



MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA



PUSKOLING-FH  
UNIVERSITAS AIRLANGGA

# JURNAL KONSTITUSI

PUSKOLING-FH UNIVERSITAS AIRLANGGA

Volume II Nomor 1, Juni 2009

- Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensial  
*Rosa Ristawati*
- Pemilihan Umum sebagai Salah Satu Mekanisme Pemenuhan Hak Sipil dan Politik bagi Warga Negara  
(Studi Kasus Hilangnya Hak Pilih Sebagian Warga Negara Indonesia pada Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009)  
*Zendy Wulan Ayu W.P.*
- Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu dalam Perspektif Sistem Perpajakan di Indonesia  
*Indrawati*
- Mahkamah Konstitusi dan Politik Hukum di bidang Pemilihan Umum  
*Radian Salman*
- Hak Konstitusional Masyarakat Adat dalam Pemungutan Suara di Yakuhimo  
*Haidar Adam dan E. Prajwalita Widiati*
- Sistem Pemerintahan dan Pemilihan Umum di Jerman  
*Wolfgang Brehm*
- Pengawasan Peraturan Daerah (Studi Kasus pada Provinsi Jawa Timur)  
*Sukardi*



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSKOLING-FH  
UNIVERSITAS AIRLANGGA

# **JURNAL KONSTITUSI**

## **PUSKOLING-FH UNIVERSITAS AIRLANGGA**

**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. Satya Arinanto, S.H., M.H.  
Prof. Dr. Yohanes Usfunan, S.H., M.Hum.

**Penanggung Jawab:**

Prof. Dr. Frans Limahelu, S.H., LL.M  
(Ketua Lembaga Kajian Konstitusi Universitas Airlangga)

**Pimpinan Redaktur:**

Dr. Harjono, S.H., MCL

**Editor:**

Emmanuel Sudjatmoko, S.H., M.S.  
Radian Salman, S.H., LL.M

**Redaktur Pelaksana:**

Dwi Rahayu Kristianti, S.H., MA.

**Sekretaris:**

Indrawati, S.H.

**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**

Kata Pengantar .....	5
<input type="checkbox"/> Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensiil Rosa Ristawati .....	9
<input type="checkbox"/> Pemilihan Umum sebagai Salah Satu Mekanisme Pemenuhan Hak Sipil dan Politik bagi Warga Negara (Studi Kasus: Hilangnya Hak Pilih Sebagian Warga Negara Indonesia pada Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009) Zendy Wulan Ayu W.P. ....	38
<input type="checkbox"/> Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu dalam Perspektif Sistem Perpajakan di Indonesia Indrawati .....	59
<input type="checkbox"/> Mahkamah Konstitusi dan Politik Hukum di Bidang Pemilihan Umum Radian Salman .....	82
<input type="checkbox"/> Hak Konstitusional Masyarakat Adat dalam Pemungutan Suara di Yakuhimo Haidar Adam dan E. Prajwalita Widiati .....	100
<input type="checkbox"/> Sistem Pemerintahan dan Pemilihan Umum di Jerman Wolfgang Brehm .....	124
<input type="checkbox"/> Pengawasan Peraturan Daerah (Studi Kasus pada Provinsi Jawa Timur) Sukardi .....	141
Biodata Penulis .....	167
Pedoman Penulisan Jurnal Konstitusi .....	169

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



—

## KATA PENGANTAR

Jurnal Konstitusi ini merupakan hasil kerjasama Pusat Kajian Konstitusi, Otonomi Daerah dan Kebijakan Lingkungan (PUSKOLING) Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Penerbitan jurnal ini ditujukan untuk meningkatkan penyebaran gagasan, ide hukum dan konstitusi dan merespon isu-isu hukum kontemporer terutama dalam masalah ketatanegaraan, konstitusi, hukum administrasi dan pemerintahan daerah.

Komposisi tulisan pada edisi ini secara umum adalah mengenai pemilihan umum. Hal ini karena momen yang saat ini ada adalah momen pemilu legislatif dan pemilu kepala daerah. Ini cukup beragam. Rosa Ristawati mengetengahkan tulisan yang membahas pemilu presiden dan wakil presiden dalam kerangka sistem presidensial. Melalui perspektif normatif dan kajian teoritik, diketahui bahwa dalam sistem pemilu presiden dan wakilnya dikenal *absolute majority system* dalam pemilihan presiden putaran pertama dan *simple majority system* dalam pemilihan putaran kedua. Selain itu, dalam pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden, terdapat penerapan persyaratan persentase perolehan ambang batas suara yang berkonsekuensi terhadap sebuah mekanisme koalisi partai politik. Hal ini diharapkan menjadi upaya untuk memperkuat hubungan legislatif dan eksekutif dalam kerangka *checks and balances* sehingga akan menciptakan pemerintahan yang lebih stabil dan efektif dalam kerangka sistem pemerintahan presidensiil sesuai yang diamanatkan oleh UUD RI 1945. Tulisan selanjutnya adalah dari Zedy Wulan Ayu WP, yang mencoba melihat kisruh daftar pemilih tetap (DPT) dalam konteks pemenuhan hak politik. Salah satu kesimpulan dalam tulisan ini adalah apakah kasus tidak bisa dilaksanakannya hak untuk memilih bagi sebagian Warga Negara Indonesia pada pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 merupakan pelanggaran hak asasi manusia memang

harus dibuktikan apakah unsur-unsur dari pelanggaran hak asasi manusia terpenuhi. Sedangkan tulisan ketiga dari Indrawati, menyoal tentang dana kampanye dalam perspektif perpajakan. Dana yang dihimpun oleh Partai Politik selama kampanye Pemilu mempunyai potensi dikenai pajak atas penyelenggaraan Pemilu guna menambah penerimaan negara. Sebagai realisasi dari asas transparansi dan akuntabilitas dana kampanye, Partai Politik mempunyai kewajiban untuk mencatumkan identitas lengkap donatur, memberikan laporan dana awal kampanye dan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye.

Artikel selanjutnya dari Radian Salman yang membahas peranan MK dalam pembangunan politik hukum di bidang pemilu. Penulis menyatakan bahwa pembentuk undang-undang memegang peran dalam pembangunan politik hukum Nasional. Meski demikian, Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang dalam pengujian undang-undang. Pranata pengujian undang-undang atas undang-undang yang merupakan wewenang MK, membuat MK memiliki kedudukan penting tidak saja dalam konteks *checks and balances* dalam kerangka pemisahan kekuasaan, tetapi juga dalam kerangka penciptaan arah politik hukum nasional. Putusan-putusan MK dalam pengujian undang-undang dibidang politik/pemilu menunjukkan bahwa MK merupakan organ yang penting dalam menentukan dan mengamankan “kedaulatan rakyat” sebagaimana menjadi dasar bagi ketatanegaraan Indonesia.

Artikel berikutnya adalah dari Haidar Adam dan E. Prajwalita Widiati yang mengangkat masalah hak konstitusional masyarakat adat dalam pemilu dengan mengambil kasus pemungutan suara di Yahukimo pada pemilu legislatif tahun 2008. Pada pokoknya kedua penulis menyatakan bahwa harus ada pengakuan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat dan negara harus menyediakan perangkat hukum pemilu yang mengakomodasi teknis dalam pelaksanaan pemilu sesuai dengan kondisi setempat.

Satu artikel dari Wolfgang Brehm, seorang advokat dari Jerman yang menulis tentang pemilu di negeri Jerman. Sebagai tulisan ringan, artikel tersebut memberikan gambaran mengenai

sistem dan pelaksanaan pemilu di Jerman, dimana barangkali menjadi referensi bagi kajian perbandingan hukum, khususnya pemilu.

Artikel terakhir yang merupakan laporan hasil penelitian dari Sukardi, yang mengangkat masalah pengawasan terhadap peraturan daerah (studi kasus di Propinsi Jawa Timur). Menurut penulis Peraturan daerah sebagai *delegated legislation* merupakan produk hukum pemerintahan daerah yang pada dasarnya digunakan dalam rangka menjalankan otonomi daerah. Sebagai peraturan dalam kategori *delegated legislation*, maka terhadap Perda dapat dilakukan pengawasan oleh jenjang pemerintahan yang lebih. Pengawasan dimaksud baik dalam bentuk pengawasan represif maupun preventif. Gubernur memiliki wewenang pengawasan preventif dalam bentuk evaluasi atas rancangan Perda yang mengatur materi muatan tertentu.

Semoga edisi kedua ini dapat memberikan manfaat bagi kajian dan pengembangan hukum ketatanegaraan dan mendorong kegairahan penulis-penulis lainnya, termasuk pembaca kritis di kalangan akademisi maupun mahasiswa hukum di Fakultas Hukum secara lebih luas. Tentunya, saran dan kritik tetap dibutuhkan sebagai upaya perbaikan bagi edisi-edisi selanjutnya.

*Selamat membaca!*

Tim Redaksi





## **PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN INDONESIA DALAM KERANGKA SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL**

**ROSA RISTAWATI**

### ***Abstract***

*Based on The UUD RI 1945, Indonesia President election is a direct election in the frame of presidential system as a consequence of democracy. This paper is addressed to give a brief mechanism in the implementation of the Indonesia President election system; besides, it is also to emphasize the important roles of this election in the term of government stability. Through the normative perspective and theory, it is clearly described that the Indonesia President election adopt the absolute majority system in the first round and simple majority system in the second round of election. However, there is a condition for political parties to purpose their president candidate in which the parties should have minimum percentages of threshold; as a result, the condition lead to the coalition parties. This mechanism is expected to build relationship between executive and legislative in the frame of check and balances; moreover, this will establish the government stability and strengthen the presidential system of The UUD RI 1945.*

*Keywords: president election system, presidential system, government stability.*

### **1. Pendahuluan**

Mekanisme pemilihan Presiden dan wakil presiden dilakukan sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (1) UUD RI 1945 yang menyebutkan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih

dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Pencalonan Presiden dan Wakil presiden, dalam pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh partai politik dengan memungkinkan adanya suatu koalisi atau gabungan partai politik sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 6 ayat (2) UUD RI 1945 yang mengatur bahwa “pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Pilihan sebuah sistem pemilihan umum sangat terkait dengan pertanyaan konstitusional tentang apakah sebuah negara menganut sistem pemerintahan presidensiil atau sistem pemerintahan parlementer<sup>1</sup>. UUD RI 1945 Pasal 4 ayat (1) adalah salah satu pasal yang telah memberikan dasar konstitusional yang kuat terhadap dianutnya sistem presidensiil di Indonesia. Amanat yang tertuang dalam konstitusi tersebut mempunyai implikasi yang berlawanan dengan adanya upaya pengerahan energi dari kekuatan-kekuatan politik di parlemen untuk menekan dan menjatuhkan Presiden (yang dalam hal ini sebagai kepala pemerintahan dalam standar parlemen). Perlu dipahami bahwa kedudukan Presiden dalam konteks sistem pemerintahan presidensiil adalah sebagai pucuk pimpinan tertinggi pemerintahan. Presiden memiliki hak untuk menjalankan formulasi kebijakan. Didalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya tersebut, presiden memerlukan kesinergian hubungan dengan DPR didalam sebuah simpul “*check and balance*”, untuk itu diperlukan reorientasi peran partai politik dan DPR agar bisa berperan secara optimal dalam sistem presidensiil yang sejauh ini belum terimplikasikan secara sempurna baik dalam perspektif normatif maupun pragmatisnya.

Dalam sistem presidensiil, lembaga kepresidenan dirancang untuk mampu merumuskan dan menjabarkan kebijakan secara komprehensif dan terarah. Dominasi eksekutif pada saat ini diperkirakan akan lebih menguat dikemudian hari, sehingga peluang lembaga perwakilan rakyat untuk mengimbangi

---

<sup>1</sup> Hikmet Sami, *Electoral Systems and Turkish Experience*, “Seminar on Fundamentals of Election” 28-31 May 1993, Bishkek, Kyrgyzstan, organized by National Democratic Institute for International Affairs (NDI), Washington, DC, USA.

eksekutif dalam menentukan arah kebijakan akan cukup sulit. Pengembangan sistem pemerintahan yang berbasis pada format sistem pemerintahan presidensiil, harus disertai pula oleh penguatan sistem pengawasan, sehingga diharapkan melalui penguatan tersebut, dapat menjadikan sistem pemerintahan Indonesia semakin handal dalam merespons kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dimasa sebelumnya.

Salah satu upaya dalam rangka menciptakan sebuah sistem pemerintahan yang diamanatkan oleh konstitusi tersebut, diperlukan sebuah mekanisme membangun sistem pemilu yang efisien dan demokratis. Dalam hal ini mekanisme pemilihan umum dianggap sebagai ujung tombak bagi berjalannya proses pemerintahan. Proses pemerintahan merupakan lanjutan dan konsekuensi dari lembaga-lembaga perwakilan hasil pemilihan umum, sehingga pemilihan umum dapat dimaknai sebagai kunci (*for some observers the key feature of an electoral system is whether or not its use results in stable government*<sup>2</sup>) yang membawa pengaruh besar terhadap kebijakan pemerintah dalam sebuah proses pemerintahan<sup>3</sup>. Salah satu pemikiran untuk mendapatkan sistem pemilihan umum yang efektif adalah melalui proses penyeleksian jumlah partai politik peserta pemilu yang mengarah kepada sebuah sistem multipartai sederhana yang diharapkan akan memudahkan rakyat untuk memilih wakil-wakilnya dan mempermudah membangun koalisi yang kuat<sup>4</sup>. Melalui tatanan koalisi yang jelas diharapkan tercipta hubungan *check and balances* antara lembaga legislative (DPR) dan lembaga eksekutif (presiden) sebagai sebuah prasyarat di dalam negara demokrasi. Perimbangan kekuatan-kekuatan legislatif diharapkan memberi jaminan kebijakan yang dikeluarkan oleh presiden sebagai lembaga penyelenggara pemerintahan dan

---

<sup>2</sup> Gerard Newman, with revisions by Scott Bennett, *Electoral Systems*, Parliamentary Library, 21 February 2006, P. 6, [www.aph.gov.au/library](http://www.aph.gov.au/library)

<sup>3</sup> G. Cox, *Electoral Rules and Electoral Coordination*, Annu. Rev. Polit. Sci., 1999, P. 145-161, Downloaded from [arjournals.annualreviews.org](http://arjournals.annualreviews.org) by University Zurich, Hauptbibliothek Irchel: 01/31/2008.

<sup>4</sup> Parliamentary Threshold Regarded As More Effective, *Tempo Interaktif* - December 3, 2007.

dianggap telah melalui proses uji *public* berdasarkan kaidah-kaidah demokrasi.

## **2. Sistem Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia Sebagai Wujud Demokrasi Perwakilan**

Pasal 1 ayat (2) UUD RI 1945 menyebutkan bahwa "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Hal ini berkonsekuensi pada bentuk pemerintahan yang menganut model demokrasi di Indonesia. Sistem demokrasi yang ada di Indonesia salah satunya adalah yang berkaitan dengan partisipasi rakyat secara langsung dalam mekanisme pemerintahan. Dalam sebuah pemerintahan demokrasi, mempunyai karakteristik bahwa

*"The pure idea of democracy, according to its definition, is the government of the whole people by the whole people, equally represented. Democracy as commonly conceived and hitherto practised is the government of the whole people by a mere majority of the people, exclusively represented."*<sup>5</sup>

Dalam prosesnya, sistem kedaulatan rakyat ini diimplementasikan melalui sistem yang langsung (direct democracy) dan sistem perwakilan (indirect democracy/representative democracy)<sup>6</sup>. Mekanisme ini terwujud dalam suatu sistem pemilu langsung yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 22E (2) UUD RI 1945 "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, **Presiden dan Wakil Presiden** dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Sedangkan representative democracy di implementasikan melalui DPR dan DPD. "*Representative democracy*" dimaknakan sebagai mekanisme perwakilan "*representation*" yang memerlukan pemahaman

---

<sup>5</sup> John Stuart Mill, *Representative Government*, Batoche Books Litimited, Canada, 2001, P.84.

<sup>6</sup> Caroline J Tolbert,; David P Redlawsk, Daniel C Bowen, Reforming Presidential Nomination:Rotating State Primaries or a National Primary, *Journal of Political Science & Politics*, Academic Research Library, University of Iowa, January 2009.

konsep yang mendalam bahwa;

*“...the original view held that it meant a form of government where the law-making responsibility was delegated by the citizens to duly-elected public officials—representatives of the people. In time this was linked to the fact that citizens actually voted in elections for members of the national legislature. Although many would not have voted for any of the elected officials, the theory was that those elected actually governed for the whole community. The parliament could be said to be ‘representative’ because it was properly elected..”<sup>7</sup>*

Proses pemilihan presiden dan wakil presiden di Indonesia dipandang sebagai suatu proses yang berbeda dan dibedakan secara tegas dari proses pemilihan umum untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan rakyat (DPR). Secara konsep pemilihan umum (*general election*) dan pemilihan presiden (*presidential election*) merupakan hal yang berbeda. Pemilihan presiden merupakan perwujudan dianutnya kedaulatan rakyat (demokrasi) untuk memilih pemimpin secara langsung (*direct democracy*), sementara itu, untuk pemilihan umum legislatif adalah sebuah mekanisme untuk memilih wakil-wakil rakyat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat untuk mengendalikan dan mengawasi jalannya pemerintahan melalui sistem perwakilan (*indirect democracy*).

Mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat dalam jangka waktu yang pasti memberikan konsekuensi terhadap kedudukan lembaga eksekutif tersebut untuk tidak tergantung pada dinamika lembaga-lembaga negara yang lain. Hubungan ini juga memungkinkan terciptanya stabilitas kelembagaan yang berimplikasi terhadap kemungkinan tercapainya pemerintahan yang kuat dan stabil. Sementara itu makna presiden terpilih dalam jangka waktu yang pasti diharapkan mampu untuk melaksanakan kebijakan publik secara terencana dan responsif atau dengan kata lain secara efektif.

---

<sup>7</sup> Matt Golder, *Democratic electoral systems around the world, 1946–2000*, www.sciencedirect.com

### 3. Mekanisme Pemilihan Presiden Menurut UU No. 23 Tahun 2003 dan UU No. 42 Tahun 2008

Menurut teori, secara umum sistem pemilihan umum terbagi menjadi empat tipe, yaitu: 1. *Majoritarian formulas (plurality, second ballot, and alternative voting systems)*; 2. *Semi-proportional systems (the single transferable vote, the cumulative vote and the limited vote)*; 3. *Proportional representation (open and closed party lists using largest remainders and highest averages formula)*; dan 4. *Mixed systems (the Additional Member System combining majoritarian and proportional elements)*<sup>8</sup>. Sementara itu, sistem pemilihan presiden dan wakil presiden dapat dilakukan melalui: *college* or indirect election; *simple plurality* in direct elections; *qualified plurality with a second round (either by plurality, by majority runoff, or by the Assembly)*; *majority with a second round (either by plurality, by majority runoff, or by the Assembly)*; and *majority with single transferable or supplementary vote*<sup>9</sup>.

Pasal 6 ayat (3) UUD RI 1945, menyatakan bahwa:

“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden”.

Dalam hal dengan tidak tercapainya persentase yang dimaksud, Pasal 6 ayat (4) UUD RI 1945, memungkinkan adanya pemilihan umum presiden putaran kedua:

”Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan

---

<sup>8</sup> Pippa Norris, edited by Jean Lapointe and Bernard Saint-Jacques Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems, for contrasting Political Institutions special issue of the *International Political Science Review* Vol 18(3) July 1997: 297-312.

<sup>9</sup> Josep M. Colomer, *The Strategy and History of Electoral System Choice*, Handbook Election.

umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden”.

Dari ketentuan tersebut, maka pemilihan presiden dan wakil presiden di Indonesia dilakukan dengan mengadopsi prinsip demokrasi berdasarkan prinsip mayoritas absolut (*absolute majority*) dan mayoritas sederhana (*simple majority*)<sup>10</sup>. Prinsip mayoritas absolut diterapkan apabila telah diperoleh pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% yang kemudian akan dilantik menjadi presiden dan wakil presiden. Lebih lanjut hal ini diatur dalam pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa:

”Pasangan calon terpilih adalah Pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia”.

Ketentuan Pasal tersebut menyiratkan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden dapat diidentikkan sebagai ”*absolute majority system*”. Dalam sebuah sistem *absolute majority*, maka disyaratkan adanya perolehan suara mayoritas melebihi 50 %,

*“..Majority systems require a winning candidate to receive an absolute majority (more than half) of the vote to ensure election. Such a majority can be achieved through a second ballot or by means of preference voting. Democratic presidents have been elected in one of five ways: plurality rule, absolute majority rule, qualified majority rule, single transferable vote, or electoral college. A candidate who wins a relative majority of the popular vote in a plurality rule election becomes president. In an absolute majority system a candidate must win over 50% of the popular vote to become president..”<sup>11</sup>.*

---

<sup>10</sup> Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata negara FHUI, 2005), Cetakan kesatu., hlm. 131.

<sup>11</sup> Matt Golder, *Op.Cit.*



Dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden 2004, pada putaran pertama pemilihan, tidak didapatkan perolehan persentase suara melebihi 50%<sup>12</sup>, sehingga harus dilakukan pemilihan presiden dan wakil presiden untuk putaran kedua.

Dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden putaran kedua, digunakan prinsip mayoritas sederhana (*simple majority*). Pada pemilihan presiden putaran kedua ini dikenal istilah “*first past the post election*”. Mekanisme ini dilaksanakan untuk mengatasi apabila tidak terpenuhi sistem *majority absolute* pada pemilihan presiden putaran pertama.

*“..In the **Second Ballot** system two First-past-the-post elections are scheduled. Candidates who receive more than half of the vote are declared elected. In those electorates where no candidate receives more than half the vote, there will be a second, or run-off, ballot slip. This may be between the top two candidates on the first count, or it may be of candidates who receive a certain percentage of the vote. The Second Ballot system prevents the election of any candidate without an absolute majority of the vote, thus overcoming one of the main criticisms of plurality systems. Second Ballot systems are more likely to be used in presidential elections rather than for legislative elections..”<sup>13</sup>.*

Terkait dengan pemilihan presiden dan wakil presiden pada putaran pertama tidak menghasilkan perolehan prosentase suara lebih dari 50%, maka ketentuan pasal 159 ayat (2) sampai dengan ayat (4) UU No. 42 Tahun 2008 menentukan bahwa:

1. dalam hal tidak ada Pasangan Calon terpilih, 2 (dua) Pasangan Calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
2. dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah

---

<sup>12</sup> Perolehan suara urutan pertama dan kedua pasangan calon presiden dan wakil presiden 2004: Susilo Bambang Yodoyono-Jusuf Kalla adalah 36.070.622, yaitu sebanyak 33,58%; sementara pasangan calon Megawati-Hasyim Muzadi: 28.186.780 yaitu sebanyak 26,24%.

<sup>13</sup> *Ibid*

yang sama diperoleh oleh 2 (dua) Pasangan Calon, kedua Pasangan Calon tersebut dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;

3. dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 3 (tiga) Pasangan Calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang<sup>14</sup>;
4. dalam hal perolehan suara terbanyak kedua dengan jumlah yang sama diperoleh oleh lebih dari 1 (satu) Pasangan Calon, penentuannya dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.

#### **4. Syarat Perolehan Kursi di DPR dan Perolehan Suara Nasional Pemilu Legislatif Dalam Pengusulan Calon Presiden dan Wakil Presiden**

Mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden yang lebih lanjut diatur dalam UU RI No 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan kemudian telah diperbaharui dengan UU RI No 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden memberi perbedaan pengaturan, khususnya mengenai persyaratan persentase perolehan kursi DPR dan persentase ambang suara perolehan nasional pada pemilu legislatif untuk pengusulan calon pasangan presiden dan wakil presiden.

Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, menyebutkan bahwa:

Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.

---

<sup>14</sup> Dalam penjelasan Pasal 159 ayat (4), yang dimaksud dengan “perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang” adalah calon yang unggul di lebih banyak jumlah provinsi, kabupaten/kota.

Dalam pasal tersebut ditentukan bahwa pengusulan pasangan calon presiden dapat diajukan oleh:

1. partai politik atau gabungan partai politik yang telah memperoleh persentase ambang batas suara 15% di DPR; atau
2. partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persentase ambang batas suara sah nasional dalam Pemilu legislatif sebanyak 20%.

Ketentuan tersebut membuka peluang besar bagi partai-partai politik yang mempunyai persentase kecil untuk melakukan koalisi/penggabungan partai untuk mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Adapun mekanisme pencalonan presiden dan wakil presiden sesuai dengan yang ditentukan dalam pasal 26 yaitu secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik bersangkutan. Partai politik tersebut hanya dapat mencalonkan 1 (satu) Pasangan Calon sesuai dengan mekanisme internal partai politik dan/atau musyawarah gabungan partai politik yang dilakukan secara demokratis dan terbuka melalui kesepakatan.

Sementara itu, dibandingkan dengan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2003 tersebut, ketentuan dalam UU No. 42 Tahun 2008 mengenai persentase ambang batas partai politik dan gabungan partai politik dalam mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden mengalami peningkatan persentase, yaitu sebanyak 5%. Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008, menentukan 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.

Apabila diperbandingkan, ketentuan dalam UU No. 23 Tahun 2003 berkonsekuensi terhadap hasil pemilihan presiden dan wakil presiden periode 2004, dimana dari 24 partai politik

yang lolos pada pemilihan umum legislatif, berdasarkan ketentuan 15% persentase ambang batas perolehan kursi di DPR dan 20% suara sah nasional dalam pemilu legislatif, didapatkan 5 pasangan calon presiden dan wakil presiden, sementara itu berdasarkan ketentuan dalam UU No. 42 Tahun 2008, diketahui bahwa dari 38 partai politik peserta pemilu legislatif, 9 partai politik memperoleh kursi di DPR, sementara itu diperoleh tiga pasangan calon presiden dan wakil presiden. Ketentuan persentase ambang batas perolehan kursi DPR 20% dan 25% suara sah nasional dalam pemilu legislatif 2009, membawa konsekuensi pengurangan jumlah pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik dan gabungannya.

Mekanisme koalisi partai politik dalam mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dalam Pasal 10 UU No. 42 Tahun 2008, yang menentukan bahwa:

1. dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai melalui mekanisme internal Partai Politik bersangkutan;
2. dapat dilakukan dengan kesepakatan antar Partai Politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan Pasangan Calon;
3. partai politik atau Gabungan Partai Politik tersebut hanya dapat mencalonkan 1 (satu) Pasangan Calon sesuai dengan mekanisme internal Partai Politik dan/atau musyawarah Gabungan Partai Politik yang dilakukan secara demokratis dan terbuka.
4. Calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden yang telah diusulkan dalam satu pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik tidak boleh dicalonkan lagi oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik lainnya.

Koalisi partai merupakan kunci penting bagi proses pemerintahan;

*“an electoral coalition may affect the choice of government formateur, or allow a small party that is a potential government member to surpass an electoral threshold.*

*Control over government policy may well go to the political parties who are most effective at coordinating electoral strategies to win a plurality of the votes.*<sup>15</sup>

Koalisi partai dalam pencalonan presiden dan wakil presiden diharapkan memberikan dampak yang baik bagi keberlangsungan pemerintahan yang akan dibentuk. Setidaknya ada tiga hal yang diharapkan dalam mekanisme koalisi partai politik dalam pemilihan presiden dan wakil presiden, yaitu:

1. dengan koalisi partai politik diharapkan memberikan dampak bagi komposisi pemerintahan dan kebijakan;
2. dengan koalisi partai politik diharapkan memberikan implikasi normatif untuk sebuah bentuk pemerintahan yang berdasarkan sistem perwakilan;
3. bentuk koalisi partai merupakan sebuah bentuk yang sering ditemui negara-negara.

---

Persoalan koalisi partai politik ditujukan untuk pembentukan kekuatan politik pendukung presiden. Hal ini secara teoritik dapat dilanjutkan melalui cara formalisasi koalisi antara kekuatan-kekuatan pendukung presiden dan partai yang duduk didalam legislatif. Selain hal ini juga akan mencegah polarisasi dan fragmentasi berlebihan di antara berbagai kekuatan yang ada. Sehingga keberlanjutan koalisi antarpolitical sebelum dan setelah pemilihan presiden merupakan suatu hal yang harus dijaga kesinambungannya. Koalisi partai tersebut dimaksudkan untuk membentuk sebuah pemerintahan yang kuat, mandiri dan stabil (bertahan lama)<sup>16</sup>.

---

Perbandingan hasil pemilu legislatif tahun 2004 dan tahun 2009 yang berkonsekuensi terhadap jumlah calon pasangan presiden dan wakil presiden pada pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2004 dan tahun 2009

---

<sup>15</sup> Sona N. Golder, Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses, [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).

<sup>16</sup> Benni Inayatullah dalam *Harian Jurnal Nasional*, "Koalisi untuk Pemerintahan yang Kuat", Kamis 11 September 2008.

TAHUN	PARTAI/PELJIDEK	PERSENTASE PEROLEHAN SUARA (%: JUMLAH SUKSES)	PASANGAN CALON PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN (PARTAI KOALISI PENGESUNG)
2004	1. Gerakan Karya	31,38: 128	1. SUSILO BAMBANG YUDHONYO-JUSUF KALLA (DEMOKRAT, PKS, PARTAI HULAN BUNDANG)  2. MEGAWATI-HASTIM MUZALI (PDP)  3. WILANTO-SALAHUDDIN (GOLKAR)  4. AMEN RAH-ESUSFORD Y H (PAN)  5. HAMZAH B-AGUM (PPP)
	2. Demokrasi Perjuangan Indonesia	18,33: 109	
	3. Kebangkitan Bangsa	10,37: 32	
	4. Pergerakan Pergerakan	8,15: 38	
	5. Demokrat	7,45: 37	
	6. Kamfita Sejahtera	7,34: 43	
	7. Asasat Nasional	6,44: 32	
	8. Bala Bintang	3,63: 11	
	9. Bintang Nusantara	3,44: 13	
	10. Demokrasi Sejahtera	3,13: 12	
	11. Karya Paksi Bangsa	3,11: 2	
	12. Kamfita dan Pergerakan Indonesia	1,36: 1	
	13. Pergerakan Demokrasi Kebangsaan	1,16: 3	
	14. Nasionalis Bintang Kebangsaan	1,08: 1	
	15. Patriot Pergerakan	0,93: 0	
	16. Nasionalis Indonesia Merdika	0,81: 1	
	17. Pergerakan Nasionalis Bangsa Indonesia	0,79: 0	
	18. Pelopor	0,77: 2	
	19. Pasang Demokrasi Indonesia	0,73: 1	
	20. Merdeka	0,74: 0	
	21. Saikat Indonesia	0,60: 0	
	22. Pergerakan Indonesia Baru	0,39: 0	
	23. Pergerakan Daerah	0,38: 0	
	24. Bersih Sani Demokrat	0,36: 0	
2005	1. DEMOKRAT	36,40: 148	1. SUSILO BAMBANG YUDHONYO-BOEDICHO (DEMOKRAT, PKB, PKS, PAN, PPP)  2. JOSUF KALLA-WIRANTO (GOLKAR, BANTUA)  3. MEGAWATI-PRABOWO SUBIARTO (PDP, GEKINDRA)
	2. GOLKAR	14,46: 108	
	3. PPP	14,03: 93	
	4. PKS	10,30: 39	
	5. PAN	7,30: 42	
	6. PPP	6,90: 39	
	7. GEKINDRA	4,47: 30	
	8. PKB	4,60: 26	
	9. BANTUA	3,73: 13	

DIOLAH DARI BERBAGAI SUMBER

\*Data awal pendaftaran di KPU (dalam proses verifikasi)

## 5. Relevansi Penetapan Persentase Ambang Batas Suara Sah Nasional Pemilu Legislatif Terhadap Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, dan DPD, menyebutkan:

Partai Politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah sah secara nasional untuk diikutkan

dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Ketentuan pasal tersebut banyak menimbulkan kontroversi terkait dengan adanya pembatasan. Persentase ambang batas minimal perolehan suara partai politik untuk duduk di DPR, selama ini dimaknai sebagai konsep "*parliamentary threshold*".

Menurut teori, ambang batas minimal dalam sebuah *election system*, disebut sebagai "threshold"<sup>17</sup> yang sejatinya ditujukan untuk penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilihan umum:

*In addition to varying the first divisor to make the election of smaller parties more difficult, a threshold can also be used in List systems to achieve the same result. Thresholds require a party to achieve a certain percentage of the vote before they can be eligible to have members elected*<sup>18</sup>.

Ketentuan Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 dipikirkan sebagai sebuah solusi untuk menciptakan sistem muti partai sederhana. Dalam beberapa kajian teori, disajikan beberapa kelemahan dari keberadaan jumlah partai politik yang terlalu banyak dan tidak terkontrol;

*Multiparty systems (more than 2 parties) are criticized for lacking political stability. It is argued that too many competing interests makes it difficult for parties to work together, form stable coalitions, maintain general organization and prevent stalemate within the legislature or between the legislature and executive branches. A coalition of parties may unite to form a government, but governing together often proves difficult. One way countries attempt to ameliorate these problems is to limit the number of parties that can sit in the legislature*<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> In a system of proportional representation; minimum number or proportion of votes required to obtain representation. Also called minimum barrier.

<sup>18</sup> [www.aph.gov.au/library](http://www.aph.gov.au/library), Gerard Newman with revisions by Scott Bennett, Electoral Systems, Parliamentary Library, 21 February 2006.

<sup>19</sup> Political Parties in Legislature, [www.Undp.org](http://www.Undp.org), party system, 7/28/2005.

Adanya penetapan persentase ambang batas 2,5% tersebut adalah juga dimaksudkan untuk mencegah terjadinya framentasi partai politik yang berujung pada ketidakstabilan pemerintahan hasil pemilu tersebut:

*“... the larger the number of discordant groups that form the majority, the harder the task of pleasing them all, and the more feeble and unstable the position of the cabinet.”<sup>20</sup>*

Apabila dikaji lebih lanjut, penetapan ambang batas suara perolehan partai politik untuk bisa duduk di kursi DPR tersebut, lebih tepat bila disebut sebagai *“legal thresholds<sup>21</sup>”*, yaitu penetapan ambang batas dalam pemilihan umum yang dilakukan melalui undang-undang. *Legal threshold* juga dapat diidentifikasi sebagai *artificial* atau *formal threshold* yang dimaknai sebagai minimum perolehan suara yang ditentukan melalui undang-undang.

*“...In some electoral systems the threshold is set artificially, by law. This is known as the legal, or artificial, or formal threshold. Parties that do not obtain the legally prescribed minimum number of votes do not get any seat. This is an obvious limitation to minor parties, one that often also proves fatal to the survival of such parties. States with legal threshold differ according to the chosen percentage....The second one is the so-called natural (or hidden, or effective, or informal) threshold. This one is present in any electoral system, regardless of whether or not the system also has any legal threshold.”<sup>22</sup>*

---

<sup>20</sup> Taylor, M. and Herman, V. M. 1971. “Party Systems and Government Stability”, *American Political Science Review* 65, 28-37.

<sup>21</sup> Carsten Anckar, *Effects of Electoral Systems: A study of 80 countries*, Paper presented at the SNS Seminar in Stockholm, September 28-29, 2001; menyebutkan “...Another electoral system dimension frequently mentioned in the literature is the legal threshold of representation that is used in many countries. In order to gain representation in parliament a party is required to obtain a certain number of votes, or a certain share of the votes. This means that votes for parties failing to surpass this threshold are wasted. In most countries, the threshold operates at the national level, but in some countries (for instance in Spain) it operates at the district level. In a few countries, the legal threshold is calculated in rather complex ways, and sometimes applies for only a part of the seats.

<sup>22</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Comparative Report On Thresholds and Other Features Of Electoral Systems Which Bar*



Sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UU No. 10/2008, ketentuan ambang batas perolehan partai suara sah nasional partai politik dalam pemilu legislatif ditujukan untuk memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui langkah mewujudkan sistem multipartai sederhana yang selanjutnya akan menguatkan pula sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana dimaksudkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ( Penjelasan Umum UU- 10/2008, Paragraf 7). Umumnya, negara dengan sistem pemerintahan presidensiil, memiliki lebih dari dua partai politik, sistem multi partai dianggap sebagai sistem yang akan menyulitkan dalam negara demokrasi penganut sistem presidensiil. Scott Mainwaring mengungkapkan:

*“.....in presidential systems, the correlation between number of parties and democratic stability is striking. This correlation, however, does not explain why two-party systems are more propitious to stable presidential democracy than multiparty systems. The combination of presidentialism and multiparty systems makes it more difficult to achieve stable democracy, a two-party format seems more favorable to stable democracy.*

*Having a two-party system does not entirely resolve the problems of immobilism, executive/legislative paralysis, and weak executive power, but it increases the likelihood that the president will enjoy majority backing in congress and hence decreases the likelihood of presidential/legislative impasse. Two-party systems are not necessarily better equipped to handle the problems created by minority government, but they are better at avoiding minority government.*

*The tendency toward minority governments and immobilism is particularly acute in multiparty presidential democracies, especially with highly fragmented party systems. Under these circumstances, the president is likely to face a decisive majority in both (if there are two) chambers of the legislature, so pushing through policy measures is*

---

Parties From Access To Parliament, Council for Democratic Elections, Council of Europe, Strasburg, 15 December 2008, P.5, [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

*apt to be difficult.*<sup>23</sup>.

Untuk mengatasi hal tersebut, pemikiran sistem multipartai yang ada di Indonesia dipikirkan untuk mulai diubah ke dalam sebuah format multipartai sederhana, dalam Penjelasan UU 42/2008 dikatakan,

*"Dalam Undang-Undang ini penyelenggaraan Pemilu Presiden dilaksanakan dengan tujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu pengaturan terhadap Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang ini juga dimaksudkan untuk menegaskan sistem presidensiil yang kuat dan efektif, dimana Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat, namun dalam rangka mewujudkan efektivitas pemerintahan juga diperlukan basis dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat";*

Ketentuan Pasal 202 ayat (1) mempunyai relevansi yang cukup kuat dalam sistem pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Dampak kuat yang dapat dilihat adalah semakin sulitnya pemenuhan persyaratan persentase ambang batas partai politik dan gabungan partai politik dalam mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, mengingat menurut aturan dalam Pasal 202 ayat (1) tersebut, hanya partai politik yang mempunyai perolehan suara minimal 2,5% yang menduduki kursi DPR, sementara itu persentase ambang batas partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan calon presiden dan wakil presiden adalah 20% yang menduduki kursi DPR, artinya, bahwa terdapat dua kemungkinan partai politik dan gabungan partai politik untuk mengusulkan pasangan calon presiden dan wakilnya. Kemungkinan tersebut adalah pasangan

---

<sup>23</sup> Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty Systems, And Democracy: The Difficult Equation*, Working Paper #144 - September 1990.

calon presiden dan wakil presiden dapat diajukan oleh partai politik tunggal yang telah mempunyai minimal 20% kursi di DPR dalam pemilu legislatif sebelumnya, atau dapat diajukan melalui mekanisme koalisi partai bagi partai politik yang telah memperoleh minimal 2,5% suara sah nasional untuk duduk di kursi DPR, gabungan partai atau koalisi tersebut harus mencapai minimal 20% jumlah kursi DPR.

Sementara, untuk partai politik yang tidak memperoleh 2,5% suara sah nasional, yang artinya tidak mendapat kursi di DPR, masih dimungkinkan untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakilnya, dengan melalui sistem koalisi partai atau gabungan partai sehingga mencapai 25% syarat pengajuan pasangan calon presiden dan wakilnya.

## **6. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Sistem Pemerintahan Presidensiil, dan Stabilitas Pemerintahan**

Dalam pemikiran teoritis, pilihan untuk memilih sistem presidensiil adalah didasarkan bahwa presiden adalah sebagai lembaga eksekutif yang memegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, dalam konteks ini, presiden adalah bertindak untuk mewakili seluruh rakyat di wilayah negara. Oleh karena itu presiden memiliki mandat yang kuat untuk melaksanakan kehendak rakyat. Melalui mandat tersebut, maka lembaga ini memiliki dasar untuk melaksanakan suatu pemerintahan yang kuat dan efektif. Pada dasarnya, Presiden mempunyai dimensi dasar dibidang legislatif dan non-legislatif<sup>24</sup>:

*“...two basic dimensions of presidential power: one concerning power over legislation, the other encompassing non-legislative powers.....The first set of aspects entail legislative powers constitutionally granted to the president. These aspects are the veto, the partial veto/override, presidential authority to legislate by decree, exclusive right to initiate certain legislative proposals, budgetary initiative*

---

<sup>24</sup> Matthew Soberg Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

*and power to propose referenda. Aspects of presidential power apart from the legislative domain include cabinet formation, cabinet dismissal.”*

Menurut Jimly Asshiddiqie, Sistem pemerintahan dikategorikan sebagai sistem pemerintahan presidensiil apabila terdapat karakteristik :

1. presiden adalah sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan;
2. kepala negara tidak bertanggungjawab kepada parlemen, melainkan langsung kepada rakyat yang secara langsung memilihnya;
3. Sebaliknya, presiden tidak berwenang membubarkan parlemen;
4. kabinet sepenuhnya bertanggungjawab kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan<sup>25</sup>.

Terkait dengan hal tersebut, Mahfud MD<sup>26</sup> memberikan sebuah deskripsi yang sama terhadap sistem presidensiil, dimana presiden adalah sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan (eksekutif), yang dalam hal ini tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Hal itu juga berkaitan dengan hubungan yang sama-sama kuat antara pemegang kekuasaan eksekutif yang dalam hal ini adalah presiden dan pemegang kekuasaan legislatif yang dalam hal ini adalah DPR. Sementara itu, David Samuel dan Kent Eaton, memberikan 3 ciri penting bagi dalam sistem presidensiil, yaitu:

1. *Separate origin and survival of executive and legislative branches;*
2. *Constitutionally-guaranteed executive authority to execute the laws; and*
3. *Chief executive control over the cabinet*<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Cetakan kesatu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 60.

<sup>26</sup> Mahfud MD, Moh, 2000. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rineka Cipta), hlm. 74.

<sup>27</sup> David Samuels and Kent Eaton, *Presidentialism And, Or, and Versus Parliamentarism:*

UUD RI 1945 yang merupakan hasil dari proses amandemen yang berimplikasi adanya penguatan sistem presidensiil di Indonesia. Sistem presidensiil yang dianut di Indonesia tampak dalam Pasal 4 ayat (1) UUD RI 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Sementara itu, kewenangan-kewenangan yang ditetapkan dalam pasal-pasal 10 sampai dengan pasal 15 UUD RI 1945 dapat diartikan sebagai kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara<sup>28</sup>. Selibhnya dalam Pasal 17 ayat (1) UUD RI 1945 menyebutkan bahwa "Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara". Sementara itu, pasal 17 ayat (2) UUD RI 1945 mengatur bahwa "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden". Ketentuan ini membawa implikasi bagi kedudukan menteri yang berada dibawah supervisi dan bertanggungjawab sepenuhnya kepada Presiden. Menteri merupakan bagian dari sebuah lembaga kepresidenan sebagai lingkup dari pemerintah.

Dari telaah sistem presidentiil yang dianut dalam UUD RI 1945 tersebut, maka seperti yang telah diketahui bahwa presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR. Karena dipilih secara langsung, maka presiden bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat. Adapun mekanismenya dapat melalui pertanggungjawaban secara politik yang berarti bahwa ada sebuah konsekuensi politik dari presiden untuk tidak lagi mendapat simpati dari rakyat yang pada akhirnya akan berdampak pada perolehan suara pasangan calon presiden dan wakilnya pada pemilu selanjutnya. Mekanisme selanjutnya adalah sebuah mekanisme pertanggungjawaban hukum yang harus dilalui

---

*The State of the Literature and an Agenda for Future Research*, Presented at the Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy, Duke University, April 5-7, 2002.

<sup>28</sup> Pasal 11 UUD RI 1945 adalah dalam halnya dengan kewenangan Presiden untuk menyatakan perang dan damai serta kewenangan untuk membuat perjanjian dengan negara lain, Pasal 12 UUD RI 1945 berkenaan dengan kewenangan menyatakan keadaan bahaya, Pasal 13 UUD RI 1945 berkenaan dengan pengangkatan dan penerimaan Duta Besar dan Konsul. Pasal 14 UUD RI 1945 mengenai pemberian grasi dan rehabilitasi, serta pemberian amnesti dan abolisi; dan Pasal 15 UUD RI 1945 mengenai pemberian gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya.

sesuai dengan ketentuan dalam UUD RI 1945.

Proses pemilihan presiden yang dilakukan secara langsung diperlukan sebuah standart pengukuran sebagai indikator dari persetujuan rakyat terhadap pasangan calon presiden dan wapres, standar tersebut dapat diwujudkan melalui persentase ambang batas perolehan suara di DPR dalam pemilu legislatif. Penggunaan persentase minimal perolehan kursi ini ditujukan sebagai indikator bagi sebuah dukungan dari lembaga DPR dalam konteks fungsi check and balances. Hal ini diharapkan akan memberikan sebuah sistem pemerintahan yang kuat dimana DPR dan Presiden dapat melaksanakan fungsinya dengan baik. Dipilih secara langsung oleh rakyat, menjadikan Presiden dan wakil Presiden mempunyai legitimasi yang lebih kuat dalam artian memperkuat sistem Presidensiil yang kita anut dengan salah satu cirinya yaitu adanya periode masa jabatan yang pasti<sup>29</sup> dari Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali melanggar hukum berdasar hal-hal yang tercantum dalam UUD 1945 melalui prosedur yang konstitusional. Proses tersebut dapat memperkecil peluang terjadinya ketegangan dan krisis Politik dan kenegaraan selama masa jabatan Presiden dan wakil Presiden seperti yang kerap terjadi dalam praktik. Sehingga walaupun dipilih oleh rakyat untuk memegang kekuasaan Pemerintahan, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dengan alasan tertentu yang disebutkan secara limitatif dalam UUD 1945, yakni; melalui proses politik (dengan adanya pendapat DPR dan keputusan pemberhentian MPR) dan melalui proses hukum (dengan cara Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR).

Hubungan eksekutif dan legislatif dalam konsep sistem pemerintahan presidentiil, mensyaratkan konsep pemisahan kekuasaan yang bersifat horisontal yang dibangun dalam lingkup mekanisme check and balances. Dalam prosesnya,

---

<sup>29</sup> Pasal 7 UUD RI 1945 "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan".

DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif diharapkan dapat bekerjasama dengan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Dalam sistem check and balances, presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat tetapi saling mengendalikan dengan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai dengan prinsip presidensiil, presiden tidak dapat membubarkan DPR tetapi sebaliknya DPR juga tidak dapat menjatuhkan presiden. DPR hanya dapat menuntut pemberhentian presiden jika presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, hal ini diatur dalam konstitusi. Pada hakekatnya, fungsi utama DPR adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi utama itu adalah fungsi anggaran (budget). Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama bidang pengawasan dan legislasi tersebut diatas, kedudukan parlemen sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh DPR untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah melalui hak budget, hak interpelasi, hak angket, hak usul resolusi, hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu. Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota parlemen juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hal lain seperti hak imunitas dan hak protokoler.

Sistem pemerintahan yang efektif dan kokoh merupakan suatu proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik oleh lembaga-lembaga negara yang selaras dengan aspirasi serta keinginan rakyat berdasarkan tata peraturan perundang-undangan. Untuk mengefektifkan fungsi pemerintahan tersebut, maka lembaga presiden harus juga didukung oleh bekerjanya suatu sistem perwakilan yang efektif. Keterkaitan antara keduanya harus pula berimbang yang didasarkan pada fondasi *check and balances*. Problema tersebut memang secara teoritik menjadi salah satu dari kelemahan sistem pemerintahan presidensial, seperti diungkapkan Mainwaring<sup>30</sup> :

*“ Replacing a president who has lost the confidence of his party or the people is an extremely difficult proportion...”*

---

<sup>30</sup> Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 26 (1993), 198-222.



*What in a parliamentary system would be a government crisis can become a full-blown regime crisis in a presidential system.”*

Jalannya roda pemerintahan yang kuat dan efektif akan membuat aktivitas pemerintahan didukung oleh berbagai kekuatan masyarakat dan politik. Kekuatan dan keefektifan pemerintahan akan memungkinkan berlangsungnya aktivitas yang stabil dalam jangka panjang. Semakin minimnya distorsi dan interupsi proses pemerintahan akan membuat pencapaian tujuan bernegara dan berbangsa lebih nyata. Secara politik, masalah penggabungan kekuatan politik pendukung presiden menjadi sebuah isu yang terkait dengan penguatan hubungan DPR dan Presiden dalam konteks kestabilan pemerintahan. Hal ini terkait secara langsung dengan jumlah partai politik, apabila presiden diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh suara relatif kecil, maka solusi yang dapat ditawarkan adalah penguatan posisi dengan merekrut tokoh dari berbagai kekuatan politik lain untuk berbagai jabatan politik/publik strategis. David Samuel dan Kent Eaton menguraikan ”..

*“The greater the president’s unilateral powers and the smaller the president’s party, the more incentives the president has to use unilateral powers instead of working through the normal legislative process. In contrast, the weaker the president and the larger the president’s party, the more incentives the president has to make policy through standard legislative procedures”<sup>31</sup>.*

Koalisi partai dalam sistem presidensiil, biasanya dilakukan sebelum pemilihan umum:

*“..in presidential systems they often take place before the election and are not binding past election day. Executive power is not formed through postelection agreements among parties and is not divided among several parties that are corresponsable for governing, even though members of several parties often participate in cabinets. Governing coalitions in presidential systems can differ markedly from*

---

<sup>31</sup> David Samuels and Kent Eaton, op.cit.



*electoral coalitions.*"<sup>32</sup>

Terkadang hal tersebut tidak dilanjutkan dengan formalisasi koalisi menjadi sebuah gabungan partai-partai yang memerintah yang bersinergi. Hal ini dapat menimbulkan ketidakjelasan hubungan, hak, dan kewajiban antar-lembaga negara (legislatif dan eksekutif). Meskipun dalam pemerintahan presidensiil penyelenggaraan pemerintahan adalah hak dari presiden, dalam kenyataannya ketidakpastian kekuatan pendukung presiden untuk memerintah menjadi tidak jelas. Sehingga sistem presidensiil yang efektif dan kokoh tergantung pula dengan adanya kesinergian dalam menyelesaikan masalah yang akan timbul dari personalisasi kepemimpinan eksekutif, partai politik dan koalisi partai politik serta hubungannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, serta hubungan kelembagaan. Sehubungan dengan masalah kecenderungan suatu personalisasi lembaga kepresidenan, perlu diciptakan hubungan kelembagaan secara detail yang memungkinkan munculnya lembaga kepresidenan yang kuat dengan dukungan partai politik dan koalisi partai politik:

*"the ability of presidential systems to build stable and effective coalitions depends more on "the institutional combinations, the party systems, the relationships established by the parties forming the government" and that "the formation of accords and coalition governments in multiparty systems reduce the conflicts that can emerge among the parties, generating cooperative forms of government".*<sup>33</sup>

Melalui koalisi yang umumnya dilakukan sebelum pemilihan umum presiden dan wakil presiden itu berlangsung, diharapkan konsep hubungan lembaga eksekutif-legislatif dalam kerangka pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik

---

<sup>32</sup> Scott Mainwaring and Matthew Shugart, Juan Linz, *Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*, Working Paper #200 - July 1993.

<sup>33</sup> Miguel Centellas, *Parliamentarized Presidentialism: New Democracies, Constitutional Engineering, and the Bolivian Model*, *59th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, 19-22 April 2001.

untuk menerjemahkan aspirasi dan keinginan rakyat sebagai wujud dari demokrasi perwakilan, dapat terjalin sinergi. Suatu sistem pemerintahan yang kuat dan efektif, akan memberikan sebuah kondisi dimana aktivitas pemerintahan menjadi cepat dan tanggap, sehingga akan lebih cepat menerjemahkan keinginan rakyat menjadi kebijakan. Dalam hal ini pemilihan umum presiden dan wakil presiden yang mewakili segenap rakyat Indonesia, dianggap sebagai awal terbentuknya awal pemerintahan mekanismenya harus dibuat dalam ukuran yang sangat selektif dalam konteks demokrasi.

## 7. Kesimpulan

Sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensiil, dimana pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung sebagai wujud dari dianutnya paham kedaulatan rakyat dalam UUD RI 1945. Pemilihan umum presiden dan wakil presiden menjadi sebuah kunci penting bagi berlangsungnya sebuah proses pemerintahan. Mekanisme pemilihan presiden dan wakilnya dilakukan melalui system "*absolute majority*" yang memungkinkan dilakukannya pemilihan presiden dan wakil presiden putaran kedua apabila dalam putaran pertama tidak didapatkan hasil sesuai prinsip *absolute majority* tersebut. Pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden dilakukan oleh partai politik peserta pemilu legislatif.

Terhadap pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden telah ditetapkan melalui UU No. 42 Tahun 2008 adanya syarat persentase ambang batas pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden, yaitu 20% dari perolehan jumlah kursi di DPR dan 25% perolehan suara sah nasional partai politik dalam pemilu legislatif. Ketentuan tersebut secara tidak langsung merupakan sebuah mekanisme yang mengarah kepada sistem multi partai sederhana yang memberi kesempatan kepada partai-partai politik dengan persentase perolehan suara sah nasional kecil untuk berkoalisi dalam konteks multi partai sederhana untuk pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Lebih lanjut, persyaratan tersebut ditetapkan dalam

koridor negara demokrasi dengan memperhatikan kebebasan yang proposional bagi kebebasan berpolitik, untuk mencegah kebebasan yang tidak terkontrol yang dapat mengarah ke bentuk negara anarkhi. Persyaratan tersebut pula, diharapkan memperkuat hubungan legislatif dan eksekutif dalam kerangka *check and balances* yang dikehendaki oleh konstitusi sehingga akan menciptakan pemerintahan yang lebih stabil dan efektif dalam konteks sistem pemerintahan presidensiil yang telah dikonsepsikan dalam UUD RI 1945.

## Daftar Pustaka

- Anckar, Carsten, 2001. *Effects of Electoral Systems: A study of 80 countries*, Paper presented at The SNS Seminar in Stockholm, September 28-29, 2001.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Cetakan kesatu, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- Centellas, Miguel, 2001. *Parliamentarized Presidentialism: New Democracies, Constitutional Engineering, and the Bolivian Model*, 59th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 19-22 April 2001.
- Colomer, Josep M., *The Strategy and History of Electoral System Choice*, Handbook Election.
- Cox, G., *Electoral Rules and Electoral Coordination*, Annu. Rev. Polit. Sci., 1999, P. 145-161, Downloaded from arjournals.annualreviews.org by University Zurich, Hauptbibliothek Irchel: 01/31/2008.
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission),  
*Comparative Report On Thresholds and Other Features Of Electoral Systems Which Bar Parties From Access To Parliament*, Council for Democratic Elections, Council of Europe, Strasburg, 15 December 2008, P.5, www.venice.coe.int.
- Golder, Matt, *Democratic electoral systems around the world, 1946–2000*, www.sciencedirect.com.
- Golder, Sona. N., *Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses*, www.sciencedirect.com.
- Inayatullah, Benni dalam Harian Jurnal Nasional, "Koalisi untuk Pemerintahan yang Kuat", Kamis 11 September 2008.
- Mahfud MD, 2000. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multiparty Systems, And Democracy: The Difficult Equation*, Working Paper #144 -

September 1990.

\_\_\_\_\_, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Vol. 26 1993.

\_\_\_\_\_, Shugart, Matthew, Juan Linz, *Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*, Working Paper #200 - July 1993.

Mill, John Stuart, 2001. *Representative Government*, Canada :Batoche Books Limited.

Newman, Gerard, with revisions by Scott Bennett, *Electoral Systems*, Parliamentary Library, 21 February 2006, P. 6, [www.aph.gov.au/library](http://www.aph.gov.au/library).

Nurtjahjo, Hendra, 2005. *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata negara FHUI.

Norris, Pippa edited by Jean Laponce and Bernard Saint-Jacques, *Choosing Electoral*

*Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems*, for contrasting Political Institutions special issue of the *International Political Science Review* Vol 18 (3) July 1997.

Sami, Hikmet, *Electoral Systems and Turkish Experience*, "Seminar on Fundamentals of

Election" 28-31 May 1993, Bishkek, Kyrgyzstan, organized by National Democratic Institute for International Affairs (NDI), Washington, DC, USA.

Samuels, David, and Eaton, Kent, 2002. ***Presidentialism And, Or, and Versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research***, Presented at the Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy, Duke University, April 5-7, 2002.

Taylor, M., Herman, V. M., 1971. "Party Systems and Government Stability", *American Political Science Review* 65.

Tempo Interaktif, "Parliamentary Threshold Regarded As More Effective", December 3 2007.

Tolbert, Caroline J., Redlawsk, David P., Bowen, Daniel C.,

*Reforming Presidential*

*Nomination: Rotating State Primaries or a National Primary,*  
Journal of Political Science & Politics, Academic Research  
Library, University of Iowa, January 2009.

www. undp.org, *Political Parties in Legislature: party  
system*, 7/28/2005.

**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Indonesia, UUD RI 1945.

Indonesia, UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Indonesia, UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum  
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan  
Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Indonesia, UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum  
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan  
Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Indonesia, UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum  
Presiden dan Wakil Presiden.

Indonesia, UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum  
Presiden dan Wakil Presiden.

**PEMILIHAN UMUM SEBAGAI SALAH SATU  
MEKANISME PEMENUHAN HAK SIPIL DAN  
POLITIK BAGI WARGA NEGARA  
(Studi Kasus : Hilangnya Hak Pilih Sebagian  
Warga Negara Indonesia Pada Pemilihan  
Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,  
Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan  
Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009)**

Zendy Wulan Ayu W.P.

***Abstract***

*General election does not only contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law but also to that of respecting human rights and fundamental freedoms. Thus the legal framework should ensure that all eligible citizens are guaranteed the right to equal suffrage as well as the right to contest elections without any discrimination. The Universal Declaration of human Rights, The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), The Constitution of Indonesia and some Indonesian regulations concerning human rights has guaranteed these political rights. While the right to vote is widely recognized as a fundamental human rights, this right still can not be exercised too all eligible citizens. This article tries to discuss the disenfranchised of some eligible Indonesian citizens' right to vote in general election to vote the members of parliament.*

*Keywords : general election, political rights, right to vote.*

## PENDAHULUAN

Indonesia baru saja menyelenggarakan pesta demokrasi dengan melaksanakan Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada tanggal 9 April 2009. Namun sayangnya banyak kalangan yang menilai bahwa pelaksanaan pemilihan umum tersebut sangat kacau. Persoalan utama dari masalah tersebut adalah persoalan Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang tidak akurat dan tidak tersedianya atau kurangnya perlengkapan pemungutan suara sehingga mengakibatkan banyak warga negara yang kehilangan hak pilihnya.

Tidak akuratnya DPT disebabkan oleh beberapa faktor seperti banyak ditemukannya identitas pemilih yang sama di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berbeda, masih dicantumkannya pemilih yang sudah meninggal dunia di DPT dan banyak pemilih yang tidak terdaftar di DPT.

Anggota komisi II DPR, Rustam E. Tamburaka (Fraksi Partai Golkar), menyatakan bahwa potensi penggelembungan suara sangat jelas terjadi, karena berdasarkan Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) yang dikeluarkan Departemen Dalam Negeri (Depdagri), jumlah pemilih sebesar 154 juta, sedang laporan dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebesar 171 juta pemilih.<sup>1</sup>

Di sisi lain banyak pemilih yang tidak terdaftar di DPT. Hilangnya hak suara pemilih terutama terjadi pada kelompok rentan yang ada di Rumah Sakit dan penjara/tahanan. Sebagai contoh, lebih dari 300 tahanan Lembaga Pemasyarakatan (LP) Kota Tanjungpinang tidak dapat memilih karena tidak memiliki surat pindah pilih. Hal serupa juga terjadi di Rumah Tahanan (Rutan) Kelas I Tanjungpinang, 98 % tahanan tidak dapat menggunakan haknya. Menurut Kepala Rutan kelas I Tanjungpinang, Daswirman, pihak (Rutan) telah mengajukan seluruh tahanan yang sejumlah 270 sebagai pemilih kepada

---

<sup>1</sup> Mohammad Guntur S., "Kinerja KPU-DPR Nilai Pemilu Legislatif 2009 Amburadul", *Suara Karya*, Selasa 5 Mei 2009, <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=226064>, diakses tanggal 15 Mei 2009.



penyelenggara pemilu. Namun setelah diproses, ternyata hanya 31 orang yang masuk dalam DPT dan kembali menyusut sampai hanya enam orang. Enam orang tersebut menggunakan hak pilihnya di TPS yang berada di dekat Rutan dengan dikawal oleh polisi yang dibekali senjata laras panjang karena di Rutan tidak disediakan TPS khusus.<sup>2</sup> Ketiadaan TPS khusus di Rutan juga menjadi kendala para tahanan untuk menggunakan hak pilihnya. Secara teknis, jika para tahanan harus menggunakan hak pilihnya di TPS terdekat, petugas Rutan akan mengalami kesulitan dalam pengawalan para tahanan yang jumlahnya bisa mencapai ratusan.

Contoh lain, seorang warga DKI Jakarta, Tymothyus Pollycarpus da Lopez menyatakan tidak bisa memilih saat dirawat di RS Gatot Subroto pada 9 April 2009. Sebenarnya pihak Rumah Sakit sudah mengupayakan, namun karena tidak ada kotak pilih, hak pilihnya hilang.<sup>3</sup>

Sejumlah partai politik yang tergabung dalam Tim Pembela Suara Rakyat mengadu ke Komnas HAM mengenai dugaan pelanggaran hak sipil dan politik pemilih pada pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD pada tahun 2009.<sup>4</sup> Di sisi lain, pemerintah dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) saling lempar tanggung jawab soal amburadulnya DPT pemilihan umum tersebut.

Tulisan ini akan membahas mengenai apakah hilangnya hak pilih sebagian warga Negara Indonesia pada pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 tersebut merupakan pelanggaran HAM dan apakah pihak yang mempunyai kewajiban dan bertanggung jawab atas terpenuhinya hak untuk memilih tersebut. Tulisan ini akan dibatasi hanya pada pembahasan mengenai hak untuk memilih dalam pemilihan umum anggota

---

<sup>2</sup> "Ratusan Napi Kehilangan Hak Pilih", *Batam Pos*, Jum'at 10 April 2009, [http://batampos.co.id/KEpri/KEpri/Ratusan\\_Napi\\_Kehilangan\\_Hak\\_Pilih.html](http://batampos.co.id/KEpri/KEpri/Ratusan_Napi_Kehilangan_Hak_Pilih.html), diakses tanggal 15 Mei 2009.

<sup>3</sup> Hervin Saputra, "Sejumlah Parpol Adukan Hak Pilih", *VHRmedia*, 16 April 2009, <http://www.vhrmedia.com/Sejumlah-Parpol-Adukan-Pelanggaran-Hak-Sipil--Politik-kabar-demokrasi168.html>, diakses tanggal 16 Mei 2009.

<sup>4</sup> *ibid.*

DPR, DPD dan DPRD dan bagi pemilih yang berada di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **HAK UNTUK MEMILIH DALAM PEMILIHAN UMUM SEBAGAI HAK SIPIL DAN POLITIK**

Pasal 1 ayat 2 UUD Negara RI Tahun 1945 menyatakan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menggambarkan bahwa Republik Indonesia juga menganut azas Kedaulatan Rakyat. Di dalam azas Kedaulatan Rakyat, rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai.

Dalam suatu Negara yang kecil, yang jumlah penduduknya sedikit, dan luas wilayahnya tidak begitu besar saja, kedaulatan rakyat seperti di atas tidak dapat berjalan secara semurni-murninya. Apalagi dalam negara modern seperti sekarang, dimana jumlah penduduknya sudah banyak, dan wilayahnya cukup luas, adalah tidak mungkin untuk meminta pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya pemerintahan. Ditambah lagi bahwa pada masyarakat modern sekarang ini spesialisasi sudah semakin tajam, dan kecerdasan rakyat tidak sama. Hal-hal ini menyebabkan kedaulatan rakyat tidak mungkin dilakukan secara murni, dan keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan perwakilan.

Dalam kedaulatan rakyat dengan perwakilan, atau demokrasi dengan perwakilan (*representative democracy*), atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang menjalankan kedaulatan itu adalah wakil-wakil rakyat.

Wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat dan wakil-wakil rakyat tersebutlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam waktu yang relatif pendek, maupun dalam jangka waktu yang panjang.

Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat maka wakil-wakil rakyat itu harus

ditentukan sendiri oleh rakyat dan untuk menentukannya biasanya dipergunakan lembaga pemilihan umum. Jadi pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat dan karenanya bagi Negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu.<sup>5</sup>

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, tujuan pemilihan umum adalah:

1. memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib;
2. untuk melaksanakan kedaulatan rakyat;
3. dalam rangka melaksanakan hak-hak azasi warga negara.<sup>6</sup>

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, tujuan penyelenggaraan pemilihan umum ada 4 (empat), yaitu:

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat;
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.<sup>7</sup>

Dari dua pendapat mengenai tujuan diadakannya pemilihan umum tersebut dapat dilihat bahwa salah satu tujuan dilaksanakannya pemilihan umum adalah dalam rangka melaksanakan hak-hak asasi warga Negara. Untuk menentukan jalannya Negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi Negara dengan benar menurut UUD adalah hak rakyat yang sangat fundamental.

---

<sup>5</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ketujuh, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1998), hlm. 328-329.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 330.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 174-175.

Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, disamping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk itulah, diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik.<sup>8</sup>

Di dalam *Study Guide : The Right to Vote*, University of Minnesota Human Rights Center dinyatakan bahwa *“One of the most critical ways that individuals can influence governmental decision-making is through voting. Voting is a formal expression of preference for a candidate for office or for a proposed resolution of an issue. Voting generally takes place in the context of a large-scale national or regional election, however, local and small-community elections can be just as critical to individual participation in government.”*<sup>9</sup>

Pasal 43 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan:

- 1) Setiap warga Negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Setiap warga Negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Hak untuk turut serta dalam menentukan jalannya pemerintahan ini sebelumnya sudah dinyatakan dalam Pasal 21 *Universal Declaration of Human Rights* :

- 1) *Everyone has the right to take part in the government of his/her country, directly or through freely chose representative.*

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 178.

<sup>9</sup> *Study Guide : The Right to Vote*, This guide was developed by Scott Ferguson, Laura Young, Kristi Rudelius-Palmer, Ivor Dikkers, (University of Minnesota Human Rights Center, 2003), <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/studyguides/votingrights.html>, diakses tanggal 1 Juni 2009.

- 2) *Everyone has the right of equal access to public service in his/her country and the duty to provide such access.*
- 3) *The will of the people shall be the basis of the authority of government; this shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot or by equivalent free voting procedures.*

*International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak Sipil dan Politik) juga menjamin hak tersebut :

*Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:*

- (a) *To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;*
- (b) *To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;*
- (c) *To have access, on general terms of equality, to public service in his country.*

Pasal 2 paragraf 1 The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) :

*Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.*

Pasal 2 paragraf 1 The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) tersebut menjamin bahwa setiap orang

berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan yang tercantum dalam kovenan tersebut dengan tidak ada pengecualian apapun, seperti perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal-usul kebangsaan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain. Namun sayangnya, di dalam implementasi, tidak semua individu bisa melakukan haknya untuk memilih dalam pemilihan umum. Ada beberapa pengecualian dari hak untuk memilih.

Pengecualian dari hak untuk memilih ini telah dibicarakan pada saat perancangan Pasal 25 huruf b *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*. Selama pembicaraan-pembicaraan ini, telah diakui bahwa beberapa larangan tertentu beralasan dan tidak kontroversial, sebagai contoh, persyaratan usia minimum, pengecualian bagi orang sakit ingatan, penyakit mental atau orang yang tidak mampu dan persyaratan residensi minimum. Pembatasan-pembatasan demikian muncul di dalam sejumlah laporan dari Negara pihak. Walau demikian pengecualian terhadap “orang-orang yang terdiskualifikasi” dapat dipertanyakan. Apabila diskualifikasi telah diputuskan oleh seorang hakim untuk waktu tertentu, sehubungan dengan hukuman untuk waktu tertentu, sehubungan dengan hukuman untuk beberapa tindakan kekerasan yang nyata, untuk singkatnya hal-hal yang berkaitan dengan pemilihan atau untuk pengkhianatan tingkat tinggi, pengecualian demikian dapat dinyatakan beralasan. Hal yang sama akan menjadi benar berdasar prinsip pemisahan kekuasaan untuk pengecualian bagi personel militer yang masih tugas aktif, atau petugas umum, dari hak untuk dipilih. Di sisi lain, untuk mereka yang tugas wajib militer tidak dapat disangkal memiliki hak untuk memilih. Tidak juga secara umum dinyatakan bersalah, tidak memperhatikan jangka waktu dari hukuman. Penyangkalan dari hak untuk memilih karena kebangkrutan masih ditemukan di berbagai Negara dan hal ini amat dipertanyakan. Dengan demikian penyangkalan ini tidak dapat dikaitkan sebagai sebuah diskriminasi berdasar kepemilikan, menyatakan seseorang yang bangkrut berada di luar kewenangan adalah tindakan abad pertengahan dan tidak dapat diterima sebagai hal yang beralasan. Kasus yang sering

dibahas adalah pengecualian terhadap buta huruf di Ekuador, di mana anggota komite Hak Asasi Manusia menyatakan hal ini tidak sejalan dengan Pasal 25 huruf b.<sup>10</sup>

Pasal 1 angka 22 UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan definisi Pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin. Lebih lanjut, di dalam Bab IV, Pasal 19 dan 20 Undang-Undang tersebut diatur mengenai Hak Memilih.

#### **Pasal 19**

- (1) Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.
- (2) Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftar oleh penyelenggara Pemilu dalam daftar pemilih.

#### **Pasal 20**

Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.

Pasal 149 ayat (1) UU No 10 Tahun 2008 menentukan bahwa Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi:

- a. pemilih yang terdaftar pada daftar pemilih tetap pada Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang bersangkutan; dan
- b. pemilih yang terdaftar pada daftar pemilih tambahan.

Daftar pemilih tambahan terdiri atas data pemilih yang telah terdaftar dalam daftar pemilih tetap di suatu TPS, tetapi karena keadaan tertentu tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih di TPS tempat yang bersangkutan terdaftar. Untuk dapat dimasukkan dalam daftar pemilih tambahan, seseorang harus

<sup>10</sup> Karl Josef Partsch, *Kebebasan Beragama, Berekspresi, dan Kebebasan Berpolitik*, dalam Hak Sipil dan Politik – Esai-Esai Pilihan, Cetakan Pertama, (Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2001), hlm. 310-311.

menunjukkan bukti identitas diri dan bukti yang bersangkutan telah terdaftar sebagai pemilih dalam daftar pemilih tetap di TPS.<sup>11</sup> Pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih tambahan dapat menggunakan haknya untuk memilih di TPS lain dengan menunjukkan surat pemberitahuan dari PPS untuk memberikan suara di TPS lain.<sup>12</sup> UU No. 10 tahun 2008 juga memberikan kemudahan bagi pemilih tunanetra, tunadaksa, dan yang mempunyai halangan fisik lain saat memberikan suaranya di TPSLN dapat dibantu oleh orang lain atas permintaan pemilih.<sup>13</sup>

### **PELANGGARAN TERHADAP HAK UNTUK MEMILIH**

Pasal 1 angka 6 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia memberikan definisi terhadap apa yang dimaksud dengan pelanggaran hak asasi manusia. Pelanggaran Hak Asasi Manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Dari ketentuan pasal tersebut dapat di ketahui beberapa hal yang menjadi unsur pelanggaran hak asasi manusia, yaitu :

1. Merupakan perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat Negara;
2. Perbuatan tersebut baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum berakibat mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang No. 39 tahun 1999;
3. Korban dari perbuatan tersebut tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang

---

<sup>11</sup> Pasal 40 ayat (2) jo. Ayat (3) UU No. 10 tahun 2008.

<sup>12</sup> Pasal 149 ayat (2) UU No. 10 tahun 2008.

<sup>13</sup> Pasal 156 UU No. 10 tahun 2008.



berlaku.

Pasal 90 UU No. 39 Tahun 1999 juga memberikan jaminan bahwa setiap orang dan atau sekelompok orang yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar dapat mengajukan laporan dan pengaduan lisan atau tertulis pada Komnas HAM. Pengaduan hanya akan mendapatkan pelayanan apabila disertai dengan identitas pengadu yang benar dan keterangan atau bukti awal yang jelas tentang materi yang diadukan. Dalam hal pengaduan dilakukan oleh pihak lain maka pengaduan harus disertai dengan persetujuan dari pihak yang hak asasinya dilanggar sebagai korban, kecuali untuk pelanggaran hak asasi manusia tertentu berdasarkan pertimbangan Komnas HAM. Pengaduan pelanggaran hak asasi manusia dilakukan oleh pihak lain dimaksud meliputi pula pengaduan melalui perwakilan mengenai pelanggaran hak asasi manusia yang dialami oleh kelompok masyarakat.

Dalam kasus tidak akuratnya DPT, UU No. 10 tahun 2008 menentukan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) kabupaten/kota menggunakan data kependudukan<sup>14</sup> sebagai bahan penyusunan daftar pemilih. Daftar pemilih sebagaimana dimaksud tersebut sekurang-kurangnya memuat nomor induk kependudukan, nama, tanggal lahir, jenis kelamin dan alamat Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak memilih.<sup>15</sup> KPU kabupaten/kota melakukan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dari Pemerintah dan pemerintah daerah. Pemutakhiran data pemilih diselesaikan paling lama 3 (tiga) bulan setelah diterimanya data kependudukan. Hasil pemutakhiran data pemilih digunakan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih sementara.<sup>16</sup>

Dalam pemutakhiran data pemilih, Panitia Pemungutan

---

<sup>14</sup> Pasal 32 UU No. 10 tahun 2008 :

(1) Pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan.  
(2) Data kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah tersedia dan diserahkan kepada KPU paling lambat 12 (dua belas) bulan sebelum hari/tanggal pemungutan suara.

<sup>15</sup> Pasal 33 UU No. 10 tahun 2008

<sup>16</sup> Pasal 34 UU No. 10 tahun 2008

Suara (PPS) dibantu oleh petugas pemutakhiran data pemilih yang terdiri atas perangkat desa/kelurahan, rukun warga, rukun tetangga atau sebutan lain, dan warga masyarakat.<sup>17</sup> Daftar pemilih sementara disusun oleh PPS berbasis rukun tetangga atau sebutan lain. Daftar pemilih sementara disusun paling lambat 1 (satu) bulan sejak berakhirnya pemutakhiran data pemilih. Daftar pemilih sementara diumumkan selama 7 (tujuh) hari oleh PPS untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat. Daftar pemilih sementara sebagaimana dimaksud berupa salinannya harus diberikan oleh PPS kepada yang mewakili Peserta Pemilu di tingkat desa/kelurahan sebagai bahan untuk mendapatkan masukan dan tanggapan. Masukan dan tanggapan dari masyarakat dan Peserta Pemilu tersebut diterima PPS paling lama 14 (empat belas) hari sejak hari pertama daftar pemilih sementara diumumkan. PPS wajib memperbaiki daftar pemilih sementara berdasarkan masukan dan tanggapan dari masyarakat dan Peserta Pemilu.<sup>18</sup>

Daftar pemilih sementara hasil perbaikan diumumkan kembali oleh PPS selama 3 (tiga) hari untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat dan Peserta Pemilu. PPS wajib melakukan perbaikan terhadap daftar pemilih sementara hasil perbaikan berdasarkan masukan dan tanggapan dari masyarakat dan Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 (tiga) hari setelah berakhirnya pengumuman. Daftar pemilih sementara hasil perbaikan akhir disampaikan oleh PPS kepada KPU kabupaten/kota melalui PPK untuk menyusun daftar pemilih tetap. PPS harus memberikan salinan daftar pemilih sementara hasil perbaikan kepada yang mewakili Peserta Pemilu di tingkat desa/kelurahan.<sup>19</sup>

KPU kabupaten/kota menetapkan daftar pemilih tetap berdasarkan daftar pemilih sementara hasil perbaikan dari PPS. Daftar pemilih tetap disusun dalam besaran satuan TPS. Daftar pemilih tetap ditetapkan paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya daftar pemilih sementara hasil perbaikan dari PPS.

---

<sup>17</sup> Pasal 35 ayat (1) UU No. 10 tahun 2008

<sup>18</sup> Pasal 36 UU No. 10 tahun 2008

<sup>19</sup> Pasal 37 UU No. 10 tahun 2008

Daftar pemilih tetap disampaikan oleh KPU kabupaten/kota kepada KPU, KPU provinsi, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan PPS. KPU kabupaten/kota harus memberikan salinan daftar pemilih tetap kepada Partai Politik Peserta Pemilu di tingkat kabupaten/kota.<sup>20</sup>

PPS mengumumkan daftar pemilih tetap sejak diterima dari KPU kabupaten/kota sampai hari/tanggal pemungutan suara. Daftar pemilih tetap sebagaimana dimaksud digunakan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) dalam melaksanakan pemungutan suara.<sup>21</sup> Daftar pemilih tetap tersebut dapat dilengkapi dengan daftar pemilih tambahan paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari/tanggal pemungutan suara.<sup>22</sup>

Dalam kasus tidak bisa dilaksanakannya hak untuk memilih karena tidak tersedianya atau kurangnya perlengkapan pemungutan suara<sup>23</sup>, UU No. 10 tahun 2008 menentukan bahwa KPU bertanggung jawab dalam merencanakan dan menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara. Sekretaris Jenderal KPU, sekretaris KPU provinsi dan sekretaris KPU kabupaten/kota bertanggung jawab dalam pelaksanaan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara tersebut.<sup>24</sup>

Berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999, untuk menentukan apakah kasus tidak bisa dilaksanakannya hak untuk memilih bagi sebagian warga Negara Indonesia pada pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 memang harus dibuktikan apakah unsur-unsur dari pelanggaran HAM terpenuhi dengan

---

<sup>20</sup> Pasal 38 UU No. 10 tahun 2008

<sup>21</sup> Pasal 39 UU No. 10 tahun 2008

<sup>22</sup> Pasal 40 ayat (1) UU No. 10 tahun 2008

<sup>23</sup> Pasal 142 ayat (1) UU No. 10 tahun 2008 :

Jenis perlengkapan pemungutan suara terdiri atas:

- a. kotak suara;
- b. surat suara;
- c. tinta;
- d. bilik pemungutan suara;
- e. segel;
- f. alat untuk memberi tanda pilihan; dang. paku; dan
- g. tempat pemungutan suara.

<sup>24</sup> Pasal 141 UU No. 10 tahun 2008

berdasarkan kepada peraturan-peraturan yang berlaku terutama untuk menentukan sifat melawan hukum dari perbuatan yang diduga sebagai melanggar HAM tersebut karena sudah jelas perbuatan tersebut mengurangi, menghalangi, membatasi dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang untuk melaksanakan hak pilihnya. Di sisi lain, hal ini juga sangat disayangkan karena *"a right which can not be exercised is a right denied"*.<sup>25</sup>

### **PERTANGGUNGJAWABAN TERHADAP HAK UNTUK MEMILIH**

Pertanggungjawaban adalah merupakan salah satu prinsip hak asasi manusia. Prinsip pertanggungjawaban hak-hak asasi manusia ini menegaskan bahwa perlunya mengambil langkah atau tindakan tertentu untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak asasi manusia, serta menegaskan kewajiban-kewajiban paling minimum dengan memaksimalkan sumber daya yang ada untuk memajukannya. Pertanggungjawaban ini menekankan peran negara, sebagai bagian dari organ politik kekuasaan yang harus memberikan perlindungan terhadap warga negaranya. Termasuk mempertanggungjawabkan setiap langkah atau tindakan yang diambil sebagai kebijakan tertentu dan memiliki pengaruh terhadap kelangsungan hak-hak rakyat. Peran negara menjadi vital, bukan hanya soal mengambil tindakan tertentu (by commission), tetapi negara juga bisa dimintai pertanggungjawaban ketika terjadi pelanggaran hak-hak asasi manusia, sementara negara sama sekali tidak mengambil tindakan apapun (by omission).

Unsur pertanggungjawaban (terutama negara), adalah bagian tidak terpisahkan dari hak-hak asasi manusia agar bisa terwujud. Selain negara, aktor non negara juga mempunyai tanggung jawab yang sama untuk memajukan hak-hak asasi manusia, baik secara individual maupun kolektiva sosial dalam organisasi kemasyarakatan. Secara individu, setiap orang dituntut untuk berani melawan ketidakadilan dan pelanggaran hak-hak

---

<sup>25</sup> *The right to Elect and To be Elected*, <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/studyguides/votingrights.html>, hlm.34., diakses pada tanggal 1 Juni 2009.

asasi manusia di depan matanya, mengajarkan dan mendorong pemahaman dan penghormatan hak-hak asasi manusia bagi sesama.<sup>26</sup>

Di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat konsepsi tanggung jawab negara dalam hak asasi manusia (*state responsibilities*) di dalam Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) yang menyatakan “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab Negara, terutama pemerintah. Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.” Kedua pasal tersebut merupakan kunci dalam melihat tanggung jawab konstitusional yang harus dilakukan oleh Negara, dalam hal ini pemerintah, untuk melaksanakan upaya-upaya pemajuan hak asasi manusia.<sup>27</sup> UU No. 39 tahun 1999 di dalam Pasal 71 dan 72 juga mengatur tentang kewajiban dan tanggung jawab pemerintah:

#### **Pasal 71**

Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia.

#### **Pasal 72**

Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan Negara, dan bidang lain.

Di sisi lain, konsep tanggung jawab yang datur dalam UUD

---

<sup>26</sup> R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Konstitusionalisme & Hak-Hak Asasi Manusia* (Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia), Yuridika, Vol. 20 No. 1, Januari-Februari 2005, hlm. 37.

<sup>27</sup> *ibid*, hlm. 42.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengenal apa yang disebut kewajiban asasi (*human obligations*) sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (1) dan (2). Dalam pasal tersebut, “Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Konsep *human obligations* ini dimaksudkan untuk melengkapi bahwa persoalan-persoalan hak-hak asasi manusia tidak sekedar persoalan di tanggung jawab negara, tetapi ada pula kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap manusia termasuk wilayah-wilayah yang tidak mungkin seratus persen dijangkau oleh negara. Seperti contoh persoalan kekerasan dalam rumah tangga, pemaksaan keyakinan atau agama dalam keluarga, dan masih ada contoh lainnya yang mana negara tidak bisa terlibat sepenuhnya karena ada faktor non negara seperti tradisi atau budaya. Konsep ini juga terdapat di dalam UU No. 39 tahun 1999.

Meskipun demikian, konsep *human obligations* ini sama sekali tidak mengajak untuk menegaskan peran negara, melainkan justru sifatnya melengkapi peran utama negara dalam HAM (*state responsibilities*).<sup>28</sup>

Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* menentukan mengenai kewajiban negara :

1. *Where not already provided for by existing legislative or other measures, each State Party to the present Covenant undertakes to take the necessary steps, in accordance with its constitutional processes and with the provisions of the present Covenant, to adopt such laws or other measures as*

---

<sup>28</sup> *ibid*, hlm. 43-44.

*may be necessary to give effect to the rights recognized in the present Covenant.*

2. *Each State Party to the present Covenant undertakes:*
  - (a) *To ensure that any person whose rights or freedoms as here in recognized are violated shall have an effective remedy, not with standing that the violation has been committed by persons acting in an official capacity;*
  - (b) *To ensure that any person claiming such a remedy shall have his right thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy;*
  - (c) *To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted.*

Dalam kasus hilangnya hak pilih sebagian Warga Negara Indonesia pada Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009, semua pihak, baik pemerintah sebagai bagian dari organ politik kekuasaan yang harus memberikan perlindungan terhadap warga negaranya ataupun KPU sebagai pihak penyelenggara pemilihan umum harus bertanggung jawab terhadap perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak tersebut. Di sisi lain, warga negara juga dituntut untuk aktif dalam rangka perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan haknya. Apalagi di dalam UU No. 10 tahun 2008 juga telah diatur mengenai partisipasi aktif masyarakat di dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

Ketentuan partisipasi aktif masyarakat ini juga terdapat di dalam UU No. 39 tahun 1999 Pasal 100 sampai dengan Pasal 103. Ketentuan tersebut menghendaki agar:

1. Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak berpartisipasi dalam perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak

asasi manusia.

2. Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak menyampaikan laporan atas terjadinya pelanggaran hak asasi manusia kepada komnas HAM atau lembaga lain yang berwenang dalam rangka perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia.
3. Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak untuk mengajukan usulan mengenai perumusan dan kebijakan yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia kepada komnas HAM dan atau lembaga lainnya.
4. Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, perguruan tinggi, lembaga studi atau lembaga kemasyarakatan lainnya baik secara sendiri-sendiri maupun bekerja sama dengan komnas HAM dapat melakukan penelitian, pendidikan dan penyebarluasan informasi mengenai Hak Asasi Manusia.

## **PENUTUP**

Berdasarkan uraian sebelumnya dapat disimpulkan bahwa :

1. Berdasarkan UU No. 39 tahun 1999 untuk menentukan apakah kasus tidak bisa dilaksanakannya hak untuk memilih bagi sebagian Warga Negara Indonesia pada pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 merupakan pelanggaran hak asasi manusia memang harus dibuktikan apakah unsur-unsur dari pelanggaran hak asasi manusia terpenuhi. Bagi setiap orang dan atau sekelompok orang yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar dapat mengajukan laporan dan pengaduan lisan atau tertulis pada Komnas HAM untuk membantu Komnas HAM dalam melaksanakan fungsinya.
2. Yang seharusnya bertanggung jawab terhadap perlindungan,



pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak untuk memilih dalam pemilihan umum tersebut adalah semua pihak, baik pemerintah sebagai bagian dari organ politik kekuasaan yang harus memberikan perlindungan terhadap warga negaranya. Ataupun KPU sebagai pihak penyelenggara pemilihan umum harus bertanggung jawab terhadap perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak tersebut. Di sisi lain, warga negara juga dituntut untuk aktif dalam rangka perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan haknya karena hak asasi memang harus diperjuangkan.

Akhirnya, segala kekurangan yang terjadi pada pada Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009 memang harus menjadi “pekerjaan rumah” bagi semua pihak dalam rangka tidak hanya menghadapi pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden mendatang namun juga untuk perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Artikel dan Buku :

- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Guntur S., Mohammad, "Kinerja KPU-DPR Nilai Pemilu Legislatif 2009 Amburadul", *Suara Karya*, Selasa 5 Mei 2009, <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=226064>, diakses tanggal 15 Mei 2009.
- Kusnardi, Moh., dkk., 1998. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ketujuh, Jakarta : Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti.
- Partsch, Karl Josef, 2001. Kebebasan Beragama, Berekspresi, dan Kebebasan Berpolitik, dalam Hak Sipil dan Politik – Esai-Esai Pilihan, Cetakan Pertama, Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM).
- Saputra, Hervin, "Sejumlah Parpol Adukan Hak Pilih", VHRmedia, 16 April 2009, <http://www.vhrmedia.com/Sejumlah-Parpol-Adukan-Pelanggaran-Hak-Sipil--Politik-kabar-demokrasi168.html>, diakses tanggal 16 Mei 2009.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana, *Konstitusionalisme & Hak-Hak Asasi Manusia (Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia)*, Januari-Februari 2005, Yuridika, Vol. 20 No. 1.
- "Ratusan Napi Kehilangan Hak Pilih", *Batam Pos*, Jum'at 10 April 2009, [http://batampos.co.id/KEpri/KEpri/Ratusan\\_Napi\\_Kehilangan\\_Hak\\_Pilih.html](http://batampos.co.id/KEpri/KEpri/Ratusan_Napi_Kehilangan_Hak_Pilih.html), diakses tanggal 15 Mei 2009.
- Study Guide : *The Right to Vote*, This guide was developed by Scott Ferguson, Laura Young, Kristi Rudelius-Palmer, Ivor Dikkers, (University of Minnesota Human Rights Center, 2003), <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/studyguides/votingrights.html>, diakses tanggal 1 Juni 2009.
- The right to Elect and To be Elected*, <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/studyguides/votingrights.html>, diakses

pada tanggal 1 Juni 2009.

**Peraturan Perundang-undangan :**

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Indonesia, *Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Indonesia, *UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.*

Indonesia, *UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak Sipil dan Politik).*

*Universal Declaration of Human Rights.*

*International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).*

## **DANA KAMPANYE PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU DALAM PERSPEKTIF SISTEM PERPAJAKAN DI INDONESIA**

**Indrawati**

### ***Abstract***

*General election as realization of democracy and people sovereignty is responsibility of government, society and political parties. Conducting direct general election needs huge budget from national budget and from political parties. Fund campaign collected by political parties is potentially subject of tax which benefits for state income. Therefore, political parties has duty to report and accountable their fund campaign.*

*Keywords : General Election, Campaign Fund, Tax, Accountability.*

### **Pendahuluan**

Konstitusi kita mengamanatkan bahwa setiap pemungutan pajak harus diatur dengan undang-undang, ketentuan ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 23A Amandemen ketiga Undang-undang Dasar 1945. Hal ini merupakan implementasi dari konsep negara hukum yang melegitimasi penyelenggaraan pemerintahan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pajak sebagai salah satu sumber penerimaan negara mempunyai peranan yang cukup signifikan, yakni memberikan kontribusi sebesar 80 % (delapan puluh persen) untuk Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN). Dalam hal ini realisasi pajak dalam rangka pembangunan ekonomi di suatu negara

sangat erat kaitannya dengan *grand strategy* yang komprehensif dengan didukung sistem demokrasi dan kemampuan ekonomi bangsa yang bersangkutan sehingga tujuan negara yang dicita-citakan tercapai.

Dalam realitanya setiap pergantian tahun tidak dapat dipungkiri pemerintah berusaha meningkatkan sumber-sumber penerimaan negara dari berbagai sektor, yakni penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak dan penerimaan hibah dalam rangka menyeimbangkan antara penerimaan negara dan pengeluaran negara. Realisasi penerimaan perpajakan hingga 15 Mei 2008 mencapai Rp 234,5 triliun dan PNBPN sebesar Rp 54,8 triliun. Masing-masing sebesar 39,62% dan 29,31% dari target APBN 2008 sebesar Rp 591,9 triliun dan Rp 187,2 triliun.<sup>1</sup> Namun demikian penyusunan APBN tersebut dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi, social dan politik yang berkembang dalam beberapa bulan terakhir, serta berbagai langkah kebijakan yang diperkirakan akan ditempuh dalam tahun berjalan.

*Event* terbesar dalam perjalanan demokrasi Indonesia baru saja dihelat yakni Pemilihan Umum (Pemilu) untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, yang selanjutnya akan diikuti dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Untuk itu pemerintah telah menyediakan pos anggaran pembiayaan yang besar untuk kelancaran pelaksanaan pesta demokrasi tersebut. Partai-partai politik sebagai peserta pemilu juga mengerahkan sejumlah dana yang berasal dari intern partai, calon anggota DPD dan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan sumbangan pihak ketiga untuk kegiatan kampanye.

Berdasarkan analisis para pengamat politik dan ekonomi menyimpulkan bahwa Pemilu 2009 ini adalah Pemilu termahal dalam sejarah di Indonesia. Perkiraan kasar dana kampanye untuk anggota DPR mencapai Rp.1,5 miliar sampai dengan Rp. 2 miliar, anggota DPRD Provinsi sekitar Rp. 700 juta sampai dengan Rp. 1 miliar, serta untuk anggota DPR kabupaten

---

<sup>1</sup> Maruf, Muhammad, *Penerimaan Negara Dipacu*, [www.pajak.go.id](http://www.pajak.go.id), Senin, 26 Mei 2008, 08:46.

atau kota membutuhkan Rp. 400 juta sampai dengan Rp. 500 juta.<sup>2</sup>

Namun demikian biaya Pemilu yang mahal ini belum tentu akan membawa semangat perubahan dalam menciptakan pemerintahan yang bersih dan baik. Jika Pemilu akan mendorong terciptanya suatu perubahan yang mendasar dalam terciptanya suatu pemerintahan yang baik, maka biaya pemilu yang mahal dianggap ongkos yang wajar untuk membawa harapan yang lebih baik bagi masa depan bangsa.

### **Pemilihan Umum sebagai Penentu**

Banyak pakar politik menyebutkan bahwa pemilu kali ini merupakan tahap yang menentukan dalam tahapan konsolidasi dan demokrasi. Menurut Ho Wo Jeong yang mengamati perkembangan demokrasi di negara-negara Asia Timur, mengemukakan bahwa pemilu pada masa transisi demokrasi merupakan titik krusial untuk mewujudkan pemerintahan yang *legitimacy of democracy*, terutama di negara-negara yang masih dibayang-bayangi konflik multi dimensi khususnya sosial dan politik.<sup>3</sup> Dalam konteks tersebut Pemilu merupakan bagian yang penting dalam perjalanan sejarah Indonesia untuk mewujudkan demokrasi yang solid dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penyelenggaraan pemilu dalam rangka terciptanya pemerintahan yang *legitimacy of democracy* tersebut membutuhkan anggaran pembiayaan yang besar, meski saat ini perekonomian Indonesia masih belum membaik sebagai dampak finansial global dan ditambah lagi adanya kebijakan perpajakan yang sifatnya akomodatif sehingga potential loss perpajakan juga semakin besar.

Biaya penyelenggaraan pemilu tahun 2009 mencapai Rp 21,8 miliar. Dalam hal ini peredaran uang berasal dari dana masuk

---

<sup>2</sup> Alfaruqi Jabir, Pemilu Mahal dan Investasi Korupsi, *Jawa Post*, Surabaya, Jumat, 1 Mei 2009.

<sup>3</sup> Madril, Oce, 2009. "Memisahkan Masalah Politik dan Pidana : Pelaksanaan Pemilu Harus Diselamatkan", *Jawa Post*, Surabaya, Selasa, 24 Maret 2009.

(dari penyumbang) dan dana keluar (dana kampanye) luar biasa besarnya. Sebagai pembanding, pada Pemilu Presiden Tahun 2004, dana kampanye keseluruhan calon Presiden berkisar Rp 291 miliar. Angka ini tentu akan naik signifikan di tahun 2009. Apabila dibandingkan dengan dana kampanye Presiden terpilih AS - Barack Obama - sebesar USS 605 juta atau Rp 605 miliar, maka Pemilu Indonesia juga diprediksi akan menyaingi dana kampanye Obama.<sup>4</sup>

Oleh karena besarnya pembiayaan kegiatan Pemilu tersebut pemerintah berusaha menutupi pos pengeluaran negara tersebut, yakni dengan menggali potensi penerimaan pajak dari berbagai sektor, yakni salah satunya dari penerimaan pajak atas dana kampanye partai politik peserta Pemilu.

### **Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu**

Pemilu sebagai instrument untuk mewujudkan ornamen atau dekorasi kehidupan demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat, namun juga menjadi tanggung jawab Partai Politik.

Adapun peran partai politik tersebut adalah sebagai penghubung antara pemerintah (the rulling) dan masyarakat (the ruled), baik dari atas ke bawah (down ward), maupun dari bawah ke atas (up ward).

Sebagai penghubung dari bawah ke atas partai politik merupakan penyalur aspirasi masyarakat, sedangkan sebagai penghubung dari atas ke bawah partai politik merupakan wahana untuk menyebarkan informasi, memberikan pendidikan (sosialisasi), dan mempengaruhi pendapat umum (*public opinion*).<sup>5</sup>

Berkaitan dengan perannya tersebut dalam pelaksanaan

---

<sup>4</sup> Budi, Chandra, 2009. Potensi Pajak Pemilu, *Sinar Harapan*, Jakarta, Senin, 30 Maret 2009.

<sup>5</sup> Roestandi, Achmad, Peran dan Masa Depan Partai Politik (Antara Dongeng dan Kenyataan) dalam *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, (Jakarta: The Biography Institute, 2007), hlm. 197.

kampanyepemilupartaipolitikmendapatkansumberpenerimaan dana kampanye dari **partai politik; calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik yang bersangkutan; atau sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain.** Hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2008 Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 1 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampane Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota serta Calon Anggota DPD Tahun 2009.

Adapun besarnya dana kampanye yakni sebagai berikut :

**Pasal 131 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008**

- (1) Dana kampanye Pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan sebagaimana dimaksud Pasal 129 ayat (2) huruf c tidak boleh melebihi dari **Rp. 1.000.000.000,-** (satu milyar rupiah).
- (2) Dana kampanye Pemilu yang berasal dari pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 129 ayat (2) huruf c tidak boleh melebihi **Rp. 5.000.000.000,-** (lima milyar rupiah).

Namun demikian pihak ketiga yang memberikan sumbangan tersebut harus mencantumkan **identitas lengkapnya**, yakni

- Perseorangan mencantumkan nama dan alamat yang dibuktikan dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau identitas lain yang sah, dan fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);
- Kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah, melampirkan akte pendirian kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah serta fotokopi NPWP.
- Melampirkan fotokopi NPWP apabila sumbangan dana kampanye tersebut sebesar Rp. 20.000.000,- (dua puluh juta rupiah) ke atas.



Dalam hal ini pencantuman identitas lengkap pihak ketiga tersebut merupakan implementasi dari *asas transparency* dan *asas accountability* dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mana asas tersebut bersumber dari asas-asas *good governance*. Adapun karakteristik penyelenggaraan pemerintahan yang baik menurut *United Nations Development Programme* (UNDP) sebagaimana dikutip Lembaga Administrasi Negara adalah *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability, strategic vision*.<sup>6</sup>

**Asas Transparency** dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor.

**Asas Accountability**, para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga “*stakeholders*”.<sup>7</sup>

Pada hakekatnya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) tentu tidak mudah, **Lord Action** telah memperingatkan, bahwa kekuasaan sangat potensial untuk disalahgunakan. Sebagaimana diungkapkannya :”*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*”. Semakin besar kekuasaan, akan besar pula kecenderungan untuk disalahgunakan.<sup>8</sup> Survey terbaru dari barometer korupsi global (BKG) 2009 yang dirilis Transparency International (TI) menempatkan lembaga DPR sebagai lembaga yang berada di posisi yang paling bawah dengan indeks 4,4, yang disusul dengan lembaga peradilan, partai politik dan pegawai publik.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000), hlm. 7.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm. 52.

<sup>9</sup> Git/Iro, “Parlemen Paling Rawan”, *Jawa Post*, Surabaya, 4 Juni 2009.

Ketentuan tersebut mengandung makna apabila penyumbang dana kampanye tidak mencantumkan identitas yang jelas, maka disinyalir banyak sekali penyumbang fiktif dan praktek pencucian uang dalam penyelenggaraan Pemilu partai politik sehingga asas akuntabilitas dan asas transparansi dalam pengelolaan dana kampanye partai politik menjadi tidak mungkin terlaksana. Hal ini akan mengakibatkan semakin tingginya angka korupsi di Indonesia.

### **Dana Kampanye Pemilu dalam Sistem Perpajakan di Indonesia**

Pada dasarnya pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara mengurangi “kenikmatan” atau kekayaan individu yang manfaat dari pungutan tersebut tidak bisa langsung dirasakan dan sifatnya memaksa. Oleh karenanya untuk menjamin kepastian hukum dan menghormati hak asasi individu maka ketentuan mengenai pajak tersebut harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Ciri-ciri yang melekat pada pengertian pajak adalah :

1. Pajak peralihan kekayaan dari orang atau badan ke pemerintah.
2. Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya, sehingga dapat dipaksakan
3. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi langsung secara individual yang diberikan oleh pemerintah.<sup>10</sup>

Ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 23 A Undang-undang Dasar 1945 amandemen keempat yang dinyatakan sebagai berikut : “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”.

Menurut *Rochmat Soemitro*, dalam bukunya *Pengantar Singkat Hukum Pajak, 1992*, memberikan definisi tentang pajak

<sup>10</sup> Suandy Erly, Suandy Erly, *Hukum Pajak Edisi Ketiga*, (Jakarta : Salemba Empat, 2005), hlm. 11.

sebagai berikut:

Pajak merupakan perikatan yang timbul karena undang-undang yang mewajibkan seseorang, yang memenuhi syarat yang ditentukan oleh undang-undang (*tatbetstand*), untuk membayar kepada kas negara yang dapat dipaksakan tanpa mendapat suatu imbalan, yang secara langsung dapat ditunjuk, yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara (rutin dan pembangunan) dan yang digunakan sebagai alat (pendorong atau penghambat) untuk mencapai tujuan di bidang keuangan.<sup>11</sup>

Adanya adagium dalam beberapa literature pajak (West n : 1993) yang menyatakan “*no tax representation*” yang mempunyai arti tidak ada perwakilan (di parlemen dalam kegiatan politik) tanpa membayar pajak. Adagium ini mencoba mencari korelasi antara kegiatan politik (demokrasi) dengan hak rakyat untuk membayar pajak.<sup>12</sup> Apabila masyarakat berkeinginan untuk merealisasikan kehidupan demokrasi yang baik dan melaksanakan hak-hak politiknya dalam pemilihan umum, maka biaya dari kegiatan politik tersebut akan diperoleh dari pembayaran pajak warga masyarakat.

**Pajak dari segi politik** dapat dimaknai sebagai investasi politik seorang warga negara kepada negara, investasi dimaksudkan sebagai tabungan rakyat dalam rangka membantu negara dalam membiayai proyek-proyek politiknya sehingga ada preferensi politik bagi warga negara yang bersangkutan dalam setiap proses politik yang diselenggarakan oleh pemerintah, artinya masyarakat pembayar pajak mempunyai hak yang sama untuk mengetahui pengelolaan pajak terutama berkaitan dengan penentuan kebijakan negara mengenai pengumpulan, pengadministrasian dan

---

<sup>11</sup> Soemitro, Rochmat, Pengantar Singkat Hukum Pajak, (Bandung: Eresco, 1992), hlm. 13.

<sup>12</sup> Gunadi, Demokrasi Perpajakan : *Mencari Kemungkinan Baru Dalam Politik Nasional*, Lihat juga Irianto, Edi Slamet, dan Jurdy, Syarifuddin, *Politik Perpajakan Membangun Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. xxxi.

pemanfaatan pajak.<sup>13</sup>

### **Asas-asas Pemungutan Pajak**

Negara dalam mengenakan kewajiban perpajakan berkaitan dengan dana kampanye perlu kiranya bersandar pada asas-asas pemungutan pajak untuk menjamin kepastian hukum dan menghormati hak asasi individu sebagai realiasi dari terciptanya pemerintahan yang *legitimacy of democracy*.

Menurut *Adam Smith* (1723-1790) dalam bukunya *Wealth of Nation* mengemukakan 4 (empat) asas pemungutan pajak yang dikenal dengan “*four canon taxation*” atau *The four Maxims*, yakni sebagai berikut :

- 1. Asas kesamaan/keadilan (*equality*).** Asas ini menekankan bahwa pada warga negara atau wajib pajak negara seharusnya memberikan sumbangannya kepada negara, sebanding dengan kemampuan mereka masing-masing, yaitu sehubungan dengan kemampuan yang mereka terima di bawah perlindungan negara. Yang dimaksud dengan “keuntungan” disini adalah besar-kecilnya pendapatan yang diperoleh di bawah perlindungan negara. Dalam asas *equality* ini tidak diperbolehkan suatu negara mengadakan diskriminasi di antara wajib pajak.
- 2. Asas kepastian (*certainty*),** artinya pemungutan hendaknya tegas, jelas dan pasti bagi setiap wajib bayar. Asas ini menekankan bahwa bagi wajib pajak, harus jelas dan pasti tentang waktu, jumlah, dan cara pembayaran pajak. Dalam asas ini kepastian hukum sangat dipentingkan terutama mengenai subyek dan obyek pajak.
- 3. Asas menyenangkan (*convenience of Payment* ).** Pajak seharusnya dipungut pada waktu dengan cara yang paling menyenangkan bagi para wajib pajak, misalnya: pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan terhadap para petani, sebaiknya dipungut saat mereka memperoleh uang yaitu pada saat panen.
- 4. Asas efisiensi (*low cost of Collection*).** Asas ini

<sup>13</sup> Irianto, Edi Slamet, dan Jurdy, Syarifuddin, Politik Perpajakan Membangun Demokrasi, *Op.Cit.* hlm. xv.

menekankan bahwa biaya pemungutan pajak tidak boleh lebih dari hasil pajak yang akan diterima. Pemungutan pajak harus disesuaikan dengan kebutuhan anggaran belanja negara.<sup>14</sup>

Dalam perspektif asas-asas pemungutan pajak tersebut, pengenaan pajak atas penyelenggaraan pemilu sebagaimana diatur dalam sejumlah ketentuan peraturan perundang-undangan pemilu dan peraturan perundang-undangan perpajakan sudah selayaknya jika suatu ketika terjadi konflik norma. Namun demikian penyelesaiannya dikembalikan kepada asas yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan tersebut dengan tetap memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **Pemungutan Pajak atas Kegiatan Kampanye Pemilihan Umum**

Dalam hal ini negara sebagai penyelenggara pemilu juga dapat memungut pajak atas kegiatan kampanye oleh partai politik. Hal mana dikarenakan dana yang dikeluarkan peserta pemilu (partai politik) untuk kampanye nilainya sangat besar. Pengeluaran tersebut terserap untuk biaya pembuatan iklan, pembuatan kaus dan bendera, dan keperluan konsumtif lainnya.

Pemungutan pajak atas pembuatan iklan sudah dapat dipastikan partai politik akan menyewa jasa konsultan. Ini merupakan potensi Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 23 atas jasa konsultan Undang-undang No. 36 Tahun 2008 tentang Perubahan keempat atas Undang-undang No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan. PPh Pasal 23 adalah pajak yang dipotong atas penghasilan yang berasal dari **modal, penyerahan jasa, atau hadiah dan penghargaan**, selain yang telah dipotong PPh Pasal 21.

Menurut perhitungan ICW berdasarkan data AGB Nielsen terhadap belanja iklan di televisi oleh beberapa partai politik

---

<sup>14</sup> Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm.11.

melaporkan setidaknya pengeluaran belanja iklan Golkar mencapai Rp 277 milyar. Sedangkan belanja untuk iklan PDI Perjuangan mencapai Rp 102 milyar.<sup>15</sup>

Sedangkan untuk belanja yang berkaitan dengan pemesanan kaos dan bendera dan berbagai macam atribut partai politik akan dikenakan Pajak Pertambahan Nilai oleh perusahaan pembuat kaos dan atribut partai politik tersebut. Untuk keperluan pengadaan barang sembako, setidaknya ada potensi PPN yang harus dipungut oleh penjual atau pengecer.

Pajak Pertambahan Nilai sebagaimana diatur dalam Undang-undang No.18 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai & Pajak Penjualan atas Barang Mewah, pajak tersebut dikenakan atas :

- a. Penyerahan Barang Kena Pajak (BKP) atau Jasa Kena Pajak (JKP) di dalam Daerah Pabean yang dilakukan oleh Pengusaha;
- b. Impor BPK;
- c. Pemanfaatan BKP tidak berwujud atau JKP dari luar Daerah Pabean di dalam Daerah Pabean;
- d. Ekspor BKP oleh Pengusaha Kena Pajak.

Atas pelaksanaan kegiatan kampanye Pemilu tersebut negara dapat melakukan pemungutan pajak atas penggunaan jasa konsultan yang termasuk dalam pajak penghasilan Pasal 23 dan pemungutan pajak atas pembelian berbagai atribut partai politik yang termasuk dalam lingkup Pajak Pertambahan Nilai.

### **Potensi Pajak atas Dana Kampanye Pemilihan Umum**

Pemilu sebagai sarana demokrasi untuk mewujudkan pemerintahan yang *legitimacy of democracy* tersebut membutuhkan biaya yang besar. Untuk itu pemerintah telah menyediakan pos anggaran pembiayaan yang besar untuk kelancaran pelaksanaan pesta demokrasi tersebut. Pada sisi

---

<sup>15</sup> Husodo, Adnan Topan, Manipulasi Laporan Dana Kampanye, *Jawa Post*, Surabaya, 29 Mei 2009.

yang lain partai-partai politik juga mengerahkan sejumlah dana yang berasal dari intern partai, calon anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan sumbangan pihak ketiga untuk pelaksanaan kegiatan kampanye. Hal ini sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2008 Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 1 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta Calon Anggota DPD Tahun 2009.

Dalam perspektif hukum pajak, jika kita kaji dari sumber pendanaan atas penyelenggaraan kampanye pemilu partai politik tersebut ada 3 (tiga) pihak yang dapat dikategorikan sebagai subjek pajak, yakni *pertama*, Partai Politik; *kedua*, calon anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota; dan *ketiga*, pihak ketiga yang memberikan sumbangan.

Namun demikian untuk dapat kiranya seseorang atau badan dapat dikategorikan sebagai *wajib pajak*, maka yang bersangkutan harus mempunyai objek pajak sebagaimana dipersyaratkan sehingga termasuk dalam kategori Pengusaha Kena Pajak (PKP). Dalam hal ini penentuan PKP sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-undang No. 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

### **Batasan PKP ( Pengusaha Kena Pajak)**

- (1) Penghasilan Tidak Kena Pajak per tahun diberikan paling sedikit sebesar:
  - a. **Rp. 15.840.000,00** (lima belas juta delapan ratus empat puluh ribu rupiah) untuk diri Wajib Pajak orang pribadi;
  - b. **Rp. 1.320.000,00** (satu juta tiga ratus dua puluh ribu rupiah) tambahan untuk Wajib Pajak yang kawin;
  - c. **Rp. 15.840.000,00** (lima belas juta delapan ratus empat puluh ribu rupiah) tambahan untuk seorang isteri yang penghasilannya digabung dengan

*penghasilan suami sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1); dan*

- d. **Rp. 1.320.000,00** (satu juta tiga ratus dua puluh ribu rupiah) tambahan untuk setiap anggota keluarga sedarah dan keluarga semenda dalam garis keturunan lurus serta anak angkat, yang menjadi tanggungan sepenuhnya, paling banyak 3 (tiga) orang untuk setiap keluarga.

*Pertama*, partai politik merupakan subjek pajak (Badan). Hal mana dikarenakan Partai Politik merupakan suatu organisasi yang memiliki anggota sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Menurut Carl J. Frederich: **Partai politik** adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan untuk merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partai-partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil. (*A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages*)<sup>16</sup>

Masalah apakah partai politik tersebut dikenakan pajak penghasilan (PPh) bergantung pada apakah partai politik itu memiliki objek pajaknya, yakni penghasilan.

Pasal 4 ayat (1) Undang-undang No. 36 Tahun 2008 tentang Perubahan keempat atas Undang-undang No. 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan Pajak

**Penghasilan** merupakan setiap tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, baik yang berasal dari Indonesia

---

<sup>16</sup> Friederich, Carl J., *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (5th ed: Weltham, Mass. : Blaisdell Publishing Company, 1967), page. 419. Lihat juga Budiarmo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 161.



*maupun dari luar Indonesia, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau untuk menambah kekayaan Wajib Pajak yang bersangkutan.*

Menurut sumber biro hukum KPU sepuluh besar saldo awal kampanye<sup>17</sup>

<b>Nama Partai Politik</b>	<b>Saldo Awal (Rp)</b>
Gerindra	15.675.000.000
Demokrat	7.027.000.000
PKS	5.239.070.008
Hanura	5.002.000.000
PPP	1.634.033.823
PKB	1.543.141.000
PDIP	1.001.167.136
Barnas	1.000.000.000
Patriot	1.000.000.000
PAN	734.740.000

*Sumber* : KPU, 2009

Atas hal tersebut penghasilan partai politik yang dikenai kewajiban perpajakan yakni kewajiban pemotongan PPh. Pasal 21 berkaitan dengan penghasilan yang diberikan partai politik kepada orang pribadi atau anggotanya, PPh Pasal 23 atau Pasal 26 atas objek-objek tertentu yang dibayarkan partai politik kepada pihak lain. Sedangkan apabila partai politik melakukan transaksi atas objek-objek tertentu, maka atas transaksi tersebut akan dikenakan PPN (Pajak Pertambahan Nilai) sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 18 Tahun 2000 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No. 8 Tahun 1983 tentang PPN &PPnBM.

Disamping itu jika partai politik juga memiliki, menguasai, dan memanfaatkan bumi dan/atau bangunan, maka atas kepemilikan tersebut juga harus membayar Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana diatur dalam Undang-undang No.

<sup>17</sup> Bay/Tof, Identitas Penyumbang Kampanye Masih Kabur, *Jawa Post*, Surabaya, 10 Maret 2009.

12 Tahun 1994 tentang perubahan atas UU No. 12 Tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan.

Dengan demikian oleh karena partai politik merupakan wajib pajak, maka dalam hal ini berkaitan dengan pemberian sumbangan dana kampanye dan penertiban administrasi perpajakan, untuk itu perlu kiranya mencantumkan identitas yang jelas yakni Nomor Pokok Wajib Pajak.

*Kedua*, calon anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota merupakan subjek pajak (perseorangan). Sedangkan *ketiga*, pihak ketiga yang memberikan sumbangan merupakan subjek pajak (perseorangan atau badan). Sedangkan untuk dapat dikategorikan sebagai *wajib pajak*, maka yang bersangkutan harus mempunyai objek pajak sebagaimana dipersyaratkan sehingga termasuk dalam kategori Pengusaha Kena Pajak (PKP).

Berkaitan dengan dana kampanye sebagai objek pajak pemilihan umum, maka dalam hal ini **ketentuan besarnya sumbangan dana kampanye** sebagaimana diatur dalam Pasal 131 ayat (1) Undang-undang No. 10 tahun 2008 yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 1 Tahun 2009 merupakan ukuran atau parameter seseorang atau badan termasuk sebagai Pengusaha Kena Pajak (PKP) sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 36 tahun 2008.

Oleh karenanya untuk lebih menertibkan data atau informasi perpajakan tersebut sudah merupakan kewajiban bagi para penyumbang dana kampanye untuk mencantumkan identitas lengkapnya yakni Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).

Pasal 2 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

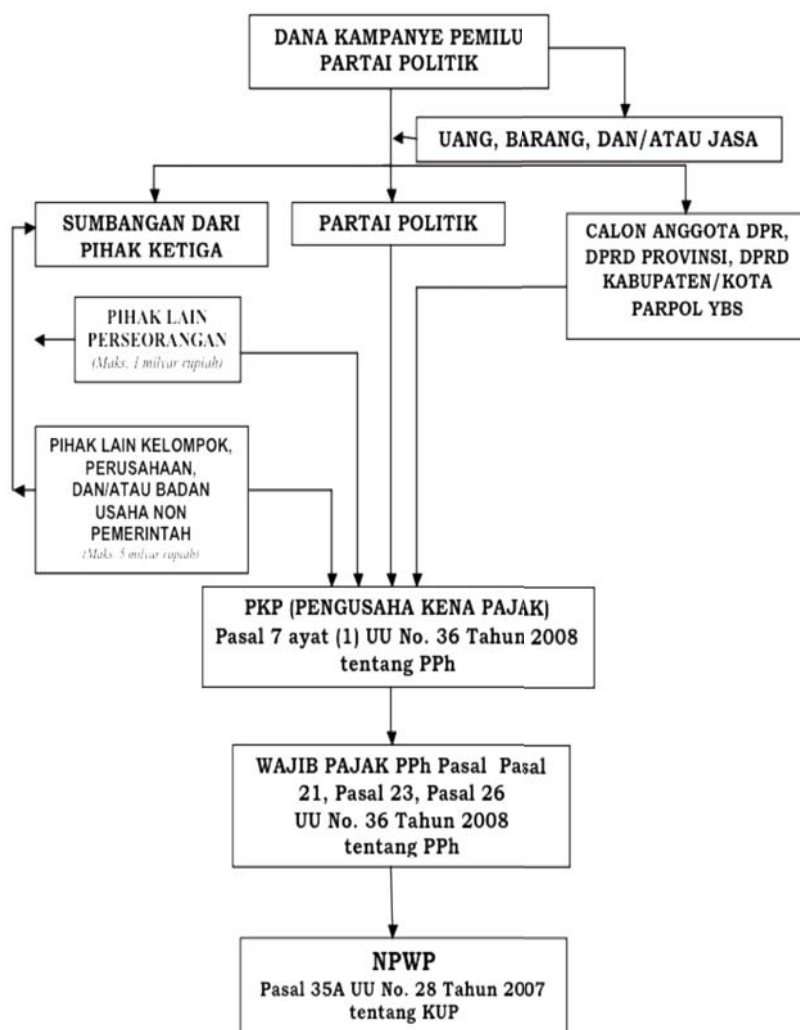
- (1) *Setiap Wajib Pajak yang telah memenuhi persyaratan subjektif dan objektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan wajib mendaftarkan diri pada kantor Direktorat Jenderal Pajak yang*

*wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal atau tempat kedudukan Wajib Pajak dan kepadanya diberikan Nomor Pokok Wajib Pajak.*

Adapun fungsi NPWP yakni sebagai sarana dalam administrasi perpajakan yang dipergunakan sebagai tanda pengenal diri atau identitas wajib pajak, selain itu juga dipergunakan untuk menjaga ketertiban dalam pembayaran pajak dan dalam pengawasan administrasi perpajakan.

Dengan demikian wajib pajak (perseorangan atau badan) yang ikut andil dalam memberikan sumbangan dana kampanye pemilihan umum pada salah satu partai politik peserta pemilu, maka dalam hal ini **ketentuan besarnya sumbangan dana kampanye** sebagaimana diatur dalam Pasal 131 ayat (1) Undang-undang No. 10 tahun 2008 yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 1 Tahun 2009 merupakan ukuran atau parameter seseorang atau badan termasuk sebagai Pengusaha Kena Pajak (PKP) sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 36 tahun 2008. Di samping itu untuk lebih menertibkan data atau informasi perpajakan tersebut sudah merupakan kewajiban bagi para penyumbang dana kampanye untuk mencantumkan identitas lengkapnya yakni Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).

## SKEMA DANA KAMPANYE PARTAI POLITIK



## Transparansi dan Akuntabilitas Laporan Dana Kampanye

Dalam hal ini sebagai implementasi asas transparansi dan asas akuntabilitas partai politik mempunyai kewajiban untuk melaporkan dana awal kampanye kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU (Komisi Pemilihan Umum).

Sebanyak 19 perwakilan partai politik peserta pemilu di tingkat provinsi dan 2.467 perwakilan partai politik di tingkat kabupaten/kota dipastikan dicoret oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai peserta pemilu.<sup>18</sup> Pencoretan ini diberlakukan kepada partai politik yang tidak menyerahkan rekening dan saldo awal dana kampanye sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2008 dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 1 Tahun 2009, Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 23 Tahun 2009, serta Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 25 Tahun 2009.

Menurut data dari Komisi Pemilihan Indonesia beberapa partai politik yang tidak melaporkan dana kampanye, yakni :<sup>19</sup>

<b>Partai Politik yang Tidak melaporkan Dana Kampanye</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nanggroe Aceh Darrusalam (NAD)</li> <li style="padding-left: 20px;">Partai Perjuangan Indonesia Baru</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riau</li> <li style="padding-left: 20px;">- Partai Penegak Demokrasi Indonesia</li> <li style="padding-left: 20px;">- Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bangka Belitung</li> <li style="padding-left: 20px;">- Partai Merdeka</li> <li style="padding-left: 20px;">- Partai Pelopor</li> </ul>

<sup>18</sup> Bay/Agm, KPU Coret 19 Partai Tingkat Provinsi, *Jawa Post*, Surabaya, Kamis, 2 April 2009.

<sup>19</sup> *Ibid.*

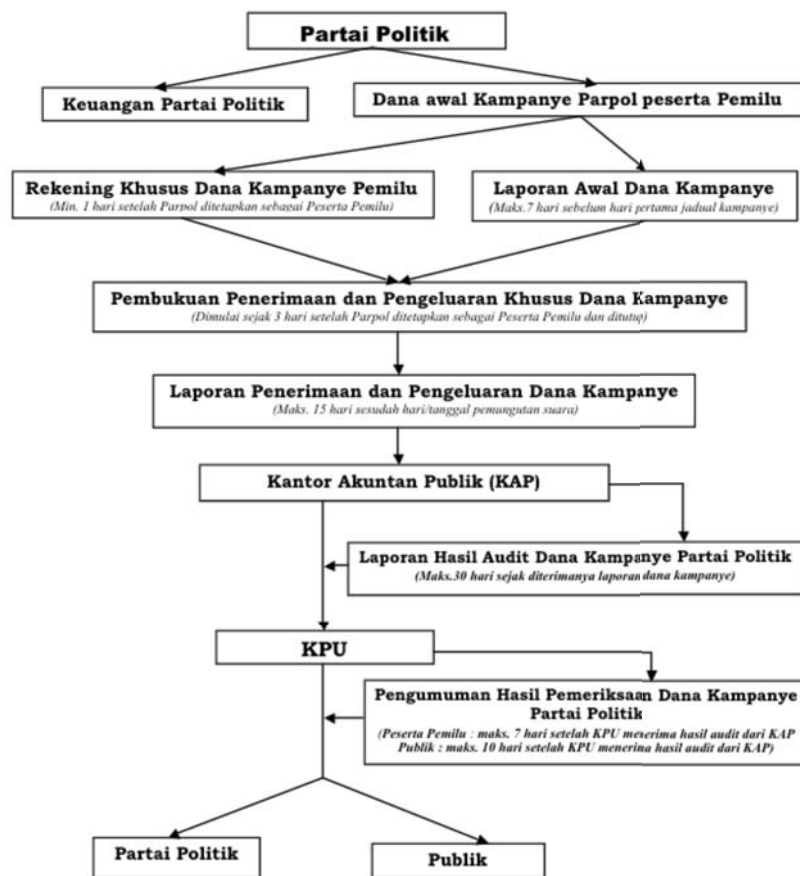
▪ Bengkulu - Partai Perjuangan Indonesia Baru - Partai Penegak Demokrasi Indonesia - Partai Demokrasi Pembaruan - Partai Buruh
▪ DI Jogjakarta - Partai Perjuangan Indonesia Baru - Partai Kedaulatan - Partai Penegak Demokrasi Indonesia
▪ Jawa Timur - Partai Perjuangan Indonesia Baru
▪ Kalimantan Tengah - Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia
▪ Kalimantan Selatan - Partai Sarikat Indonesia - Partai Merdeka
▪ Kalimantan Timur - Partai Perjuangan Indonesia Baru - Partai Sarikat Indonesia
▪ Sulawesi Tengah - Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia

Terhadap pelanggaran atas laporan dana kampanye tersebut KPU mempunyai kewenangan untuk mengenakan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 34, pasal 35, dan Pasal 36 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 1 Tahun 2009 jo Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 25 Tahun 2009.

Atas hal tersebut sebagai realisasi pelaksanaan demokrasi dan implementasi asas transparansi dan asas akuntabilitas, maka partai politik mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan dana awal kampanye dan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Namun demikian KPU sebagai pengawas

Pemilu mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi atas pelanggaran pelaporan dana kampanye tersebut.

### SKEMA LAPORAN DANA KAMPANYE PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU



**Kesimpulan :**

1. Pemilu sebagai instrumen untuk mewujudkan ornamen atau dekorasi kehidupan demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara merupakan tanggung jawab pemerintah, masyarakat dan Partai Politik. Penyelenggaraan pemilu tersebut membutuhkan dana yang besar yang diambil baik dari pos pembiayaan APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) dan Partai Politik. Dana yang dihimpun oleh Partai Politik tersebut selama kampanye Pemilu mempunyai potensi dikenai pajak atas penyelenggaraan Pemilu guna menambah penerimaan negara.
2. Realisasi pelaksanaan demokrasi dan implementasi asas transparansi dan asas akuntabilitas, maka partai politik mempunyai kewajiban untuk mencatumkan identitas lengkap donatur, memberikan laporan dana awal kampanye dan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Selain itu KPU sebagai pengawas Pemilu mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi atas pelanggaran pelaporan dana kampanye tersebut.



## Daftar Pustaka

### Buku :

- Bohari, 2006. *Pengantar Hukum Pajak*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Budiarjo, Miriam, 2004. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Friederich, Carl J., 1967. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, 5<sup>th</sup> ed: Weltham, Mass.: Blaisdell Publishing Company.
- Irianto, Edi Slamet, dan Jurdy, Syarifuddin, *Politik Perpajakan Membangun Demokrasi*, Op.Cit. hlm. xv.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- Roestandi, Achmad, 2007. *Peran dan Masa Depan Partai Politik (Antara Dongeng dan Kenyataan) dalam Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, Jakarta: The Biography Institute.
- Erly, Suandy, 2005. *Hukum Pajak Edisi Ketiga*, Jakarta : Salemba Empat.
- Soemitro, Rochmat, 1992. *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Bandung: Eresco.

### Koran

- Alfaruqi Jabir, "Pemilu Mahal dan Investasi Korupsi", *Jawa Post*, Surabaya, Jumat, 1 Mei 2009.
- Bay/Agm, "KPU Coret 19 Partai Tingkat Provinsi", *Jawa Post*, Surabaya, Kamis, 2 April 2009.
- Bay/Tof, "Identitas Penyumbang Kampanye Masih Kabur", *Jawa Post*, Surabaya, 10 Maret 2009.
- Budi, Chandra, "Potensi Pajak Pemilu", *Sinar Harapan*, Jakarta, Senin, 30 Maret. 2009.
- Git/Iro, "Parlemen Paling Rawan", *Jawa Post*, Surabaya, 4 Juni 2009.

Husodo, Adnan Topan, "Manipulasi Laporan Dana Kampanye",  
*Jawa Post*, Surabaya, 29 Mei 2009

Madril, Oce, "Memisahkan Masalah Politik dan Pidana :  
Pelaksanaan Pemilu Harus Diselamatkan", *Jawa Post*,  
Surabaya, Selasa, 24 Maret 2009.

**Internet**

Maruf, Muhammad, *Penerimaan Negara Dipacu*, [www.pajak.go.id](http://www.pajak.go.id),  
Senin, 26 Mei 2008, 08:46.

**Artikel**

Gunadi, *Demokrasi Perpajakan : Mencari Kemungkinan Baru  
Dalam Politik Nasional*, Lihat juga Irianto, Edi Slamet, dan  
Jurdy, Syarifuddin, 2005. *Politik Perpajakan Membangun  
Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, hlm. xxxi.

## MAHKAMAH KONSTITUSI DAN POLITIK HUKUM DI BIDANG PEMILIHAN UMUM

Radian Salman, S.H., LL.M

### **Abstract**

*The House of Representative and President have important role to determine legal policy since these two institutions have authority to legislate law. On the other hand, Constitutional Court has authority to review constitutionality of the act. The authority of judicial review by this special court is not only important for checks and balances in the context of separation of power but also in contributing to settle legal policy of the state. Decisions of the Constitutional Court in judicial review cases concerning political/election issues shows that the Court plays strong role to save "people sovereignty".*

*Keywords: legal policy, general election, constitutional review/ judicial review.*

### **1. Latar Belakang**

Amandemen UUD 1945 yang terjadi pada tahun 1999-2002 merupakan *constitutional reform* besar-besaran. Jika UUD 1945 yang hanya mencakup 71 butir ketentuan di dalamnya, maka setelah empat kali mengalami perubahan, UUD 1945 sekarang berisi 199 butir ketentuan. Tidak hanya soal jumlah pasal yang mengalami perubahan, tetapi pasca amandemen UUD 1945, sistem ketatanegaraan mengalami perubahan penting. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi diletakkan sebagai *'supreme body'*, kekuasaan membentuk UU ada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat, Sistem Presidensiil dipertegas dan dibentuk kekuasaan kehakiman yang baru disamping Mahkamah Agung,

yakni Mahkamah Konstitusi.

MPR pasca amandemen UUD 1945 yang diposisikan sebagai lembaga negara sebagaimana posisi lembaga negara yang lain adalah implikasi dari perubahan ketentuan pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan prinsip kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD 1945. Artinya dengan demikian, maka kita menganut supremasi konstitusi. Sebagai konsekuensi dari supremasi konstitusi dan hierarki perundang-undangan dalam suatu sistem hukum, maka perubahan konstitusi mengharuskan adanya perubahan terhadap perundang-undangan dalam sistem hukum tersebut, serta pelaksanaannya oleh institusi-institusi konstitusional yang berwenang. Demikian pula halnya dengan perubahan UUD 1945 yang cukup mendasar dan meliputi hampir keseluruhan ketentuan yang terdapat di dalamnya, harus diikuti dengan perubahan perundang-undangan yang berada di bawahnya dan pelaksanaannya oleh organ yang berwenang.

Pembentukan hukum (undang-undang) yang sesuai dengan konstitusi berarti menempatkan peran pembentuk UU, yakni DPR dan Presiden sebagai organ yang menentukan arah politik pembangunan hukum, termasuk di dalamnya dalam hal-hal mengenai pemilihan umum. Dalam hal ini secara faktual dapat kita cermati bahwa dalam soal pemilihan umum, apa yang dimuat di dalam UUD 1945 adalah hal-hal yang bersifat pokok, antara lain tentang jenis pemilihan umum, yakni pemilu DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden; tentang prinsip-prinsip dalam pemilu dan tentang penyelenggara pemilu. Hal-hal lain yang berkaitan bagaimana sistem pemilu dan teknis penyelenggaraan pemilu menjadi ranah dari pembentuk undang-undang untuk mengaturnya. Maka secara faktual bagaimana arah politik pembangunan hukum pemilu dapat kita cermati setiap lima tahun sekali dari produk paket undang-undang politik. Artinya dengan demikian politik hukum pemilihan umum di Indonesia, khususnya tentang sistem pemilu yang dituangkan dalam produk hukum undang-undang, ditentukan oleh konsensus dalam tubuh badan pembentuk undang-undang.

Tetapi setelah pranata *judicial review* atas undang-undang diintrodusir dalam pasal-pasal yang mengatur Mahkamah

Konstitusi, maka produk hukum bernama UU tidak bebas dari kontrol. Dalam hal berlakunya UU dapat diajukan permohonan *constitutional review* kepada Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang yang dianggap merugikan hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang telah diubah.<sup>1</sup> Artinya dengan demikian peraturan perundang-undangan mengenai pemilu juga tidak lepas dari pengujian oleh MK manakala terdapat pengajuan pengujian undang-undang. Dalam hal ini secara faktual, peraturan perundang-undangan di bidang pemilihan umum telah diuji dan diputus oleh MK. Maka dalam hal pengujian undang-undang, MK sebenarnya memiliki peran penting dalam menentukan politik hukum.

Dengan latar belakang tersebut, tulisan ini hendak menelaah peran Mahkamah Konstitusi dalam politik pembangunan hukum yang berkaitan dengan pemilihan umum, terutama melalui putusan-putusannya dalam perkara pengujian undang-undang.

## **2. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang hendak dikaji dalam tulisan ini adalah bagaimana pranata *judicial review* yang dimiliki oleh MK memberikan kontribusi bagi arah pembangunan politik hukum nasional, khususnya dalam kaitan dengan penataan sistem pemilu di Indonesia.

## **3. Pembahasan**

### **1. Politik Hukum dan Pemilihan Umum**

Terdapat pengertian yang berbeda tentang apa yang dimaksud dengan politik hukum. L.J. van Appeldoorn dalam bukunya *Pengantar Ilmu Hukum* menyebut dengan istilah politik perundang-undangan<sup>2</sup>. Pengertian yang demikian berarti

<sup>1</sup> Berdasarkan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kewenangan *constitutional review* Mahkamah Konstitusi dibatasi hanya untuk Undang-Undang yang ditetapkan sesudah perubahan pertama UUD 1945. Namun dalam putusan perkara No. 04/PUU-I/2003 Pasal 50 Undang-Undang Tahun 2003 dikesampingkan oleh Mahkamah Konstitusi karena mereduksi kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan UUD 1945.

<sup>2</sup> L.J. van Appeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (terjemahan Supomo), Cetakan kedelapan belas, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 1981), hlm. 390.

secara sempit mengidentikkan hukum sebagai undang-undang. Secara operasional Harjono menyatakan bahwa politik hukum merupakan kebijakan yang diambil guna memanfaatkan hukum dalam suatu strategi untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu<sup>3</sup>. Selain itu, politik hukum secara sederhana dapat diartikan sebagai arah kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah<sup>4</sup>. Bagaimana bentuk dari arah kebijakan hukum dapat diketahui dari peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini penyusunan perundang-undangan merupakan bagian dari politik hukum. Istilah politik perundang-undangan didasarkan pada prinsip bahwa hukum atau peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari suatu produk politik karena peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan rancangan atau hasil desain lembaga politik (*body politic*)<sup>5</sup>.

Dalam kaitan politik pembangunan hukum saat ini, Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004-2009, merupakan arah politik hukum Indonesia. Berdasarkan RPJM, pembenahan sistem dan politik hukum dalam lima tahun mendatang diarahkan pada kebijakan untuk memperbaiki substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum, melalui upaya:

- a. Menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki perundang-

---

<sup>3</sup> Harjono, Peluang Mahkamah Konstitusi Dalam Mengarahkan Politik Hukum Melalui Judicial Review, dalam *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 481.

<sup>4</sup> M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan kedua, (Jakarta: LP3ES, 2001), hlm. 9.

<sup>5</sup> HM. Laica Marzuki, Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang, *Jurnal Legislasi* Vol. 3 Nomor 1, Maret 2006, hlm. 2. Lihat juga M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan kedua, (Jakarta: LP3ES, 2001), hlm. 5. Lihat pula Kaarlo Tuori, *Legislation Between Politics and Law*, dalam Luc Witngens (Ed.) *Legisprudence New Theoretical Approach to Legislation*, Hart Publishing, 2002, hlm. 99.

- undangan; dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional;
- b. Melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan; menyederhanakan sistem peradilan, meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran; memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional;
  - c. Meningkatkan budaya hukum antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan serta perilaku keteladanan dari kepala negara dan jajarannya dalam mematuhi dan menaati hukum serta penegakan supremasi hukum.

Dalam konteks politik perundang-undangan, untuk pembenahan politik dan hukum, di lakukan melalui perencanaan dan pembentukan hukum. Program perencanaan ditujukan untuk menciptakan persamaan persepsi dari seluruh pelaku pembangunan khususnya di bidang hukum dalam menghadapi berbagai isu strategis dan global yang secara cepat perlu diantisipasi agar penegakan dan kepastian hukum tetap berjalan secara berkesinambungan. Dengan program ini diharapkan akan dihasilkan kebijakan/materi hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, baik pada saat ini maupun masa mendatang, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat secara keseluruhan.

Sedangkan program pembentukan hukum dimaksudkan untuk menciptakan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi yang akan menjadi landasan hukum

untuk berperilaku tertib dalam rangka menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui proses yang benar dengan memperhatikan tertib perundang-undangan serta asas umum peraturan perundang-undangan yang baik.

Dengan mendasarkan kajian tentang pengertian dan arah politik hukum nasional, maka dapat disimpulkan bahwa ; pertama, politik hukum dalam pengertian arah kebijakan hukum, yang harus dirujuk pertama kali adalah hukum tertinggi dari sistem hukum Indonesia. Maka dalam hal ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum yang paling mendasar, hukum tertinggi yang mengandung nilai asas dan norma yang harus dipatuhi dan dilaksanakan dalam setiap pengambilan keputusan dan/atau kebijakan hukum, baik oleh pemerintah, legislatif, dan badan-badan yudisial. Oleh karena itu, di dalam sistem hukum nasional yang hendak dibangun dan pelaksanaannya dalam bentuk politik hukum nasional, harus tetap dijaga nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam dasar falsafah negara Pancasila yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 dan seluruh pasal-pasalannya sebagai landasan falsafah dan konstitusional negara. Dengan demikian dalam kaitan dengan politik hukum pemilihan umum maka prinsip bahwa Indonesia adalah negara yang menganut demokrasi merupakan nilai fundamental dalam penentuan arah politik hukum dibidang pemilu (Vide Pasal 1 ayat (2) UUD 1945).

Kedua, politik hukum dalam pengertiannya sebagai politik perundang-undangan membawa konsekuensi adanya peran penting dalam hal legislasi. Maka DPR dan Presiden yang memiliki fungsi legislasi dapat disebut sebagai organ yang menentukan corak dan warna dari hukum tentang pemilihan umum; yang mengatur pemilu legislatif, pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu kepala daerah, susunan dan kedudukan badan perwakilan, sistem pemilu dan penyelenggaraan pemilu. Dalam sudut pandang pemisahan kekuasaan, maka wewenang pembentukan undang-undang dengan demikian merupakan



kekuasaan dalam kategori legislatif yang mempositifkan undang-undang. Sebagai hasilnya, kini terdapat perangkat hukum di bidang pemilu berupa undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Secara substantif, politik perundang-undangan di bidang pemilihan umum beranjak dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar", yang oleh Pasal 22E ayat (6) ditegaskan bahwa perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui lembaga perwakilan rakyat, baik di tingkat nasional maupun daerah dan lembaga perwakilan daerah, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dengan demikian pembentukan UU dibidang politik ini diperlukan sebagai upaya pengaktualisasian nilai-nilai demokrasi dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara dan berpemerintahan. Penyelenggaraan pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sebagai instrumen utama pelaksanaan demokrasi menandakan bahwa rakyat sungguh-sungguh berperan dalam menentukan arah dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara.

## **2. Mahkamah Konstitusi, *Judicial Review* dan Kebijakan Hukum Pemilu**

Diintrodukirnya pranata hukum *judicial review* atas UU adalah konsekuensi dari prinsip supremasi konstitusi yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Untuk memastikan bahwa segala peraturan perundang-undangan tunduk dan mengikuti konstitusi maka harus diciptakan kelembagaan yang menjadi "the guardian" dan "the interpreter" dari Konstitusi. Kelembagaan yang dimaksud adalah kekuasaan kehakiman karena kedudukannya yang independen dan imparsial tersebut. Pilihan tentang badan kehakiman mana yang

melaksanakan fungsi review atas konstitusionalitas, dalam kajian perbandingan mengarah pada dua bentuk, yakni adanya peradilan khusus yang melakukan constitutional review dan peradilan pada umumnya dilengkapi wewenang judicial review atas undang-undang (act of parliament). Indonesia memilih model pertama dengan meletakkan Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga dan penafsir konstitusi. Maka, pengujian undang-undang oleh MK dengan demikian membawa konsekuensi adanya koreksi atas produk hukum dari DPR dan Presiden dan karenanya terbuka peluang untuk mempengaruhi politik hukum nasional.

Terdapat berbagai istilah yang mempunyai perbedaan makna dan konsep yang sering kali digunakan berkaitan dengan pengujian undang-undang. Peristilahan yang dikenal atau sering dipakai yaitu “*toetsingsrecht*”, “*judicial review*” dan “*constitutional review*”. Sri Soemantri menggunakan istilah hak menguji (*toetsingsrecht*), dimana menurut penulis tersebut terdapat dua macam hak menguji, yakni: pertama, hak menguji formil (*formele toetsingsrecht*) yang berarti wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Kedua, hak menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*), yaitu suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Jadi hak menguji material ini berkenaan dengan isi dari suatu peraturan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya<sup>6</sup>. Sedangkan istilah “*judicial review*” menurut James A. Curry dkk adalah “*the power of any court to hold unenforceable any law, any official action based on a law, or any other action by a public official that is considers to be in conflict with constitution*”<sup>7</sup>. Sedangkan menurut Black’s

---

<sup>6</sup> Sri Soemantri M, *Hak Uji Materiil di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni), hlm. 6-8.

<sup>7</sup> James A. Curry, et. all, *Constitutional Government, The American Experience*, 5<sup>th</sup> Ed., (Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company, 2003), hlm. 117.

Law Dictionary, “judicial review” adalah : “1. A Court’s power to review the actions of other branches or levels of government; especially the court’s power to invalidate legislative and executive actions as being unconstitutional; 2. The constitutional doctrine providing this power; 3. A court’s review of lower courts or an administrative body’s factual or legal findings”<sup>8</sup>.

Suatu undang-undang untuk dapat diuji harus diawali dengan permohonan pengujian dihadapan MK, sehingga Mahkamah harus pasif, tidak boleh memeriksa dan memutus berdasarkan kehendak atau inisiatifnya sendiri. Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi telah menetapkan dua kriteria sebagai pemohon dalam pengujian undang-undang yaitu pertama tentang kualifikasi Pemohon apakah sebagai perorangan Warga Negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama), kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, badan hukum publik atau privat, atau lembaga negara. Kedua, anggapan bahwa dalam kualifikasi demikian, terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Ketentuan pasal 51 ayat (1) tersebut menegaskan keharusan adanya unsur kerugian sebagai dasar permohonan. Sehingga kerugian konstitusional dapat dipersamakan dengan kerugian kepentingan. Disini jelas bahwa pengujian UU oleh badan peradilan menganut prinsip tiada gugatan (permohonan) tanpa kepentingan (*point d’interet, point d’action=no interest, no action=geen belang, geen actie=pas d’interet, pas d’action*).

Di bidang politik atau pemilihan umum, terdapat beberapa undang-undang yang dimajukan oleh pemohon yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan. Dalam hal ini akan dijelaskan beberapa putusan penting (*landmark decision*) dalam perkara pengujian undang-undang yang berkaitan dengan pemilu atau politik.

---

<sup>8</sup> Black’s Law Dictionary, Eighth Edition, Ed. Bryan A. Garner, Thomson West, 2004, hlm. 864.

Pertama, putusan perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang menguji Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemohon mempersoalkan ketentuan Pasal 60 yang berisi larangan menjadi anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota bagi mereka yang *“bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung atau pun tak langsung dalam G.30.S/PKI atau organisasi terlarang lainnya”*. Putusan ini mengabulkan permohonan pemohon dan dengan demikian pasal yang dimohonkan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam pertimbangan hukumnya, selain alasan-alasan yuridis dalam kaitan dengan hukum pidana dan hak asasi manusia, patut dicatat pertimbangan MK yang menyatakan :

“bahwa di samping pertimbangan yuridis tersebut di atas, materi ketentuan sebagaimana terkandung dalam Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipandang tidak lagi relevan dengan upaya **rekonsiliasi** nasional yang telah menjadi tekad bersama bangsa itu, meskipun keterlibatan Partai Komunis Indonesia dalam peristiwa G.30.S. pada tahun 1965 tidak diragukan oleh sebagian terbesar bangsa Indonesia, terlepas pula dari tetap berlakunya Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 juncto Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tetapi orang perorang bekas anggota Partai Komunis Indonesia dan organisasi massa yang bernaung dibawahnya, harus diperlakukan sama dengan warga negara yang lain tanpa diskriminasi”.

Pertimbangan yang demikian dalam putusan MK mengindikasikan bahwa disamping alasan-alasan yuridis, alasan politik dan sosiologis, yakni tentang rekonsiliasi dapat dipahami

sebagai bentuk politik hukum nasional ke depan dalam upaya menciptakan sistem hukum yang tidak diskriminatif.

Kedua, putusan perkara Nomor 5/PUU-V/2007 yang menguji ketentuan mengenai syarat pencalonan kepala daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam putusan ini meskipun diwarnai adanya *dissenting opinion*, MK menegaskan bahwa pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah selain melalui parpol, sebagaimana telah diatur oleh UU Pemda dalam Pasal 56 Ayat (2), juga harus dibuka pencalonan secara perseorangan. Salah satu hal yang mendasari pengujian oleh MK atas hal ini adalah bahwa perkembangan pengaturan pilkada sebagaimana dipraktikkan di Aceh telah melahirkan realitas baru dalam dinamika ketatanegaraan yang telah menimbulkan dampak kesadaran konstitusi secara nasional, yakni dibukanya kesempatan bagi calon perseorangan dalam pilkada. Hal demikian menjadi alasan bagi Mahkamah untuk menguji kembali pasal-pasal UU Pemda yang pernah diuji dalam perkara sebelumnya. Dalam hal ini pada akhirnya MK menyatakan bahwa Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004 rumusannya menjadi berbunyi, "*Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*"; Sedangkan Pasal 59 Ayat (1) akan berbunyi, "*Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon*";

Putusan MK dalam perkara ini secara mendasar mengubah mekanisme dalam pemilu kepala daerah, yakni dalam hal pencalonan yang tidak hanya menjadi monopoli partai politik. Dengan demikian apa yang dimaksud oleh ketentuan Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis", mengubah tafsir mengenai pemilihan kepala daerah. Tafsir yang dimaksud adalah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dalam hal pencalonan adalah berasal dari partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi ketentuan perolehan suara atau kursi di DPRD, sedangkan tafsir MK pencalonan tidak lagi menjadi hak

dari parpol. Konsekuensinya, secara yuridis tafsir inilah yang digunakan dan harus dijalankan.

Ketiga, Putusan MK atas Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam hal ini MK menyatakan bahwa ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU 10/2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu adalah inkonstitusional. Dinyatakan inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil.

Dalam konteks pembangunan politik, alasan dari putusan MK ini adalah bahwa pada saat ini Indonesia telah menganut sistem pemilihan langsung untuk Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Daerah, dan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sehingga menjadi adil pula jika pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga bersifat langsung memilih orang tanpa mengurangi hak-hak politik partai politik, sehingga setiap calon anggota legislatif dapat menjadi anggota legislatif pada semua tingkatan sesuai dengan perjuangan dan perolehan dukungan suara masing-masing. Jelaslah putusan ini sebenarnya menentang "legal policy"

yang telah dibangun oleh DPR melalui UU Pemilu tersebut yang mengintrodukir sistem pemilu proporsional dengan daftar urutan terbuka.

Keempat, putusan perkara Nomor 3/PUU-VII/2009, yang diajukan oleh beberapa partai politik yang mempermasalahkan ketentuan (*PT*) yang tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam hal ini MK menyatakan bahwa lembaga legislatif dapat menentukan ambang batas sebagai *legal policy* bagi eksistensi Partai Politik baik berbentuk *Electoral Threshold* maupun *parliamentary threshold (PT)*. Kebijakan seperti ini diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian karena pada hakikatnya adanya Undang-Undang tentang Sistem Kepartaian atau Undang-Undang Politik yang terkait memang dimaksudkan untuk membuat pembatasan-pembatasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi. Mengenai berapa besarnya angka ambang batas adalah menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya tanpa boleh dicampuri oleh Mahkamah selama tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas. Dengan demikian pula, menurut Mahkamah, ketentuan mengenai adanya *PT* seperti yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10 Tahun 2008 tidak melanggar konstitusi karena ketentuan Undang-Undang *a quo* telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan *PT* untuk dapat memiliki wakil di DPR. MK menegaskan bahwa di mana pun di dunia ini konstitusi selalu memberi kewenangan kepada pembentuk Undang-Undang untuk menentukan batasan-batasan dalam Undang-Undang bagi pelaksanaan hak-hak politik rakyat.

Meskipun membenarkan politik hukum tentang sistem pemilu yang dibuat oleh DPR dan Presiden, tetapi MK menilai pembentuk Undang-Undang tidak konsisten dengan kebijakan-kebijakannya yang terkait Pemilu dan terkesan selalu bereksperimen dan belum mempunyai desain yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan sistem kepartaian sederhana yang



hendak diciptakannya, sehingga setiap menjelang Pemilu selalu diikuti dengan pembentukan Undang-Undang baru di bidang politik, yaitu Undang-Undang mengenai Partai Politik, Undang-Undang mengenai Pemilu dan Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Penilaian MK yang semacam ini secara eksplisit jelas mengindikasikan dorongan untuk menata politik hukum mengenai sistem pemilu di Indonesia. Artinya MK dengan kata lain memberi semacam *advisory opinion* bahwa desain mengenai sistem pemilu sekaligus sistem kepartaian harus ditata secara konsisten sejak dini dan berlaku pada jangka panjang.

Kelima, Putusan perkara Nomor 56/PUU-VI/2008 yang menguji Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 tidak merumuskan kata “hanya” atau “harus” diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik, sehingga calon perseorangan dapat diajukan tanpa melalui partai politik dan atau gabungan partai politik. Tetapi pendapat Mahkamah menyatakan meskipun tidak ada kata “hanya” atau “harus”, namun keharusan tersebut dengan sendirinya menjadi niscaya sesuai dengan kehendak awal (*original intent*) pembentuk UUD 1945. Selanjutnya MK menyatakan bahwa frasa “*partai politik atau gabungan partai politik*”, dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 secara tegas bermakna bahwa hanya partai politik atau gabungan partai politiklah yang dapat mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, frasa dimaksud tidak memberi peluang adanya interpretasi lain, seperti menafsirkannya dengan kata-kata diusulkan oleh perseorangan (*independen*) apalagi pada saat pembicaraannya di MPR telah muncul wacana adanya Calon Presiden secara independen atau calon yang tidak diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik, tetapi tidak disetujui oleh MPR. Kehendak awal (*original intent*) dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 jelas menggambarkan bahwa hanya partai politik atau gabungan partai politik sajalah yang dapat mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan



umum Presiden dan Wakil Presiden.

Apa yang dapat dilihat dari argumentasi dalam putusan tersebut, tampaknya MK tidak ingin keluar tafsir lain kecuali yang dibangun sebagai kehendak asli waktu itu (*original intent*). Dengan kata lain dalam konteks politik hukum, MK hendak menegaskan bahwa politik hukum yang diikuti adalah sebagaimana apa yang dikehendaki oleh pembentuk UUD 1945.

Putusan-putusan MK dalam pengujian dibidang politik dapat dianalisis dalam beberapa hal: pertama, konstitusi secara sadar diletakkan sebagai politik hukum Indonesia. Dalam konteks bahwa apa yang diatur dalam konstitusi yang kemudian harus lebih lanjut oleh undang-undang, maka terdapat hal-hal yang harus menjadi perhatian bagi pembuat undang-undang, yaitu :

- Materi-materi yang diserahkan sepenuhnya untuk diatur oleh undang-undang sehingga pembuat undang-undang mempunyai kebebasan untuk menentukan pilihan dalam pengaturannya
- Materi-materi yang oleh UUD 1945 diserahkan pengaturannya kepada undang-undang, namun UUD memberi rambu-rambu sehingga pembuat undang-undang harus memperhatikan rambu-rambu tersebut.
- Materi-materi dimana UUD 1945 tidak memberikan wewenang kepada pembuat undang-undang untuk mengaturnya dan bahwa pembuat undang-undang tidak boleh melanggarnya<sup>9</sup>.

Dengan mendasarkan pada ketiga kriteria tersebut, maka secara umum dapat dipahami bahwa pembuat undang-undang memang mempunyai wewenang dalam pembentukan undang-undang bidang politik (pemilu), tetapi UUD 1945 secara umum hanya memberikan rambu-rambu mengenai berupa prinsip-prinsip dalam pemilu, seperti prinsip kedaulatan rakyat, pemilu yang jujur dan adil. Hal inilah yang kemudian menimbulkan arena pilihan kepada pembentuk undang-undang mengenai

---

<sup>9</sup> Harjono, loc.cit., hlm. 488.

desain apa yang hendak dibangun mengenai sistem pemilu. Arena pilihan inilah yang menjadi politik pembangunan hukum di bidang pemilu. Kedua, dalam hal pembuatan undang-undang dengan dasar rambu-rambu yang ditetapkan oleh UUD 1945, MK dalam pengujian undang-undang cenderung bermain bebas dalam pengertian memperhatikan hal-hal yang bersifat kontekstual. Misalnya dalam hal putusan mengenai Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008, MK menarik konteks pasal ini dalam isu-isu yang fundamental yakni mengenai kedaulatan rakyat dengan memberikan analisa-analisa yang bersifat kontekstual dalam kerangka sistem pemilu. Dalam konteks inilah MK memiliki peran signifikan dalam penentuan arah politik hukum. Bagaimanapun juga, arah yang dimaksud, oleh MK ditafsir sebagai arah politik hukum sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi. Sebaliknya dalam hal apa yang diatur dalam UU tersebut telah memperoleh batasan yang jelas, MK secara kukuh menggunakan penafsiran atas dasar *original intent* dari pembentuk konstitusi. Hal ini nampak jelas dalam pengujian UU No. 42 Tahun 2008 berkaitan dengan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.

Putusan-putusan MK dalam bidang pemilu sebagaimana ditunjukkan diatas, menjadi satu-satunya pilihan yang harus dilaksanakan oleh pihak-pihak yang berwenang. Sebagai contoh putusan mengenai calon independen dalam pemilu kepala daerah, memaksa DPR untuk merevisi pasal-pasal dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang mengatur pemilu Kepala Daerah. Putusan atas pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 mengharuskan Komisi Pemilihan Umum untuk mengikuti apa yang diputuskan oleh MK. Dengan demikian MK melalui putusannya dalam perkara pengujian undang-undang merupakan faktor penentu dalam pembangunan politik hukum, terutama dalam kaitan dengan pemilu. Peran MK yang demikian bukanlah tanpa protes atau reaksi dalam konteks hubungan dengan parlemen dalam kerangka pemisahan kekuasaan. DPR secara kelembagaan merasa "terganggu" dengan putusan-putusan MK, dengan menyatakan bahwa putusan-putusan MK dirasakan telah menimbulkan polemik di masyarakat sekaligus mengganggu fungsi legislasi DPR. Ketua DPR, Agung Laksono menyatakan :

*"Berkaitan dengan berbagai putusan MK tersebut, **berkembang pemikiran di kalangan Dewan untuk segera merevisi UU tentang Mahkamah Konstitusi**, untuk menata kembali tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi yang dirasakan absolut. Dalam rangka menjaga tumbuh dan tegaknya negara republik atas dasar demokrasi dan kehendak reformasi yang berjalan sejak tahun 1998, amandemen UUD 1945 telah mengatur tentang pembentukan lembaga-lembaga negara baru. Namun demikian, ternyata dalam kehidupan bernegara sementara kalangan berpendapat perlunya dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Mahkamah Konstitusi sehingga kewenangan MK yang absolut tersebut dapat ditata kembali"<sup>10</sup>. (cetak tebal penulis)*

### **Kesimpulan**

DPR dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang pada dasarnya adalah organ utama yang menentukan arah kebijakan hukum nasional berdasarkan konstitusi. Tetapi wewenang pembentuk undang-undang ini produknya harus dipastikan sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh UUD 1945. Untuk itulah diperlukan pranata pengujian atas produk DPR dan Presiden. Pranata *judicial review* atas undang-undang yang merupakan wewenang MK membuat MK memiliki kedudukan penting tidak saja dalam konteks *checks and balances* dalam kerangka pemisahan kekuasaan, tetapi juga dalam kerangka penciptaan arah politik hukum nasional. Putusan-putusan MK dalam pengujian undang-undang dibidang politik/ pemilu menunjukkan bahwa MK merupakan organ yang penting dalam menentukan dan mengamankan "kedaulatan rakyat" sebagaimana menjadi dasar bagi ketatanegaraan Indonesia.

---

<sup>10</sup> Pidato ketua DPR pada Rapat Paripurna DPR RI Pembukaan Masa Persidangan III, tanggal 8 Januari 2007. Dalam kaitan ini RUU tentang MK adalah prioritas yang telah dimasukkan dalam Prolegnas 2007.

### Daftar Pustaka

- Curry, James A., et. all, 2003. *Constitutional Government, The American Experience*, 5<sup>th</sup> Ed., Iowa: Kendall/Hunt Publishing Company.
- Harjono, 2008. *Peluang Mahkamah Konstitusi Dalam Mengarahkan Politik Hukum Melalui Judicial Review*, dalam, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Laica, M. Marzuki, 2006. “*Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang*”, *Jurnal Legislasi* Vol. 3 Nomor 1, Maret 2006.
- Mahendra, Oka, Program Legislasi Nasional Instrumen Perencanaan dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- [http://www.djpp.depkuham.go.id/inc/buka.php?d=art+2&f=Program\\_Legislati\\_Nasional.htm](http://www.djpp.depkuham.go.id/inc/buka.php?d=art+2&f=Program_Legislati_Nasional.htm).
- MD, M. Mahfud, 2001. *Politik Hukum di Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: LP3ES.
- Soemantri, Sri M, *Hak Uji Materiil di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- van Appeldoorn, L.J. 1981. *Pengantar Ilmu Hukum (terjemahan Supomo)*, Jakarta: Pradnya Paramitha, cetakan kedelapan belas.
- Witngens, Luc, (Ed.), 2002. *Legisprudence New Theoretical Approach to Legislation*, Hart Publishing.

### Kamus

- Black's Law Dictionary, Eighth Edition, Ed. Bryan A. Garner, Thomson West, 2004.

## HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT ADAT DALAM PEMUNGUTAN SUARA DI YAHUKIMO

Haidar Adam dan E. Prajwalita Widiati

### **Abstract**

*This article examines the constitutional right of indigenous people on the election, describing a confession of the state on to indigenous people. Other focus of this article examines the position of adat law on the national law related to the election in Yahukimo, a district in Jayawijaya Mountain in West Papua. That is very important to accommodate indigenous people in the voting mechanism to make sure that their right has been covered by the government.*

*Keyword: constitutional rights, indigenous people, election, voting mechanism.*

### **I. Pendahuluan**

Pemilihan umum (pemilu) merupakan salah satu parameter bagi sebuah negara yang demokratis dibawah payung *rule of law*.<sup>1</sup> Dalam negara yang demokratis, kedaulatan berada di tangan rakyat. Artinya, legitimasi wewenang untuk menggunakan kekuasaan haruslah melalui persetujuan rakyat.<sup>2</sup> Pemilu merupakan syarat minimal bagi adanya demokrasi. Inilah suatu mekanisme terwujudnya kedaulatan rakyat. Dengan pemilu, suatu pemerintahan yang baru dibentuk. Suksesnya penyelenggaraan pemilu berarti sukses terbentuknya pemerintahan refleksi kehendak rakyat. Rakyat dapat dengan bebas memilih dan menentukan perwakilan yang mereka

---

<sup>1</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar ilmu politik*, (gramedia pustaka utama, 2008), hlm. 116.

<sup>2</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika politik*, (gramedia pustaka tama, 2003), hlm. 289.

percayaikan untuk melaksanakan program-program yang nantinya akan membawa kesejahteraan bagi semua. Dalam pemilu, rakyat juga dapat “menghukum” siapapun perwakilan mereka terdahulu yang tidak dapat mewujudkan atau setidaknya menunjukkan usaha demi perbaikan kesejahteraan dengan cara tidak memilihnya kembali.

Kualitas pemilu sangat dipengaruhi oleh mekanisme pemilu itu sendiri. Mekanisme tersebut dibuat untuk menjamin keterwakilan setiap pemilih, sehingga esensi kedaulatan rakyat tidak menjadi terdistorsi. Mekanisme yang dibuat pun selayaknya memudahkan pemilih, demi terjaganya hak konstitusional mereka. Maka, menjadi tugas dari Pemerintah untuk mempersiapkan perangkat serta sarana untuk mendukung terlaksananya pemilu secara lancar.<sup>3</sup> Hal ini untuk menjaga supaya aspirasi dari pemilih benar-benar tersalurkan tanpa terkendala oleh gangguan teknis semata.

Untuk negara sebesar Indonesia, dengan kemajemukan yang ada didalamnya, masalah pemilu bukanlah suatu permasalahan yang mudah. Kondisi geografis yang tidak seragam, menjadikan tahapan-tahapan pemilu di beberapa daerah tidak dapat berjalan dengan mulus. Akibatnya, jadwal pelaksanaan pemilu tidak sesuai dengan yang direncanakan. Kompleksitas permasalahan pemilu juga muncul akibat beragamnya latar belakang pemilih yang berpartisipasi. Tingkat pendidikan yang berbeda yang diakibatkan oleh ketidakadilan dan kurang meratanya pembangunan, menjadikan pemahaman terhadap pemilu -baik secara teknis maupun substansi-itu sendiri kurang. Hal ini membawa pengaruh terhadap tingkat partisipasi dan kualitas pelaksanaan pemilu.

Fenomena menarik terjadi di tanah Papua dalam sidang perkara perselisihan hasil pemilu yang digelar oleh Mahkamah Konstitusi pada awal bulan Juni tahun 2009 kemarin. Berdasarkan keterangan saksi-saksi yang dihadirkan oleh para

---

<sup>3</sup> Menurut Jimly, jika pemerintah tidak menjamin terlaksananya pemilu secara baik, maka pada hakekatnya pemerintah telah melakukan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Lihat Jimly Assididqie “ *Partai Politik Dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*” Jurnal Konstitusi vol. III no.4 Desember 2006.

pemohon, terungkap bahwa di salah satu kabupaten di dapil Papua 4, yaitu Yahukimo, terjadi mekanisme pemungutan suara yang tidak lazim. Ketidaklaziman tersebut terjadi karena pemungutan suara di Yahukimo dilakukan secara aklamasi. Ketiadaan logistik membuat pemungutan suara yang seharusnya dilakukan di bilik dengan cara mencontreng surat suara tidak pernah terjadi. Pemimpin suku memberikan instruksi kepada anggota sukunya untuk memilih calon tertentu yang kemudian disetujui secara bersama-sama. Sebagai tanda persetujuan untuk memilih kandidat tertentu, mereka memasukkan potongan-potongan kayu kedalam *token*.<sup>4</sup> Selain itu, terdapat daerah pilihan (Dapil) yang tidak mengadakan pemungutan suara. Namun anehnya, ketika dalam tahap rekapitulasi di tingkatan provinsi, terdapat suara yang berasal dari dapil tersebut. Peristiwa ini mengundang keingintahuan penulis untuk meneliti lebih jauh mengenai relasi hukum adat, masyarakat adat serta hukum nasional yang ada dalam masyarakat Yahukimo dalam konteks pemilu.

## II. Duduk Perkara para Pemohon

Tulisan ini dibuat sebelum ada putusan terkait perkara perselisihan pemilu di kabupaten Yahukimo. Karena itu, deskripsi kasus ini akan direkonstruksi dengan mendasarkan pada permohonan yang dibuat oleh para pemohon serta pengamatan pada saat sidang pemeriksaan alat bukti di Mahkamah Konstitusi (MK).

Pemohon dalam perkara perselisihan hasil pemilu di kabupaten Yahukimo berasal dari kalangan partai politik (parpol) dan anggota dewan perwakilan daerah (DPD). Dari data yang ada, terdapat 4 (empat) parpol yang mempermasalahkan hasil pemilu di Yahukimo. Mereka terdiri dari partai nasional benteng kerakyatan indonesia (PNBK), partai patriot (PP), partai demokrasi kebangsaan (PDK), serta partai kasih demokrasi indonesia (PKDI). Selain itu, terdapat 2 (dua) anggota DPD yang bernama Elion Numberi dan Hasbi Suaib, S.T. Duduk perkara dalam kasus Elion Numberi berdasarkan surat permohonan bisa diuraikan sebagai berikut:

<sup>4</sup> *Token* adalah sejenis keranjang untuk membawa sesuatu dengan cara melilitkan talinya ke kepala, *Token* ini lazim dipakai oleh masyarakat tradisional di wilayah Papua.

Nomor : 01/PHPU-MK/DPD-Papua/V/2009

Hal : Permohonan Pembatalan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 255/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Tahun 2009.

**Pemohon :**

Nama : Pdt. ELION NUMBERI, STh. dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 12 Mei 2009 memberikan kuasa kepada :

1. Taufik Basari, S.H., S.Hum, LL.M
2. Virza Roy Hizzal, S.H., M.H.

Semuanya adalah Advokat dari Taufik Basari & Associates Law Offices, berkedudukan di Menara Standard Chartered lanatai 30 dengan alamat Jl. Prof. Dr. Satrio, Kav 164, Casablanca, Jakarta.

**Termohon :**

Komisi Pemilihan Umum yang berkedudukan di Jl. Imam Bonjol Jakarta Pusat.

**Turut Termohon :**

Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Papua berkedudukan di Jayapura.

**Pokok Permohonan :**

Bahwa Pemohon adalah calon anggota DPD provinsi Papua yang dirugikan akibat penetapan jumlah suara calon anggota DPD yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Pusat melalui Keputusan KPU No. 255/Kpts/KPU/Tahun 2009 khususnya lampiran II.32 mengenai Perolehan Suara Sah dan Peringkat Suara Sah Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pemilu 2009.

Yang menjadi alasan utama kerugian Pemohon adalah pertama, tidak sahnya Lampiran II.32 Surat Keputusan KPU a quo akibat



ketidak cermatan KPU dalam menyusun Perolehan Suara Sah dan Peringkat Suara Sah Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pemilu 2009 Provinsi Papua; dan kedua, adanya penghitungan suara fiktif, terutama yang terjadi di Kabupaten Yahukimo Provinsi Papua, yang menyebabkan jumlah perolehan suara Pemohon yang ditetapkan menjadi tidak sesuai fakta.

Ketidackermatan KPU dalam menyusun perolehan suara sah dan peringkat Suara Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pemilu 2009 Provinsi ditunjukkan dengan pemerinkatan yang keliru. Bahwa dalam lampiran lampiran II.32 yang memuat peringkat perolehan suara sah DPD Papua, tidak terdapat peringkat 1 (satu). Pemerinkatan terkecil dalam lampiran tersebut dimulai dengan peringkat 2. (lihat tabel dibawah ini).

NO	NOMOR DAN NAMA CALON ANGGOTA DPD	SUARA SAH CALON	PERINGKAT SUARA SAH CALON
1.	ALBERT MELIANUS PUGU, Drs	27.760	16
2.	ANNIE NUMBERI	66.166	8
3.	BILLY WILHELMUS JAMLEAN, Drs	34.991	15
4.	FERDINANDA W. IBO YATIPAY	211.510	5
5.	HASBI SUIB, ST	107.550	7
6.	HELINA MURIB	291.609	3
7.	HENDRIK S. KORWA, SIP	47.458	10
8.	MARCUS LOIS ZONGGONAO, BA	45.158	12
9.	PAULUS YOHANES SUMINO, SE.MM	256.027	4
10.	Pdt. ELION NUMBERI , STh	195.778	6
11.	SITOR SIMBOLON, SH	15.621	11
12.	SOFIA SMONIM, SH	35.123	14
13.	TERRY J ANTOH ASMURUF, SH.MM	58.353	9
14.	TONNY TESAR	294.920	2
15.	Y.T.L. PALITTIN, Drs	37.365	13
<b>JUMLAH PEROLEHAN SUARA</b>		<b>1.755.889</b>	

Dengan demikian, KPU telah melakukan ketidackermatan dalam membuat suatu surat keputusan yang merupakan dokumen penting negara yang telah dipublikasikan dan menjadi rujukan banyak pihak. Ketidackermatan ini merupakan cerminan ketidackermatan KPU dalam penyelenggaraan PEMILU 2009 termasuk ketidackermatan melakukan penghitungan suara.

Dengan berasumsi bahwa maksud lampiran keputusan a quo sebenarnya peringkat tertinggi yang tertulis dengan angka 2 (dua) merupakan peringkat 1 (satu), maka seharusnya lampiran keputusan KPU a quo dibaca seperti berikut ini :

NO	NOMOR DAN NAMA CALON ANGGOTA DPD	SUARA SAH CALON	PERINGKAT SUARA SAH CALON
1.	ALBERT MELIANUS PUGU, Drs	27.760	15
2.	ANNIE NUMBERI	66.166	7
3.	BILLY WILHELMUS JAMLEAN, Drs	34.991	14
4.	FERDINANDA W. IBO YATIPAY	211.510	4
5.	HASBI SUIB, ST	107.550	6
6.	HELINA MURIB	291.609	2
7.	HENDRIK S. KORWA, SIP	47.458	9
8.	MARCUS LOIS ZONGGONAO, BA	45.158	11
9.	PAULUS YOHANES SUMINO, SE.MM	256.027	3
10.	Pdt. ELION NUMBERI , STh	195.778	5
11.	SITOR SIMBOLON, SH	15.621	10
12.	SOFIA SMONIM, SH	35.123	13
13.	TERRY J ANTOH ASMURUF, SH.MM	58.353	8
14.	TONNY TESAR	294.920	1
15.	Y.T.L. PALITTIN, Drs	37.365	12
<b>JUMLAH PEROLEHAN SUARA</b>		<b>1.755.889</b>	

Dengan peringkat yang dibaca seperti di atas, maka Pemohon merupakan calon Anggota DPD yang memperoleh peringkat ke-5 (kelima) dengan jumlah perolehan suara sebesar 195.778 suara. Terkait dengan terjadinya penyusunan perolehan suara fiktif di Kabupaten Yahukimo Propinsi Papua, yang secara faktual hingga kini menjadi permasalahan dan sengketa, hal-hal tersebut dibawah ini mungkin bisa dijadikan penjelasan.

Bahwa di dalam lampiran model DC-1 DPD, Rincian Suara Partai Politik dan Calon Anggota DPD dan Suara Tidak Sah di KPU Provinsi untuk Provinsi Papua dan Daerah Pemilihan DPD Papua, ditetapkan bahwa jumlah suara sah adalah 185.296 (seratus delapan puluh lima ribu dua ratus sembilan puluh enam) dan jumlah suara tidak sah adalah 0 (nol). Sementara itu dari suara yang sah di Kabupaten Yahukimo tersebut calon anggota DPD Paulus Yohannes Sumino dicatat dengan jumlah 148.289 suara, Tonny Tesar 19. 788 suara, Terry J Antoh Asmuruf sebesar

10.489 suara, Annie Numberi sebesar 3855 suara, Ferdinanda W. Ibo Yatipay sebesar 1.875 suara, Sofia S. Monim sebesar 1000 suara. Sementara calon anggota DPD lain, termasuk Pemohon, dicatat dengan 0 suara alias tidak ada suara. Berikut tabel perolehan suara DPD untuk Kabupaten Yahukimo :

NO	NOMOR DAN NAMA CALON ANGGOTA DPD	KABUPATEN YAHUKIMO
1.	ALBERT MELIANUS PUGU, Drs	0
2.	ANNIE NUMBERI	3.855
3.	BILLY WILHELMUS JAMLEAN, Drs	0
4.	FERDINANDA W. IBO YATIPAY	1.875
5.	HASBI SUIB, ST	0
6.	HELINA MURIB	0
7.	HENDRIK S. KORWA, SIP	0
8.	MARCUS LOIS ZONGGONAO, BA	0
9.	PAULUS YOHANES SUMINO, SE.MM	148.289
10.	Pdt. ELION NUMBERI , STh	0
11.	SITOR SIMBOLON, SH	0
12.	SOFIA SMONIM, SH	1.000
13.	TERRY J ANTOH ASMURUF, SH.MM	10.489
14.	TONNY TESAR	19.788
15.	Y.T.L. PALITTIN, Drs	0
<b>JUMLAH PEROLEHAN SUARA</b>		<b>185.296</b>
<b>JUMLAH SUARA TIDAK SAH</b>		<b>0</b>

Bahwa faktanya, ketika rapat pleno pemuatan berita acara KPU Provinsi Papua dan Penyusunan rekapitulasi penghitungan suara partai politik dan calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota pada hari Selasa, 5 Mei 2009, malam hingga Rabu dini hari 6 Mei 2009, di Hotel Relat Indah Jayapura, terdapat kekacauan penghitungan suara untuk Kabupaten Yahukimo yang berakhir dengan keributan dan protes dari para saksi peserta Pemilu yang berbuntut pada tidak diakuinya hasil penghitungan suara untuk kabupaten tersebut. Bahwa terdapat fakta, **Ketua KPU Kabupaten Yahukimo di depan publik dalam rapat pleno KPU Provinsi Papua tersebut mengakui dari tiga Daerah Pemilihan untuk Kabupaten Yahukimo hanya satu Dapil yakni Dapil-1 saja yang mengadakan proses Pemilu, sedangkan dua Dapil lainnya tidak menyelenggarakan Pemilu.**

Kemudian terdapat fakta adanya intervensi Bupati Yahukimo dalam proses rekapitulasi pada 5 dan 6 Mei 2009 tersebut yang mempengaruhi proses penghitungan suara khususnya di Kabupaten Yahukimo. Saat itu, Bupati Yahukimo datang ke ruang pleno KPU Provinsi Papua dan mengadakan pertemuan tertutup dengan pihak KPU, Panwas dan beberapa saksi yang memancing protes saksi-saksi lainnya. Akibatnya adanya intervensi ini, penghitungan suara di Kabupaten Yahukimo yang bermasalah tetap dibawa oleh KPU Provinsi Papua ke KPU Pusat di Jakarta dan KPU tetap menetapkan jumlah perolehan suara tersebut sebagai bagian dari perolehan suara Propinsi Papua. Ketua Panwaslu Papua, Nikolas Ansanay dalam forum Rapat Pleno tersebut menyatakan pertemuan yang melibatkan Panwas, KPU Papua, KPU Yahukimo dan para saksi tidak membuahkan satu solusi sehingga Panwaslu Papua merekomendasikan ke Panwaslu Pusat untuk kasus ini dibawa ke Mahkamah Konstitusi.

Penetapan atas penghitungan suara fiktif dari Kabupaten Yahukimo oleh KPU Pusat dalam Keputusan KPU a quo telah merugikan peringkat suara Pemohon. Jumlah suara sah yang dimiliki Pemohon tanpa penghitungan fiktif dari Kabupaten Yahukimo adalah sebesar 195.428 suara menurut rekapitulasi KPU Provinsi Papua dan 195.778 suara menurut penetapan KPU Pusat. Dengan jumlah ini, tanpa memperhitungkan penghitungan suara fiktif di Kabupaten Yahukimo, maka peringkat Pemohon berada di peringkat 4 (empat) atau berarti lolos menjadi anggota DPD-RI. Namun, dengan dimasukkannya penghitungan yang bermasalah dari Kabupaten Yahukimo, maka terdapat penambahan suara calon anggota DPD Paulus Yohannes Sumino sebesar 148.289 suara hanya dari Kabupaten Yahukimo, mengubah secara drastis perolehan calon anggota DPD Paulus Yohanes Sumino dari 107.580 suara sebelum ada penambahan suara dari Kabupaten Yahukimo menjadi 255.869 suara menurut Rekapitulasi KPU Provinsi Papua dan 256.027 suara menurut penetapan KPU Pusat. Akibat adanya penambahan suara hanya dari Kabupaten Yahukimo tersebut, peringkat menjadi berubah dari yang tadinya Pemohon berada di peringkat keempat menjadi peringkat kelima. Bahwa apabila dilakukan secara jujur, dari

Kabupaten Yahukimo sedikitnya tercatat Pemohon mendapatkan kurang lebih 11.000 suara. Berdasarkan Berita Acara Panitia Pemilihan Kecamatan/Distrik Lolat Kabupaten Yahukimo dan Pengawas Pemilu Kecamatan Yahukimo, Pemohon mendapatkan 3.030 suara, Berita Acara Panitia Pemilihan Kecamatan/Distrik Soloikma Kabupaten Yahukimo, Pemohon mendapat 4.362 suara, dan Berita Acara Panitia Pemilihan Kecamatan/Distrik Sumo Kabupaten Yahukimo, Pemohon mendapat 2.018 suara dan terdapat suara untuk Pemohon dari Distrik Kabianggema, Kabupaten Yahukimo sebesar 1.862 suara. Pada kenyataannya, rekapitulasi suara untuk Kabupaten Yahukimo memberikan 0 suara untuk Pemohon.

Kecurangan di Kabupaten Yahukimo ini tidak saja dialami oleh Pemohon saja tapi banyak peserta Pemilu dari Partai Politik dan calon anggota DPD yang seharusnya mendapat suara dari Dapil –I sebagai satu-satunya Dapil dalam Kabupaten Yahukimo yang melaksanakan pemilihan. Oleh karena hasil suara kabupaten Yahukimo dan proses penghitungan dan penetapan jumlah suara untuk Kabupaten Yahukimo cacat hukum, maka KPU Pusat sudah seharusnya tidak menetapkan hasil rekapitulasi suara dari Kabupaten Yahukimo. Bahwa terdapat persoalan ini terdapat beberapa kemungkinan. Pertama, menyatakan rekapitulasi suara Kabupaten Yahukimo cacat dan tidak sah sehingga tidak dapat dimasukkan dalam penetapan hasil pemilu untuk Provinsi Papua. Kedua, hanya mengadakan penghitungan ulang khusus pada Dapil yang melakukan proses pemilihan sementara suara fiktif dari dua Dapil lainnya di Kabupaten Yahukimo ditetapkan sebagai nihil. Ketiga, mengadakan Pemilihan ulang untuk Kabupaten Yahukimo. Jika penghitungan ulang ataupun pemilihan ulang di Kabupaten Yahukimo tersebut tidak dapat dilaksanakan maka secara hukum rekapitulasi suara dari kabupaten Yahukimo tidak dapat diperhitungan atau dibatalkan. Tentu saja, dengan dibatalkannya hasil rekapitulasi penghitungan suara di Kabupaten Yahukimo, maka perolehan suara total akan menyebabkan pemohon berpeluang untuk menjadi anggota DPD dari Papua.

**Petitum :**

Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk menjatuhkan sebagai berikut :

- Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
- Menyatakan membatalkan penetapan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 255/Kpts/KPU/Tahun 2009 tanggal 9 Mei 2009 tentang hasil Perhitungan Suara Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, DPRD, dan DPRD Kabupaten/ Kota Tahun 2009 secara nasional untuk DPD Provinsi Papua yang diumumkan pada hari Sabtu tanggal 9 Mei 2009 pukul 22.00 WIB;
- Menetapkan hasil penghitungan suara yang benar sebagai berikut;
  1. Perolehan suara yang benar untuk calon anggota Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Papua PAULUS YOHANES SUMINO, SE. MM sesuai dengan rekapitulasi hasil suara di tingkat Provinsi Papua seharusnya 107.738 suara, bukan 256.027 suara.
  2. Bahwa atas kesalahan hasil penghitungan tersebut diatas seharusnya Pdt. ELION NUMBERI, STh. Menempati urutan keempat dan berhak menjadi anggota DPD Provinsi Papua.
  3. Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk melaksanakan putusan ini.

Duduk perkara dalam permohonan PNBK dapat diuraikan sebagai berikut:

Dalam surat permohonan kepada MK Nomor: 200/DPP-PNBK Ind/Eks/V/2009 perihal: Permohonan Pembatalan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor : 255/Kpts/KPU/TAHUN 2009 tanggal 09 Mei 2009 tentang Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten-/Kota secara nasional dalam Pemilihan Umum 2009.

Dalam surat tersebut, tersebut 2 (dua) pemohon yaitu :

1. Erros Djarot sebagai Ketua Umum PNBK

2. Zulfan Lindan sebagai Sekretaris Jendral PNBK

Keduanya menguasai kepada beberapa pengacara yang tergabung dalam team advokasi PNBK Indonesia.

Sedangkan, sebagai termohon adalah Komisi Pemilihan Umum yang berkedudukan di Jakarta dan Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Yahukimo sebagai turut termohon. Bahwa, pada pokoknya permohonan Pemohon adalah keberatan terhadap penetapan KPU Nomor: 255/Kpts/KPU/Tahun 2009 tanggal 09 Mei 2009 tentang Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten-/Kota tahun 2009 secara nasional, untuk perolehan suara dan perolehan kursi DPRD Kabupaten Yahukimo, Daerah Pemilihan 2 Ninia –Kabupaten Yahukimo, atas nama calon anggota legislatif **Soloma Meinagne Yalak, SE** dari Partai Nasional Benteng Kerakyatan (PNBK) Indonesia.

Jumlah suara yang hilang untuk PNBK tingkat DPRD Kabupaten Yahukimo daerah pemilihan 2 Ninia – Kabupaten Yahukimo, adalah sejumlah 3100 (tiga ribu seratus) suara yang terjadi ditingkat PPK, yaitu pada Kecamatan/Distik Ninia, Haluwon, Soba, Kayo, Hilipuk, Sobaham, Kwikma, Kabianggema, Lolat, Soloikma, Duram, Korupun, Sela, Kwelamdua, Langda, Bomela, Sentamon, Dekai, Sumo, Seredala. Berdasarkan rincian perolehan suara partai politik dan calon anggota DPRD Kabupaten/Kota dan suara tidak sah, jumlah surat suara sah 215.254 (dua ratus lima belas ribu dua ratus lima puluh empat) suara sah, suara tidak sah 0 (nol), jumlah surat suara yang digunakan 219.009 (dua ratus sembilan belas ribu sembilan) suara. Selisih suara 3.854 (tiga ribu delapan ratus lima puluh empat) suara dan perolehan kursi DPRD Kabupaten Yahukimo, daerah pemilihan 2 Ninia – kabupaten Yahukimo sejumlah 11 (sebelas) kursi.

Selain itu, pemilihan dilakukan dengan cara yang tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang antara lain :

- a. Pemilihan dilakukan tidak dibilik yang disediakan oleh KPU, melainkan di *token* (keranjang);
- b. Pencontrengan tidak ada karena logistik Pemilu

tidak ada (kertas suara tidak ada) jadi pencontrengan dilakukan dengan aklamasi dengan media potongan kayu;

- c. Pleno dilakukan ditempat yang tidak terbuka (dalam mobil dan lain-lain);
- d. Bupati Yahukimo selalu mengintervensi pelaksanaan / penyelenggaraan pemilu;
- e. Surat suara di 2 Kecamatan/Distrik terdiri atas 14 Kampung dimusnahkan dengan cara dibakar.

Dari alasan pengajuan permohonan tersebut di atas, maka terdapat beberapa hal yang diminta oleh pemohon kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yaitu:

- Mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya.
- Menyatakan membatalkan penetapan Komisi Pemilihan Umum (KPU) nomor: 255/Kpts/KPU/Tahun 2009 tanggal 09 Mei 2009 tentang Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009, secara nasional untuk Pemilihan Umum Kabupataen Yahukimo, daerah pemilihan 2 (dua) yang diumumkan pada hari Sabtu tanggal 09 Mei 2009 pukul 22.00 WIB.
- Menetapkan hasil penghitungan suara yang benar sebagai berikut :
  1. Perolehan suara yang benar untuk Partai Nasioanal Benteng Kerakyatan (PNBK) Indonesia sesuai dengan rekapitulasi hasil suara di tingkat Kabupaten Yahukimo, daerah pemilihan 2 (dua) Ninia seharusnya 3100 (tiga ribu seratus), bukan 1 (satu) suara.
  2. Bahwa atas kesalahan hasil penghitungan tersebut di atas seharusnya Partai Nasional Benteng Kerakyatan (PNBK) Indonesia mendapatkan 1 (satu) kursi untuk Kabupaten Yahukimo, daerah pemilihan 2 (dua) Ninia.
- Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk melaksanakan keputusan ini.



Sedangkan duduk perkara dalam perkara PP adalah sebagaimana tercantum dalam surat permohonan Nomor: 285/SE/DPP-Patriot/V/2009 tentang Perbaikan dan Perubahan Permohonan Pembatalan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 255/Kpts/KPU/Tahun 2009. Kuasa pemohon terdiri dari :

1. IR. Togar M. Nero, SH
2. Thomas Abbon, SH
3. Victor Sitanggang, SH
4. Darwin nasution, SH

Berdasarkan surat kuasa khusus dari Ketua Umum dan Sekretaris Jendral partai Patriot nomor 276/SE/DPP-Patriot/V/2009 tanggal 9 Mei 2009 yang bertindak untuk dan atas nama Partai Patriot memberikan kuasa kepada Tim Advokasi Partai Patriot berkedudukan di Jl. Langsung III No.7 kel Kramat Pela Kec Keb Baru Jakarta Selatan, yang bertindak baik sendiri-sendiri atau bersama-sama dan atas nama Pemberi Kuasa.

**Termohon** : Komisi Pemilihan Umum yang berkedudukan di Jl. Imam Bonjol No. 29 Jakarta pusat.

**Turut Termohon** : Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Papua Jalan Soa Siu Dok II Kota Jayapura.

Pada pokoknya permohonan Pemohon adalah mengenai :

1. Perolehan kursi Partai Patriot di satu atau beberapa Dapil untuk DPRD Provinsi Papua.
2. Pemohon berkeberatan terhadap Penetapan KPU Nomor 255/KPTS/KPU/TAHUN 2009 tanggal 9 Mei 2009 tentang Penetapan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2009 secara Nasional untuk DPRD Provinsi Papua yang merugikan Pemohon di Provinsi Papua Daerah Pemilihan sebagai berikut :

Dapil – II (DPRD Provinsi Papua)

Pemohon berkeberatan terhadap penetapan KPU Nomor :

255/KPTS/KPU/TAHUN 2009 tanggal 9 Mei 2009 Tentang Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009 secara nasional untuk Perolehan suara dan kursi anggota DPRD Provinsi Papua dari Daerah Pemilihan II yang diumumkan pada hari sabtu tanggal 9 Mei 2009 pukul 22.00 WIB yaitu sebagai berikut; Perolehan suara Partai Patriot dapil II Papua Menurut KPU yang tertuang pada Formulir (DC-1) sejumlah 5.872 suara dengan rincian sebagai berikut :

1. Kabupaten Keerom, dengan jumlah perolehan suara 256 suara
2. Kabupaten Pegunungan Bintang, dengan jumlah perolehan suara 807
3. Kabupaten Boven Digoel, dengan jumlah perolehan suara 1173
4. Kabupaten Yahukimo, dengan jumlah perolehan suara 3.636

Dari temuan pemohon dilapangan yang dibuktikan dengan surat Pernyataan masyarakat, tokoh masyarakat dan tokoh agama ternyata pada Proses Pemungutan Suara di Kabupaten Yahukimo terdapat perolehan suara Partai Patriot pada tingkat TPS/kampung sebesar 12.000 tetapi tidak dimasukkan dalam berita acara pada tingkat Distrik (Formulir DA-1) yaitu antara lain

- Distrik Sumo sebesar 503 suara
- Distrik Yogosem 2415 suara
- Distrik Kurima 5301 suara
- Distrik Mugi 3253 suara
- Distrik Ubalih 528 suara

Sehingga seharusnya perolehan suara yang benar di Kabupaten Yahukimo adalah  $3.636 + 12.000 = 15.636$  suara

Maka apabila dijumlahkan dengan 4 (empat) Kabupaten yang berada di dapil 2 Provinsi Papua jumlah perolehan

suara Partai Patriot yang benar adalah : 256 suara : di Kabupaten Keerom + 807 suara di Kabupaten Pegunungan Bintang + 1.173 suara di Kabupaten Boven Digul + 15.636 di Kabupaten Yahukimo = 17.872 suara.

PETITUM :

Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, pemohon memohon kepada Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk menjatuhkan putusan sebagai berikut :

- Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
- Menyatakan membatalkan penetapan Komisi Pemilihan Umum No. 255/KPTS/KPU/TAHUN 2009 tanggal 9 Mei 2009 tentang Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 secara Nasional untuk pemilihan umum DPRD Provinsi Papua Daerah Pemilihan II yang diumumkan pada hari Sabtu , 9 Mei 2009 pukul 22.00 WIB.
- Menetapkan hasil perhitungan suara yang benar sebagai berikut :
  1. Perolehan suara untuk partai Patriot sesuai dengan rekapitulasi hasil suara di Daerah Pemilihan 2 Provinsi Papua seharusnya 17.872, bukan 5.782 suara.
  2. Bahwa atas kesalahan hasil penghitungan tersebut di atas seharusnya Partai Patriot mendapatkan 1 kursi di Daerah Pemilihan II Provinsi Papua.
- Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk melaksanakan putusan ini.

Berdasarkan, uraian beberapa permohonan pemohon dalam perkara perselisihan hasil pemilu diatas, dapat digaris bawahi hal-hal sebagai berikut:

1. Adanya pemungutan suara fiktif yang terjadi di kabupaten Yahukimo;
2. Pemungutan suara tidak dilakukan sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam UU Pemilu.

### **III. Hak konstitusional warga negara dalam pemilu.**

Hak konstitusional merupakan bentuk afirmasi dari hak-hak manusia yang asasi. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia tersebut, selanjutnya dituangkan dalam undang-undang dasar 1945 (UUD). Meskipun secara eksplisit tidak disebutkan, namun secara tersirat, hak-hak konstitusional melekat pada beberapa rumusan di dalam UUD. Setiap warga negara berhak untuk diperlakukan sama di depan hukum serta mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Ketentuan ini terdapat dalam UUD pasal 27 dan 28 D angka (1) dan (3). Sedangkan, ketentuan mengenai pemilu sendiri diatur didalam pasal 22 E. Pemilu merupakan bagian dari kegiatan pemerintahan dimana rakyat terlibat secara aktif didalamnya. Sebagai derivat dari hak-hak konstitusional tersebut, dibuatlah undang-undang (UU) untuk menjadikan ketentuan dalam UUD lebih operasional. UU yang dimaksud adalah UU nomor 10 tahun 2008 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD (UU Pileg). Jika memenuhi syarat yang ditentukan sebagaimana disebutkan dalam pasal 19 UU Pileg, maka seseorang dapat memiliki hak pilih. Syarat tersebut adalah :

1. Warga Negara Indonesia;
2. Genap berumur 17 tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin;
3. Terdaftar sebagai pemilih.

Tentu saja orang yang kehilangan kewarasannya tidak termasuk dalam kriteria pemilih. Dengan hak pilih yang dimiliki, seorang warga negara bebas menentukan pilihannya.

Kendati hak memilih adalah hak konstitusional setiap warga Negara adalah menjadi kewajiban negara untuk memfasilitasi terlaksananya hak tersebut tanpa kendala. Termasuk membuat mekanisme pemungutan suara yang mampu mewedahi pilihan-pilihan rakyat mengingat kondisinya yang beragam diseantero nusantara ini. Kita tentu menyadari perbedaan itu, rakyat di Jakarta, Surabaya, Medan, Balikpapan mungkin masih bisa mengakses informasi seputar pemilu dari TV, surat kabar, internet, dsb. Tetapi bagaimana dengan WNI di Papua, suku-

suku di pegunungan Jayawijaya, suku anak dalam di Riau, atau masyarakat yang masih buta huruf di pedesaan di Jawa, Sumatra, Kalimantan, Kepulauan Maluku, dan Nusa Tenggara. Bahkan juga dengan yang telah lanjut usia. Kita juga mengetahui kondisi geografis negeri ini, membentang dari Sabang sampai Merauke, mulai masyarakat perkotaan sampai pelosok negeri. Nah, seharusnya penyelenggara pemilu mempertimbangkan semua hal di atas ketika menetapkan suatu mekanisme pemungutan suara dan persiapan penyelenggaraan pemilu. Ini mengenai bagaimana menjamin hak konstitusional rakyat. Untuk itu segala hal yang dapat menghalangi warga negara menyalurkan haknya dalam pemilu, seyogyanya harus ditiadakan.

#### **IV. Mekanisme pemungutan suara dalam UU nomor 10 tahun 2008**

Salah satu tahapan terpenting dalam pemilu adalah pemungutan suara. Pemungutan suara pada pemilu 2009 ini agak berbeda dari mekanisme sebelumnya dimana masyarakat tidak lagi memberikan suaranya dengan cara mencoblos tetapi kali ini dengan mencontreng. Dalam tahapan ini, pemilih menggunakan hak pilihnya dengan cara mendatangi tempat pemungutan suara untuk selanjutnya memberi tanda contreng pada calon legislatif yang dikehendaknya. Syarat sah pencontrengan ini diatur dalam peraturan KPU nomor 3 tahun 2009 tentang pedoman teknis pelaksanaan penghitungan suara di tempat pemungutan suara dalam pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten /Kota. Setiap pemilih mendapatkan 4 surat suara untuk dicontreng yakni anggota DPRD Kota/Kabupaten, DPRD Provinsi, DPR, dan DPD.

Dalam kajian ini penulis ingin mengerucutkan pembahasan atas kasus di Yahukimo perihal dilaksanakannya pemungutan suara secara aklamasi yang dipimpin oleh kepala suku. Ketiadaan logistik membuat pemungutan suara yang seharusnya dilakukan di bilik dengan cara mencontreng surat suara tidak pernah terjadi. Maka "one man, one vote" tidak sepenuhnya berlaku karena suara satu kepala suku bisa berjumlah 100 atau lebih bergantung jumlah anggota sukunya. Pemimpin suku memberikan instruksi kepada

anggota sukunya untuk memilih calon tertentu yang kemudian disetujui secara bersama-sama. Sebagai tanda persetujuan untuk memilih kandidat tertentu, mereka memasukkan potongan-potongan kayu kedalam *token*.<sup>5</sup> Persetujuan tersebut kemudian dituangkan dalam suatu pernyataan dukungan dan diserahkan ke PPK. Pernyataan tersebut oleh PPK ternyata tidak dikonversi ke dalam format yang disediakan oleh KPU ditambah lagi aturan KPU yang memang tidak mengakomodasi hal tersebut. Yang menjadi permasalahan disini adalah dapatkah pemungutan suara aklamasi ini diakui sebagai pemungutan yang sah?

Menurut Jimly Asshidiqie dalam jurnalnya, disebutkan ada dua sistem pemilu yang dapat dilakukan yakni, sistem pemilu mekanis dan organis. Dalam sistem pemilihan yang bersifat organis, pandangan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis, fungsi-fungsi tertentu dan lapisan-lapisan sosial dan lembaga sosial. Sedangkan dalam sistem mekanis, individu dilihat sebagai penyandang hak yang bersifat aktif, maka masing-masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan.

Di Papua, mekanisme pemungutan suara aklamasi hanya terjadi di daerah pegunungan, artinya, di wilayah papua yang pesisir, hal itu tidak terjadi karena masyarakat di pesisir rata-rata sudah berpendidikan lebih baik. Beberapa hal yang juga menjadi kendala adalah bagaimana menentukan daftar pemilih tetap di setiap suku di wilayah tersebut?. Berapa jumlah yang berhak memilih dalam sebuah suku?. Melihat permasalahan di Papua ini, apalagi dengan kondisi topografi alam yang bergunung-gunung serta keadaan masyarakatnya yang sebagian besar masih belum melek huruf. Tidak jarang untuk mencapai TPS terdekat pun mereka harus berjalan berkilo-kilo jauhnya. Mungkin pemungutan suara dengan cara aklamasi ini bisa dipertimbangkan sebagai alternatif cara yang dapat ditempuh. Tinggal bagaimana KPU mewadahi kenyataan ini dalam suatu peraturan yang tegas, dalam suatu mekanisme yang diakui,

---

<sup>5</sup> *Token* adalah sejenis keranjang untuk membawa sesuatu dengan cara melilitkan talinya ke kepala, *Token* ini lazim dipakai oleh masyarakat tradisional di wilayah Papua.

sehingga kelemahan yang terjadi di Papua ini tidak menjadi ajang bagi pihak-pihak tertentu untuk berbuat kecurangan dalam bentuk penggelembungan suara atau praktek-praktek pemilu yang tidak sehat.

#### **V. Pasang surut pengakuan terhadap hukum adat**

Gambaran proses pemungutan suara yang terjadi di kabupaten Yahukimo menyiratkan hal yang lebih *urgen*, bahwa terdapat permasalahan “klasik” dalam politik hukum nasional. Seperti telah diketahui sebelumnya, kerangka pembangunan hukum nasional diarahkan kepada penyatuan hukum (unifikasi). Namun, unifikasi hukum bukanlah pekerjaan yang mudah semudah membalik telapak tangan. Harus ada upaya yang konsisten dan berkelanjutan dari pemerintah untuk melakukan penyuluhan-penyuluhan kepada seluruh lapisan masyarakat seantero Indonesia supaya tercipta kesamaan pengalaman dalam memahami produk hukum yang dibuat.

Suka atau tidak, Unifikasi hukum akan dihadapkan dengan kenyataan sosiologis bangsa Indonesia yang beragam. Masing-masing keragaman memiliki kearifan lokal tersendiri yang terbingkai dalam terminologi “hukum adat”. Istilah “hukum adat” sendiri didapat dari terjemahan secara *letterlijk* dari bahasa Belanda yaitu *adat recht* yang di introdusir oleh Indonesianis dari Belanda C. Snouck Hurgronje dan dikutip oleh C. Van Vollenhoven. *Adat recht* sendiri merupakan istilah yang dipakai untuk menyebut hukum kebiasaan yang kebanyakan tak tertulis dan sedikit hukum agama.<sup>6</sup>

Meskipun banyak yang mendukung upaya unifikasi hukum ini, namun tak sedikit pula yang menentang. Bahkan, pertentangan ini sudah dimulai semenjak zaman pra-kemerdekaan. Pada permulaan kongsi dagang Belanda VOC masih menjadi penguasa di Indonesia, orang-orang pribumi dibiarkan untuk mengatur diri mereka sendiri. Sampai kemudian beriring dengan diterapkannya asas konkordansi, maka hukum yang

---

<sup>6</sup> Soerjono Sukanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, cetakan ketiga (UI-PRESS, 1983), hlm. 95.

berlaku di negara induk juga diberlakukan juga di negara koloni.<sup>7</sup> Selanjutnya, diberlakukanlah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (WvS), Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW), serta Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (WvK) di negeri koloni Hindia Belanda. Ternyata, hal ini menjadi masalah tersendiri, karena pada kenyataannya sebagian besar masyarakat Hindia Belanda pada waktu itu masih berkiblat pada hukum kebiasaan di komunitas mereka sendiri. Disatu sisi, pemerintah Belanda membutuhkan perangkat pemaksa (hukum) untuk menunjang kepentingan mereka dengan memperoleh keuntungan baik dari sisi ekonomi maupun politik sebanyak-banyaknya dari warga pribumi. Akhirnya, pada sekitar tahun 1848 diupayakanlah upaya pengkodifikasian oleh pemerintah kolonial Belanda yang dipimpin oleh Mr. Wichers yang berakhir kurang memuaskan.<sup>8</sup> Upaya unifikasi oleh pemerintah Belanda mendapatkan tantangan dari van Vollenhoven yang tetap menghendaki eksistensi hukum adat. Melalui tulisannya yang berjudul “Geen juristenrecht voor de Inlanders” (tidak ada hukum yang hanya dimengerti pakar hukum saja bisa diterapkan untuk pribumi yang telah memiliki hukumnya sendiri) van Vollenhoven menentang para ahli hukum yang setuju proyek unifikasi. Ahli hukum ini berpendapat bahwa hukum adat tidaklah cukup memberi jaminan kepastian (hukum) karena sifatnya yang dinamis dan *negotiable*.<sup>9</sup>

Dasar peraturan perundangan yang dipakai untuk mengakomodasi hukum adat pada zaman kolonialisme Belanda adalah Indische Staatsregeling (IS). Dalam IS disebutkan didalam pasal 131 ayat(2) sub b, bahwa bagi golongan pribumi dan timur asing berlaku hukum adat mereka, kecuali apabila mereka memerlukan hukum eropa, maka pemerintah dapat menetapkan ketertundukan mereka terhadap hukum Eropa.<sup>10</sup> Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, tidak dijumpai ketentuan mengenai hukum adat. Namun, dalam UUD sementara tahun 1950 terdapat

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 111.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 112.

<sup>9</sup> Periksa Soetandyo Wignyosubroto, “Masalah Pluralisme Dalam Sistem Hukum Nasional” dalam buku *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (ELSAM & HUMA, tahun 2002), hlm. 305.

<sup>10</sup> Soerjono, *Op. Cit*, hlm. 109.



ketentuan tentang dasar pemberlakuan hukum adat. Ketentuan tersebut, terdapat dalam pasal 104 ayat (1) yang menyatakan bahwa “*segala keputusan pengadilan harus berisi alasan-alasan nya dan dalam perkara hukuman menyebut aturan-aturan undang-undang dan aturan-aturan hukum adat yang dijadikan dasar hukuman itu.*” Sayangnya, ketentuan ini tidak diteruskan dengan pembentukan undang-undang yang spesifik mengatur keberlakuan hukum adat.

## **VI. Hak masyarakat hukum adat dalam bingkai hukum nasional**

Yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat adalah suatu komunitas antropologis yang bersifat homogen dan secara berkelanjutan mendiami suatu wilayah tertentu, mempunyai hubungan historis dan mistis dengan sejarah masa lampau mereka, merasa dipandang oleh pihak luar sebagai berasal dari satu nenek moyang yang sama dan mempunyai identitas budaya yang khas yang ingin mereka pelihara dan lestarikan untuk kurun sejarah selanjutnya, serta tidak mempunyai posisi yang dominan dalam struktur dan sistem politik yang ada<sup>11</sup>. Pengakuan yuridis terhadap masyarakat hukum adat memiliki arti penting. Secara formal hak masyarakat hukum adat ini sebenarnya telah diakui di dalam Undang-Undang Dasar 1945 terutama hak atas tanah ulayat. Hak masyarakat hukum adat sedikitnya atas tiga hal, hak perseorangan sebagai warga negara, bahwa sebagai warga negara warga masyarakat hukum adat mempunyai hak asasi yang sama dengan warga negara lainnya. Yang kedua adalah hak kolektif sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, yakni hak sebagai suatu komunitas antropologis yang dihormati identitas kulturalnya serta berhak atas pemerataan pembangunan untuk mencapai kesejahteraan dan taraf kehidupan yang lebih baik.

Masyarakat adat juga memiliki kekhasan terkait dengan hukum adatnya. Keberlakuan hukum adat pada masyarakat adat ini menjadi penanda untuk menegaskan posisinya dalam bingkai

---

11 Ignas Tri, *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat*, (Jakarta: Komnas HAM, 2006 ), hlm. 9.

hukum nasional. Karena pengakuan yuridis atas masyarakat hukum adat menurut pasal 51 Undang-Undang nomor 23 tahun 2003 dapat menjadi pemohon dalam suatu perkara konstitusional. Namun, untuk mendapatkan pengakuan itu, pasal 28 I ayat (3) UUD 1945, TAP MPR No. XVII tahun 1998 dan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mencantumkan beberapa limitasi terhadap pengakuan eksistensi masyarakat hukum adat yakni, sepanjang masyarakat hukum adat tersebut masih ada; sesuai dengan perkembangan zaman dan peradaban; sesuai dengan prinsip NKRI dan diatur dalam undang-undang. Artinya, dalam bingkai hukum nasional, hak-hak masyarakat hukum adat hanya dapat diakui jika hal-hal yang disyaratkan dapat dipenuhi, yang kemudian oleh pemerintah pengakuan itu dituangkan dalam suatu produk hukum berupa Peraturan Daerah.

## **VII. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan beberapa hal berikut.

1. Implementasi dari bentuk jaminan pemerintah atas tersalurkannya hak konstitusional masyarakat adat dalam pemilu salah satunya yakni dengan membuat mekanisme pemungutan suara yang dapat mengakomodasi kesulitan-kesulitan yang mungkin dialami oleh masyarakat adat tersebut termasuk dengan memperhatikan hukum adat yang masih dianut di masyarakat tersebut.
2. Upaya pemberlakuan mekanisme tersebut seyogyanya merupakan sebuah pengakuan terhadap hukum adat dalam bingkai hukum nasional. Bahwa, pemungutan suara dengan cara aklamasi sebagaimana yang dilakukan oleh masyarakat di beberapa daerah di pegunungan Jayawijaya ini bisa dipertimbangkan sebagai alternatif cara yang dapat ditempuh. KPU hendaknya mewadahi kenyataan ini dalam suatu peraturan yang tegas, dalam suatu mekanisme yang legal, sehingga kelemahan masyarakat adat di Papua ini alat untuk mempecundangi proses demokrasi yang jujur dan adil, tidak menjadi ajang bagi pihak-pihak tertentu untuk

berbuat kecurangan dalam bentuk pengelembungan suara atau praktek-praktek pemilu yang tidak sehat.

3. Pemungutan suara secara aklamasi juga mesti diawasi aktualisasinya. Mekanisme ini dapat tetap dihormati sebagai salah satu cara pemungutan suara masyarakat adat. Hal ini memang sebagai bentuk perlindungan hak konstitusional, namun harus diikuti dengan perjuangan pemerataan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan untuk mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Asshiddiqie, Jimly, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, Jimly, dkk, 2007. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, Jakarta: The Biography Institute.
- Asshiddiqie, Jimly, 2007. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Budiarjo, Miriam, 2008. *Dasar-dasar ilmu politik*, Gramedia pustaka utama.
- Tri, Ignas, dkk, 2006. *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat*, Komnas HAM.
- Soedharsono, 2006. *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK-RI.
- Sukanto, Soerjono, 1983. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, UI-PRESS.
- Suseno, Frans Magnis, 2003. *Etika politik*, Jakarta: Gramedia pustaka utama.
- Rangkuti, Siti Sundari, 2008. *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Airlangga University Press.

### JURNAL

- Asshiddiqie, Jimly, 2006. "Partai Politik dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi* vol. III no.4 Desember 2006.

## SISTEM PEMERINTAHAN DAN PEMILIHAN UMUM DI JERMAN

Wolfgang Brehm

### **Abstract**

*Parliamentary elections of Germany take place within a political order which is widely distinct from the democratic system of Indonesia. The problems which have to be tackled in both countries therefore differ to a great extent. Nevertheless, knowledge of the German system of government and the sophisticated conception underlying the German electoral law may contribute to a deeper understanding of the course the Indonesian democracy has adopted. This article is trying to explain the basic elements of the constitutional order of Germany and the complex legislation concerning the elections to the federal parliament.*

*Keywords : Germany, government, parliamentary, elections.*

### **Pendahuluan**

Penulis tidak ingin menekan rasa berpuas diri mengenai keberhasilan pemilihan umum tahun 2009 di Indonesia. Kampanye pemilu Presiden memang baru saja dimulai ketika tulisan ini dibuat. Tetapi berbagai hal saat ini sudah mungkin diprediksi dan disimpulkan.

Pertama, masyarakat Indonesia telah membuktikan diri, sekali lagi siap untuk melakukan pemungutan suara secara tertib, juga penuh disiplin dalam menerima keputusan-keputusan KPU, walaupun marah dan protes tapi tidak ada kekerasan. Kedua, partai politik yang kurang berhasil dalam pemilihan DPR mampu

menyikapi terjadinya kekurangan dalam penyelenggaraan pemilu itu secara cukup konstruktif, tetap melanjutkan dukungannya pada proses pemilu dengan bekerjasama untuk mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Ketiga, peran penting Mahkamah Konstitusi sebagai moderator dan wasit dalam hal konflik pemilu didorong oleh KPU di lapangan. Keempat, pencampurbauran politik dengan agama dalam masa kampanye tidak dieksploitasi, meskipun terjadi hanya riak-riak kecil tetapi kemudian tidak muncul lagi.

Dengan demikian, kesuksesan pemilihan Presiden oleh masyarakat Indonesia dapat dikatakan dekat sekali untuk diraih. Hal itu perlu dijaga dan karena dengan demikian sudah barang tentu akan memperkuat hak dan kewajiban semua wakil rakyat untuk meneruskan mengembangkan demokrasi.

Tetapi, tulisan ini tidak ingin memfokuskan pada pemilu di Indonesia dengan menambahkan penggalian-penggalian yang sedang dilakukan oleh kaum cendekiawan Indonesia sendiri, melainkan tulisan ini bertujuan untuk memberi informasi kepada pembaca Jurnal Konstitusi tentang garis besar pemilihan umum di negara asal penulis, yaitu Jerman. Tulisan ini hanya sekedar informasi buat publik di Indonesia dan tidak ada pretensi sama sekali untuk memberikan konsultasi, karena memang sesuatu yang berbeda. Penulis sadar dan yakin, bahwa sistem pemilu di Jerman tidak bisa ditetapkan atau diterapkan di Indonesia dan sebaiknya tidak coba-coba diterapkan pada kondisi Indonesia. Hukum tata negara dan kenyataan politik, sosial, ekonomi dan budaya di kedua negara ini memang sangat berbeda.

Namun, memandang pada negara lain mungkin tidak selalu salah dan semoga informasi tentang pemilu di Jerman akan memperkaya argumentasi dan diskursus mengenai proses demokrasi yang selalu berangkat dari adanya pemilihan umum untuk mengisi lembaga-lembaga perwakilan rakyat oleh rakyat sendiri. Sulit untuk mencapai tujuan yang luas dan informasi ini terbatas pada sistem pemerintahan, peran partai politik dan kewenangan anggota parlemen di Jerman, hal ini disoroti dimuka dulu, selanjutnya baru diberikan gambaran tentang sistem pemilihan umum di Jerman.

## Sistem pemerintahan Jerman

### a. Garis garis besar tata negara Jerman

Tata negara dan sistem pemerintahan diatur oleh konstitusi yang bernama Undang-Undang Dasar (disingkat UUD). Menurut UUD itu, Negara Jerman adalah negara hukum yang demokratis, dibentuk sebagai Republik Federal. Lembaga perwakilan rakyat adalah parlemen, baik parlemen federal (Bundestag) maupun parlemen-parlemen negara-negara bagian (Landtag).

Kepala negara adalah Presiden (Bundespräsident). Bundespräsident dipilih oleh Asemble Federal (Bundesversammlung) yang hanya berwenang untuk tugas tunggal ini, yaitu melaksanakan pemilihan Bundespräsident.

*Bundesversammlung* terdiri dari anggota parlemen federal (Bundestag) dan dengan jumlah sama dari anggota yang dipilih oleh parlemen-parlemen negara-negara bagian. Negara bagian berkewajiban untuk menerapkan prinsip pemilihan proporsional, artinya menjalankan pemilihan itu sesuai dengan jumlah anggota fraksi-fraksi.

Peran *Bundespräsident* bersifat representatif tetapi juga mengandung kewenangan-kewenangan tertentu, terutama dalam hal perundang-undangan federal dan pembentuk pemerintah federal. Pengaruhnya pada pembentuk pemerintah mengandung hak untuk menganjurkan kepala pemerintah federal (Bundeskanzler) kepada *Bundestag*, hak untuk melantik *Bundeskanzler* yang dipilih oleh *Bundestag*, hak untuk melantik dan memberhentikan menteri-menteri atas usul *Bundeskanzler*, dan dalam hal destablisasi pemerintah, hak-hak tertentu untuk menyelesaikan krisis itu termasuk hak untuk membubarkan *Bundestag* dengan syarat-syarat tertentu, yang akan diuraikan di bawah ini.

Republik Jerman ditata sebagai suatu negara republik federal (Bundesrepublik). Negara-negara bagian memiliki kekuasaan orisinal otonom yang tidak dialihkan karena tugas pembantuan kepada mereka

melalui pusat. Mereka berdasarkan konstitusi-konstitusi mereka sendiri (Landesverfassung), juga mempunyai pemerintah-pemerintah sendiri dan parlemen-parlemen sendiri. Distribusi kewenangan antara lembaga-lembaga tinggi federal dan lembaga-lembaga tinggi negara bagian dan kerjasama antara lembaga-lembaga tinggi federal dan lembaga-lembaga tinggi negara bagian diatur secara terperinci di dalam UUD.

Sesuai dengan tata negara federal, garis pemisah antara pemerintah (artinya partai pemerintah atau lebih sering koalisi pemerintah) dan oposisi (artinya partai oposisi atau blok oposisi) di pusat tidak berlaku di negara bagian. Bisa terjadi dan sering sekali terjadi, bahwa partai oposisi di pusat membentuk pemerintah satu negara bagian, atau pemerintah pusat dan pemerintah negara bagian berselisih meskipun dibentuk oleh partai yang sama.

Lembaga perwakilan negara bagian di tingkat federal adalah *Bundesrat*. *Bundesrat* meskipun tidak berwenang sebagai kamar legislatif kedua, tetap mempunyai hak-hak tertentu untuk berpartisipasi dalam menyusun perundang-undangan di *Bundestag*.

Anggota *Bundesrat* tidak dipilih oleh rakyat tetapi diangkat oleh pemerintah negara bagian, juga dapat dipanggil kembali oleh pemerintah negara bagian. Penetapan legitimasi tidak langsung pada keanggotaan *Bundesrat* dan ini bertujuan antara lain untuk memperkuat federalisme. Pemerintah negara bagian dibentuk oleh mayoritas parlemen, mempunyai legitimasi untuk mewakili kepentingan khusus masyarakat negara bagian bersangkutan.

Akibatnya, perbedaan pendapat mengenai kepentingan khusus itu harus dibicarakan dan dinegosiasikan di negara bagian sendiri, baik dalam pemerintah maupun antara pemerintah dan parlemen atau oposisi parlemen, bukan di tingkat federal. Negara bagian memang sulit didengar di tingkat nasional kalau mau berbicara dengan dua suara yang mungkin – dan pasti sering – membunyi berbeda.



Selain itu, jumlah kursi dalam Bundesrat sangat terbatas, tidak mungkin didistribusi antara semua kelompok negara bagian secara seimbang.

#### **b. Sistem pemerintahan**

*Bundesrepublik* Jerman menjalankan sistem demokrasi parlementer baik di tingkat federal maupun di negara-negara bagian. Artinya, kekuasaan pemerintah berlandas atas dan tergantung dari kepercayaan parlemen. Dengan demikian, parlemen federal (*Bundestag*) berwenang untuk memilih kepala pemerintah federal (*Bundeskanzler*) dengan keputusan mayoritas anggotanya. *Bundeskanzler* setelah dilantik oleh Presiden, berhak untuk membentuk pemerintah federal (*Bundesregierung*) dan menentukan garis-garis besar politik pemerintah.

Kedaulatan rakyat Jerman berputar pada pemilihan umum *Bundestag*. Kebanyakan unsur demokrasi Jerman lain tidak dibicarakan meskipun mempunyai pengaruh besar atas kehidupan demokrasi. Prinsip federal misalnya, sudah diucapkan. Contoh penting lain adalah otonomi daerah, transparansi birokrasi dan partisipasi masyarakat dalam kebijaksanaan birokrasi. Sikap HAM yang diundangkan oleh UUD sebagai materi hukum yang berlaku secara langsung juga sangat penting.

### **Pemilihan umum**

#### **a. Sistem pemilu**

Sistem pemilu mengikuti prinsip proporsional, bukan prinsip mayoritas suara. Menurut prinsip mayoritas, kursi di parlemen diduduki oleh calon legislatif (*caleg*) yang menang pemilu di wilayahnya. Suara *caleg* lain dari wilayah itu tidak diperhatikan dalam hal distribusi kursi.

Prinsip mayoritas suara memang berlaku menurut UU Pemilihan Umum Federal Jerman (UU Pemilu) pada pemilihan Anggota Wilayah yang dibicarakan di bawah ada kekecualian yang menghasilkan modifikasi ciri khas demokrasi Jerman tanpa memberhentikan prinsip

proporsional.

Prinsip mayoritas memiliki kelebihan karena mampu menjamin pembentukan pemerintah yang stabil sekali. Alasan, prinsip pemilu itu biasanya menghasilkan kemenangan pemilu satu partai dengan mayoritas besar. Tetapi, model ini juga mempunyai banyak kelemahan, karena menyebabkan ketidaksamaan suara. Yaitu, suara hanya dihitung tidak diperhatikan dengan nilainya benar. Banyak suara atau kebanyakan suara tidak bermakna karena dikesampingkan. Sama dengan partai-partai. Perbedaan antara wilayah bahkan memungkinkan bahwa satu partai kalah di tingkat nasional, meskipun sebenarnya mendapat lebih banyak suara dari pada partai yang menang di kebanyakan Wilayah.

Penerapan prinsip proporsional oleh UU Pemilu memperhatikan tidak hanya angka tetapi juga nilai suara. Satu kekhususan sistem parlementer Jerman mengenai adanya penghambat hukum terhadap kelemahan yang sering dimunculkan oleh parlamentarisme, yaitu, keterikatan pemerintah pada kepercayaan parlemen memiliki risiko bahwa pemerintah terus-menerus diganti oleh parlemen seperti dibuktikan dalam sejarah Republik Weimar. Demokrasi Jerman pertama ini didirikan sesudah perang dunia pertama, dikenakan oleh kelemahan sistem parlementer itu. Akhirnya, demokrasi digulingkan oleh kelompok Nazi.

UUD Republik Federal Jerman mempersulit penggulingan pemerintah oleh parlemen. *Bundestkanzler* tidak dapat ditumbangkan oleh Bundestag kecuali dengan cara pemilihan *Bundestkanzler* baru. Aturan itu diciptakan untuk memperkuat kedudukan pemerintah.

*Bundestag* dapat dibubarkan oleh *Bundespräsident*. Tetapi, hak *Bundespräsident* itu diikat erat pada syarat sempit bahwa *Bundestag* berulang kali gagal melakukan keputusan untuk memilih *Bundestkanzler* atau mengganti *Bundestkanzler* yang menganjurkan votum kepercayaan

kepada *Bundestag* dan tidak diberikan votum kepercayaan itu dengan memilih *Bundeskanzler* baru.

**b. Garis garis besar pemilu proporsional**

*Bundestag* menurut UUD dibentuk oleh masyarakat melalui pemilihan yang bersifat umum, langsung, bebas, sama dan rahasia untuk masa jabatan empat tahun. Pemilih berhak tidak berkewajiban secara hukum untuk pemungutan suara.

UUD tidak mengatur bagaimana pemilihan anggota *Bundestag* diselenggarakan. Hal itu diatur di dalam UU Pemilu, juga dalam Peraturan Pemilihan Umum Federal yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk melengkapi UU federal tersebut. UU Pemilu mengatur jumlah anggota *Bundestag*. Jumlah anggota itu naik setelah reunifikasi Jerman, masa kini menjadi 598.

Sistem pemilu yang ditetapkan oleh Undang Undang pemilihan Umum Federal (UU PUF) sangat kompleks, berdasarkan prinsip pilihan proporsional yang dihubungkan dengan pilihan caleg sebagai individu. Konsep campuran itu dijalankan dengan membuka dua jalur untuk membentuk *Bundestag*. Akibatnya, setiap pemilih mempunyai dua suara, yaitu “suara pertama” dan “suara kedua”.

**c. Pembentuk Wilayah Pemilu (Dapil)**

Pemungutan suara mensyaratkan pengadaan Wilayah-Wilayah Pemilu (Dapil). Jumlah Wilayah itu separuh dari jumlah seluruh Anggota *Bundestag*, yaitu 299. Penentuan jumlah dapil tersebut karena setiap Dapil “mengirimkan” satu wakil rakyat ke *Bundestag*.

Besarnya Dapil juga diatur oleh UU PUF. Wilayah Pemilu harus dibentuk sesuai dengan jumlah penduduknya, dengan toleransi terhadap perbedaan sebesar 15% jumlah penduduk antara wilayah-wilayah pemilu. Pembentuk Wilayah itu harus diubah kalau perbedaan tersebut melebihi 25% jumlah penduduk. Tujuan aturan itu untuk melindungi kesamaan nilai suara pemilih, yaitu untuk menjamin bahwa

setiap pemilih mendapat kesempatan (hampir) sama untuk menentukan caleg siapa akhirnya masuk *Bundestag*. Caleg dari Dapil kecil tidak memerlukan suara sebanyak seperti caleg dari Dapil besar untuk dipilih sebagai Anggota Dapil.

Untuk menjamin tujuan tersebut, perkembangan dalam wilayah-wilayah pemilu diamati oleh satu komisi khusus yang diangkat oleh *Bundespräsident*. “Komisi Wilayah Pemilu” ini bertugas untuk memberi laporan tentang perkembangan itu dan menyampaikan usul mengenai perlu/tidak perlu perubahan pada pembentuk Wilayah Pemilu dan mengenai hal-hal lain terkait dengan pemilu. Komisi itu didirikan sebagai lembaga permanen.

#### **d. Peran penting partai politik**

Fungsi partai politik sebagai „wadah dan pemimpin aliran-aliran dan pikiran-pikiran politik“, diakui dan diatur secara tegas oleh UUD sendiri. Partai yang dimaksud oleh UUD adalah partai yang mempunyai tujuan untuk mewakili masyarakat dan berpartisipasi dalam pemilihan parlemen federal dan/atau dalam pemilihan paling sedikit satu parlemen negara bagian. Partai yang membatasi kebijaksanaannya pada tingkat lokal dibolehkan oleh perundang-undangan umum, tetapi tidak diatur di UUD dan tidak diikutsertakan dalam hak-hak yang ditetapkan oleh UUD bagi partai.

Partai menurut UUD harus membuktikan kemampuannya untuk menjalankan organisasi permanen atas dasar statuta (Anggaran Dasar) dan program. Statuta harus menetapkan prinsip persamaan hak anggota dan proses keputusan “dari bawah ke atas”. Status hukumnya adalah organisasi hukum perdata dari kelompok badan hukum privat.

Masukan partai ke dalam sistem konstitusi menghasilkan “privileg partai”, yaitu jaminan kebebasan khusus oleh UUD mengenai pendirian dan kebijaksanaan partai. Kebebasan itu bersifat mutlak, tidak dimungkinkan intervensi apa pun dari pemerintah, misalnya mensyaratkan izin. Tetapi, partai

(hanya) dapat dibubarkan kalau dibuktikan memperjuangkan secara prinsipial dan agresif untuk menghancurkan asas-asas negara Jerman yang tidak boleh diubah yaitu mengadakan demokrasi dan kemerdekaan warga di Jerman.

Hak untuk membubarkan partai bukan pada pemerintah tetapi secara eksklusif pada Mahkamah Konstitusi. Selama partai politik tidak (belum) dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi, partai itu berhak sepenuhnya untuk menjalankan kebebasan partai, termasuk berpartisipasi dalam pemilihan umum.

Fungsi penting partai dalam kehidupan politik dapat dilihat dari perannya dalam pemilu. Usul caleg biasanya dilakukan oleh partai. Hak usul oleh organisasi non-partai memang ditetapkan juga oleh Undang-Undang Pemilu, tetapi tidak mempunyai tempat penting menurut sistem pemilu yang berlaku di Jerman (lebih lanjut dibicarakan di bawah ini).

#### **e. Pemungutan suara pertama**

Separuh anggota *Bundestag* dipilih dengan suara pertama sebagai "Anggota Wilayah Pemilu", selanjutnya dinamakan di sini sebagai "Anggota Wilayah", dalam satu putaran. Caleg yang mendapatkan mayoritas suara (artinya, lebih banyak suara dari caleg lain yang bersaing di wilayah itu) menang dan secara otomatis melalui prosedur hukum dan pada waktunya akan menjadi anggota *Bundestag*.

Pilihan Anggota Wilayah dilakukan atas dasar "Usul Pemilu Wilayah", selanjutnya dinamakan sebagai "Usul Wilayah". Usul itu diikat erat pada "Wilayah Pemilu" (tertentu) dan hanya berlaku untuk Wilayah tertentu itu.

Hak Usul Wilayah pada partai (artinya partai yang meliputi paling sedikit satu negara bagian) UU federal membolehkan usul Caleg Wilayah yang independen. Usul itu harus ditandatangani oleh 200 pemilih yang berdiam di Wilayah tersebut. Dalam kenyataan politik di Jerman, caleg independen tidak berhasil masuk *Bundestag*.

**f. Pemungutan suara kedua**

Semua anggota Bundestag selain Anggota Wilayah dipilih dengan suara kedua atas dasar “Usul Pemilu Negara (Bagian)” yang terdiri dari “Daftar Negara Bagian” dan mengandung caleg-caleg dari satu partai. Hak usul dibatasi pada partai. Karena itu, baik Usul maupun Daftar tersebut selanjutnya dinamakan “Daftar Partai”.

Hak usul partai dibatasi pada partai yang mempunyai paling sedikit lima anggota di *Bundestag* atau di parlemen satu negara bagian sejak pemilu akhir tanpa gangguan. Partai lain boleh menyampaikan usul atas persetujuan Panitia Pemilu Federal. Persetujuan itu dapat dan harus diberikan oleh Panitia itu kalau partai itu membuktikan diri sesuai dengan sikap partai yang ditetapkan oleh UUD.

Hak untuk merancang dan memutuskan Daftar Partai pada partai, bukan pada pimpinan partai, dilakukan melalui prosedur bertahap sesuai dengan peraturan dasar partai. Keputusan dijatuhkan sepenuhnya melalui proses internal partai itu. Masyarakat dari luar partai tidak dapat berpartisipasi dalam keputusan itu.

Berlakunya “Daftar Partai” bukan untuk seluruh wilayah negara Jerman, tetapi selalu dibatasi pada negara bagian tertentu, sesuai dengan struktur federal Jerman. Mirip dengan aturan mengenai besarnya sama Wilayah, distribusi kursi di Bundestag antara negara-negara bagian diikat atas besarnya negara-negara bagian. Berhubungan dengan patok ukuran besarnya itu, UU PUF secara konklusif mengatur bahwa jumlah penduduk diperhatikan “sejauh mungkin”.

Dalam penyelidikan hasil final pemilu di tingkat nasional, Daftar-Daftar satu Partai tentu disatukan kembali. Penggabungan Daftar-Daftar satu partai tidak dilakukan secara formal. Daftar-daftar itu memang berdiri sendiri secara hukum. Tetapi penghitungan bersama itu perlu untuk menghasilkan keputusan mengenai distribusi kursi antara partai-partai yang mengikuti pemilu, juga perlu untuk menguji keberhasilan partai-partai itu terhadap

satu kekhususan sistem pemilu Jerman yang terdiri dari penetapan ambang batas 5% oleh UU Pemilu.

Menurut ambang batas 5% ini, distribusi kursi hanya dilakukan antara partai-partai yang diberikan paling sedikit 5% dari jumlah suara kedua atau berhasil memenangkan paling sedikit tiga Anggota Wilayah. Tetapi, negara-negara bagian timur yang menjadi bagian Republik Federal Jerman atas dasar reunifikasi negara, diperlakukan dalam hal ini sebagai daerah sendiri. Kecualian itu diperlukan untuk memperkuat partisipasi masyarakat bersangkutan dalam proses demokrasi di Jerman dan menjamin perwakilan pantas mereka dalam *Bundestag*.

**g. Penyelenggaraan pemilu**

Pemilihan *Bundestag* meliputi beragam lembaga khusus pemilu yang disusun secara bertingkat. Susunan itu dari atas ke bawah meliputi tingkat federal, tingkat negara bagian, tingkat wilayah pemilu dan tingkat distrik pemilu. Di setiap tingkat itu, penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh satu Kepala Komisi Pemilu dan satu Panitia Pemilu. Di tingkat wilayah pemilu, nama Pemimpin Komisi Pemilu dan Dewan Pengurus Pemilu dipakai.

Kepala Komisi Pemilu Federal diangkat oleh Menteri Dalam Negeri Federal. Panitia Pemilu Federal terdiri dari Kepala tersebut dan delapan anggota yang diangkat oleh Kepala itu.

Sejajar dengan itu, setiap negara bagian mempunyai satu Kepala Komisi Pemilu Negara Bagian dan satu Panitia Pemilu Negara Bagian, juga sejumlah Kepala Pemilu Wilayah dan Panitia Pemilu Wilayah sesuai dengan jumlah wilayah pemilu, dilengkapi dengan sejumlah Pemimpin Pemilu dan Dewan Pengurus Pemilu untuk setiap Distrik Pemilu yang didirikan di bawah Wilayah Pemilu, termasuk Pemimpin dan Dewan untuk pemilihan melalui surat pos. Kewenangan dan kerjasama antara lembaga-lembaga itu diatur secara terperinci.

Pendaftaran pemilih dilakukan di tingkat Distrik Pemilu oleh administrasi lokal. Pemilih berhak sebelum pemilu untuk menguji terhadap administrasi itu apakah dia sendiri di daftar secara benar.

Hak pemilih harus dilakukan oleh pemilih di tempat Distrik di mana dia terdaftar. Atas permintaan pemilih, Distrik mengeluarkan Surat Pemilihan. Surat khusus ini memungkinkan pemungutan suara di Distrik lain dalam pembatasan Wilayah Pemilu yang bersangkutan serta pemungutan suara melalui surat pos.

#### **h. Penyelidikan hasil pemilu**

Penyelidikan mengenai hasil pemilu mulai dengan penghitungan suara di Distrik. Dewan Pengurus Pemilu menyelidiki jumlah suara yang dipungut di Distrik untuk Usul Wilayah dan Daftar Partai dan memutuskan suara apa tidak sah.

Penghitungan pemungutan dilanjutkan di Wilayah, melahirkan hasil pertama yang mengenai suara pertama. Yaitu, caleg yang menang di Wilayah, artinya mendapat mayoritas suara syah yang dipungut di Wilayah itu, akan masuk *Bundestag* baru. Selanjutnya, Panitia Pemilu Negara menyelidiki jumlah suara yang diberi untuk Daftar Negara di negara bagian bersangkutan. Laporan mengenai hasil penyelidikan ini disampaikan ke Panitia Pemilu Federal.

Akhirnya, Panitia Pemilu Federal bersidang untuk menyelidiki dan memutuskan hasil final pemilu, yaitu ketentuan distribusi kursi antara partai-partai dan ketentuan caleg siapa yang dipilih untuk menjadi anggota *Bundestag*. Peraturan UU PUF mengenai penyelidikan ini sebagai berikut:

Pertama-tama, Panitia Federal menjumlahkan suara-suara kedua yang sah dari semua negara bagian. Penghitungan ini bertujuan untuk menentukan partai-partai yang tidak mendapat paling sedikit 5% dari jumlah suara kedua yang sah. Partai-partai ini (artinya Daftar



Pemilu Negara partai-partai ini) dikeluarkan dari distribusi kursi antara partai-partai. Tetapi, caleg partai-partai kecil tersebut yang menang mayoritas suara pertama dalam Wilayah Pemilu mereka tetap berhasil masuk *Bundestag*. Karena itu, jumlah kursi-kursi yang dapat didistribusi antara partai-partai dikurangi dengan jumlah kursi anggota tersebut.

Dalam tahap kedua, kursi tersebut diserahkan kepada Daftar Negara sesuai dengan tingginya bagian mereka dari jumlah seluruhnya suara kedua yang dalam hal ini diperhatikan. Formula untuk menghitung kursi setiap Daftar Negara adalah sangat rumit, diatur secara terinci oleh UU PUF.

Suara-suara kedua yang dalam hal ini tidak diperhatikan adalah suara dari pemilih-pemilih yang memungut suara pertamanya untuk anggota *Bundestag* yang menang dalam Wilayahnya atas dasar Usul Wilayah yang tidak dianjurkan oleh satu partai atau dianjurkan oleh satu partai yang tidak menganjurkan Usul Wilayah untuk Wilayah bersangkutan. Alasan, pemilih-pemilih itu tidak mendukung partai sepenuhnya karena menilai perwakilan oleh individu lebih tinggi dari pada perwakilan oleh partai dan sudah berhasil diwakili oleh anggota *Bundestag* yang diinginkan.

Distribusi kursi antara partai-partai menghasilkan jumlah tertentu kursi yang diserahkan kepada satu partai atau Daftar Negara. Kursi ini diduduki oleh anggota-anggota yang masuk *Bundestag* sebab kemenangannya dalam Wilayah Pemilu. Sisa kursi diberikan ke pada caleg Daftar Negara partai bersangkutan sesuai dengan susunan Daftar itu. Bisa terjadi bahwa jumlah Anggota Wilayah melebihi jumlah kursi yang harus diserahkan kepada partai. Dalam hal ini, partai tersebut tetap diberikan kelebihan kursi itu. Akibatnya, jumlah anggota *Bundestag* melebihi jumlah yang ditentukan oleh UU PUF.

Permulaan memegang jabatan sebagai anggota *Bundestag* adalah persidangan pertama *Bundestag*

baru. Masa jabatan Bundestag lama berakhir pada waktu persidangan itu. Karena itu, tidak mungkin terjadinya vakum kekuasaan terkait dengan pilihan *Bundestag* baru.

## **Pengaruh partai pada wakilnya**

### **a. Seleksi caleg**

Partai politik diberikan hak usul pemilu, dengan demikian mempunyai hak untuk mengangkat caleg dan menyusun Daftar Pemilu atas keinginan sendiri. Hak itu dibatasi oleh pemungutan suara pertama yang dapat menyebabkan perubahan susunan Daftar Pemilu yang diputuskan oleh partai, seperti dibicarakan di atas. Pembatasan itu bertujuan untuk memperkuat ikatan antara *Bundestag* dengan Wilayah Pemilu, tetapi tidak bertujuan untuk mengubah susunan Daftar Partai yang diinginkan oleh partai bersangkutan dengan pola popularitas caleg. Pengaruh suara pertama atas hasil final pemilu tidak sejauh itu.

Secara prinsipial, partai menentukan caleg siapa ditempatkan di *Bundestag* sesuai dengan jumlah suara kedua yang diberikan kepada partai oleh pemilih. Pengecualian hanya mengenai Anggota Wilayah. Kewenangan partai seluas itu memungkinkan partai melaksanakan solusi efisien pada minoritas dan kaum perempuan. Semua partai yang sedang diwakili di Bundestag menjalankan "kuota perempuan" secara sukarela. Rupa aturan kuota itu oleh masing masing partai berbeda, tergantung dari anggaran dan keputusan partai.

Kekuasaan partai dalam hal Daftar Partai mengakibatkan persaingan tajam antara caleg untuk mendapat "tempat aman" dalam Daftar itu, juga mengenai penempatan sebagai Caleg Wilayah (sebaiknya untuk Wilayah yang "aman"). Yaitu, kesempatan caleg untuk dipilih sangat tergantung dari penempatannya di posisi atas di Daftar Partai dan/ atau dari pemberian satu Wilayah yang berkecenderungan memilih partai tersebut. Selain tergantung dari sistem

pemilu, persaingan antara caleg adalah persoalan internal partai. Pemilih tidak berhak untuk mengubah susunan Daftar Partai dengan mengedepankan atau mencoret caleg tertentu dalam Daftar itu.

### **Kemandirian Anggota Bundestag**

Keterikatan caleg pada partai berubah secara drastis setelah pemilu. Anggota parlemen meskipun dicalonkan oleh partai, tidak bersifat sebagai utusan partai. Melainkan, mereka adalah wakil masyarakat dan mewakili dan bertanggungjawab pada masyarakat seluruhnya, bukan pada golongan tertentu. Hal-hal itu diatur oleh UUD secara tegas. Lebih dari itu, UUD dengan menenangkan menolak segala ikatan anggota *Bundestag* pada perintah pihak lain, termasuk partai atau fraksi atau pimpinan partai dan fraksi. Hak dan kewajiban anggota *Bundestag* adalah “mengikuti suara hati nurani” mereka sendiri sebagai pedoman tunggal dalam hal melaksanakan tugasnya.

Dengan demikian, anggota *Bundestag* mempunyai hak kemandirian yang luas sekali. Hak itu tidak dapat dikesampingkan. Misalnya, perjanjian anggota *Bundestag* untuk menurut pada keputusan partai atau fraksi kalau terjadi, tidak memiliki kekuatan hukum. Sama mengenai perjanjian untuk membayar denda sebagai sanksi tentang pelanggaran keputusan partai atau fraksi, atau perjanjian untuk mengembalikan mandat. Pimpinan fraksi memang boleh menuntut bahwa anggotanya mendukung keputusan fraksi. Tetapi „pemaksaan“ ini (istilah “*Fraktionszwang*“ berarti „memaksa“!) tidak dapat mengandung wajib hukum, melainkan mutlak perlu membolehkan keputusan bebas oleh anggota fraksi.

Lebih dari itu, hak kemandirian anggota *Bundestag* termasuk kebebasan untuk keluar dari partai dan fraksi dan kebebasan untuk masuk partai dan fraksi lain. Sebaliknya, fraksi berhak untuk membalas pelanggaran kerjasama atau disiplin anggotanya dengan memecat anggota itu dari fraksi. Pemecatan itu mengakhiri keikutsertaan anggota itu dalam kelompok hak yang diberikan kepada fraksi. Baik keluarnya maupun pemecatan dari fraksi tidak mempengaruhi keanggotaan di *Bundestag*.

Kualitas caleg dituntut oleh sistem demokrasi. Yaitu, partai tidak dipilih lagi oleh rakyat kalau calegnya dibuktikan kurang mampu untuk melakukan tugasnya di *Bundestag*. Tentu, caleg yang tidak mempunyai pendapat sendiri dan hanya mengikuti perintah pimpinan fraksi kurang cocok untuk memberi kontribusi berharga pada kebijakan fraksi. Kemandirian anggota Bundestag bisa dilihat dari sudut partai sebagai penguatan “memaksa” pada partai untuk melakukan seleksi caleg secara teliti sekali. Demikianlah sekelumit pengenalan sistim pemerintahan dan pemilu di Jerman.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Jarass-Pieroth, 2000. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* Verlag C.H. Beck, 5. Auflage, München.
- Stein, Ekkehart, 1984. *Staatsrecht*J.C.B. Mohr-Verlag, 9. Auflage, Tübingen .
- Schunck, Egon /H. De Clerk, 1981. *Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder*Verlag Reckinger & Co, 10. Auflage, Siegburg.
- Model, Otto /Carl Creifelds/Gustav Lichtenberger, 1994. *Staatsbürger-Taschenbuch* Verlag C.H. Beck, 27. Auflage, München.
- Maunz, Theodor, 1969. *Deutsches Staatsrecht* Verlag C.H. Beck, 17. Auflage, München.

### **Peraturan**

- Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288,1594).  
zuletzt geändert durch Artikel 1 Gesetz vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394).  
(UU Pemilu Federal, dalam Versi Pengumuman tanggal 23.7.1993 (Lembaran Negara I halaman 1288, 1594), sebagaimana terakhir diubah dalam pasal 1 UU tanggal 17.03.2008 (L.N. I hal. 394).

## **PENGAWASAN PERATURAN DAERAH (Studi Kasus pada Provinsi Jawa Timur)**

Sukardi

### ***Abstract***

*Local Regulation as a delegated legislation is mainly used as legal instrument to implement decentralization. As a delegated legislation, local regulation should be controlled by upper government within hierarchy of government. Control over local regulation can be classified into repressive and preventive model. Gouvernor has authority to review bill of local regulation concerning budget of local government, tax and local retribution/fees and spatial planning.*

*Keywords: Local Regulation, Control and Evaluation*

### **I. Pendahuluan**

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Bentuk negara kesatuan memberi konsekuensi bahwa diseluruh negara hanya ada satu pemerintahan yang sah dan satu hukum nasional yang berlaku diseluruh Negara. Sebagai sebuah republik dengan sistem pemerintahan presidensiil, maka jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan tidak terpisahkan, yaitu dipegang oleh seorang Presiden.

Negara Indonesia yang wilayahnya luas dan terdiri dari ribuan pulau, berbagai suku dan budaya tentunya akan mengalami kesulitan kalau seluruh pemerintahan ini dikendalikan secara ketat oleh seorang Presiden dan para pembantunya dari pusat ibukota negara. Oleh karena itu perlu diperhatikan aspek pembagian kekuasaan antara pemerintah

pusat dan pemerintahan daerah. Maka dari sini kemudian dapat diterima pentingnya otonomi daerah.

Untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah diperlukan instrumen hukum dalam rangka mengelola dan membangun daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah itu<sup>1</sup>. Dalam konteks inilah peraturan daerah (Perda) adalah memiliki peran penting.

## II. Peraturan Daerah Sebagai Delegated legislation.

Istilah *legislation* berasal dari dua kata bahasa latin, yaitu *legis* yang berarti hukum dan *latum* yang berarti membuat. Hal ini sesuai dengan pernyataan V.D. Mahajan bahwa “*The term ‘legislation’ is derived from two Latin word, legis meaning law and latum meaning to make, put or set. Etymologically, legislation means the making or the setting of law.*”<sup>2</sup>

Menurut Salmond, legislasi adalah sumber hukum, berwujud aturan hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang. Menurut Gray, legislasi berarti pernyataan formal dari badan legislatif (*According to Salmond: “Legislation is that source of law which consists in the declaration of legal rules by a competent authority.” According to Gray, legislation means “the formal utterances of the legislative organs of the society”*)<sup>3</sup>

Menurut Salmond, terdapat dua jenis legislasi, yaitu legislasi utama (*supreme legislation*) dan legislasi delegasian (*subordinate legislation*). Legislasi utama ditetapkan oleh lembaga pemegang kedaulatan dalam negara<sup>4</sup>. Legislasi utama ini tidak dapat dicabut, dihilangkan atau dikontrol oleh lembaga legislatif lain. Di lain pihak, legislasi delegasian merupakan produk dari

---

<sup>1</sup> Philipus Mandiri Hadjon, “Kedudukan Undang-undang Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan”, **Makalah**, Disampaikan Dalam Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Surabaya, 9-10 Juni 2004.

<sup>2</sup> V.D. Mahajan, *Jurisprudence and Legal Theory*, Fifth edition, (Lucknow: Eastern Book Company, 1987), hlm. 178.

<sup>3</sup> **Ibid.**

<sup>4</sup> Di Indonesia, menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kedaulatan ditangan rakyat dilaksanakan menurut undang-undang. Dengan demikian badan legislasi di Indonesia bukanlah pemegang kedaulatan utama.

lembaga lain di luar lembaga pemegang kedaulatan. Keberadaan dan keabsahan dari legislasi delegasian ini tergantung kepada lembaga yang mempunyai wewenang lebih tinggi.

Berbicara tentang legislasi tidak akan pernah terlepas dari pembicaraan tentang pembagian kekuasaan Negara, dimana secara tradisional kekuasaan Negara dibagi menjadi tiga utama, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*Executive power*) dan kekuasaan judisiil (*judicial power*). Menurut Montesquieu, agar tercapai suatu keadilan, ketiga kekuasaan ini harus dipegang oleh tiga lembaga yang berbeda dan secara terpisah. Namun demikian pada saat ini pemisahan kekuasaan secara mutlak tidak lagi diterapkan di dalam negara-negara modern.

Pembentukan undang-undang (legislasi) di Indonesia dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden. Hal ini sesuai dengan Ketentuan Pasal 20 UUD 1945.

Konsep awal pembagian kekuasaan dimaksudkan bahwa lembaga legislatif adalah lembaga pembentuk undang-undang, lembaga eksekutif adalah lembaga pelaksana undang-undang, dan lembaga judisiil adalah lembaga yang menegakkan undang-undang terhadap pelanggar undang-undang. Dalam perjalanan waktu ternyata pembagian tersebut telah mengalami pergeseran-pergeseran terutama dalam pembagian wewenang legislatif, eksekutif (baca: pemerintahan), dan yudisiil. Lembaga pembentuk peraturan tidak hanya lembaga legislatif melainkan juga lembaga pemerintahan dan kekuasaan kehakiman.

**Sir William Wade** menyatakan: "*There is only a hazy borderline between legislation and administration, and the assumption that they are two fundamentally different form of power is misleading.*"<sup>5</sup> Selanjutnya Sir William Wade menyatakan "*It is easy to see that legislative power is the power to lay down the law for people in general, whereas administrative power is the power to lay down the law for them, or apply the law to them, in some particular situation. For one thing, it is general*

---

<sup>5</sup> Sir William Wade and Christopher Forsyth, *Administrative Law*, eighth edition, (Oxford university Press, 2000), hlm.839.



*principle that Legislative acts should be public; for another, the distinction may sometimes affect legal rights.*<sup>6</sup>

Lembaga legislatif, misalnya, tidak dapat memprediksikan secara tepat kebutuhan perundang-undangan masyarakat yang begitu cepat berubah. Kenyataan ini membawa akibat kepada banyaknya undang-undang yang memberikan delegasi kepada pemerintah (*executive*) untuk menjabarkan lebih lanjut terhadap isi undang-undang yang tidak futuristik tersebut.

Hal ini sesuai dengan pendapat V.D. Dahayan yang menyatakan:

*Modern legislation is becoming highly technical and it is too much to expect that the ordinary members of Parliament will appreciate all the implications of modern legislation. Except a few experts in certain lines, the other members of Parliament are bound to bungle if they attempt to do the impossible. Under the circumstances, it is considered safe to approve of general principles of legislation and leave the details to the ministries concerned.*<sup>7</sup>

Senada dengan V.D. Mahajan, MP Jain menyatakan:

*The truth is that the legislature would be subjected to an impossible load of work if it were to endeavour to enact legislation by itself complete in all detail. It is therefore advisable to free the legislature from the task of enacting detail so that it may concentrate on the essential principles and policies underlying a bill. Also, if a law were to contain all the detail, it would become very prolix and cumbersome, and the common man might find it difficult to understand. Further, as most of the present day legislation pertains to socio-economic matters, the details inevitably tend to become technical and complex and only professional experts specialized in the subject-matter can work them out, rather than the legislators who are generalist and not specialist.*<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> **Ibid**, hlm. 839-840.

<sup>7</sup> V.D. Dahajan, **op.cit.**, h.181-182.

<sup>8</sup> MP Jain, "Administrative Law of Malaysia and Singapore", Third Edition, (Malayan

Menurut MP Jain, badan legislatif tidak mungkin melaksanakan pembentukan undang-undang secara komplit dan detail paling tidak dikarenakan tiga hal, yaitu : (i) lembaga legislatif pekerjaannya sudah terlalu banyak, (ii) undang-undang yang terlalu detail justru akan membingungkan rakyat pembacanya (penggunanya), dan (iii) pada saat ini dimana kemajuan di bidang sosial ekonomi kemajuannya begitu pesat, maka hanya mereka yang tergolong kelompok *ekspert* saja yang mampu memahami permasalahan secara detail.

Ketidakmungkinan lembaga legislatif dalam merumuskan undang-undang yang *futuristic* inilah yang menyebabkan adanya kecenderungan pendelegasian pengaturan lebih lanjut undang-undang (*supreme legislation*) kedalam peraturan bawahan (*subordinate legislation*). Keadaan yang demikian kemudian telah memunculkan konsep *delegated legislation*.

Dalam sejarah ketatanegaraan dunia, pendelegasian wewenang pengaturan undang-undang kepada peraturan yang lebih bawah ternyata tidak terjadi pada Abad 19 atau Abad 20-an, dimana kemajuan dibidang sosial-ekonomi maju begitu pesat. Abad 19 ini oleh A.V. Dicey disebut 'Periode kolektifisme' (*The Period of Collectivism*) yang dikatakan oleh Sir William Wade sebagai *symptom of new era*. Pendelegasian kekuasaan pembentukan undang-undang kepada peraturan yang lebih bawah telah terjadi sejak abad 16, yaitu pada masa Pemerintahan Raja Inggris Henry VIII.<sup>9</sup>

Menurut M.P Jain, terminologi *delegated legislation* adalah "used to denote: (1) the subsidiary legislation itself made by the administration in pursuance of the power delegated to it by the legislature, and (2) the exercise of the power by the agency."<sup>10</sup>

Produk hukum dari badan legislatif adalah undang-undang (*act of Parliament; Law*), sedangkan produk hukum yang timbul dari *delegated legislation* di tiap-tiap Negara berbeda, misalnya: 'regulation', 'rule', 'regulations', 'order', 'notification', dan 'bye-law'. Hal ini sesuai dengan pandangan Sir William Wade bahwa

---

Law Journal, 1997), hlm.42.

<sup>9</sup> Sir William Wade and Christopher Forsyth, **op.cit.**, hlm. 840-841.

<sup>10</sup> MP Jain, **op.cit.**, hlm. 41.

*“Parliament follows no particular policy in choosing the forms of delegated legislation; and there is a wide range of varieties and nomenclature. An Act may empower an authority to make regulation, rules or byelaws, to make order, or to give direction.”<sup>11</sup>*

Ketentuan Pasal 7 UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:
  - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
  - c. Peraturan Pemerintah;
  - d. Peraturan Presiden;
  - e. Peraturan Daerah.
- (4) Jenis Peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Susunan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) dilihat dari aspek negara kesatuan terlihat sangat logis dan mudah dipahami. Namun demikian apabila dilihat dari logika hirarki, dengan menggunakan metode sistematis, maka tata susunan demikian akan sulit diinterpretasikan. Pertama yang harus disepakati dalam *delegated legislation* adalah peraturan mana yang disebut *primary rules*, apakah UUDNRI Tahun 1945 atau Undang-undang, dan mana yang termasuk *secondary rules*. Pertanyaan ini menjadi penting, terkait dengan Perda, karena ketentuan Pasal 136 menyatakan:

---

<sup>11</sup> Sir William Wade dan Christopher Forsyth, **op.cit.**, hlm. 847.

- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pertanyaannya adalah peraturan mana saja yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda. Hal ini akan semakin kompleks dengan adanya ketentuan Pasal 7 ayat (4) UU No.10 Tahun 2004, terutama menyangkut pertanyaan apakah setiap peraturan menteri adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Perda tanpa harus melihat ada tidaknya perintah untuk membentuk Peraturan Menteri oleh peraturan yang lebih tinggi ?. Dari penelitian terhadap Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pembatalan Perda dan Putusan Mahkamah Agung dalam Hak Uji Materiil terhadap Perda nampak bahwa setiap Peraturan Menteri dikategorikan sebagai peraturan yang lebih tinggi dari Perda yang oleh karenanya harus diacu dalam pembentukan Perda.

Hirarki peraturan perundang-undangan yang demikian panjang dan kompleks sebagaimana diatur di dalam Pasal 7 UU No.10 Tahun 2004 adalah tidak efisien dalam kerangka pemberian hak kepada daerah untuk membuat Perda guna pelaksanaan otonomi dan tugas pembantuan dalam negara kesatuan. Sudah tidak perlukah asas hukum "*delegatus non potes delegare*" ?

### **III. Pengawasan dan Pembatalan Perda oleh Pemerintah**

Pengawasan (*controle*) adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak sengaja, sebagai upaya preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai upaya represif.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap*

Salah satu pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah pengawasan terhadap peraturan daerah.<sup>13</sup> Dalam UU Pemerintahan Daerah terdapat dua jenis pengawasan terhadap Perda, yakni represif dan preventif.

### 1) Pengawasan Represif

Pengawasan terhadap Perda secara represif berarti pengawasan dilakukan setelah berlakunya Perda. Perda yang menjadi objek pengawasan adalah semua Perda kecuali Perda tentang APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang. Prosedur pengawasan dan pembatalan Perda secara represif ini diatur dalam pasal UU Pemerintahan Daerah dan PP No. 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pasal 145 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan:

- (1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
- (3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama Kepala Daerah mencabut Perda dimaksud;

---

*Pemerintah*, Edisi Kedua, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm 6-9 dalam Indrawati, *Menguji Peraturan daerah Yang Diskriminatif (Suatu Tinjauan terhadap Peraturan Daerah Kota Tangerang No. 8 Seri E Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran dan Peraturan daerah Kota Batam No. 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam)*, Yuridika, Volume 21, No. 2, Maret 2006, hlm. 186.

<sup>13</sup> Pasal 218 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

- (5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung;
- (6) Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya; putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum;
- (7) Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3); Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

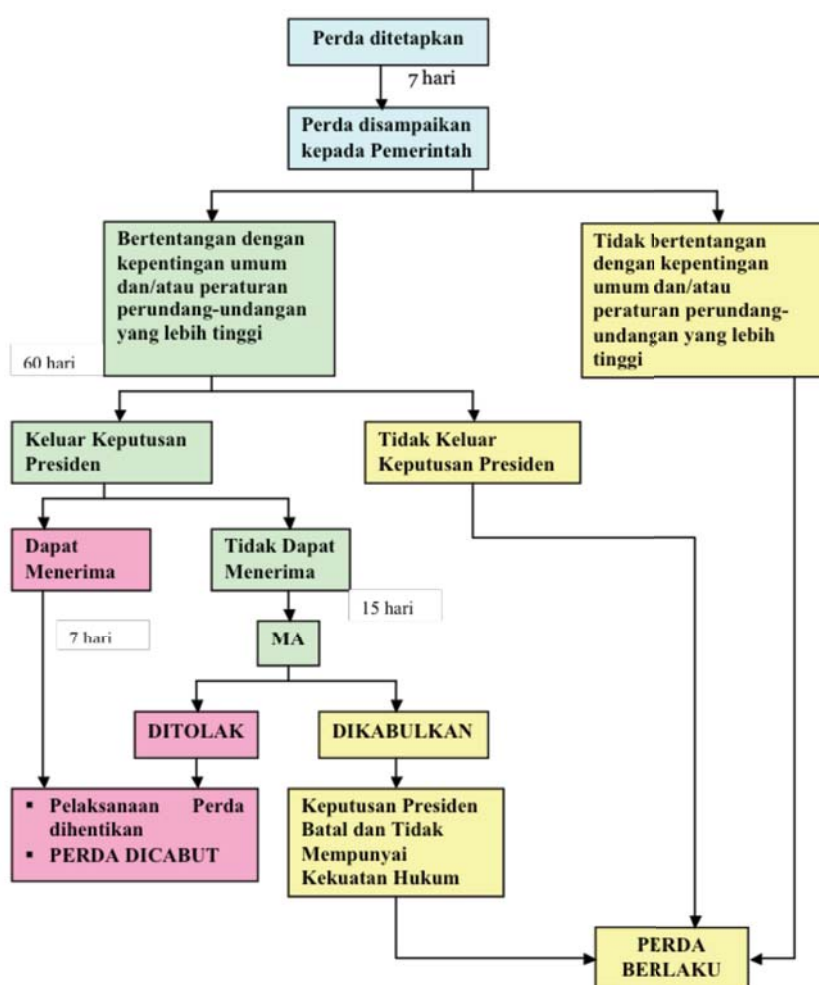
Ketentuan tentang pengawasan Peraturan Daerah di dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijabarkan lebih lanjut ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (dalam tulisan ini selanjutnya disebut PP No.79 Tahun 2005).

Secara umum isi PP No.79 Tahun 2005 adalah sama dengan isi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal baru yang diatur di dalam PP No.79 tahun 2005, yang tidak diatur di dalam UU No.32 Tahun 2004, adalah :

1. Apabila Gubernur tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD, pajak daerah, retribusi dan tata ruang daerah dengan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, Gubernur dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan. (Pasal 42 ayat (1) Jo. Pasal 39 PP No.79 Tahun 2005).
2. Apabila Bupati/ Walikota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda tentang APBD dan Peraturan Bupati/ Walikota tentang Penjabaran APBD, pajak daerah, retribusi dan tata ruang daerah dengan alasan yang dibenarkan

oleh peraturan perundang-undangan, Bupati/ Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan. (Pasal 42 ayat (2) jo. Pasal 40 PP No.79 Tahun 2005).

**BAGAN 1  
PENGAWASAN PERDA SECARA REPRESIF**



Jadi wewenang pengawasan represif terhadap Perda Propinsi, Kabupaten/Kota berada pada Pemerintah pusat. Keputusan pembatalan Perda adalah dalam bentuk Peraturan Presiden. Sifat keputusan pembatalan oleh pemerintah pusat tidak final oleh karena bila terdapat keberatan dari pemerintah propinsi, kabupaten/kota terdapat mekanisme pengujian ke badan peradilan (MA) atas peraturan presiden tersebut. Yang diuji dalam hal ini bukan Perda tetapi keputusan pembatalannya.

## **2) Pengawasan Preventif**

Pengawasan preventif merupakan bentuk pengawasan sebelum Perda berlaku atau dengan kata lain saat berstatus Raperda. Tepatnya dalam hal ini saat Raperda telah disetujui Kepala Daerah dengan DPRD tetapi belum dilakukan pengesahan oleh kepala daerah. Hal ini berlaku terhadap 4 (empat) jenis Raperda, yaitu :<sup>14</sup> Rancangan Perda tentang APBD; Rancangan Perda tentang pajak daerah; Rancangan Perda tentang retribusi daerah; dan Rancangan Perda tentang tata ruang daerah;

Alasan adanya empat macam Perda yang memerlukan pengawasan preventif adalah, pertama, Raperda tentang APBD berkaitan dengan sumber-sumber pendapatan dan alokasi pembelanjaan dimana didalamnya mengandung pembebanan terhadap masyarakat. Misalnya, dalam APBD direncanakan pencapaian pendapatan dari pendapatan asli daerah (PAD) dimana komponen didalamnya adalah dapat berasal dari pajak atau retribusi daerah. Demikian pula Raperda tentang pajak daerah dan retribusi daerah dimana keduanya jelas mengandung pembebanan kewajiban materi kepada rakyat. Untuk itulah hal-hal yang berkaitan dengan pembebanan kewajiban semacam ini harus diantisipasi agar tidak merugikan masyarakat. Kedua, raperda tentang tata ruang adalah Perda yang tidak dapat berdiri sendiri atau ditentukan sepihak. Artinya penataan ruang membutuhkan hubungan dan integrasi antar daerah, sehingga diperlukan koordinasi antar daerah. Dalam konteks ini pengawasan Perda merupakan supervisi atas perencanaan tata ruang daerah.

---

<sup>14</sup> Pasal 185 UU No. 32 Tahun 2005 jts. Pasal 189 UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 39 PP No. 79 Tahun 2005.



UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang pengawasan Peraturan Daerah secara preventif melalui evaluasi rancangan peraturan daerah. Evaluasi terhadap rancangan Peraturan Daerah diatur di dalam Ketentuan Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 189. UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari ketentuan Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 189 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah nampak bahwa wewenang pengawasan represif ini dibedakan antara raperda propinsi dan raperda kabupaten/ kota. Untuk Raperda propinsi harus disampaikan kepada Menteri dan kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/ Kota. Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ketentuan Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 189 harus sudah disampaikan oleh Menteri atau Gubernur kepada Pemerintah Daerah paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterimanya Perda.

Dari ketentuan Pasal 185 UU No.32 Tahun 2004 nampak bahwa Menteri Dalam Negeri mempunyai wewenang membatalkan Perda Provinsi tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran APBD yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Gubernur tidak mengindahkan hasil evaluasi. Sedangkan menurut ketentuan Pasal 186, Gubernur mempunyai wewenang membatalkan Perda Kabupaten/ Kota tentang APBD dan Peraturan Bupati/ Walikota tentang Penjabaran APBD yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Bupati/ Walikota tidak mengindahkan hasil evaluasi.

Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda menjadi Perda, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda. Sedangkan dalam hal hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/ Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda. Jadi wewenang pembatalan semua Perda dalam hal pengawasan

represif dilakukan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam hal pembatalan dalam rangka pengawasan preventif, dilakukan oleh Pemerintah pusat untuk Perda Propinsi dan oleh Gubernur untuk perda kabupaten/kota. Ketentuan-ketentuan ini tidak hanya berlaku untuk Raperda tentang APBD tetapi meliputi pula Perda tentang pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang. Hanya saja jika dalam pengawasan Raperda tentang APBD menteri yang dimaksud adalah Menteri Dalam Negeri, maka untuk tiga Raperda yang lain dikoordinasikan dengan menteri terkait sebagaimana ketentuan pasal 189. Hal ini juga ditegaskan dalam PP 79 tahun 2005:

**Pasal 39:**

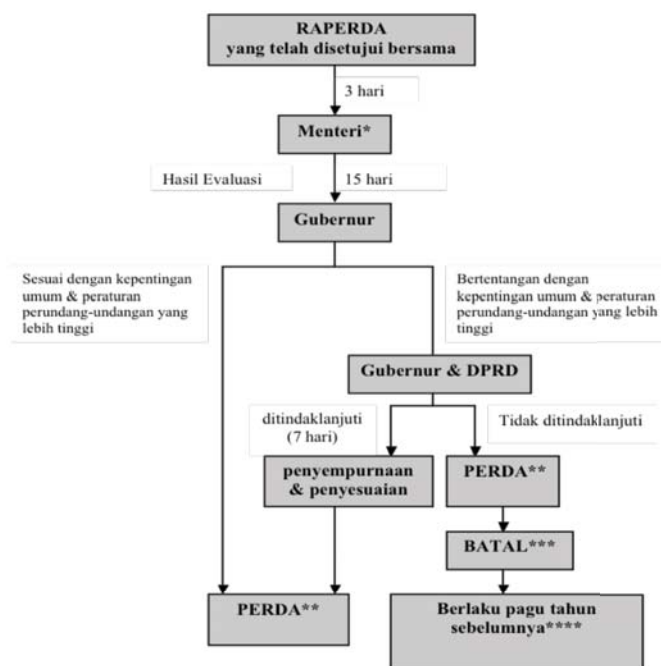
- (1) Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi dan rencana tata ruang disampaikan paling lama 3 (tiga) hari setelah disetujui bersama antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Daerah.
- (2) Menteri melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan Gubernur tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- (3) Gubernur melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.
- (4) Evaluasi rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah sebagaimana diatur pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan paling lambat 15 (lima belas) hari kerja setelah diterima rancangan dimaksud.

Terhadap pembatalan atas Perda yang sebelumnya telah dievaluasi (preventif), pembatalan yang dimaksud disini kemudian mengikuti prosedur pengawasan terhadap Perda secara represif, yakni pembatalan melalui nomenklatur peraturan. Untuk Raperda Kabupaten/ Kota melalui peraturan gubernur

sedangkan Raperda Propinsi dengan Peraturan Menteri. Hal ini dinyatakan dalam pasal 40 PP. No. 59 tahun 2007:

- (1) Apabila Gubernur tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah, Menteri dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan peraturan Menteri.
- (2) Apabila Bupati/Walikota tidak menindaklanjuti sebagaimana pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi peraturan daerah dan/atau peraturan kepala daerah, Gubernur dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah tersebut dengan peraturan Gubernur.

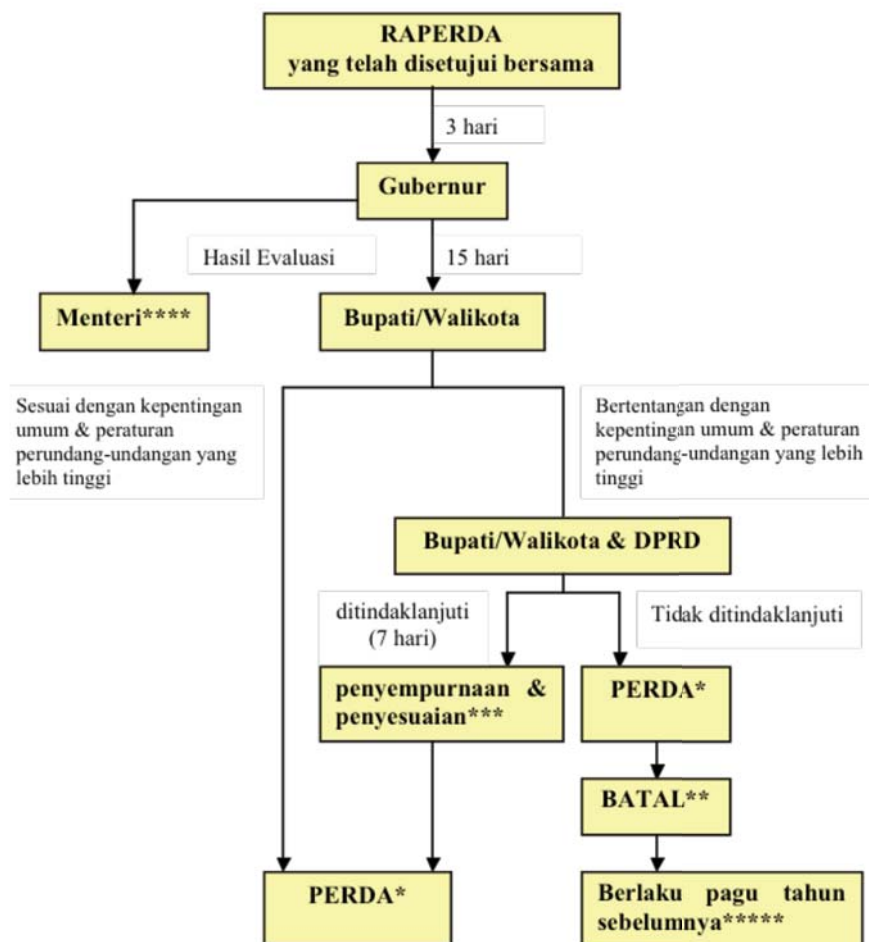
**BAGAN 2**  
**MEKANISME PENGAWASAN PREVENTIF TERHADAP PERDA**  
**PROVINSI TENTANG APBD, PAJAK DAERAH, RETRIBUSI**  
**DAERAH, DAN TATA RUANG DAERAH**  
**(Pasal 185 jo. 189 UU No. 32 Tahun 2004)**



**Keterangan**

- \* Untuk Raperda APBD : Menteri Dalam Negeri  
Untuk Raperda Pajak Daerah & Retribusi Daerah : Menteri Keuangan  
Untuk Raperda Tata Ruang Daerah : Menteri yang membidangi tata ruang
- \*\* Ditetapkan oleh Gubernur
- \*\*\* Pembatalan dilakukan oleh Menteri
- \*\*\*\* Hanya berlaku untuk Raperda APBD

**BAGAN 3  
MEKANISME PENGAWASAN PREVENTIF TERHADAP PERDA  
KABUPATEN/KOTA TENTANG APBD, PAJAK DAERAH,  
RETRIBUSI DAERAH, DAN TATA RUANG DAERAH  
(Pasal 186 jo. 189 UU No. 32 Tahun 2004)**



**Keterangan :**

- \* Ditetapkan oleh Bupati/Walikota
- \*\* Pembatalan dilakukan oleh Gubernur
- \*\*\* Disampaikan oleh Gubernur
- \*\*\*\* Untuk Raperda APBD : Menteri Dalam Negeri  
Untuk Raperda Pajak Daerah & Retribusi Daerah : Menteri Keuangan  
Untuk Raperda Tata Ruang Daerah : Menteri yang membidangi tata ruang
- \*\*\*\*\* Hanya berlaku untuk Raperda APBD

Dalam hal ini terdapat perbedaan dengan pengawasan Represif dimana semua pembatalan Perda menggunakan Peraturan Presiden. Keputusan pembatalan atas Perda yang sebenarnya masuk dalam kategori pengawasan represif ternyata juga tidak bersifat final, oleh karena tersedia mekanisme pengujian dihadapan MA. Hal ini diatur dalam PP. No 79 tahun 2005:

**Pasal 41:**

Ketentuan serupa berlaku untuk rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. Perbedaannya hanya pada pihak yang berwenang melakukan evaluasi. Sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota, rancangan Perda kabupaten/kota tersebut disampaikan kepada Gubernur. Selanjutnya Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan untuk rancangan Perda tentang pajak daerah dan retribusi daerah, sedangkan menteri yang membidangi urusan tata ruang untuk rancangan Perda tata ruang daerah.

#### **IV. Pengawasan Peraturan Daerah di Jawa Timur**

Pada bagian ini membahas tentang wewenang Gubernur Jawa Timur dalam pengawasan terhadap Raperda tentang APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang dari Kabupaten/ kota di Propinsi Jawa Timur. Di Daerah Propinsi Jawa Timur terdapat 38 Daerah, yang terdiri dari 29 Kabupaten dan 9 Kota. Secara matematis dapat setiap tahun Gubernur harus mengevaluasi 38 Raperda tentang APBD, belum lagi tiga jenis Perda lain. Pada kenyataannya apa yang disebut Perda tentang pajak dan retribusi bisa meliputi berbagai bidang, misalnya

saja retribusi kebersihan, retribusi jasa parkir dan sebagainya. Dengan demikian pelaksanaan wewenang pemerintah propinsi Jawa Timur dalam rangka pengawasan Perda Kabupaten/ Kota sangat berat dan kompleks. Meski demikian, penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menelaah problem faktual atas pelaksanaan pengawasan peraturan daerah, tetapi lebih diarahkan pada permasalahan hukum yang muncul. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/ kota oleh pemerintah propinsi diwadahi oleh bentuk hukum berupa Keputusan Gubernur. Dalam hal ini pengawasan yang dilakukan terhadap Perda disebut sebagai hasil evaluasi. Evaluasi ini menyangkut hal-hal yang bersifat formal maupun substantif. Untuk memberikan gambaran tentang isi evaluasi, berikut ini disampaikan beberapa contoh Keputusan Gubernur Jawa Timur berkaitan dengan evaluasi Perda kabupaten/kota:

- 1) KEPUTUSAN GUBERNUR JAWA TIMUR NOMOR 22/P TAHUN 2006 TENTANG HASIL EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH TAHUN ANGGARAN 2007 DAN RANCANGAN PERATURAN WALIKOTA SURABAYA TENTANG PENJABARAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH TAHUN ANGGARAN 2007.

Hasil Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007 dan Rancangan Peraturan Walikota Surabaya tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007, adalah sebagai berikut:

Aspek Formal :

- Point I huruf c  
Pasal 79 ayat (2) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa Penganggaran penerimaan dan pengeluaran APBD harus memiliki dasar hukum penganggaran.
- Point II huruf c  
Dalam penganggaran Belanja Langsung, agar berpedoman

pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Pasal 50 yang berbunyi:

Kelompok Belanja Langsung dari suatu kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) huruf b dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

- a. Belanja pegawai;
- b. Belanja barang dan jasa; dan
- c. Belanja modal.

Aspek Substansi:

▪ Point II huruf a

Penyusunan belanja daerah antaralain agar memprioritaskan untuk menunjang efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan daerah yang menjadi tanggung jawabnya. Peningkatan alokasi anggaran belanja yang direncanakan oleh setiap SKPD harus terukur yang diikuti dengan peningkatan kinerja pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

▪ Point I huruf b

Sambil menunggu penetapan pagu Dana Perimbangan Tahun Anggaran Tahun 2007, Penganggaran Dana Perimbangan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Badan Pengelola Keuangan Daerah dapat menggunakan pagu definitif Dana Perimbangan Tahun 2006. Untuk penyesuaian pagu definitif Dana Perimbangan Tahun Anggaran 2007 yang meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH) ditampung di dalam Perubahan APBD Tahun Anggaran 2007.

Selain memberikan evaluasi baik dari segi formal dan substansi, Gubernur juga memerintahkan hal-hal sebagai berikut:

Walikota Surabaya bersama DPRD Kota Surabaya supaya segeramelakukan penyempurnaan dan penyesuaian terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang APBD

Tahun Anggaran 2007 dan Rancangan Peraturan Walikota Surabaya tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2007 berdasarkan hasil evaluasi tersebut diatas paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya keputusan ini;

Dalam hal Walikota dan DPRD tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan tetap menetapkan Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang APBD Tahun Anggaran 2007 dan Rancangan Peraturan Walikota Surabaya tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2007 menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota, akan dilakukan pembatalan oleh Gubernur;

Penganggaran dan pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2007 yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang APBD Tahun Anggaran 2007 dan Peraturan Walikota Surabaya tentang Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2007, sah apabila memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku;

2) **KEPUTUSAN GUBERNUR JAWA TIMUR NOMOR 29 TAHUN 2007 TENTANG HASIL EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA BLITAR TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

Evaluasi aspek formal terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Blitar tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 7 Tahun 1998 tentang Pajak Penerangan Jalan:

Dasar Hukum supaya dilengkapi dengan PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sedangkan materi Raperda telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Evaluasi aspek formal terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Blitar tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada UPTD Kesehatan Daerah:

Huruf a:

Dasar hukum supaya dilengkapi dengan:

1. Undang-undang No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik



Kedokteran.

2. PP No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Evaluasi aspek substansi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Blitar tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 5 Tahun 1999 tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga:

Huruf c:

Pasal 8 ayat (4) huruf b angka 1.1 yaitu untuk Lapangan Sepak Bola, supaya mengatur besarnya Retribusi untuk latihan sepak bola pada malam hari.

Huruf d:

Raperda supaya mengatur Sanksi Administrasi sebagaimana diatur pada pasal 27 UU No. 18 Tahun 1997 yang menyebut dalam hal wajib retribusi tertentu tidak membayar tepat waktunya atau kurang membayar, dikenakan sanksi administrasi berupa bunga sebesar 2% setiap bulan dari retribusi yang terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan surat tagihan retribusi daerah.

Selain evaluasi baik dari segi formal dan substansi, Gubernur juga memerintahkan hal-hal sebagai berikut :

Walikota Blitar bersama DPRD Kota Blitar supaya segera melakukan penyempurnaan dan penyesuaian terhadap 4 (empat) Rancangan Peraturan Daerah Kota Blitar tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut diatas paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya keputusan ini dan menyampaikan kembali Raperda yang ditetapkan menjadi Perda sesuai hasil penyempurnaan dan penyesuaian, kepada Gubernur dan Menteri Dalam Negeri untuk dilakukan klarifikasi.

Dalam hal Walikota Blitar dan DPRD Kota Blitar tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan tetap menetapkan 4 (empat) Rancangan Peraturan Daerah tersebut diatas menjadi Peraturan Daerah, akan dilakukan pembatalan

oleh Gubernur.

3) KEPUTUSAN GUBERNUR JAWA TIMUR NOMOR 41 TAHUN 2007 TENTANG HASIL EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA MADIUN TENTANG RETRIBUSI DAERAH

Evaluasi aspek Formal terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Madiun tentang Tempat Rekreasi dan Olah Raga:

Point 2:

Dasar hukum mengingat supaya ditambah:

- a. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisata.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1996 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata.

Evaluasi Aspek Subtansi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Madiun tentang Pemakaian Kekayaan Daerah:

Point 4:

Pasal 4 huruf h yaitu obyek retribusi pemakaian mesin Gilas/walles agar diubah menjadi pemakaian alat-alat berat.

Evaluasi aspek subtansi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kota Madiun tentang Izin Usaha Restoran/Rumah Makan:

Point 3:

Penggolongan pada pasal 2 supaya dibedakan berdasarkan modal yang diinvestasikan sehingga jelas pengaturannya.

Setelah terdapat evaluasi baik dari segi formal dan subtansi, Gubernur juga memerintahkan hal-hal sebagai berikut:

Walikota Madiun bersama DPRD Kota Madiun supaya segera melakukan penyempurnaan dan penyesuaian terhadap 8 (delapan) Rancangan Peraturan Daerah Kota Madiun tentang Retribusi Daerah tersebut diatas paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya keputusan ini dan menyampaikan kembali Raperda yang ditetapkan menjadi

Perda sesuai hasil penyempurnaan dan penyesuaian kepada Gubernur dan Menteri Dalam Negeri untuk dilakukan klarifikasi.

Dalam hal Walikota Madiun dan DPRD Kota Madiun tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan tetap menetapkan 8 (delapan) Rancangan Peraturan Daerah Kota Madiun tersebut diatas menjadi Peraturan Daerah, akan dilakukan pembatalan oleh Gubernur Jawa Timur.

Dari penelitian didapat hasil bahwa ternyata waktu yang diberikan untuk evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota oleh Gubernur, yaitu 15 (lima belas) hari, tidaklah cukup, sehingga banyak hasil evaluasi yang disampaikan oleh Gubernur kepada Pemerintah Kabupaten/Kota melebihi ketentuan 15 (lima belas) hari. Ketentuan Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 189 UU No.32 tahun 2004 tidak menetapkan secara tegas apakah Perda secara otomatis dapat dilaksanakan setelah waktu 15 (lima belas) hari terlampaui tetapi belum ada hasil evaluasi. Memang secara teoritis Perda dapat dilaksanakan kalau waktu yang telah ditetapkan tidak ditepati, namun demikian kenyataannya Pemerintah Daerah masih ragu-ragu terhadap hal ini, sehingga yang terjadi Pemerintah Daerah tetap menunggu datangnya hasil evaluasi.

Terhadap ketentuan bahwa Rancangan Perda yang telah mendapatkan hasil evaluasi harus segera dibicarakan bersama antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari setelah Keputusan Evaluasi, hal ini juga tidak dapat dilaksanakan. Hal ini dikarenakan adanya kesulitan secara teknis bagi Pemerintah Daerah untuk mengatur jadwal pembicaraan dengan DPRD. Akhirnya jalan yang ditempuh adalah Pemerintah Daerah langsung mengadakan perbaikan Rancangan Perda sesuai dengan hasil evaluasi.

## **V. Penutup**

Dari uraian di atas nampak bahwa pemberian otonomi dan tugas pembantuan kepada Pemerintahan Daerah tidak diimbangi dengan pemberian kemudahan kepada Daerah untuk mengatur

otonomi dan tugas pembantuan ke dalam Perda. Terdapat kontradiksi pengaturan tentang pemberian otonomi di dalam negara kesatuan. Pemberian otonomi yang merupakan delegasi Undang-undang (atau atribusi UUD ?) harus dijabarkan kedalam Perda yang pembentukannya merupakan penjabaran dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Peubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Belae, andrew, 1997. *Essential Constitutional Law*, second edition, London: Cavendish Publishing Limited.
- Budiardjo, Miriam, 2000. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Craig,P.P, 2003. *Administrative Law*, Fifth ed., Thomson, Sweet& Maxwell, Singapore & Malaya.
- Hadjon, Philipus M., 1985. *Pengertian-pengertian tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurhandeling)*, Surabaya: Percetakan Djumali.
- Hadjon, Philipus M., 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Hadjon, Philipus M., 2004. "Kedudukan Undang-undang Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Pemerintahan", **Makalah**, Disampaikan Dalam Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Surabaya, 9-10 Juni 2004.
- Hadjon, Pilipus M., "Lembaga Negara", Hand Out Kuliah Hukum Tata Negara, tt
- Hadjon, Philipus M., "Politik Hukum",Hand Out Mata Kuliah Politik Hukum, Program Magister Hukum, Pasca Sarjana, Universitas Airlangga, tt.
- Hutchinson, Terry, 2002. *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co., p.9.
- Jain, MP, 1997. *Administrative Law of Malaysia and Singapore*, Third Edition, Malayan Law Journal
- Maarseveen, Henc van & Ger van der Tang, 1978. *Written Constitution, A Computerized Comparative Study*, New York: Oceana Publication, Inc., Dobbs Ferry,

- Mahajan, V.D, 1987. *Jurisprudence and Legal Theory*, Fifth edition, Eastern Book Company, Lucknow.
- Manan, Bagir, 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet..III, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1981. *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*, Cet ke-2, Jakarta-Bandung: PT. Eresco.
- Spaak, Torben, 1994. *The Concept of Legal competence*, an essay in conceptual analysis, Translated by Robert Carrol, Dartmouth: Juridische Bibliotheek Universiteit Utrecht.
- Treanor, Paul, 2001. *Kebohongan Demokrasi*, terj. Imron Rosyadi.
- Wade, Sir William and Christopher Forsyth, 2000. *Administrative Law*, eighth edition, Oxford university Press.
- Yardley, DCM, 1981. *Principles of Administrative Law*, London: Butterworths.



## BIODATA PENULIS

### **Rosa Ristawati**

Lahir di Surabaya 17 Februari 1979 adalah Alumni Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan saat ini sebagai tenaga pengajar pada Departemen Hukum pada almamaternya, dengan mengasuh mata kuliah Ilmu Negara, Hukum Tata Negara.

### **Zendy Wulan Ayu W. P.**

Lahir di Sidoarjo 24 Maret 1983, saat ini merupakan tenaga pengajar pada Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga untuk mata kuliah Hukum Tata Negara, dan Hak Asasi Manusia. E-mail [zprameswari@yahoo.com](mailto:zprameswari@yahoo.com).

### **Indrawati**

Lahir 20 Mei 1977 adalah dosen pada Departemen Hukum Administrasi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, dengan spesialisasi pada hukum pajak. Pada tahun 2007 mengikuti Pelatihan Hukum Pajak di Willem Mitchell College of Law di Amerika Serikat.

### **Haidar Adam**

Alumni FH Unair tahun 2008, lahir di Jombang 19 April 1982, merupakan penggiat pada kelompok Diskusi Lorong Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Saat ini juga aktif di Center for Religious and Community Studies Surabaya. E-mail [mazhaidar@yahoo.co.id](mailto:mazhaidar@yahoo.co.id)

### **E. Prajwalita Widiati**

Lahir di Surabaya 8 Desember 1985, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum tahun 2007. Semasa mahasiswa aktif sebagai deputi penelitian dan pengembangan BEM FH UNAIR tahun 2007 dan saat ini merupakan penggiat kelompok Diskusi Lorong Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Email : [ukhti\\_wi2d@yahoo.co.id](mailto:ukhti_wi2d@yahoo.co.id)



### **Radian Salman**

Dosen pada Departemen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, mengasuh mata Hukum Tata Negara, Teori Konstitusi dan Hukum Perundang-undangan. Menyelesaikan pendidikan sarjana pada 2001 dari FH UNAIR dan pendidikan master di Utrecht School of Law, Utrecht University, Netherlands dalam bidang kajian Good Governance dan Perbandingan Hukum Publik. Dapat dihubungi via email [radiansa77@yahoo.com](mailto:radiansa77@yahoo.com).

### **Wolfgang Brehm**

Advokat Jerman untuk wilayah Cologne dan pemerhati Hukum Konstitusi di Indonesia, sementara ini konsultan pada Universitas Negeri Jakarta. Kontak e-mail : [wbrehm@cbn.net.id](mailto:wbrehm@cbn.net.id)

### **Sukardi**

Lahir di Sragen 27 Juni 1961, saat ini merupakan tenaga pengajar pada Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga untuk mata kuliah Ilmu Negara, Hukum Perundang-undangan Teknik Perancangan Perundang-undangan. Saat ini sedang menyelesaikan program doktor dengan topik penelitian mengenai peraturan daerah dan secara aktif dan luas terlibat dalam penyusunan Raperda di Kab/Kota khususnya di Jawa Timur. E-mail [sukardi\\_ws@yahoo.co.id](mailto:sukardi_ws@yahoo.co.id).

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

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

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

2. Burchi, Tefano, 1989. "Current Developments and Trends in Water Resources Legislation and Administration". Paper presented at the 3<sup>rd</sup> Conference of the International Association for Water Law (AIDA) Alicante, Spain: AIDA, December 11-14.
3. Anderson, Benedict, 2004. "The Idea of Power in Javanese Culture", dalam Claire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
4. Jamin, Moh., 2005. "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1, Juli 2005, Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
5. Indonesia, *Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*.
6. *Republika*, "Jumlah BUMN Dicutkan Jadi 50", 19 Oktober 2005.
7. Tjiptoherijanto, 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: [radiansa77@yahoo.com](mailto:radiansa77@yahoo.com)