



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



BADAN KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS RIAU

JURNAL KONSTITUSI

BKK FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS RIAU

Volume II Nomor 1, Juni 2009

- Perlindungan Hak-Hak Tenaga Kerja Indonesia
(Studi Kasus di Provinsi Riau)
Sukanda Husin et.all.

- Tinjauan Yuridis Pelibatan Anak-anak dalam Penyelenggaraan Pemilu
Rika Lestari

- Analisis Yuridis Penegakan Hukum terhadap Penggunaan
Mobil Dinas DPRD sebagai Tindak Pidana Pemilu
Mukhlis R

- Penyelesaian Sengketa Pemilu Legislatif Berdasarkan Jenis Pelanggarannya
Maria Maya Lestari

- Lembaga Penyelenggara Pemilu dalam Perspektif Historis
Mexasai Indra

- Tinjauan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VI/2008
Mengenai Suara Terbanyak dalam Rangka Perwujudan Kedaulatan Rakyat
Syaifulloh Yophi Ardianto

- Memangkas Korupsi Pemilu
Feri Amsari



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANITERAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



BADAN KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS RIAU

JURNAL KONSTITUSI

BKK-FH UNIVERSITAS RIAU

**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. Ellydar Chaidir, SH, M.Hum.

Prof. Dr. H. Sufian Hamim, SH, M.Si.

Dr. Sudi Fahmi, SH, M.Hum.

Penanggung Jawab:

Dekan Fakultas Hukum Universitas Riau
Sukanda Husin, SH, L.LM.

Pemimpin Redaksi:

Dodi Haryono, SH, SH, MH

Editor:

Erdianto, SH, M.Hum

Mexasai Indra, SH, MH

Redaktur Pelaksana:

Rahmad Hendra, SH, M.Kn.

Sekretaris:

Rika Lestari, SH, M.Hum.

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**

Daftar Isi	3
Pengantar Redaksi	5
<input type="checkbox"/> Perlindungan Hak-hak Tenaga Kerja Indonesia (Studi Kasus di Provinsi Riau) Sukanda Husin et.all	7
<input type="checkbox"/> Tinjauan Yuridis Pelibatan Anak-anak dalam Penyelenggaraan Pemilu Rika Lestari	26
<input type="checkbox"/> Analisis Yuridis Penegakan Hukum terhadap Penggunaan Mobil Dinas DPRD sebagai Tindak Pidana Pemilu Mukhlis R	40
<input type="checkbox"/> Penyelesaian Sengketa Pemilu Legislatif Berdasarkan Jenis Pelanggarannya Maria Maya Lestari	61
<input type="checkbox"/> Lembaga Penyelenggara Pemilu dalam Perspektif Historis Mexasai Indra	74
<input type="checkbox"/> Tinjauan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VI/2008 Mengenai Suara Terbanyak dalam Rangka Perwujudan Kedaulatan Rakyat Syaifullah Yophi Ardianto	94
<input type="checkbox"/> Memangkas Korupsi Pemilu Feri Amsari	114
<input type="checkbox"/> Biodata Penulis	131
<input type="checkbox"/> Ketentuan Penulisan Jurnal Konstitusi	133

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

PENGANTAR REDAKSI

Segala puji syukur kehadirat Allah SWT, karena dengan selesainya Jurnal Konstitusi hasil kerjasama Fakultas Hukum Universitas Riau dengan Mahkamah Konstitusi RI kami dari redaksi dapat berhasil menyelesaikan tepat pada waktunya.

Ucapan terimakasih kami sampaikan kepada para penulis, mitra bestari dan pimpinan Fakultas Hukum Universitas Riau yang secara bersama-sama mendukung terbitnya Jurnal Konstitusi untuk yang kedua kalinya. Terimakasih dan penghargaan juga secara khusus kami sampaikan kepada Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Riau dan Pimpinan Mahkamah Konstitusi RI.

Akhir kata, dengan terbitnya Jurnal Ilmiah ini hendaknya sajian yang disuguhkan kepada pembaca menjadi sesuatu yang bermanfaat dan tak lupa redaksi mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu baik materil maupun moril atas terbitnya Jurnal Ilmiah ini dan semoga Allah SWT membalas semua amal baik yang diberikan, Amin.

Pekanbaru, Juni 2009

Redaksi

PERLINDUNGAN HAK-HAK TENAGA KERJA INDONESIA (STUDI KASUS DI PROVINSI RIAU)

Sukanda Husin, et.all

Abstract

Indonesian's labour right means part of constitutional right of citizen that protect by constitution. For that, region parlement and development was made Act Number 39 year 2004 about replacement and protected to Indonesian's labour in abroad. This act wish can give legal protected to the Indonesian's labour rights that obtain for along time. Dispute, implementation of this Act not obey as wish as by the people and it implementation still found many obstruction. For that, each of party available of government, region government, PJTKI and the user of Indonesian labour in abroad need to correct the weakness on giving legal protection to indonesian's labour, so that the constitutional rights not suffered.

Kata Kunci : TKI, Hak Tenaga kerja

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar 1945 telah menggariskan bahwa negara bertanggungjawab untuk menjaga kehormatan dan harta benda warga negaranya yang berada di luar wilayah Republik Indonesia. Amanah Undang-Undang Dasar ini sangat relevan untuk direnungkan oleh setiap orang yang menjadi penyelenggara negara, terutama dalam konteks globalisasi ekonomi, dimana banyak Warga Negara Indonesia bekerja atau mencari kehidupan di luar negeri.¹

¹ Sjah Djohan Darwis, "Peluang Tenaga Kerja di Luar Negeri (Labupaten Tulung Agung-

Dalam melaksanakan perlindungan Warga Negara Indonesia di luar negeri khususnya Tenaga Kerja Indonesia (TKI), negara membuka hubungan konsuler (*consular relation*)² dengan banyak negara lain. Namun dalam pelaksanaannya, hubungan konsuler lebih dititik beratkan pada upaya memajukan hubungan dagang Indonesia dengan negara lain.³ Sedangkan perlindungan TKI masih terkebelakang, walaupun TKI merupakan salah satu sumber devisa negara. Perlindungan TKI hanya bersifat responsif ketimbang struktural dan sistematis. Pada umumnya, perlindungan TKI hanya dilakukan apabila masalah-masalah yang dialami TKI telah menjadi berita di media masa.

Dengan terungkapnya beberapa kasus besar TKI di negara tetangga Malaysia dan Singapura serta di beberapa negara Timur Tengah, khususnya Arab Saudi, seluruh komponen bangsa tersentak. Banyak orang berpendapat bahwa persoalan itu terjadi karena rendahnya tingkat pendidikan para TKI. Ada lagi yang mengatakan bahwa persoalan ini terjadi karena pengusaha perusahaan jasa tenaga kerja Indonesia (PJTKI, sekarang disebut PPTKIS) tidak berwawasan nasional dan hanya mengejar keuntungan (*profit-oriented*). Ada juga yang berpendapat bahwa kasus-kasus TKI terjadi karena tidak berjalannya fungsi regulatif dan punitif Pemerintah RI.

Kejadian-kejadian yang mengesankan terhadap TKI membuat Pemerintah bekerja keras untuk mencari solusi atas permasalahan TKI di luar negeri. Salah satu dari solusi yang telah diberikan oleh Pemerintah Republik Indonesia adalah dengan diundangkannya Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.⁴ Undang-Undang ini diharapkan dapat mengatur

Provinsi Jawa Timur)", *Buletin Puslitbang TK* No. 2/XVII/2004.

² B. Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague: 1979, hlm. 227-244.

³ Secara tradisional, hubungan konsuler dibuka untuk mengembangkan hubungan atau misi perdangan dan mengurus masalah keperdataan warga Negara dari Negara pengirim. Lihat: L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, Eighth Edition, (Great Britain: Longmans, 1955), hlm. 830.

⁴ "Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri," Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004

dan meluruskan perilaku menyimpang dari Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) dan memberikan fungsi kontrol kepada Pemerintah untuk mengatur dengan baik penempatan TKI di luar negeri.

Sekalipun, Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, ini bukanlah jaminan bahwa persoalan perlindungan tenaga kerja secara serta merta telah terpenuhi. Masih ada beberapa kendala yang masih melilit pelaksanaan perlindungan TKI di luar negeri sebagaimana yang dibahas dalam Kajian ini.

Studi ini mengelaborasi peraturan perundang-undangan tentang perlindungan TKI di luar negeri. Bahasannya dibagi berdasarkan lingkup tugas yang dikelompokkan ke dalam empat bagian yaitu perlindungan oleh Pemerintah RI, Pemerintah Provinsi Riau, Pemerintah Negara Asing, dan PJTKI. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum TKI di luar negeri oleh Pemerintah RI ?
2. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum TKI di luar negeri oleh Pemerintah Provinsi Riau ?
3. Apa peran Pemerintah Negara Asing dalam perlindungan TKI ?
4. Apa tugas PJTKI dalam melindungi TKI di luar negeri ?

B. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Perlindungan oleh Pemerintah RI

Salah satu masalah klasik TKI di luar negeri adalah rendahnya upah yang diterima oleh TKI. Selama ini, rendahnya tingkat upah TKI merupakan sebagai salah satu perangsang perusahaan Malaysia menggunakan jasa TKI. Hal ini terjadi karena tidak adanya perjanjian kerja antara pengguna jasa TKI dengan TKI sebelum penempatan TKI di luar negeri. Untuk mengatasi masalah ini, Pasal 8 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 menekankan bahwa TKI berhak atas upah yang sama

Nomor 133.

dengan tenaga kerja Negara setempat, tentunya untuk jenis pekerjaan yang sama pula. Namun dalam kenyataannya, TKI yang bekerja di sektor perkebunan rata-rata mendapat gaji RM 320 atau sekitar Rp. 800 ribu per bulan. Jumlah ini masih di bawah garis kemiskinan di Malaysia yakni RM 450 (Rp. 1,25 juta) per bulan. Gaji warga negara Malaysia yang tergabung dalam serikat pekerja jauh lebih tinggi, mencapai minimal RM 1000 (2,5 juta) per bulan.⁵

Pelaksanaan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 memiliki beberapa kendala. Kendala pertama adalah masalah yurisdiksi dan kedaulatan Negara RI terutama bila pelanggaran tentang upah dilakukan oleh pengusaha negara dimana TKI ditempatkan. Kendala ini dapat diatasi bila hukum nasional Malaysia juga memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja asing di Malaysia sesuai dengan standar internasional minimum (*international minimum standard*) dan perlakuan nasional (*national treatment*).⁶ Paling tidak Pemerintah Indonesia harus mendesak Pemerintah Malaysia melalui sebuah Perjanjian Bilateral sehingga dengan adanya perjanjian seperti itu, Pemerintah Malaysia akan dapat menindak perusahaan pengguna tenaga kerja asing atau pengguna pribadi berdasarkan azas *pacta sunt servanda*.⁷

Dengan adanya MoU sebagaimana disebut di atas, pemerintah Malaysia harus ikut melindungi para TKI dan jika terjadi

⁵ "MoU PLRT Indonesia-Malaysia Melindungi Hak Buruh dan Hak Sipil TKI", *op. cit.*

⁶ Menurut D.J. Harris, setiap Negara atau Pemerintah wajib memberikan perlindungan terhadap semua orang asing (aliens) yang ada di wilayah Negaranya minimal sama dengan perlakuan terhadap warga negaranya sendiri. Lihat: D.J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, Fifth Edition, (London: Sweet & Maxwell, 1998), hlm.520; Lihat juga: L. Oppenheim, *supra*, Lihat Catatan Kaki No. 3, hlm. 687. Lihat Lagi: Hugh M. Kindred, et. al., *International Law: Chiefly an Interpreted and Applied in Canada*, Fourth Edition, (Canada: Emond Montgomery Publications Limited, 1987), hlm. 565-566.

⁷ *Pacta sunt servanda* adalah suatu azas dalam hukum internasional yang mengharuskan Negara yang menandatangani dan/atau meratifikasi suatu perjanjian untuk melaksanakan ketentuan perjanjian itu dengan itikad baik (*good faith*). Lihat: Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Sixth Edition, (London: Oxford University Press, 2003), hlm. 591-592. Lihat juga Gerhard Von Glahn, *Law Among Nations: An Introduction to Public International Law*, Third Edition, (United States of America: Macmillan Publishing Co,1976), hlm. 178.

pelanggaran terhadap kontrak kerja maka sesuai kesepakatan akan dibawa ke jalur hukum. Untuk mengawasi pelaksanaan MoU ini, Depnakertrans telah menyiapkan “desk” khusus untuk pengawasan Asia Pasifik, yang diutamakan Malaysia, pembentukannya sendiri bersama dengan Timur Tengah. Tim inilah yang nantinya akan bekerja sama langsung dengan berbagai pihak yang ada di negara-negara penempatan termasuk para pengacara. Tim ini bertugas mengawasi penempatan TKI di 16 negara tujuan. Dari 16 negara yang menjadi tujuan penempatan pekerja, baru lima yang menandatangani perjanjian kerjasama perlindungan, yaitu Kuwait, Jordania, Korea Selatan, Taiwan dan Malaysia. Dalam waktu dekat pemerintah juga akan membentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BN2PTKI) yang langsung berada di bawah Presiden, Badan ini sendiri sebagai pelaksana (operator) penempatan TKI, sedang Depnakertrans sebagai regulator. Para pegawai yang bekerja di BN2PTKI harus profesional dan dapat bekerja mengikuti program yang telah dilakukan.⁸

Kendala kedua terletak pada penjatuhan sanksi administratif terhadap PJTKI yang menempatkan TKI pada perusahaan yang membayar upah TKI di bawah standar gaji tenaga kerja setempat karena sanksi administrasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 100 tidak termasuk untuk pelanggaran Pasal 8 (e) tentang upah yang layak bagi TKI. Pasal 100 hanya memungkinkan penjatuhan sanksi administrasi untuk pelanggaran Pasal 17 ayat (1), Pasal 20, Pasal 30, Pasal 32 ayat (1), Pasal 33, Pasal 34 ayat (3), Pasal 38 ayat (2), Pasal 54 ayat (1), Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 58 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 62 ayat (1), Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 69 ayat (1), Pasal 71, Pasal 72, Pasal 73 ayat (2), Pasal 74, Pasal 76 ayat (1), Pasal 82, Pasal 83, atau Pasal 105.

Terakhir tapi tidak kalah pentingnya adalah kurangnya upaya Pemerintah RI melakukan *legal action* dalam terjadinya perbuatan melawan hukum oleh majikan TKI dan Pemerintah Malaysia, yang telah menimbulkan kerugian di pihak TKI seperti tindakan penyiksaan dan pengekangan yang kadang-kadang berakhir dengan kematian. Menurut Hukum Kebiasaan

⁸ *Ibid.*

Internasional, negara yang warga negaranya disiksa dan disekap di negara lain dan penyiksaan atau pengekangan itu karena kelalaian negara tersebut, maka negara yang dirugikan berhak atas pemulihan baik berupa *reparation* ataupun *succession*. Hal ini pernah dilakukan oleh Pemerintah Mexiko dalam kasus Quintanilla Claim (United States v. Mexico).⁹

Dalam berita yang dilansir oleh surat kabar dan yang ditayangkan oleh televisi swasta nasional, banyak mantan TKI yang dipulangkan cacat fisik dan mental serta bahkan ada yang mati. Kebanyakan dari mereka dipulangkan ke kampung halamannya dengan hanya dengan biaya seadanya dari Pemerintah. Tak satupun dari mereka yang memperoleh ganti rugi baik dari mantan majikan maupun dari PJTKI ataupun mitranya. Dalam konteks ini, Pemerintah sebaiknya menyediakan mekanisme pemenuhan kewajiban PJTKI atau mitranya di luar negeri dan juga mantan majikan kepada TKI secara instan tanpa harus menunggu lama seperti melalui mekanisme penyelesaian sengketa di pengadilan.

Pemulangan TKI dari negara tempat mereka bekerja karena dideportasi oleh pemerintah bersangkutan juga merupakan masalah yang tak kunjung terselesaikan (*unresolved issue*). Penyebabnya adalah fakta bahwa TKI yang diberangkatkan dari Provinsi Riau tidak selalu penduduk Riau tapi bisa saja dari pulau Jawa atau dari Sumatera Barat atau mungkin Sumatera Utara. Sehingga pada waktu para TKI yang dideportasi dimaksud tiba di salah satu pelabuhan di Provinsi Riau maka timbul masalah tentang kewajiban pemerintah provinsi mana yang harus menanggung biaya pemulangan – apakah ini tanggung jawab Pemerintah Provinsi Riau atau provinsi asal TKI. Tolak menolak antara satu provinsi atau kabupaten dengan provinsi atau kabupaten lain? Tolak menolak ini membuat teraniayanya nasib TKI yang dipulangkan. Ada yang hanya menerima ongkos ala kadarnya.

Berdasarkan fakta di atas sebaiknya, Pemerintah agar dapat melaksanakan amanat Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 menyediakan mekanisme kerja yang pantas untuk memulangan

⁹ Hugh M. Kindred, et. al., *supra*, Lihat Catatan Kaki No. 7, hal 567-568.

TKI dengan wajar. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi harus mengeluarkan peraturan menteri untuk memfasilitasi pemulangan TKI yang dideportasi dengan biaya sepenuhnya ditanggung oleh Pemerintah. Paling tidak Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi memastikan bahwa PJTKI hanya boleh memberangkatkan PJTKI yang memenuhi ketentuan Pasal 48 Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 104.A/Men/2002 yang menyebutkan dengan jelas bahwa setiap TKI wajib diikutsertakan dalam program asuransi. Ketidak patuhan (*noncompliance*) PJTKI terhadap Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 104.A/Men/2002 dapat dijatuhkan sanksi administrasi terberat yakni pencabutan izin. Sanksi yang ringan juga dapat dijatuhkan berupa tidak dikeluarkannya izin pemberangkatan TKI.

2. Perlindungan oleh Pemerintah Provinsi Riau

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kewenangan untuk mengurus tenaga kerja termasuk TKI merupakan kewenangan pemerintah daerah. Sebagai salah pemerintah otonom, Pemerintah Provinsi Riau yakni Dinas Tenaga Kerja memiliki peran yang signifikan dalam perlindungan, pemberangkatan dan penempatan TKI. Diantara tugas atau kewenangan Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau adalah kewenangan mengeluarkan SIPPTKI bagi badan hukum atau korporasi yang bermaksud merekrut dan memberangkatkan TKI ke luar negeri. Sedangkan tugas lain Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau adalah menjamin bahwa kewajiban PJTKI baik terhadap pemerintah maupun terhadap calon TKI dijalankan secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tugas Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dalam mengatur kepulangan TKI secara normal berdasarkan Pasal 55 dan 56 Peraturan Menteri No.18 tahun 2007 pihak Depnakertrans berkoordinasi dengan PJTKI dan instansi terkait lainnya seperti (BNP2TKI), Kepolisian, Departemen Sosial, Kantor Imigrasi, Dinas Perhubungan) untuk mengadakan pelayanan kepulangan TKI seperti memantau kedatangan TKI sesuai dengan jadwal kepulangan, memandu TKI dengan cara memberikan arahan

berkaitan dengan perlindungan, melakukan pendataan, menangani TKI yang bermasalah dengan hak-haknya, melakukan pengamanan dan monitoring kepulangan TKI ke daerah asal.

Monitoring merupakan salah satu cara untuk mengetahui tingkat kepatuhan (*compliance*) PJTKI dalam merekrut dan mengirim serta menempatkan TKI. Pengiriman dan penempatan TKI di Provinsi Riau telah banyak menimbulkan masalah seperti penelantaran pada masa sebelum keberangkatan, pemberangkatan TKI tanpa dokumen (*illegal*), penempatan TKI di tempat yang tidak sesuai dengan yang dijanjikan, gaji yang tidak pantas, dan sebagainya.

Semua penyimpangan sebagaimana disebutkan di atas terungkap bukan karena monitoring yang dilakukan oleh BP2TKIS Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau tapi karena adanya laporan dari media masa atau keluarga TKI. Hal ini bertentangan dengan Pasal 55 dan 56 Peraturan Menteri No.18 tahun 2007.

Seperti diuraikan sebelumnya bahwa BP2TKIS Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau tidak melakukan pemantauan aktif melainkan pemantauan pasif yakni dengan hanya menerima laporan dari PJTKI. Dari data yang dikemukakan pada Bab sebelumnya, tidak semua PJTKI yang ada di Provinsi Riau membuat dan melaporkan kegiatannya secara rutin. Ini jelas merupakan perbuatan melawan hukum dan sepatasnya mendapatkan sanksi seperti sanksi administrasi. Hasil wawancara mengungkapkan bahwa sanksi administrasi yang pernah dijatuhkan oleh Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau terhadap PJTKI yang tidak taat hukum adalah baru berbentuk teguran.

Berdasarkan apa yang diuraikan di atas, kita dapat mengetahui bahwa Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau tidak optimal dalam melakukan pemantauan karena pemantauan dilakukan secara pasif dan bukan aktif. Alasannya adalah karena kurangnya biaya atau tidak adanya anggaran yang tersedia untuk melakukan pemantauan sendiri (*self monitoring*). Sebenarnya, ini tidak perlu terjadi karena masalah ini sudah terjadi pada waktu yang cukup lama. Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dapat mengusulkan anggaran monitoring sesuai dengan kebutuhan sehingga dapat

melakukan pemantauan sendiri (*self monitoring*). Pemantauan sendiri (*self monitoring*) ini sangat efektif dalam memperoleh informasi tentang pelanggaran oleh PJTKI. Misalnya saja banyak PJTKI disekap di tempat penampungan sebelum keberangkatan. Penyekapan ini bertujuan agar masyarakat tidak mengetahui apa yang terjadi di tempat penampungan. Kenyataannya TKI yang disekap di tempat penampungan dimaksud kebanyakan adalah calon TKI ilegal. Dengan tidak adanya pemantauan sendiri (*self monitoring*) oleh Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau maka PJTKI nakal itu tidak pernah dijatuhkan sanksi dan ini menyumbang terhadap tingginya tingkat pengiriman TKI ilegal ke negara lain seperti Malaysia.

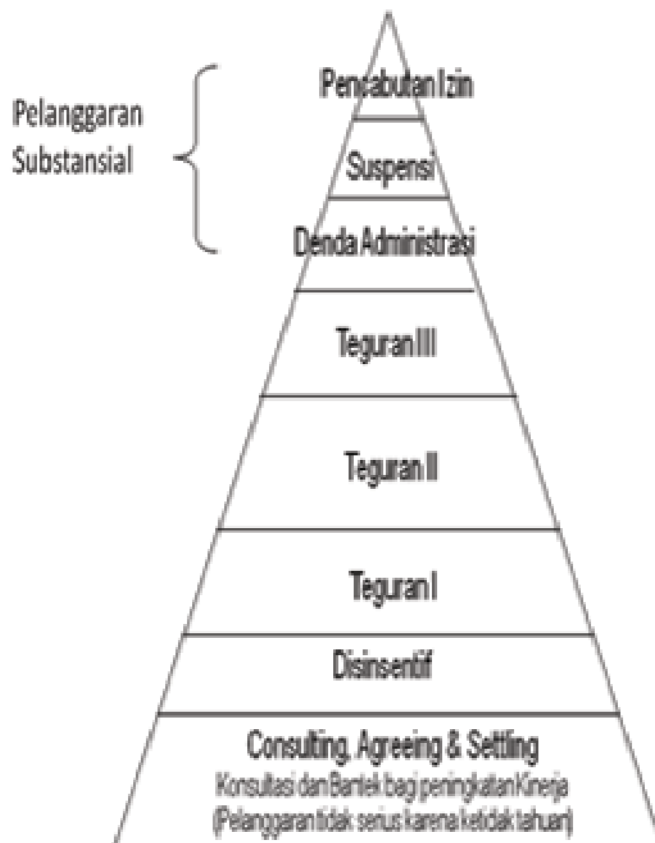
Berdasarkan apa yang diuraikan di atas, maka perlindungan TKI di luar negeri akan dapat dilaksanakan dengan baik bila pada masa pra pemberangkatan Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dapat memastikan kepatuhan hukum PJTKI.

Ketidakefektifan Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dalam penjatuhan sanksi administrasi terhadap PJTKI yang tidak taat hukum juga terlihat dengan jelas karena sanksi administrasi yang dijatuhkan baru berupa teguran. Sebenarnya masih banyak macam sanksi administrasi lain yang dapat dijatuhkan kepada PJTKI yang tidak taat hukum. Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dapat menjatuhkan sanksi administrasi berupa teguran I, II, III, denda administrasi, suspensi kegiatan dan yang paling berat dapat dilakukan pencabutan izin baik sementara maupun permanen seperti yang terlihat dalam Diagram di bawah ini.

Berdasarkan Pasal 100 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, sanksi administrasi yang dapat dijatuhkan kepada PJTKI tidak berbeda jauh dengan Piramida Sanksi Administrasi di atas. Pasal 100 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, sanksi administratif dapat berupa :

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan usaha penempatan TKI;
- c. peringatan tertulis;
- d. penghentian sementara sebagian atau seluruh kegiatan

- usaha penempatan TKI;
- e. pencabutan izin;
 - f. pembatalan keberangkatan calon TKI; dan / atau
 - g. pemulangan TKI dari luar negeri dengan biaya sendiri.



3. Perlindungan oleh Pemerintah Negara Asing

Negara penerima TKI merupakan pihak yang krusial dalam memberikan perlindungan terhadap TKI di luar negeri. Pemerintah negara penerima TKI harus menerapkan norma hukum internasional tentang perlakuan yang sama antara tenaga kerja dalam negeri dan asing sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Konvensi ILO 98 (*Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949*), yang menyatakan bahwa [w]“orkers’ and

employers' organisations shall enjoy adequate protection against any acts of interference by each other or each other's agents or members in their establishment, functioning or administration."

Ketentuan norma hukum internasional itu harus diharmoniskan dengan hukum negara penerima TKI. Negara penerima harus membuat undang-undang yang memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja asing termasuk TKI. Undang-undang seperti itu harus mengakomodir perlakuan yang sama tentang gaji antara tenaga kerja dalam negeri dan tenaga kerja asing termasuk TKI serta mengatur tentang larangan mempekerjakan tenaga kerja asing termasuk TKI tanpa perjanjian kerja. Hal lain yang harus diatur adalah bahwa perusahaan atau orang perorangan yang mempekerjakan tenaga kerja asing termasuk TKI tidak boleh menempatkan tenaga kerja asing termasuk TKI untuk bekerja di tempat-tempat yang tidak sesuai dengan perjanjian kerja.

Telah lama kita ketahui bahwa di Malaysia sendiri, banyak terungkap kasus bahwa banyak TKI bekerja secara *illegal* dipekerjakan oleh perusahaan-perusahaan perkebunan Malaysia. Bila ini diketahui oleh penegak hukum (*law enforcer*) Malaysia para TKI yang *illegal* dimaksud ditangkap, dipenjarakan dan bahkan dideportasikan ke Indonesia. Tindakan demikian memang benar secara hukum karena TKI dimaksud telah melanggar hukum. Tapi jarang sekali kita mendengar bahwa perusahaan perkebunan Malaysia yang terlibat mempekerjakan TKI tanpa izin diproses dan dihukum oleh pengadilan Malaysia. Bahkan kita juga hampir tidak mendengar bahwa perusahaan mitra PJTKI di Malaysia dijatuhkan sanksi akibat menempatkan buruh secara *illegal*. Hal ini tentu tidak adil karena perusahaan perkebunan dan mitra PJTKI dimaksud juga harus dihukum lebih berat karena mereka secara ekonomi meraup lebih banyak keuntungan. Bila Pemerintah membiarkan pelanggaran oleh perusahaan perkebunan dan mitra PJTKI dimaksud seperti ini terus terjadi maka ini tidak memberikan efek penjera (*deterant effect*) kepada mereka dan akibatnya pelanggaran-demi pelanggaran akan terus terjadi.

Berdasarkan teori atau ajaran kebenaran bahwa tindakan penegak hukum (*law enforcer*) Malaysia sangatlah tidak dibenarkan secara hukum. Berdasarkan ajaran kebenaran hukum itu, hukum harus diterapkan. Ajaran Bentham ini menganggap bahwa pelanggar hukum adalah anarkis yang harus dihukum sebelum perbuatan jahatnya menyebar ke masyarakat luas. Menurut Erwin Griswold, "*It is the essence of law that it is equally applied to all, that it binds all alike, irrespective of personal motive*". Artinya, orang harus menerima fakta bahwa dalam suatu masyarakat yang teratur orang tidak bisa melihat pelanggar hukum tidak dihukum atas pertimbangan atau motif apapun.

Kemudian bila dipandang dari sisi teori *fundamental moral theory*, tindakan penegak hukum (*law enforcer*) Malaysia juga tidak dapat dibenarkan secara hukum karena menurut *fundamental legal theory*, adalah tidak adil membiarkan pelanggar hukum tidak dihukum; masyarakat tidak akan berfungsi bila pelanggar hukum tidak dihukum; dan pemerintah tidak berfungsi bila pelanggar hukum tidak dihukum.

Berdasarkan baik teori atau ajaran kebenaran dan *fundamental moral theory*, pemerintah Malaysia tidak punya pilihan lain selain dari memberikan perlindungan hukum bagi tenaga kerja asing terutama TKI karena diantara negara-negara lain di Asia Tenggara, Malaysia merupakan negara yang terbanyak mempekerjakan TKI. Sebagai rasa solidaritas ASEAN dan berdasarkan ASEAN's Spirit,¹⁰ Pemerintah Malaysia sudah seyogianya memberikan perlindungan khusus kepada TKI agar tidak diperlakukan secara tidak manusiawi dan semena-mena (*arbitrary*) oleh pengusaha perkebunan yang nakal yang hanya mengejar keuntungan semata (*profit-oriented*).

4. Perlindungan oleh PJTKI

Disamping kendala upah, TKI terutama PLRT di luar negeri juga sering mengalami tindakan pengekangan dan penyiksaan.¹¹

¹⁰ Sukanda Husin, "Asean Environmental Law and Institutions Controlling Transboundary Atmospheric Pollution", *Jurnal Hukum Internasional Universitas Padjadjaran*.

¹¹ Untuk mengetahui lebih banyak tindakan-tindakan kejahatan yang dialami oleh TKI di luar negeri dapat dibaca dalam: Andri Satria Permana, *Peranan Perwakilan Republik*

Tindakan pengekapan dan penyiksaan dialami karena mereka tidak mengerjakan pekerjaan sesuai dengan yang diperintahkan. Hal ini terjadi karena TKI tidak bisa berkomunikasi (tidak bisa berbahasa Inggris) dengan baik. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 39 Tahun 2004, PJTKI yang memberangkatkan TKI harus memberikan pelatihan yang memadai termasuk bahasa kepada calon TKI, sebagaimana diatur dalam Pasal 42 ayat 1 dan 2 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004.

Pasal 42

1. Calon TKI berhak mendapat pendidikan dan pelatihan kerja sesuai dengan pekerjaan yang akan dilakukan.
2. Pendidikan dan pelatihan kerja bagi calon TKI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimaksudkan untuk :
 - a. membekali, menempatkan dan mengembangkan kompetensi kerja calon TKI;
 - b. memberi pengetahuan dan pemahaman tentang situasi, kondisi, adat istiadat, budaya agama, dan risiko bekerja di luar negeri;
 - c. membekali kemampuan berkomunikasi dalam bahasa negara tujuan; dan
 - d. memberi pengetahuan dan pemahaman tentang hak dan kewajiban calon TKI/TKI

Penerapan ketentuan Pasal 42 ini juga mempunyai kendala. Kendalanya terletak pada penjatuhan sanksi administratif terhadap PJTKI yang tidak memberikan pelatihan bahasa kepada TKI. Bila PJTKI tidak memberikan pelatihan bahasa, maka tak ada sanksi administrasi yang dapat dikenakan terhadap PJTKI karena sanksi administrasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 100 tidak termasuk untuk pelanggaran Pasal 42.

Permasalahan lain dari penempatan TKI di luar negeri adalah pelecehan seksual dan bahkan pemerkosaan. Walaupun

Indonesia Dalam Memberikan Perlindungan Bagi Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Dalam Perspektif Hukum Internasional (Studi Kasus Pada Perwakilan Republik Indonesia di Singapura, Malaysia dan Saudi Arabia, Skripsi, (Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2006), hlm. 65-66.

Pasal 30 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 telah memberikan perlindungan, namun jaminan ini tidak secara serta merta dapat dilaksanakan. Pemerintah melalui Perwakilan Indonesia harus melakukan pemantuan secara efektif dalam rangka mencegah terjadinya pelanggaran, sebagaimana diharuskan oleh Pasal 92 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004. Bila dalam kejadian ini, PJTKI terlibat atau membenarkan pelanggaran Pasal 30, maka Pemerintah dapat menjatuhkan sanksi administrasi pada PJTKI. Namun sayangnya, Pasal 100 ini tidak dioptimalkan pemanfaatannya oleh Pemerintah. Dalam setiap kejadian seperti ini hampir tidak pernah terdengar bahwa Pemerintah menjatuhkan sanksi administrasi.

Penelitian Nora Asimah tentang pelaksanaan pengiriman TKI ke Malaysia oleh PT. Bina Kridatama Lestari di Pekanbaru. Sekalipun PT. Bina Kridatama Lestari telah memenuhi syarat-syarat administratif, seperti berbentuk badan hukum, memiliki SIPPTKI No.661/M/1990 dan mempunyai mitra di Malaysia, yakni Wirajaya Utama Agency, Penelitian ini juga mengungkapkan bahwa perlindungan yang diberikan kepada TKI baik pada masa pra penempatan, penempatan dan pasca penempatan belum konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ini dapat dibuktikan dengan beberapa fakta-fakta di bawah ini:

- a. PT. Bina Kridatama Lestari tidak memiliki kantor perwakilan sebagaimana diharuskan oleh Pasal 20 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004;
- b. Dari 203 orang TKI yang dikirim PT. Bina Kridatama Lestari pada tahun 2005 – 2007, 65% menyatakan bahwa mereka tidak mendapatkan gaji atau upah sebagaimana yang diterima oleh warga negara Malaysia untuk pekerjaan yang sama. Rata-rata gaji yang diterima TKI adalah RM 320 atau Rp.800.000,- per bulan jumlah ini masih di bawah gaji warga Negara Malaysia yang bergabung di serikat pekerja minimal RM 1000 (Rp.2,25 Juta) Per bulan;
- c. PT. Bina Kridatama Lestari belum secara konsisten melaksanakan program asuransi bagi TKI yang dikirimnya sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang

No. 39 Tahun 2004 dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 104.A/Men/2002. Asuransi TKI adalah suatu bentuk perlindungan dalam bentuk santunan uang sebagai akibat resiko yang dialami TKI, sebelum, selama dan sesudah bekerja diluar negeri. Buktinya, 65% responden penelitian menyatakan bahwa mereka tidak diikuti dalam program asuransi. Berdasarkan pengamatan terbukti bahwa Hestiana salah seorang TKI yang dikirim PT. Bina Kridatama Lestari tidak menerima santunan (Asuransi) dalam bentuk apa pun pada saat dia mengalami pemutusan hubungan kerja secara sepihak oleh majikan atau perusahaan. Dalam kejadian ini, Hestiana tidak menerima hak-haknya berupa sisa gaji yang tidak dibayarkan oleh majikan atau perusahaan; dan

- d. PT. Bina Kridatama Lestari juga tidak melaksanakan tanggungjawabnya pada saat kepulangan TKI. Penelitian ini membuktikan bahwa 60% responden menyatakan bahwa mereka tidak diberikan fasilitas biaya, penampungan dan kesehatan.

B. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Dalam rangka mengatasi permasalahan penempatan TKI di luar negeri, Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004. Sekalipun Pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 1999, persoalan perlindungan tenaga kerja belum secara serta merta dapat diperbaiki. Pelaksanaan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 memiliki beberapa kendala. Kendala pertama adalah masalah yurisdiksi dan kedaulatan Negara RI terutama bila pelanggaran tentang upah dilakukan oleh pengusaha Negara dimana TKI ditempatkan. Kendala kedua terletak pada penjatuhan sanksi administratif terhadap PJTKI yang menempatkan TKI pada perusahaan yang membayar upah TKI di bawah standar gaji tenaga kerja setempat karena sanksi administrasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 100 tidak

termasuk untuk pelanggaran Pasal 8 (e) tentang upah yang layak bagi TKI. Terakhir tapi tidak kalah pentingnya adalah kurangnya upaya Pemerintah RI melakukan *legal action* dalam terjadinya perbuatan melawan hukum oleh majikan TKI dan Pemerintah Malaysia. Perlindungan pada masa purna penempatan terkait erat dengan pengurusan pemulangan TKI. Pasal 73 ayat (3), menyatakan bahwa dalam hal terjadi perang, bencana alam, wabah penyakit, dan deportasi, perwakilan RI, BNP2TKI, Pemerintah dan Pemerintah daerah bekerja sama mengurus kepulangan TKI. Tapi di lapangan, sering terjadi tolak menolak antara instansi yang satu dengan instansi yang lainnya.

- b. Pada masa pra penempatan fungsi Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau tidak maksimal dan dapat dikatakan tidak menopang perlindungan TKI di luar negeri. Hal ini dinyatakan demikian karena Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau tidak melakukan pengawasan sendiri (*self monitoring*) tentang apakah PJTKI yang ada telah memenuhi hak-hak calon TKI sebelum pemberangkatan. Pengawasan hanya bersandarkan kepada laporan dari PJTKI semata, yang dalam banyak hal diragukan kejujuran dan kebenaran laporannya. Pasal 92 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 mengatur bahwa dalam rangka pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri, pemerintah provinsi atau kabupaten/kota wajib melakukan pengawasan (*monitoring*) terhadap kegiatan penempatan TKI di luar negeri. Dalam realisasinya, Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau tidak melakukan pengawasan secara aktif (*self monitoring*) melainkan hanya melakukan pengawasan secara pasif, yakni hanya menerima laporan dari PJTKI yang seharusnya dimonitor. Tugas Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau dalam mengatur kepulangan TKI secara normal berdasarkan Pasal 55 dan 56 Peraturan Menteri

No.18 tahun 2007 pihak Disnakertrans berkoordinasi dengan PJTKI dan instansi terkait lainnya seperti (BNP2TKI, Kepolisian, Departemen Sosial, Kantor Imigrasi, Dinas Perhubungan). Tetapi kenyataannya belum pernah Dinas Tenaga Kerja Provinsi Riau ikut serta dalam pelayanan kepulangan TKI ke daerah asal hal ini disebabkan karena TKI tidak ada yang melaporkan kepulangannya kepada PJTKI. Biasanya setelah TKI ditempatkan di Malaysia PJTKI tidak melakukan pengawasan secara aktif terhadap keberadaan TKI di tempat kerja, sehingga setelah habis masa kontraknya TKI tersebut membuat kontrak baru dengan majikan yang baru tanpa berkoordinasi dengan PJTKI, atau ada juga TKI yang pulang sendiri tanpa melapor.

- c. Negara penerima TKI merupakan pihak yang krusial dalam memberikan perlindungan terhadap TKI di luar negeri. Pemerintah negara penerima TKI harus menerapkan norma hukum internasional tentang perlakuan yang sama antara tenaga kerja dalam negeri dan asing sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Konvensi ILO 98. Kenyataannya, misalnya di Malaysia, banyak terungkap kasus bahwa banyak TKI bekerja secara *illegal* dipekerjakan oleh perusahaan-perusahaan perkebunan Malaysia. Bila ini diketahui oleh penegak hukum (*law enforcer*) Malaysia para TKI yang *illegal* dimaksud ditangkap, dipenjarakan dan bahkan dideportasikan ke Indonesia. Tapi perusahaan perkebunan Malaysia yang terlibat mempekerjakan TKI tanpa izin tidak dijatuhkan sanksi akibat menempatkan buruh secara *illegal*.
- d. PJTKI di Provinsi Riau belum memberikan perlindungan pada TKI yang diberangkatkan ke luar negeri. Umum PJTKI tidak memberikan kursus-kursus yang diperlukan sebelum keberangkatan. PJTKI juga tidak mengikutkan PJTKI dalam program asuransi sebagaimana diwajibkan oleh Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. 104.A/Men/2002.

2. Saran

- a Dalam melindungi TKI di luar negeri dianjurkan agar Pemerintah RI mensegerakan pembuatan perjanjian kerjasama dengan pemerintah negara penerima TKI dan lebih aktif melakukan *legal action* TKI korban dari perbuatan melawan hukum oleh majikan TKI. Untuk lebih mengefektifkan Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 dalam memberikan perlindungan, Pemerintah harus merevisi Pasal 100 untuk memasukan pelanggaran Pasal 8 (e). Terakhir, Pemerintah harus membuat peraturan Menteri Tenaga Kerja tentang mekanisme kepulangan TKI yang dideportasi.
- b Dalam memberikan perlindungan optimal terhadap TKI, Dinas Tenaga Kerja Pemerintah Provinsi Riau sebaiknya melakukan pengawasan sendiri (*self monitoring*) disamping laporan yang diserahkan PJTKI.
- c Negara penerima TKI sebaiknya dilobby agar mau membuat undang-undang yang memberikan perlindungan dan perlakuan yang sama terhadap TKI seperti perkakuan terhadap tenaga kerjanya sendiri serta punya kemauan untuk menghukum badan hukum yang melakukan pelanggaran.
- d Dalam memberikan perlindungan optimal terhadap TKI, PJTKI hendaknya melaksanakan pelatihan tertentu kepada TKI dan mengikutkan TKI dalam program asuransi.

Daftar Pustaka

- MoU PLRT Indonesia-Malaysia Melindungi Hak Buruh dan Hak Sipil TKI”, *Majalah Nakertrans*, Juni 2006.
- B. Sen, B, 1979. *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, The Hague : Martinus Nijhoff Publishers.
- Brownlie, Ian, 2003. *Principles of Public International Law*, Sixth Edition, London : Oxford University Press.
- Gerhard Von Glahn, Gerhard Vonn,1976. *Law Among Nations: An Introduction to Public International Law*, Third Edition, United States of America : Macmillan Publishing Co.
- Harris, DJ, 1998. *Cases and Materials on International Law*, Fifth Edition, London : Sweet & Maxwell.
- Oppenheim, L, 1955. *International Law: A Treatise*, Eighth Edition, Great Britain : Longmans.
- M. Kindred, M, et. al., 1987. *International Law: Chiefly an Interpreted and Applied in Canada*, Fourth Edition, Canada : Emond Montgomery Publications Limited.
- Permana, Andri Satria, 2006. *Peranan Perwakilan Republik Indonesia Dalam Memberikan Perlindungan Bagi Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Dalam Perspektif Hukum Internasional (Studi Kasus Pada Perwakilan Republik Indonesia di Singapura, Malaysia dan Saudi Arabia)*, Padang : Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- Darwis, Sjah Djohan, “Peluang Tenaga Kerja di Luar Negeri (Labupaten Tulung Agung – Provinsi Jawa Timur)”, *Buletin Puslitbang TK* No. 2/XVII/2004.
- Husin, Sukanda, 2003. “Asean Environmental Law and Institutions Controlling Transboundary Atmospheric Pollution, 2:1 *Jurnal Hukum Internasional Universitas Padjadjaran* 34.

TINJAUAN YURIDIS PELIBATAN ANAK-ANAK DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU

Rika Lestari

Abstract

Children have rights to live happy forever. The state must guarantee that right without limitation by constitution. They are also free from policy activity specially in election. In practically, children are often participated in election activity specially campaign activity. UU No. 10 Tahun 2008 regulated that participating children in everything election activity is forbidden and that is a criminal act.

Kata Kunci : anak-anak, pemilu, kampanye

A. Pendahuluan

Berdasarkan Pembukaan dan Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai oleh suatu Negara.

Dilihat dari aspek hukum, kedaulatan pada hakekatnya merupakan kekuasaan yang harus dimiliki oleh Negara. Kekuasaan tersebut meliputi: pertama, kekuasaan yang tertinggi untuk menentukan serta melaksanakan hukum terhadap semua orang dan golongan yang terdapat dalam lingkungan kekuasaannya atau kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*); kedua, kekuasaan tertinggi yang tidak diturunkan dari kekuasaan lain yang dimiliki oleh pihak lain (intervensi Negara lain) atau

kedaulatan keluar (*external sovereignty*).¹

Untuk mewujudkan kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat salah satunya tercermin dari dilaksanakannya Pemilu dalam waktu tertentu. Pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.²

Pelaksanaan pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan diselenggarakan pada setiap lima tahun sekali, serta dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan.

Menurut M. Rusli Karim, Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat) yang berfungsi sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi.

Perwujudan demokrasi sendiri diindikasikan antara lain oleh tegaknya prinsip-prinsip kebebasan, keterwakilan, akuntabilitas, dan keadilan sebagai satu paket. Pemilu adalah sarana untuk menegakkan keempat prinsip ini sebagai satu paket. Pemilu yang demokratis, dengan demikian, pada akhirnya diindikasikan oleh seberapa jauh aturan, proses, dan hasil Pemilu itu bisa melayani keharusan tegaknya satu paket kebebasan, keterwakilan, akuntabilitas, dan keadilan.

Dalam kerangka itu, ada tiga aspek yang mesti menjadi pusat perhatian dalam penilaian atau pemantauan atas Pemilu: (a) hukum atau aturan Pemilu (*electoral law*), (b) proses Pemilu (*electoral process*), dan (c) hasil-hasil Pemilu (*electoral results*). Pemilu yang telah dilaksanakan di Indonesia memberikan pembelajaran penting mengenai seberapa jauh prinsip-prinsip yang berkaitan dengan Pemilu dan demokrasi tersebut sudah

¹ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 248.

² *Ibid.*

berhasil diwujudkan.³

Pemilu di Indonesia diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, telah ditetapkan sepuluh tahapan Pemilu, yaitu: pertama, Pemutakhiran data pemilih; kedua, Pendaftaran peserta Pemilu; ketiga, Penetapan peserta Pemilu; keempat, Penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan; kelima, Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; keenam, Masa kampanye; ketujuh, Masa tenang; kedelapan, Pemungutan suara dan penghitungan suara; kesembilan, Penetapan hasil Pemilu; dan kesepuluh, Pengucapan sumpah/janji anggota DPRD Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi, DPR, dan DPD.

Dalam masa kampanye seluruh Partai Politik peserta pemilu dilarang untuk melibatkan anak-anak dalam kegiatan kampanye. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 84 ayat 2 huruf (j) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 yang berbunyi: "Pelaksana kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan Warga Negara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih". Maka apabila ada Partai Politik peserta Pemilu yang melakukan pelibatan anak-anak dalam kegiatan kampanye, hal tersebut termasuk ke dalam tindak pidana pemilu. Pelibatan anak-anak dalam kegiatan pemilu di samping melanggar Undang-undang Tentang Pemilihan Umum juga melanggar Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Dalam Pasal 15 ayat 1 huruf (a) disebutkan bahwa setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik.

Akan tetapi pada kenyataannya berdasarkan data dari Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia,

³ Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, *Pelaksanaan Pemilu 2009: Ketaatan Terhadap Peraturan dan Perundang-undangan*, www.setneg.go.id, 4 April 2009, diakses tanggal 2 Mei 2009.

berdasarkan pantauan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) hingga 29 Maret 2009 tercatat sedikitnya 129 kasus pelibatan anak dalam kampanye Pemilu 2009 di 27 provinsi, sedangkan di enam provinsi, yaitu Kepulauan Riau, Lampung, Banten, Kalimantan Timur, Gorontalo dan Papua, tidak ada laporan pelanggaran.⁴

Berdasarkan konteks itulah dalam tulisan ini berupaya membahas beberapa hal tentang bagaimana perlindungan hukum atas pelibatan anak-anak dalam kampanye pemilu di Indonesia di lihat dari Undang-undang Pemilu dan Undang-Undang tentang Perlindungan Anak.

B. Pembahasan

1. Tinjauan Mengenai Pemilu di Indonesia

Secara teoritis pemilu dianggap sebagai tahap paling awal dari berbagai rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis. Pemilu merupakan “motor penggerak” mekanisme sistem politik demokrasi. Dalam konteks Negara Indonesia, dengan pemilu itulah pengisian badan-badan atau organ-organ Negara di mulai. Entah itu organ negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat (MPR dan DPR) ataupun organ Negara yang melaksanakan pemerintahan (presiden dan kabinetnya). Berkaitan dengan hal ini Reinholf Zippelius menegaskan bahwa Pemilihan Umum harus secara efektif menentukan siapa-siapa yang memimpin Negara dan arah kebijaksanaan apa yang mereka ambil, serta bahwa dalam demokrasi pendapat umum memainkan peranan yang penting.⁵

Pada hakekatnya pemilu, di Negara manapun mempunyai esensi yang sama. Pemilu, berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin Negara. Pemimpin yang dipilih itu akan menjalankan kehendak rakyat untuk memilihnya.

⁴ Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, 129 Kasus Pelibatan Anak dalam Kampanye, www.depkominfo.o.id, diakses 31 Maret 2009.

⁵ Reinholf Zippelius, dalam Franz Magnis Soeseno dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Azasi Manusia (memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, (Yogyakarta, Universitas Atma Jaya: 2003), hlm. 198.

Menurut Parulian Donald⁶, ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang absah (*otoritas*) dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representativeness*).

Tujuan kedua manfaat tersebut merupakan tujuan langsung yang berada dalam skala waktu relative pendek. Hal ini mengisyaratkan bahwa manfaatnya dirasakan segera setelah proses pemilu berlangsung. Adapun tujuan tidak langsung dihasilkan dari keseluruhan aktivitas dari semua pihak yang terlibat dalam proses pemilu, baik konsisten, maupun para pelaksana dan pengawas dalam kurun waktu relative lama, yaitu pembudayaan politik dan pelembagaan politik⁷. Dalam arti lebih sederhana tujuan langsung berkaitan dengan hasil pemilu, sedangkan tujuan tidak langsung berkenaan dengan proses pencapaian hasil tersebut.⁸

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilu, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok. Pertama, *single member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut sistem Distrik) yang merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Untuk keperluan ini Negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam dewan perwakilan rakyat ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara yang terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang ditujukan kepada calon-calon yang lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperlitungkan lagi, bagaimana kecilpun selisih kekalahannya.

Kedua *multi member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan proporsional representation atau sistem berimbang), gagasan pokoknya adalah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau

⁶ Parulian Donald, *Menggugat Pemilu*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan) hlm.8.

⁷ *Ibid*

⁸ Titik truwulan tutik... *Op.Cit.* hlm. 250.

partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya. Untuk keperluan itu ditentukan sesuatu perimbangan.⁹

Dalam perkembangan lebih lanjut, kedua sistem pemilu ini membuka peluang adanya kombinasi antara keduanya. Sistem pemilihan yang mengkombinasikan antara sistem distrik dan proporsional disebut dengan *system proporsional dengan daftar calon terbuka*.

a. Sistem Pemilu di Indonesia

Ketika pemerintahan Orde Baru akan menyelenggarakan Pemilu pertama kali, terjadi perdebatan panjang untuk menentukan sistem manakah yang hendak diterapkan: Distrik ataukah Proporsional? Perdebatan ini sengit dan berlarut-larut sehingga pemilu yang direncanakan digelar pada tanggal 3 Juli 1968 terpaksa ditunda sampai tanggal 5 Juli 1971.

Pihak pemerintah menghendaki agar pemilu dilaksanakan dengan sistem distrik. Alasannya, dengan sistem distrik rakyat akan memilih wakil-wakil mereka di daerah masing-masing dan juga rakyat akan memilih orang yang betul-betul sudah dikenal. Konsekuensinya calon legislatif harus berasal dan berdomisili di daerah pemilihan. Usulan ini ditolak oleh partai-partai besar seperti PNI dan PNU. PNI beralasan sistem distrik lebih menonjolkan individu dan mengurangi peranan partai. Sedangkan PNU beralasan masyarakat Indonesia belum siap dengan pola stelsel perorangan. Partai-partai lebih cenderung dengan sistem proporsional yang menciptakan kombinasi antara daerah pemilihan dengan kelangsungan partai. Setelah berlangsung perdebatan yang alot dan panjang akhirnya disepakati sistem pemilu pertama masa Orde Baru adalah sistem proporsional dengan stelsel daftar. Sementara masalah domisili dihapuskan dengan mempertimbangkan jumlah penduduk Jawa dan Luar Jawa. Sedangkan daerah pemilihannya adalah Propinsi, bukan Daerah Tingkat II seperti dalam usulan Distrik.

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004) hlm. 177-178.

Pada pemilu 1999 pasca lengsernya Presiden Soeharto, sistem yang digunakan tetap sistem proporsional tetapi dengan daftar tertutup. Pemilih langsung mencoblos tanda gambar partai. Daftar calon wakil rakyat ada di tangan partai. Masyarakat lebih memilih partai ketimbang wakil mereka.

Dalam sistem pemilu tahun 2004, kendati menggunakan sistem proporsional, tetapi dengan daftar terbuka. Dalam sistem ini, selain mencatumkan tanda gambar partai, juga ditermuat daftar calon legislatif. Dengan demikian, pemilih dapat memilih partai dan calon yang diinginkan.

Untuk pemilu tahun 2009, sistem pemilu yang digunakan mengikuti sistem pemilu 2004. Hanya saja calon legislatif dapat langsung memperoleh kursi di parlemen jika memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari bilangan pembagi pemilih (BPP). Jika tidak ada yang mendapatkan 30% dari BPP maka suara dialokasikan kepada nomor urut atas sampai mendapatkan BPP. Sehingga nomor urut yang paling ataslah yang mendapat keuntungan dari sistem ini. Sedangkan nomor urut bawah, walaupun perolehan suaranya lebih banyak dari nomor urut atas terpaksa tidak mendapatkan kursi.

Berbeda dengan pemilu 2004, pada pemilu 2009 diberlakukan ketentuan *Parliament Threshold* (PT), yaitu hitungan ambang batas dimana partai dapat memiliki jatah kursi di DPR. Pada pemilu 2009 nanti, partai yang memperoleh *Parliament Threshold* sebesar 2,5% dari total suara sah saja yang mendapatkan kursi DPR. Sedangkan yang tidak mencapai 2,5% dari *Parliament Threshold* tidak memperoleh kursi dari daerah pemilihan manapun¹⁰.

Hal itu diatur dalam Pasal 202 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD disebutkan: (1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara

¹⁰ Hamim Emha Gipo, Mencermati partisipasi pemilih Pada Pemilu 2009, <http://erhapekabe.blogspot.com/2008>, diakses tanggal 30 April 2009.

nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR. (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Kemudian lebih lanjut Pasal 203 dijelaskan pula (1) Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1), tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di masing-masing daerah pemilihan. (2) Suara untuk penghitungan perolehan kursi DPR di suatu daerah pemilihan ialah jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dikurangi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1). Ayat (3) Dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh partai politik peserta pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka BPP DPR dengan cara membagi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan.

Dari Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tersebut dipahami bahwa penentuan kursi di DPR didasarkan kepada perolehan suara partai yang mencapai 2,5% dari suara sah secara nasional Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Partai yang tidak mencapai 2,5% *Parliament Threshold* (ambang batas perolehan suara) tidak diikutsertakan dalam penentuan kursi, sehingga suaranya akan menjadi hangus.

b. Tahap-Tahap Penyelenggaraan Pemilu

Tahapan penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, sebagaimana dirancang oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), pada prinsipnya melalui 14 (empat Belas) tahapan teknis. Secara singkat adalah sebagai berikut¹¹:

1. Tahap penataan Struktur Organisasi KPU meliputi

¹¹ Anas Urbaningrum, dalam Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2003), hlm. 222.

- pembentukan Sekretariat Umum KPU, pembentukan KPU Propinsi dan KPU kabupaten atau Kota beserta Sekretariatnya masing-masing;
2. Tahap penjabaran secara teknis Undang-Undang yang mengatur proses penyelenggaraan Pemilu dan penyebarluasan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu;
 3. Tahap pembentukan organisasi yang bertugas untuk menegakkan peraturan Pemilu;
 4. Tahap pendaftaran dan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu;
 5. Tahap penyelenggaraan pendidikan pemilih (*voters education*);
 6. Tahap rekrutmen dan pelatihan petugas pencatat penduduk dan pendaftaran pemilih;
 7. Tahap pencatatan penduduk dan pendaftaran pemilih;
 8. Tahap penetapan jumlah anggota DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten Kota;
 9. Jika pemilu mempergunakan sistem distrik, maka harus ada pentahapan pemetaan distrik;
 10. Tahap seleksi dan pelatihan petugas PPK, PPS dan KPPS;
 11. Tahap pembentukan PPK, PPS dan KPPS oleh KPU Kabupaten/Kota;
 12. Tahap pengadaan dan distribusi logistik Pemilu;
 13. Tahap seleksi dan penetapan calon anggota-anggota badan legislatif;
 14. Tahap kampanye pemilu.

Keempat belas tahapan proses Pemilu tersebut di atas tentunya memakan waktu yang relatif panjang. Pengalaman menunjukkan bahwa untuk menyelesaikan seluruh tahapan proses tersebut dibutuhkan waktu lebih kurang satu tahun, sehingga praktis setiap tahapan proses tersebut memerlukan waktu satu bulan.

2. Perlindungan Hukum Pelibatan Anak dalam Kampanye

Tahap kampanye pemilu merupakan proses untuk memperoleh dukungan pada saat pemilu. Kampanye Pemilu dilakukan dengan prinsip bertanggung jawab dan merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat. Dalam melaksanakan kampanye pemilu, berdasarkan Pasal 84 Undang-undang No. 10 Tahun 2008 terdapat hal-hal yang dilarang dalam kegiatan kampanye. Khusus pada ayat 2 huruf (j) disebutkan bahwa Pelaksana kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikutsertakan: Warga Negara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih. Akan tetapi dalam kenyataannya pelibatan anak dalam kegiatan pemilu masih sering dilakukan. Padahal anak tergolong kepada Warga Negara Indonesia yang belum memiliki hak memilih karena dianggap belum dewasa atau belum cakap melakukan tindakan hukum.

Hingga abad terakhir, sebagian besar sistem hukum, anak dianggap tidak lebih dari harta kekayaan seorang ayah, dimana ia berhak melakukan apa saja yang dikehendaki terhadap anaknya tanpa campur tangan.

Konsep hukum ini mulai berubah pada awal tahun 1800-an. Konsep ini digantikan dengan tanggung jawab hukum dan politik untuk menjamin perlindungan anak dalam pengasuhan dan perlindungan dari eksploitasi, kekerasan dan penelantaran. Tanggung jawab ini terus berlanjut hingga kini. Konsep ini memandang anak sebagai makhluk yang selalu tergantung dalam hal perlindungan. Konsep tersebut sekarang dipertegas dengan adanya pengukuhan bahwa anak-anak juga merupakan manusia, yang memiliki hak dan tanggung jawab sendiri¹².

Perlindungan terhadap hak anak ini kemudian dilindungi dalam Konvensi Hak Anak (CROC), namun konvensi ini bukanlah satu-satunya perjanjian yang menangani hak anak. Konvensi Hak Anak disetujui pada tahun 1989 dan sekarang telah diratifikasi oleh 191 negara. Indonesia meratifikasi konvensi ini pada tanggal 5 September 1990.

¹² Anonim, *Anak menurut Hukum Internasional*, makalah dalam Lokakarya HAM: Hak Anak, Pekanbaru, 19-23 Januari 2004.

Sebagai akibat dari konsepsi hukum anak, konvensi ini memiliki tiga prinsip dasar yang harus dijaga keseimbangannya, yaitu: pertama, prinsip Kepentingan Terbaik. Dalam prinsip ini anak memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan dari eksploitasi, penyiksaan, dan penelantaran, serta memiliki hak untuk mempengaruhi keputusan-keputusan berdasarkan kepentingan terbaik mereka sebagai pertimbangan utama.

Kedua, Prinsip Partisipasi. Dimana anak berhak untuk didengarkan pendapatnya dan pendapat-pendapat tersebut dipertimbangkan dalam semua keputusan yang mempengaruhi mereka, pendapat-pendapat anak tersebut diberi bobot sesuai dengan usia dan kematangan anak. Termasuk dalam prosedur peradilan dan administratif.

Ketiga, Prinsip Bimbingan Orang Tua, yaitu anak berhak untuk mendapatkan bimbingan dari orang tua atau wali hukumnya dalam pelaksanaan hak-haknya dalam suatu cara yang sesuai dengan kemampuan perkembangan anak, dan orang tua bertanggung jawab untuk memberikan dukungan dan bantuan terhadap pendewasaan dan perkembangan anak¹³.

Dengan pelibatan anak dalam kegiatan kampanye pemilu merupakan perampasan terhadap hak-hak anak. Hampir semua media, baik cetak maupun elektronik melaporkan tentang pelibatan anak dalam kampanye pemilu. Di beberapa daerah dilaporkan anak di bawah umur menjadi korban kecelakaan lalu lintas saat ikut dalam rombongan kampanye. Laporan lain misalnya dalam kampanye beberapa partai diselingi penampilan goyang erotis yang tentunya tak pantas ditonton anak-anak, anak dalam iklan kampanye pemilu. Pelibatan anak dalam kampanye pemilu seperti dalam masa kampanye terbuka misalnya, anak-anak ikut memakai atribut partai, seperti kaus, ikat kepala, atau membawa bendera partai¹⁴.

Pelibatan anak dalam kampanye pemilu ini termasuk dalam tindak pidana pemilu. hal ini ditegaskan dalam Pasal 271 yaitu: Setiap pelaksana kampanye yang melanggar larangan

¹³ *Ibid*, ...hal 8.

¹⁴ Kompas, *Panwas Catat Pelibatan Anak dalam Pemilu*, www.kompas.com, diakses tanggal 30 April 2009.

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

Selain bertentangan dengan Undang-Undang No 10 tahun 2008, pelibatan anak dalam kampanye pemilu ini juga bertentangan dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Dalam Pasal 15 ayat 1 huruf (a) disebutkan bahwa: Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan dalam kegiatan politik. Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 15 tersebut maka menurut Pasal 87 merupakan tindak pidana pelanggaran hak anak dan dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Untuk itu perlu dilakukan upaya penegakan hukum terhadap ketentuan kedua undang-undang ini oleh pihak-pihak terkait seperti Komisi pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, Polri, Komisi Penyiaran Indonesia, dan Komnas Perlindungan Anak sehingga pelibatan anak dalam kampanye pemilu dapat dicegah.

C. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Pelibatan anak dalam kegiatan kampanye pemilu merupakan perampasan terhadap hak-hak anak. Karena di beberapa daerah dilaporkan bahwa anak di bawah umur menjadi korban kecelakaan lalu lintas saat ikut dalam rombongan kampanye. Selain itu dalam kampanye beberapa parpol, diselingi penampilan goyang erotis yang tentunya tak pantas ditonton anak-anak, anak dalam iklan kampanye pemilu dan anak-anak ikut memakai atribut partai, seperti kaus, ikat kepala, atau membawa bendera partai. Pelibatan anak dalam kampanye pemilu tersebut merupakan tindak pidana pemilu, karena telah merampas hak-hak anak sebagaimana yang diatur dalam Pasal 84 ayat (2) Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 dan juga merupakan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 23 tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, hal ini perlu segera

dilakukan penegakan hukum terhadap pelanggaran hak-hak anak ini. Karena anak merupakan generasi penerus bangsa yang perlu mendapat perlindungan hukum terutama dalam kegiatan kampanye pemilu. Untuk itu perlu upaya mensinergikan aturan dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2008 dengan Undang-undang No. 23 tahun 2002, sehingga secara konkrit pelarangan pelibatan anak dalam kampanye pemilu oleh Parpol peserta pemilu dalam kampanye dapat dicegah.

2. Saran

Lebih ditingkatkan lagi pensosialisasian ketentuan pasal 84 ayat 2 huruf (k) kepada seluruh Parpol peserta Pemilu untuk tidak melibatkan Warga Negara Indonesia yang tidak memiliki hak pilih khususnya tidak melibatkan anak-anak dalam kampanye Pemilu. Perlu melakukan penegakan hukum terhadap Partai Politik peserta pemilu yang melibatkan anak-anak dalam kegiatan kampanye, dengan memberikan sanksi yang tegas kepada peserta pemilu yang melanggar ketentuan tersebut.

Daftar Pustaka

- Anonim, 2004. *Anak menurut Hukum Internasional*, makalah dalam Lokakarya HAM: Hak Anak, Pekan Baru, 19-23 Januari 2004.
- Budiardjo, Miriam., 2004. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Donald, Parulian., 2002. *Menggugat Pemilu*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, 129 Kasus Pelibatan Anak dalam Kampanye, www.depkominfo.go.id, diakses 31 Maret 2009.
- Gipo, Hamim Emha., Mencermati partisipasi pemilih Pada Pemilu 2009, <http://erhapekabe.blgspot.co/2008>, diakses tanggal 30 April 2009.
- Handoyo, Hestu Cipto., 2003, *Hukum tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Karim, M. Rusli., 1997. *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Pelaksanaan Pemilu 2009: Ketaatan Terhadap Peraturan dan Perundang-undangan, www.setneg.go.id, 4 April 2009, diakses 2 Mei 2009.
- Tutik, Titik Triwulan., 2006. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Handoyo, B. Hestu Cipto., 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Azasi Manusia (memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya.

ANALISIS YURIDIS PENEGAKAN HUKUM TERHADAP PENGGUNAAN MOBIL DINAS DPRD SEBAGAI TINDAK PIDANA PEMILU

Mukhlis R.

Abstract

As an appropriate legal constitution of the 1945 Constitution, to select the DPR, DPD and DPRD Kabupaten/Kota is the Law (Law No. 10 Year 2008) which includes several stages of the election, one of campaign is, in the implementation of the campaigns are prohibited from using the facilities government that include criminal acts. How do I use the car operational DPRD, government facilities, including whether and how the enforcement of law by Law Enforcement integrated (Gakaumdu) conduct investigations? This issue is related to the complaints panwaslu pekanbaru on the use of six vehicles at a red plate in the field campaign MCC Caltek Politeknik Riau in Pekanbaru on 27 March 2009.

Kata Kunci : Pelanggaran pemilu, pidana dan penegakan hukum.

A. Pendahuluan

Indonesia secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 Amandemen sebagai negara hukum, dengan kedaulatan tertinggi di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.¹ Penegasan tersebut tidak lagi bersifat tersirat sebagaimana sebelum tertuang dalam Pasal 1 ayat (2), dan (3) UUD 1945, sebelumnya hanya dijelaskan secara implisit dalam

¹ Pasal 2 dan 3 UUD 1945 Amandemen

penjelasan umum UUD 1945, khususnya dalam penjelasan umum tentang tujuh kunci pokok sistem pemerintah Republik Indonesia, yang menyatakan negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechts Staat*) bukan berdasarkan atas Negara Kekuasaan (*Macht Staat*). Hal ini mengandung arti bahwa negara termasuk didalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya dalam melaksanakan tindakan-tindakan apapun, harus dilandasi oleh peraturan hukum atau harus dipertanggungjawabkan secara hukum. Tekanan pada hukum (*recht*) disini dihadapkan pada kekuasaan (*macht*).²

Sebagai negara yang berdasarkan hukum tentunya segala sesuatu yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus memiliki dasar hukum, baik diatur secara tertulis dalam konstitusi/UUD ataupun secara tidak tertulis terdapat dalam konvensi. Kemudian menurut hasil konferensi komisi Internasional ahli hukum di Bangkok tahun 1965, menyatakan syarat-syarat suatu negara yang demokratis di bawah *rule of law* adalah:³

- a. Perlindungan konstitusional yang menjamin hak-hak individu dan menentukan prosedur untuk memperoleh perlindungan hak-hak yang dijamin;
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- c. Pemilihan umum yang bebas;
- d. Kebebasan menyatakan pendapat;
- e. Kebebasan berserikat dan beroposisi;
- f. Adanya pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar hukum tertinggi di Indonesia sesuai dengan hirarkhi peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang No 10 Tahun 2004⁴, telah secara konstitusional mengatur tentang pemilu di Bab VII

² Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta : Paradigma, 2004), hlm. 187-188.

³ Endang Zaelani Sukaya, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*, (Yogyakarta: Paradigma, 2002), hlm.27.

⁴ Aswarni Adam, Zulfikri, *Prinsip-Prinsip dasar Sistem Hukum Indonesia*, (Pekanbaru: Alaf Riau, 2006), hlm. 52.

Pasal 22 E, Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum tersebut ditujukan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai peserta Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah Partai Politik sedang Untuk Pemilihan DPD dari perseorangan, dan Sebagai pelaksana dari Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud diatas di bentuk sebuah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.⁵

Dengan telah diaturnya tentang Pemilihan Umum dalam UUD 45, perlu dibentuk aturan pelaksana sebagai perintah UUD 1945. Alasan lain perlu dibentuknya undang-undang tentang pemilihan umum adalah dalam konsideran menimbang Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum, bahwa untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyalur aspirasi politik rakyat serta anggota Dewan perwakilan Daerah sebagai penyalur aspirasi keanekaragaman daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22 E ayat (2) UUD 1945 perlu diselenggarakan Pemilihan umum. Selain itu Pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu juga dengan adanya perkembangan demokrasi dan dinamika masyarakat, maka Undang-Undang No. 12 tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dibentuk atas adanya Undang-undang No.10 Tahun 2006 tentang penetapan Perpu No. 1 Tahun 2006 tentang perubahan kedua Undang-Undang No 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan pemilu perlu dibentuk Undang-Undang Baru sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemilihan umum.⁶

Pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR,

⁵ Pasal 22 E ayat 1-6 UUD 1945 Amandemen.

⁶ Konsideran menimbang Poin a-c UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilu.

DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang pemilu, agar dapat terselenggara dengan efektif dan efisien, maka pelaksanaan pemilihan umum tersebut harus berlandaskan pada asas-asas yang terdiri dari asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.⁷

Untuk mencapai tujuan pemilu sebagaimana dimaksud di atas perlu ditetapkan tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu yang terdiri dari :⁸

1. Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
2. Pendaftaran peserta pemilu;
3. Penetapan peserta pemilu;
4. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
5. Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, dan DPRD kabupaten/Kota;
6. Masa Kampanye;
7. Masa Tenang;
8. Pemungutan dan penghitungan suara;
9. Penetapan Hasil pemilu; dan
10. Pengucapan sumpah/Janji anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota.

Dengan ditetapkannya salah satu tahapan pemilu berupa kampanye, yakni kegiatan Peserta Pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Peserta Pemilu.⁹ Untuk terciptanya kampanye yang bertanggungjawab dalam rangka pendidikan politik bagi warga masyarakat tentu harus memperhatikan hal-hal yang boleh dan hal-hal apa saja yang dilarang selama kampanye, oleh karena itu dalam undang-undang ditetapkan beberapa hal yang merupakan larangan selama kampanye sebagai berikut:¹⁰

⁷ *Ibid*, Pasal 2

⁸ *Ibid*, Pasal 4

⁹ *Ibid*, Pasal 1 angka 26.

¹⁰ *ibid*, Pasal 84

- a. Mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan/atau Peserta Pemilu yang lain;
- d. Menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat;
- e. Mengganggu ketertiban umum;
- f. Mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau Peserta Pemilu yang lain;
- g. Merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye Peserta Pemilu;
- h. Menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
- i. Membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut lain selain dari tanda gambar dan/atau atribut Peserta Pemilu yang bersangkutan; dan
- j. Menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye.

Berdasarkan poin h dari Pasal 84 UU No 10 Tahun 2008 tentang pemilu ini, terdapat larangan menggunakan fasilitas pemerintah pada waktu pelaksanaan kampanye. Hal tersebutlah yang menjadi dasar bagi Panwaslu Kota Pekanbaru memproses tiga orang anggota DPR dari Partai Keadilan Sejahtera Kota Pekanbaru diproses secara hukum oleh penyidik Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu) Poltabes Pekanbaru karena berdasarkan rekaman Panwaslu Pekanbaru terdapat enam kendaraan yang menggunakan plat merah dalam Kampanye Partai Keadilan Sejahtera pada Selasa Tanggal 17 Maret 2009 di Lapangan Politeknik Caltek Riau.¹¹²

¹¹ Tribun Pekanbaru, 29 Maret 2009

B. Perumusan Masalah

Beranjak dari latar belakang permasalahan diatas maka dalam tulisan ini akan dibahas tentang bagaimana penegakan hukum terhadap terjadinya tindak pidana pemilu, khususnya bagaimana penegakan hukum yang dilakukan oleh Gakumdu terhadap pelanggaran kampanye dalam bentuk penggunaan mobil dinas DPRD yang dilakukan oleh anggota DPRD dari Partai Keadilan Sejahtera yang terjadi pada saat kampanye terbuka di lapangan Politeknik Caltek Riau di Pekanbaru, apakah dasar kewenangan tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

C. Pelanggaran Pemilu sebagai Tindak Pidana

Manusia sebagai makhluk politik yang secara kondrat memiliki kemampuan untuk memikirkan apa yang dapat membuat kehidupannya bertambah sejahtera baik secara jasmani maupun rohani, untuk bisa mencapai tujuan tersebut diperlukan sejumlah kebutuhan sebagai alat pemuas, dan secara teori jumlah alat pemuas tersebut tidak akan sebanding dengan jumlah pihak yang akan membutuhkan alat pemuas tersebut. Untuk mendapatkan sejumlah alat pemuas kebutuhan tersebut manusia selalu berusaha baik secara individu maupun dengan bekerjasama dengan pihak lain.

Dalam memenuhi kebutuhan antar manusia dengan jumlah yang terbatas tersebut, akan senantiasa berbenturan dengan kepentingan pihak lain yang juga membutuhkan alat pemuas yang sama, oleh karena itu agar konflik kepentingan tidak menjurus pada keadaan yang tidak diinginkan oleh masing-masing pihak, negara perlu turut mengatur hal tersebut, sehingga masing-masing pihak dapat mencapai tujuan dengan tidak merugikan pihak lain atau kepentingan masyarakat banyak atau bahkan kepentingan negara secara lebih luas. Turut campur negara tersebut dirumuskan dalam suatu aturan hukum pidana yang berisi:¹²

1. Aturan umum hukum pidana dan (yang dikaitkan/berhubungan dengan) larangan melakukan perbuatan-

¹² Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 2.

- perbuatan (aktif/positif maupun pasif/negatif) tertentu yang disertai dengan ancaman sanksi berupa pidana (*straf*) bagi yang melanggar larangan itu.
2. Syarat-syarat tertentu (kapankah) yang harus dipenuhi/ harus ada bagi si pelanggar untuk dapat dijatuhkannya sanksi pidana yang diancamkan pada larangan perbuatan yang dilanggarnya.
 3. Tindakan dan upaya-upaya yang boleh atau harus dilakukan negara melalui alat-alat perlengkapannya (misal polisi, jaksa, hakim), terhadap yang disangka dan didakwa sebagai pelanggar hukum pidana dalam rangka usaha negara menentukan, menjatuhkan dan melaksanakan sanksi pidana terhadap dirinya, serta tindakan dan upaya-upaya apa yang boleh dan harus dilakukan oleh tersangka/terdakwa pelanggar hukum tersebut dalam usaha melindungi dan mempertahankan hak-haknya dari tindakan negara dalam upaya negara menegakkan hukum pidana tersebut.

Hukum Pidana sebagaimana dimaksud di atas merupakan hukum pidana yang umum yang terkodifikasi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang merupakan warisan hukum pemerintah kolonial Belanda, tentunya tidak semua perbuatan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu dalam perkembangan demokrasi di Indonesia bisa tertampung dalam pasal-pasal KUHP tersebut. Dengan kondisi tersebut perlu diatur ketentuan Pidana yang diatur diluar KUHP untuk mengantisipasi kelemahan tersebut, yang disebut Hukum Pidana Khusus.

Seperti pemilu yang diadakan sebelumnya, tindak pidana pada Pemilu 2009 bisa saja terjadi. Malahan Saldi Isra berkeyakinan jumlahnya bisa meningkat. Ini karena jumlah delik pidana dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu semakin banyak dan beragam. Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), misalnya, bisa saja dikriminalisasikan bila mengacuhkan laporan dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Aturan ini tidak ada dalam UU Pemilu sebelumnya, yakni UU No. 12 Tahun 2003.¹³

Ketentuan Pidana dalam undang-undang pemilu terdapat

¹³ Soal Pidana Pemilu, www.hukumonline.com, terakhir dikunjungi 20-04-2009.

dalam Bab XXI, mulai dari Pasal 260 sampai Pasal 311, dan secara khusus mengatur tentang delik pelanggaran kampanye dapat dilihat pada tabel berikut :¹⁴

Tabel 1
Tindak Pidana Pemilu berkaitan dengan aktifitas Kampanye

No	Pasal	Bentuk perbuatan Pidana	Acaman Pidana
1	269	Setiap orang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota untuk masing-masing Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82.	dipidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp.3.000.000,00 (tiga juta rupiah) atau paling banyak Rp.12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).
2	270	Setiap orang dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, atau huruf i.	dipidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

¹⁴ Pasal 269-281 op-cit.

3	271	Setiap pelaksana kampanye yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (2).	dipidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp.30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).
4	272	Setiap Ketua/Wakil Ketua/Ketua Muda/hakim Agung/hakim Konstitusi, hakim-hakim pada semua badan peradilan, Ketua/Wakil Ketua dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur Bank Indonesia serta Pejabat BUMN/BUMD yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (3)	di pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.25.000.000,00 (duapuluh lima juta rupiah) dan paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
5	273	Setiap pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, kepala desa, dan perangkat desa, dan anggota badan permusyawaratan desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 ayat (3) dan ayat (5)	dikenai pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp3.000.000, (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp. 12.000.000, (dua belas juta rupiah).

6	274	Pelaksana kampanye yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih Peserta Pemilu tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87	Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
7	275	Anggota KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, Sekretaris Jenderal KPU, pegawai Sekretariat Jenderal KPU, sekretaris KPU provinsi, pegawai sekretariat KPU provinsi, sekretaris KPU kabupaten/kota, dan pegawai sekretariat KPU kabupaten/kota yang terbukti melakukan tindak pidana Pemilu dalam pelaksanaan kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 123 ayat (1)	dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
8	276	Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 133 ayat (1) dan ayat (2).	dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

9	277	Peserta pemilu yang terbukti menerima sumbangan dan/atau bantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139	dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp.12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
10	278	Setiap orang yang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye Pemilu	dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
11	279 (1)	Pelaksana kampanye yang karena kelalaiannya mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu di tingkat desa/kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 107	dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp.3.000.000,00 (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).

12	279 (2)	Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan karena kesengajaan	dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling sedikit Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp. 18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).
13	280	Setiap pelaksana, peserta, atau petugas Kampanye yang terbukti dengan sengaja atau lalai yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu	dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).
14	281	Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 dan Pasal 135 ayat (1) dan ayat (2).	dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Berdasarkan Pasal 270 UU No 10 Tahun 2008 sebagaimana tersebut diatas, bahwa pelanggaran terhadap Pasal 84 ayat (1) Poin h, adalah pelaksanaan kampanye dengan menggunakan fasilitas pemerintah merupakan tindak pidana pemilu, karena atas perbuatan tersebut dapat dikenakan pidana penjara atau pidana denda (dipidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp.24.000.000.00 (dua puluh empat juta rupiah).

D. Pelaksanaan Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Pemilu

Sebagai Hukum Pidana Khusus ketentuan Undang-Undang Pemilu mengatur secara khusus baik hukum materil maupun hukum formilnya, kecuali tidak diatur dalam undang-undang pemilu yang bersangkutan akan dikembalikan pada aturan umum baik KUHP sebagai hukum pidana umum maupun KUHAP sebagai hukum acaranya. Dalam Undang-undang pemilu ini mengelompokkan pelanggaran terhadapnya atas pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana.

Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini yang bukan merupakan ketentuan pidana Pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU¹⁵. Sedangkan Pelanggaran pidana Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.¹⁶

Secara khusus telah disebutkan bentuk-bentuk tindak pidana pemilu, dan lebih khusus lagi mengenai pidana pemilu yang berkaitan dengan aktifitas kampanye sebagai mana dijelaskan diatas. Namun jika terjadi pelanggaran atas aturan pidana sebagaimana dimaksud diatas, maka mekanisme penyelesaian telah diatur secara khusus dalam Undang-undang pemilu, hal tersebut terdapat dalam Bab XX tentang penyelesaian

¹⁵ *Ibid* pasal 248

¹⁶ *Ibid* Pasal 252

pelanggaran pemilu dan perselisihan hasil pemilu mulai dari pasal 247 sampai Pasal 257.

Adanya pelanggaran ketentuan pemilu berdasarkan laporan yang disampaikan kepada Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan,

Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Laporan tersebut dapat disampaikan oleh: a. Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih; b. pemantau Pemilu; atau c. Peserta Pemilu.

Laporan sebagaimana dimaksud diatas harus memuat: a. nama dan alamat pelapor; b. pihak terlapor; c. waktu dan tempat kejadian perkara; dan d. uraian kejadian. Laporan tersebut akan dikaji dan ditetapkan apabila laporan tersebut termasuk pelanggaran pidana Pemilu, maka akan diteruskan kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹⁷

Dari laporan yang diteruskan ke penyidik Polri (Gakumdu) akan melakukan penyidikan dengan waktu yang relatif singkat, kemudian setelah bukti lengkap akan dilimpahkan kepada penuntut umum, setelah itu penuntut umum akan membuat dakwaan dan melimpahkannya ke Pengadilan negeri sebagai peradilan yang memiliki kompetensi absolut terhadap pelanggaran ketentuan pidana dalam undang-undang pemilu.

Kekhususan penanganan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang pemilu dapat dilihat pada tabel berikut ini :¹⁸

¹⁷ *Ibid* Pasal 247.

¹⁸ *Ibid* Pasal 252-257

Tabel 2
Jangka waktu Penanganan Tindak Pidana Pemilu

No	Tahapan	Penanganan	Waktu
1	Penyidikan	<p>- Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum.</p> <p>- Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia harus memperbaiki berkas yang dikembalikan penuntut umum dan menyerahkan kembali ke penuntut umum.</p>	<p>paling lama 14 (empat belas) hari sejak menerima laporan.</p> <p>dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas</p>
2	Penuntutan	<p>Dalam hal hasil penyidikan ternyata belum lengkap, penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik kepolisian disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.</p> <p>Penuntut umum melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan negeri.</p>	<p>dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari</p> <p>paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara.</p>
3	Pengadilan Negeri	<p>Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu.</p> <p>Pengadilan negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada pengadilan tinggi.</p>	<p>paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara.</p> <p>paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima.</p>
4	Pengadilan Tinggi	Pengadilan tinggi memeriksa dan memutus perkara banding.	paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima.
5	Pelaksana/ Eksekusi	Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 255 harus dilaksanakan.	paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan diterima oleh jaksa.

E. Posisi Kasus dan Analisa

Kasus Pelanggaran pemilu yang disangkakan kepada dua Anggota DPRD Propinsi Riau dan satu anggota DPRD Kota Pekanbaru dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, berdasarkan laporan Panwaslu Pekanbaru saat Partai Keadilan Sejahtera melaksanakan kampanye di lapangan Politeknik caltex Riau di Pekanbaru pada Tanggal 17 Maret 2009, terdapat enam kendaraan yang menggunakan plat merah yaitu : Nissan Teranno BM 1725 AP, dan BM 1735 AP, Mitsubishi L 300 BM 7273 AP, Opel Blazer BM 8 A, dan Sepeda Motor Supra Fit BM 2844 AP.

Berdasarkan Laporan Panwaslu tersebut Penyidik Gakumdu Poltabes Pekanbaru memanggil tiga orang anggota DPRD tersebut untuk diperiksa sebagai tersangka. Dengan alasan pelanggaran Pasal 84 ayat (1) poin h, yang termasuk tindak pidana dalam Pasal 270 Undang Undang No 10 tahun 2008.¹⁹

Namun pemanggilan Anggota DPRD tersebut sebanyak 2 kali tidak dipenuhi dengan alasan Penyidik telah melanggar Pasal 106 Undang-Undang Susduk No 22 tahun 2003 Tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pasal tersebut menjelaskan dalam hal seorang Anggota DPRD Provinsi diduga melakukan perbuatan pidana, pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikannya harus mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, demikian halnya bagi anggota DPRD Kabupaten /Kota, dalam hal seorang Anggota DPRD Kabupaten/Kota diduga melakukan perbuatan pidana, pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikannya harus mendapat persetujuan tertulis dari gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri.²⁰

Dilihat dari kasus tersebut persangkaan terhadap penggunaan fasilitas pemerintah untuk kampanye pemilu DPR, DPD dan DPRD Kabupaten/Kota, tentu akan menimbulkan persoalan hukum, dimana fasilitas pemerintah dalam Undang-undang tersebut tidak dijelaskan secara rinci kategori apa saja yang termasuk fasilitas pemerintah. Secara konseptual pengertian

¹⁹ Hasim diperiksa 4,5 Jam , Tribun 29 Maret 2009.

²⁰ Pasal 106 ayat (2),(3) UU No.22 Tahun 2003 Tentang Susduk MPR,DPR,DPD dan DPRD.

pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²¹

Selain itu akan mendapat kesulitan untuk memilah antara jabatan dengan fasilitas yang melekat pada jabatan tersebut. Sebagai anggota DPRD adalah pejabat Negara, tentunya fasilitas Jabatan tidak dapat dilepaskan karena posisi DPRD sebagai pejabat tidak dalam keadaan non aktif atau mengambil cuti selama kampanye.

Persoalan menggunakan fasilitas Pemerintah bagi anggota DPRD sangat berbeda dengan Pejabat negara lain (Presiden). Selain kesulitan untuk memilah penggunaan fasilitas pemerintah saat kampanye juga undang-undang secara tegas memberikan diskriminasi hukum terhadap DPRD dengan Pejabat negara lain (Presiden), Bagaimana Presiden yang melaksanakan kampanye partai Politik yang mencalonkannya, menggunakan fasilitas kepresidenan dan pengawalan kepresidenan, dan hal itu dilakukan saat cuti, mengapa tidak ditinggalkan saja semua fasilitas jabatan yang melekat saat mengikuti kampanye Partai Politik ditambah lagi dalam keadaan cuti, bukan menjalankan pekerjaan sebagai kepala pemerintah demi kepentingan rakyat.

Selain persoalan rumitnya penafsiran fasilitas pemerintah, juga dalam memahami ketentuan pasal-pasal undang-undang dilapangan terdapat ketidakseragaman pemahaman antar aparat penegak hukum (Gakumdu). Hal tersebut terlihat dalam memahami aplikasi Pasal 53 Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, menjelaskan bahwa tindakan penyidik terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi anggota DPRD provinsi dan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD Kabupaten/Kota.²²

Berdasarkan pasal 53 dan pasal 106 UU Susduk tersebut untuk melakukan pemeriksaan Anggota DPRD propinsi sebagai tersangka/saksi harus mendapat izin dari Menteri Dalam Negeri

²¹ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan dari Guber.

²² Pasal 53 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

dan untuk anggota DPRD Kabupaten /Kota harus mendapat izin dari Gubernur, hal inilah yang menjadi perdebatan di lapangan, karena pemahaman kepolisian sebagai penyidik, karena dorongan singkatnya jangka waktu untuk menyelesaikan proses penyidikan juga berdasarkan pada Surat Edaran Mahkamah Agung yang menegaskan untuk perkara pidana pemilu pasal 106 UU Susduk dapat dikesampingkan.

Persoalan tersebut di lapangan membuat penyidik menjadi resistensi terhadap ketentuan undang-undang yang lain (Pemerintah Daerah), hal ini menjadi persoalan bahwa aparat penyidik mengenyampingkan ketentuan undang-undang hanya berdasarkan surat edaran Mahkamah Agung, kenyataan ini bertentangan dengan azas hukum dalam peraturan perundang-undangan, bahwa *Lex Posterior derogat legi inferior* (undang-undang yang lebih rendah tidak dapat mengenyampingkan undang-undang yang lebih tinggi),²³²⁴ dan jika kita lihat secara hirarki peraturan perundang-undangan tidak terdapat Surat Edaran MA sebagai salah satu produk hukum yang dapat mengalahkan kekuatan Undang-Undang.

F. Kesimpulan

Pemilihan umum sebagai agenda nasional untuk memilih wakil-wakil rakyat yang terdiri dari DPR, DPD dan DPRD Kabupaten/Kota, merupakan pelaksanaan konstitusi yang diatur dalam pasal 22 E, kemudian diaktualisasikan melalui undang-undang No 10 tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD Kabupaten/Kota, dan pelaksanaan pemilu melalui tahapan-tahapannya salah satu adalah kampanye. Dalam pelaksanaan kampanye terdapat larangan-larangan yang termasuk dalam perbuatan pidana, sebagaimana diatur dalam pasal 270, hal ini lah yang menjadi persoalan dilapangan berkaitan dengan batasan fasilitas pemerintah, izin tertulis dari Mendagri atas nama presiden dan Gubernur atas nama Mendagri untuk melakukan penyidikan terhadap anggota DPRD propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Hal ini terkait Surat Edaran Mahkamah Agung yang dapat mengenyampingkan Pasal 106 Undang-Undang

²³ Aswarni Adam, *Op-cit* hal 53.

No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk, dan secara materil dalam Pasal 53 Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengatur hal yang sama, hal ini yang sangat bertentangan dengan azas hukum *lex posterior derogat inferiori*, (Undang-undang yang lebih rendah tidak dapat mengenyampingkan undang-undang yang lebih tinggi).

Daftar Pustaka

Buku/Literatur

- Adam, Aswarni dan Zulfikri, 2006. *Prinsip-Prinsip Dasar Sistem Hukum Indonesia*, Pekanbaru: Alaf Riau.
- Chazawi, Adami, 2007. *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Deddy, Supriady Bratakusumah, Dadang, Solisin, 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Kaelan, 2004. *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma.
- Kartawidjaja, Pipit R, dan Mulyana W Kusumah, 2007. *Sistem Pemilu dan Pemilihan Presiden Suatu Studi Banding*, Jakarta: KIPP Eropa.
- Sukaya, Endang Zaelani, dkk, 2004, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*, Yogyakarta: Paradigma.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Media Massa dan Karya Ilmiah Populer lainnya

- Jurnal Konstitusi BKK-FH Universitas Riau Vol I No. I September 2008.
- Harian Umum Tribun Pekanbaru*, Ayat Enggan Beri Komentar,

Tanggal 28 Maret 2009.

Harian Umum Tribun Pekanbaru, Hasim diperiksa 4,5 Jam,
Tanggal 29 Maret 2009.

Harian Umum Tribun Pekanbaru, PKS akan Tempuh
Praperadilan, Tanggal 31 Maret 2009.

www.hukumonline.Com, *Soal Pidana Pemilu*, terakhir
dikunjungi 20-04-2009.

PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU LEGISLATIF BERDASARKAN JENIS PELANGGARANNYA

Maria Maya Lestari

Abstract

The election is the most important in democracy. In the 2009 Election, competition between legislative candidate will be purchasing. So that, there will be increasing election dispute. There are included election criminal, administratif violence etc. Solution of the dispute are available in any system either PTUN, Pengadilan Negeri and Mahkamah Konstitusi.

Kata kunci: sengketa pemilu, macam pelanggaran dan penyelesaian.

A. Pendahuluan

Pemilu dalam alam reformasi tentu saja berbeda dengan Pemilu-pemilu pada masa Orde Baru. Oleh karena itu, untuk menjamin terselenggaranya Pemilu yang demokratis haruslah terpenuhi beberapa parameter yaitu :

Pertama, Pemilu harus diselenggarakan secara demokratik, sehingga memberi peluang bagi semua partai dan caleg yang terlibat untuk berkompetisi secara fair dan jujur. *Kedua*, Pemilu haruslah menciptakan anggota legislatif yang lebih berkualitas, mandiri dan memiliki akuntabilitas yang tinggi. *Ketiga*, derajat keterwakilan. Anggota MPR/DPR yang dibentuk haruslah memiliki keseimbangan perwakilan, baik antara wakil masyarakat Jawa ataupun luar Jawa. *Keempat*, Pemilu harus bersifat menyeluruh. Dan *kelima*, Pelaksanaan

Pemilu haruslah bersifat praktis dan dapat dengan gampang dipahami oleh masyarakat.¹

Meskipun beberapa fakta banyak yang menyatakan bahwa pemilu ini merupakan yang terburuk akibat banyaknya pelanggaran yang terjadi dalam pelaksanaan pemilu baik oleh peserta pemilu, Komisi Pemilihan Umum (KPU), maupun dari pemilih itu sendiri yang tidak mau turut serta dalam pemilihan umum alias golput.

Namun bila dipandang dari sisi berhaknya siapa saja dengan partai politiknya menjadi balon legislatif, maka pemilu 2009 dapat dianggap sukses dalam hal menyalurkan aspirasi dan hak setiap masyarakat baik ianya sebagai pemilih maupun sebagai peserta pemilu itu sendiri. Sebagai pemilih selama ianya Warga Negara Indonesia yang telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin diberikan haknya untuk terdaftar sebagai Daftar Pemilih Tetap; sedangkan sebagai peserta pemilu partai politik untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dan perseorangan untuk Pemilu anggota DPD, selama telah memenuhi setiap persyaratan sebagai peserta pemilu dapat mendaftarkan partainya ataupun dirinya sendiri sebagai calon anggota Legislatif periode 2009-2014².

Kondisi ini menjadikan pemilu tahun ini sebagai pemilu dengan jumlah peserta terbanyak yakni 44 partai yang dianggap telah memenuhi persyaratan sebagai mana yang telah diatur UU Pemilu Nomor 10 tahun 2008. Sehingga Pemilu tahun 2009 dapat dikatakan telah mencerminkan pelaksanaan pasal 27 Amandemen UUD 1945, *"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya"*

Secara ideal, peran partai politik dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dibenarkan. Walaupun masyarakat secara langsung memilih kepala daerahnya, partai politik tetap harus ikut memainkan peran politiknya. Hal ini sejalan dengan tujuan berdirinya partai politik itu sendiri. Miriam

¹ Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 251-255.

² Undang-Undang nomor 10 tahun 2008, pasal 1 ayat 22 sampai 25

Budiardjo³ dalam mendefinisikan partai politik menyatakan :

“Partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama, tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan berebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan kebijaksanaan mereka.”

Pelaksanaan pemilu dengan sistem banyak partai dan banyak balon perseorangan ini, telah menciptakan suasana kompetitif yang ketat antar golongan maupun perseorangan dalam rangka perebutan kursi empuk kekuasaan legislatif sesuai kuota yang ditentukan. Dengan sistem ini setiap orang dimanapun di setiap daerah di negara ini boleh membuat partai politik dan setiap perseorangan – pun dapat mencalonkan dirinya.

Namun sangat disayangkan, maksud baik menciptakan suasana persaingan yang kompetitif ini diwarnai dengan berbagai macam bentuk pelanggaran baik yang terjadi sebelum pelaksanaan hari “H” pemilu, pada saat pelaksanaan hari “H” pemilu dan setelah hari “H” pemilu dilaksanakan.

Bila memandang pelanggaran berdasarkan waktunya, pelanggaran yang menjadi prioritas sorotan masyarakat peserta pemilu dan balon pemilu adalah pelanggaran yang terjadi pada saat pemilu dilaksanakan dan setelah pemilu dilaksanakan. Mengingat pelanggaran yang terjadi pada masa ini akan berkaitan erat dengan jumlah suara yang lolos dalam pemenuhan kuota sebagai salah satu prasyarat duduk di lembaga legislatif dan sebagai syarat mengusung nama balon Presiden dan Wakil Presiden pada bulan Juni yang akan datang.

Berdasarkan pemantauan hasil laporan sejak Kamis 9 April pukul 19.00 WIB hingga Minggu 12 April pukul 24.00WIB. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) menemukan sebanyak 963 kasus pelanggaran Pemilu. Terdiri dari pelanggaran administrasi (619 kasus), tindak pidana pemilu (138kasus), dan lain-lain (206 kasus)⁴. Selain itu banyaknya keluhan masyarakat terhadap

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm. 3.

⁴ <http://pemilu.detiknews.com/read/2009/04/13/170423/1114784/700/bawaslu->

kinerja dari KPU (Komisi Pemilihan Umum) juga menimbulkan permasalahan yang baru, mulai dari penyediaan surat suara yang tidak layak sampai dengan banyaknya masyarakat yang tidak terdaftar menjadi DPT (daftar Pemilih Tetap) alias golput, sampai dengan tidak sinkronnya hasil penghitungan suara di beberapa TPS (Tempat Pemilihan Suara) yang diprotes bahkan diancam boikot oleh beberapa partai yang merasa dirugikan suaranya seperti Gerindra, PDIP, PAN dan beberapa partai lainnya⁵.

Akibat dari banyaknya pelanggaran terhadap pemilu ini banyak terdapat tuntutan dan gugatan dari para parpol dan peserta perseorangan yang merasa dicurangi dalam perolehan dan penghitungan suara sehingga mempengaruhi jumlah suara yang mereka harapkan. Kendala berbagai macam bentuk pelanggaran dan kecurangan dilapangan yang tak dapat dikendalikan oleh KPU terus mendapat kecaman dari berbagai pihak mengingat tugasnya sebagai sebuah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang ditentukan oleh Undang-undang nomor 22 tahun 2007.

Dalam rangka penyelesaian berbagai bentuk pelanggaran yang terjadi diatas, para pihak yang merasakan dirugikan dapat menempuh jalur hukum melalui jalur peradilan yang terdapat dibawah kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi⁶, sesuai dengan kasus pelanggaran yang terjadi.

B. Pembahasan

Pelaksanaan kewenangan dari setiap peradilan yang ada tidak dapat dilepaskan dari pengelompokan pelaku dan jenis pelanggaran yang dilakukan oleh para pihak. Bertitik tolak dari pelaku pelanggaran dapat dikelompokkan kepada :

1. Pihak penyelenggara (seperti : KPU)

temukan-963-kasus-pelanggaran-pemilu, di unduh pada 24 April 2009, pukul 23.30wib

⁵ Sekilas Info, RCTI, yang ditayangkan antara 10 s/d 20 April 2009

⁶ Amandemen ke-4 UUD 1945 pasal 24 ayat 2

2. Peserta pemilu (seperti : Parpol dan individu) dan
3. Peserta pemilih itu sendiri (setiap WNI yang terdaftar sebagai DPT tetapi tidak ikut serta karena kesengajaan/golput)⁷

Sedangkan bentuk pelanggaran yang dilakukan berdasarkan jenis pelanggaran menurut UU Pemilu nomor 10 tahun 2008 kategori jenis pelanggaran pemilu dapat dibedakan menjadi⁸:

- (1) pelanggaran administrasi pemilu;
- (2) pelanggaran pidana pemilu; dan
- (3) perselisihan hasil pemilu;

Dan pembagian pelanggaran ini sangat penting dalam rangka penentuan kompetensi pengadilan dalam memeriksa dan memutus suatu perkara.

1. Jenis Pelanggaran dalam Pemilu

Berdasarkan fakta yang banyak terjadi dilapangan bentuk pelanggaran yang sering terjadi dan dilakukan oleh para pihak dapat berupa :

Ad.(1) Pelanggaran Administrasi⁹

Pasal 248 UU Pemilu mendefinisikan perbuatan yang termasuk dalam pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU Pemilu yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana pemilu dan ketentuan lain yang diatur dalam Peraturan KPU. Dengan demikian maka semua jenis pelanggaran, kecuali yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana, termasuk dalam kategori pelanggaran administrasi. Contoh pelanggaran administratif tersebut misalnya: tidak memenuhi syarat-syarat untuk menjadi peserta pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan untuk

⁷ Khusus mengenai golput belum ada satu peraturanpun yang dapat menjatuhkan sanksi terhadap kelompok ini karena tidak diatur dalam UU melainkan baru berbentuk Fatwa MUI saja yang menyatakan bahwa Golput itu hukumnya Haram, dan Fatwa ini secara internal merupakan fatwa yang bersifat kontrofisial dikalangan masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama islam sedangkan eksternalnya fatwa ini tidak mengikat masyarakat Indonesia yang beragama non islam.

⁸ <http://tipikor99.wordpress.com/2009/02/20/pelanggaran-pemilu-mekanisme-penyelesaiannya/>

⁹ *ibid*

berkampanye, tidak melaporkan rekening awal dana kampanye, pemantau pemilu melanggar kewajiban dan larangan.

(2) Tindak Pidana Pemilu¹⁰

Menurut Simons, tindak pidana adalah suatu tindakan atau perbuatan yang diancam dengan pidana oleh undang-undang, bertentangan dengan hukum dan dilakukan dengan kesalahan oleh seseorang yang mampu bertanggung jawab. Sementara itu, Moeljatno menyatakan bahwa tindak pidana adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana, terhadap barangsiapa melanggar tersebut. Perbuatan itu harus pula dirasakan oleh masyarakat sebagai suatu hambatan tata pergaulan yang dicita-citakan oleh masyarakat.¹¹

Dengan demikian, menurut Moeljatno dapat diketahui unsur-unsur tindak pidana sebagai berikut:

1. Perbuatan itu harus merupakan perbuatan manusia;
2. Perbuatan itu harus dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang;
3. Perbuatan itu bertentangan dengan hukum (melawan hukum);
4. Harus dilakukan oleh seseorang yang dapat dipertanggungjawabkan;
5. Perbuatan itu harus dapat dipersalahkan kepada si pembuat.

Sementara itu, Loebby Loqman menyatakan bahwa unsur-unsur tindak pidana meliputi :

- a) Perbuatan manusia baik aktif maupun pasif
- b) Perbuatan itu dilarang dan diancam dengan pidana oleh undang-undang
- c) Perbuatan itu dianggap melawan hukum
- d) Perbuatan tersebut dapat dipersalahkan
- e) Pelakunya dapat dipertanggungjawabkan.¹²

¹⁰ *Opcit*, tipikor99

¹¹ Lihat Moeljatno, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban dalam Hukum Pidana*, (Jakarta : Bina Aksara, 1983), hlm. 22-23.

¹² Loebby Loqman, *Tentang Tindak Pidana dan Beberapa Hal Penting Dalam Hukum Pidana*, (Jakarta: Ind Hill, Co, 1997), hlm. 13.

Sedangkan menurut EY Kanter dan SR Sianturi, unsur-unsur tindak pidana adalah:

1. Subjek
2. Kesalahan
3. Bersifat Melawan Hukum (dan tindakan)
4. Suatu tindakan yang dilarang atau diharuskan oleh undang-undang/perundangan dan terhadap pelanggaranya diancam dengan pidana
5. Waktu, tempat dan keadaan (unsur objektif lainnya).¹³

Dengan demikian, Kanter dan Sianturi menyatakan bahwa tindak pidana adalah suatu tindakan pada tempat, waktu dan keadaan tertentu, yang dilarang (atau diharuskan) dan diancam dengan pidana oleh undang-undang, bersifat melawan hukum, serta dengan kesalahan dilakukan oleh seseorang (yang mampu bertanggung jawab).

Pasal 252 UU Pemilu mengatur tentang tindak pidana pemilu sebagai pelanggaran pemilu yang mengandung unsur pidana. Pelanggaran ini merupakan tindakan yang dalam UU Pemilu diancam dengan sanksi pidana. Sebagai contoh tindak pidana pemilu antara lain adalah sengaja menghilangkan hak pilih orang lain, menghalangi orang lain memberikan hak suara dan merubah hasil suara. Seperti tindak pidana pada umumnya, maka proses penyelesaian tindak pidana pemilu dilakukan oleh lembaga penegak hukum yang ada yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

(3) Perselisihan Hasil Pemilu¹⁴

Yang dimaksud dengan perselisihan hasil pemilu menurut pasal 258 UU Pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan jumlah perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Perselisihan tentang hasil suara sebagaimana dimaksud hanya terhadap perbedaan penghitungan perolehan hasil suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu. Sesuai dengan amanat Konstitusi yang dijabarkan

¹³ EY Kanter dan R Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia dan Penerapannya*, (Jakarta : Alumni AHM-PTHM, 1982), hlm.211.

¹⁴ *Ibid*

dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, maka perselisihan mengenai hasil perolehan suara diselesaikan melalui peradilan konstitusi di MK. Satu jenis pelanggaran yang menurut UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu (UU KPU) yang menjadi kewenangan Panwaslu Kabupaten/ Kota untuk menyelesaikannya adalah pelanggaran pemilu yang bersifat sengketa. Sengketa adalah perbenturan dua kepentingan, kepentingan dan kewajiban hukum, atau antara kewajiban hukum dengan kewajiban hukum (konflik) yang dalam konteks pemilu dapat terjadi antara peserta dengan penyelenggara maupun antara peserta dengan peserta. Pada pemilu 2004, tata cara penyelesaian terhadap jenis pelanggaran ini diatur dalam satu pasal tersendiri (pasal 129 UU 12/2003).

2. Penyelesaian Sengketa Pemilu

Berdasarkan hukum positif yang berlaku di Indonesia secara umum bentuk penyelesaian sengketa secara litigasi dilakukan melalui lembaga peradilan. Amandemen ke 4, UUD 1945 dalam Bab IX Pasal 24 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan :

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Meskipun demikian bila dilihat dari jenis-jenis sengketa pemilu diatas tidak semua lembaga peradilan yang berada di bawah kekuasaan kehakiman dapat digunakan. Adapun lembaga-lembaga peradilan yang digunakan berdasarkan jenis pelanggaran yang telah ditentukan oleh Undang-undang RI Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu adalah :

1. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Peradilan TUN merupakan peradilan yang memeriksa dan memutus sengketa administrasi. Sebagai contoh :

Komisi Pemilihan Umum (KPU) memutuskan untuk melaksanakan keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta No. 104G/2008/PTUNJKT pada tanggal 13 Agustus 2008 yang memerintahkan KPU menetapkan Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI), Partai Sarikat Indonesia (PSI), Partai Merdeka (PM) dan Partai Buruh (PB), sebagai partai politik peserta pemilu 2009 (Kompas, 18/08/08). Dan pada Sabtu, 16 Agustus 2008, KPU menetapkan nomor urut 4 partai susulan tersebut, yaitu nomor urut 41-44, berturut-turut untuk PM, PPNUI, PSI dan PB. Penyusunan nomor urut tersebut dilakukan untuk menyesuaikan dengan penyusunan nomor urut partai politik peserta pemilu yang telah dilakukan sebelumnya oleh KPU, yaitu nomor urut partai politik nasional 1-34 dan nomor urut 35-40 untuk partai politik local Aceh¹⁵.

Terdapat satu pengecualian terhadap sengketa administrasi pemilu yang tidak dibawah yurisdiksi PTUN menurut pasal 2 ayat 7 adalah ***“Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum”*** dan dipertegas dengan dikeluarkannya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No.8 Tahun 2005¹⁶ :

1. Bahwa penerbitan keputusan-keputusan ataupun penetapan-penetapan yang berkaitan dengan pemilihan umum, baik dalam rangka persiapan pelaksanaannya maupun hasil pemilihan umum sesuai dengan kewenangannya yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (selanjutnya disingkat KPUD)
2. Bahwa dalam kedudukan sebagaimana yang disebutkan dalam butir ke-1 di atas, dihubungkan dengan ketentuan

¹⁵ http://www.iscel.org/index.php?option=com_content&view=article&id=53:mengapa-kpu-tidak-mengajukan-banding&catid=37:opini&Itemid=59

¹⁶ <http://hukumonline.com/detail.asp?id=20090&cl=Berita>, diunduh pada 25/04/2009

Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka keputusan ataupun penetapannya tidak dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara, sehingga bukan merupakan kewenangannya untuk memeriksa dan mengadili segala keputusan dan dilakukan oleh KPU¹⁷.

Mengingat khusus permasalahan sengketa pemilu (terutama keputusan KPU dan/ atau KPUD mengenai hasil suara pemilu) telah menjadi diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang M.K.

2. Pengadilan Umum

Pengadilan umum merupakan peradilan yang memeriksa dan memutus segala macam perkara pidana yang terjadi selama proses pemilu berlangsung.

3. Mahkamah Konstitusi

Sebagai salah satu peradilan yang diatur dalam Amandemen ke 4 UUD 1945 dan di dalam diperkuat lagi dalam UU nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, pada Pasal 259 menyebutkan :

- (1) Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, Peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Kostitusi.
- (2) Peserta Pemilu mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 X 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional oleh KPU.
- (3) KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota wajib menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

¹⁷ Pasal 2 ayat 7, Undang-undang no. 9 tahun 2004 tentang PTUN

Dan yang perlu digaris bawahi adalah keputusan Mahkamah Konstitusi menurut Pasal 56 hanya sebatas :

- (1) permohonan tidak diterima,
- (2) permohonan ditolak, dan
- (3) permohonan dikabulkan

Sedangkan bagaimana penentuan selanjutnya dari keputusan M.K tersebut dikembalikan lagi kepada pihak penyelenggara yang dalam hal ini tergugat maupun penggugat.

C. Kesimpulan dan Saran

Munculnya berbagai kasus pelanggaran dan sengketa dalam pemilu 2009 adalah akibat berubahnya sistem dan prosedur pemilihan umum itu sendiri. Banyaknya parpol dan perseorangan yang menjadi balon, ketidaksiapan KPU dan adanya beberapa kelompok masyarakat yang golput merupakan sebab utama berbagai kasus pelanggaran dalam Pemilu tahun ini. Jenis pelanggaran dan sengketa tersebut dapat berupa pelanggaran administrasi, tindak pidana dan hasil sengketa pemilu. Pelanggaran dan sengketa tersebut dapat diselesaikan melalui lembaga peradilan tata usaha negara, Peradilan Umum dan Mahkamah Konstitusi selama jenis dan bentuk pelanggaran dan sengketa tersebut disesuaikan dengan persyaratan dan kewenangan masing-masing lembaga peradilan tersebut.

Yang menjadi saran dalam penulisan ini adalah dengan begitu banyaknya kasus pelanggaran pemilu yang terjadi dan singkatnya jangka waktu mulai dari pelaporan sampai dengan putusan hanya 30 hari pemilu dilaksanakan, dirasakan perlunya penambahan hakim-hakim terutama untuk Mahkamah Konstitusi yang hanya berjumlah 9 orang dirasakan tidak mencukupi untuk menangani berbagai kasus pelanggaran pemilu dan kasus-kasus selain pelanggaran pemilu di waktu yang bersamaan. Bahkan bila memungkinkan dirasakan perlu adanya penambahan hakim-hakim ad hoc di Mahkamah Konstitusi khusus menangani perkara-perkara selama musim pemilihan umum ini.

Daftar Pustaka

Buku-buku

- Budiarjo, Miriam, 1983. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Gaffar, Affan, 2005. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Kanter, EY dan R Sianturi, 1982. *Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta : Alumni AHM-PTHM.
- Loqman, Loebby, 1997. *Tentang Tindak Pidana dan Beberapa hal Penting Dalam Hukum Pidana*, Jakarta : Ind Hill. Co.
- Moeljatno, 1983. *Perbuatan Pidana dan Perlanggungjawaban dalam Hukum Pidana*, Jakarta : Bina Aksara.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, Amandemen ke 4 UUD 1945.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu.
- Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No.8 Tahun 2005.

Data Online

- <http://pemilu.detiknews.com/read/2009/04/13/170423/1114784/700/bawaslu-temukan-963-kasus-pelanggaran-pemilu>, di unduh pada 24 April 2009, pukul 23.30wib
- Sekilas Info, RCTI, yang ditayangkan antara 10 s/d 20 April 2009
- <http://tipikor99.wordpress.com/2009/02/20/pelanggaran-pemilu-mekanisme-penyelesaiannya/>, diunduh pada 25

April 2009, pukul 02.15wib

http://www.iscel.org/index.php?option=com_content&view=article&id=53:mengapa-kpu-tidak-mengajukan-banding&catid=37:opini&Itemid=59, diunduh pada 24 April 2009, pukul 23.30wib

<http://hukumonline.com/detail.asp?id=20090&cl=Berita>, diunduh pada 25/04/2009, puku. 02.01wib

LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU DALAM PERSPEKTIF HISTORIS

Mexasai Indra, SH.,MH

Abstrak

General Election means the peace way to implemented democracy value. In the implementation context of General historically happened dynamic. The effect of Election dynamic is influenced by policy configuration. So that, it is implicated to general election system. UU No. 10 Tahun 2008 regulated that the general election implemented by the committee of general election (KPU). The body develops suitable with policy dynamic.

Kata Kunci: Demokrasi, Pemilu, Penyelenggara Pemilu

A. Latar Belakang

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis pemegang kekuasaan haruslah bertanggung jawab kepada rakyat dan kekuasaan diperoleh melalui sistem pemilihan umum yang bebas¹.

Dan perkembangan politik dalam suatu negara adalah merupakan suatu hal yang sangat penting untuk menganalisis dan mengamati proses kelembagaan kegiatan politik yang sah, guna mewujudkan cita-cita luhur bangsa sebagai mana yang telah dituangkan dalam UUD 1945 tentang konsep kedaulatan rakyat.

Sebagai konsekuensi logis bagi bangsa Indonesia, maka tidak saja untuk melihat perubahan yang terjadi dalam sikap dan

¹ Asri Muhammad Saleh, *Politik Hukum Dekrit Presiden*, (Pekanbaru: Bina Mandiri Press, 2002), hlm. 34.

tingkah laku politik masyarakat secara keseluruhannya tetapi juga perlu memperhatikan perubahan yang terjadi dalam sikap dan tingkah laku politik golongan elite strategis².

Hal ini tidak terlepas dari konsep kedaulatan rakyat yang diwujudkan melalui pemilihan umum, dengan demikian pemilihan umum mempunyai arti yang sangat penting bagi masyarakat, melalui pemilihan umum hak-hak masyarakat untuk menentukan siapa wakil-wakilnya yang duduk di pemerintahan dapat tersalurkan dan sangat menentukan sistem pemerintahan.

Demokrasi di Indonesia yang tergolong sebagai negara berkembang, secara umum menggunakan azas, dari, oleh dan untuk rakyat. Sehingga sistem demokrasi tersebut terjadi melalui beberapa tahapan yaitu, tahap pertama, dari pemerintah, oleh pemerintah dan untuk rakyat. Tahap kedua, dari pemerintah bersama rakyat, oleh pemerintah bersama rakyat dan untuk rakyat. Tahap ke tiga, dari rakyat yang di dukung oleh pemerintah untuk rakyat³.

Tahap-tahap sistem demokrasi tersebut diatas merupakan gambaran dari proses pembangunan demokrasi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, secara keseluruhan pembangunan demokrasi merupakan bahagian dari pembangunan politik yang memiliki hubungan integral dengan pembangunan nasional yang senantiasa tertumpu kepada pemerintahan melalui proses konsolidasi.

Selain itu, proses konsolidasi demokrasi akan memakan waktu yang lebih lama dan memerlukan upaya yang lebih serius, kondisi yang harus dipatuhi semakin berat. Hal ini mencakup ;

1. Adanya masyarakat madani (*civil society*) yang bebas.
2. Masyarakat politik yang relatif otonom.
3. Undang-Undang yang melindungi kebebasan masyarakat.
4. Pemerintah yang efektif.

Merujuk kepada pengalaman Indonesia, yang merupakan suatu realita yang tidak dapat dihindari, bahwa

² Alfian, *Politik Kebudayaan dan Manusia Indonesia*, (Jakarta : LP3ES, 1981), hlm. 8.

³ Rudini, *Atas Nama Demokrasi Indonesia*, (Jakarta: BIGRAF Publishing, 1994), hlm 5.

kehidupan berpolitik di Indonesia diawali pada pelaksanaan pemilu tahun 1955 dimasa orde lama yang mencerminkan sifat pluralistisnya bangsa Indonesia, hal ini tergambar pada jumlah keanggotaan peserta pemilu yang bersifat multi partai dan dalam penyelenggara pemilihan umum tersebut di percayakan kepada Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) sebagai penyelenggara pemilihan anggota DPR juga pemilihan anggota Dewan Konstituante.

Kemudian tampilnya orde baru di pentas politik telah menggeserkan sistem politik Indonesia dari titik ekstern otoriter ke sistem demokrasi liberal kembali yang namanya dikenal sebagai sistem politik Orde baru, pada awalnya melahirkan konsekuensi dinamika politik demokrasi Pancasila, akan tetapi belum dapat melaksanakan pemilihan umum pada tahun 1969.

Pada tahun 1971 barulah terlaksana pemilihan umum yang berdasarkan kepada Undang-Undang Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat dan dalam Undang-Undang ini menyatakan bahwa, untuk pemilihan umum tersebut Presiden membentuk Lembaga Pemilihan Umum (LPU), bersamaan dengan dibentuknya LPU, maka PPI dan PP beserta sekretariatnya dinyatakan dibubarkan. LPU merupakan lembaga yang bersifat permanen, yang terdiri atas tiga unsur, yaitu Dewan Pimpinan, Dewan Pertimbangan dan Sekretariat.

Implikasinya adalah pemilu tahun 1971 merupakan Pemilu pertama dalam pemerintahan Orde Baru serta pembabakan dari pembenahan institusi dan struktur politik sesuai dengan sistem Demokrasi Pancasila dan melakukan penyerdehanaan partai politik menjadi 9 (sembilan) partai sebagai kontestan dan munculnya Golkar sebagai pendatang baru sekaligus memenangkan suara dan kursi yakni Golkar mendapat 227 kursi, NU 58 kursi, Parmusi 24 kursi, PNI 20 kursi, PSII 10 kursi, Parkindo 7 kursi, Partai Katolik 3 kursi dan PI-Perti dengan 2 kursi⁴.

⁴ Karim, *Sebuah Perjalanan Partai Politik Indonesia : Sebuah Potret Pasang Surut*,

Pada mulanya orde baru tampil kepentas politik dengan demokrasi yang berlangsung libertarian dibidang politik dan berusaha memberikan kepuasan dibidang ekonomi. Akan tetapi hal ini hanya berjalan pada awal pemerintahan, sebab pada masa orde baru semakin lama menunjukkan dirinya sebagai negara yang kuat yang berperan aktif. Orde baru memulai dengan langkah demokrasi dengan cara legitimasi dan menciptakan anti sistem yang nyata-nyata tidak disukai.

Pada tahap pelaksanaannya demokrasi di Indonesia sangat di pengaruhi oleh kondisi sosial-politik, sosial-budaya, dan sosial-ekonomi masyarakat. Sehingga sasaran utama dalam program pembangunan orde baru adalah p e m b a n g u n a n ekonomi yang mengatur strategi yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yakni strategi yang antara lain menekankan oleh teknologi dan kapital asing. Dalam strategi yang seperti ini kepercayaan dari negara-negara penanam modal menjadi tuntutan mutlak. Pemerintah memikirkan cara bagaimana memberikan jaminan atas keselamatan modal tersebut yakni terciptanya stabilitas politik.

Dalam usaha yang membentuk suatu sistem politik yang stabil. Jenderal Soeharto berusaha membentuk sistem politik baru yang mampu membuat kondisi stabil yang mendukung usaha membangun ekonomi dan itu dilakukan Jenderal Soeharto sejak dikukuhkan menjadi Presiden Republik Indonesia oleh MPRS. Dengan demikian langgem pada awal perjalanan orde baru semakin lama semakin bergeser ke arah lebih kuatnya negara yang diikuti dengan usaha-usaha format politik baru yang dapat memberikan lebih jauh strategi dan langkah-langkah yang dilakukan untuk menuju demokrasi di era orde baru.

Menjelang Pelaksanaan Pemilu 1977, pemerintah mengupayakan partai politik menjadi 3 (tiga) kelompok yaitu 2 partai dan Satu Golongan Karya. Penyederhanaan ini melahirkan bentuk kepartaian yang sulit untuk dikelompokkan dan dipahami karena dilakukan atas dasar ideologi.

Kemudian ketiga Ormas tersebut dapat dibedakan dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yaitu terdiri dari NU,

(Jakarta: Rajawali Press, 1993), hlm. 12.

Parmusi, PSII dan Perti, kemudian Partai Demokrasi Indonesia (PDI) terdiri dari PNI, IPKI, Murba, Partindo dan Partai Katolik, sedangkan Golongan Karya terdiri dari Organisasi Massa yang disponsor oleh ABRI yaitu SOKSI, KOSGORO, dan MKGR⁵.

Selang lebih kurang 32 (tiga puluh dua) tahun pemerintahan orde baru dan 6 (enam) kali melaksanakan pemilihan umum sampai akhirnya Pemilu yang dilaksanakan pada tahun 1997, hampir setiap daerah yang ada di Indonesia mengikuti jejak kemenangan partai Golkar. Hal ini menyebabkan pemilu yang berjalan di Indonesia sangat lain⁶.

Dan upaya membangun satu kesatuan pemahaman yang utuh atau secara minimal tentang Demokrasi Pancasila sebagaimana manifestasi dari partisipasi untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan Indonesia itu. Dengan demikian, setiap warga negara diberi hak kebebasan untuk menghimpun aspirasi yang tertuang dalam bentuk partai politik atau lainnya yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan garis-garis yang telah ditetapkan berdasarkan Pancasila dan UUD 45.

Artinya, pemahaman konsepsi demokrasi di Indonesia telah mendapatkan landasan yang kokoh dengan azas Pancasila dan dewasa ini konsepsi demokrasi tersebut telah diaplikasikan dengan adanya kebebasan bagi setiap individu untuk berkumpul dan berkelompok mengeluarkan pendapatnya secara lisan dan tulisan yang dituangkan dalam bentuk partai yang menyebar, khususnya partai politik sehingga membuka kesempatan yang leluasa bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasi secara bebas.

Kemudian masyarakat dihadapkan oleh berbagai bentuk kontroversi yang mempengaruhi sikap dan perilaku, seperti di dalam dasar formal ideologi yang diperlihatkan oleh ketentuan UUD 1945 pada pasal 1 ayat (2) yakni disatu sisi dinyatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, namun disisi lain ditegaskan pula Majelis Permusyawaratan Rakyat melaksanakan

⁵ Daniel Dhakidae, *Pemilu di Indonesia ; Saksi Pasang Naik dan Pasang Surut Partai Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 45.

⁶ Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 50.

kedaulatan itu sepenuhnya. Sedangkan dipihak lain kontroversi yang ditampilkan adalah pada pasal 28 UUD 45 yang menjamin kebebasan berkumpul, berorganisasi dan berdaulat bagi setiap warganya.

Perkembangan dan peradaban manusia mulai berubah dan semakin menyadari akan pentingnya peranan masyarakat dalam konteks perpolitikan sebagai wujud dari kedaulatan rakyat, maka diakhir pemerintahan Soeharto pada tahun 1998 di barengi dengan proses rekonstruksi sistem politik baru yang dilandaskan kepada sistem demokrasi.

Setelah berakhirnya orde baru, dalam waktu yang singkat pada era reformasi tepatnya tahun 1999 diselenggarakannya pemilihan umum yang cukup demokratis dalam suasana masyarakat yang pluralistik agama, suku dan budaya, salah satu indikatornya adalah banyaknya peserta pemilu yang selama ini lebih sukses lagi unsur partai politik.

Dan sebagai landasan bagi tatanan politik baru tersebut adalah dengan di syahkannya Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum serta Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Adapun Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum merupakan landasan bagi penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil, sehingga Undang-Undang ini memberikan keberadaan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu tahun 1999 dan sekaligus menggantikan Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang selama orde baru berperan sebagai penyelenggara pemilu. Dengan dibentuknya komisi pemilihan umum sebagai badan penyelenggara pemilu diharapkan mampu melaksanakan pemilu dengan azas langsung, umum, bebas, dan rahasia, (luber) disamping itujujur dan adil (jurdil).

Keberadaan KPU sebagai pengganti LPU dan sekaligus untuk memulai sejarah baru dalam penyelenggaraan pemilu yang demokratis dan berkedaulatan rakyat. Karena di era orde

baru LPU sebagai penyelenggara pemilu dijadikan sebagai mesin politik elektoral yang digunakan penguasa untuk merekayasa legitimasi dukungan rakyat. Sehingga kekuasaan orde baru seakan-akan benar-benar berbasis kedaulatan rakyat. Akibatnya selama era orde baru LPU sebagai penyelenggara pemilu telah kehilangan kepercayaan bukan hanya dari partai-partai politik yang akan bersaing dalam pemilu tetapi juga warga masyarakat.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang terjadi di era orde baru tersebut, maka hal inilah yang melatar belakangi pembentukan Komisi Pemilihan Umum yang independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan amanat dari konstitusi.

Sejak periode reformasi satu tahun kebelakang, dapat dikatakan bahwa proses transisi dan konsolidasi demokrasi tidak dapat dilalui dengan baik hanya dengan mengandalkan agenda *political crafting* semata. Lebih-lebih jika persoalan modal sosial dimasukkan dalam ekuasi perhitungan, maka *political crafting* tidak berbicara banyak berkaitan dengan perubahan sikap dari para pelaku politik khususnya, dan masyarakat pada umumnya.

Dari kondisi diatas, maka pada pemilihan umum 2004 secara eksplisit dan sebagai landasan secara yuridis, maka dilakukanlah amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang selama orde baru dianggap tabu untuk mengubahnya. Dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 diharapkan agar lebih memperjelas batas kekuasaan negara dan mempertegas konsep kedaulatan rakyat yang berdemokrasi.

Dalam konteks inilah modal sosial menjadi lebih penting untuk melengkapi penciptaan kiat-kiat politik yang memungkinkan demokrasi berkembang, agaknya disayangkan modal sosial ini selama ini tidak muncul dalam perbincangan tentang pengembangan kehidupan demokrasi. Masa transisi ini perbincangan demokrasi selalu terfokus kepada kebutuhan struktural politik, hukum, perundang-undangan yang sesuai.

Dari hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah dirumuskan secara khusus tentang pemilihan umum

dan badan yang berhak sebagai penyelenggara pemilu yang independen. Sehingga negara yang melaksanakan pemilihan umum merupakan cerminan dari konsep negara demokrasi yang berkedaulatan rakyat, dimana negara yang berdemokrasi cenderung merupakan negara hukum yang termuat dalam konstitusi.

Dengan demikian setelah terjadinya masa transisi yang diiringi dengan rekonstruksi sistem politik, maka sistem demokrasi Indonesia yang secara yuridis formal di cantumkan dalam pasal 22 (e) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan Umum di selenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan “.

Kemudian berdasarkan Konstitusi negara, yaitu pasal 22 E ayat (5) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkanlah bahwa: “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas maka penulis mengajukan bagaimanakah pasang surut lembaga penyelenggara pemilu dalam sejarah pelaksanaan Pemilu di Indonesia?

C. Pembahasan

Dilihat dalam perspektif historis pasang surut lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Badan Pembaharuan Susunan (BPS) Pada Tahun 1946.

Indonesia pertama kali membentuk sebuah lembaga yang bertugas menyelenggarakan pemilu pada tahun 1946. Pemilu yang pertama kali diselenggarakan untuk mengisi keanggotaan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), sebuah badan perwakilan rakyat yang pertama kali dimiliki Indonesia sejak kemerdekaannya. KNIP semula dibentuk atas dasar Maklumat X pada tanggal 16 oktober 1945. Untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan mengisi lembaga itulah melalui maklumat tersebut pemerintah menyatakan rencananya untuk menyelenggarakan pemilu. Pada maklumat berikutnya, yaitu Maklumat 13 November 1945, disebutkan bahwa pemilihan anggota-anggota badan perwakilan tersebut akan dilangsungkan pada Januari 1946.

Ternyata rencana tersebut tidak dapat dilaksanakan, bulan Juli 1946 dengan persetujuan Badan Pekerja (BP) KNIP mensahkan RUU tentang pembaharuan susunan KNIP menjadi Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946. Dalam Undang-Undang ini disebutkan bahwa badan penyelenggara pemilihan dari pusat sampai daerah akan dibentuk. Badan ini akan bertugas akan menyelenggarakan pemilihan untuk memilih 110 (seratus sepuluh) orang anggota KNIP.

Untuk di pusat namanya Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat (disingkat BPS), di daerah dinamakan Cabang Badan Pembaharuan Susunan Komite Nasional Pusat.

BPS dibentuk oleh presiden, berkedudukan di Yogyakarta, dengan tugas pokok melakukan pembaharuan keanggotaan KNIP. Anggota BPS ada 10 orang (seorang merangkap ketua dan seorang lagi merangkap wakil ketua) yang merupakan wakil dari partai politik dan wakil dari daerah. Mereka diangkat Presiden dan Presiden pula yang bisa memberhentikan. Mereka dilantik oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta pada 16 September 1946.

Untuk menjalankan tugas tersebut dibentuklah Kantor

Pemilihan untuk tingkat pusat. Kantor Pemilihan dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1946. Tugasnya menyelenggarakan administrasi pemilihan, menyelenggarakan rapat-rapat BPS, menyusun laporan pelaksanaan pemilihan. Mencetak barang-barang keperluan BPS, membuat pengumuman-pengumuman dan pengarsipan. Kantor pemilihan dipimpin oleh seorang sekretaris yang diangkat dan diberhentikan oleh ketua BPS. Kantor Pemilihan mulai dibuka pada tanggal 27 september 1946.

Sedangkan untuk pelaksanaan pemilihan di daerah, maka didirikan cabang BPS di tiap keresidenan, tempat kedudukan gubernur. Waktu itu cabang BPS yang dibentuk ada 33 (tiga puluh tiga) cabang. Tugasnya memimpin dan mengawasi pemilihan (pendaftaran) pemilih di wilayahnya dan menyelenggarakan pemilihan anggota KNIP. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh gubernur atau presiden. Untuk mendukung tugas cabang BPS, dibentuklah cabang Kantor Pemilihan yang tugasnya mirip dengan tugas kantor pemilihan di pusat, mengadministrasikan penyelenggaraan pemilihan di daerah masing-masing.

Di bawah cabang BPS adalah Komisi, yang tugasnya membantu cabang BPS, khususnya dalam menyelenggarakan pemilihan di wilayahnya masing-masing. Wilayah kerja komisi adalah wilayah kewedanaan. Anggotanya merupakan wakil-wakil dari perkumpulan politik, ekonomi, sosial dan laskar rakyat. Tiap perkumpulan punya seorang wakil di komisi.

Di luar struktur yang disebutkan tadi, Presiden juga membentuk sebuah komisi yang beranggotakan wakil-wakil perkumpulan politik yang memenuhi syarat, yaitu mempunyai pengurus besar dan pengurus cabang di 10 keresidenan. Tugasnya menetapkan perkumpulan politik mana yang harus mempunyai wakil di KNIP dan menetapkan jumlah wakil masing-masing perkumpulan politik tersebut di KNIP.

Pada 1948, BPS beserta semua organ ikutannya, di pusat maupun di daerah, dibubarkan melalui Penetapan Presiden Nomor 28 Tahun 1948. Pembubaran tersebut merupakan konsekuensi dan dicabutnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 tentang pembaharuan susunan KNIP.

2. Kantor Pemilihan Pusat (KPP) Pada Tahun 1948

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1946 dinyatakan tidak berlaku karena waktu itu sudah ada Undang-Undang yang lebih baru yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 Tentang Penyusunan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan penyusunan anggota-anggotanya. Undang-Undang Nomor 27 menyebutkan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari tingkat pusat sampai daerah.

Untuk melaksanakan pemilu itu di pusat maka dibentuk Kantor Pemilihan Pusat (KPP). Di tingkat propinsi dibentuk Kantor Pemilihan (KP), di Kabupaten dibentuk Cabang Kantor Pemilihan, dan di kecamatan didirikan Kantor Pemungutan Suara (KPS). Semuanya untuk menyelenggarakan pemilu, memilih anggota DPR. Sedangkan untuk memilih anggota DPRD, diatur tersendiri yang pelaksanaannya tidak bersamaan dengan pemilihan anggota DPR.

Waktu itu jumlah anggota KPP ditetapkan sekurang-kurangnya 5 orang dan 3 orang wakil anggota. Dua diantara mereka diangkat menjadi ketua merangkap anggota. Semuanya diangkat oleh Presiden untuk masa kerja 5 tahun.

Tugas KPP adalah memimpin pemilihan umum dan memilih anggota DPR. Untuk menopang tugas KPP, dibentuk sekretariat KPP yang personalianya diangkat dan diberhentikan oleh menteri kehakiman. Sekretariat KPP dipimpin oleh seorang sekretaris.

Di tingkat propinsi, tugas KPP dibebankan kepada Kantor Pemilihan (KP), yang berkedudukan di ibukota propinsi. Anggota KP diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. KP inilah yang bertanggung jawab memimpin pemilihan pemilih dan pemilihan anggota DPR di daerah kerjanya.

Sedang di tingkat kabupaten, dibentuk Cabang Kantor Pemilihan. Tugasnya memimpin pemilihan pemilih dan pemilihan anggota DPR di daerahnya atas perintah KP. Yang membentuk dan memberhentikan adalah gubernur atau Presiden. Di kecamatan, dibentuk Kantor Pemungutan Suara (KPS) yang tugasnya juga memimpin pemilihan pemilih dan pemilihan anggota DPR di daerahnya.

Namun seperti yang dialami oleh badan penyelenggara Pemilu bentukan 1946, KPP dan organ-organ yang ada di bawahnya juga di bubarkan sebelum sempat menjalankan tugasnya menyelenggarakan pemilu. Soalnya setelah RIS kembali menjadi negara kesatuan RI dengan berlakunya UUD sementara 1950, sistem ketatanegaraan juga berubah, tak terkecuali tata cara untuk memilih anggota lembaga wakil rakyat.

3. Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) Pasca Pemilu Tahun 1955.

Badan-badan atau Lembaga negara yang diamanatkan oleh UUDS 1950 menghendaki proses rekrutmen yang berbeda dengan yang dituntut UUD RIS 1949. Untuk itu pemerintah bersama DPR membuat Undang-Undang baru yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang pemerintahan anggota konstituante dan anggota DPR. Kehadiran Undang-Undang ini sekaligus menggantikan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 dengan segala konsekuensinya.

Pasal 138 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 menyebutkan, kantor-kantor badan penyelenggara pemilihan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 masing-masing disesuaikan menjadi kantor badan penyelenggara pemilihan yang dibentuk menurut Undang-Undang ini. Untuk melaksanakan ketentuan ini dibuatlah Intruksi Menteri Kehakiman Nomor. JB/2/9/3 tanggal 7 Juli 1953. Isi instruksi tersebut adalah:

Pertama, Kantor Pemilihan Pusat (KPP), Kantor Pemilihan (KP), dan Kantor Pemungutan Suara (KPS) yang sudah ada secara berturut-turut akan diganti dengan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan (PP), dan Panitia Pemungutan Suara (PPS). *Kedua*, sekretariat KPP menjadi sekretariat PPI.

Melihat perubahan-perubahan tersebut hanya tampak bahwa dari segi kelembagaan perubahan yang dilakukan sekilas hanya merupakan pergantian nama. Tetapi secara substansial tidak demikian. Sebab, orang-orang yang mengisi lembaga tersebut juga diganti. Pada periode ini tugas PPI berbeda dengan lembaga sejenis yang ada sebelumnya. Selain menyelenggarakan

pemilihan anggota DPR juga pemilihan anggota Dewan Konstituante.

Anggota PPI diangkat dan diberhentikan oleh presiden untuk masa kerja 4 (empat) tahun. Untuk menjalankan tugasnya, PPI didukung oleh sebuah sekretariat PPI yang dipimpin oleh seorang sekretaris dan dibantu oleh seorang wakil sekretaris. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman.

Di tingkat Propinsi, Kabupaten, Kecamatan, dan Desa, tugas persiapan dan penyelenggaraan pemilu untuk anggota konstituante dan DPR secara berturut-turut adalah Panitia Pemilihan (PP), PP kabupaten, Penyelenggara Pemungutan Suara (PPS), dan Panitia Pendaftaran Pemilih (PPP).

Pada 1959 PPI dan PP berhenti menjalankan tugasnya tetapi sesungguhnya belum dibubarkan. Hanya saja pemerintah tidak mengangkat anggotanya lagi. Ini merupakan konsekuensi dari dikeluarkannya dekrit presiden 5 juli 1959 yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 yang secara otomatis UUDS 1950 tidak berlaku lagi. Meskipun PPI dan PP sudah tidak ada namun sekretariat PPI tetap berjalan sampai dengan tahun 1969. Pada tahun 1969 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum anggota DPR dan Keputusan Presiden No. 3 Tahun 1970 tentang pembentukan Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Bersamaan dengan ini maka PPI dan PP beserta sekretariatnya dinyatakan dibubarkan.

4. Lembaga Pemilihan Umum (LPU) Pada Pemilu Tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997

Dan pemaparan di atas bisa diketahui bahwa setelah pemilu 1955 selesai, praktis PPI dan PP serta jaringan di bawahnya tidak ada kegiatan. Pemilu berikutnya yang semula hendak diadakan tahun 1969, ternyata baru bisa diadakan pada tahun 1971. Persiapan kearah itu dilakukan dengan membuat Undang-Undang, yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat. Undang-Undang ini, menyebutkan bahwa untuk pemilihan tersebut Presiden membentuk Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Menurut Undang-Undang tersebut LPU merupakan lembaga yang bersifat permanen, yang terdiri atas tiga unsur, yaitu Dewan Pimpinan, Dewan Pertimbangan dan Sekretariat. Anggota LPU tersebut dilantik oleh Presiden pada tanggal 17 Januari 1970.

Selanjutnya pada LPU dibentuk panitia-panitia dari pusat sampai daerah. Untuk tingkat pusat dibentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Untuk propinsi dibentuk Panitia Pemilihan Daerah (PPD) I, untuk kabupaten dibentuk PPD II dan untuk kecamatan dibentuk Panitia Pemungutan Suara (PPS). Sedang untuk tingkat desa dibentuk Panitia Pendaftaran Pemilih, dan untuk tiap Tempat Pemungutan Suara dibentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS).

Untuk menyelenggarakan pemilu di luar negeri, dibentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri yang berkedudukan di Departemen Luar Negeri.

Secara garis besar ada 4 tugas yang diberikan kepada LPU yakni, membuat perencanaan dan persiapan pemilu, memimpin dan mengawasi panitia-panitia di pusat dan daerah, mengumpulkan dan mensistematisasi bahan dan data hasil pemilu dan mengerjakan hal-hal lain yang dipandang perlu untuk melaksanakan pemilu.

Ketiga unsur yang disebutkan diatas mempunyai tugas masing-masing. Dewan pimpinan menetapkan kebijaksanaan pemilu, dan mengambil keputusan atas pertimbangan yang diajukan dewan pertimbangan. Dewan pertimbangan sendiri diadakan untuk memberikan pertimbangan dan masukan kepada Dewan Pimpinan, diminta atau prakarsa sendiri. Mereka terdiri atas wakil dari organisasi politik yang diakui dari golongan karya yang pengangkatannya dan pemberhentiannya dilakukan oleh Presiden. Sedangkan sekretariat LPU tugasnya adalah merencanakan dan mempersiapkan segala sesuatu yang diperlukan untuk administrasi pemilu.

5. Dari LPU menjadi KPU

Pada masa Orde Baru, Pemilu diselenggarakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) terdiri dari :

- a. Dewan Pimpinan yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri dengan Anggota-anggotanya terdiri dari beberapa orang Menteri;
- b. Dewan Pertimbangan yang terdiri dari seorang Ketua merangkap Anggota yang dijabat oleh seorang Menteri, empat orang Wakil Ketua merangkap Anggota dan beberapa orang Anggota, yang diambilkan dari Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia, Golongan Karya dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- c. Sekretariat Umum yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Umum

Untuk menjalankan tugas teknisnya, LPU dibantu oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), PD I dan PPD II masing-masing untuk Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dalam masa reformasi, sistem penyelenggaraan Pemilu oleh pemerintah menuai kritik yang keras oleh berbagai kalangan. Oleh karena itu dibentuklah lembaga baru yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). UU No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum Pasal 8 menyatakan :

- (1) Penanggung jawab Pemilihan Umum adalah Presiden.
- (2) Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden.
- (3) Komisi Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud ayat (2) yang selanjutnya disebut KPU, berkedudukan di Ibukota Negara.
- (4) Pembentukan KPU diresmikan dengan Keputusan Presiden.

Selanjutnya dalam Pasal 9 dinyatakan pula :

- (1) Keanggotaan KPU terdiri dari 1 (satu) orang Wakil dari masing-masing Partai Politik peserta Pemilihan Umum dan 5 (lima) orang wakil Pemerintah.

- (2) Hak suara dari unsur Pemerintah dan Wakil Partai Politik Peserta Pemilihan Umum ditentukan berimbang.
- (3) Wakil Partai Politik Peserta Pemilihan Umum ditentukan oleh masing-masing Pimpinan Pusat Partai dan Wakil Pemerintah ditetapkan oleh Presiden.
- (4) KPU terdiri dari seorang Ketua, 2 (dua) orang Wakil Ketua, dan Anggota-anggota.
- (5) Ketua dan Wakil-wakil Ketua dipilih secara demokratis dari dan oleh Anggota KPU dalam rapat pleno KPU.
- (6) Masa keanggotaan KPU adalah 5 (lima) tahun.
- (7) Tata kerja KPU disusun dan ditetapkan oleh KPU.
- (8) Dalam melaksanakan tugasnya KPU dibantu oleh sebuah Sekretariat Umum yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Umum, dibantu seorang Wakil Sekretaris Umum.
- (9) Organisasi dan tata kerja Sekretariat KPU ditetapkan oleh Presiden.
- (10) Sekretaris Umum dan Wakil Sekretaris Umum sebagaimana dimaksud ayat (8) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (11) Dalam melaksanakan tugasnya, Sekretaris Umum sebagaimana dimaksud ayat (8) secara teknis operasional bertanggung jawab kepada KPU dan secara teknis administratif bertanggung jawab kepada Pemerintah.

Format keanggotaan KPU semacam itu senyatanya menimbulkan konflik kepentingan yang dalam. Akibatnya banyak keputusan yang bertele-tele diambil. Belajar dari komposisi itu, maka pada tahun 2003 format KPU dirubah lagi. Anggota KPU haruslah terdiri dari orang yang bebas dan tidak terikat pada partai politik tertentu. Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2003 menyatakan :

- (1) Pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri
- (2) KPU bertanggungjawab atas penyelenggaraan Pemilu.

- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, KPU menyampaikan laporan dalam tahap penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR.

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 Jumlah anggota adalah sebagai berikut :

- a. KPU sebanyak-banyaknya 11 orang;
- b. KPU Provinsi sebanyak 5 orang;
- c. KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 orang.

Sedangkan syarat untuk menjadi Anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 18 yaitu :

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- c. mempunyai integritas pribadi yang kuat, jujur, dan adil;
- d. mempunyai komitmen dan dedikasi terhadap suksesnya Pemilu, tegaknya demokrasi dan keadilan;
- e. memiliki pengetahuan yang memadai tentang sistem kepartaian, sistem dan proses pelaksanaan Pemilu, sistem perwakilan rakyat, serta memiliki kemampuan
- f. kepemimpinan;
- g. berhak memilih dan dipilih;
- h. berdomisili dalam wilayah Republik Indonesia yang dibuktikan dengan KTP;
- i. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari rumah sakit;
- j. tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik;
- k. tidak pernah dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- l. tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan

struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri;

m. bersedia bekerja sepenuh waktu.

Anggota KPU penyelenggara Pemilu 2003 adalah sebagai berikut :

1. Nazarudin Sjamsuddin;
2. Ramlan Surbakti;
3. Rusadi Kantaprawira;
4. Chusnul Mar'iyah
5. Hamid Awaluddin;
6. Muji Sutrisno;
7. Imam Prasajo;
8. Mulyana W Kusumah;
9. Daan Dimara;
10. Valina Singka Subekti; dan
11. Anas Urbaningrum.

Dalam perjalanannya 2 orang anggota yaitu Imam Prasajo dan Muji Sutrisno mengundurkan diri, dan kekosongan itu tidak diisi sampai berakhirnya masa tugas KPU periode ini. Sisanya tetap meneruskan tugas sampai terbentuknya KPU yang baru.

Sejarah mencatat bahwa dalam masa tugas mereka diselenggarakan Pemilu 2003 yang disebut sebagai satu dari 3 Pemilu terbaik selain Pemilu 1955 dan 1999. Dalam masa tugas mereka juga terselenggara untuk pertama kalinya Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden dengan sukses. Namun sayangnya sejarah juga mencatat sisi kelam KPU independen pertama ini. Namun sejarah mencatat pula bahwa 5 dari 9 orang anggota KPU yang tidak tersentuh kasus hukum. Selebihnya, 4 orang anggota terpaksa harus berurusan dengan aparat penegak hukum atas tuduhan melakukan tindak pidana korupsi.

Penyelenggara Pemilu yaitu KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang bersifat tetap dalam kurun waktu

5 (lima) tahun sempat mengundang kritik karena dianggap sebagai pemborosan keuangan negara. KPU di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota dianggap relatif tidak bekerja karena pekerjaannya menyelenggarakan Pemilu hanya 5 tahun sekali. Dalam Rancangan undang-undang penyelenggara Pemilu versi Depdagri sempat diusulkan agar keanggotaan KPU di Provinsi dan Kabupaten/Kota bersifat *ad hoc* saja.⁷

Usulan tersebut tidak menjadi kenyataan dengan ditetapkannya UU No. 22 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk kurun waktu lima tahun. Keanggotaan KPU (Pusat) yang berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007 berjumlah 7 orang yang artinya lebih sedikit daripada anggota KPU sebelumnya. Adapun anggota KPU periode 2008-2013 adalah :

1. Abdul Hafiz Anshary;
2. Sri Nuryanti ;
3. Endang Sulastri;
4. I Gusti Putu Artha ;
5. Syamsul Bahri ;
6. Andi Nurpati Baharuddin ;
7. Abdul Aziz.

D. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwasannya pasang surut kelembagaan penyelenggara pemilu di Indonesia sangat dipengaruhi oleh karakteristik rezim pemerintahan yang berkuasa. Sehingga memunculkan gagasan untuk membentuk suatu lembaga penyelenggara pemilu yang independensinya diatur dalam UUD sehingga akan terhindar dari intervensi kekuasaan eksekutif yang juga sangat berkepentingan terhadap hasil Pemilu.

⁷ Erdianto, "Bongkar Pasang Anggota KPUD", *Riau Pos*, (Edisi 10 Maret 2008).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alfian, 1981. *Politik Kebudayaan dan Manusia Indonesia*, Jakarta : LP3ES.
- Saleh, Asri Muhammad, 2002. *Politik Hukum Dekrit Presiden*, Pekanbaru : Bina Mandiri Press
- Dhakidae, Daniel, 1986. *Pemilu di Indonesia : Saksi Pasang Naik dan Pasang Surut Partai Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Erdianto, *Bongkar Pasang Anggota KPUD*, Riau Pos, Edisi 10 Maret 2008.
- Karim, 1983. *Sebuah Perjalanan Partai Politik Indonesia : Sebuah Potret Pasang Surut*, Jakarta : Rajawali Press.
- MD, Mahfud, 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media
- Rudini, 1994. *Atas Nama Demokrasi Indonesia*, Jakarta : BIGRAF Publishing

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

**TINJAUAN TERHADAP PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 22-24/PUU-VI/2008 MENGENAI
SUARA TERBANYAK DALAM RANGKA
PERWUJUDAN KEDAULATAN RAKYAT**

Syaifullah Yophi Ardiyanto

Abstract

Article 214 capital a, b, c, d and e UUNo. 10 Tahun 2008 are unconstitutional because they are contradictive with democratic spirit. So that, Constitutional Court decided that the articles are not suitable with Constitution. Decision of Constitutional Court influences for settlement of legislative composition.

Kata kunci: Suara Terbanyak, Pemilu dan Kedaulatan Rakyat

A. Pendahuluan

Perubahan UUD 1945 memunculkan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, di samping Mahkamah Agung beserta badan-badan peradilan yang bernaung di bawahnya. Disadari bahwa untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis yang konstitusional, dibutuhkan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan control yudisial terhadap penyelenggaraan negara. Pilihannya jatuh pada Mahkamah Konstitusi.¹

Gagasan mengenai perlunya pembentukan Mahkamah Konstitusi itu sendiri sebenarnya cukup lama, berawal dari pengalaman masa lalu dan dari suatu proses perubahan

¹ Fatkhurohman, dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004) hlm. 3.

politik kekuasaan yang otoriter menuju demokratisasi, sebagai upaya untuk mendorong penyelenggaraan kekuasaan dan pemerintahan menuju sistem ketatanegaraan yang lebih baik, demokratis dengan menjunjung tinggi hukum dan menghargai hak-hak azasi manusia (HAM). Hal ini juga dimaksudkan untuk menjaga dan memperkuat dasar-dasar konstitutionalisme sebuah perundang-undangan.²

Belum genap satu bulan hajatan demokrasi telah berlalu di tengah kita. Walaupun menyisakan begitu banyak permasalahan mulai dari Daftar Pemilih Tetap, penghitungan suara dan sebagainya. Yang tidak kalah menarik dan sangat penting adalah fenomena penetapan calon anggota legislatif (caleg) dengan sistem Suara Terbanyak, dimana pemilu adalah merupakan wujud dari sebuah Negara demokrasi.

Menurut Mukti Arto, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri sesuai dengan persetujuan karena kedaulatan berada ditangan rakyat.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut :

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
2. Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan

² Nurudi Hadi, *Wewenang Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2007), hlm. 7.

Salah satu ciri negara demokrasi adalah melaksanakan Pemilu dalam waktu-waktu tertentu. Pemilu pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan hak-hak politik rakyat dan sekaligus pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjamin pemerintahan. Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat), Pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur utama dan pertama dari demokrasi. Artinya, pelaksanaan dan hasil Pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi, disamping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warganegara. Alasannya, Pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representasi aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi Pemerintah.

Dimana Demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang terbaik dari yang terburuk (*the best among the worst*). Ungkapan itu muncul pada saat membandingkan dengan bentuk-bentuk penyelenggaraan pemerintahan lainnya karena didalam demokrasi terdapat prinsip-prinsip *liberte* (kebebasan), *egalite*, dan *fraternite* (kebersamaan). Dalam konteks itu, kemudian rakyat menduduki posisi yang mulia dan tinggi dalam sebuah negara yang menganut paham demokrasi dengan kedaulatan rakyatnya.

Kedaulatan rakyat berarti, rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen menyatakan bahwa “*kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan perubahan itu, maka seluruh anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dipilih melalui Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

Menurut paham klasik, ada beberapa hak yang melekat pada status warga negara. Diantaranya yang disebut *Politiekstaatkundige rechten* atau hak-hak politis dibidang ketatanegaraan, yang dimaksud adalah hak untuk turut serta dalam Pemerintahan dan badan-badan Perwakilan rakyat dengan mempergunakan hak pilih aktif dan pasif. Dengan sendirinya setiap warganegara yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan berhak memilih dan dipilih. Dengan kata lain, tidak ada anggota DPR dan DPRD yang boleh diangkat, semua harus dipilih.

Pemilihan umum dimaksud diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang warga negara Indonesia terjamin memiliki wakil yang duduk dilembaga Perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat disetiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah.

Maka pada tahun 2008 dibentuklah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan menggunakan sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas. Artinya, jumlah kursi yang diperoleh suatu parpol peserta pemilu berbanding lurus dengan perolehan suara parpol tersebut. Sedangkan Daftar Calon Terbuka artinya pemilih dapat menentukan calon yang diinginkan, terbatas karena penentuan calon jadi ditentukan dengan nomor urut calon yang kecil dan harus memenuhi BPP. Namun, seiring dengan berjalannya waktu, ada berbagai pihak yang merasa dirugikan dengan beberapa Pasal yang tertuang dalam undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 ini. Seperti yang dialami oleh Muhammad Sholeh, S.H yang mengajukan uji materiil Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi (MK) akhirnya menghapuskan pemberlakuan sistem nomor urut dalam pemenangan calon anggota legislatif seperti yang diatur dalam Pasal 214 Huruf a, b, c, d, e UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan

DPRD. Dengan demikian, sistem suara terbanyak akan menjadi rujukan Komisi Pemilihan Umum dalam menentukan calon legislatif (caleg) yang berhak dilantik menjadi wakil rakyat.

Sebelumnya Pasal 214 tersebut menggariskan, penetapan caleg terpilih ditetapkan berdasarkan perolehan suara sekurang-kurangnya 30 persen dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Jika tidak ada yang memperoleh persentase itu, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut. Dalam hal terdapat dua calon atau lebih dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP. Kini, ketentuan itu sudah tidak berlaku lagi. Sejumlah partai yang sebelumnya tidak menetapkan sistem suara terbanyak, kini harus menyesuaikan diri. Keberadaan Pasal tersebut hanya menguntungkan para caleg dengan nomor urut kecil dan merugikan para caleg dengan nomor urut besar sementara suara mereka lebih banyak dibandingkan caleg dengan nomor urut kecil.

Kalau pun akhirnya caleg dengan nomor urut besar bisa meraih suara 30 persen atau lebih, dia belum tentu bisa mendapatkan kursi di DPR/DPRD kalau caleg dengan nomor urut lebih kecil juga mendapatkan jumlah suara yang sama. Dengan pertimbangan ini, maka Pasal 214 dinilai inskontitusional, bertentangan dengan kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Dalam Putusannya, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa dalil pemohon beralasan sepanjang mengenai Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 maka permohonan dikabulkan. Artinya, Pasal tersebut hanya menguntungkan para Caleg yang berada di nomor urut jadi yang kecil yakni nomor 1, 2, dan 3. sedangkan Caleg yang berada di nomor urut buntut meski mendapat suara terbanyak, tapi perolehan suaranya itu diberikan kepada nomor urut jadi yang kecil. Menurut Hakim Konstitusi, Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menentukan

pemenang adalah yang memiliki suara diatas 30 persen dan menduduki nomor urut lebih kecil adalah inkonstitusional, bertentangan dengan kedaulatan rakyat sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan adanya putusan tersebut secara umum diharapkan kualitas Pemilu 2009 akan lebih baik dan demokratis dibandingkan pemilu 2004. Dimana banyak suara para *konstituen* yang ditujukan kepada caleg nomor urut besar, tetapi tidak mencapai 30 persen atau 100 persen BPP (Bilangan Pembagi Pemilihan) dialihkan kepada nomor urut kecil. Sementara, pasca putusan tersebut suara pemilih akan dihitung berdasarkan suara terbanyak, dengan kata lain setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standart ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Sehingga, tidak mengabaikan *legitimasi* politik calon terpilih suara terbanyak.

Keputusan MK tersebut memicu banyak pendapat pro dan kontra dari berbagai pihak. Bagi yang pro, pemilihan berdasarkan suara terbanyak dianggap sebagai jalan keluar yang paling konstitusional dan harapannya adalah terpilihnya anggota-anggota legislatif yang memiliki legalitas dan makin dekat dengan konstituennya. Selama ini dirasa bahwa para anggota legislatif 'terpisah' dari para pemilih karena berdasarkan sistem nomor urut, partai politik memegang peranan yang besar dalam menentukan anggota legislatif yang akan ditempatkan di kursi dewan. Bagi yang kontra, keputusan MK merupakan liberalisasi politik yang akan berakibat pada meningkatnya politik orang kaya karena dengan sistem suara terbanyak hanya calon yang memiliki kemampuan material lebih yang dapat bertahan. Para aktivis perempuan juga beranggapan keputusan MK mementahkan perjuangan kaum perempuan dalam berpolitik karena ini berarti hilangnya porsi perempuan dalam anggota dewan yang tadinya sudah aman dengan adanya jumlah kuota tertentu sebagai syarat.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah apakah yang menjadi

pendapat dan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan bagaimanakah implikasi dari putusan suara terbanyak tersebut ?

C. Pembahasan

Putusan Mahkamah Konstitusi akan memiliki akibat hukum sejak putusan tersebut diucapkan dalam sidang Pleno yang terbuka untuk umum. Begitu pula dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 terhadap Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang berbunyi, *“Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:*

- a. calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;*
- b. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;*
- c. dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan*

kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;

- d. dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;*
- e. dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.”*

Terhadap hal tersebut Mahkamah Konstitusi memberikan suatu penilaian dan pendapat hukum, sebagai berikut:

1. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan;
2. Bahwa prinsip kedaulatan rakyat merupakan prinsip konstitusi yang sangat mendasar yang bukan saja memberi warna dan semangat pada konstitusi yang menentukan bentuk pemerintahan, akan tetapi juga dapat dipandang sebagai moralitas konstitusi yang memberi warna dan sifat pada keseluruhan undang-undang di bidang politik. Meskipun harus diakui perlunya dipelihara satu sistem rekrutmen pimpinan politik yang terutama diperankan oleh partai politik yang sehat, maka sebagai satu metode dan prosedur rekrutmen dalam sistem politik dan perwakilan

yang dianut, harus diberi batas yang jelas bahwa partai politik tersebut tidak boleh sampai melanggar prinsip kedaulatan rakyat, yang dapat dipandang sebagai prinsip konstitusi yang sangat mendasar dan tidak dapat dikesampingkan, karena bukan hanya merupakan *basic norm* melainkan lebih dari itu merupakan moralitas konstitusi bagi semua kehidupan negara dan bangsa baik di bidang politik, sosial, ekonomi, dan hukum. Prinsip tersebut harus berdampingan, tidak boleh menafikan tetapi justru harus menjunjung tinggi hak asasi manusia yang membentuk dan menjadi dasar harkat dan martabat manusia (*the dignity of man*);

3. Bahwa tujuan utama peletakan kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar konstitusi adalah menempatkannya sedemikian rupa sehingga penghargaan dan penilaian hak suara pemilih yang membentuk wujud kedaulatan rakyat, tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen, *in casu* dengan jalan menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai melalui nomor urut. Peran partai dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin secara keseluruhan mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat. Karena itu, keterpilihan calon anggota legislatif tidak boleh bergeser dari keputusan rakyat yang berdaulat kepada keputusan pengurus partai politik, sebagaimana amanat konstitusi yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi, *"Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur."...* *"Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara*

Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”;

4. Bahwa Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar penyelenggaraan Pemilu lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, harus menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan Pemilu, untuk dikembangkan dan diimplementasikan oleh undang-undang mengenai Pemilu secara singkat dan sederhana, yang dipergunakan untuk memberi landasan bagi seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu agar dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, rakyat sebagai subjek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat, tidak hanya ditempatkan sebagai objek oleh peserta Pemilu dalam mencapai kemenangan semata;
5. Bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan demikian adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh partai politik dalam Pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dapat terwujud, harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak;
6. Bahwa dengan diberikan hak kepada rakyat secara langsung untuk memilih dan menentukan pilihannya terhadap calon

anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dengan suara terbanyak, disamping memberikan kemudahan kepada pemilih dalam menentukan pilihannya, juga lebih adil tidak hanya bagi calon anggota DPR/DPRD, tetapi juga untuk masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya, baik masyarakat yang bergabung sebagai anggota partai politik maupun masyarakat yang tidak bergabung sebagai anggota partai politik peserta Pemilu, karena kemenangan seseorang calon untuk terpilih tidak lagi digantungkan kepada partai politik peserta Pemilu, tetapi sampai sejauh mana besarnya dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut. Dengan demikian, konflik internal partai politik peserta Pemilu yang dapat berimbas kepada masyarakat dapat dikurangi, yang semuanya sesuai dengan prinsip-prinsip Pemilu yang adil, jujur, dan bertanggung jawab;

7. Menurut Mahkamah, 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. 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;

8. Bahwa dilihat dari dimensi keadilan dalam pembangunan politik, 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;
9. Hal tersebut akan menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif, karena tidak ada rasa dan logika yang dapat membenarkan bahwa keadilan dan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dapat dilanggar dengan cara seperti itu;
10. Bahwa dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing Caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak;
11. Bahwa dengan adanya pengakuan terhadap kesamaan kedudukan hukum dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equality and opportunity before the law*) sebagaimana diadopsi dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 D ayat (3) UUD 1945, artinya setiap calon anggota legislatif mempunyai kedudukan dan kesempatan yang sama di

hadapan hukum, memberlakukan suatu ketentuan hukum yang tidak sama atas dua keadaan yang sama adalah sama tidak adilnya dengan memberlakukan suatu ketentuan hukum yang sama atas dua keadaan yang tidak sama. Menurut Mahkamah Konstitusi, ketentuan Pasal 214 UU 10/2008 mengandung standar ganda sehingga dapat dinilai memberlakukan hukum yang berbeda terhadap keadaan yang sama sehingga dinilai tidak adil.

Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU Nomor 10 Tahun 2008 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Secara teknis administratif pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi diyakini tidak akan menimbulkan hambatan yang pelik karena Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum pada Sidang Pleno di Mahkamah Konstitusi tanggal 12 November 2008 menyatakan siap melaksanakan putusan Mahkamah jika memang harus menetapkan anggota legislatif berdasarkan suara terbanyak.

Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Adapun Implikasi dari putusan mahkamah konstitusi nomor 22-24/PUU-vi/2008 mengenai suara terbanyak, dalam rangka perwujudan kedaulatan rakyat adalah penetapan anggota legislatif berdasarkan suara terbanyak memaksa para caleg turun langsung memperkenalkan diri ke konstituen dan tidak hanya mengandalkan popularitas partai. Sehingga para calon legislatif (caleg) terpilih memiliki legitimasi publik yang lebih kuat, karena terpilihnya mereka berdasarkan keinginan mayoritas masyarakat sebagai pemilihnya.

Dalam jangka panjang, sistem itu akan lebih mendorong

wakil rakyat untuk lebih dekat dengan rakyat yang diwakilinya. Para wakil rakyat akan dipaksa oleh keadaan agar kenal lebih dekat dengan konstituennya. Sebab, dengan cara itulah, dia akan berpeluang mendapatkan suara terbanyak dan layak duduk sebagai wakil rakyat.

Dengan mekanisme suara terbanyak, dapat disimpulkan bahwa siapa pun yang memperoleh kursi DPR adalah merupakan politisi yang memiliki basis pendukung atau memiliki akar yang kuat di tengah masyarakat. Kader yang demikian tentu telah dikenal oleh pemilih di daerah pemilihannya dan dipercaya oleh pemilih untuk dapat membawakan aspirasi mereka.

Sebelumnya, penerapan sistem proporsional terbuka terbatas yang masih menggunakan nomor urut, wakil rakyat lebih ditentukan partai politik daripada oleh rakyat. Ketika itu, caleg yang memperoleh suara terbanyak tetapi tidak dapat memenuhi Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) akan tergusur oleh caleg yang berada di nomor urut atas. Pada kondisi itu, hegemoni politik akan menampakkan wujud aslinya, dimana politik oligarki tumbuh subur dan elite parpol kerap menjalankan politik ala rente dengan menjajakan setiap jumlah suara yang diraih demi keuntungan kelompok oligarkis masing-masing.

Sistem proporsional terbuka terbatas dengan sistem nomor urut ini merupakan upaya elite parpol untuk mempertahankan kultur yang sudah hidup selama ini, yaitu menjadikan elite oligarkis pimpinan parpol sebagai faktor yang paling dominan atas terpilih atau tidaknya seorang caleg. Sistem seperti ini tentu akan menyuburkan praktik oligarki di tubuh parpol. Karena keputusan penempatan caleg akan dihegemoni oleh segelintir elite saja.

Karena itu, putusan MK tentang mekanisme suara terbanyak setidaknya dapat memutus mata rantai oligarki pimpinan parpol dalam penentuan caleg. Meskipun tidak serta merta memberantas semuanya. Namun, kewenangan partai politik yang semula cukup besar dalam penentuan caleg terpilih, otomatis akan berkurang sebagai dampak dari putusan MK ini. Selain itu, putusan MK juga akan memotong satu mata rantai praktik jual beli nomor

urut yang diduga kuat masih menjadi tradisi parpol di Indonesia. Untuk konteks jangka panjang, keputusan ini akan mendorong pergeseran kekuasaan penentuan caleg dari oligarki pimpinan parpol ke kedaulatan suara rakyat (pemilih).

Keputusan MK akan memberikan kepastian partai-partai yang melaksanakan sistem suara terbanyak, maupun partai yang menggunakan proporsional terbuka. Dengan kepastian ini seseorang tidak perlu lagi mundur karena sudah diatur dalam UU yang sudah diuji materil oleh MK.

Sehingga, parpol tak lagi bisa melakukan siasat untuk menyelamatkan caleg-caleg andalan mereka, jika gagal dalam pertarungan internal dalam meraih suara terbanyak. Sebelumnya, muncul peluang bagi parpol untuk menyelamatkan caleg-caleg andalannya, jika gagal dalam pencalegan ini. Salah satunya, dengan metode pergantian calon terpilih sebelum pelantikan dilakukan.

Peluang ini, karena pasal 216-218 UU No 10 Tahun 2008 tidak ikut dihapuskan Mahkamah Konstitusi. Dimana Mahkamah Konstitusi hanya menghapus pasal 214 yang berdampak pada perolehan suara terbanyak, tak lagi nomor urut. Maka penggantian calon terpilih ini berdasarkan surat keputusan pimpinan parpol yang bersangkutan. Sehingga, parpol dapat mengajukan siapapun penggantinya, tanpa memperhatikan perolehan suara caleg.

Peluang inilah yang dimanfaatkan parpol untuk menyelamatkan para caleg andalannya. Dengan kesepakatan antar caleg untuk membuat surat pengunduran. Sehingga, caleg yang jadi (terpilih) akan mundur dan digantikan caleg andalan parpol. Sayangnya, siasat ini dipatahkan KPU. Penyelenggara pemilihan umum ini mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 tentang pedoman teknis penetapan dan pengumuman hasil Pemilihan Umum, tata cara penetapan perolehan kursi, penetapan calon terpilih dan penggantian calon terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun

2009. Peraturan yang terbit 16 Maret 2009 ini menyebutkan pengganti calon terpilih yang mundur ditentukan dengan suara terbanyak. Ini disebutkan secara tegas dalam Pasal 88 peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009.

Dengan munculnya aturan terbaru KPU ini, tertutup sudah keinginan sejumlah parpol untuk menyelamatkan para caleg andalannya dengan metode pergantian calon terpilih. Memang pergantian bisa dilakukan meski sebelum pelantikan, yang diistilahkan pergantian calon terpilih.

Penggantian ini dengan berbagai alasan, yakni calon terpilih meninggal dunia, mengundurkan diri, tidak lagi memenuhi syarat untuk menjadi anggota DPR, DPD, maupun DPRD. Selain itu, alasan lainnya karena calon terpilih terbukti melakukan tindak pidana pemilu berupa politik uang atau pemalsuan dokumen. Yang didasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pengunduran diri ini dinyatakan dengan surat penarikan pencalonan calon terpilih oleh parpol, yang didasarkan pada surat pengunduran diri calon terpilih yang bersangkutan. Kemudian KPU melakukan klarifikasi keaslian terhadap dua surat tersebut. Begitu kedua surat tersebut dinyatakan asli, maka proses pergantian bisa dilakukan.

Putusan MK mengenai suara terbanyak memberikan implikasi positif yang sangat berharga untuk bangsa dan negara terutama perwujudan kedaulatan rakyat secara nyata di Indonesia, antara lain :

1. Rakyat benar-benar sebagai pemegang kedaulatan dalam menentukan siapa caleg yang pantas untuk duduk di kursi DPR, DPD dan DPRD. Hal ini sebagai pelaksanaan amanat Undang-Undang Dasar 1945 yang menganut ajaran kedaulatan rakyat, yang secara tegas dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen yang menyatakan "*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".
2. Anggota Legislatif yang terpilih pada umumnya benar-benar dikenal oleh pemilihnya, sehingga ketika caleg tadi menjadi

anggota legislatif dapat dipastikan dia akan berusaha untuk memperjuangkan kepentingan daerah konstituennya, guna menjaga kepercayaan konstituennya pada Pemilihan Umum berikutnya. Dengan suara terbanyak seluruh caleg merasa adil dan harus bekerja keras untuk mendapatkan simpati dari masyarakat.

3. Polemik internal partai soal nomor urut teratasi. Dengan sistem terbanyak nomor urut tidak akan mempengaruhi berhasil atau tidaknya seorang caleg untuk menjadi anggota legislatif. Sehingga Pemilihan Umum yang merupakan pesta demokrasi tidak akan mengorbankan kepentingan rakyat lagi untuk kepentingan pribadi.
4. Setiap anggota Parpol tidak perlu lagi saling memperebutkan posisi ketua atau pengurus Parpol sebagaimana yang selama ini terjadi. Menjadi pengurus apalagi ketua Parpol bukan lagi sasaran, tetapi dianggap sebagai pengabdian saja. Berbeda dengan yang selama ini terjadi, setiap orang dalam Parpol tertentu berusaha untuk merebut ketua atau pengurus agar bisa menentukan dan mendapatkan nomor urut jadi pada setiap penentuan daftar urut caleg. Ke depan Parpol akan diurus oleh orang-orang profesional (tidak harus anggota Parpol) yang dapat mengembangkan dan meraih visi, misi, sasaran, dan tujuan Parpol. Sebab tidak ada jaminan ketua Parpol dengan sistem suara terbanyak dapat menjadi anggota legislatif seperti pada pemilu tahun 2004 yang lalu dengan sistem nomor urut.

Hal ini terlihat pada Pemilu 2009 ini dimana sejumlah legislator periode 2004-2009 gagal terpilih. Berdasarkan perkiraan Centre for Electoral Reform (CETRO), legislator itu digantikan calon baru. Di Jawa Tengah III, mantan Menteri Lingkungan Sony Keraf yang ditempatkan di nomor urut satu, gagal maju ke Senayan. Ia hanya mengumpulkan 47.719 suara, jauh di bawah calon yang diperkirakan terpilih, Imam Suroso dengan 88.599 suara, dan Evita Nursanty dengan 63.116 suara. Di Jawa Tengah I, politikus Partai Amanat Nasional, Alvin Lie Ling Piao, yang ditempatkan di nomor urut 5 gagal terpilih. Ia hanya memperoleh 9.162 suara. PAN

diperkirakan gagal mendapat kursi di Jawa Tengah I yang meliputi Kabupaten Semarang, Kendal, Kota Salatiga dan Semarang. Anggota Komisi Kesehatan DPR dari PAN, Tuti Indarsih Loekman Soetrisno, juga gagal mendulang kursi di Jawa Tengah V. Adik mantan Presiden Abdurrahman Wahid, Umar Wahid Hasjim, juga diperkirakan gagal meraih kursi di Jawa Tengah VII. Meski memperoleh 41.375 suara, anggota Komisi Kesehatan DPR ini gagal maju karena perolehan suara Partai Kebangkitan Bangsa di daerah ini kalah dibandingkan partai lain. Anggota Komisi Hukum DPR dari PDI Perjuangan, Nadrah Izahari, juga diperkirakan gagal maju karena hanya memperoleh 18.635. PDI Perjuangan di daerah pemilihan ini menempatkan Budiman Sudjatmiko dengan 149.078 suara dan Adisatrya Suryo Sulistio dengan 52.634 suara.

5. Untuk Pemilu yang akan datang menjadi pengalaman dan pembelajaran bagi para caleg agar benar-benar mengukur dirinya terlebih dahulu dengan merenungkan apa yang sudah diperbuatnya untuk publik, paling tidak untuk mereka yang akan menjadi calon konstituennya dan bukan hanya untuk parpolnya saja. Kemudian merenungkan pula apakah nantinya mampu dalam menjalankan tugas-tugas sebagai anggota dewan yang sesungguhnya sangat berat, terutama dalam menghasilkan berbagai kebijakan yang memenuhi kepentingan publik.

Dengan sistem suara terbanyak dalam penentuan anggota legislatif membawa perubahan yang sangat besar terhadap perwujudan kedaulatan rakyat di Indonesia, dimana rakyatlah yang menentukan dan rakyat pulalah yang bisa menilai anggota legislatif untuk dipilih atau tidak dipilih kembali pada pemilu berikutnya.

D. Penutup

Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah yang memuat standar ganda dalam penetapan caleg. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 214 tersebut bertentangan dengan makna substantif prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. MK akhirnya menetapkan suara terbanyak sebagai mekanisme tunggal dalam penentuan caleg terpilih. Itu artinya, penetapan calon anggota legislatif (caleg) pada Pemilu 2009 tidak lagi memakai sistem nomor urut dan telah digantikan dengan sistem suara terbanyak. Memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dalam Pemilihan Umum dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan adanya keinginan rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh partai politik dalam Pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya agar dapat terwujud dengan harapan agar wakil yang terpilih tersebut tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para caleg.

Daftar Pustaka

Buku

- Bakar, Abu Busro dan Abu Daud Busroh, 1984. *Hukum Tata Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia
- Fatkurohman, 2004. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Yuda, Hanta AR, 2009. "Peneliti dan Analisis Politik The Indonesian Institute ", dalam Suara Terbanyak dan Kualitas Keterwakilan, Opini Jurnal Nasional. Rabu, 7 Januari 2009.
- Asshiddiqie, Jimly, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Bhuana Ilmu Populer.
- Rusli, M. Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Yogyakarta : Tiara Wacana Yogya
- Huda, Ni'matul, 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta : UII Press.
- Live, Surya, 2009. Portal Berita Jawa Timur Sebenarnya, Pergantian Calon Terpilih Gunakan Suara Teranyak, Jumat 27 Maret 2009.
- Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta : Prestasi Pustaka
- Tempo Interaktif, 2009. Sejumlah Legislator diperkirakan Gagal Terpilih, Jakarta, 28 April 2009,

Internet

- <http://inilah.com/berita/politik/2008/12/23/70938/mk-putusan-suara-terbanyak-caleg>
- www.okezone.com

MEMANGKAS KORUPSI PEMILU

Feri Amsari, SH, MH.

Peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas
Andalas, Padang Aktivistis dan Pendiri Aliansi Masyarakat Anti Korupsi
(AMAK-alianis 12 elemen) Sumatera Barat

Abstract

This article is about how to decrease corruption, especially in election area. Corruption cases in election of 2004 in Indonesia that bring the commissioners of Election Commission (KPU) of Republic of Indonesia were indicated as "red alert" for our election. So, this article wants to discuss how to find solution for decreasing corruption in election. More than 623 cases about disputing of the election result in the Constitutional Court (MK) describe that our election should protect by extra ordinary treatment, even thought by MK itself.

Keywords : Pemilu, korupsi, Mahkamah Konstitusi.

Korupsi sebagaimana dimaklumi merupakan pidana bersifat *extraordinary* yang dengan luar biasa mampu menyusup ke ranah-ranah kekuasaan jenis apapun. Giriraj Shah dalam "*the Tidal Wave of Corruption*," bahkan menyebut korupsi sebagai sebuah fenomena global.¹ Gelar fenomena itu bukan hanya dikarenakan hampir seluruh negara-negara dunia "digerogoti" oleh korupsi, tetapi juga rasa takut terhadap korupsi yang memiliki sifat yang berbeda dengan bentuk pidana umum yang bersifat fatal terhadap ekonomi tetapi juga moral. Korupsi dapat menyentuh hampir seluruh wilayah kehidupan, dari pabrik kelas "teri" hingga perusahaan-perusahaan multi nasional, dari ranah setingkat Rukun Tetangga (RT) hingga Istana Negara. Korupsi

¹ Giriraj Shah, *The Tidal Wave of Corruption*, (New Delhi-India, Anmol Publication PVT.LTD, 2002), hlm.8

tidak hanya berjangkit pada ranah yang memiliki nilai kekayaan tetapi juga tempat-tempat kekuasaan.

Hebatnya korupsi bahkan sudah bisa “berkembang-biak” sebelum kekuasaan itu ditempati oleh manusia-manusia pemegang kekuasaan. Kekuasaan memang cenderung koruptif dan sudah pasti koruptif jika bersifat absolut, sebagaimana difatwakan Lord Acton, namun menurut penulis kekuasaan pastilah juga koruptif apabila sistem pengisian jabatan kekuasaan itu berlangsung secara koruptif pula. *The powers should be corrupt when the powers came from the corrupt system*. Sifat pidana korupsi yang khusus (*delicta propia*) yang dapat menimbulkan keadaan bahaya (*gevaarsettings delicten*) memberikan alasan kuat bagi para penegak hukum untuk membangun strategi khusus untuk memberantasnya. Menurut Jan Remmelink terdapat sifat sebuah perbuatan dan orang yang melakukannya dapat dijadikan sebuah tindak pidana (*strafbaarfeit*), salah satunya adalah perbuatan yang menimbulkan ancaman atau keadaan bahaya.² Korupsi pada tingkatan ini tidak perlu diperdebatkan lagi, korupsi secara absolut dapat menimbulkan keadaan bahaya. Tulisan ini salah satunya mencoba “membaca” sifat berbahaya tindakan penyimpangan berupa korupsi dalam pelaksanaan Pemilu.

Korupsi sudah merusak dari awal dengan menjangkiti sistem pengisian jabatan kekuasaan. Pola pengisian kekuasaan di Indonesia yang dilakukan melalui proses pemilihan umum (Pemilu) yang dicitrakan penuh dengan penyimpangan itu menyebabkan hasilnya adalah pejabat-pejabat yang juga koruptor. Bayangkan jika “rumah” yang kotor dibersihkan oleh “penghuninya” yang bergaya hidup tidak bersih. Alih-alih akan mampu menciptakan kebersihan itu sendiri, ternyata malah menjadi sumber terciptanya kekotoran. Berencana menjadi pemberantas korupsi, malah menjadi pelaku korupsi. Bercita-cita mewujudkan negara yang anti korupsi malah menjadikan negara ini sebagai salah satu negara paling korup di dunia.

Oleh karena itu menciptakan sistem Pemilu yang mampu menghasilkan calon-calon wakil rakyat dan pemimpin negara yang bersih menjadi prioritas tersendiri untuk memberantas

² Jan Remmelink, *Hukum Pidana*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 61

korupsi. Pemilu yang koruptif dalam segala substansinya jelas menghasilkan para wakil rakyat dan pemimpin yang koruptif pula. Contoh buruk dari subjek pelaksana dan proses penyelenggaraan Pemilu di Tahun 2004 yang menghasilkan para wakil rakyat yang ternyata terjerat pelbagai kasus korupsi jelas harus menjadi pengalaman yang tidak boleh berulang.

Tulisan ini akan mengulas bagaimana menciptakan Pemilu yang mampu menjadi jembatan untuk menempatkan orang-orang berdedikasi kepada publik daripada "pencuri" uang rakyat yang hanya berjuang untuk memperkaya diri sendiri. Korupsi Pemilu merupakan cabang dari korupsi politik. Dikatakan sebagai korupsi politik dikarenakan korupsi yang dilakukan untuk tujuan politik tertentu dengan memanfaatkan kekuasaan secara tidak semestinya. Robin Hodess menyatakan lebih jelas mengenai penyebab terjadinya korupsi politik, menurut Hodess korupsi jenis ini terjadi disebabkan penyimpangan kekuasaan untuk mendapatkan keuntungan pribadi. *Political corruption is the abuse of entrusted power by political leaders for private gain, with the objective of increasing power or wealth.*³

Namun sebelum tulisan ini menuturkan mengenai korupsi politik, terutama Pemilu tersebut, perlu juga dikaji mengenai beberapa bagian dalam perundang-undangan pemilu yang membuka ruang terciptanya korupsi. Jangan-jangan produk perundang-undangan itu sendiri yang memang membuka pintu bagi mudahnya pelaksanaan praktik korupsi di Indonesia.

Peluang Korupsi Pemilu

A. UU 10/2008 dan UU 42/2008

Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya UU No.10/2008), terdapat 10 (sepuluh) tahapan penyelenggaraan Pemilu. Pasal 4 ayat (2) UU No.10/2008

³ Robin Hodess, dalam Transparency International, Global Corruption Report 2004, Special Focus: Political Corruption (London: Pluto Press, 2004), hlm.11.

menyebutkan mengenai kesepuluh tahapan itu, yaitu ;

- a) Pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;
- b) Pendaftaran peserta Pemilu;
- c) Penetapan peserta Pemilu;
- d) Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
- e) Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
- f) Masa kampanye;
- g) Masa tenang;
- h) Pemungutan dan penghitungan suara;
- i) Penetapan hasil Pemilu; dan
- j) Pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Sedangkan penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden melalui beberapa tahap yang agak berbeda, sebagaimana diatur Pasal 3 ayat (6) UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya UU No.42/2008) sebagai berikut

- a. Penyusunan daftar Pemilih;
- b. Pendaftaran bakal Pasangan Calon;
- c. Penetapan Pasangan Calon;
- d. Masa Kampanye;
- e. Masa tenang;
- f. Pemungutan dan penghitungan suara;
- g. Penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; dan
- h. Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden.

Jika melihat kesepuluh dan delapan tahapan pada Pemilu legislatif dan eksekutif tersebut di atas, maka hanya tahapan

pengucapan sumpah/janji para anggota legislatif/Presiden terpilih saja yang diperkirakan sulit untuk dijangkiti penyakit korupsi. Itupun jika melihat korupsi sebagai sebuah penyimpangan perbuatan⁴ bukan sebagai sebuah tindakan penyimpangan yang merugikan keuangan negara. Menurut Silke Pfeiffer korupsi Pemilu itu merupakan rancangan di antara partai-partai dan para kandidat dan penyokong dana kampanye.⁵ Sehingga sulit sekali dalam tahapan pelaksanaan sumpah pelantikan terdapat sebuah tindakan yang berbau korupsi.

Namun kajian ini tidak hanya membicarakan mengenai korupsi Pemilu oleh para peserta Pemilu, namun sebagaimana telah dinyatakan di atas, pemaparan dari tulisan ini juga menguraikan mengenai pelaku tindak pidana korupsi oleh pelaksana Pemilu, serta pihak-pihak yang terlibat dalam tahapan Pemilu di atas. Nah, tahapan Pemilu sekecil apapun, kemungkinan menimbulkan praktik korupsi tetap saja mungkin terjadi. Semua tahapan harus dipantau dan dicurigai, termasuk juga tahapan pengucapan sumpah tersebut di atas, selalu terdapat kemungkinan berjangkitnya "virus" korupsi.

Adrianus Meliala dalam bukunya, *Menyingkap Kejahatan Keraf Putih*, menyatakan bahwa perlu dikuatirkan terhadap peran orang sebagai sumber penyelewengan dimana selalu ada kemungkinan terjadinya *pseudo-corruption* (korupsi semu). *Pseudocorruption* tersebut dapat berupa pemborosan pendapatan dan anggaran belanja negara akibat ketidakefisienan kerja, tidak adanya koordinasi antar instansi, lemahnya *planning*, terlalu panjangnya birokrasi dan pelbagai kemungkinan lainnya.⁶

Dari sudut Adrianus tersebut dapat dilihat bahwa tindak

⁴ Korupsi memiliki makna yang luas. Kamus Hukum Black menyebutkan korupsi adalah; "the act of doing something with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others; a fiduciary's use of a station or office to procure some benefit either personally or for some one else, contrary to the rights of others". Bryan A. Garner (ed), *Black's Law Dictionary-Eighth Edition*, (United States of America: West, a Thomson Business, 2004), hlm. 371. Sehingga penyimpangan dalam Pemilu, misalnya pengelembungan suara dapat pula dikategorikan sebagai korupsi.

⁵ Opcit, *Global Corruption Report 2004...*, hlm. 76.

⁶ Adrianus Meliala, *Menyingkap Kejahatan Keraf Putih*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm. 33.

pidana korupsi itu sangat luas cara pembuktiannya, tidak "kaku" dan "terpaku" pada unsur merugikan keuangan negara secara nyata. Unsur kerugian tersebut dapat dibaca dari pelbagai sudut. Sehingga jika tahapan pelantikan ataupun sumpah anggota legislatif/Presiden terpilih menciptakan pemborosan, tidak efisien, dan sebagainya-dan sebagainya, maka dugaan korupsi bisa saja didalilkan.

Tulisan ini tidak hanya difokuskan kepada peluang korupsi yang dapat menyebabkan kerugian keuangan negara, tetapi juga korupsi politik penyelenggaraan Pemilu. Tahapan-tahapan di atas memperlihatkan beberapa bagian seperti masa tenang, pemungutan dan penghitungan suara, dan penetapan hasil Pemilu akan sangat minim menjadi sasaran bagi terselenggaranya upaya korupsi yang dapat menyebabkan kerugian bagi keuangan negara. Namun sebagaimana telah dinyatakan dalam bagian awal tulisan ini, sifat tindak pidana korupsi yang dapat menyusup secara "luar biasa" ke pelbagai lini tersebut tetap saja memiliki peluang menjangkiti setiap tahapan Pemilu. Bahkan tahapan registrasi partai politik peserta Pemilu pun bisa membuka lahan terjadinya korupsi (Pasal 8 huruf a UU 10/2008). Akan tetapi jika menggunakan pendekatan korupsi politik, maka beberapa tahapan yang sulit dijadikan lahan korupsi di atas dapat saja menjadi bagian dari modus operandi para koruptor. Misalnya merusak proses pemungutan suara dengan menyusupkan terlebih dahulu orang-orang partai yang pura-pura independen sebagai para petugas penghitungan bahkan juga mengincar kursi anggota KPU dapat saja terjadi. Itu sebabnya terjadinya korupsi politik oleh Robin Hodess disebabkan oleh jejaring luas dari "mafia" koruptor yang berada di pelbagai ranah kebijakan dan berbentuk pelbagai jenis pidana. *Political corruption involves a wide range of crimes and illicit acts committed by political leaders before, during and after leaving office.*⁷

Namun agar pembahasan tidak menjadi terlalu luas, indentifikasi peluang korupsi Pemilu dan korupsi politik dalam Pemilu hanya dibatasi beberapa tahapan:

1. Korupsi penyelenggara Pemilu;

⁷ Ibid.

2. Korupsi pengadaan barang-barang proses pelaksanaan Pemilu;
3. Korupsi peserta, penyelenggara dan pemilih dalam Pemilu / jual beli suara.

Alasan membedakan korupsi Pemilu dan korupsi politik Pemilu juga didasari logika yang jelas. Korupsi Pemilu adalah korupsi yang dugaan kerugian keuangan negara sangat jelas, seperti sebuah pencurian dalam pidana umum dimana *objectum litis*-nya sangat jelas yaitu barang yang hilang. Korupsi Pemilu sangat jelas diatur dalam UU 31 Tahun 1999 *unctis* UU No. 20 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *unctis* UU No.10/2008. Sedangkan korupsi politik Pemilu sangat sulit dibuktikan unsur merugikan keuangan negara, kecuali para penegak hukum mampu berpikiran sangat progresif (pemikiran hukum yang sangat dibutuhkan dalam memberantas korupsi), hal yang sangat jarang dilakukan aparatus hukum Indonesia. Perbedaan korupsi Pemilu yang bersifat sebagai korupsi yang diatur "umum", sedangkan korupsi politik Pemilu memerlukan kajian lebih mendalam untuk "menangkap" unsur kerugian keuangan negara (mengenai hal ini akan lebih lanjut diterangkan pada bagian berikutnya pada tulisan ini). Perbedaan itu juga dilakukan oleh Artidjo Alkostar dalam melihat tindak pidana korupsi yang 'berjenis" penyuapan (*bribery*), yaitu *commercial bribery* dan *bribery at election*.⁸ Oleh karena itu tahapan-tahapan Pemilu di atas yang dapat "disusupi" tindakan koruptif harus dikaji dalam dua perspektif korupsi Pemilu, yaitu yang bersifat umum (korupsi Pemilu) dan yang bersifat politik (korupsi politik Pemilu)

Ad.1. Korupsi Penyelenggara Pemilu

Korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu pada dasarnya harus dibedakan dengan korupsi pengadaan barang-barang pelaksanaan Pemilu. Korupsi pengadaan barang-barang tidak hanya melibatkan penyelenggara Pemilu semata, tetapi

⁸ Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik di Negara Modern*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2008), hlm.11.

pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses pengadaan barang-barang tersebut. Begitu juga korupsi oleh penyelenggara Pemilu tidak hanya berupa pengadaan barang tetapi juga bisa berupa jual beli suara.

Berdasarkan pengalaman Pemilu Tahun 2004 yang berujung dipidanakannya beberapa komisioner KPU, maka kemungkinan terdapatnya para penyelenggara Pemilu Tahun 2009 yang terlibat penyimpangan pelbagai kerugian anggaran keuangan negara juga bisa kembali terjadi. Dalam UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya UU No.31/1999), jenis korupsi yang dilakukan penyelenggara Pemilu di tempatkan dalam pasal Penyalahgunaan Kewenangan/ Kekuasaan. Pasal 3 UU No.31/1999 menyatakan bahwa;

”Setiap orang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana penjara paling sedikit 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit RP.50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak RP.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).”

Dari unsur-unsur pasal ini, korupsi oleh penyelenggara Pemilu dapat dideteksi dan dikelompokkan dengan benar. Jika tindak pidana korupsi dilakukan oleh para komisioner penyelenggara Pemilu (baca; KPU) maka perbuatan itu dapat dikategorikan dengan istilah ”*white collar criminality*” yang dipopulerkan oleh Edwin Sutherland, sosiolog dari Amerika. Sutherland mendefenisikan ”*white collar criminality*” sebagai; ”*A crime committed by a person of respectability and high social status, in the course of his occupation.*”⁹

Sehingga dari pemaparan Sutherland tersebut dapat dipahami bahwa korupsi yang dilakukan oleh para penyelenggara

⁹ Giriraj Shah, *White Collar Criminality*, (New Delhi-India: Anmol Publications PVT. LTD, 2002), hlm. 1.

Pemilu dapat pula digolongkan sebagai “*white collar criminality*,” sebuah kejahatan kerah putih, kejahatan para pejabat atau memiliki status sosial yang tinggi. Penyelenggara Pemilu dalam hal itu tidak dapat diperkecil asumsi menjadi semata-mata hanya diarahkan kepada lembaga KPU, tetapi bisa juga pemerintah selaku penanggung jawab tertib pelaksanaan Pemilu. Hal itu dikarenakan proses rangkaian penyelenggaraan Pemilu tidak terlepas dari peran pemerintah. Pasal 32 UU No.10/2008 menyebutkan bahwa data kependudukan, sebagai patokan menentukan daftar pemilih sementara, disediakan oleh Pemerintah. Kekacauan pelaksanaan Pemilu legislatif 2009 tidak terlepas dari tidak maksimalnya peran pemerintah dalam menyediakan data kependudukan yang layak.

Pertanyaan yang kemudian timbul adalah apakah kelalaian dalam menyediakan data kependudukan yang tidak maksimal dapat pula dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi? Apakah unsur kerugian keuangan negara dapat dibuktikan dari penyimpangan data kependudukan tersebut?

Jika berpatokan kepada elemen pasal-pasal UU Tindak Pidana Korupsi, maka pembuktian unsur kerugian keuangan negara akan menjadi sulit. Namun jika melihat substansi tindakan secara lebih luas dan efek negatif yang dapat ditimbulkan dari perbuatan tersebut, maka kemungkinan menempatkan kelalaian pemerintah dan atau pemerintah daerah dalam menyediakan data kependudukan yang benar dapat diposisikan sebagai kelalaian yang menyebabkan kerugian keuangan negara. Tentu saja kelalaian bukanlah bagian dari perbuatan pidana, akan tetapi kelalaian yang dijelaskan dalam pemaparan ini sebagai sebuah tindakan korupsi adalah kelalaian yang disengaja. Akan semakin “terang” tindak pidana korupsinya apabila kelalaian tersebut memang dilakukan untuk memenangkan kandidat ataupun partai tertentu. Pasal 107 UU No.10/2008 menjelaskan mengenai hal tersebut sebagai berikut;

”Dalam hal ditemukan dugaan bahwa pelaksana kampanye, peserta kampanye, dan petugas kampanye dengan sengaja atau lalai yang mengakibatkan terganggunya pelaksanaan kampanye Pemilu di tingkat

desa/kelurahan dikenai tindakan hukum sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini.”

Pasal 279 ayat (1) UU No.10/2008 kemudian memperjelas mengenai sanksi pidana yang dapat dikenakan kepada para pelaku. Pasal 279 tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut;

Pelaksana kampanye yang karena kelalaiannya mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu di tingkat desa/kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 107 dipidana dengan penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000,- (tiga juta rupiah) dan paling banyak Rp. 12.000.000,- (dua belas juta rupiah).

Kemudian bagaimana dengan unsur merugikan keuangan negara? Karena apabila pelaku terbukti melakukan perbuatan tersebut di atas, pelaku baru dapat dikenakan sanksi pidana Pemilu bukan tindak pidana korupsi. Oleh karena itu unsur menyebabkan kerugian keuangan negara harus terlebih dahulu dapat dibuktikan. Pembuktian pemenuhan unsur merugikan keuangan dapat dipaparkan dengan penjelasan mengenai dampak kerugian yang ditimbulkan diakibatkan kelalaian tersebut. Harus terdapat kalkulasi yang jelas mengenai kelalaian data kependudukan tersebut akan menyebabkan "keluarnya" uang dari kas negara yang seharusnya dapat diperuntukan untuk hal-hal lainnya.

Kasus Pemilu 2008 memperlihatkan bahwa data kependudukan yang menjadi patokan penyusunan daftar pemilih sementara ternyata dapat menciptakan daftar pemilih tetap tidak valid. Ujungnya adalah porak-porandanya pelaksanaan Pemilu. Jika demikian tentu saja para kandidat yang terpilih tidak dapat dimaknai secara murni sebagai wakil rakyat sesungguhnya.

Ad.2. Korupsi pengadaan barang proses pelaksanaan Pemilu

Anggota KPU pelaksana Pemilu Tahun 2004 dipidanakan berkaitan dengan pengadaan barang-barang Pemilu. Proses pengadaan barang-barang Pemilu, seperti pengadaan kertas suara, tinta tanda, dan kotak suara, menjadi penyebab terjerumusnya beberapa anggota Pemilu yang sebelumnya dikenal sebagai tokoh yang anti korupsi.

Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa selain figur yang harus anti korupsi, mekanisme pelaksanaan barang dan jasa dalam proses Pemilu juga penting menghindarkan pelaksana Pemilu, yaitu KPU terhindar dari kesempatan melakukan pidana korupsi. UU Pemilu 2004 pada dasarnya memiliki kerangka yang sama dengan UU No.10/2008 dan juga pada UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, dimana tidak terdapatnya pengaturan tegas mengenai pengadaan barang dan jasa Pemilu oleh KPU. Penulis berpendapat perlu diatur khusus dalam Bab tertentu dalam UU Pemilu mengenai pengadaan barang dan jasa Pemilu, walaupun Peraturan Presiden No.95 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketujuh Peraturan Presiden No.80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah telah mengatur mengenai hal tersebut.

Ide kenapa harus terdapat pengaturan tersendiri berawal dari pandangan bahwa KPU adalah lembaga independen penyelenggara Pemilu, terpisah dari pemerintahan. Hal itu juga berguna untuk menghindari campur tangan Presiden dalam Pemilu jika selaku incumbent maju kembali pada pemilihan berikutnya. Kemungkinan mengenai pengaturan barang dan jasa yang dapat menyebabkan KPU sebagai penyelenggara terjebak ke dalam tindak pidana korupsi bisa saja terjadi. Terutama apabila incumbent berkeinginan untuk melakukan penundaan Pemilu dengan memidanakan KPU. Hal ini terlihat sangat *obscur*, namun dalam ranah politik kemungkinan tersebut dapat saja terjadi.

Ad. 3 Korupsi Peserta, Penyelenggara dan Pemilih dalam Pemilu /Jual Beli Suara

Korupsi peserta Pemilu sesungguhnya bisa berbentuk sangat beragam, seperti; jual beli suara, penyusunan aparat penyelenggara Pemilu, pengerusakan kertas suara, dan lain-lain sebagainya. Namun dalam tulisan ini akan dititik beratkan kepada korupsi jual beli suara.

Dalam lebih-kurang dari 600 perkara di Mahkamah Konstitusi (MK) mengenai sengketa perselisihan hasil Pemilu (PHPU), maka sengketa yang berkaitan dengan pengelembungan dan pengembosan suara menjadi yang paling banyak. Mayoritasnya permasalahan ini patut diduga juga melibatkan korupsi jual beli suara.

Terhadap permasalahan jual beli suara tersebut, Silke Pfeiffer, Direktur Wilayah Transparency Internasional untuk Amerika Latin, memberikan rumusan permasalahan untuk dijawab, sebagai berikut;

1. Kenapa pemilih menjual suaranya?
2. Apakah hak-hak politik dan tanggung jawab demokrasi dikorbankan untuk hal-hal yang bersifat sesaat, seperti materiil dan lain-lain?
3. Apakah politikus tidak menghargai prinsip-prinsip dalam memperoleh kekuasaan?
4. Apakah politikus tersebut akan memiliki kewibawaan dalam menjalankan tugasnya?
5. Apakah transaksi jual beli suara hal yang legal sebagai bentuk politik dalam mempengaruhi pemilih lain sebelum Pemilu?
6. Bagaimana jual beli suara menjadi bisnis yang masuk akal padahal jaminan pemilih untuk memilih sebagaimana komitmen yang telah disepakati sangat tidak pasti?¹⁰

Permasalahan-permasalahan tersebut akan dijawab secara umum dan menyeluruh. Tentu saja dengan tidak mengabaikan substansi permasalahan yang dikemukakan di atas.

¹⁰ Opcit, Global Corruption Report..., hlm. 76.

Pfeiffer menyatakan ada beberapa pola transaksi yang ditawarkan pembeli suara kepada pemilih ketika Pemilu. Pemilih biasanya dalam kasus jual beli suara diminta untuk memilih kandidat tertentu, atau menentang kandidat tertentu, atau bisa juga dengan diminta abstain untuk memilih dalam Pemilu. Objek yang menjadi "uang" dalam transaksi tersebut tidak selalu berbentuk *cash* tetapi bisa juga berbentuk makanan, barang-barang kebutuhan rumah tangga, obat-obatan, infrastruktur, material bangunan, dan pelbagai bentuk benda dan pelayanan lain. Namun dalam prakteknya baik subjek dan objek yang dijadikan transaksi dapat saja berbeda dan baru sama sekali, tergantung kepada kerjasama yang dibangun oleh "si pembeli" dan "si penjual".¹¹

Proses tawar menawar dalam Pemilu sesungguhnya untuk kawasan negara-negara Asia sudah sangat umum. Dalam catatan Frederic Charles Schaffer, di Filipina diperkirakan 3 juta orang ditawarkan untuk dibayar dalam Pemilu sekelas Pemilu Barangay (salah satu level komunitas terendah) di tahun 2002. Di Thailand 30 persen kepala rumah tangga menyatakan ditawarkan uang selama Pemilu 1996. Lebih mengejutkan di Taichung, salah satu kota terbesar di Taiwan, 27 persen pemilih mengakui menerima uang selama masa kampanye Pemilu 1999.¹²

Jika dikomparasikan dengan Indonesia, indikasi jual beli suara sebagaimana dimaksud Pfeiffer dan Schaffer sangat jelas dari gambaran Pemilu Indonesia. Para calon pemilih dan pemilih di Indonesia tidak hanya ditawari janji-janji visi dan misi kandidat tetapi juga bahan makanan, bahan bangunan, bantuan untuk tempat ibadah, dan lain-lain sebagainya. Sebagian kalangan politisi Indonesia menganggap hal tersebut lumrah dalam kampanye. Namun menurut penulis untuk membatasi agar jangan terjadi upaya jual beli suara yang lebih nyata, ada baiknya penyerahan bantuan kepada pemilih menjadi bagian yang dilarang dalam UU Pemilu berikutnya, jika perlu tidak hanya diberikan sanksi pidana Pemilu bahkan juga bisa dijerat tindak pidana korupsi, bukankah penyuapan bagian dari korupsi.

¹¹ Bandingkan dengan Ibid. hlm. 77.

¹² Bandingkan dengan Ibid, hlm. 83.

Korupsi-korupsi Lumrah dalam Pemilu

Indonesia dan masyarakatnya membangun tradisi demokrasi yang unik. Dimana terjalin hubungan *instant* antara peserta Pemilu dan pemilih. Pemilih menganggap wajar jika terdapat pemberian dari peserta Pemilu terhadap mereka. Itu kenapa dalam Pemilu pembagian makanan pokok masyarakat bukan lagi menjadi pemandangan asing. Bahkan timbul slogan, tak ada kampanye partai politik yang akan bisa diterima masyarakat dengan hanya berkampanye hanya mengemukakan visi dan misi. Perlu "upeti" untuk menembus kepercayaan rakyat. Upeti tersebut oleh Schaffer tetap digolongkan sebagai korupsi, sifatnya saja yang semu, namun intinya tetap saja suap.

Hal itu memperlihatkan bahwa sesungguhnya Pemilu dianggap hal yang dapat dimengerti, dianggap lumrah, jika peserta melakukan sesuatu yang berbau korupsi. Tak heran di jaman pemerintahan Orde Baru, barang-barang milik pemerintahan oleh partai tertentu digunakan dalam berkampanye.

Penggunaan fasilitas negara tersebut memperlihatkan terdapatnya penyimpangan yang merupakan bagian dari korupsi yang sangat jelas karakteristik pidananya. Menurut J.C Smith dan Brian Hogan terdapat 2 karakteristik sebuah perbuatan dapat dinyatakan sebagai sebuah tindak pidana, yaitu; (1) *public wrong*; dan (2) *a moral wrong*.¹³ Penggunaan fasilitas negara dalam kampanye jelas menyentuh dua karakteristik tersebut, sehingga dapat dinyatakan sebagai sebuah tindak pidana yang dalam hal ini terkategori sebagai korupsi. Setelah reformasi memang hal itu mulai dikampanyekan sebagai bagian tidak terpisah dari korupsi, tapi mekanisme pengawasan dan tindakan terhadap kondisi tersebut tidak jelas dan terang.

Peran MK

Apakah menghubungkan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pemberantasan korupsi merupakan pilihan tepat? Bukankah telah ada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan, dan Polisi? Dari sudut pemberantasan korupsi secara umum memang

¹³ J.C Smith dan Brian Hogan, *Criminal Law* (London, Edinbrugh, Dublin: Butterwoths Publishers, 1996), hlm 17-18.

KPK dan institusi penegak hukum lainnya itu menjadi senjata utama, namun sebagai sebuah upaya, maka diperlukan peran-serta seluruh pihak. Apalagi MK yang memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa perselisihan hasil Pemilu (PHPU). Setidaknya walaupun MK tidak memeriksa kemungkinan terjadinya korupsi, namun MK setidaknya dalam persidangan bisa menduga terjadi penyimpangan Pemilu yang menyebabkan kerugian keuangan negara. Berdasarkan hal itu MK semestinya memiliki kewenangan untuk melaporkan dugaan yang ditemukannya dalam persidangan kepada KPK, atau Kejaksaan, dan atau Kepolisian.

Karena pemberantasan korupsi memiliki sifat *extraordinary*, maka MK dapat melaporkan secara "diam-diam" kepada KPK atau institusi penegak lainnya yang disebutkan di atas. Hal itu merupakan strategi pemberantasan korupsi, bukan penyimpangan kewenangan MK. Bukankah MK juga mengusung semangat keadilan substansial. Semangat keadilan substansial itu jelas bukan semangat *text books* dari produk perundang-undangan, melainkan melihat keadilan lebih luas. Cara melihat keadilan secara luas itu meminta MK untuk bergerak progresif, bahkan terlibat langsung dalam pemberantasan korupsi, khususnya korupsi Pemilu.

Daftar Pustaka

UU

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Buku

Artidjo Alkostar, *Korupsi Politik di Negara Modern*, Yogyakarta: FH UII Press, 2008.

Adrianus Meliala, *Menyingkap Kejahatan Kerah Putih*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995

Bryan A. Garner (edt), *Black's Law Dictionary*-Eighth Edition, United States of America: West, a Thomson Business, 2004.

Giriraj Shah, *The Tidal Wave of Corruption*, New Delhi-India, Anmol Publication PVT.LTD, 2002.

Giriraj Shah, *White Collar Criminality*, New Delhi-India: Anmol Publications PVT.LTD, 2002.

Jan Remmelink, *Hukum Pidana*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004

J.C Smith dan Brian Hogan, *Criminal Law*, London, Edinbrugh, Dublin: Butterwoths Publishers, 1996.

Robin Hodess, dalam Transparency International, *Global Corruption Report 2004, Special Focus: Political Corruption*, London: Pluto Press, 2004.

BIODATA PARA PENULIS

Sukanda Husin, SH., L.LM.

Lahir di Pekanbaru, 22 April 1957, Bidang Keahlian Hukum Lingkungan Internasional. Saat ini menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Riau, sedangkan Jabatan Fungsional sebagai Lektor Kepala. Alamat: Fakultas Hukum Universitas Riau Jl. Pattimura. No. 9 Gobah Pekanbaru. Telp/Faks: 0761-22539 / 071-21695

Rika Lestari, S.H, M.Hum.

Lahir di Kampa, 5 Mei 1980, Bidang Keahlian Hukum Perdata, menjabat sebagai PD III Fakultas Hukum Universitas Riau. Jabatan Fungsional sebagai Asisten Ahli. Alamat: Fakultas Hukum Universitas Riau Jl. Pattimura No. 9 Gobah Pekanbaru.

Mukhlis R., S.H.,M.H.

Lahir di Koto Rojo, 15 Mei 1979, Bidang Keahlian Hukum Pidana. Jabatan Fungsional adalah Asisten Ahli pada Fakultas Hukum Universitas Riau.

Maria Maya Lestari, SH, M.Sc.

Lahir di Pekanbaru, 2 Juni 1978. Bidang Keahlian: Hukum Internasional. Saat ini menjabat sebaga Kabag Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Riau. Adapun jabatan fungsional sebagai Asisten Ahli.

Mexasai Indra, S.H., M.Hum.

Lahir di Air Molek, 13 Maret 1981. Bidang Keahlian Hukum Tata Negara. Jabatan Fungsional sebagai Asisten Ahli pada Fakultas Hukum Universitas Riau.

Syaifullah Yophi Ardianto, S.H.

Lahir di Denpasar, 23 Mei 1978. Bidang Keahlian Hukum Pidana. Adapun Jabatan Fungsional sebagai Asisten Ahli pada Fakultas Hukum Universitas Riau.

Feri Amsari, S.H., M.H.

Peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, menyelesaikan S1 program kekhususan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Andalas dan S2 program Pascasarjana Universitas Andalas dalam bidang yang sama dengan predikat Cumlaude. Pernah menjadi Koordinator para aktivis muda pemerhati hukum dan politik se-Sumatera Barat, menjadi anggota dan pendiri Aliansi Masyarakat Anti Korupsi (AMAK) Sumatera Barat. Aktif menulis pada media lokal dan jurnal nasional. Dapat dihubungi melalui: feriamsari@yahoo.com atau <http://www.feriamsari.wordpress.com>

KETENTUAN PENULISAN *JURNAL KONSTITUSI*

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

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

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

Sedangkan untuk penulisan daftar pustaka sebagai berikut.

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

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

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

Tulisan dilampiri dengan biodata dan foto serta alamat email, tulisan dikirim via email ke alamat: dido_andespak@yahoo.co.id