kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat dan lain sebagainya.⁴ Penggunaan hukum pidana sebagai alat represif tersebut pada umumnya terdapat dalam dua sumber hukum yaitu Buku I KUHP dan UU Subversi (UU No. 11/PNPS/1963).

Lepas dari apakah hal tersebut merupakan pelanggaran demokrasi dan hak asasi manusia, kebijakan hukum pidana yang dilakukan Orde Baru sejalan dengan politik hukum Orde Baru yang menempatkan hukum sebagai alat untuk menunjang tercapainya stabilitas politik sebagai tujuan paling utama yang ingin dicapai oleh Pemerintahan Orde Baru. Era reformasi sebagai koreksi dari Orde Baru berusaha mengarahkan kehidupan negara ke arah yang lebih demokratis secara tegas menghapuskan UU No. 11/PNPS/1963 dan melepas sejumlah tahanan dan narapidana politik Orde Baru.

³ *Ibid*, hal. 139-141.

⁴ Abdul Hakim Garuda Nusantara dalam Iwan Kesumajaya, *Delik Politik di Indonesia, Suatu Analisis dalam rangka Demokratisasi*, Tesis, (Palembang: Program Pasca Sarjana Universitas Sriwijaya, 2001), hlm. 2.

Selanjutnya, Orde Reformasi telah berupaya melakukan perubahan mendasar dalam banyak hal khususnya demi tegaknya demokrasi dan hak asasi manusia. Untuk pertama kalinya, sejak tahun 1955 telah digelar Pemilihan Umum pertama yang dianggap paling bersih dan demokratis selain Pemilu 1999 dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Selanjutnya, pada tahun 2004 digelar Pemilu kedua yang segera diikuti pula dengan Pemilihan Umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung untuk pertama kalinya. Segera sesudah itu, pemilihan secara demokratis dilakukan pula untuk memilih kepala daerah secara langsung.

Dalam hal ini, dapat kita simpulkan bahwa hukum pidana khususnya sistem peradilan pidana “telah gagal” dalam menjalankan fungsinya sebagai perlindungan atau lebih tegas sebagai penjamin tegaknya demokrasi dan hak asasi manusia. Sejalan dengan politik hukum pemerintahan di era Reformasi yang menempatkan demokrasi dan HAM sebagai “panglima”, maka sudah semestinya pula hukum pidana diperankan untuk mendukung tegaknya demokrasi dan HAM di tengah masyarakat khususnya dalam pelaksanaan Pemilu.

Dalam hal ini terjadilah penggunaan hukum pidana secara berlawanan antara pada masa orde Baru dengan Orde Reformasi. Jika pada masa Orde Baru Hukum Pidana (dalam hal ini disebut Hukum Pidana Politik) digunakan untuk mematikan demokrasi, maka pada masa reformasi hukum pidana seharusnya digunakan justru untuk menegakkan demokrasi. Tegaknya demokrasi dan hak asasi manusia harus didukung oleh hukum pidana karena jika tidak akan mendukung terjadinya kekerasan politik yang kontra demokrasi.

Adalah menarik untuk dikaji sampai seberapa jauh hukum pidana telah digunakan baik untuk tindakan preventif maupun tindakan represif. Termasuk dalam tindakan represif tersebut adalah sudah seberapa jauh peraturan perundang-undangan tentang Pemilu “memberi ruang” bagi digunakannya hukum pidana? Sudah berapa jauh alat-alat penegak hukum diberi ruang gerak untuk melakukan tindakan represif atas kekerasan politik dalam pelaksanaan Pemilu serta sudah seberapa jauh hukuman

dijatuhkan atau dengan kata lain sejauh manakah hukum sudah ditegakkan kepada para pelanggar nilai-nilai demokratis dan HAM dalam Pemilu?

Kenyataan menunjukkan bahwa aparat penegak hukum khususnya kepolisian merasa seperti “salah tingkah” dalam menghadapi aksi kekerasan politik kontra demokrasi dalam pelaksanaan Pemilu. “Phobia” dianggap sebagai melanggar HAM menyebabkan Kepolisian menjadi lamban dalam mencegah aksi massa yang pada akhirnya berujung pada jatuhnya korban. Dalam hal ini timbul pertanyaan, apakah seharusnya aparat penegak hukum (pidana) perlu diberikan kewenangan yang lebih luas untuk mencegah terjadinya kekerasan politik ataukah sesungguhnya wewenang sudah mencukupi tetapi aparat kepolisian lah yang “gagal” menterjemahkan ketentuan perundang-undangan di dalam praktek?

Masalah-masalah tersebut menarik untuk dikaji karena diyakini akan dapat memberikan gambaran yang komprehensif tentang mengapa kekerasan politik dalam pelaksanaan demokrasi harus terjadi. Dengan memperoleh gambaran semacam itu, maka diperkirakan akan dapat pula menemukan solusi bagaimana seharusnya hukum pidana digunakan dalam menjamin tegaknya demokrasi dan HAM. Kajian yang komprehensif ini penting pula dilakukan mengingat penggunaan hukum pidana jika melewati batas-batas kemampuannya justru akan menimbulkan pelanggaran prinsip demokrasi dan HAM itu sendiri.

Bertitiktolak dari masalah-masalah tersebut di atas, maka menarik untuk mengkaji peranan hukum pidana dalam peraturan perundang-undangan tentang Pemilu dalam makalah dengan judul *Fungsionalisasi Hukum Pidana Dalam Perundang-Undangan Tentang Pemilu Tahun 2009*.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah pokok dalam makalah ini dapat dirumuskan adalah : “Tindak pidana apa saja yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang Pemilu 2009?”

C. Kriminalisasi dalam undang-undang Pemilu

1. Tahap Formulasi

Tujuan hukum pidana itu adalah untuk melindungi kepentingan orang perseorangan atau hak asasi manusia dan melindungi kepentingan masyarakat dan negara dengan perimbangan yang serasi dari kejahatan/tindakan tercela di satu pihak dan dari tindakan penguasa yang sewenang-wenang di lain pihak. Inilah wujud dari hukum pidana sebagai hukum publik.

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa hukum pidana semata-mata digunakan untuk kepentingan masyarakat yang lebih luas. Karena itu, peranan hukum pidana sebagai alat rekayasa sosial terwujud dalam pengaturan hukum pidana dalam pelbagai peraturan perundang-undangan yang ada baik itu undang-undang hukum pidana sendiri maupun undang-undang di luar hukum pidana.

Lebih jelas, Loebby Loqman membedakan sumber-sumber hukum pidana tertulis di Indonesia adalah :

- a. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)
- b. Undang-undang yang merubah/menambah KUHP
- c. Undang-undang Hukum Pidana Khusus.
- d. Aturan-aturan pidana yang terdapat di dalam undang-undang yang bukan undang-undang hukum pidana.⁵

Salah satu contoh nyata aturan pidana yang terdapat dalam undang-undang yang bukan hukum pidana adalah aturan pidana dalam undang-undang pemilu tahun 2009 dalam hal ini adalah UU No. 10 Tahun 2008. Masuknya atau difungsikannya hukum pidana dalam perundang-undangan di luar hukum pidana diperlukan dalam rangka menunjang tegaknya hukum bagi terlaksananya undang-undang dimaksud. Dalam hal ini hukum pidana berfungsi sebagai ultimum remedium (sarana terkahir) ketika sarana lainnya berupa primum remedium, dan medium remedium tidak lagi dapat ditegakkan.

Mengapa demikian? Karena sanksi pidana adalah sanksi yang paling keras dibandingkan sanksi perdata dan sanksi

⁵ Loebby Loqman, *Delik Politik di Indonesia*, (Jakarta: Ind.Hill dan Co, 1993), hlm. 91-92.

administrasi. Jadi kehadiran sanksi pidana dalam perundang-undangan di luar hukum pidana semata-mata dimaksudkan untuk tegaknya ketentuan perundang-undangan tersebut dalam hal ini adalah agar pelaksanaan pemilu terjamin kepastian hukumnya dan agar tidak dilanggar oleh siapapun yang berpotensi menghambat jalannya demokrasi di Indonesia

Langkah pertama dalam fungsionalisasi hukum pidana adalah tahap formulasi yaitu (kebijakan legislatif), yaitu menentukan sesuatu perbuatan diklasifikasikan sebagai tindak pidana atau bukan. Kegiatan tersebut lazim dikenal dengan istilah kriminalisasi. Langkah selanjutnya barulah sampai pada tahapan aplikasi dan eksekusi.

Untuk langkah pertama ini, tentang apa saja yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana adalah terpulang kepada political will aparat penyusun undang-undang dalam hal ini Presiden dan DPR.

Menurut UU No. 10 tahun 2008 maka tindak pidana yang diatur adalah sebagai berikut :

1. Tindak Pidana yang berhubungan Pemilih yaitu :

Pasal 260

Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya, dipidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 261

Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperiukan untuk pengisian daftar pemilih, dipidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pasal 262

Setiap orang yang dengan kekerasan atau dengan ancaman kekerasan atau dengan menggunakan kekuasaan yang ada padanya pada saat pendaftaran pemilih menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam Pemilu menurut Undang-Undang ini, dipidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Pasal 263

Petugas PPS/PPLN yang dengan sengaja tidak memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari masyarakat dan Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (6), Pasal 37 ayat (2), dan Pasal 43 ayat (5) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling sedikit Rp3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Pasal 264

Setiap anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, dan PPLN yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dalam melakukan pemutakhiran data pemilih, penyusunan dan pengumuman daftar pemilih sementara, perbaikan dan pengumuman daftar pemilih sementara, penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap, dan rekapitulasi daftar pemilih tetap yang merugikan Warga Negara Indonesia yang memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

2. Tindak Pidana yang berhubungan dengan pencalonan DPR, DPD dan DPRD

Pasal 265

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang atau dengan memaksa atau dengan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, dipidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Pasal 266

Setiap orang yang dengan sengaja membuat surat atau dokumen dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai, atau setiap orang yang dengan sengaja menggunakan surat atau dokumen yang dipalsukan untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota atau calon Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 dan dalam Pasal 73, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).

Pasal 267

Setiap anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota dalam melaksanakan verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3), dipidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Pasal 268

Setiap anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota

yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu, Panwaslu provinsi dan Panwaslu kabupaten/kota dalam pelaksanaan verifikasi partai politik calon Peserta Pemilu dan verifikasi kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (3) dan dalam Pasal 70 ayat (3), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

3. Tindak Pidana yang berhubungan dengan pelaksanaan kampanye

Pasal 269

Setiap orang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota untuk masing-masing Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82, dipidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp.3.000.000,00 (tiga juta rupiah) atau paling banyak Rp.12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pasal 270

Setiap orang dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, atau huruf i dipidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 271

Setiap pelaksana kampanye yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (2), dikenai pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp.30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).

Pasal 272

Setiap Ketua/Wakil Ketua/Ketua Muda/hakim Agung/hakim Konstitusi, hakim- hakim pada semua badan peradilan, Ketua/Wakil Ketua dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur Bank Indonesia serta Pejabat BUMN/BUMD yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (3) dikenai pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) dan paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pasal 273

Setiap pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, dan perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (3) dan ayat (5) dikenai pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pasal 274

Pelaksana kampanye yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih Peserta Pemilu tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 275

Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU provinsi, pegawai sekretariat KPU provinsi, sekretaris

KPU kabupaten/kota, dan pegawai sekretariat KPU kabupaten/kota yang terbukti melakukan tindak pidana Pemilu dalam pelaksanaan kampanye Pemilu paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 276

Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 133 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pasal 277

Peserta pemilu yang terbukti menerima sumbangan dan/atau bantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp.12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp.36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Pasal 278

Setiap orang yang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye Pemilu dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 279

- (1) Pelaksana kampanye yang karena kelalaiannya mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu di tingkat desa/kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 107 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp.3.000.000,00 (tiga juta

rupiah) dan paling banyak Rp.12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

- (2) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan karena kesengajaan, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling sedikit Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).

Pasal 280

Setiap pelaksana, peserta, atau petugas Kampanye yang terbukti dengan sengaja atau lalai yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 281

Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 dan Pasal 135 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 282

Setiap orang yang mengumumkan hasil survei atau hasil jajak pendapat dalam masa tenang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

4. Tindak Pidana yang berhubungan dengan pencetakan Surat Suara

Pasal 283

Ketua KPU yang dengan sengaja menetapkan jumlah surat suara

yang dicetak melebihi jumlah yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 145 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp240.000.000,00 (dua ratus empat puluh juta rupiah).

Pasal 284

Setiap perusahaan pencetak surat suara yang dengan sengaja mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditetapkan oleh KPU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Pasal 285

Setiap perusahaan pencetak surat suara yang tidak menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keutuhan surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

5. Tindak Pidana yang berhubungan dengan pemungutan dan penghitungan suara

Pasal 286

Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Pasal 287

Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan dan/atau menghalangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih atau melakukan kegiatan yang menimbulkan gangguan ketertiban dan ketenteraman pelaksanaan pemungutan suara dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 288

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai atau menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara Peserta Pemilu menjadi berkurang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000, 00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Pasal 289

Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara mengaku dirinya sebagai orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).

Pasal 290

Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).

Pasal 291

Setiap orang yang dengan sengaja menggagalkan pemungutan

suara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah) dan paling banyak Rp60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).

Pasal 292

Seorang majikan/atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya pada pemungutan suara, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pasal 293

Setiap orang yang dengan sengaja merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Pasal 294

Ketua dan anggota KPPS/KPPSLN yang dengan sengaja tidak memberikan surat suara pengganti hanya satu kali kepada pemilih yang menerima surat suara yang rusak dan tidak mencatat surat suara yang rusak dalam berita acara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 155 ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp 3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pasal 295

Setiap orang yang bertugas membantu pemilih yang dengan sengaja memberitahukan pilihan pemilih kepada orang lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 156 ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12

(dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp 3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pasal 296

- (1) Dalam hal KPU kabupaten/kota tidak menetapkan pemungutan suara ulang di TPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 220 ayat (2) sementara persyaratan dalam Undang-Undang ini telah terpenuhi anggota KPU kabupaten/kota dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (duapuluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
- (2) Ketua dan anggota KPPS yang dengan sengaja tidak melaksanakan ketetapan KPU kabupaten/kota untuk melaksanakan pemungutan suara ulang di TPS dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp 3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pasal 297

Setiap orang yang karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara yang sudah disegel, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pasal 298

Setiap orang yang dengan sengaja mengubah berita acara hasil penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pasal 299

- (1) Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, dan PPK yang karena kelalaiannya mengakibatkan hilang atau berubahnya berita acara hasil rekapitulasi penghitungan perolehan suara dan/atau sertifikat penghitungansuara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp 12.000.000,00 (duabelas juta rupiah).
- (2) Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan karena kesengajaan, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 300

Setiap orang yang dengan sengaja merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil Pemilu, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 60 (enam puluh) bulan dan paling lama 120 (seratus dua puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pasal 301

Ketua dan anggota KPPS/KPPSLN yang dengan sengaja tidak membuat dan menandatangani berita acara perolehan suara Peserta Pemilu dan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 154 ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pasal 302

Setiap KPPS/KPPSLN yang dengan sengaja tidak memberikan salinansatu eksempla berita acara pemungutan dan penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi

Peserta Pemilu, Pengawas Pemilu Lapangan, PPS, dan PPK melalui PPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 180 ayat (2) dan ayat (3), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pasal 303

Setiap KPPS/KPPSLN yang tidak menjaga, mengamankan keutuhan kotak suara, dan menyerahkan kotak suara tersegel yang berisi surat suara, berita acara pemungutan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara, kepada PPK melalui PPS atau kepada PPLN bagi KPPSLN pada hari yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 180 ayat (4) dan ayat (5), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).

Pasal 304

Setiap Pengawas Pemilu Lapangan yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel kepada PPK dan Panwaslu kecamatan yang tidak mengawasi penyerahan kotak suara tersegel kepada KPU kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 180 ayat (6), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 305

Setiap PPS yang tidak mengumumkan hasil penghitungan suara dari seluruh TPS di wilayah kerjanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

Pasal 306

Dalam hal KPU tidak menetapkan perolehan hasil Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota secara nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 199 ayat (2), anggota KPU dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp240.000.000,00 (dua ratus empat puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).

Pasal 307

Setiap orang atau lembaga yang melakukan penghitungan cepat yang mengumumkan hasil penghitungan cepat pada hari/tanggal pemungutan suara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).

Pasal 308

Setiap orang atau lembaga yang melakukan penghitungan cepat yang tidak memberitahukan bahwa hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil resmi Pemilu, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).

Pasal 309

Ketua dan anggota KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota yang tidak melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 257 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Pasal 310

Ketua dan anggota Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, dan/atau Pengawas Pemilu Lapangan/pengawas Pemilu Luar Negeri yang dengan sengaja tidak menindaklanjuti temuan dan/atau laporan pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS/ PPLN, dan/atau KPPS/KPPSLN dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam Juta rupiah).

Pasal 311

Dalam hal penyelenggara Pemilu melakukan pelanggaran pidana Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 260, Pasal 261, Pasal 262, Pasal 265, Pasal 266, Pasal 269, Pasal 270, Pasal 276, Pasal 278, Pasal 281, Pasal 286, Pasal 287, Pasal 288, Pasal 289, Pasal 290, Pasal 291, Pasal 293, Pasal 295, Pasal 297, Pasal 298, dan Pasal 300, maka pidana bagi yang bersangkutan ditambah 1/3 (satu pertiga) dari ketentuan pidana yang ditetapkan dalam pasal-pasal tersebut.

Berdasarkan pengaturan tentang kriminalisasi tindak pidana dalam undang-undang pemilu tersebut dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

Pertama, Pengaturan tindak pidana pemilu pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi 5 macam yaitu tindak pidana yang berhubungan dengan pemilih, tindak pidana yang berhubungan dengan kampanye, tindak pidana yang berhubungan dengan pemungutan dan penghitungan suara, tindak pidana yang berhubungan dengan pencetakan surat suara, dan tindak pidana yang berhubungan dengan proses pencalonan anggota legislatif baik DPR, DPD dan DPRD. Tindak pidana paling banyak adalah tindak pidana yang berhubungan dengan pemungutan dan penghitungan suara yaitu sebanyak 27 pasal. Jika dibandingkan dengan jenis tindak pidana lain, maka dapat digambarkan dalam tabel berikut ini :

Tabel 1
Perbandingan Pasal Tindak Pidana Pemilu
dalam UU No. 10 Tahun 2008

No	Jenis Tindak Pidana Pemilu	Jumlah
1.	Tindak Pidana yang berhubungan Pemilih	5 pasal
2.	Tindak Pidana yang berhubungan dengan pencalonan DPR, DPD dan DPRD	4 pasal
3.	Tindak pidana yang berhubungan dengan kampanye	14 pasal
4.	Tindak Pidana yang berhubungan dengan pencetakan Surat Suara	3 pasal
5.	Tindak Pidana yang berhubungan dengan pemungutan dan penghitungan suara	27 pasal
	Jumlah	53 pasal

Banyaknya kriminalisasi atas kegiatan pemungutan suara dan penghitungan suara menunjukkan bahwa potensi kecurangan yang akan terjadi dalam pelaksanaan pemilu 2009 diperkirakan cukup besar. Kehadiran sanksi pidana dan kriminalisasi berbagai perbuatan yang berhubungan dengan kegiatan pemungutan dan penghitungan suara sejalan dengan asas pemilu yang bersifat *luber dan jurdil* khususnya asas jujur dan adil. Pemilu yang diselenggarakan dengan jujur dan adil dengan sendirinya akan meningkatkan legitimasi pelaksanaan pemilu serta mendapatkan dukungan rakyat yang lebih besar.

Kedua, Pelaku (subjek hukum) yang dapat dijerat dengan tindak pidana pemilu adalah semua orang tetapi lebih khusus juga mengikat para pelaku politik dan petugas penyelenggara. Sampai sejauh ini, undang-undang No. 10 tahun 2008 tidak mengatur kemungkinan badan hukum atau korporasi sebagai subjek hukum.

Ketiga, Ancaman pidana yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 berupa pidana minimal dan pidana maksimal. Pidana penjara minimal yang dapat dijatuhkan adalah 3 bulan penjara dan maksimal 48 bulan (4 tahun). Sedangkan pidana denda yang dapat dijatuhkan minimal adalah Rp. 3.000.000,- dan pidana maksimal adalah Rp. 10.000.000.000,- (10 milyar rupiah) yaitu sebagaimana yang diatur dalam Pasal 284.

Dari tahap formulasi dalam penggunaan hukum pidana dalam undang-undang pemilu tahun 2009 sebenarnya sudah cukup memadai.

2. Tahap Aplikasi dan Eksekusi

Pada akhirnya, sebaik apapun pengaturan dalam tahap formulasi, bekerjanya hukum pidana harus dilihat dari bagaimana proses bekerjanya sistem peradilan pidana itu sendiri. Secara umum pelanggaran Pemilu dapat dibedakan dalam 3 jenis yaitu, pelanggaran administrasi pemilu, tindak pidana pemilu dan perselisihan suara hasil pemilu. Ketiga jenis pelanggaran tersebut memiliki pula 3 pola penyelesaian yang satu sama lain berbeda. Untuk yang pertama, pelanggaran administrasi diselesaikan melalui mekanisme internal KPU. Pasal 248 UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan bahwa Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini yang bukan merupakan ketentuan pidana Pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU. Sanksi yang dapat dijatuhkan antara lain penghentian kegiatan kampanye, pencoretan sebagai peserta pemilu dan pemungutan suara diulang atau pemberhentian dari jabatan jika pelanggaran administrasi dilakukan oleh penyelenggara itu sendiri.

Dalam praktik, sungguhlah amat sulit dibayangkan penegakan sanksi administrasi yang diberikan oleh KPU karena yang berwenang menilai adalah KPU sendiri dan yang dinilai atau akan diberikan sanksi administrasi juga sangat mungkin penyelenggara pemilu itu sendiri mulai dari KPU sampai KPPS. Hal ini terkait dengan masalah praktis, bagaimana mungkin KPU memberikan sanksi dengan memberhentikan seorang petugas penyelenggara Pemilu yang hanya dibayar dengan upah yang rendah. KPU sangat menyadari bahwa upaya bagi petugas KPPS, PPS dan PPK sangatlah rendah, jadi pemberhentian bukanlah jalan keluar karena di saat yang bersamaan KPU justru membutuhkan tenaga mereka.

Penyelesaiannya perbuatan yang dianggap sebagai tindak pidana pemilu sebagaimana diatur di atas berbeda dengan penyelesaian pelanggaran administrasi, yaitu melalui sistem

peradilan pidana setelah sebelumnya dilakukan penyidikan oleh polisi setelah mendapatkan laporan dari Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Dalam tataran implementatif ini yaitu tahapan aplikasi dan eksekusi sepenuhnya sangat tergantung kepada aparat di lapangan. Penegakan hukum dipengaruhi oleh empat faktor yang perlu diperhatikan, yaitu :

1. Kaidah hukum atau peraturan itu sendiri.
2. Petugas yang menegakan atau yang menerapkan
3. Fasilitas yang diharapkan akan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum.
4. Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut.⁶

Joseph Golstein⁷ bahkan mengemukakan bahwa penegakan hukum pidana dapat dibedakan menjadi tiga bagian :

Pertama, *Total Enforcement* yaitu dimana ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan, sebab para penegak hukum termasuk POLRI dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana, seperti adanya aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Selain itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan, misalnya dibutuhkan delik aduan (*klacht delicten*) sebagai syarat-syarat penuntutan pada delik aduan.

Bentuk penegakan hukum pidana yang kedua adalah *Full enforcement*. Namun dalam ruang lingkup inipun para penegak hukum termasuk POLRI tidak bisa menegakkan hukum secara maksimal karena adanya berbagai keterbatasan, baik dalam bentuk waktu, sarana dan prasarana, kualitas sumber daya manusia, perundang-undangan dan sebagainya sehingga

⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: CV Rajawali, 1986), hlm. 30.

⁷ Joseph Golstein dalam Kadri Husin, *Diskresi dalam Penegakan Hukum Pidana di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar tetap Ilmu Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 18 Oktober 1999, hlm. 7.

mengakibatkan dilakukannya *discretions*. Sehingga menurut Joseph Golstein yang tersisa adalah *Actual Enforcement*. Namun di dalam pelaksanaannya *actual Enforcement* inipun tidak tertutup kemungkinan terjadinya berbagai penyimpangan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum termasuk POLRI.

Dalam praktek dapat kita lihat bahwa walaupun telah diatur sedemikian rupa dalam UU No. 10 tahun 2008 tentang tindak pidana Pemilu, kekisruhan dalam pelaksanaan pemilu 2009 tetap banyak terjadi.

D. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penggunaan atau fungsionalisasi hukum pidana dalam peraturan perundang-undangan tentang pelaksanaan pemilu dalam rangka mendukung terselenggaranya demokrasi sudah sejalan dengan tujuan hukum pidana itu sendiri dan politik hukum pemerintah Orde Reformasi. Jika pada masa Orde Baru hukum pidana digunakan untuk kepentingan penguasa yang cenderung menghambat demokrasi, maka pada masa pemerintahan reformasi, hukum pidana digunakan untuk mendukung terselenggaranya demokrasi. Dalam UU No. 10 Tahun 2008 terdapat 53 pasal ketentuan pidana yang secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam beberapa jenis yaitu (i) tindak pidana dalam pelaksanaan pendaftaran pemilih, (ii) tindak pidana yang berhubungan dengan pencalonan anggota legislatif, (iii) tindak pidana yang berhubungan dengan kampanye, (iv) tindak pidana yang berhubungan dengan pencetakan surat suara dan (v) tindak pidana yang berhubungan dengan pemungutan dan penghitungan suara.

Daftar Pustaka

- Nawawi, Barda Arief, 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung : Citra Aditya Bhakti.
- Solehuddin, M, 1997. *Tindak Pidana Perbankan*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Kesumajaya, Iwan, 2001. *Delik Politik di Indonesia, Suatu Analisis dalam rangka Demokratisasi*, Tesis, Palembang : Program Pasca sarjana Universitas Sriwijaya.
- Loqman, Loebby ,1993. *Delik Politik di Indonesia*, Jakarta : Ind. Hill dan Co.
- Soekanto, Soerjono, 1986. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : CV Rajawali.
- Husin, Kadri, 1999. *Diskresi dalam Penegakan Hukum Pidana di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar tetap Ilmu Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandalampung, 18 Oktober 1999.

LEGALITAS DAN IMPLIKASI CALON TUNGGAL PADA PEMILU PRESIDEN 2009

Suharizal, S.H.,M.H.

Abstract

This papers want to discuss about chance that could be happen in the election of president. The issues of running candidate that would be only one that make shock the committe of election. The legal opinion blooms after that chance, so this papers want give view for that problems.

Keywords: Calon tunggal, Pemilu Presiden.

A. Prolog

Beberapa literatur menunjukkan adanya hubungan yang relatif konsisten antara sistem kepartaian dalam kaitannya dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sistem presidensial. Multipartai, terutama yang bersifat terfragmentasi, bisa berimplikasi *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensial murni. Alasannya adalah bahwa presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya mewujudkan kebijakan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama koalisi yang mengantarkan presiden untuk memenangkan pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan. Tidak ada mekanisme yang dapat mengikatnya. Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota dewan terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain tidak adanya disiplin partai membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti. Perubahan dukungan dari pimpinan partai juga sangat ditentukan oleh perubahan

kontekstual dari konstelasi politik yang ada.¹

Pemilu Presiden (Pilpres) 2009 diramaikan dengan wacana kemungkinan calon presiden tunggal sebagai bentuk ancaman boikot Pilpres dari Blok Teuku Umar (Megawati Cs). Reaksi yang paling ekstrem adalah suara dari parpol yang akan melakukan boikot dalam Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) 8 Juli mendatang. Oleh karena itu, ada kemungkinan pasangan calon dalam pilpres mendatang tidak sebanyak dalam Pilpres 2004. Bahkan kemungkinan terburuk dalam pilpres mendatang, hanya akan muncul satu pasangan calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres).

Dalam UU Nomor No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden tidak diatur jika hanya ada satu calon pasangan presiden dan wakil presiden yang mendaftar ke KPU. Selain itu, Pasal 24 ayat (2) menyebutkan, jika salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap, sehingga jumlah pasangan calon kurang dari dua, KPU dapat menunda pelaksanaan pemilu paling lama 30 hari.

Namun, dalam UU tersebut tidak diatur mekanisme lanjutan jika sampai 30 hari tidak ada pasangan calon pengganti. Sehingga beberapa faktor yang memungkinkan hanya satu pasangan capres maju amat terbuka lebar. Hal ini juga disebabkan antara lain, ada koalisi yang terlalu besar dan kuat sehingga tidak ada partai yang berpeluang untuk memenangkan Pilpres. Kedua, ada kekecewaan banyak partai terhadap kualitas penyelenggaraan pemilu.

Kemungkinan calon tunggal dalam pilpres tidak diatur sehingga KPU dikabarkan cemas dan memerlukan Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang). Bagaimana sistem pilpres dan perilaku elit politik mendorong capres tunggal? Akankah pemilih berbulat tekad mendukungnya atau perlu modifikasi sistem Pilpres 2009 menjadi semacam plebisit dengan menyediakan "kotak kosong" bagi pemilih yang akan menolak SBY? Sebetulnya konstitusi tidak memungkinkan calon tunggal

¹ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, 26 (1993), 198-222.

dalam pilpres meski kenyataan politik dapat memaksakan SBY sebagai calon tunggal.

B. Tentang Pengisian Jabatan Presiden

Hukum Tata Negara, selain mengatur hubungan antara Negara dengan warganya juga mengatur tentang organisasi negara dan hubungan antar organisasi negara. Karena itu pembahasan mengenai Bentuk Negara, Bentuk Pemerintahan² dan Sistem Pemerintahan³ merupakan sesuatu yang penting (*par excellence*) dalam HTN.

Ada banyak alasan, lembaga kepresidenan⁴ penting dikaji sebagai masukan bagi Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. *Pertama*, secara teoretis lembaga kepresidenan, dalam teori sistem pemerintahan Presidensiil, merupakan pusat kekuasaan Pemerintahan Negara.⁵ Lembaga kepresidenan merupakan salah

² Istilah Bentuk Pemerintahan, berhubungan dengan siapakah yang menjadi kepala negara. Bentuk pemerintahan terdiri dari: bentuk kerajaan dan republik.

³ Jika dilihat dari akar teorinya, sistem pemerintahan bermula dari teori Trias Politika. Dari teori ini muncul variasi-variasi sistem pemerintahan, yakni: Pertama, Model Amerika Serikat. Perancang konstitusi menafsirkan harus ada pemisahan kekuasaan negara secara mutlak dan sempurna antara kekuasaan negara dengan organ-organnya. Kekuasaan dan organ legislatif (*congress*) terpisah dengan kekuasaan dan organ eksekutif (*President*), terpisah pula dengan kekuasaan dan organ yudikatif (*supreme of Court*). Walaupun dalam prakteknya agar tidak terjadi monopoli kekuasaan oleh organnya masing-masing terdapat mekanisme '*checks and balances system*'. Kedua, Model Eropa Barat yang dipelopori dan dipraktekkan oleh Inggris. Teori Trias Politika dipraktekkan atas dasar penafsiran bahwa antara organ yang satu dengan lainnya terutama antara lembaga legislatif (*parliament*) dan eksekutif (*prime minister/Cabinet*) harus ada hubungan yang timbal balik dan saling mempengaruhi. Ketiga, model Referendum sebagaimana dipraktekkan Swiss.

⁴ Jika dalam ilmu politik yang dimaksud dengan lembaga kepresidenan adalah semacamnya kantor administrasi eksekutif atau *west wings*nya Gedung Putih di Amerika Serikat atau jika di Indonesia berkaitan dengan Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Sekretaris Militer, Pasukan Pengamanan Presiden, Rumah Tangga Kepresidenan, dan Istana Kepresidenan, kini ditambah Dewan Pertimbangan Presiden. maka yang dimaksud dalam tulisan ini adalah kekuasaan presiden, cara pemilihan presiden dan atau wakil presiden, masa jabatan presiden dan wakil presiden, pemberhentian presiden dan atau wakil presiden, pertanggungjawaban presiden, serta kedudukan menteri-menteri negara.

⁵ Dengan asumsi bahwa Presiden merupakan Pemegang kekuasaan Eksekutif sebagaimana disebut Montesquieu, pemikir Perancis yang mengemukakan teori pembagian kekuasaan

satu lembaga Negara (baca: jabatan/*ambt*) yang fundamental dan sentral dalam sistem ketatanegaraan yang harus diatur dalam konstitusinya⁶. Terlebih dalam praktek di negara berkembang⁷, lembaga kepresidenan - kepala eksekutif- merupakan pusat kekuasaan negara, ia adalah pusat/sumbu/axis bagi jalannya rodanya pemerintahan. *Kedua*, lembaga kepresidenan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kerap kali merupakan isu yang bergerak dinamis (kadang menguat, lalu lebih kuat, kemudian kembali ke kuat setelah kurang kuat). *Ketiga*, kecenderungan kekuasaan yang kerap korup (Lord Acton), maka pengaturan yang bersifat membatasi mutlak diperlukan, dan konstitusi merupakan sarana pembatasan itu.⁸

Negara yang oleh Immanuel Kant dinamakan "Teori Trias Politika Montesquieu".

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Institusi Kepresidenan dalam Sistem Hukum Indonesia*, Studium Generale Fakultas Hukum Universitas Taruma Nagara Jakarta, Kamis 28 September 2000. Menyebutkan bahwa Karena sentralnya kedudukan cabang kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, biasanya selalu diatur secara agak rinci dalam konstitusi. Bahkan, karena pada hakikatnya suatu naskah konstitusi itu memang dimaksudkan sebagai dokumen hukum yang bersifat membatasi kekuasaan organ pemerintahan, maka materi pengaturan mengenai soal ini biasanya selalu lebih rinci dibandingkan dengan pengaturan cabang-cabang kekuasaan lainnya. Bandingkan pula pandangan Bernard Schwartz yang menyebut jabatan Presiden sebagai 'the most powerfull elective position in the world'. (dalam Aminuddin Kasim)

⁷ Di Negara berkembang alih-alih mengamini pandangan Presiden Amerika Thomas Jeffersons 'the government is best which governs least', dalam Carl J. Friederich, *Constitutional Government and Democracy: theory and Practice in Europe and America*, London: Blaisdell, 1967, hlm. 23 acapkali malah Pemerintah dianggap sebagai pusat segala (*center of excellent*) atau *pusek jalo pumpanan ikan* (istilah Minangkabau), dalam Gamawan Fauzi 'Pemerintahan Tak Bertepi', Citra Budaya Indonesia, Padang, 2005, hlm. 138.

⁸ Gagasan pembatasan kekuasaan melalui konstitusi ini dinamakan "Konstitusionalisme". Menurut Carl J. Friedrich, *Konstitusionalisme* merupakan gagasan bahwa pemerintahan merupakan kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Cara pembatasan yang dianggap paling efektif adalah membagi kekuasaan. Ia menyebutnya dengan 'constitutionalism by dividing power provides a system of effective restrains upon government action' lihat dalam Carl J. Friederich, *Op. Cit.*, hlm. 24. Lebih lengkap Soetandyo Widjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002, hlm. 406, menyebut bahwa Ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh kembang di bumi

Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta. Pasal 8 UU No.42 Tahun 2008 menjelaskan bahwa Calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, dan di Pasal 9 UU Pilpres tersebut lebih jauh diatur bahwa Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Sejak Pemilu 1955 hingga Pemilu 2009 terbukti sistem multipartai merupakan pantulan dari perilaku parpol dan kemajemukan masyarakat Indonesia. Sistem presidensial sering tidak efektif, tidak stabil, atau bahkan macet dalam sistem multipartai, terutama jika presiden dari partai minoritas. Kepresidenan SBY 2004-2009 berada dalam konteks demikian. Maka disusunlah suatu rekayasa politik untuk membangun koalisi antarpol dalam format dwipol sehingga dapat memunculkan dua pasang calon dalam pilpres dan sekaligus dapat "menyelesaikan" pilpres dalam satu babak.

Rekayasa ini diharapkan menghasilkan dua koalisi permanen, yaitu koalisi untuk memerintah dan kelompok parpol yang beroposisi. Koalisi untuk memerintah akan menjadi basis dukungan dalam mengokohkan sistem presidensial dan menjadikan kinerjanya efektif. Kita boleh tak percaya kepada teori bahwa kinerja presiden diukur dari dukungan koalisi. Namun telah menjadi kenyataan, syarat pengusulan calon presiden-wakil presiden (capres-cawapres) oleh parpol atau koalisi parpol

aslinya, Eropa Barat, mengandung dua esensi. Pertama konsep negara hukum (rule of law di Anglo Saxon) berupa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara dan hukum akan mengontrol politik. Kedua konsep hak-hak sipil warga negara yang dijamin konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi konstitusi.

ditingkatkan menjadi 20% kursi DPR atau 25% perolehan suara nasional dalam pemilu parlemen (UU Pilpres 2008). Maka parpol pengusul akan menyusut dan jumlah pasangan capres-cawapres mengecil. Pengujian konstitusionalitas syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Mahkamah Konstitusi.

Ternyata bukan hanya jumlah pasangan capres-cawapres yang dapat mengecil. Secara hipotetis capres tunggal dapat hadir dalam panggung politik Indonesia, kembali bergaya Orde Baru. Kalau "blok S" (SBY) didukung 35-40% suara (konon bahkan mencapai 70%-an) sedangkan "blok M" (Megawati Soekarnoputri), "blok J" (Jusuf Kalla) maupun "blok P" (Prabowo Subianto) gagal menggalang dukungan 25% suara karena memilih jalannya sendiri, SBY "terpaksa" menjadi calon tunggal (siapa pun cawapresnya). Begitulah risiko monopoli parpol dalam pengusulan capres-cawapres (Pasal 6A ayat (2) UUD 1945) yang dipadukan dengan rekayasa pengecilan jumlah pasangan calon. Andaikata calon pesaing SBY gagal menggalang koalisi, dapatkah SBY melenggang sebagai presiden untuk masa jabatan kedua?⁹

C. Kekosongan Aturan Tentang Capres Tunggal

Dari segi yuridis sebenarnya tidak ada pengaturan tentang berapa minimal pasangan capres dan cawapres yang dapat mengikuti pilpres. Dalam hal ini, UUD 1945 tidak mengatur secara tegas berapa jumlah minimal pasangan capres dan cawapres dalam pilpres. Namun, UUD 1945, sebenarnya "mengisyaratkan" pilpres perlu diikuti lebih dari dua pasangan calon. Hal itu terlihat dari bunyi Pasal 6A ayat (4) UUD 1945: "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."

Dapat diasumsikan bahwa sebenarnya UUD 1945 menekankan bahwa pilpres minimal diikuti lebih dari dua

⁹ Mohammad Fajrul Falaakh, *Capres Tunggal Dilarang*, artikel di okezone.com Edisi 24 April 2009

pasangan. Alasannya, tidak mungkin akan terdapat pasangan capres dan cawapres yang memiliki suara terbanyak pertama dan kedua jika pesertanya saja kurang dari dua pasangan. Bahkan, jika pasangan yang diharapkan mengikuti pilpres tersebut lebih dari tiga, akan dilanjutkan dengan putaran kedua yang diikuti pasangan pemenang pertama dan kedua.

Namun, sayangnya, tidak ada pengaturan jika jumlah pasangan calon kurang dari dua. Misalnya, apakah pasangan calon tersebut langsung dilantik oleh MPR atau tetap dilaksanakan pilpres. Alasannya, karena tidak ada calon lain sebagai saingannya, apakah *fair* jika pasangan tersebut langsung dianggap sebagai pemenang dan selanjutnya dilantik oleh MPR? Sebaliknya, jika pilpres itu harus tetap dilaksanakan apakah harus menunggu jumlahnya lebih dari dua atau berapa pun jumlahnya, sekalipun calon tunggal, pilpres tersebut dapat saja dilaksanakan.

Kekurangan tersebut mungkin tidak pernah terbayangkan, khususnya oleh anggota MPR sendiri, pada saat melakukan perubahan keempat UUD 1945. Mungkin saja para anggota MPR pada waktu itu tidak menyangka akan terjadi "kelangkaan" pasangan capres dan cawapres, sehingga tidak mengatur jalan keluarnya apabila hanya terdapat satu pasangan. Dengan demikian, kekosongan itu akan menjadi persoalan apabila dalam pilpres mendatang benar-benar hanya ada satu pasangan calon.

Sangat disayangkan, persoalan tersebut ternyata juga tidak diatur secara jelas dalam UU Pilpres. Ada kemungkinan bahwa presiden dan para anggota DPR pun, sebagai pembentuk UU Pilpres yang sekarang berlaku, juga tidak menyangka akan terjadi minimnya pasangan capres dan cawapres, sehingga hal itu luput dari perhatian. Padahal, semestinya UU mengatur hal-hal yang lebih jelas sebagai penjabaran dari UUD 1945, termasuk dibukanya peluang jika hanya ada satu pasangan calon.

Undang-Undang Pilpres hanya menyebutkan bahwa parpol atau gabungan parpol yang dapat mengajukan pasangan capres dan cawapres adalah parpol yang mendapatkan 20% suara dalam pemilu legislatif (pileg) atau yang memiliki wakil minimal 25%

di DPR. Dari ketentuan tersebut, secara matematis akan muncul sebanyak-banyaknya lima pasangan calon. Dengan catatan, kalau semua parpol yang mengajukan pasangan capres dan cawapres memiliki suara yang sama.

Namun, sekali lagi sangat disayangkan bahwa UU tersebut juga tidak mengatur kemungkinan parpol yang tidak memenuhi batas minimal 20% untuk dapat mengajukan calon. Dengan banyaknya jumlah parpol seperti sekarang, suara pemilih menjadi tersebar kepada lebih dari tiga puluh partai. Artinya, akan sangat kecil kemungkinan parpol memperoleh suara minimal 20% lebih dari dua. Padahal, secara faktual jika digabungkan jumlah suara dari parpol-parpol kecil tadi bisa melebihi 20%.

Secara teknis memang tidak terlalu bermasalah sekalipun pilpres hanya diikuti satu pasangan. Akan tetapi, persoalan akan muncul manakala terjadi "sesuatu" pada presiden dan wapres terpilih dalam masa jabatannya. Misalnya, jika presiden dan wapres itu berhalangan tetap, sehingga keduanya tidak dapat lagi melaksanakan tugasnya.

Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 menegaskan, "Jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih presiden dan wakil presiden dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya."

Dengan demikian, jika jumlah pasangan hanya satu dan terjadi sesuatu terhadap presiden dan wakil presiden, prosedur itu tidak dapat dilaksanakan. Pasal itu juga tidak mengatur bahwa pasangan capres dan cawapres itu hanya diajukan oleh partai atau gabungan partai yang presiden dan wakil presidennya akan diganti. Prosesnya justru harus dilakukan pemilihan lagi dengan

melibatkan parpol atau gabungan parpol pemenang pertama dan kedua. Artinya, jumlah pasangan dalam pilpres tetap minimal harus ada dua bahkan lebih.

Dengan demikian, apabila pilpres mendatang benar-benar hanya diikuti oleh satu pasangan, tentu akan menimbulkan persoalan pada saat terjadi kekosongan keduanya. Kecuali jika Presiden dan wakil presiden terpilih itu "dijamin" akan dapat melaksanakan tugasnya sampai akhir masa jabatannya. Masalahnya, tidak ada yang dapat menjamin hal itu, karena berkaitan dengan umur manusia atau persoalan politik lainnya.

D. Epilog; Perpu Calon Tunggal sebagai solusi

Pendapat yang sudah mengemuka adalah menyediakan satu kotak kosong untuk menampung suara anticalon tunggal. Berarti dibutuhkan amendemen konstitusi untuk mengubah pilpres menjadi plebisit. Tanpa legitimasi baru, pilpres dengan calon tunggal justru menempatkan negara dalam situasi sangat kritis. Capres tunggal tak bersambung dengan harapan pemilih, yang pernah memilih lima pasang capres-cawapres pada Pemilu 2004 dan berharap terjadi kompetisi dalam Pilpres 2009. Kemungkinan calon tunggal tidak sesuai dengan banyaknya nama dalam bursa capres selama ini maupun dengan konstitusi.

SBY atau siapa pun dilarang menjadi capres tunggal. UUD 1945 menggunakan model pilpres dua babak (two round system), bukan plebisit, dengan norma dasar tentang kompetisi oleh lebih dari satu calon. Pilpres tak mudah diselesaikan dalam satu babak karena hanya dapat terjadi jika pasangan capres-cawapres langsung mengantongi lebih dari 50% suara pemilih di separuh jumlah provinsi dan paling sedikit meraih 20% suara di tiap provinsi tersebut (Pasal 6A ayat (3) UUD 1945).

Jika syarat ini tak terpenuhi, capres-cawapres peringkat pertama dan kedua akan bersaing pada babak kedua [majority-runoff; Pasal 6A ayat (4) UUD 1945]. UU Pilpres juga mengandung norma berkompetisi yang sama. Dalam hal jumlah capres-cawapres tidak lengkap dua pasang pada hari pemungutan suara, Pasal 24-25 UU Pilpres meminta KPU menunda tahapan pilpres paling lama 30 hari pada babak pertama dan 15 hari pada babak kedua.

Parpol atau koalisi parpol diperbolehkan melengkapi ketidاكلengkapan tersebut. Sebetulnya monopoli pengusulan capres-cawapres oleh parpol maupun peningkatan syarat dalam pengusulannya mencerminkan ketakpahaman elite politik Indonesia terhadap cara kerja sistem pilpres dua babak sekaligus mengabaikan watak pemilihan langsung oleh rakyat.

Sekalipun pilpres diikuti banyak calon, termasuk dari kalangan non-parpol, pada akhirnya akan disaring dan dipilih oleh rakyat. Pilpres babak pertama dapat disebut tahap kualifikasi. Babak kedua merupakan penentuan langsung oleh pemilih, baik hasilnya sama maupun kebalikan dari babak pertama. Dengan demikian, alternatif dari calon tunggal adalah menghapuskan monopoli parpol melalui amendemen konstitusi.

Pilihan lebih memungkinkan adalah kesepakatan parpol di DPR dan pemerintahan menerbitkan perpu atau revisi UU Pilpres untuk menghapuskan atau meringankan persyaratan parpol dalam mengusulkan capres-cawapres. Politik dapat pula menemukan jalan lain kalau Partai Golkar berpisah dari SBY, mungkin berkoalisi dengan PDIP atau membentuk koalisi sendiri. Setelah kompetisi menuju kepresidenan ditundukkan di bawah daulat rakyat, melalui pilpres dua babak, seharusnya ditinggalkan pula cara-cara lama untuk menyingkirkan calon pesaing menuju pilpres

Secara konstitusional, Perpu merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Eksistensinya dapat dibaca dalam Pasal 22 UUD 1945 yang menjelaskan bahwa *pertama*, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU, *kedua*, peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut, dan *ketiga*, jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Keberadaan Perpu lebih jauh dijelaskan dalam UU No 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun demikian, dalam penjelasan tidak dijelaskan apa definisi atau prasyarat kegentingan memaksa.

Pasal 22 UUD 1945 merupakan salah satu dari sedikit pasal yang tidak mengalami perubahan. Artinya, perpu merupakan

bagian kebutuhan penyelenggaraan negara. Dari hierarki peraturan perundang-undangan, selama penyelenggaraan negara di bawah UUD 1945 (kecuali dalam Tap MPR No III/ MPR/2000 yang sudah tidak berlaku lagi) Perpu setingkat dengan Undang-undang. Bahkan, dalam Pasal 9 UU No 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan ditegaskan, materi muatan perpu sama dengan materi muatan UU.

Secara prosedural, perpu harus diajukan presiden kepada DPR dalam masa persidangan DPR yang berikut untuk mendapatkan persetujuan. Apabila dengan perpu tersebut kemudian pilpres dapat berjalan meskipun hanya diikuti oleh calon tunggal, justru persoalan baru akan muncul seandainya perpu tersebut tidak disetujui oleh DPR pada sidang berikut. Artinya, kegiatan pilpres yang didasarkan kepada perpu tersebut akan dianulir dan dianggap tidak pernah ada. Apabila hal itu terjadi, artinya akan mempertaruhkan jabatan presiden di depan DPR. Apalagi secara kebetulan sekarang konstelasi politik di DPR sudah tidak lagi seirama dengan presiden yang sedang menjabat. Dengan demikian, peluang penolakan DPR terhadap perpu itu akan semakin besar. Akibatnya, tentu akan fatal di mana pilpres yang kadung dilaksanakan harus dianulir, sementara persoalan tidak selesai.

Dalam kaitan rencana penerbitan Perpu Capres tunggal sebagai antisipasi dari hanya ada satu calon presiden, secara legalitas sesungguhnya sudah dapat memenuhi persyaratan konstitusional dari kehadiran sebuah Perpu tersebut sebagai *emergency law*. Salah satu alasannya adalah karena telah terpenuhinya tatacara yang terdapat pada Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 yang menghendaki kondisi atau hal ihwal kegentingan yang memaksa atas rencana penerbitan Perpu.

Terkait hal itu, Bagir Manan dalam buku Teori dan Politik Konstitusi mengemukakan, "hal ihwal kegentingan yang memaksa" merupakan syarat konstitutif yang menjadi dasar wewenang presiden menetapkan Perpu. Jika tidak dapat menunjukkan syarat nyata keadaan itu, presiden tidak berwenang menetapkan perpu. Perpu yang ditetapkan tanpa ada hal ihwal kegentingan yang memaksa batal demi hukum karena melanggar

asas legalitas, yaitu dibuat tanpa wewenang.¹⁰

Diluar ini, sikap negarawan para elit politik amat dituntut agar Pemilu 2009 tidak menjadi proses legitimasi atas calon tunggal seperti yang telah kita praktekan selama 32 tahun era Orde Baru. Mudah-mudahan.

¹⁰ Bagir Manan, *Teori Hukum dan Politik*, (Bandung: Citra Aditama, 2004), hlm. 43.

Daftar pustaka

- Manan, Bagir, 2004. *Teori Hukum dan Politik*, Bandung: Citra Aditama.
- J, Carl Friederich, 1967. *Constitutional Government and Democracy: theory and Practice in Europe and America*, London: Blaisdell.
- Fauzi, Gamawan, 2005. *Pemerintahan Tak Bertepi*, Padang: Citra Budaya Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly, 2000. *Institusi Kepresidenan dalam Sistem Hukum Indonesia*, Studium Generale Fakultas Hukum Universitas Taruma Nagara Jakarta, Kamis 28 September 2000.
- Fajrul, Mohammad Falaakh, "Capres Tunggal Dilarang", artikel di okezone.com Edisi 24 April 2009.
- Mainwaring, Scott, 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*.
- Widjosoebroto, Soetandyo, 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam dan Huma.

PENGATURAN KEPARTAIAN DALAM MEWUJUDKAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL YANG EFEKTIF

Iwan Satriawan, SH.,MCL dan
Dhenok Panuntun Tri Suci Asmawati, SH

Abstract

Effective presidential system needs a stable and strong political support from parliament, therefore the president may decide any political decisions strongly and effectively. Indonesia has an experience where the President SBY has a weak political support in parliament since the president comes from small party and without having strong and clear agreement among the coalition. The research shows that there some steps that should be followed to create an effective presidential system, firstly, there should be a simple multi-party system by design through regulation. Secondly, there should be a consistency of members of Parliament (DPR) in enforcing the law pertaining to the electoral threshold and parliamentary threshold and there is a political will to create more simple multi-party system. Thirdly, there should be definite rule on coalition among the political parties that guarantee the stability of presidential system. Fourthly, the president has to come from party which has majority members in parliament.

Keywords: regulation, multi-party system, effective presidential system

I. PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia adalah Negara Demokrasi yang memberikan kebebasan warga Negeranya untuk berserikat, mengeluarkan pendapat dan aspirasinya. Salah satunya

yaitu membentuk partai politik dalam rangka membentuk pemerintahan yang dapat memperjuangkan aspirasi dan tujuan Negara Republik Indonesia yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negar Republik Indonesia tahun 1945. Dalam perjalanan sejarah Bangsa Indonesia, terlihat banyak usaha untuk membentuk Negara yang memang memiliki sistem pemerintahan yang baik guna mencapai kestabilan Negara. Adanya tuntutan demokrasi dan reformasi mencerminkan Bangsa Indonesia memang masih dalam tahap mencari jati diri.

Banyak penilaian terhadap penerapan sistem multi partai di Indonesia, baik yang menilai dari segi politik maupun dari segi sistem yang diterapkan. Dari hal penyederhanaan atau pengurangan jumlah partai politik yang ikut dalam PEMILU dan juga permasalahan apakah sistem multi Partai di Indonesia selaras dengan sistem presidensiil. Penerapan sistem multi partai di masa reformasi memang dapat dikatakan masih mencari paradigma yang tepat dan mantap. Hal tersebut terbukti dalam kurun waktu di era reformasi (1998 s.d 2008) regulasi mengenai Partai Politik di Indonesia telah berganti sebanyak 3 (tiga) kali yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Dengan demikian Indonesia memang belum bisa memberikan regulasi yang relatif permanen dan tetap mengenai aturan Partai Politik.

Dengan demikian perlu adanya peninjauan kembali mengenai sistem Multi Partai yang diterapkan di Indonesia, lebih-lebih masa Reformasi saat ini karena mengingat peserta pemilu tahun 1999, tahun 2004 dan pemilu tahun 2009 jumlah Partai di Indonesia semakin banyak. Pada tahun 1999 peserta pemilu berjumlah 48 partai sementara pada pemilu 2004 diikuti oleh 24 partai. Jumlah itu diharapkan akan terus berkurang pada penyelenggaraan pemilu-pemilu di tahun berikutnya, namun hal tersebut tidak terjadi, karena pada pemilu tahun 2009 jumlah partai justru bertambah menjadi 39 Partai dan 6 partai lokal Aceh.¹

¹ Iwan Satriawan, *Pemilu dan Nasib Rakyat*, (Yogyakarta: Kedaulatan Rakyat, 2009).

Berdasarkan pengalaman, ada hubungan yang relatif konsisten antara sistem kepartaian dengan sistem presidensial. Multipartai, terutama yang bersifat terfragmentasi, menyebabkan implikasi *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensiil murni. Alasannya adalah bahwa presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya mewujudkan kebijakan kenegaraan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama partai politik dan gabungan partai politik yang mengantarkan presiden untuk memenangkan Pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan karena tidak ada mekanisme baku dan jelas yang dapat mengikatnya. Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota parlemen terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai politik jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain, tidak adanya disiplin partai politik membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti. Publik juga akan mudah diinformasikan baik tentang keberadaan konstelasi partai politik maupun pilihan kebijakan bila jumlah kekuatan politik lebih sederhana.²

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penelitian ini dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut yaitu bagaimanakah pengaturan sistem multi partai dalam mewujudkan sistem presidensiil yang efektif .

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu mencari asas-asas, doktrin-doktrin dan sumber hukum dalam arti filosofis yuridis.³ Penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin atau ajaran.

² Wicipto Setiadi, *Penyelenggaraan Pemilu yang Aspiratif dan Demokratis*, (Jakarta: Departemen Hukum dan HAM, 2008), hlm.3.

³ Yulianto Achmad dan Mukti Fajar, *Dualisme Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: FH UMY, 2007), hlm. 201.

Dalam penelitian hukum ini, penelitian akan dilakukan dengan mengkaji sebuah sistem kepartaian di Indonesia dan sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia dengan melihat implementasi sistem dengan mengkaji doktrin-doktrin yang berkembang dari para ahli dan akademisi. Selain itu penelitian ini juga mengkaji asas-asas yang ada dalam undang-undang guna menganalisis dengan teori, doktrin, Undang-undang sebagai sumber hukum formal. Obyek penelitian ini yaitu : Undang-Undang, Doktrin, Asas-asas.

Data sekunder yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, dan dapat membantu untuk proses analisis, yaitu : buku-buku ilmiah yang terkait, hasil penelitian yang terkait, makalah-makalah seminar yang terkait. Serta jurnal-jurnal dan literature yang terkait dengan penelitian, serta doktrin-doktrin, pendapat, dan kesaksian dari ahli hukum secara tertulis.

Dalam rangka mencari pendapat para ahli hukum tentang judul penelitian dilakukan wawancara guna mencari pendapat dan analisis terkait dengan penelitian yang dilakukan dengan cara memberikan pertanyaan secara lisan dan memberikan keterangan secara tak tertulis. Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer, sekunder dan tersier serta bahan hukum non hukum dalam penelitian ini diambil berbagai Perpustakaan di UMY atau Universitas lainnya (lokal), Media Massa Cetak, dan Media Internet.

Data disusun secara sistematis dan logis. Kegiatan pengolahan data adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap data primer dan data sekunder. Sistematisasi dilakukan untuk memudahkan pekerjaan analisis. Analisis dilakukan secara perspektif dengan menggunakan metode deduktif yaitu data umum tentang konsepsi hukum baik berupa pengaturan, teori, doktrin dan pendapat para ahli yang dirangkai secara sistematis sebagai fakta hukum untuk mengkaji kemungkinan penerapan prinsip sistem kepartaian dan sistem pemerintahan.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. ANALISIS DAMPAK SISTEM KEPARTAIAN TERHADAP PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL YANG EFEKTIF

Dalam kaitan dengan sistem kepartaian yang diterapkan, banyak permasalahan yang muncul khususnya terkait dengan sistem multi partai yang diterapkan di Indonesia dengan sistem pemerintahan yang menganut sistem presidensiil. Hal ini terkait dengan kelemahan sistem pemerintahan presidensiil dalam mengambil kebijakan dan mewujudkan sistem presidensiil yang efektif. Pengaturan Sistem Kepartaian di Indonesia dalam rangka mewujudkan sistem presidensiil yang efektif tidak terlepas dari perjalanan sejarah yang sistem kepartaiannya menerapkan sistem multi partai. Adanya pertimbangan ideologi partai hendaknya menjadi pertimbangan tersendiri untuk membuat mekanisme agar semua pengaturan sistem kepartaian bisa seimbang.

Sistem Multi Partai tak terbatas yang diterapkan di Indonesia terjadi sejak adanya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai politik yang memberikan peluang besar bagi masyarakat Indonesia untuk mendirikan Partai dengan mudah. Regulasi mengenai Partai Politik di Indonesia telah berganti sebanyak 3 (tiga) kali yaitu Undang-Undang No.2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang No.31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tidak memberikan dampak yang positif bagi pengurangan partai peserta pemilu. Mudahnya syarat pendirian Partai Politik di Indonesia memang sebuah pro-kontra, karena dianggap pendirian partai politik merupakan bentuk demokrasi yang memang diinginkan setelah masa Orde Baru dengan tiga partai politik. Sistem Multi Partai yang diterapkan di Indonesia pasca reformasi juga berpengaruh terhadap pelaksanaan Sistem pemerintah presidensiil yang dianut oleh Indonesia, ditambah lagi dengan adanya pergeseran kekuasaan eksekutif keparlemen pasca amandemen, terkait pasal 5 dan pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sebagai lembaga pengawas, DPR mendapatkan jaminan konstitusional yang kokoh, yang dapat dijadikan landasan yang sangat kuat

untuk meningkatkan peran aktualnya yang makin nyata.⁴

Pada hakekatnya sistem presidensiil tidak tergantung dengan parlemen, karena parlemen tidak bisa melengserkan presiden dan sebaliknya presiden tidak bisa membubarkan presiden. Di Indonesia parlemen / DPR memiliki landasan yang kuat dan kewenangan yang besar pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sehingga gaya parlemennya di Indonesia berdasarkan UUD 1945 amandemen merupakan gaya sistem pemerintahan parlementer. Padahal di Indonesia merupakan sistem Presidensiil, sehingga pada prinsipnya di Indonesia, presiden sangat membutuhkan dukungan mayoritas DPR dalam pelaksanaan sistem presidensiil.⁵

Sistem Presidensiil merupakan sistem pemerintahan Negara yang berbentuk Republik. Di dalam praktek sistem presidensiil di Indonesia memerlukan dukungan-dukungan dalam memperkuat sistem presidensiil. Adapun faktor-faktor pendukung pelaksanaan sistem Presidensiil, yaitu :

- 1) Dukungan dari Parlemen dalam pengambilan kebijakan, karena akan mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan karena presiden juga sebagai kepala pemerintahan.
- 2) Apabila presiden terpilih adalah hasil dari koalisi lebih dari satu partai maka harus ada komitmen untuk koalisi pemerintahan secara konsisten.
- 3) Kondisi politik yang stabil guna menunjang kinerja presiden dalam menentukan arah kebijakan dan pelaksanaan kinerja presiden.

Dengan kata lain sistem presidensiil yang diterapkan di Indonesia pada saat ini memang belum kuat dikarenakan sistem multi partai yang memang tidak selaras dengan sistem pemerintahan. Apalagi dengan adanya amandemen UUD 1945 yang telah memberikan kewenangan kepada parlemen/ DPR dalam hal pelaksanaan kewenangan, hak, dan tugas presiden.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi Edisi Revisi*, (Jakarta: Konstitusi Press), 2006, hlm.71.

⁵ Hasil wawancara terhadap Ibu Ni'matul Huda, dosen FH UII Bagian Hukum Tata Negara. 02 April 2009 pukul 10.15 WIB di FH UII.

Ketika gaya sistem presidensiil di Indonesia diterapkan dengan sistem kepartaian yang multi partai tidak terbatas perlu ada koalisi karena dukungan DPR dalam pelaksanaan sistem presidensiil sangatlah penting agar pelaksanaan sistem presidensiil efektif. Dalam sistem multi partai pasangan calon presiden paling tidak untuk mendapatkan kekuatan di DPR harus mendapatkan suara 50% sehingga presiden akan mendapatkan dukungan di parlemen.⁶

Untuk menutupi kelemahan sistem Presidensiil, menurut Prof Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi Edisi Revisi, mengusulkan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Pemilihan presiden dilakukan dalam dua tahap. Tahap pertama dilakukan bersamaan dengan pemilihan umum yang berfungsi sebagai “*Preliminary presidential election*” yang mendapat dua paket calon presiden dan wakil presiden. Dua paket calon presiden yang memperoleh dukungan terbanyak relatif atas paket calon lainnya disahkan sebagai paket calon yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada tahap pemilihan presiden. Paket calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan menjadi presiden dan wakil presiden. Jarak antara pemilihan umum dan pemilihan presiden adalah antara 4-6 bulan, sehingga perhatian publik dapat terfokus dan penting sekali untuk pendidikan politik dan demokrasi.
- 2) Untuk mengatasi problem banyaknya jumlah partai, maka sejak masa kampanye, partai-partai politik dimungkinkan untuk saling berkoalisi atau bekerjasama dalam pencalonan presiden dan wakil presiden. Harus dimungkinkan calon presiden dari partai A sedangkan calon wakil presidennya dari partai B, asal itu dideklarasikan sebelum kampanye pemilu. Paket yang dianggap memenangkan pencalonan dihitung dari gabungan jumlah kursi yang diperoleh kedua partai tersebut dalam parlemen. Jika parlemennya dua kamar, maka jumlah kursi yang dihitung adalah kursi yang

⁶ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 114.

berhasil dimenangkan di DPR dan DPD sekaligus.

- 3) Setelah Presiden dan wakil presiden terpilih, maka sesuai prinsip presidensiil, mereka berdualah yang menentukan personalia cabinet. Tanggung jawab kabinet berada di tangan presiden. Untuk mengatasi kemungkinan "*divided government*" yang ditakutkan bisa saja anggota kabinet direkrut atas tanggung jawab presiden sendiri melalui pendekatan tersendiri dengan pimpinan partai lain di luar koalisi partai presiden dan wakil presiden. Betapapun juga menjadi anggota kabinet bagi para politisi tetap lebih menarik dibanding dengan menjadi anggota parlemen. Akan tetapi sesuai dengan prinsip presidensiil tanggung jawab tetap berada di tangan presiden.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dengan sistem Multi Partai pemilihan legislatif dan eksekutif sudah tidak seimbang karena syarat dalam pemilihan presiden lebih berat. Adapun jalan keluarnya dengan adanya koalisi, tapi di Indonesia koalisi tidak bersifat permanen bahkan ketika presiden cenderung kinerjanya tidak populer maka bisa menggoyang presiden terpilih. Maka perlu ada mekanisme yang jelas melalui regulasi/aturan baku yang mengatur mengenai sistem multi partai agar berjalan seimbang dengan tidak mengabaikan sistem *checks & balances* secara seimbang. Paling tidak dalam sistem Presidensiil, pemerintahan presidensiil memiliki dukungan > dari 40%. Walaupun pada prinsipnya koalisi presiden terpilih sebenarnya > dari 40 % namun pada prakteknya tidak konsisten, dengan demikian mekanisme koalisi hendaknya memiliki pengaturan yang jelas. Etika politik terkadang belum bisa mengikat pelaksanaan koalisi secara konsisten.

Hasil analisis menunjukkan adanya interfensi yang cukup besar dari DPR terhadap kinerja presiden sehingga presiden akan kesulitan ketika tidak ada dukungan mayoritas dari DPR. Dalam sistem Multi Partai sangatlah sulit mendapatkan dukungan yang mayoritas dengan dukungan yang stabil karena koalisi yang terjadi khususnya di Indonesia hanyalah bersifat instan dan sementara.

Ada hal-hal yang perlu diperhatikan kenapa sistem multi partai dapat mengganggu dalam mewujudkan sistem presidensiil yang efektif :

1. Karena koalisi pemerintahan dan elektoral sering berbeda. Dalam koalisi pemerintahan, parpol tidak bertanggung jawab menaikkan presiden dalam pemilu sehingga parpol cenderung meninggalkan presiden yang tidak lagi populer.
2. Pemilu presiden selalu ada di depan mata sehingga partai politik berusaha sebisa mungkin menjaga jarak dengan berbagai kebijakan presiden, yang mungkin baik, tetapi tidak populer.
3. Kemungkinan jatuhnya pemerintah secara inkonstitusional. Besarnya peluang pergantian pemerintah secara inkonstitusional amat relatif karena dalam sistem presidensialisme amat sulit menurunkan presiden terpilih. Karena itu, pihak-pihak yang tidak puas dengan kinerja pemerintah cenderung menggunakan jalur inkonstitusional untuk mengganti pemerintahan.

Tapi pada dasarnya sistem presidensiil tidak begitu terganggu dengan sistem multi partai dengan catatan bahwa presiden terpilih merupakan presiden yang memang memiliki kekuatan di parlemen dan dukungan mayoritas.

Menurut J. Kristiadi, ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintah disebabkan oleh kolaborasi sistem presidensial dengan multi partai tidak terbatas. Penggabungan dua variabel tersebut adalah kombinasi yang tidak kompatibel karena mengandung kelemahan, yaitu :

1. *pertama*, akan menimbulkan kemacetan karena presiden tidak selalu mendapatkan jaminan mayoritas di parlemen sehingga dipaksa harus selalu melakukan koalisi atau deal-deal politik dalam menangani setiap isu politik. Hal ini berbeda dengan sistem parlementer, dimana partai mayoritas atau gabungan partai-partai yang berhasil membangun koalisi membentuk pemerintahan, sehingga selalu ada jaminan dukungan pemerintah oleh parlemen.

2. *Kedua*, akan menimbulkan permasalahan yang kompleks dalam membangun koalisi di antara partai-partai politik. Koalisi partai dalam sistem presidensial dan sistem parlementer memiliki tiga perbedaan. Pertama, dalam sistem parlementer partai-partai menentukan atau memilih anggota kabinet dan perdana menteri, dan partai-partai ini tetap bertanggung jawab atas dukungannya terhadap pemerintah. Sementara itu dalam sistem presidensial, presiden memilih sendiri anggota kabinetnya akibatnya partai-partai kurang mempunyai komitmen dukungan terhadap presiden. Kedua, berlawanan dengan sistem parlementer, dalam sistem presidensial tidak ada jaminan partai akan mendukung kebijakan presiden meskipun presiden mengakomodasi beberapa tokoh partai politik dijadikan anggota kabinet. Ketiga, dalam koalisi semacam itu dorongan partai politik untuk melepaskan diri dari atau keluar dari koalisi lebih mudah dibandingkan dalam sistem parlementer.⁷

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, nampaknya pemerintahan yang menerapkan sistem presidensial akan berjalan efektif jika bersanding dengan sistem dua partai, tidak dengan multi partai tidak terbatas. Di seluruh dunia, tidak ada negara demokrasi yang sehat hidup dengan puluhan partai politik. Di Amerika Serikat, bahkan hanya hidup dua partai politik, Republik dan Demokrat. Di Eropa Barat dan di wilayah lain, dimana sistem multi partai tumbuh subur tetap saja hanya ada tiga sampai lima partai yang hidup. Bagi negara demokrasi yang stabil dan plural, memiliki lima partai politik sudah batas maksimal.

B. PENGATURAN SISTEM MULTI PARTAI YANG IDEAL UNTUK MEWUJUDKAN SISTEM PRESIDENSIAL YANG EFEKTIF

Pengaturan sistem kepartaian di Indonesia sepanjang sejarah memang mengalami berbagai keadaan yang berbeda-beda karena kondisi pemerintahan pada saat itu, sistem

⁷ J. Kristiadi, (Visi Indonesia 2030: Perspektif Politik, 2008), 13 Agustus 2008. Jakarta.

kepartaian memang tidak bisa dipungkiri dapat mempengaruhi kinerja pemerintah terkait pelaksanaan sistem pemerintahan. Tujuan utama penataan sistem politik Indonesia ditujukan untuk menciptakan pemerintahan presidensiil yang efektif maka ada beberapa alternatif jawaban yang patut dipertimbangkan oleh para pembuat kebijakan atau pengaturan sistem multi partai dalam rangka mewujudkan sistem presidensiil yang efektif.

Dengan memperhatikan pemaparan tersebut menurut penulis maka perlu adanya pemikiran untuk membuat aturan tentang sistem multi partai secara tegas dengan memperhatikan beberapa poin alternatif yaitu :

- 1) Pengaturan sistem kepartaian yang tegas, dalam arti pengaturan yang menjelaskan sistem kepartaian yang dianut dengan jumlah partai politik tertentu, karena tanpa memberikan patokan jumlah partai yang akan mengikuti pemilu.
- 2) Kalaupun jumlah partai tidak dibatasi, hendaknya memperhatikan syarat-syarat partai politik yang lebih ketat sehingga dapat memunculkan partai politik yang kuat dan akuntebel.
- 3) Apabila ada koalisi, maka harus dituangkan pengaturan yang jelas terkait mekanisme koalisi, karena selama ini koalisi partai politik tidak konsisten dan cenderung tidak memperhatikan etika partai politik.

Dengan memperhatikan poin tersebut diharapkan pengaturan mengenai sistem kepartaian akan lebih terarah dan menghasilkan partai politik yang kuat. Selain itu mekanisme sistem pemerintahan presidensiil akan lebih terlaksana dengan seimbang. Mengingat 50 % kebijakan presiden harus melalui parlemen, sehingga presiden memerlukan dukungan yang kuat di parlemen. Paling tidak dukungan di parlemen adalah 40 % dari jumlah DPR sehingga sistem *checks & balances* akan tetap berjalan dan sistem presidensiil akan berjalan secara efektif.

Berdasarkan hasil wawancara kepada Ibu Ni'matul Huda, S.H.,M.H dosen FH UII bagian Hukum Tata Negara mengenai mewujudkan sistem presidensiil di Indonesia, maka penulis

menyimpulkan untuk mewujudkan sistem multi partai yang dapat mewujudkan sistem pemerintahan presidensiil yang efektif adalah sebagai berikut :

- 1) Adanya pembatasan jumlah partai politik. Sistem Presidensiil akan lebih efektif apabila sistem kepartaian bersifat terbatas, karena akan mempengaruhi hasil pemilu dan penetapan presiden serta mekanisme pelaksanaan pemerintahan. Paling tidak Sistem Multi Partai ini dibatasi maksimal 5 partai politik, dengan begitu akan tercipta partai politik yang memang kuat.
- 2) Penentuan yang menjadi Presiden adalah utusan dari partai politik yang memiliki suara terbanyak, atau memiliki dukungan mayoritas di parlemen sehingga pelaksanaan sistem presidensiil tidak dapat diombang-ambingkan oleh parlemen, karena hampir 50 % kewenangan presiden melalui pintu DPR sehingga presiden dalam mengambil kebijakan dengan persetujuan DPR.
- 3) Mengurangi Partai Politik dengan cara
 - Syarat pendirian partai politik harus lebih ketat dan tidak terlalu mudah. Karena dengan demikian secara alami partai akan benar-benar partai yang memang memiliki kualitas. Karena syarat-syarat yang tertuang dalam Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang partai Politik relatif longgar, dan selain itu tidak ada.
 - Meningkatkan *Electoral Threshold*
Electoral threshold adalah salah satu usaha untuk mengurangi jumlah partai yaitu yang dimaksud *electoral threshold* merupakan keadaan yang harus dipenuhi oleh partai politik atau gabungan partai politik yang boleh mengajukan calon presiden dan wakil presiden.⁸ Jumlah partai politik yang terlalu banyak juga merupakan salah satu faktor penyumbang tidak efektifnya sistem pemerintah di Indonesia. Banyaknya partai politik yang ikut dalam pemilu menyebabkan koalisi yang dibangun untuk mencalonkan presiden

⁸ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm 451.

dan wakil presiden terlalu “gemuk” karena melibatkan banyak parpol. Gemuknya koalisi ini mengakibatkan pemerintahan hasil koalisi tidak dapat berjalan efektif karena harus mempertimbangkan banyak kepentingan. Jika saja partai politik yang ikut serta pemilu tidak banyak, maka koalisi parpol yang dibangun juga tidak akan menjadi “gemuk”. Presiden terpilih idealnya berasal dari koalisi yang sekurang-kurangnya mendapatkan dukungan parlemen 50% dari jumlah kursi DPR dan jumlah partai yang ikut berkoalisi tidak banyak, cukup dua atau tiga partai saja.

Dengan demikian Indonesia membutuhkan Undang-Undang / Aturan yang tegas untuk mengatur sistem kepartaian dan sistem presidensiil secara simbang. Survey yang dilakukan Indo Barometer (Data Survey Nasional 5-16 Juni 2008) yang di-launcing pada 9 Juli 2008 di Hotel Atlet Century Park Jakarta, menunjukkan mayoritas publik (88,2%) mengungkapkan partai politik di Indonesia saat ini terlalu banyak. Idealnya, partai politik saat ini berjumlah lima partai (24,0%) dan 3 partai politik (21,6%). Survey ini memberikan gambaran bahwa publik - meski mungkin tanpa kerangka pemikiran - hanya menghendaki maksimal 5 partai politik.⁹

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan kajian dan analisis mengenai sistem multi partai dan sistem presidensiil yang diterapkan di Indonesia pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa pengaturan sistem multi partai dalam mewujudkan sistem presidensiil yang efektif, dapat diwujudkan dengan upaya-upaya yaitu :

Pertama, pengaturan sistem multi partai hendaknya tertulis secara pasti mengenai jumlah partai politik yang bisa mengikuti pemilu dengan komposisi maksimal 5-6 partai politik sehingga ada kompetisi antar partai-partai untuk lolos verifikasi, selain itu partai politik yang terpilih merupakan partai politik yang benar-benar kuat.

⁹ *Loc cit*

Kedua, syarat-syarat pendirian partai hendaknya diperketat dan dalam pengawasan yang ketat dan jangan samapi partai yang tidak lolos pemilu sebelumnya akan mengikuti lagi dengan hanya mengganti nama partai, selain itu *Electoral threshold* ditingkatkan (Parlemen <6% dinaikkan >6%, dan presiden 20 %, dinaikkan menjadi 30 %) sehingga nantinya presiden terpilih akan mendapatkan dukungan yang imbang di parlemen

Ketiga, apabila tetap akan menganut sistem multi partai hendaknya perlu adanya pengaturan mengenai mekanisme koalisi, karena dalam sistem multi partai mau tidak mau harus koalisi sehingga perlu ada mekanisme untuk mewujudkan koalisi yang permanent.

Keempat, presiden yang terpilih berasal dari partai politik yang mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen sehingga pasangan calon presiden cukup memilih 2 (dua) pasang calon presiden yang memiliki dukungan mayoritas, paling tidak memiliki 40 % dukungan di parlemen sehingga pelaksanaan tugas presiden sebagai kepala Negara dan Kepala pemerintahan berjalan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Kristiadi, J, 2008. *Visi Indonesia 2030: Perspektif Politik, 2008*. 13 Agustus 2008. Jakarta
- Kristiadi, J, 2004. *Profil Pemilu*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi Edisi Revisi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Budiardjo, Miriam, 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik (edisi Revisi)*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Fadjar, Mukthie, 2008. *Partai Politik Dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan*
- Achmad, Yulianto dan Mukti Fajar, 2007, *Dualisme Penelitian Hukum*, Yogyakarta: FH UMY

Artikel:

- Gunandjar, Agun Sudarsa, 2004. "Sistem Multi partai di Indonesia", Kep Men Kehakiman Dan Ham. Jakarta.
- Mellaz, August, "Keserentakan Pemilu dan Penyederhanaan Kepartaian", Position Paper yang tidak dipublikasikan
- Satriawan, Iwan, 2008. "Lembaga Kepresidenan:Harus Kuat Tapi Akuntabel", Edisi II September Ultimatum IBLAM, Kota Depok
- Setiadi, Wicipto, 2004."Dalam Penyelenggaraan Pemilu yang Aspiratif dan Demokratis", "Sistem Multi partai di Indonesia".Jakarta: Kep Men Kehakiman Dan Ham.

Sumber lain:

- Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- <http://www.waspada.co.id>. Artikel : Drs. Indra Muda Hutasuhut, M.AP. Multi Partai Belum Berpihak pada Rakyat; menelusuri web. 17 September 2008 jam 9.46
- blog Deni Kurniawan As'ari.*Kamus Istilah Politik dan Ketatanegaraan*.Blooger 2008

Website:<http://www.djpp.depkmham.go.id>

<http://www.ireyogya.org/ire.php?about=booklet-13.htm>, 13 Maret
2009.11.53

<http://profesorpram.wordpress.com/2008/11/29/koreksian-sistem-pemerintahan-indonesia/>, diakses 17 April 2009
jam 13.32

<http://ilmuhukum76.wordpress.com/2008/05/30/sumber-sumber-hukum/>, diakses tanggal 19 April jam 12 .09

PROBLEMATIK ATURAN PENEGAKAN HUKUM PIDANA DALAM TINDAK PIDANA PEMILU LEGISLATIF

Yoserwan

Abstract

General Election is a precondition to create a democratic government in which the authority is from and for the people. In order to run a better election, the statue on General Election have been upheld by criminal sactions. However, Act No. 10, 2008 regarding Legislative Election contains some problematic in enforcing of criminal aspects of general election, among other thing on the coordination between controlling body of election and the police as investgator. Besides, time limitation on time to process the vionations can minimize the enformcement of criminal law. There should be improvement of the statue in order to guarantee better general election in the future.

Keywords: *Hukum Pidana, Tindak Pidana, Pemilu Legislatif.*

A. Pendahuluan

Dengan diterimanya konsep demokrasi atau kedaulatan rakyat dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka kekuasaan negara berada di tangan rakyat. Pembentukan dan pelaksanaan pemerintahan adalah dari rakyat dan untuk rakyat. Konsekuensi dari demokrasi adalah pelaksanaan negara dan pemerintahan dibentuk melalui kehendak rakyat yakni melalui suatu Pemilihan umum (Pemilu).

Dalam konsep negara modern, Pemilu merupakan suatu sarana atau mekanisme untuk membentuk suatu pemerintahan

yang benar-benar sesuai dengan kehendak dan kebutuhan rakyat, dan akhirnya diharapkan dapat membawa negara mencapai tujuan yang dicita-citakan. Melalui Pemilu, rakyat memilih wakil-wakilnya di pemerintahan. Wakil-wakil tersebut nantinya diharapkan akan menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi dari konstituennya. Pemilu secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan yang demokratis.¹

Untuk mewujudkan pemerintahan yang benar-benar sesuai dengan keinginan rakyat, maka di dalam UUD ditetapkan bahwa Pemilu harus dilaksanakan secara bebas, rahasia, jujur, adil dan langsung.² Asas Pemilu yang tertuang dalam UUD merupakan suatu harga mati untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang sesuai dengan keinginan rakyat. Pengabaian salah satu asas itu akan membawa kosekuensi kepada terbentuknya pemerintahan yang sesuai dengan keinginan rakyat.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia sudah mencatat beberapa kali Pemilu dengan berbagai ragam pelaksanaan dari yang paling bebas sampai kepada Pemilu yang penuh pelanggaran terhadap asas-asas Pemilu secara universal. Pemilu tahun 1955 dipandang sebagai Pemilu yang benar-benar jujur dan adil, tetapi gagal membentuk suatu pemerintahan. Dalam rezim Orde Lama tercatat beberapa kali Pemilu yang dipandang sarat dengan pelanggaran asas-asas Pemilu. Semua itu akhirnya melahirkan rezim yang otoriter.

Era reformasi yang menggulingkan rezim Orde Baru berupaya untuk membentuk pemerintahan yang benar-benar sesuai dengan keinginan dan harapan rakyat. Pemahaman akan pentingnya Pemilu bagi kehidupan bernegara tercermin dari dimuatnya ketentuan khusus tentang Pemilu dalam UUD 1945 melalui amendemen ke tiga. Sedangkan upaya untuk melaksanakan suatu Pemilu yang sesuai dengan asas-asas yang tertuang dalam UUD 1945 terlihat dari beberapa kali perubahan aturan tentang Pemilu.

¹ Konsideran UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemiluhan Umum Anggota Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

² Pasal 22E ayat (1) Amendemen ke tiga UUD 1945.

Salah satu upaya untuk mewujudkan Pemilu yang benar-benar bebas, rahasia, jujur, adil dan langsung adalah dengan lebih memperkuat undang-undang Pemilu dengan ketentuan pidana dan ancaman pidana. Dengan adanya ketentuan pidana dan sanksi pidana diharapkan setiap orang yang terlibat dalam proses Pemilu, baik itu sebagai peserta ataupun pelaksana Pemilu benar-benar melaksanakan Pemilu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya diharapkan akan terlaksana suatu Pemilu yang berkualitas guna menghasilkan pemerintahan yang aspiratif. Undang-Undang (UU) No. 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang merupakan perubahan dari ketentuan tentang Pemilu sebelumnya, memuat cukup banyak aturan tentang pidana dalam Pemilu. Semuanya itu tentu saja dengan harapan agar kualitas Pemilu berikutnya (2009) lebih meningkat.

Namun realita yang ada menunjukkan, walaupun Pemilu sudah terlaksana, terdapat banyak persoalan dan pelanggaran, mulai dari persoalan tentang Daftar Pemilih tetap (DPT) yang berakibat banyaknya rakyat yang tidak memperoleh haknya untuk memilih sampai pada berbagai pelanggaran dalam perhitungan suara. Semua itu memerlukan pengkajian, terutama untuk melihat sejauh mana hukum pidana yang ada efektif untuk meningkatkan kualitas Pemilu serta melihat bagaimana problematik yang terkait dengan aturan penegakan hukum pidana dalam pelaksanaan Pemilu.

B. Fungsi Hukum Pidana dalam Pemilu

Diantara berbagai bidang hukum, maka hukum pidana dipandang sebagai hukum yang memiliki sanksi yang paling keras. Oleh sebab itu sebagian sarjana mengatakan bahwa hukum pidana merupakan hukum sanksi istimewa (*bijzondere sanctierecht*).³ Dengan kedudukan yang demikian, maka hukum

³ E Utrecht, *Hukum Pidana I*, (Surabaya : Tinta Mas , 1985), hlm. 65. Di samping itu terdapat pandangan lain yang menyebutkan hukum pidana mempunyai sanksi negatif yang hendaknya beru ditrapkan apabila sarana (upaya) lainnya sudah tidak memadai, dan dikatakan pula hukum pidana itu mempunyai fungsi yang subsidert. Lihat, Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, 1977, hlm.30

pidana pada dasarnya memperkuat sanksi yang sudah ada pada bidang hukum lainnya seperti hukum perdata, tata negara dan administrasi. Bilamana sanksi yang ada pada bidang hukum lainnya tersebut kurang dapat memaksa, maka pemerintah perlu membuat sanksi yang lebih keras dan memaksa dengan membuat hukum pidana.⁴

Sebaliknya, bilamana berbagai persoalan yang ada dalam masyarakat sudah dapat diselesaikan melalui hukum lainnya, maka tidak perlu diatur dalam hukum pidana. Tujuan hukum pidana tidak lain hanyalah perlindungan masyarakat.⁵ Demikian pula bila sarana hukum lain telah berhasil diselesaikan melalui sarana hukum lain, maka tidak perlu ada penyelesaian secara pidana. Fungsi hukum pidana yang demikian disebut juga dengan "*Ultimum remdium*" (obat terakhir). Artinya, apabila tidak diperlukan sekali, hendaknya jangan menggunakan pidana sebagai sarana. Maka suatu aturan hukum pidana hendaknya dicabut bila tidak ada manfaatnya. Fungsi yang diemban oleh hukum pidana yang demikian disebut juga *fungsi yang subsider*.⁶

Hukum pidana menetapkan tingkah laku atau perbuatan yang diancam dengan sanksi pidana. Perbuatan tersebut dipandang merugikan masyarakat luas atau merugikan negara. Penetapan suatu tingkah laku sebagai suatu perbuatan yang dapat dikenai sanksi pidana sekaligus diharapkan menjadi pedoman bagi masyarakat untuk tidak berbuat perilaku yang dilarang tersebut. Peraturan tersebut ditetapkan dalam satu perundang-undangan (*nullum crimen sine lege*). Prinsip ini pada dasarnya dianut oleh banyak negara dan sebagian tertuang dalam UUD. Dalam konstitusi Amerika Serikat misalnya dengan tegas melarang kongres untuk membuat aturan hukum yang berlaku surut (*ex post facto law*). Tindak pidana semata-mata produk dari hukum (undang-undang).⁷ Bilamana undang-undang tidak

⁴ Ibid, hlm.66

⁵ Muladi dan Barda Nawawi A, *Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung : Alumni, 1992), hlm.157.

⁶ Soedarto, op cit, hlm. 32

⁷ Lloyd L. Weinreb, *Criminal Law, Cases, Comment, Question*, (New York: The Foundation Press, 1993), hlm. 809.

menetapkan maka suatu perbuatan itu tidak dapat dipidana.

Dalam UUD 1945 pengakuan asas legalitas dalam hukum pidana ditegaskan dalam Pasal 28I. Hal itu selanjutnya diperkuat dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 003/PUU-IV/2006 tentang Perbuatan Melawan Hukum Secara Materil. Namun dalam konteks Indonesia, terdapat pembatasan, dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan, moral, agama, keamanan dan ketertiban dalam suatu masyarakat yang demokratis.⁸

Dengan ditetapkannya UU No.10 tahun 2008 yang di dalamnya terdapat ketentuan tentang tindak pidana dan sanksi pidana maka, negara telah memandang perlu adanya mekanisme pidana dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia. Namun pertanyaan teoritis yang dapat diajukan adalah apakah penetapan aturan pidana dalam UU Pemilu dipandang sangat urgen bagi kehidupan kenegaraan? Pertanyaan berikutnya adalah apakah penerapan sanksi pidana menjadi keharusan untuk diterapkan, mengingat undang-undang ini sebenarnya juga mengatur mekanisme lain terutama dengan adanya sanksi administratif.

Mengingat urgennya Pemilu bagi kehidupan kenegaraan khususnya dalam upaya pembentukan pemerintahan yang demokratis, maka sudah seharusnya undang-undang ini diperkuat dengan ketentuan pidana. Hal itu dilakukan dengan *mengkriminalisasi* berbagai perbuatan yang dipandang dapat menghambat pelaksanaan Pemilu atau dipandang dapat menghambat pencapaian tujuan Pemilu itu sendiri. Dengan demikian hukum pidana khususnya sanksi pidana diharapkan lebih memaksa masyarakat (pelaksana atau peserta Pemilu) untuk berperilaku sesuai dengan ketentuan Pemilu. Namun tentu perlu pengkajian lebih dalam lagi apakah memang semua bentuk tindak pidana (perilaku yang dilarang) dalam undang-undang tersebut memang perlu dijadikan sebagai suatu tindak pidana atau delik.

⁸ Eddy O.S. Hiariej, "Pengaturan Asas Non Retroaktif (Asas Legalitas) dalam Konstitusi: Suatu kajian Perbandingan", Jurnal Konstitusi, Volume 1.1 No.1 November 2008, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hlm. 65.

Kalau diasumsikan bahwa memang semua perilaku yang dilarang dalam UU Pemilu tersebut mempunyai landasan sosiologis yang kuat untuk dijadikan sebagai suatu tindak pidana, maka pertanyaan berikut yang dapat diajukan adalah apakah penerapan ketentuan atau sanksi pidana itu memang merupakan suatu yang imperatif (harus dilaksanakan). Artinya ketentuan pidana harus diterapkan tanpa memperhatikan keterkaitannya dengan sanksi administratif yang juga diatur dalam undang-undang itu. Sehubungan dengan hal itu, akan selalu terdapat dua pandangan yang berseberangan. Pandangan pertama mengatakan bahwa begitu suatu perilaku sudah dikriminalisasi, maka terhadap setiap pelanggarannya harus bermuara pada sistem peradilan pidana. Pandangan kedua mengatakan bahwa bagaimanapun sanksi pidana hanya bersifat sekunder, tidak primer. Artinya sepanjang terdapat mekanisme lain, misalnya dengan sanksi administrasi (sepanjang itu ada) penyelesaian melalui mekanisme pidana tidak perlu di tempuh. Walaupun demikian hal itu tentu tidak berarti bahwa penegakan hukum dalam Pemilu hanya sebagai pajangan. Kalau demikian, tentu saja hukum pidana yang sudah ditetapkan tersebut tidak punya makna sama sekali.

C. Tindak Pidana Pemilu

Urgennya Pemilu dalam kehidupan berbangsa dan bernegara disadari sepenuhnya oleh pembuat undang-undang, sehingga diharapkan Pemilu berjalan dengan lancar dan berkualitas. Berjalan sesuai dengan asas-asas Pemilu yang universal. Dengan alasan itulah pembuat undang-undang perlu memperkuat undang-undang Pemilu dengan sanksi pidana disamping sanksi administrasi yang sudah ada. UU No. 10 Tahun 2008 telah melakukan banyak kriminalisasi terhadap banyak perilaku atau tindakan yang dipandang akan mengganggu pelaksanaannya Pemilu yang berkualitas.

Dimuatnya ketentuan pidana dalam UU No.10 tahun 2008 telah melahirkan Tindak Pidana Khusus tentang Pidana Pemilu. Logika dibuatnya suatu hukum pidana khusus adalah bahwa ketentuan yang ada (Hukum Pidana Umum) dipandang tidak

memadai lagi untuk menangani masalah yang ada, sehingga diperlukan adanya aturan khusus. Biasanya hukum pidana khusus memuat penyimpangan dari asas-asas hukum pidana umum.⁹ Hal itu juga mengindikasikan adanya kebutuhan yang sangat urgen yang harus dilindungi dengan hukum pidana khusus tersebut.

Besarnya kebutuhan akan terlaksananya Pemilu yang baik dan berkualitas tercermin dari banyaknya pasal yang terkait dengan pidana Pemilu. Terdapat 57 pasal yang terkait langsung dengan pidana Pemilu. Enam pasal yang terkait dengan penegakan hukum pidana Pemilu atau ketentuan acara dan 51 pasal mengatur tentang tindak pidana Pemilu. Di samping itu terdapat banyak pasal lain yang tidak terkait langsung, misalnya kewajiban KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota untuk berkoordinasi dengan penyidik dalam hal adanya dugaan terjadinya pemalsuan dokumen untuk kebutuhan pencalonan legislatif.

Jumlah pasal yang terkait dengan pidana Pemilu dalam UU No.10 Tahun 2008 merupakan bentuk pidana khusus yang mengatur paling banyak ketentuan pidana. Belum ada suatu hukum pidana khusus yang mengatur begitu banyak bentuk tindak pidana atau delik yang diatur di dalamnya. Walaupun sebenarnya beberapa bentuk tindak pidana yang ada dalam undang-undang tersebut juga sudah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Sekali lagi hal ini mengindikasikan besarnya potensi pelanggaran/perilaku yang tidak dapat diterima dan dapat mencederai tercapainya suatu Pemilu yang baik dan berkualitas.

Cakupan tindak pidana Pemilu yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 cukup luas. Pertama dari segi subjeknya, tindak pidana Pemilu ini ditujukan baik secara umum yakni terhadap setiap orang dan secara khusus seperti kepada penyelenggara Pemilu yakni ketua/ anggota KPU, PPS/PPLN, KPPS/KPPSLN, PPS/PPSLN, pengawas, pegawai negeri, TNI, Polri bahkan hakim, gubernur BI, ketua/anggota BPK dan pejabat BUMN. Dari segi

⁹ Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2007), hlm. 2.

objeknya tindak pidana Pemilu ini ditujukan seperti terhadap pemalsuan, perbuatan yang mengakibatkan seseorang kehilangan hak Pemilu, kekerasan/pengancaman, perbuatan curang, pelanggaran kampanye, *money politic* dan yang lainnya.

Dari segi ancaman pidana, tindak pidana Pemilu memuat ancaman pidana minimal khusus (*speciale minimum*) dan maksimal khusus (*generale maximum*) yakni terendah tiga bulan penjara dan paling tinggi 60 bulan penjara dan paling rendah 12 bulan. Undang-undang ini juga menggunakan sanksi pidana kumulasi ancaman pidana pokok, yakni pidana penjara dan denda untuk semua tindak pidananya. Dengan demikian undang-undang ini memuat sistem kumulasi murni (*zuivere ccumcuclatie*). Namun yang menarik undang-undang ini memberikan ancaman yang tinggi terhadap tindak pidana kelalaian, yakni seperti yang diatur dalam Pasal 297. Ancaman ini sama dengan perbuatan yang dilakukan dengan sengaja seperti yang diatur dalam Pasal 289. Disamping ancaman pidana penjara, undang-undang ini juga memberi ancaman pidana denda yang merupakan alternatif pidana penjara. Ancaman pidana denda diberikan untuk semua tindak pidana. Ancaman pidana denda paling tinggi adalah 1 milyar rupiah dan paling rendah adalah 3 juta rupiah.

Dari segi perumusan tindak pidana dan sanksinya terlihat bahwa undang-undang ini mempunyai cakupan yang luas, serta memberikan ancaman pidana yang berbeda sama sekali dengan hukum pidana yakni dalam sistem kumulasi untuk semua tindak pidana dan sistem minimal khusus untuk semua tindak pidana. Dengan ini tentu diharapkan undang-undang akan lebih memberikan dampak prevensi bagi pelanggaran-pelanggaran dalam Pemilu.

D. Penegakan hukum pidana Pemilu

Ketentuan hukum pidana materil tidak akan bermanfaat apa apa tanpa adanya ketentuan tentang penegakan hukum pidana atau ketentuan hukum pidana. Hukum acara pidana sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan yang dicapai oleh suatu ketentuan hukum pidana. Sebagai sautu hukum pidana

khusus UU No.10 Tahun 2008 juga memuat beberapa ketentuan tentang hukum acara pidana atau penegakan hukum pidana melalui sistem peradilan pidana. Tentu saja sangat menarik untuk mengkaji aturan- aturan tentang hukum acara dalam tindak Pemilu, terutama berkaitan dengan apakah ketentuan yang ada dapat mendukung pencapaian tujuan undang-undang ini.

Di samping itu juga menarik untuk membahas ketentuan hukum acara pidana dalam tindak pidana Pemilu berkaitan dengan persoalan-persoalan yang terjadi secara konkrit. Berbagai laporan media masa menyampaikan adanya permasalahan dalam penegakan hukum pidana dalam Pemilu, misalnya pernyataan Kapolri tidak akan menindaklanjuti laporan kecurangan setelah lewat dari yang ditetapkan setelah terjadinya pelanggaran. Di samping itu juga adanya pandangan yang menyatakan bahwa tindak pidana Pemilu dapat diselesaikan dengan menggunakan ketentuan yang ada dalam hukum pidana umum yakni menurut KUHP dan KUHP¹⁰

Ketentuan hukum acara pidana dalam tindak pidana Pemilu diatur secara khusus dalam Pasal 252 sampai dengan Pasal 257. Ketentuan acara ini pada dasarnya mengatur:

- a. Kewenangan penyidikan;
- b. Kompetensi pengadilan;
- c. Kewenangan penuntutan;
- d. Pemeriksaan persidangan;
- e. Putusan pengadilan;
- f. Pelaksanaan putusan dan Tindak lanjut putusan.

1. Kewenangan penyidikan

Kewenangan penyidikan merupakan barisan terdepan dalam sistem peradilan pidana dan sangat menentukan bagi penegakan hukum pidana secara keseluruhan. Kewenangan penyidikan dalam tindak pidana Pemilu menurut Pasal 253 tetap berada pada kepolisian. Dalam waktu 14 hari setelah menerima laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota. Dalam hal penyidikan belum

¹⁰ *Harian Kompas*, 15 Mei 2009

lengkap, maka dalam waktu tiga hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik dengan petunjuk untuk dilengkapi. Dalam waktu tiga hari setelah menerima berkas perkara dari penuntut umum, penyidik harus mengembalikan berkas perkara tersebut kepada penuntut umum. Dalam waktu lima hari setelah menerima berkas perkara, penuntut umum harus melimpahkan perkara ke pengadilan.

Pengaturan waktu penyidikan dan pra-penuntutan dalam undang-undang ini dapat menyelesaikan perkara lebih cepat. Namun persoalan yang terdapat dalam penyidikan adalah berkaitan dengan fungsi badan pengawas Pemilu dari Bawaslu sampai ke pengawas Pemilu lapangan. Pertanyaan pertama, dari konteks sistem peradilan pidana, apakah badan pengawas menjalankan fungsi penyelidikan atau hanya terbatas pada pengawasan. Membaca undang-undang secara utuh tersirat bahwa badan pengawas, juga melaksanakan fungsi penyidikan, karena berhak untuk menyampaikan laporan kepada penyidik dan bahkan seakan-akan penyidik hanya menunggu laporan khususnya dari badan pengawas.

Kedua, pertanyaan apakah penyidik Polri harus menunggu laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota? Ataukah penyidik Polri dapat menemukan tindak pidana itu sendiri. Pasal 253 ayat (1) menyiratkan bahwa Polri hanya menunggu laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota dan tidak bisa melakukan inisiatif untuk menemukan sendiri perkaranya. Namun mengingat kewenangan Polri adalah penyidikan dan penyidikan, Polri juga dapat menemukan sendiri tindak pidana dan melakukan penyidikan tanpa menunggu laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota. Disamping itu, kata laporan tentu tidak sama dengan pengaduan dalam delik aduan, dimana Polri memang bersifat pasif dan hanya menunggu adanya pengaduan dari pengadu. Karena undang-undang menyebutkan laporan, maka penyidik Polri

dapat menemukan sendiri tindak pidana dan melakukan penyidikan. Hal itu sekaligus sebagai kontrol terhadap fungsi pengawasan Pemilu, karena masing-masing bagian dalam sistem peradilan pidana harus bisa saling kontrol.¹¹

Dalam kaitannya dengan penyidikan, UU Pemilu Legislatif memberikan kewenangan khusus pengawasan kepada badan pengawasan dari tingkat pusat ke daerah yakni kepada Bawaslu sampai pada pengawas Pemilu lapangan. Badan pengawas diberi wewenang untuk mengawasi terhadap pelanggaran dalam Pemilu baik itu pelanggaran administrasi ataupun pelanggaran pidana. Selanjutnya badan pengawas diberi kewenangan untuk melaporkan kepada KPU dalam hal pelanggaran administratif dan Polri dalam hal pelanggaran pidana. Di samping itu badan pengawas Pemilu diberi kewenangan untuk menerima laporan tentang dugaan pelanggaran dalam Pemilu dan menindak lanjuti laporan tersebut untuk selanjutnya disampaikan kepada KPU atau Polri. Dengan demikian Badan pengawas terutama Panwaslu Kabupaten /kota dan provinsi diberi kewenangan untuk memberikan penilaian apakah laporan tersebut memenuhi unsur pelanggaran atau tidak. Dalam Pasal 247 ayat (6) dinyatakan bahwa kalau laporan tentang pelanggaran terbukti, badan pengawas menindaklanjuti laporan tersebut. Ketentuan ini sebenarnya tidak tepat memberi kewenangan memutuskan kepada badan pengawas. Seharusnya badan pengawas hanya diberi kewenangan untuk memeriksa formalitas laporan bukan substansi laporan. Kalau demikian badan pengawas sudah menjadi lembaga peradilan tersendiri.

Persoalan lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan dan laporan kepada badan pengawas adalah ketentuan pasal 247 ayat (3) yang menyatakan bahwa laporan harus diberikan dalam waktu tiga hari sejak pelanggaran Pemilu. Ketentuan ini menimbulkan multi tafsir. Pertama, ketentuan bisa berarti bawa setelah waktu

¹¹ M Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1985), hlm. 91 .

tersebut pelanggaran itu tidak bisa ditindak lanjuti lagi. Kalau demikian pasal ini menjadi aturan tentang kadaluarsa pelanggaran Pemilu. Penafsiran ini yang dipakai oleh badan pengawas dan kepolisian untuk menolak laporan pelanggaran Pemilu setelah tenggang waktu tiga hari.

Penafsiran kedua adalah bahwa ketentuan itu hanya mengatur tentang pelaporan pelanggaran Pemilu kepada badan pengawas tidak dimaksud untuk mengatur tentang kadaluarsa. Kalau demikian, setelah lewat waktu tiga hari laporan tetap bisa diberikan tetapi langsung kepada penyidik. Penyidiklah nanti yang akan melanjutkan penyidikan kasus tersebut. Penafsiran kedua ini sebenarnya lebih sesuai dengan prinsip hukum pidana. Seharusnya tindak pidana Pemilu tetap mengacu kepada ketentuan umum yakni KUHP dan KUHPA kecuali memang ditentukan lain oleh UU Pemilu. Undang-undang ini jelas tidak mengatur tentang kadaluarsa tindak pidana Pemilu. Dengan demikian tidak ada alasan untuk tidak menindaklanjuti pelanggaran pidana Pemilu, sepanjang terdapat alat bukti yang cukup.

Berkaitan dengan penegakan hukum UU Pemilu Legislatif ini juga memuat berbagai komplikasi yang menyulitkan penegakan hukumnya. Hal itu terlihat misalnya dari Pasal 49, yang mengharuskan badan pengawas untuk memberikan laporan hanya kepada KPU dalam hal adanya dugaan kesengajaan atau kelalaian oleh KPU dan jajarannya dalam pemutakhiran Data Pemilih Tetap (DPT), maka badan pengawas sesuai dengan tingkatannya kepada KPU dan jajarannya. Ketentuan ini dari aspek hukum pidana juga tidak logis karena menyampaikan laporan (kalau ada kesengajaan dan kelalaian) jelas sudah berindikasi pidana, kepada lembaga yang melakukannya. Tentu saja hal ini tidak mendukung penegakan hukum pidananya. Seharusnya temuan itu dapat disampaikan kepada penyidik.

Sehubungan dengan adanya pandangan bahwa tindak pidana Pemilu tidak bisa diadili lagi dalam waktu tertentu, jelas tidak beralasan karena undang-undang ini tidak mengatur tentang kadaluarsa. Oleh sebab, itu ketentuan

kadaluarsa harus tetap mengacu kepada ketentuan dalam KUHP. Guna untuk menciptakan Pemilu yang lebih baik dan berkualitas, seharusnya dugaan tindak pidana Pemilu tetap ditindak lanjuti baik itu ketingkat penyidikan ataupun pada pemeriksaan di pengadilan. Kalau hal ini tidak dilakukan jelas tujuan kriminalisasi tindak pelanggaran Pemilu jelas tidak akan tercapai, untuk Pemilu berikutnya atau Pemilihan lainnya akan tetap terjadi pelanggaran.

2. Kompetensi Pengadilan dan persidangan

Kewenangan untuk mengadili tindak pidana Pemilu menurut, Pasal 252 berada dalam lingkungan kewenangan peradilan umum. Dengan demikian undang-undang tidak menetapkan adanya pengadilan khusus. Persoalan yang mungkin timbul berkaitan dengan ditempatkannya kewenangan pada peradilan umum adalah kesanggupan peradilan umum untuk menampung kemungkinan banyaknya kasus pidana Pemilu yang dilimpahkan. Terutama sekali hal ini kalau di wilayah perkotaan dimana biasanya jadwal pengadilan sangat ketat untuk memeriksa perkara lainnya baik perdata atau pidana.

Sehubungan dengan pemeriksaan di pengadilan, menurut Pasal 254 ayat (2) pemeriksaan perkara pidana Pemilu di persidangan dilakukan oleh hakim khusus. Ketentuan mengenai hakim khusus ini selanjutnya diatur dengan peraturan Mahkamah Agung. Permasalahan sehubungan dengan hal ini adalah apakah Mahkamah Agung sudah menyiapkan sekian banyak hakim khusus di seluruh wilayah Indonesia untuk memeriksa tindak pidana Pemilu. Mengingat undang-undang tidak menjelaskan apakah pemeriksaan perkara harus dengan hakim majelis atau hakim tunggal, bila mengacu kepada KUHP, maka pemeriksaan perkara tentu harus dengan hakim majelis. Dengan demikian minimal setiap pengadilan negeri harus menyediakan tiga orang hakim khusus yang akan memeriksa tindak pidana Pemilu.

Mengingat penyelesaian tindak pidana Pemilu

membutuhkan waktu yang cepat maka undang-undang menetapkan bahwa pemeriksaan perkara di Pengadilan Negeri harus diselesaikan dalam waktu tujuh hari setelah pelimpahan perkara ke pengadilan. Terhadap putusan pengadilan negeri, dapat diajukan banding dalam jangka waktu tiga hari setelah putusan dibacakan. Dalam waktu tiga hari pengadilan negeri harus melimpahkan berkas perkara ke Pengadilan Tinggi setelah permohonan banding diterima. Selanjutnya pengadilan tinggi harus menyelesaikan pemeriksaan dalam waktu tujuh hari setelah permohonan banding diterima. Selanjutnya ditegaskan bahwa putusan Pengadilan Tinggi merupakan putusan terakhir dan bersifat final. Dengan demikian tidak ada upaya hukum lain setelahnya. Ketentuan mengenai waktu pemeriksaan ini diharapkan dapat menyelesaikan secara cepat.

3. Kewenangan Penuntutan

Mengingat UU No. 10 tahun 2008 tidak mengatur banyak tentang kewenangan penuntutan maka dengan sendirinya akan berlaku ketentuan yang ada dalam KUHP. Undang undang ini hanya mengatur sedikit hal yang berkaitan dengan penuntutan , yakni berkaitan dengan waktu. Kejaksaan hanya boleh melakukan pra-penuntutan selama tiga hari terhitung setelah menerima pelimpahan perkara dari penyidik. Dalam waktu tiga hari setelah menerima pengembalian berkas perkara dari penuntut umum, penyidik harus sudah mengembalikan berkas perkara kepada penuntut. Dalam waktu lima hari setelah menerima berkas perkara dari penyidik penuntut umum sudah harus melimpahkan perkara ke pengadilan.

Persoalan disini adalah dengan terbatasnya waktu. Bagaimana kalau penyidik tidak dapat melengkapi berkas perkara atau penuntut umum tidak dapat mengajukan perkara itu ke pengadilan dengan berbagai alasan? Apakah dengan sendirinya perkara tersebut gugur ataukah penyidik atau penuntut umum harus mengentikan penyidikan atau penuntutan. Demi kepastian hukum seharusnya penyidik

atau penuntut umum mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan atau penuntutan sesuai dengan ketentuan KUHAP.

4. Eksekusi dan tindak lanjut putusan

UU No.10 Tahun 2008 menghendaki agar putusan pengadilan dilaksanakan dengan segera. Putusan yang sudah final harus segera disampaikan kepada penuntut umum dan dalam waktu tiga hari setelah itu penuntut umum harus segera mengeksekusinya. Permasalahan yang mungkin timbul dalam eksekusi putusan pengadilan dalam tindak pidana Pemilu adalah berkaitan dengan pidana denda. Mengingat semua sanksi bersifat kumulasi murni, maka hakim sudah pasti akan menjatuhkan pidana denda. Pertanyaan yang timbul adalah bagaimana kalau denda tidak dibayar. Undang-Undang Pemilu tidak mengatur mengenai sanksi pengganti denda, sehingga besar kemungkinan pidana denda tidak akan dapat dilaksanakan. Alternatif yang dapat ditempuh adalah kembali kepada ketentuan umum dalam KUHP yakni mengganti dengan pidana kurungan. Namun pidana kurungan yang dapat dijatuhkan adalah maksimal enam bulan.

Sangat berbeda dengan tindak pidana lainnya, tindak pidana Pemilu masih harus ditindaklanjuti melalui proses administrasi lainnya. Pertama, putusan pengadilan berupa pemidanaan masih dapat diikuti dengan sanksi administratif lainnya terutama putusan terhadap calon legislator atau putusan yang berpengaruh terhadap suara peserta Pemilu. Oleh sebab itu undang-undang menetapkan bahwa putusan yang sudah final harus sudah diterima KPU, KPU provinsi, atau KPU kabupaten/kota dan Peserta pada hari putusan pengadilan tersebut dibacakan. Dengan demikian diharapkan pihak yang bersangkutan dapat menindaklanjutinya.

Permasalahan yang mungkin timbul berkaitan dengan ketentuan Pasal 257 ayat (1) yang menyatakan bahwa putusan yang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilu harus sudah selesai lima hari sebelum KPU menetapkan

hasil suara Pemilu secara nasional. Pertanyaannya adalah apakah kasus-kasus yang tidak diselesaikan dalam tenggang waktu tersebut tidak dapat dilanjutkan pemeriksaannya? Atau dengan kata lain, apakah penetapan hasil Pemilu secara nasional akan otomatis mengakhiri segala pelanggaran Pemilu. Dalam konteks hukum pidana hal itu tentu saja tidak benar. Karena hapusnya kewenangan negara untuk menuntut suatu perkara hanyalah dengan dasar yang sudah pasti seperti kadaluarsa, meninggalnya terdakwa atau nebis in idem. Oleh sebab itu seharusnya perkara yang mengalami permasalahan seperti itu harus tetap dilanjutkan persidangannya walaupun hasilnya tidak lagi mempengaruhi perolehan suara peserta.

E. Penutup

Pemilu merupakan suatu sarana atau mekanis untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis. Oleh sebab itu pelaksanaan Pemilu harus sesuai dengan asas-asas Pemilu yang universal. Untuk mendukung tercapainya pelaksanaan Pemilu yang demokratis, undang-undang Pemilu telah diperkuat dengan aturan pidana baik yang bersifat substantif ataupun prosedural. Untuk mendukung penegakan hukum pidana di bidang Pemilu, undang-undang Pemilu telah menetapkan hukum acara khusus yang menyimpang dari ketentuan umum. Walaupun demikian ketentuan yang ada memuat problematika yang dapat menimbulkan permasalahan dalam penegakan hukum.

Pertama, kewenangan penyidikan dalam tindak pidana Pemilu hendaknya tidak hanya menunggu adanya laporan dari badan pengawas atau masyarakat, melainkan aktif bersifat proaktif, karena tindak pidana Pemilu tidak sama dengan delik aduan. Keaktifan penyidik akan lebih mendukung penegakan hukum dalam tindak pidana Pemilu.

Kedua, ketentuan pembatasan waktu dalam penyelesaian perkara tindak pidana Pemilu hendaknya tidak menjadi dasar tidak dilanjutkannya pemeriksaan perkara, karena hal itu akan melemahkan penegakan hukum pidana Pemilu dan dapat menjadi faktor kriminogen dalam tindak pidana Pemilu.

Ketiga, terhadap tindak pidana Pemilu yang tidak dapat diselesaikan sampai penetapan hasil suara Pemilu secara nasional hendaknya tetap dilanjutkan pemeriksaannya walaupun hasilnya tidak akan mempengaruhi perolehan suara. Hal ini akan lebih memperkuat penegakan hukum dalam tindak pidana Pemilu.

Terakhir, perlu ada perbaikan terhadap beberapa ketentuan dalam UU No.10 Tahun 2008, terutama yang berkaitan dengan ketentuan pidananya, sehingga lebih memperbaiki penegakan hukum pidana nantinya.

Daftar Pustaka

- Hamzah, Andi , 2007. *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm. 2.
- O.S, Eddy Hiariej, “Pengaturan Asas Non Retroaktif (Asas Legalitas) dalam Konstitusi: Suatu kajian Perbandingan”, *Jurnal Konstitusi*, Volume.1 No.1 November 2008, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Utrecht, E, 1985. *Hukum Pidana I*, Surabaya: Tinta Mas.
- L, Lloyd Weinreb, 1993. *Criminal Law, Cases, Comment, Question*, New York: The Foundation Press.
- Muladi dan Barda Nawawi A, 1992. *Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni.
- Yahya, M Harahap, 1985. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm.91.
- Soedarto, 1977. *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.

MEMILIH SISTEM PEMILU DALAM PERIODE TRANSISI

Refly Harun

Abstract

Indonesia conducted the third consecutive election in the reform era on 9 April 2009. The first election of the reform era took place in 1999 and the second ones in 2004. Based on the evaluation of several organisations and observers, the two previous elections in 1999 and 2004 are relatively considered fair and democratic. Apart its shortcoming, the 1999 Election also marks the cornerstone of democracy of Indonesia. This article is intended to academically discuss one important issue in election, which is electoral system. This article argues that in some cases the proportional system -system which is adopted in Indonesia elections- meet to the need of Indonesia in consolidating democracy. However, this system is not fully correct in term of producing accountably representatives. This system tends to undermine the accountability of representatives since it lacks the link between the constituents and their representatives. For the future, this article proposes the mixed systems. Voters should be given a choice to elect both candidate and party.

Keywords: Sistem Pemilu, Orde Baru, Reformasi.

Pendahuluan

Pada tanggal 9 April 2009 Indonesia telah mengadakan pemilihan umum ketiga pada era reformasi. Pemilihan umum pertama dilaksanakan pada tahun 1999 dan pemilihan umum kedua pada tahun 2004. Berdasarkan penilaian banyak pihak,

dua pemilu terdahulu berlangsung cukup adil dan demokratis. Pada bagian akhir laporannya, the Carter Center misalnya menulis, “*The Center congratulates Indonesia for the series of successful elections in 2004 and offers its support to the continuing consolidation of democracy in Indonesia.*”¹

Terlepas dari segala kekurangan dan bisa jadi kecurangan yang ada, institusi yang sama juga mengucapkan selamat atas sukses Pemilu 2009. “*The Carter Center congratulates the people, political parties, and National Election Commission (KPU) of Indonesia on the generally peaceful April 9, 2009, legislative elections, the third since the country’s democratic transition from the New Order of former President Soeharto,*” tulis the Carter Center dalam situsny.²

Tulisan ini dimaksudkan menguji secara akademis salah satu isu yang penting dalam pemilu, yaitu sistem pemilu. Beberapa pertanyaan yang akan dilontarkan, antara lain, mengapa Indonesia akhirnya tetap mempertahankan sistem pemilu proporsional yang telah dipraktikkan sejak Pemilu 1955 dan beberapa pemilu pada era Orde Baru (1966-1998) ketimbang sistem pemilu yang lain. Apakah hal tersebut merupakan pilihan yang tepat dalam rangka konsolidasi demokrasi di Indonesia?

Tulisan ini berargumentasi bahwa dalam hal-hal tertentu sistem pemilu proporsional dapat memenuhi kebutuhan untuk konsolidasi demokrasi. Namun, sistem ini tidak sepenuhnya benar dalam hal menghasilkan wakil rakyat yang akuntabel. Sistem ini cenderung memperlemah akuntabilitas wakil rakyat terpilih karena lemahnya keterikatan antara wakil rakyat terpilih dan konstituen yang mereka wakili. Untuk masa depan, tulisan ini mengusulkan penerapan sistem campuran (*mixed system*). Pemilih seyogianya diberikan pilihan untuk memilih baik parpol maupun kandidat yang diinginkan.

¹ The Carter Center 2004 Indonesia Election Report, <http://www.cartercenter.org/documents/2161.pdf>, diakses pada tanggal 21 Mei 2009.

² Lihat pernyataan pers the Carter Center di <http://www.cartercenter.org/news/pr/indonesia-041109.html>, diakses pada tanggal 21 Mei 2009.

Jatuhnya Rezim Soeharto dan Persiapan Pemilu

Setelah berkuasa selama 32 tahun sejak 1966, rezim Orde Baru akhirnya tumbang pada tanggal 21 Mei 1998 dengan mundurnya Soeharto dari kursi kepresidenan. Mundurnya penguasa Orde Baru tersebut sebelumnya dimulai dari krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak pertengahan 1997, yang kemudian berlanjut menjadi krisis politik pada awal 1998 hingga tumbangnya kekuasaan Orde Baru.

Pekerjaan rumah pertama setelah tumbang rezim otoriter adalah bagaimana menyelenggarakan pemilu yang adil dan demokratis untuk memilih pemimpin-pemimpin bangsa. Pada era Orde Baru, secara reguler Indonesia telah menyelenggarakan pemilu. Pemilu pertama diselenggarakan pada tahun 1971, lalu kemudian berturut-turut 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Semua pemilu tersebut dimenangkan oleh partai pemerintah, yaitu Golongan Karya (Golkar). Namun, pemilu-pemilu tersebut jauh dari adil dan demokratis. Hasil pemilu sudah bisa ditentukan jauh sebelum pemilu dilaksanakan.

Dari segi jumlah parpol yang ikut dalam pemilu, Pemilu 1971 diikuti 10 parpol, termasuk Golkar. Setelah Golkar memenangkan pemilu tersebut, pemerintah Orde Baru memaksa sembilan parpol lainnya melakukan fusi. Empat parpol Islam berfusi menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) pada tanggal 5 Januari 1973, yaitu NU, Parmusi, PSII, dan Perti. Sementara lima parpol nasional dan kristen berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pada tanggal 10 Januari 1973, yaitu PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, dan Murba.

Mulai Pemilu 1977 hingga 1997 hanya tiga parpol yang diperbolehkan ikut dalam pemilu, yaitu Golkar, PPP, dan PDI. Pendirian parpol lain dilarang. Mereka yang mendirikan parpol baru dicap telah melakukan tindakan subversif. Ketika rezim Orde Baru tumbang, ratusan parpol berdiri dan 48 di antaranya dinyatakan memenuhi syarat untuk mengikuti Pemilu 1999, termasuk tiga parpol warisan Orde Baru. Pemilu 1999, pemilu pertama pada era Reformasi, dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999, satu tahun setelah tumbang rezim Orde Baru.

Pemilu 1999 dapat dilaksanakan setelah selesainya pembahasan paket undang-undang politik, yaitu UU Parpol, UU Pemilu, dan UU Susduk (Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD). UU Parpol melegalisasi pembentukan parpol baru, UU Pemilu menjadi dasar pelaksanaan Pemilu 1999, dan UU Susduk adalah mekanisme berjalannya kegiatan parlemen periode 1999-2004. Isu mengenai sistem pemilu adalah bagian dari pembahasan UU Pemilu. Undang-undang tersebut akhirnya tetap mempertahankan sistem proporsional.³

Sejak Pemilu 1995 hingga Pemilu 1997 Indonesia selalu menerapkan sistem proporsional. Menjelang Pemilu 1999, berbagai pihak menyuarakan sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority*) atau yang secara salah kaprah kerap disebut dengan sistem distrik dengan berbagai alasan.⁴ Yang paling klasik adalah sistem ini dipandang lebih mampu menghasilkan wakil rakyat yang akuntabel, walaupun ada pula yang menolak tesis umum ini seperti kelompok Electoral Reform Society di Inggris. Mereka menilai akuntabilitas dalam sistem distrik akan bermasalah bila wakil rakyat terpilih hanya dipilih minoritas. Artinya, mayoritas masyarakat di distrik yang bersangkutan sebenarnya tidak memilih sang calon. Selain itu akan bermasalah pula bila posisi wakil rakyat aman dari pemilu ke pemilu karena tidak ketatnya persaingan di distrik yang bersangkutan. "*In safe seats the lack of competition at election means that there are no incentives for incumbents to work hard at representing their constituents.*"⁵ Pernyataan ini tidak berlebihan. Di AS, misalnya, beberapa anggota Kongres tidak perlu bersusah payah untuk berkampanye mengingat dominannya mereka atau partai mereka di distrik yang mereka wakili, termasuk dalam hal ini Nancy Pelosi, Speaker of the House of Representative dari Partai Demokrat yang mewakili 8th Congressional District of California. Distrik ini mencakup 4/5 dari San Fransisco. Secara tradisional

³ Pasal 1 ayat (7) UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

⁴ Lihat misalnya Dwight Y. King, "Seandainya Sistem Distrik Berlaku pada Pemilu 1995", Kompas 15 June 1998 at <http://www.seasite.niu.edu/indonesian/Reformasi/Perspektif/sean45.htm>, accessed on 22 February 2009.

⁵ Electoral Reform Society, *PR Myths the Fact and the Fiction on Proportional Representation*, tanpa tahun.

California, terutama San Fransisco, adalah wilayah basis Partai Demokrat. Nancy Pelosi menjadi congresswoman sejak 1987.

Dalam konteks Indonesia, soal akuntabilitas dianggap penting karena wakil-wakil rakyat yang dihasilkan pada era Orde Baru dinilai tidak akuntabel terhadap kepentingan rakyat. Oleh karena itulah ada pemikiran untuk menggeser sistem pemilu dari proporsional ke distrik karena sistem terakhir dinilai lebih *favourable* dalam menghasilkan wakil rakyat yang akuntabel terhadap konstituennya.

Namun pihak yang tidak setuju dengan sistem distrik juga tidak sedikit.⁶ Mereka beralasan bahwa sistem distrik, terutama varian *first past the post*,⁷ akan menyebabkan banyak suara hilang. Padahal, Pemilu 1999 adalah pemilu multipartai pertama era reformasi. Sedapat mungkin semua kekuatan bisa terakomodasi di parlemen. Kritik lain, sistem distrik akan merugikan kepentingan perempuan. Perempuan tidak akan terakomodasi dalam politik mengingat parpol-parpol di Indonesia dan para pemilih masih patriarkis. Sulit bagi kandidat perempuan menang dalam pemilu. Sekadar perbandingan, alasan terakhir ternyata tidak terbukti di Wales. Dengan menerapkan sistem distrik (varian *first past the post*), dari 60 anggota National Assembly of Wales, 28 di antaranya perempuan!

Satu alasan lagi yang akhirnya membuat kekuatan-kekuatan reformasi mundur teratur adalah pandangan yang menyatakan bahwa sistem distrik hanya akan menguntungkan Golkar, parpol warisan Orde Baru. Secara teoretis dikatakan bahwa sistem distrik hanya akan menguntungkan parpol besar dan mendorong penyederhanaan parpol secara radikal. Golkar sendiri mengusulkan penerapan sistem distrik dalam pembahasan RUU Pemilu 1999, yang saat itu hanya melibatkan PPP, PDI, dan TNI.

⁶ Lihat juga Rizal Mallarangeng, "Tunda Dulu Sistem Distrik". Kompas, 2 June 1998, at <http://www.freedom-institute.org/id/index.php?page=profil&detail=artikel&detail=dir&id=70>, accessed on 22 February 2009.

⁷ Sistem distrik atau plurality system terdiri atas empat macam, yaitu first past the post (FTP), block vote (BV), party block vote (PBV), alternative vote (AV), dan two round system (TRS). Lihat Aceproject di <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd01>, diakses tanggal 24 Mei 2009.

Bisa dipahami bila Golkar mengusulkan sistem distrik. Popularitas parpol ini turun drastis karena dinilai partai warisan rezim otoriter. Beberapa komponen masyarakat bahkan mengusulkan pembubaran parpol ini ke Mahkamah Agung (MA), yang akhirnya ditolak. Dengan mengusulkan sistem distrik, Golkar ingin menonjolkan para calon mereka, ketimbang parpolnya sendiri. Bisa dikatakan tokoh-tokoh lokal pada era Orde Baru adalah anggota mereka, termasuk pegawai negeri yang dalam era Orde Baru tidak dilarang untuk menjadi anggota parpol. Kekhawatiran Golkar itu paling tidak terbukti sebagian karena parpol ini kalah pada Pemilu 1999 dari PDIP dengan sistem proporsional, kendati dengan sistem yang sama mereka mampu menang lagi pada Pemilu 2004.⁸

DPR akhirnya tetap mempertahankan sistem proporsional dan menegaskan keinginan sebagian pihak yang menginginkan sistem distrik. Sistem proportional tetap digunakan untuk Pemilu 2004 dan Pemilu 2009. Hampir tidak ada lagi yang membicarakan sistem lain. Perdebatan mengenai sistem di Indonesia saat ini bergerak antara sistem proporsional dengan daftar tertutup (*closed-list*) atau daftar terbuka (*opened-list*). Sejak Pemilu 2004, varian yang dipilih adalah proporsional dengan daftar terbuka. Dalam varian ini, pemilih tidak hanya memilih parpol, melainkan kandidat secara langsung. Dalam kertas suara dimuat tidak hanya lambang parpol, melainkan pula nama-nama kandidat yang diajukan oleh parpol. Pemilih harus menentukan pilihan terhadap parpol dan calon yang diajukan parpol sekaligus. Namun, antara parpol dan calon tidak boleh berbeda. Pemilih harus memilih calon dari parpol yang telah dipilih. Bila tidak, suara dianggap tidak sah.

Evaluasi Sistem Proporsional

Secara umum, ada empat macam sistem pemilu yang ada, yaitu (1) *plurality/majority system* (sistem distrik), (2) *proportional representation* (sistem proporsional), (3) *mixed system* (sistem

⁸ Pada Pemilu 2004 Golkar memperoleh 21,6 % suara dan mendapatkan 127 dari 550 kursi DPR.

campuran), dan (4) *other system* (sistem lain).⁹ Masing-masing sistem memiliki beberapa jenis atau varian. Sistem proporsional terdiri atas dua jenis, yaitu (1) *list proportional representation* dan (2) *single transferable vote*. Yang diterapkan di Indonesia adalah list proportional representation dengan varian tertutup (*closed-list*) untuk Pemilu 1999 dan varian terbuka (*opened-list*) untuk Pemilu 2004 dan Pemilu 2009.

Kelebihan sistem proporsional adalah, antara lain, dinilai lebih baik dalam menerjemahkan suara ke dalam kursi sehingga mengatasi disproportionalitas yang dihasilkan sistem distrik. Kelebihan lain, mendorong pembentukan parpol baru, sekaligus memfasilitasi keterwakilan dari parpol kecil. Sistem proporsional dianggap juga lebih menguntungkan perempuan. Kelemahannya, lemahnya hubungan antara wakil rakyat terpilih dan konstituen yang mereka wakili. Kelemahan lainnya adalah terlalu kuatnya peranan parpol, terutama pengurus pusat.¹⁰

Secara umum, memang tidak ada sistem pemilu yang sempurna. Pemilihan sistem pemilu sangat terkait dengan kebutuhan suatu negara dikaitkan dengan tujuan pemilu. Paling tidak ada empat tujuan pemilu yang perlu digarisbawahi, yaitu akuntabilitas, *representativeness* (keterwakilan), pemerintahan efektif, and integrasi nasional. Bila akuntabilitas dan pemerintahan yang efektif yang diutamakan, jelas bahwa sistem distrik lebih baik dibandingkan sistem proporsional. Namun, bila keterwakilan dan integrasi nasional yang dikedepankan, sistem proporsional agaknya lebih menjamin.

Dalam konteks Indonesia, problem akuntabilitas dan pemerintahan yang efektif sebenarnya lebih mengemuka saat ini. Terbukti saat ini beberapa anggota DPR diadili karena dugaan suap. Kendati mereka telah berada dalam tahanan berbulan-bulan, mereka tidak juga ditarik dari parlemen oleh parpol, sementara di sisi lain konstituen tidak diberi hak untuk *recall* mereka. Tidak itu saja, konstituen sendiri memang sejak awal tidak merasa diwakili mereka yang bermasalah tersebut.

9 Lihat <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd>, diakses pada tanggal 21 Mei 2009.

10 <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/esd/esd02/esd02c/esd02c01>, diakses pada tanggal 15 Februari 2009.

Dari segi efektivitas pemerintahan, pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) saat ini jelas-jelas menghadapi masalah. Sebagai *minority president*, tidak mudah bagi SBY untuk mengendalikan DPR karena faktanya fraksi Presiden SBY hanya mengontrol sekitar 7 (tujuh) persen kursi DPR. Kendati hampir semua parpol terwakili dalam pemerintahan, tetap saja pemerintahan SBY adalah pemerintahan minoritas.

Lantas, apakah sistem distrik yang harus dipilih? Di masa depan bukan tidak mungkin sistem ini menjadi terbaik buat Indonesia, tetapi agaknya tidak untuk saat ini. Sebagai negara dengan penduduk terbesar keempat di dunia --setelah China, India, dan AS—Indonesia harus dengan serius memperhatikan keterwakilan penduduk dengan beragam aspirasi yang ada. Hal ini sudah cukup baik terwadahi dengan sistem proporsional. Tinggal lagi memadukan akuntabilitas para anggota DPR yang terpilih.

Pada titik ini penulis melihat sistem campuran cukup menjanjikan, baik dengan varian *mixed member proportional system (MMP system)* maupun *parallel system*. *MMP system* berupaya memadukan hal-hal positif dari sistem distrik dan sistem proporsional. Di bawah *MMP system*, kursi proporsional diberikan untuk mengompensasi **disproporsionalitas yang dihasilkan kursi distrik. Sebagai contoh, jika suatu parpol memenangkan 10 persen suara secara nasional tetapi tidak ada kursi distrik, maka parpol tersebut akan diberikan cukup kursi dari daftar proporsional agar mencapai hingga 10 persen kursi di parlemen.** Dengan sistem ini, pemilih mungkin mendapatkan dua pilihan yang terpisah seperti halnya di Jerman dan Selandia Baru, tetapi pemilih mungkin hanya membuat satu pilihan, dengan perolehan suara total parpol didapat dari calon-calon di distrik. .

Parallel systems juga menggunakan baik komponen proporsional maupun plurality/majority. Namun, tidak seperti *MMP systems*, komponen proporsional dalam *parallel system* tidak dimaksudkan untuk mengompensasi disproporsionalitas yang dihasilkan sistem distrik. Dalam *parallel system*, seperti halnya *MMP system*, setiap pemilih mungkin menerima satu surat

suara yang digunakan untuk memilih baik calon maupun parpol, seperti di Korea Selatan, atau dua surat suara yang berbeda, satu bagi kursi distrik dan satu lagi bagi kursi proporsional seperti dipraktikkan di Jepang, Lithuania, dan Thailand.

Untuk konteks Indonesia, bila saat ini ada 560 anggota DPR yang dipilih, dengan *mixed system*, bisa dibuat, misalnya, 260 kursi disediakan untuk sistem distrik, dengan demikian akan ada 260 distrik pemilihan di Indonesia, sementara 300 kursi disediakan untuk sistem proporsional. Cara ini agaknya lebih baik bagi Indonesia. Di satu sisi kepentingan parpol tetap terwadahi dengan disediakannya kursi dengan sistem proporsional, dan di sisi lain pemilih diberikan kesempatan untuk memilih calonnya secara langsung di distrik-distrik pemilihan seperti halnya pemilu dalam sistem distrik.

Menerapkan secara murni sistem distrik seperti di Inggris dan AS agaknya tidak terlalu tepat untuk Indonesia. Sistem kepartaian Indonesia masih terbilang lemah setelah sempat dilumpuhkan selama era Orde Baru. Belum ada parpol yang benar-benar kuat dan mengakar. Dalam sistem distrik, peranan parpol mengecil, digantikan dengan peran caleg, terutama mereka yang populer. Indonesia masih membutuhkan penguatan parpol sehingga sistem proporsional lebih tepat untuk diterapkan. Namun, dalam waktu yang bersamaan Indonesia membutuhkan caleg-caleg yang dekat dan bertanggung jawab terhadap rakyat pemilihnya. Dalam konteks ini sistem distrik dirasakan lebih tepat. Untuk mengompromikan kedua kepentingan tersebut kiranya sistem campuran lebih tepat untuk diterapkan.

Harus diakui pula, salah satu kelemahan sistem campuran adalah menghasilkan dua jenis anggota DPR dengan kapasitas yang berbeda. Satu kelompok mereka yang langsung dipilih melalui sistem distrik, satu kelompok lagi terpilih karena masuk dalam daftar sistem proporsional. Dikaitkan dengan hubungannya dengan konstituen, sudah pasti mereka yang langsung dipilih memiliki legitimasi yang lebih kuat. Lalu, bagaimana dengan mereka yang terpilih karena hanya masuk dalam daftar, mewakili siapa mereka sesungguhnya? Pertanyaan ini tentu tidak mudah untuk dijawab. Bagaimanapun memang tidak ada sistem pemilu

yang sempurna. Suatu sistem pemilu pasti memiliki kekurangan (*disadvantages*), selain kelebihan (*advantages*) yang dipunyai.

Epilog

Perdebatan tentang sistem pemilu di Indonesia saat ini hanya mengarah kepada sistem proporsional dengan varian terbuka dan tertutup. Hampir sudah tidak ada ruang lagi terhadap penerapan sistem lain. Di awal-awal era reformasi, masyarakat masih berdebat tentang sistem distrik sebagai tandingan sistem proporsional yang sudah lama dipraktikkan sejak Pemilu 1955. Namun, perdebatan berakhir dengan tetap diadopsinya sistem proporsional dalam UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu.

Menjelang Pemilu 2002 Centre for Electoral (Cetro) pernah berupaya mengenalkan *MMP system* untuk mengimbangi kemapanan sistem proporsional. Upaya tersebut tidak berhasil karena tetap sistem proporsional yang akhirnya diadopsi melalui undang-undang pemilu yang baru, yaitu UU Nomor 12 Tahun 2003. Hanya kali ini varian yang dipilih adalah proporsional terbuka, yang tetap dipertahankan untuk pelaksanaan Pemilu 2009 melalui UU Nomor 10 Tahun 2008. Bisa dikatakan perdebatan sistem pemilu selain proporsional telah usai.

Kendati demikian, secara akademis keandalan sistem proporsional untuk memperkuat demokrasi di Indonesia masih tetap bisa digugat. Memang tidak ada sistem pemilu yang sempurna. Penerapan sistem pemilu sangat tergantung pada kebutuhan tempat atau negara di mana sistem itu hendak diterapkan. Dalam konteks Indonesia penulis berkeyakinan *mixed system* layak diperhitungkan.

PEMILIHAN PRESIDEN LANGSUNG DAN PROBLEMATIK KOALISI DALAM SISTEM PRESIDENSIAL

Saldi Isra

Abstract

Coalition is difficult problems in the systems of presidential. Some of development state that have presidential system often misunderstanding to implementation concept of coalition. This opinion is not focus on the successful of big and modern state in practicing of coalition among presidential systems. But this studies also give a comparative view from another development state that described as success in practicing the presidential system. This papers want to elaborate that problems and found the solution.

Keywords; Pemilihan presiden, koalisi, sistem presidensiil.

I

Dalam dua kali periode berlakunya Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, periode 17 Agustus 1945 - 29 Desember 1949 dan periode 5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999, belum pernah dilakukan pengisian jabatan Presiden (dan Wakil Presiden) secara “wajar” yakni melalui proses pemilihan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Soekarno menjadi Presiden pertama RI karena adanya usulan Otto Iskandardinata untuk menyetujui Soekarno sebagai presiden secara aklamasi. Soeharto menjadi Presiden kedua RI karena adanya “peralihan kekuasaan” dari Soekarno kepada Soeharto karena Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Sementara menolak “laporan pertanggungjawaban” Soekarno. Selama Soeharto menjadi presiden terpelihara tradisi “calon tunggal” dalam pengisian

jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan kondisi yang berbeda, hal yang sama juga terulang ketika B.J. Habibie menjadi presiden pada tanggal 21 Mei 1998. Soeharto yang telah berkuasa sekitar 32 tahun dipaksa oleh mahasiswa dan kelompok reformis lainnya untuk berhalangan tetap. Akibatnya, karena keharusan konstitusi, Soeharto digantikan oleh B.J. Habibie.

Semangat Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 baru “dibumikan” pada pemilihan Presiden tahun 1999. Dalam pemilihan itu muncul 3 orang calon, sehingga penentuan presiden dilakukan dengan suara terbanyak. Ini adalah proses pemilihan presiden yang sangat demokratis. Meskipun demikian, hasil pemilihan menjadi kenyataan pahit bagi partai pemenang pemilu (PDI-Perjuangan). Sebagai pemenang pemilu, PDI-Perjuangan gagal memenangkan kursi kepresidenan karena ada semangat untuk menyingkirkan Megawati yang begitu kental. Suwarno Adiwijoyo mengingatkan bahwa terpilihnya Abdurrahman Wahid karena adanya “mesin politik” yang bernama Poros Tengah dengan segala pertimbangan politik ketika itu.¹ Ketika pertimbangan-pertimbangan untuk memilih Wahid dihancurkan oleh sepak terjangnya sendiri, maka hasil pemilihan Presiden 1999 menjadi potoret buram proses demokratisasi di Indonesia.

II

Pemilihan Presiden langsung adalah buah dari perdebatan yang muncul pada paruh pertama tahun 2000. Pada masa itu, pengalaman “pahit” yang terjadi pada proses pengisian jabatan Presiden selama Orde Baru dan proses pemilihan Presiden tahun 1999 mendorong untuk dilakukan pemilihan Presiden langsung karena beberapa alasan (*raison d’etre*) yang sangat mendasar.

Pertama, Presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Kemauan orang-orang yang memilih (*volonte generale*) akan menjadi pegangan bagi Presiden dalam melaksanakan

¹ Suwarno Adiwijoyo, *Teori Domino Kejatuhan Presiden*, dalam Kompas, 22 Februari 2001.

kekuasaannya.

Kedua, pemilihan Presiden langsung secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan. Intrik politik akan dengan mudah terjadi dalam sistem multipartai. Apalagi kalau pemilihan umum tidak menghasilkan partai pemenang mayoritas, maka tawar-tawar politik menjadi sesuatu yang tidak mungkin dihindarkan.

Sekadar contoh, kegagalan Megawati menjadi Presiden pada SU MPR tahun 1999 memberikan “kesadaran baru” kepada kita bahwa sistem perwakilan dalam pengisian Presiden memberikan peluang yang sangat besar kepada kekuatan-kekuatan politik di MPR untuk mengkhianati keinginan sebagian besar rakyat Indonesia. Kemenangan PDI Perjuangan dalam pemilihan umum tahun 1999 dapat berarti bahwa sebagian besar *volonte generale* sudah “mendaulat” Megawati untuk memimpin Indonesia. Tetapi karena adanya pertimbangan-pertimbangan politik sesaat hasil pemilihan Presiden pada tahun 1999 menjadi sebuah ironi politik dalam proses pertumbuhan demokrasi di Indonesia.

Ketiga, pemilihan Presiden langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain.² Kecenderungan dalam sistem perwakilan adalah terjadinya penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya. Ini semakin diperparah oleh dominannya pengaruh partai politik yang telah mengubah fungsi wakil rakyat menjadi wakil partai politik (*political party representation*).

Keempat, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih oleh rakyat. Sebelum perubahan UUD 1945, misalnya, yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, MPR menjadi sumber kekuasaan dalam negara karena adanya

² Alasan ini dapat juga dibaca dalam Saldi Isra, (2001), “Pemilihan Presiden Langsung”, dalam *Kompas* 24 September; A. Malik Harmain, (2001), “Urgensi Pemilihan Presiden Langsung”, dalam *Kompas* 31 Oktober; dan Abdul Rohim Ghazali, (2001), “Pemilihan Presiden Langsung untuk Indonesia”, dalam *Kompas* 10 November.

ketentuan bahwa lembaga ini adalah pemegang kedaulatan rakyat. Kekuasaan inilah yang dibagi-bagikan secara vertikal kepada lembaga-lembaga tinggi negara lain termasuk kepada Presiden. Akibatnya, kelangsungan kedudukan Presiden sangat tergantung kepada MPR.

Dalam berbagai literatur hukum tata negara dan ilmu politik, pemilihan langsung memiliki berbagai varian. Setidaknya, ada empat model pemilihan Presiden langsung yang dipraktikkan di berbagai negara.

Pertama, sistem *Electoral College System* di Amerika Serikat (AS). Pada sistem ini rakyat tidak juga langsung memilih calon Presiden tetapi melalui pengalokasian jumlah suara dewan pemilih (*electoral college votes*) pada setiap propinsi (*state*). Jika seorang kandidat memenangkan sebuah state maka ia akan mendapat semua jumlah *electoral college* (*the winner takes all*) pada daerah bersangkutan. Sistem ini bukan tanpa cela, karena tidak tertutup kemungkinan calon yang memperoleh suara pemilih terbanyak gagal menjadi Presiden karena gagal untuk memperoleh jumlah mayoritas suara pada *electoral college*. Kejadian ini dapat diamati dalam pemilihan Presiden AS terakhir November 2000. Al Gore mendapatkan total suara lebih banyak sekitar 360-an ribu suara, sementara George W. Bush unggul dalam perolehan *electoral college* (272 : 267) sehingga yang menjadi Presiden AS adalah George W. Bush.

Kedua, kandidat yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan langsung menjadi Presiden atau *first-past the post*. Seorang kandidat dapat menjadi Presiden meskipun hanya meraih kurang dari separuh suara pemilih. Sistem ini membuka peluang untuk munculnya banyak calon Prersiden sehingga peluang untuk memenangkan pemilihan kurang dari 50% lebih terbuka. Jika ini terjadi maka presiden terpilih akan mendapatkan legitimasi yang rendah karena tidak mampu memperoleh dukungan suara mayoritas (50% + 1).

Ketiga, *Two-round* atau *Run-off system*: Pada sistem ini, bila tak seorangpun kandidat yang memperoleh sedikitnya 50% dari keseluruhan suara, maka dua kandidat dengan perolehan suara terbanyak harus melalui pemilihan tahap kedua beberapa

waktu setelah tahap pertama. Jumlah suara minimum yang harus diperoleh para kandidat pada pemilihan pertama bervariasi di beberapa negara. Sistem ini paling populer dilaksanakan di negara-negara dengan sistem presidensial. Namun sistem ini sangat memerlukan kesiapan logistik dan biaya besar. Sistem seperti ini biasanya membuka peluang bagi jumlah kandidat yang besar pada pemilihan tahap pertama dan upaya “dagang sapi” untuk memenangkan dukungan bagi pemilihan tahap kedua. Jumlah kandidat yang terlalu besar dapat dikurangi dengan menerapkan persyaratan yang sulit bagi nominasi kandidat.

Keempat, model Nigeria. Di Nigeria, 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.

III

Berkaca dari model-model tersebut, hasil Perubahan UUD 1945 lebih mirip dengan model sistem pemilihan langsung yang dipraktikkan di Nigeria. Kemiripan itu dilatarbelakangi oleh pertimbangan bahwa pemenang melalui ditentukan oleh jumlah pemilihan tetapi juga persebaran wilayah. Dalam Pasal 6A UUD 1945 dinyatakan :

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% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah propinsi 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.

Kalau dibaca rumusan yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sudah jelas yaitu pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Sayangnya, rumusan yang sangat jelas itu direkayasa oleh berbagai kekuatan politik yang ada di DPR. Rekayasa ini dapat dilihat berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden bahwa pasangan calon hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya lima belas persen dari jumlah kursi DPR atau dua puluh persen dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilihan umum anggota DPR.³ Untuk pemilu 2009, Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengharuskan syarat dukungan paling sedikit 20 persen perolehan kursi di DPR atau 25 persen suara sah nasional dalam pemilu DPR bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Membaca ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6A UUD 1945, kesempatan bagi pembentuk UU untuk menggunakan

³ Dalam pemilihan umum tahun 2004 diberlakukan Ketentuan Peralihan yang terdapat dalam Pasal 101 bahwa Khusus untuk Pemilu 2004 partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari perolehan suara sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR tahun 2004 dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

dalil *legal policy* hanya dimungkinkan sebatas berhubungan dengan tata-cara pemilihan. Dengan pembatasan itu, amat beralasan keterangan ahli Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa karena tidak ada delegasi dari UUD 1945, *presidential threshold* dalam Pasal 9 UU No. 42/2008 tentang Pilpres dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) pembentuk undang-undang. Karenanya, penolakan MK atas permohonan sejumlah partai politik terhadap ketentuan yang terdapat dalam Pasal 9 UU No. 42/2008 dengan bangunan argumentasi *legal policy* sulit untuk dapat dipahami. Berdasarkan pengaturan yang terdapat dalam UUD 1945, penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut yang terdapat dalam UU No. 10/2008 mungkin lebih tepat disebut sebagai *legal policy* dibandingkan dengan *presidential threshold* yang diatur dalam Pasal 9 UU No. 42/2008.

IV

Sejak Pemilihan Umum 1999, praktik sistem pemerintahan presidensiil⁴ Indonesia beralih dari sistem kepartaian dominan (*dominant party*) menjadi sistem kepartaian majemuk (*multiparty*). Melalui perubahan UUD 1945, peralihan itu diikuti dengan purifikasi sistem pemerintahan presidensial (*Isra, 2009*).⁵ Berdasarkan ketentuan Pasal 6A UUD 1945, salah satu upaya purifikasi tersebut pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung.

Gambaran praktik sistem pemerintahan presidensial yang dibangun dengan model kepartaian majemuk baru dapat dilihat agak lebih utuh setelah Pemilihan Umum (Pemilu) 2004. Gagal menghasilkan pemenang mayoritas, pemilu pertama pasca perubahan UUD 1945 menghasilkan 17 partai politik yang

⁴ Dari penelusuran literatur hukum tata negara Indonesia, setidaknya terdapat empat model penulisan istilah ini, yaitu presidential, presidensial, presidensiil, dan presidensial. Dalam makalah ini digunakan istilah “presidensial” untuk menerjemahkan istilah “presidential”. Pilihan itu didasarkan pada resapan yang digunakan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia, yaitu presidensial. Lihat Anton M. Moeliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1988), hlm. 700.

⁵ Saldi Isra, 2009, “Simalakama Koalisi Presidensial”, dalam *Harian Kompas*, 27 November, Jakarta.

mendapat kursi di DPR. Berdasarkan hasil Pemilu Legislatif, jumlah kursi terbesar diraih Partai Golkar dengan 127 kursi (23%) DPR (Rachman, 2007).⁶ Sementara itu, dalam pemilihan presiden, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla (SBY-JK) mendapat dukungan 69.266.350 (60.62%) suara sah. Sementara itu, pasangan Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi memperoleh 44.990.704 (39,38%) suara sah. Jika hasil itu diletakkan di tingkat provinsi, SBY-JK unggul di 28 provinsi atau 88% dan pasangan Mega-Hasyim hanya mampu menguasai 4 provinsi atau 12% dari jumlah provinsi yang ada (Isra, 2004).⁷ Jika dirinci lebih jauh ke tingkat kabupaten/kota, berdasarkan hasil rekapitulasi *Litbang Kompas*, SBY-JK menang di 339 (77%) dan Mega-Hasyim menang di 101 (23%) dari keseluruhan jumlah kabupaten/kota (*Kompas*, 07/10-2004).⁸

Meski SBY-JK berhasil menang secara mencolok, secara keseluruhan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden hanya menghasilkan *minority government*. Menurut Jose A. Cheibub, *minority government* terjadi karena pemerintah tidak mengontrol suara mayoritas di lembaga legislatif atau, dalam sistem bikameral, pemerintah tidak mengontrol suara mayoritas di salah satu kamar lembaga legislatif (Cheibub, 2002: 287).⁹ Pasalnya, partai politik pendukung awal SBY-JK (Partai Demokrat; Partai Bulan Bintang; dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia) hanya mendapat dukungan 68 kursi (12%) di DPR.¹⁰ Dengan kondisi dukungan itu, pemerintahan koalisi

⁶ Hasil selengkapnya, misalnya, dapat dibaca dalam Aulia A. Rachman, *Sistem Pemerintahan Presidential Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi*, Disertasi, (Jakarta: Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hlm. 362.

⁷ Saldi Isra, "Dari Chaos Menjadi Tertib Hukum", dalam Eep Saifulloh Fatah dkk, *Pemimpi Perubahan: PR Untuk Presiden RI 2005-2009*, (Jakarta: KotaKita Press, 2004), hlm. 63.

⁸ Kompas, 07/10-2004.

⁹ Jose Antonio Cheibub, 2002, "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies", *Journal of Caomparative Political Studies*, No 35, hal. 287.

¹⁰ Dari jumlah itu, Partai Demokrat mendapatkan 56 kursi; Partai Bulan Bintang 11 kursi; dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia mendapatkan 1 kursi. Angka 12 persen juga merupakan hasil dari sebuah koalisi. Lebih jauh perkembangan dukungan ini dapat

menjadi pilihan yang tak terhindarkan (*Isra, 2008*).¹¹

Sekalipun berhasil membangun pemerintahan koalisi (*coalition*) dengan dukungan mayoritas absolut (sekitar 70 persen) kekuatan politik di DPR, langkah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merangkul beberapa partai politik di luar pendukung awal, tidak membuat pemerintah menjadi lebih mudah menghadapi setiap agenda ketatanegaraan yang bersentuhan dengan kewenangan DPR. Bahkan dalam banyak kejadian, partai politik yang berada dalam barisan pendukung koalisi sering “mempersulit” agenda pemerintah. Sulit dibantah dan secara jujur harus diakui, sepanjang pemerintahannya, koalisi berubah menjadi buah simalakama bagi SBY-JK (*Isra, 2008*).¹²

Berkaca dari pengalaman pemerintahan SBY-JK,¹³ praktik koalisi dalam sistem pemerintahan Indonesia menarik dikaji lebih jauh. Setidaknya ada tiga alasan melakukannya. *Pertama*, pemerintahan koalisi tetap tidak bisa dihindarkan dalam pembentukan pemerintah hasil Pemilu 2009. *Kedua*, syarat dukungan untuk dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam Pemilu Presiden 2009 jauh lebih berat dibandingkan dengan Pemilu 2009.¹⁴ *Ketiga*, partai politik

dibaca, misalnya, dalam Aulia A. Rahman, *op.cit.*, hal. 361.

¹¹ Saldi Isra, 2008, Simalakama...

¹² Bandingkan dengan *ibid.*

¹³ Pada batas-batas tertentu, pengalaman Presiden Abdurrahman Wahid bisa juga menjadi bagian menarik dari pengalaman koalisi dalam sistem pemerintahan Indonesia.

¹⁴ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menyatakan:

“Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh prosen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25 % (dua puluh lima prosen) dari suara sah nasional dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden”.

Sebelumnya Pasal 101 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menyatakan:

“Khusus untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari perolehan suara sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR tahun 2004

peserta Pemilu Legislatif hampir mendekati dua kali lipat peserta Pemilu 2009. Artinya, praktik sistem pemerintahan presidensial tetap berada dalam “ancaman” sistem kepartaian majemuk.

V

Dibandingkan dengan sistem pemerintahan parlementer, sistem kepartaian¹⁵ dalam sistem presidensial menjadi isu yang amat menarik karena anggota lembaga legislatif dan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (pemilih). Bila mayoritas anggota legislatif menentukan pilihan politik yang berbeda dengan presiden, sering kali sistem pemerintahan presidensial terjebak dalam pemerintahan yang terbelah (*divided government*)¹⁶ antara legislatif dengan eksekutif. Dukungan legislatif makin sulit didapat jika pemerintahan presidensial dibangun dalam sistem multipartai.

Dengan situasi seperti itu, banyak kalangan meragukan kelangsungan dan stabilitas pemerintah dalam sistem presidensial. Misalnya, Jose A. Cheibub, Adam Przeworzki, dan Sebastian M. Saiegh dalam tulisan “Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism” mencatat banyak pendapat yang meragukan kelangsungan dan stabilitas pemerintahan dalam sistem multipartai,¹⁷ seperti: (1) *institutions shape incentives: presidentialism generates*

dapat mengusulkan Pasangan Calon”.

¹⁵ Berdasarkan hasil penelitian Scott Mainwaring, ada tiga bentuk sistem kepartaian yang lebih umum di setiap sistem pemerintahan, yaitu (1) sistem partai dominan (*dominant party*), (2) sistem dua partai (*two-party*), dan sistem multi-partai (*multiparty*). Lihat, Scott Maiwaring, 1993, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the Difficult Combination”, *Journal of Comparative Political Studies*, Volume . 26, No. 2, hlm. 204-210.

¹⁶ Tentang hal ini dapat dibaca dalam David R. Mayhew, 1991, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations*, Yale University Press, New Haven; dan Matthew Shugart & John M. Carey, 1992, *President and Asemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.

¹⁷ Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworzki, and Sebastian M. Saiegh, 2004, Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism, dalam *British Journal of Political Science*, No. 34, hal. 565-566.

fewer or weaker incentives to form coalitions¹⁸, (2) coalitions are difficult to form and rarely, 'only exceptionally', do form under presidentialism¹⁹, (3) when no coalition is formed under presidentialism, a 'long-term legislative impasse' ensues²⁰, (4) 'there is no alternative but deadlock²¹, (5) 'the norm is conflictual government²², (6) as a result, 'the very notion of majority government is problematic in presidential systems without a majority party²³, (7) 'stable multi-party presidential democracy ... is difficult²⁴, dan (8) 'presidential systems which consistently fail to provide the president with sufficient legislative support are unlikely to prosper.²⁵

Pertanyaan mendasar yang selalu dikemukakan berkenaan dengan sistem pemerintahan presidensial multipartai adalah: mengapa multipartai dan sistem pemerintahan presidensial sulit digabungkan? Menjawab pertanyaan tersebut, Scott Mainwaring dalam "Presidentialism in Latin Amerika" mengatakan:

The combination of a fractionalized party system and presidentialism is inconducive to democratic stability

¹⁸ Diantaranya dikemukakan oleh Scott Mainwaring, 1990, *Presidentialism in Latin America*, *Latin American Research Review*, 25, hal. 157–79; Albert Stepan & Cindy Skach, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism and Presidentialism*, dalam *Journal of World Politics*, Vol. 46, No. 1, hal. 20; Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, 1995, Introduction: Party Systems in Latin America, dalam *Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (eds.), Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, hal. 33.

¹⁹ Juan J. Linz, 1994, Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? dalam Juan J. Linz and Arturo Venezuela, eds, *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Johns Hopkins, Baltimore, hal. 19.

²⁰ Juan J. Linz and Alfred Stepan, 1994, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins, Baltimore, hal. 181.

²¹ Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, *loc.cit.*

²² Mark P. Jones, 1995, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame University Press, Notre Dame, hal. 38.

²³ The-fu Huang, 1997, Party Systems in Taiwan and South Korea, in Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu and Hung-mao Tien (eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, Johns Hopkins, hal. 138.

²⁴ Scott Mainwaring, 1990, *Presidentialism in Latin America...*, hal. 25.

²⁵ Mark P. Jones, *loc.cit.*

*because it easily creates difficulties in the relationship between the president and the congress. To be effective, government must be able to push through policy measures, which is difficult to do when the executive faces a sizeable majority opposition in the legislature.*²⁶

Sesuai dengan gambaran itu, keadaan dapat makin rumit karena kedua-ke-dua institusi itu—presiden dan lembaga legislatif—sama-sama mendapat mandat langsung rakyat. Berhubungan hal ini, Juan J. Linz mengemukakan pertanyaan yang amat mendasar: *who has the stronger claim to speak on behalf of the people?*²⁷ Karena klaim itu, Scott Mainwaring menambahkan bahwa konflik antara eksekutif dan legislatif sering sekali timbul bila partai-partai yang berbeda menguasai kedua cabang itu. Konflik yang berkepanjangan dapat menimbulkan akibat yang buruk terhadap stabilitas demokrasi.²⁸ Dalam fungsi legislasi, sulitnya mencapai kesepakatan antara legislatif dan Presiden yang sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat.

Dalam situasi seperti itu, sebuah rancangan undang-undang yang telah disetujui lembaga legislatif besar kemungkinan akan ditolak oleh Presiden atau eksekutif. Berkaitan dengan hal itu, mengutip pendapat Scot Mainwaring, Saiful Mujani menjelaskan, sistem multipartai dan sistem pemerintahan presidensial adalah kombinasi yang sulit untuk sebuah pemerintahan yang demokratis. Kesulitan ini terletak bukan saja pada masalah tidak mudahnya mencapai konsensus antara dua lembaga, antara presiden dan lembaga legislatif, tetapi juga kekuatan-kekuatan di lembaga legislatif sendiri.²⁹

Berkenaan dengan dukungan lembaga legislatif kepada presiden (eksekutif), meski presiden memenangkan pemilihan

²⁶ Scott Mainwaring, 1992, *Presidentialism in Latin America*, dalam Arend Lijphart (edit.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, hal. 114.

²⁷ Juan J. Linz, 1992, *The Perils of Presidentialism*, dalam Arend Lijphart (edit.), *Parliamentary versus...*, hlm. 120.

²⁸ Scott Mainwaring, 1992, *Presidentialism in...*, hlm. 114.

²⁹ Saiful Mujani, 2002, *Jadikan Presiden Hanya sebagai Kepala Negara*, dalam *Gerak Politik yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, The Center for Presidential and Parliamentary Studies, Jakarta, hlm. 10-11.

umum dan mendapat dukungan mayoritas dari pemilih, tidak jarang partai politik presiden menjadi kekuatan minoritas di lembaga legislatif. Karena presiden dan lembaga legislatif sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat (pemilih), perbedaan partai mayoritas di lembaga legislatif dengan partai politik presiden sering berdampak pada ketegangan di antara keduanya. Misalnya, praktik sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat perbedaan partai politik mayoritas di kongres dengan partai politik presiden sering menimbulkan pemerintahan yang terbelah (*divided government*).³⁰

Tidak hanya dalam sistem dua partai, perbedaan suara mayoritas di lembaga legislatif dengan partai politik pendukung presiden juga terjadi dalam sistem multi-partai. Biasanya, untuk mendapatkan dukungan di lembaga legislatif, presiden melakukan koalisi dengan sejumlah partai politik. Namun demikian, Scott Mainwaring mengemukakan, pembentukan koalisi dalam sistem presidensial jauh lebih sulit dibandingkan dengan koalisi dalam sistem parlementer.³¹ Kesulitan itu terjadi karena dalam sistem presidensial *coalitions are not institutionally necessary* dan sistem presidensial *not conducive to political cooperation*.³² Walaupun terbentuk, koalisi dalam sistem presidensial lebih rapuh (*vulnerable*) dibandingkan dengan koalisi dalam sistem parlementer. Secara umum, sistem kepartaian majemuk akan mempersulit konsolidasi antar-partai politik dalam fungsi legislasi. Bagaimanapun, seperti dikemukakan Giovanni Sartori, Presiden tetap memerlukan dukungan lembaga legislatif.³³

³⁰ Misalnya, *divided government* ini dapat dilihat dalam pembahasan rancangan undang-undang keuangan negara tahun 1995-1996. Ketika itu, Kongres dikuasai Partai Republik sedangkan Presiden (Bill Clinton) berasal dari Partai Demokrat. Lebih jauh dapat dibaca dalam Barbara Sinclair, 2000, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Process in the U.S. Congress*, CQ Press, Washington DC, hlm. 184-217.

³¹ Scott Mainwaring, *Presidentialism in...*, hlm. 115.

³² David Altman, 2000, *The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999*, dalam *Journal Party Politics*, Vol. 6, No. 3, hal. 261.

³³ Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, hlm. 173.

Lebih jauh mengenai masalah ini dapat dibaca, misalnya, dalam Scott Mainwaring, 1998, *Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: The Importance*

Tanpa dukungan, Presiden akan menghadapi situasi sulit yang mengancam stabilitas pemerintah. Biasanya, situasi seperti itu akan menimbulkan konflik antara Presiden dan lembaga legislatif.

Terkait dengan hal itu, Scott Mainwaring mengemukakan bahwa dalam situasi sulit dan konflik itu presiden dapat melakukan (salah satu) langkah dari beberapa pilihan berikut ini: *pertama, the president can attempt to bypass congress*, tetapi tindakan ini dapat merusak demokrasi.³⁴ Dalam situasi seperti ini, partai-partai oposisi dapat menilai dan menuduh presiden melanggar konstitusi. Bahkan, sejumlah pengalaman menunjukkan bahwa cara seperti itu dapat mengundang intervensi militer. *Kedua, the president can seek constitutional reforms in order to obtain broader powers.*³⁵ Pilihan pada langkah kedua ini akan mengurangi kesempatan untuk terjadinya negosiasi dan kompromi antara presiden lembaga legislatif. *Ketiga, the president can attempt to form a coalition government.*³⁶ Upaya membentuk koalisi mungkin dilakukan dalam sistem presidensial untuk mendapatkan dukungan di lembaga legislatif.

Dalam praktik, koalisi merupakan cara paling umum dilakukan pemerintah yang mendapatkan dukungan minoritas (*minority government*). Sebagai dikemukakan Jose Antonio Cheibub, *minority government* adalah pemerintah yang tidak mengontrol suara mayoritas di lembaga legislatif atau, dalam sistem bikameral, pemerintah tidak mengontrol suara mayoritas di salah satu kamar di lembaga legislatif.³⁷ Dalam kondisi *minority government*, tambah Jose Antonio Cheibub:

“In much the same way as prime ministers in parliamentary system, presidents who find themselves in a minority situation may enter into coalition to obtain the support of a

of Party System Institutionalization, Working Paper 260; dan Scott Mainwaring & Mariano Torcal, 2005, *Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization*, Working Paper 319.

³⁴ Scott Mainwaring, *op.cit.*, hlm. 114-115.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Jose Antonio Cheibub, 2002, *Minority Governments, Deadlock Situations, and*, hlm. 287.

majority in congress. They do so by distributing cabinet in congress. Government, thus, is here defined by all the parties that hold cabinet positions, and the government legislative support by sum of seats held by all parties that are in the government".³⁸

Dari penjelasan Cheibub tersebut, presiden yang tidak mengontrol kekuatan mayoritas di lembaga legislatif akan melakukan langkah seperti lazimnya yang dilakukan pemenang minoritas pemilihan umum dalam sistem pemerintahan parlementer yaitu melakukan koalisi dengan sejumlah partai politik. Langkah itu dilakukan untuk mendapatkan dukungan mayoritas di lembaga legislatif. Dalam sistem pemerintahan presidensial, cara yang paling umum dilakukan presiden adalah membagikan posisi menteri kabinet kepada partai politik yang memberikan dukungan kepada presiden di lembaga legislatif. Dengan cara seperti itu, membagi kekuasaan dengan semua partai politik yang mendukung pemerintah. Namun, di tambahkan Scott Mainwaring, koalisi dalam sistem presidensial jauh lebih sulit dibandingkan dengan koalisi dalam sistem pemerintahan parlementer.³⁹ Dalam pandangan David Altman, kesulitan koalisi itu terjadi karena *coalitions are not institutionally necessary* dan sistem pemerintahan presidensial *not conducive to political cooperation*.⁴⁰

Sejalan dengan pendapat Mainwaring dan Altman, Jose A. Cheibub, Adam Przeworzki, dan Sebastian M. Saiegh menegaskan:

"Minority governments supported by a legislative majority should be legislatively successful under both systems. They are not 'failures' of coalition formation, but a result of compromises about policies. Yet presidential minorities facing hostile legislative majorities fail to pass legislation. When the president's party likes the outcome of the legislative impasse, presidents willingly go down to defeat. But the president may want to pass legislation

³⁸ *Ibid.*, hlm. 287-288.

³⁹ Scott Mainwaring, *Presidentialism in...*, hlm. 115.

⁴⁰ David Altman, 2000, *The Politics of Coalition Formation and Survival...*, hlm. 261.

and still may be unable to do so when a legislative majority expects to gain more by opposing government's legislative initiatives. We should thus see minority governments to be generally quite successful legislatively but less successful under presidentialism".⁴¹

Menguatkan pendapat di atas, dalam tulisan "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism and Presidentialism" Alfred Stepan & Cindy Skach menambahkan:

"There are far fewer incentives for coalitional cooperation in presidentialism. The office of presidency is nondivisible. The presiden may select members of the political parties other than his own to serve in the cabinet, but they are selected as individuals, not as members of an enduring and diciplined coalition".⁴²

Karena itu, dalam tulisan "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination" Mainwaring menyatakan bahwa *the combination of presidentialism and multipartism is complicated by the difficulties of interparty coalition-buliding in prresidential democracies.*⁴³ Dibandingkan dengan pembentukan koalisi dalam sistem parlementer, Scott Mainwaring mengemukakan tiga perbedaan koalisi multi-partai

⁴¹ Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworzki, and Sebastian M. Saiegh, 2004, *Government Coalitions and...*, hlm. 567.

⁴² Alfred Stepan & Cindy Skach, 1993, *Constitutional Framework and ...*, hlm. 20. Lihat juga Kathryn Hochstetler, tt, Rethinking Presidentialism: *Challenges and Presidential Falls in South America*, <http://www.colostate.edu/Depts/PoliSci/fac/kh/Comparative%20Politics%20revis-ed.pdf>, hal. 26, dikunjungi 04/01-2008.

⁴³ Scott Mainwaring, 1993, Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the Difficult Combination, dalam *Journal of Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, hal. 200. Dilema sistem multi-partai dalam sistem pemerintahan presidensial termasuk yang paling banyak ditulis adalah pengalaman Brazil. Lebih jauh, misalnya, dapat dibaca dalam Scott Mainwaring & Anibal Perez-Linan, 1997, *Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress*, Working Paper 235; Scott Maiwaring, 1992, *Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy: The Case of Brazil*, Working Paper 174; dan Scott Maiwaring, 1990, *Politician, Parties and Electoral System: Brazil in Comparative Perspectives*, Working Paper 141.

dalam sistem pemerintahan presidensial. *Pertama*, dalam sistem parlementer, koalisi partai politik yang memilih menteri-menteri dan perdana menteri. Karenanya, mereka bertanggung jawab memberikan dukungan kepada pemerintah. Sedangkan dalam sistem presidensial, presiden membentuk sendiri kabinetnya (*presidents put together their own cabinets*) dan partai politik punya komitmen yang rendah untuk mendukung presiden. *Kedua*, berbeda dengan sistem parlementer, dalam banyak sistem pemerintahan presidensial, anggota legislatif dari partai politik yang punya menteri di kabinet tidak mendukung pemerintah. *Ketiga*, secara umum, keinginan partai politik untuk membubarkan koalisi lebih kuat dalam sistem pemerintahan presidensial.⁴⁴

VI

Sejak masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri sampai era SBY-JK praktik sistem presidensial di Indonesia selalu menghadirkan *minority government*. Sebagaimana diketahui, hasil Pemilu 1999 tidak menghasilkan partai politik pemenang suara mayoritas di DPR (juga di MPR). Sebagai pemenang pemilu, PDI Perjuangan (PDI-P) hanya memperoleh 153 kursi (33,7%) dari 500 kursi DPR. Dengan hasil itu, hampir mustahil bagi PDI-P meloloskan ketua umumnya menjadi presiden tanpa dukungan partai politik lain. Ironisnya, kata Syamsuddin Haris, hampir tidak ada inisiatif politik dari Megawati Soekarnoputri selaku Ketua Umum PDI P –sekaligus calon presiden yang direkomendasikan oleh Kongres PDI-P di Bali-- untuk menggalang dukungan dan kerja sama politik dengan partai politik lain di luar PDI P.⁴⁵

Sikap percaya diri PDI-P dan Megawati Soekarnoputri mendorong elit politik partai politik berbasis Islam dan berbasis ormas Islam seperti PPP, PAN, PBB, dan Partai Keadilan (PK) yang dirancang oleh Ketua Umum PAN Amin Rais membentuk

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 2007), hlm. 69.

koalisi yang dikenal sebagai Poros Tengah.⁴⁶ Sebagai calon alternatif di luar B.J. Habibie dan Megawati Soekarnoputri, Poros Tengah mengukung Abdurrahman Wahid sebagai calon presiden. Langkah Poros menjadi lebih mudah karena laporan pertanggungjawaban B.J. Habibie ditolak oleh MPR dalam Sidang Umum MPR pada bulan Oktober 1999. Ketika Poros Tengah berhasil mendorong Abdurrahman Wahid menjadi Presiden, koalisi menjadi pilihan tak terhindarkan dan koalisi semakin besar dengan terpilihnya Megawati Soekarnoputri menjadi Wakil Presiden. Bagaimanapun koalisi yang dibangun presiden yang tidak punya dukungan mayoritas di lembaga legislatif dapat dikatakan sebagai sebuah langkah darurat.

Langkah darurat itu pula yang dilakukan Presiden SBY sebagai presiden minoritas (*minority president* sekaligus menghasilkan praktik sistem pemerintahan presidensial yang *minority government*) dengan hanya didukung modal awal 12 persen suara di DPR.⁴⁷ Untuk memperbesar dukungan di DPR, SBY-JK merangkul beberapa partai politik di luar Partai Demokrat, PBB dan PKPI, yaitu PKS, PPP, PAN, Partai Golkar,⁴⁸ dan PKB. Sekalipun berdasarkan Pasal 17 UUD 1945 pengangkatan menteri negara merupakan hak prerogatif Presiden, sebagaimana kecenderungan koalisi dalam sistem presidensial yang dikemukakan Cheibub sebelumnya, langkah yang dilakukan Presiden SBY adalah membagi jabatan menteri kepada sejumlah partai politik yang menjadi bagian dari koalisi SBY-JK.

⁴⁶ Syamsuddin Haris menyebut koalisi Poros Tengah sebagai koalisi longgar. Lebih jauh, lihat *ibid*.

⁴⁷ Denny Indrayana menyebut dukungan awa hanya tujuh persen yaitu dengan hanya menghitung jumlah kursi Partai Demokrat di DPR, Lebih jauh, lihat Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2008), hlm. 255.

⁴⁸ Sebelum Wakil Presiden M. Jusuf Kalla menjadi Ketua Umum Partai Golkar, partai berlambang pohon beringin ini memilih sikap berseberangan dengan pemerintah Yudhoyono-Kalla. Begitu Kalla menjadi Ketua Umum, Partai Golkar berubah menjadi mendukung pemerintah. Meskipun dukungan itu dibungkus dalam bahasa "Golkar akan tetap melakukan check and balance yang obyektif kepada pemerintah" oleh Jusuf Kalla. Lebih jauh tentang hal ini dapat dibaca dalam 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.

Namun langkah itu tetap tidak menghentikan ketegangan antara Presiden Yudhoyono dengan DPR. Bahkan, ketegangan Presiden Yudhoyono dan DPR sudah terjadi sejak bulan-bulan pertama masa pemerintahan Yudhoyono.⁴⁹ Dengan ketegangan itu, koalisi yang dibangun Presiden Yudhoyono tidak banyak membantu memuluskan kebijakan-kebijakan pemerintah di DPR. Masalah itu diakui secara terbuka oleh Presiden Yudhoyono bahwa dengan merangkul banyak partai politik, logikanya, setiap kebijakan pemerintah akan mendapat dukungan DPR. Nyatanya, dukungan itu tidak terjadi.⁵⁰ Dukungan yang dimaksudkan Presiden Yudhoyono tersebut tidak hanya kebijakan dalam fungsi legislasi, tetapi untuk kebijakan non-legislasi.⁵¹

Di antara agenda non-legislasi yang memerlukan keterlibatan DPR di antaranya: (1) menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain;⁵² (2) membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;⁵³ (4) pengangkatan Duta;⁵⁴ (5) menerima penempatan duta negara lain;⁵⁵ dan (6) pemberian amnesti dan abolisi.⁵⁶ Kekuasaan DPR bertambah komplis dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan Panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri), Gubernur dan Deputy Gubernur BI yang dalam praktik “pertimbangan” berubah menjadi persetujuan DPR.

Pengalaman koalisi di era SBY-JK, misalnya, sejumlah kalangan di Golkar sering “mengusik” Yudhoyono dengan

⁴⁹ Lihat, misalnya, Arief Mudatsir Mandan, *ibid.*, hlm. 83-206.

⁵⁰ Dalam Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada...*, hlm. 220.

⁵¹ Kebijakan non-legislasi ini, seperti ketegangan yang terjadi dalam penggantian Panglima TNI, penolakan atas kenaikan harga BBM, penolakan atas usulan Gubernur Bank Indonesia.

⁵² Pasal 11 Ayat (1) UUD 1945

⁵³ Pasal 11 Ayat (2) UUD 1945.

⁵⁴ Pasal 13 Ayat (2) UUD 1945.

⁵⁵ Pasal 13 Ayat (3) UUD 1945.

⁵⁶ Pasal 14 Ayat (2) UUD 1945.

menolak mengakui menteri yang berasal dari kader Golkar sebagai representasi partai berlambang pohon beringin ini di kabinet. Meskipun kemudian ada penambahan jumlah kader di kabinet, Golkar tetap saja tidak sepenuh hati mendukung agenda pemerintah di DPR.⁵⁷ Kecenderungan serupa juga dilakukan partai politik lain yang menjadi pendukung koalisi pemerintahan SBY-JK. Selain itu, desain UUD 1945 setelah perubahan juga cenderung mempersulit posisi presiden berhadapan dengan DPR terutama dengan adanya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20A Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

VII

Sekalipun koalisi sistem presidensial dengan kepartaian majemuk menghadirkan banyak kesulitan dan masalah, memilih *design* sistem pemilu presiden yang berlaku, sulit menghindari dari pembentukan pemerintahan koalisi. Secara konstitusional, Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 membuka ruang adanya koalisi partai politik peserta pemilu. Kemudian, Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengharuskan syarat dukungan paling sedikit 20 persen perolehan kursi di DPR atau 25 persen suara sah nasional dalam pemilu DPR bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Dengan *design* legal seperti itu, partai politik yang tengah memasang kuda-kuda menghadapi Pilpres 2009 harus sejak dini mempertimbangkan agar koalisi tidak menjadi simalakama lagi presiden. Bagaimanapun, ide dasar (*design*) pembentukan koalisi harus dalam kerangka memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Kalau hanya dilandaskan pada perhitungan untuk memenuhi target memenangkan pemilu, koalisi akan mengalami pecah-kongsi sejak awal pembentukan pemerintahan.

Oleh karena itu, untuk memperkuat sistem pemerintahan

⁵⁷ Saldi Isra, 2008, *Simalakama...*

presidensial, formula pembentukan koalisi sistem parlementer yang dikemukakan Mainwaring di atas layak dipertimbangkan. Dalam hal ini, semua partai politik yang ingin bergabung dalam koalisi bersama-sama menentukan calon presiden dan wakil presiden yang akan mereka ajukan. Untuk menentukan calon itu, misalnya, bisa saja digunakan koefisien hasil pemilu legislatif dan/atau popularitas calon. Kemudian, diikuti dengan distribusi jabatan menteri. Dengan cara seperti itu, partai politik pendukung koalisi mempunyai tanggung jawab yang lebih besar atas kelangsungan pemerintahan koalisi.

Secara sadar harus diakui, konsep yang ditawarkan ini memang akan menghilangkan konsep-konsep ideal sistem pemerintahan presidensial. Misalnya, dengan mengacu pola pembentukan koalisi dalam sistem parlementer tersebut, presiden akan kehilangan hak prerogatifnya dalam pengisian anggota kabinet. Bagaimanapun, dengan *design* yang ada saat ini, terobosan pemikiran amat diperlukan.

Daftar Pustaka

- Rohim, Abdul Ghazali, 2001. "Pemilihan Presiden Langsung untuk Indonesia", *Kompas* 10 November, Jakarta.
- Stepan, Albert & Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism and Presidentialism", *Journal of World Politics*, Volume. 46, No. 1.
- Aulia, A. Rachman, 2007. *Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi, Disertasi*, Jakarta: Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Anton, M. Moeliono, 1988. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.
- Lijphar, Arend (edit.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press.
- Mudatsir, Arief Mandan, 2005. *Mendung di Atas Senayan: Refleksi Empat Belas Bulan DPR-RI 01 Oktober 2004–31 Desember 2005*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Malik, A. Harmain, 2001. "Urgensi Pemilihan Presiden Langsung", dalam *Kompas* 31 Oktober, Jakarta.
- Sinclair, Barbara, 2000. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Process in the U.S. Congress*, CQ Press, Washington DC.
- Susanti, Bivitri dkk., 2005. *Struktur DPR Yang Merespon Peran dan Fungsi Lembaga Perwakilan, Draf Laporan*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Biro Humas dan Penerbitan, 2008. *Perspektif Kegiatan Humas Setjen DPR RI dalam Mensosialisasikan Kegiatan Dewan*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Biro Humas dan Peberitaan, 2007. *Selayang Pandang Mekanisme Kerja Dewan*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI.
- Altman, David, 2000. *The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999*, *Journal Party Politics*, Volume. 6, No. 3.

- R., David Mayhew, 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations*, New Haven: Yale University Press.
- Indrayana, Denny, 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: Buku Kompas.
- Sartori, Giovanni, 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York : University Press.
- Antonio, Jose Cheibub, 2002. "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies" *Journal of Comparative Political Studies*, No 35.
- Antonio, Jose Cheibub, Adam Przeworski, and Sebastian M. Saiegh, 2004, "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*, No. 34.
- J., Juan Linz, 1994, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?* dalam Juan J. Linz and Arturo Venezuela, eds, *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Johns Hopkins, Baltimore.
- J., Juan Linz and Alfred Stepan, 1994, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins, Baltimore.
- J., Juan Linz, 1992, *The Perils of Presidentialism*, dalam Arend Lijphart (edit.), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press.
- Hochstetler, Kathryn tt, *Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America*, <http://www.colostate.edu/Depts/PoliSci/fac/kh/Comparative%20Politics%20revis-ed.pdf>, Mark P. Jones, 1995, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame University Press, Notre Dame.
- Shugart, Matthew & John M. Carey, 1992, *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Mujani, Saiful, 2002. Jadikan Presiden Hanya sebagai Kepala Negara, dalam *Gerak Politik yang Tertawan: Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, Jakarta :The Center for Presidential and Parliamentary Studies.
- Isra, Saldi, 2009. Divided Executive, dalam *Harian Suara Karya*, 11/03, Jakarta.
- _____, 2009. *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- _____, 2009. Simalakama Koalisi Presidensial, dalam *Harian Kompas*, 27 November, Jakarta.
- _____, 2004. *Dari Chaos Menjadi Tertib Hukum*, dalam Eep Saifulloh Fatah dkk, *Pemimpi Perubahan: PR Untuk Presiden RI 2005-2009*, Jakarta: KotaKita Press.
- Maiwaring, Scott, 1998. Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: The Importance of Party System Institutionalization, *Working Paper* _____, & Anibal Perez-Linan, 1997, Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress, *Working Paper*
- _____, 1993. *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: the Difficult Combination*, dalam *Journal of Comparative Political Studies*, Volume. 26, No. 2.
- _____, 1992. *Presidentialism in Latin America*, dalam Arend Lijphart (edit.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press.
- _____, 1990, *Presidentialism in Latin America*, *Latin American Research Review*,
- _____, 1990. *Politician, Parties and Electoral System: Brazil in Comparative Perspectives*, *Working Paper*
- _____, Mariano Torcal, 2005. *Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization*, Working Paper 319.
- _____, dan Timothy R. Scully, 1995, *Introduction: Party Systems in Latin America*, dalam Scott Mainwaring and

Timothy R. Scully (edits.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press.

Adiwijoyo, Suwarno, 2001. *Teori Domino Kejatuhan Presiden*, dalam Kompas, 22 Februari, Jakarta.

Haris, Syamsuddin, 2007. *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, Jakarta :Pustaka Utama Grafiti.

Huang, The-fu, 1997. *Party Systems in Taiwan and South Korea*, in Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu and Hung-mao Tien (edits.), *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, Johns Hopkins.

Arifin, Zainal Mochtar, 2008. *Pemilihan Umum Para Politisi*, dalam *Koran Seputar Indonesia*, 1 Maret, Jakarta.

BIODATA PENULIS

Charles Simabura

Peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) dan Dosen tetap Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas. Aktif dipelbagai kegiatan semenjak masa perkuliahan. Pernah aktif berkegiatan di Indonesia Corruption Watch (ICW) di Jakarta. Setelah kembali ke Padang ia menggeluti aktivitas pembarantasan korupsi di daerah sebagai Manajer Program Badan Anti Korupsi (BAKo) Sumbar dan salah satu pendiri Masyarakat Anti Korupsi (MAKs) Sumbar. Saat ini sedang berkuat menulis tesis Magisternya pada program Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Andalas. Tulisannya tersebar di pelbagai media massa local dan jurnal nasional. Dapat dihubungi melalui email; simabur_a@yahoo.com.

Erdianto

Erdianto adalah Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Riau.

Suharizal

Peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) dan Dosen tetap Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas. Aktif menulis semenjak kuliah dan rajin berorganisasi. Juara I lomba debat Mahasiswa se-Asean dan Mantan Ketua BEM Fakultas Hukum ini sedang melanjutkan kuliahnya pada program doktoral di Universitas Padjajaran Bandung.

Iwan Satriawan

Lahir di Padang, 6 Juli 1970. Saat ini adalah staf pengajar Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Menjabat sebagai Direktur Program Internasional FH UMY sejak tahun 2009. Penulis menyelesaikan S-1 di FH UGM dan pernah menjabat sebagai Ketua Senat

Mahasiswa FH UGM Periode 1992/1993 dan setelah itu aktif di Lembaga Bina Kesadaran Hukum Indonesia, Yogyakarta dan sebagai Asisten Advokat Jeremias Lemek, SH di Yogyakarta sampai tahun 2000. Pada tahun 2000 membuka Kantor Hukum "Denny dan Iwan" di Yogyakarta dan pada bulan Juli tahun yang sama berangkat mengikuti Human Rights Course di Strasbourg, Prancis atas beasiswa dari International Institute of Human Rights, Prancis dan New Zealand Embassy. Setelah pulang dari Prancis, penulis melanjutkan studi S-2 pada Program Master of Comparative Laws di International Islamic University Malaysia (IIUM). Pernah menjadi pembicara pada International Conference on Harmonisation of Shari'ah and Civil Law di Kuala Lumpur, Malaysia. Pada bulan Juli 2003 atas sponsor dari British Council terpilih mewakili Indonesia sebagai active participant dalam the British Council International Seminar on Access to Justice: In the Lawyers Community di London, UK. Pada tahun 2004 s/d 2008 menjabat sebagai Pembantu Dekan I FH UMY. Saat ini penulis juga Peneliti pada Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan (PK2P) FH UMY dan Ketua Penyunting Jurnal Media Hukum, FH UMY, Jurnal Hukum yang ter-reakreditasi dengan peringkat B oleh Dikti Diknas pada Periode Juli 2008 lalu. Di luar kesibukan sebagai dosen, saat ini penulis juga menekuni karir sebagai constitutional lawyer dan mendirikan kantor Hukum Satriawan, Fahrudin & Partners di Yogyakarta.

Dhenok Panuntun Tri Suci Asmawati

Lahir di Yogyakarta. Lulusan S-1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Saat ini merupakan staf peneliti pada Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Semasa kuliah aktif berorganisasi dan mengikuti berbagai lomba karya tulis ilmiah dan peradilan semu.

Yoserwan

Lahir di Pariaman tanggal 31 Desember 1962. Menyelesaikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Andalas tahun 1987. Menamatkan pendidikan S2 pada Program Pascasarjana

Universitas Diponegoro Semarang tahun 2001. Menyelesaikan program Master of Laws (LLM) pada Washington College of Law American University, Washington DC tahun 2004. Pernah mengikuti short course on Economic Law pada Harvard Law School, Amerika Serikat tahun 1996 dan Comparative Study on Law curriculum pada Erasmus Universiteit, Rotterdam tahun 2006. Sekarang menjabat Ketua bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Andalas dan aktif mengajar, melakukan penelitian dan menulis.

Refly Harun

Peneliti pada Center for Electoral Reform (Cetro). Menyelesaikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Master di Universitas Indonesia dan Master (LLM) di Amerika. Pernah mengabdikan sebagai staf ahli di Mahkamah Konstitusi RI. Tulisannya menyebar di pelbagai media nasional dan puluhan jurnal.

Saldi Isra

Direktur Pusat Studi Konstitusi dan Dosen tetap Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas. Doktor dalam bidang Hukum Tata Negara ini menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan predikat *summa cum laude*. Master Administrasi Publik diselesaikannya di Malaysia. Sedangkan S3 diselesaikannya di Universitas Gadjah Mada dengan predikat *cum laude*. Aktif menulis di pelbagai media nasional, jurnal dan majalah. Serta telah menghasilkan 6 Buku mengenai hukum, politik, dan pemberantasan korupsi.

KETENTUAN PENULISAN *JURNAL KONSTITUSI*

Jurnal Konstitusi adalah salah satu media per-semester yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Pusat Kajian Konstitusi sebagai upaya mempublikasikan ide dan gagasan mengenai hukum, konstitusi dan isu-isu ketatanegaraan. *Jurnal Konstitusi* ditujukan bagi pakar dan para akademisi, praktisi, penyelenggara negara, kalangan LSM serta pemerhati dan penggiat hukum dan konstitusi serta masalah ketatanegaraan.

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

1. Emmanuel Subangun, *Negara Anarkhi*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 64-65.
2. Tresna, *Komentor HIR*, Cetakan Ketujuhbelas, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2001), hlm. 208-9.
3. Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum*, Terjemahan dari *De Structuur der Rechtswetenschap*, Alih bahasa: Arief Sidharta, (Bandung: PT Alumni, 2003), hlm. 7.
4. "Jumlah BUMNDiciutkan Jadi 50", *Republika*, 19 Oktober 2005.
5. Prijono Tjiptoherijanto, "Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia", <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

1. Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Sengketa Kewenangan Antar-lembaga Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Konstitusi Press.

2. Burchi, Tefano, 1989. "Current Developments and Trends in Water Resources Legislation and Administration". Paper presented at the 3rd Conference of the International Association for Water Kaw (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
5. Indonesia, *Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
6. *Republika*, "Jumlah BUMN Dicutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, Priyono. Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, <http://www.pk.ut.ac.id/jsi>, diakses tanggal 2 Januari 2005.

Kami menerima tulisan, artikel kajian ilmiah dan/ atau hasil penelitian yang berbobot mengenai masalah ketatanegaraan, hukum, dan konstitusi, serta isu hukum di daerah. Secara khusus setiap edisi kami menyajikan tema sesuai hasil rapat redaksi berdasarkan isu yang berkembang yang berkaitan dengan isu hukum di daerah, wacana hukum tata negara dan konstitusi, serta hasil penelitian hukum dan konstitusi.

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