

**POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU
ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DI ERA REFORMASI**

T E S I S



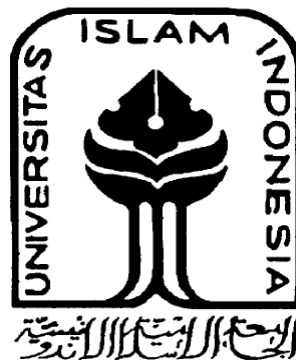
OLEH :

**NAMA MHS. : NASRULLAH, SH
NO. POKOK MHS. : 10912602
BKU : HTN-HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2016**

**POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU
ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DI ERA REFORMASI**

T E S I S



OLEH :

**NAMA MHS. : NASRULLAH, SH
NO. POKOK MHS. : 10912602
BKU : HTN-HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2016**



**POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU
ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DI ERA REFORMASI**

OLEH:

NAMA MHS. : NASRULLAH
NO. POKOK MHS. : 10912602
BKU : HTN-HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan Kepada
Tim Penguji dan Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing I:

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 29 Januari 2016

Pembimbing II:

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

Yogyakarta, 29 Januari 2016

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU
ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DI ERA REFORMASI**

OLEH:

NAMA MHS. : NASRULLAH
NO. POKOK MHS. : 10912602
BKU : HTN-HAN

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan
LULUS pada hari Jum'at, 29 Januari 2016

Pembimbing I:

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 29 Januari 2016

Pembimbing II

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

Yogyakarta, 29 Januari 2016

Penguji :

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

Yogyakarta, 29 Januari 2016

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ لَا وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ

Dan tolong- menolonglah kamu dalam (mengerjakan) kebaikan dan takwa, dan jangan tolong- menolong dalam berbuat dosa dan pelanggaran.

(Q.S: Al Maidah 2)

Hai orang-orang yang beriman, apabila dikatakan kepadamu: "Berlapang-lapanglah dalam majelis", maka lapangkanlah, niscaya Allah akan memberi kelapangan untukmu. Dan apabila dikatakan: "Berdirilah kamu, maka berdirilah, niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. Dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.

(Q.S: Al Mujadilah 11)

*Jangan ragu tuk bermimpi. Mimpilah setinggi langit.
Integritas & Kapasitas adalah modal sempurna dalam meraih mimpi dan harapan
(by: Nasrullah)*

*Biasakanlah memberi kepada siapapun, niscaya memberi itu lebih baik dari pada meminta
(by; Nasrullah)*

Dipersembhakan kepada:

1. Istri dan anak-anakku yang tercinta dan kusayangi;
2. Ibunda Hj. Rusniah yang selalu kusayangi;
3. Saudara-saudaraku, Kakanda Liliana, Kakandan Safaruddin, dan adikku sayang Badariani;
4. Ibunda Hj. Mainudah yang selalu kusayangi; keluargaku, cak Ati, Acek, cak Ida, cak Yus, Mba Ani, Mas Jhon, Tatik, Marda, mas Teguh, Yudith, mba Yuni, evie,
5. Para seluruh kerabat Keluarga, Sepupu dan handaitolan;
6. Sahabat-sahabatku: Harun Sulkam (Aam Sapulete), George Panggabean, Mahlin, Muhammad, Nelson, Daniel Zuhron, Endang Wihdaningtyas, Mulyadi, Ken Norton, pak Sapar, Deytri, Ira, Aryo, Salman, Bayu, dan lain sebagainya;

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DI ERA REFORMASI

Tulisan ini benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademisi yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta,, Januari 2016

NASRULLAH, S.H

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohim

Assalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatu

Segala Puji Bagi Allah. sang pemilik alam semesta dan isinya. Alhamdulillah, Wassyukurillah, Walahaula Walakuwata'illa billah. BerkatMu ya Allah yang selalu membimbing hamba, sehingga hamba mampu menyelesaikan penulisan Tesis ini. Tidak mudah menyelesaikannya, butuh waktu yang panjang dan konsentrasi khusus ditengah kesibukan menjalankan amanah Negara. Dalam perjalanannya, penulis mengakui sangat berat tema dalam penulisan Tesis ini. Sehingga mencari dan mengolah data sempat terhenti karena merasa beratnya Tesis ini. Tapi apapun itu, sudah menjadi pilihan dan harus dijalankan meski mulai dari nol lagi. Sekedar gambaran dalam Tesis ini adalah kemampuan untuk menganalisis tentang kedudukan hak-hak politik khususnya hak memilih (*right to Vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be candidate*), hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakili serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu mulai dari tahun 1999 sampai 2009. Tesis ini menarik untuk dibaca, khususnya kalangan kampus yang selalu haus dengan ilmu-ilmu baru. Demikian halnya bagi penulis-penulis lain, yang mungkin sedang atau akan melanjutkan studi pada jenjang lebih tinggi. Setidaknya mampu terungkap bahwa pada pemilu 1999 terdapat diskriminasi yang amat luar biasa terkait dengan hak memilih kelompok tertentu, sehingga disadari bahwa Negara tidak hadir untuk rakyatnya.

Beberapa pertimbangan yang memotivasi untuk bangkit kembali menyelesaikan penulisan Tesis ini antara lain: *pertama*, merasa malu dengan gelar hanya Sarjana Hukum atau S1 saja. Padahal ada orang sudah memanggi SH, MH atau Doktor bahkan pernah dipanggil Professor (prof); *Kedua*, merasa risih karena sudah terlalu lama tidak merampungkan pekerjaan untuk menulis, sehingga “mendapat surat cinta peringatan” dari Kampus tentang batas studi; *Ketiga*, pada tahun 1990, penulis pernah menjadi Mahasiswa

Universitas Islam Indonesia, Fakultas Teknik, Jurusan Teknologi Tekstil tapi tidak selesai. Dalam benak pikiran penulis, terdapat kalimat “*masa sulit betul jadi alumni UII?*”; *Keempat*, pertimbangan bulan. Mumpung dibulan Januari, aktifitas belum sesibuk dengan bulan-bulan berikutnya, sehingga memilih ijin dulu dengan alasan mumpung sepi, ternyata masih ada PR mengawal pilkada Kalimantan Tengah yang sempat tertunda dan mengawasi Penghitungan ulang di Kabupaten Halmahera Selatan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi; *Kelima*, ternyata tanpa sadar anak pertama sudah mau kuliah, setidaknya sebagai ayah yang baik mampu memberi contoh terhadap kemampuan menyadarkan diri (bukan contoh lama kuliah); *Keenam*, dorongan istri yang tercinta. Sangat besar support yang diberikan dalam menyelesaikan penulisan Tesis ini, tidak tanggung-tanggung seluruh peralatan ketika masih kuliah S2 tersimpan dengan rapi, sehingga ketika pulang ke Jogja melihat dokumen itu muncul juga rasa ingin kembali ke jalan yang benar. Dan yang tidak kalah lagi surat ijin jalan dari istri tercinta, keluar SK-nya untuk balik ke Jogja demi menyelesaikan Tesis meski satu minggu ia rela ditinggal di Jakarta bersama anak-anak.

Pada kesempatan yang terhormat ini, ijin penulis sekaligus menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada Allah SWT, juga kepada orang-orang tercinta dan terkasih, khususnya mantan pacar atau Istriku Ning Juwahir Marsal, SE yang selalu mencintai dan mengasihiku dengan tulus dan penuh kesabaran. Ia adalah sosok istri yang tangguh, pandai, bijak, sholeha, dan pekerja keras untuk melayani kami-kami bersama anak-anak dirumah. Demikian halnya kepada anak-anakku yang tercinta dan kusayangi: Aal, Praha, Queenza, dan Cila. Mereka anak-anak yang cerdas, mandiri dan taat kepada Allah SWT. Rasa terima kasih yang tak terhingga juga penulis sampaikan kepada Ibundaku tercinta Hj. Rusniah yang selalu mendoakanku, serta saudara-saudaraku Kak Lili, Kak Udin, dan adikku tersayang Rani. Selain itu juga kepada ibuku (mertua) Munaidah yang selalu mendoakan, juga saudara-saudaraku: Cak Ati, Acek, Cak Ida, Cak Yus dan Keluarga, Mba Ani dan Keluarga, Mas Jhon

dan Keluarga, Tatik dan Keluarga, serta Marda dan keluarga. Ucapan teima kasih lainnya, saudaraku/sahabatku Harun Sulkam atau Aam Sapulete, Mahlin, George Panggabean. Sahabatku saudaraku Prof. Dr. Muhammad, Nelson, Daniel Zuhron, Endang Wihdatiningtyas, Sigit Pamungkas, Ida Budiati, Husni Kamil Manik, Hadar Gumay, Arif Budiman, Kang Ferry, Juhri, Bayu, Salman serta seluruh sahabat yang mohon maaf tidak menyebut nama satu persatu, tetapi kalian adalah inspirasi yang amat berharga. Dan tentu terima kasih secara khusus kepada pembimbing yang selalu memberi pencerahan dan mau berdiskusi Bapak Dr. Saifuddin, SH, MH dan Ibu Sri Puji Astuti, SH, MH yang sangat bijak dan pengertian. Demikian halnya seluruh karyawan dilingkungan S2 Magister Hukum UII yang selalu setia menerima kami.

Demikian kata pengantar ini disampaikan, semoga Tesis yang menjadi karya kami dapat bermanfaat buat masyarakat, Bangsa dan Negara dalam perbaikan Kepemiluan di Tanah Air yang tercinta.

Wassalamu alaikum wr.wb.

Yogyakarta, 24 Januari 2016

Nasrullah

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN MOTTO	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Tinjauan Pustaka	8
E. Landasan Teori	10
F. Metode Penelitian	34
BAB II TEORI NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI	
A. Teori Negara Hukum	37
B. Teori Demokrasi	44
C. Teori Kedaulatan	48
1. Kedaulatan Tuhan	49
2. Kedaulatan Raja	50
3. Kedaulatan Negara	50
4. Kedaulatan Hukum	52
5. Kedaulatan Rakyat	52
D. Teori Pembagian Kekuasaan	55
E. Teori Pemilu dan Sistem Pemilu	57
BAB III POLITIK HUKUM, HAK POLITIK, HUBUNGAN WAKIL DENGAN KONSTITUEN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT	
A. Teori Politik Hukum	68
B. Hak Politik Warga Negara	73
C. Teori Wakil Rakyat dan Konstituen	79
1. Lembaga Perwakilan	82
2. Teori Perwakilan	87
D. Teori Partisipasi	98
BAB IV ARAH POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU DI ERA REFORMASI	
A. Arah Politik Hukum Sistem Pemilu Menurut Undang-Undang No. 3 Tahun 1999	108

1. Hak-Hak Politik	108
a. Hak Memilih	108
b. Hak Dipilih	116
2. Hubungan Antara Wakil Rakyat dan yang Diwakili	131
3. Partisipasi Masyarakat	138
B. Arah Politik Hukum Sistem Pemilu Menurut Undang-Undang	
No. 12 Tahun 2003	145
1. Hak-Hak Politik	145
a. Hak Memilih	146
b. Hak Dipilih	153
2. Hubungan Antara Wakil Rakyat dan yang Diwakili	177
3. Partisipasi Masyarakat	183
C. Arah Politik Hukum Sistem Pemilu Menurut Undang-Undang	
No. 10 Tahun 2008	190
1. Hak-Hak Politik	190
a. Hak Memilih	191
b. Hak Dipilih	200
2. Hubungan Antara Wakil Rakyat dan yang Diwakili	225
3. Partisipasi Masyarakat	236
D. Sistem Pemilu yang Ideal	243
1. Kedudukan Hak Memilih dan Dipilih	243
2. Partisipasi Masyarakat	247
3. Hubungan Antara Wakil dengan yang diwakili	250
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	255
B. Saran	262
DAFTAR PUSTAKA	264

ABSTRAKSI

Selama di era reformasi kita telah menyelenggarakan pemilu sebanyak empat kali. Yaitu pemilu pada tahun 1999, 2004, 2009 dan 2014. Dalam penyelenggaraan pemilu tersebut kita menggunakan sistem proporsional. Bahkan dalam catatan sejarah selama pemilu 1955 hingga saat ini kita juga menggunakan sistem pemilu proporsional. Meski sistem pemilu di era reformasi masih menggunakan sistem proporsional, kita mampu melakukan beberapa kali modifikasi sistem tersebut mulai dari proporsional stelsel daftar yang digunakan pada pemilu 1999, proporsional dengan daftar calon terbuka pemilu 2004, sampai proporsional terbuka pada pemilu 2009 dan 2014. Dalam penelitian ini hanya menggunakan penyelenggaraan pemilu dari tahun 1999 sampai dengan pemilu 2009. Ketiga sistem pemilu tersebut menarik untuk diteliti, terutama dari aspek keterpenuhan hak-hak politik rakyat, hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakili serta partisipasi masyarakat. Berbagai permasalahan yang menarik untuk dikupas antara lain apakah hak-hak politik rakyat terutama hak memilih dan dipilih telah terjamin menurut Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 10 tahun 2008. Bagaimana perjalanan politik hukumnya dan bagaimana pula praktek dalam penyelenggaraan pemilunya. Hal yang sama berlaku dalam penelitian ini adalah terhadap hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakilinya dan juga partisipasi masyarakat. Apakah benar pemerintahan yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif? Apakah pemilu di era reformasi ini telah mengarah keranah hukum responsif? Bagaimana pula prakteknya? Semua dalam penelitian tentu digali dan dianalisis lebih dalam dengan menggunakan metode penelitian normatif-empiris. Kajian ini tentu akan menarik perhatian berbagai kalangan, terutama kalangan akademisi yang selalu haus dengan temuan-temuan terbaru. Sekedar gambaran bahwa pengaturan norma yang terkandung dalam Undang-undang pemilu sebagaimana dimaksud diatas yang mengalami kemajuan, bahkan Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pemilu 2009 yang membuka sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak dinilai berbagai pihak sangat baik atau dinilai sebagai produk hukum responsif, ternyata dalam praktek hubungan antara wakil dengan yang diwakili dalam penyelenggaraan pemilu di era reformasi tersebut, tidak selalu beriringan dengan responsifnya. Demikian halnya dengan kemajuan dari pengaturan hak memilih dan dipilih bahkan termasuk partisipasi masyarakat.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Adalah fakta sejarah yang menunjukkan bahwa sejak Bangsa Indonesia mendeklarkan kemerdekaannya melalui Proklamasi pada tahun 1945 hingga saat ini (2011), telah menyelenggarakan pemilihan umum (*pemilu*) anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*DPR*) sebanyak sepuluh kali. Dalam penyelenggaraan pemilu tersebut, dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) fase, yaitu: ***Pertama***, fase orde lama. Pada fase ini pemilu hanya dilaksanakan satu kali, yakni pada tahun 1955. Pemilu 1955 diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 Tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dasar konstitusionalnya adalah Undang Undang Dasar Sementara.

Kedua, fase orde baru, difase ini pemilu dilaksanakan sebanyak enam kali, yaitu:

- 1) pemilu pada tahun 1971 diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat;
- 2) pemilu pada tahun 1977 diatur dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1975 Tentang Pemilihan Umum;
- 3) pemilu pada tahun 1982 diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 Tentang Pemilihan Umum;
- 4) pemilu pada tahun 1987 diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985 Tentang Pemilihan Umum;
- 5) pemilu ditahun 1992 masih menggunakan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985 Tentang Pemilihan Umum ;
- dan 6) pemilu tahun 1997 masih diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985 Tentang Pemilihan Umum. Ke-enam penyelenggaraan pemilu di era orde baru tersebut, dasar konstitusionalnya adalah UUD 1945.

Ketiga, fase era reformasi. Pada fase ini pemilu anggota DPR dilaksanakan sebanyak tiga kali, yaitu 1) pemilu tahun 1999 diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum. Dasar konstitusionalnya adalah Undang Undang dasar 1945; 2) pemilu 2004 diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan 3) pemilu 2009 diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Khusus untuk pemilu 2004 dan 2009, dasar konstitusionalnya adalah Undang Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen.¹

Dari seluruh rangkaian penyelenggaraan pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat tersebut di atas, kesemuanya menggunakan sistem proporsional. Apakah sistem proporsional yang dimaksud adalah proporsional tertutup, proporsional semi terbuka, dan atau proporsional terbuka, semuanya telah menjadi bagian dalam catatan sejarah panjang penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Bangsa ini belum pernah mencoba menggunakan sistem pemilu diluar dari sistem proporsional, misalnya sistem distrik atau sistem campuran. Sebenarnya banyak saran atau pendapat para ahli agar Bangsa Indonesia menggunakan sistem distrik dalam penyelenggaraan pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada penyelenggaraan pemilu tahun 1955 menggunakan sistem pemilu proporsional daftar terbuka. Pada sistem ini, partai politik atau kontestan akan mendapatkan kursi berdasarkan perolehan suara dalam pemilu. Daftar terbuka menjadikan pemilih dapat menuliskan nama calon dari daftar calon yang disusun partai politik.² Setiap

¹<http://nurhidayanto09.wordpress.com/2010/03/07/perbandingan-pelaksanaan-pemilu-di-ndonesia>

² Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Ctk: Pertama, 2009, hlm. 66. Pada prinsipnya pemilih dapat memilih langsung si calon, namun dalam penentuan calon

anggota Dewan Perwakilan Rakyat mewakili 300.000 orang, yang terbagi dalam 16 daerah pemilihan, meliputi : Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Jakarta Raya, Sumatera Selatan, Sumatera Tengah, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara-Tengah, Sulawesi Tenggara-Selatan, Maluku, Sunda-Kecil Timur, Sunda-Kecil Barat, dan Irian Barat.³

Bagi calon perorangan atau melalui daftar kumpulan dapat mengemukakan calon untuk satu daerah pemilihan dengan mendapat dukungan minimal 200 orang pemilih. Selanjutnya calon daftar kumpulan harus mendapat dukungan paling sedikit 25 orang pemilih untuk tiap-tiap calon. Dalam penghitungan perolehan kursi dapat dilakukan penggabungan suara (*stembus accord*) setelah tahap pertama pembagian kursi selesai. Sisa suara bisa digabungkan, baik antara berbagai partai di dalam suatu daerah pemilihan (kalau partai bersangkutan sebelumnya menyatakan sepakat menggabungkan sisa suara), maupun digabungkan untuk satu partai ditingkat nasional.⁴

Sedangkan untuk pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997, menggunakan sistem proporsional tertutup (sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar).⁵ Para pemilih hanya memilih salah satu partai yang tersedia, bukan memilih kandidat atau

terpilih syaratnya harus memperoleh 100% atau bahasa dalam Pasal 95 ayat (1) UU No. 7 Tahun 1953 adalah “memperoleh suara sekurang-kurangnya sejumlah bilangan pembagi-pemilihan daftar”. Apabila tidak mampu mencapai sekurang-kurangnya sejumlah bilangan pembagi pemilih, maka yang terpilih untuk menempati kursi-kursi yang masih lowong itu ialah calon atau calon-calon menurut urutan tempat mereka dalam daftar, dengan ketentuan, bahwa yang didahulukan ialah calon-calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya seperdua dari bilangan pembagi-pemilihan daftar. Artinya jika BPPnya tidak mencapai 100%, maka yang dilihat siapa yang memperoleh 50% suara. Apabila masih tidak ada yang mampu memperoleh 50%, maka didasarkan pada urutan berikutnya. Atau apabila ada yang memperoleh 50% suara dan dinyatakan terpilih, tetapi masih ada kursi yang belum terbagi dan tidak ada yang mencapai BPP 50%, maka calon terpilih diberikan kepada nomor urut berikutnya. Dengan demikian sistem ini tidak secara penuh menerapkan proporsional terbuka. Keterbukaan yang dimaksud masih hanya sebatas bahwa pemilih bisa memilih calon, tetapi dalam hal penentuan calon terpilih tidak didasari perolehan suara terbanyak.

³ Menurut UU No. 7 Tahun 1953 jumlah daerah pemilihan 16, namun realitasnya Indonesia hanya dibagi menjadi 15 daerah pemilihan, karena Irian Barat pada masa itu masih dalam kekuasaan Belanda. Namun kursi DPR untuk Irian Barat diisi melalui pengangkatan, *Ibid.* Lihat juga dalam Pasal 15 UU No. 7 Tahun 1953 mengenai daerah pemilihan.

⁴ *Ibid.*

⁵ Lihat Pasal 4 ayat (1) huruf a UU No. 15 Tahun 1969 disebut sistem perwakilan berimbang, sedangkan dalam penjelasan disebutkan sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar.

calon.⁶ Konsekuensi dari sistem ini adalah partai politik lebih superior, sehingga proses seleksi di internal parpol lebih ketat.

Untuk pemilu 1999, meski telah memasuki era reformasi bukan berarti sistem pemilu juga mengalami perubahan yang mendasar seperti perubahan dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 1999 Tentang Partai Politik yang membuka ruang partisipasi dan kompetisi antar partai politik. Saat itu pemilu di ikuti oleh 48 partai politik, namun sistem pemilunya masih menggunakan proporsional tertutup atau proporsional berdasarkan stelsel daftar. Perbedaan dengan pemilu di masa orde baru, pemilu 1999 juga menggunakan konsep pemilu 1955 *stembus accord*. Dalam mengkonversi suara rakyat menjadi kursi dilakukan dengan cara menentukan terlebih dahulu partai politik mana yang memperoleh suara terbanyak pada suatu daerah pemilihan dengan kuota pembagi pemilih. Kursi terlebih dahulu diberikan kepada partai yang mampu mencapai kuota. Namun apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi, maka kursi diberikan kepada sisa suara terbanyak secara berurutan. Dalam hal penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut yang telah termuat dalam daftar calon tetap.

Berbeda dengan pemilu 2004 yang menggunakan sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka. Pada pemilu 2004 surat suara memuat nama-nama calon dalam daftar calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang diusulkan oleh partai politik. Pemilih dapat memilih calon atau partai politik dengan cara mencoblos. Cara mengkonversi suara rakyat dalam bentuk kursi dilakukan secara berjenjang yaitu, menentukan terlebih dahulu partai politik mana yang memperoleh kursi, setelah itu baru menentukan calon mana yang terpilih dalam partai politik yang memperoleh kursi tersebut. Untuk menentukan partai politik yang memperoleh kursi dilakukan secara bertahap. Pada tahap pertama kursi diberikan kepada partai politik yang mampu mencapai

⁶ Ibid, hlm. 80

bilangan pembagi pemilih dalam suatu daerah pemilihan. Tahap kedua, apabila masih terdapat sisa kursi, maka diberikan kepada partai politik yang memiliki sisa suara⁷ terbanyak secara berurutan. Sedangkan untuk menentukan calon yang terpilih juga dilakukan dengan dua tahap yaitu, pertama menetapkan calon yang mampu mencapai bilangan pembagi pemilih. Kedua, apabila tidak ada yang mampu mencapai bilangan pembagi pemilih, maka calon yang terpilih berdasarkan pada nomor urut.⁸

Sedangkan pemilu 2009, untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat menggunakan sistem pemilu proporsional terbuka⁹ dengan jumlah daerah pemilihan 77 yang terbagi dalam wilayah Provinsi atau bagian-bagian Provinsi. Dalam surat suara memuat nama-nama calon dalam daftar calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang diusulkan oleh partai politik. Pemilih dapat memilih calon atau partai politik dengan cara menandai pilihannya (mencontreng). Cara mengkonversi suara rakyat dalam bentuk kursi dilakukan secara berjenjang yaitu, menentukan terlebih dahulu partai politik mana yang memperoleh kursi, setelah itu baru menentukan calon mana yang terpilih dalam partai politik yang memperoleh kursi tersebut. Dalam hal penentuan partai politik yang memperoleh kursi dilakukan sebagai berikut: *pertama*, partai politik harus memenuhi syarat *Parlementary Treshold* yaitu ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi.¹⁰ *Kedua*, penetapan angka bilangan pembagi pemilih untuk masing-masing daerah pemilihan.¹¹ *Ketiga*, setelah menemukan angka bilangan pembagi pemilih, maka tahap pertama diberikan kepada partai

⁷ Maksud dari partai politik yang memperoleh sisa suara adalah partai politik yang tidak dapat mencapai perolehan suara sekurang-kurangnya capaian pada bilangan pembagi pemilih dalam setiap daerah pemilihan, sehingga suara yang diperolehnya akan dihitung pada tahap kedua dengan catatan sepanjang masih terdapat sisa kursi pasca penghitungan tahap pertama.

⁸ Realitasnya calon anggota DPR yang mampu meraih bilangan pembagi pemilih hanya Hidayat Nur Wahid (mantajjzn Ketua MPR). Selain itu calon anggota DPD yang mampu meraih bilangan pembagi pemilih adalah Ginan. yang mampu meraih 100 bilangan pembagi pemilih

⁹ Lihat Pasal 5 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD.

¹⁰ Lihat Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008

¹¹ Lihat Pasal 205 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008

politik yang mampu mencapai bilangan pembagi pemilih disuatu daerah pemilihan¹²; tahap kedua, apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi, maka kursi diberikan kepada partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 50% dari bilangan pembagi pemilih di suatu daerah pemilihan¹³; dan tahap ketiga, apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi, maka seluruh sisa suara partai politik dikumpulkan di Provinsi untuk menentukan bilangan pembagi pemilih baru lalu diberikan kepada partai politik yang mampu mencapai bilangan pembagi pemilih tersebut. Namun apabila ternyata masih saja terdapat sisa kursi yang belum terbagi habis, maka kursi diberikan kepada partai politik satu demi satu berturut-turut sampai kursi habis berdasarkan sisa suara terbanyak.¹⁴

Dalam hal penentuan calon terpilih semula disebutkan dalam Pasal 214 yaitu calon terpilih adalah calon yang mampu memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% dari bilangan pembagi pemilih dalam suatu daerah pemilihan. Apabila tidak ada yang mencapai 30% dari bilangan pembagi pemilih, berdasarkan nomor urut.¹⁵ Mekanisme penentuan calon terpilih dengan cara seperti ini dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 22-24/PUU-VI/2008, dengan cara perolehan suara terbanyak. Jadi calon yang memperoleh suara terbanyak dalam partai yang memperoleh kursi, ditetapkan sebagai calon terpilih.

Berdasarkan hal tersebut di atas, menunjukkan bahwa penggunaan sistem pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat di era reformasi sering mengalami perubahan. Terjadinya perubahan-perubahan tersebut bisa saja disebabkan, kita masih dalam masa transisi demokrasi yang sesungguhnya masih mencari format yang lebih tepat atau ideal

¹² Lihat Pasal 205 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2008

¹³ Lihat Pasal 205 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2008

¹⁴ Lihat Pasal 205 ayat (5), (6), (7) dan Pasal 206 UU No. 10 Tahun 2008. Cara penghitungan dengan menggunakan metode tahap ketiga ini berlaku bagi Provinsi yang memiliki lebih dari satu daerah pemilihan, misalnya Jawa Tengah terdiri dari 10 daerah pemilihan, Jawa Barat 11 daerah pemilihan, Jawa Timur 11 daerah pemilihan, DKI Jakarta 3 daerah pemilihan. Khusus provinsi yang hanya memiliki satu daerah pemilihan (contoh Provinsi DIY), tidak menggunakan metode penghitungan seperti ini.

¹⁵ Lihat Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008

dalam penggunaan sistem pemilu di Indonesia. Hal ini pula yang menggelitik penulis untuk jauh lebih mengelaborasi “ke-bagaimana-an” arah politik hukum sistem pemilu dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 selama era reformasi, terkait dengan hak-hak politik rakyat, hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakili dan partisipasi masyarakat. Selain itu penulis juga tertarik untuk menganalisis sistem pemilu mana yang ideal di Indonesia pasca reformasi.

Oleh karena itu penulis bermaksud mengajukan usulan penelitian dengan mengangkat suatu judul ***“Politik Hukum Sistem Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Era Reformasi”***. Sebatas pemahaman penulis, sudah banyak yang mengangkat tema baik dalam Skripsi, Tesis, maupun Disertasi tentang sistem pemilu. Namun khusus tentang perkembangan sistem pemilu di era reformasi (pemilu 1999, 2004 dan 2009) khususnya terhadap arah politik hukum sistem pemilu yang dilihat dari perspektif hak-hak politik, hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakili dan partisipasi masyarakat baik yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999, UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 10 tahun 2008 belum ada yang melakukan riset tersebut. Selain itu, juga akan menganalisis sistem pemilu yang ideal pasca reformasi. Analisis sistem pemilu ideal ini tentu setelah melihat ketiga aspek penelitian sebelumnya yang terkait hak-hak politik, hubungan antar wakil dengan yang diwakilinya dan partisipasi masyarakat. Menurut penulis penelitian tersebut diatas sampai saat ini belum pernah dilakukan oleh peneliti lainnya. Oleh sebab itu, penelitian ini difokuskan untuk kesana.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat ditarik permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana arah politik hukum sistem pemilu dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, dalam persepektif hak-hak politik, hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakilinya, dan partisipasi masyarakat?
2. Sistem pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat manakah yang ideal di Indonesia Pasca Reformasi?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui melalui kajian hukum berupa arah politik hukum sistem pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat di era reformasi yang diatur dalam dalam UU No. 3 tahun 1999, UU No. 12 Tahun 2003 maupun UU No. 10 Tahun 2008, khususnya mengenai hak-hak politik, hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakili, dan partisipasi masyarakat;
2. Untuk mengetahui melalui kajian terhadap sistem pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang ideal di Indonesia Pasca Reformasi, tentu setelah mengkomparasikan hasil tujuan riset yang pertama.

D. Tinjauan Pustaka

Banyak penelitian yang dilakukan oleh berbagai pihak, baik pada tingkat program Starata I dalam bentuk *Skripsi*, Starata II dalam bentuk *Tesis*, dan Starata III dalam bentuk *Disertasi* mengangkat mengenai permasalahan Sistem Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Ditengah banyaknya penelitian tersebut, tentu semakin memperkaya khasanah kita

tentang sistem pemilu. Berikut beberapa penelitian yang dilakukan oleh berbagai pihak yang menurut penulis setidaknya memiliki relevansi dengan penelitian ini. Yang *pertama* adalah penelitian yang dilakukan oleh Kamarudin dengan judul “Pengaturan Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945”¹⁶. Penelitian ini lebih difokuskan pada pengaturan sistem pemilu. Maksudnya apakah sebaiknya pengaturan sistem pemilu tersebut diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 atau cukup di atur dalam undang-undang saja. Inilah yang menjadi konsen dari penelitian tersebut. Selain itu penelitian tersebut juga difokuskan apakah sistem pemilu itu diatur dalam UUD atau cukup melalui undang-undang saja. Penelitian saudara Komarudin lebih menonjolkan agar pengaturan sistem pemilu diarahkan pada undang-undang saja. Kemudian penelitian tersebut juga menganalisis sistem pemilu apa yang diterapkan pada pemilu 2004 dan pemilu 2009.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Shinta Christiana Puspitasari¹⁷ yang meneliti sistem pemilu dalam arti yang lebih luas, sehingga obyek penelitiannya mencakup tujuan pemilu, kelembagaan pemilu, sistem pemilu dan pelaksanaan pemilu yang dimulai dari pemilu 1955 sampai dengan pemilu 1997. Khusus mengenai sistem pemilu dari penelitian ini menyebutkan bahwa pada pemilu 1955 menggunakan sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar dan perseorangan, sedangkan untuk pemilu 1971 hingga 1997 menggunakan sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar. Inti dari penelitian tersebut adalah dari pemilu 1955 hingga pemilu 1997 masih terdapat banyak kelemahan dan belum dapat dikategorikan demokratis.

Dari uraian tersebut di atas, sudah sangat jelas bahwa terkait penelitian penulis terhadap “Politik Hukum Sistem Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di Era

¹⁶ Kamarudin, *Pengaturan Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945*” Tesis pada Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011

¹⁷ Shinta Christiana Puspitasari, *Sistem Pemilu Indonesia Sebagai Upaya Mengimplementasikan Asas Kedaulatan Rakyat*, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1999.

Reformasi”, menurut pemahaman penulis, masih dalam posisi orisinal. Terkhusus lagi dalam penelitian ini difokuskan mengenai “ke-bagaimana-an” arah politik hukum sistem pemilu dalam UU No. 3 tahun 1999, UU No. 12 Tahun 2003 maupun UU No. 10 Tahun 2008 jo. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, khususnya mengenai hak-hak politik, hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakili, dan partisipasi masyarakat. Selain itu, juga akan diteliti mengenai sistem pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat mana yang ideal pasca Reformasi. Tentu sistem pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, mana yang benar-benar sesuai dengan spirit sumber hukum formil UUD 1945 dan sumber hukum materil yakni semangat reformasi¹⁸.

Penelitian ini sangat penting karena kita dapat melihat bagaimana para elit partai politik yang berada dalam lembaga legislatif mendesain sebuah produk undang-undang sesuai dengan keinginan yang responsif terhadap fakta riil sebuah proses kompetisi dan partisipasi dalam penyelenggaraan pemilu.

E. Landasan Teori

1. Teori Negara Hukum dan Demokrasi

Suatu negara yang mengkalim dirinya sebagai negara hukum, tentu mengkalim pula dirinya sebagai negara yang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Negara hukum (*nomokrasi*) dan demokrasi adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Hubungan antara negara hukum (*nomokrasi*) dan demokrasi adalah dua hal yang saling berkaitan dan terintegrasi menjadi satu kesatuan. Apabila suatu negara hanya menekankan pada prinsip *nomokrasi* saja (tanpa demokrasi), tentu dalam negara tersebut akan melahirkan ke-tirani-an. Sebaliknya apabila dalam suatu negara hanya menekankan pada prinsip demokrasi saja (tanpa *nomokrasi*), tentu dalam negara tersebut akan melahirkan ke-anarkis-an. Oleh sebab

¹⁸ Menurut Saifudin, sumber hukum materil antara lain Proklamasi 1945, Dekrit Presiden 1945, dan Reformasi 1998, disampaikan pada perkuliahan Teori dan Hukum Konstitusi, pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada hari Sabtu, tanggal 1 Oktober 2011

itu dalam suatu negara, antara nomokrasi dan demokrasi kedua-duanya saling membutuhkan.¹⁹

Dalam konteks negara hukum, istilah negara hukum berkembang di Eropa pada abad XIX, meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama.²⁰ Adalah **Emmanuel Kant** dari seorang aliran liberal yang mengembangkan ide tentang negara hukum yang mengatakan “negara yang baik ialah negara hukum yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas)”, yang di dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan ungkapan “*rust en orde*”.²¹ Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar supaya negara berstatus pasif artinya negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum. Antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.²²

Saat ini terdapat dua pandangan dalam memahami ciri negara hukum yang dijadikan kiblat yaitu *formale rechtsstaat-materiele rechtsstaat* dan *rule of the law*. Pertama, pandangan **F.J Stahl**, menurutnya unsur-unsur negara hukum formil (*rechstaat*) meliputi: a) perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, b) pemisahan kekuasaan, c) setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan, dan d) adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.²³ Sedangkan menurut Ni'matul Huda ciri-ciri *rechtsstaat* adalah: a) adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat; b) adanya

¹⁹ Moh. Mahfud MD, disampaikan pada perkuliahan Politik Hukum Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, tanggal....

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed.1_2, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.73

²¹ Padmo Wahjono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Ctk.1, Ind-Hill-CO, Jakarta, 1991, hlm. 73

²² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Yudicial Review*, UII Pers Yogyakarta, 2005, hlm. 5.

²³ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty Yogyakarta, 1999, hlm. 23.

pembagian kekuasaan negara; dan c) diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.²⁴

Kedua, pandangan **A.V. Dicey** yang merupakan representasi dari kalangan Anglo Saxon dengan ciri *The rule of law*. Menurutnya, ciri *rule of law* itu adalah: a) supermasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh di hukum jika melanggar hukum; b) kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; c) terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.²⁵

Ciri *rule of law* tersebut dikembangkan dalam konferensi “**Internasional Commission of Jurists**” di Bangkok pada tahun 1965, dengan menekankan syarat bagi suatu negara hukum/pemerintah yang demokratis dibawah rule of law: a) perlindungan konstitusional, artinya, selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang di jamin; b) pengadilan yang bebas dan tidak memihak; c) pemilihan umum yang bebas; d) kebebasan menyatakan pendapat; e) kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; f) pendidikan kewarganegaraan.²⁶

Dalam perkembangannya hingga saat ini, Indonesia mengklaim diri sebagai negara hukum. Hal itu dapat dilihat dalam pembukaan UUD 1945 yang tidak ikut serta diamandemen. Menurut Dahlan Thaib, dalam pembukaan UUD 1945, memuat dalam alenia kedua “peri keadilan”, dalam alenia kedua istilah “adil” serta dalam alenia keempat perkataan-perkataan “keadilan sosial” dan “kemanusiaan yang adil”. Semua istilah-istilah

²⁴ Ni'matul Huda, *Hukum... op.cit*, hlm. 74

²⁵ Moh. Mahfud. MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Ctk.2, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 28-30. Lihat juga Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72.

²⁶ Dahlan Thaib, *Kedaulatan...., op.cit*, hlm. 25.

ini berindikasi kepada pengertian negara hukum, karena bukankah salah satu tujuan hukum itu ialah untuk mencapai keadilan. Kemudian dalam pembukaan UUD 1945 pada alenia keempat ditegaskan: “.... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.”²⁷

Dalam batang tubuh pasca amandemen UUD 1945 disebutkan dengan jelas bahwa Indonesia adalah merupakan negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”. Materi penjelasan tersebut kemudian diangkat kedalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (perubahan ketiga) yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Demikian pula tentang kekuasaan kehakiman yang mandiri, diangkat dari Penjelasan menjadi materi Batang Tubuh UUD 1945 Pasal 24 ayat (1). Hal ini akan lebih menguatkan konsep negara hukum Indonesia.²⁸ Sedangkan menurut Mahfud MD, makna dari Negara Indonesia sebagai negara hukum adalah terdapat penegasan bahwa Indonesia mengkalim diri sebagai negara hukum Pancasila.²⁹

Konsep Negara Hukum Pancasila menurut *Philipus M. Hadjon* yaitu hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan, terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah dan mufakat sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir.³⁰

²⁷ *Op.cit*, hlm. 26

²⁸ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 245.

²⁹ Mahfud MD, disampaikan pada perkuliahan “Politik Hukum” pada Program Pascasarjana Magister Hukum (MH) Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, pada tanggal..... 2011.

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 85.

Dengan demikian konsekuensi sebagai negara hukum sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi,³¹ mengikat setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara serta penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supermasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.³²

Dalam konteks demokrasi, memahami konsep demokrasi itu sendiri tidak dapat dilepaskan dengan proses peradaban pada masa silam atau tepatnya dimasa Yunani Kuno. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani Kuno yang terdiri dari dua perkataan yaitu “*demos*” yang berarti rakyat dan “*cratein*” yang berarti pemerintahan. Sehingga demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat.³³ Ada pula yang berpendapat bahwa secara terminologi bahwa demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk

³¹ Lihat hirarki perundang-undangan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

³² Ni'matu Huda, *Hukum...op. cit*, hlm.79-80

³³ Muh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *ilmu Negara*, Ctk. Ketiga, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1985, hlm. 164. Dikutip dari Saifudin dalam Disertasinya *Proses Pembentukan Undang-undang: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang Masa orde Baru dan Era Reformasi*, hlm.20. Lihat juga **Georg Sorensen** (Penyunting & Pengantar: Tadjuddin Noer Effendi), *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Ctk I, 2003, hlm. 1.

rakyat atau istilah Inggrisnya “*the government of the people, by the people and for the people*.”³⁴

Konsep demokrasi yang sederhana menurut **Abraham Lincoln** sesungguhnya adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dikemukakan demikian karena kedaulatan itu berada di tangan rakyat, dan demokrasi dipergunakan sebagai alat untuk mentransfer kedaulatan rakyat. Makna dan tujuan dari demokrasi adalah untuk melawan kekuasaan absolut.³⁵

Menurut **Affan Gaffar**,³⁶ terdapat dua macam pemahaman tentang demokrasi, yakni: **pertama**, pemahaman secara normatif, yaitu demokrasi merupakan sesuatu yang secara riil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, seperti misalnya kita mengenal ungkapan “pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Ungkapan normatif tersebut, biasanya diterjemahkan dalam konstitusi pada masing-masing negara. **Kedua**, Pemahaman secara empirik atau disebut juga *procedural democracy*, yakni demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan politik praktis.

Sejak awal demokrasi memiliki dua pengertian, demokrasi dalam arti *formil* dan demokrasi dalam arti *materiel*. Dalam perspektif *demokrasi formil*, berupa hanya sekedar mengandung pengakuan bahwa faktor yang menentukan dalam negara, adalah kehendak rakyat yang kemudian menjadi sebagian besar dari rakyat (*volonte generale*, dari Rousseau), akan tetapi dengan tidak ada sesuatu pembatasan untuk menjamin

³⁴Hans Kelsen, *General Theory of law and State*, Russel & Russel, New York, hlm. 282, sebagaimana di kutip oleh Maryana Setyaningrum, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Penyelesaian Pembubaran Partai Politik Dalam Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*, Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 19. Lihat juga istilah yang dipakai oleh Miriam Budiarmo yang menyebut demokrasi itu adalah rakyat berkuasa, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, op.cit, hlm. 105.

³⁵ Saldi Isra, disampaikan pada perkuliahan “Negara Hukum dan Demokrasi” Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada hari Sabtu, tanggal 5 November 2011.

³⁶ Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Ctk. I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 3-4.

kemerdekaan seseorang. Sedangkan, dalam perspektif *demokrasi materiil*, adalah bahwa inti dari demokrasi itu justru terletak dalam jaminan yang diberikan terhadap hak-hak yang berdasar pada pengakuan kemerdekaan tiap-tiap orang yang menjadi warga negara.³⁷

Dalam sejarah teori demokratis terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik dimana warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturannya sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuat keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintahan melalui pemberian suara secara periodik). Konflik inti telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi. *Pertama*, demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi, suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik dimana warga negara terlibat secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Atena Kuno, diantara tempat-tempat yang lain. *Kedua*, ada demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang mencakup “pejabat-pejabat” terpilih yang melaksanakan tugasnya “mewakili” kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan dari para warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan hukum”. *ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai (meskipun sementara orang mungkin meragukan apakah hal ini merupakan suatu demokrasi juga). Hingga kini Uni Soviet (sebutan dulu dan saat ini sebutannya Rusia), masyarakat Eropa Timur dan banyak negara sedang berkembang menganut konsepsi ini.³⁸

Menurut *Mac Iver*, dalam “*The Modern State*” berpendapat bahwa “Demokrasi langsung di zaman kuno sesungguhnya bukan demokrasi yang sebenarnya, tetapi suatu *oligarchie* yang disamaratakan, yaitu suatu kelas warga kota yang memerintah bersama-

³⁷ Muntoha, disampaikan pada perkuliahan “Negara Hukum dan Demokrasi” Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada hari Kamis, tanggal 20 Oktober 2011.

³⁸ David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global: Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 5-6

sama menjalankan hak-haknya dan memetik keuntungan (*interest*) dari penguasaan pemerintahan (kekuasaan politik), oleh sebab itu demokrasi langsung seperti ini tidak dapat dijalankan lagi di abad modern ini, mengingat luasnya wilayah negara dan besarnya jumlah warga negara, maka harus menggunakan sistem perwakilan, seperti: *Congress* di AS, *Bundesversammlung* di Swiss, *Reichstag* di Jerman, dan sebagainya.”³⁹

Lebih lanjut disampaikan oleh Mac Iver, sistem bertingkat atau prinsip perwakilan inilah yang merupakan sifat hakiki dari demokrasi. Dengan kata lain, ia menyebut demokrasi modern dengan istilah “*Demokrasi Representatif*” (yang lebih melihat demokrasi dari sisi hubungan antar alat perlengkapan negara (*staatsorganen*) yang disertai tugas-tugasnya itu.⁴⁰

Suatu negara dapat dikatakan sebagai penganut paham demokrasi atau kriteria kadar kedemokratisan sebuah negara dapat diukur apabila meliputi: (1) sejauh mana semua kelompok utama terlibat dalam proses-proses pengambilan keputusan, 2) sejauh mana keputusan pemerintah dibawah kontrol masyarakat, dan 3) sejauh mana warga negara biasa terlibat dalam administrasi umum.⁴¹

Menurut Franz Magnis-Suseno SJ, terdapat 5 (lima) gugus ciri hakiki negara demokratis yaitu:

1. Negara hukum, kekuasaan negara terikat pada hukum.
2. Pemerintahan yang dibawah kontrol nyata masyarakat. kontrol efektif terhadap pemerintahan, memuat:
 - a. pemerintah wajib mempertanggungjawabkan kebijakan-kebijakan yang diambil;
 - b. pemerintah berada, serta bersedia berada dibawah sorotan terus menerus baik Badan Perwakilan Rakyat maupun masyarakat langsung, khususnya pers dan media lain;

³⁹ Muntoha, op.cit.

⁴⁰ op.cit

⁴¹ Jack Lively 1975, *Democracy*, Oxford: Basil Blackwell, 51, dikutip dari Franz Magnis-Suseno SJ, *Mencari Sesosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 55-57

- c. para wakil rakyat bebas menyatakan pendapat mereka, menuntut pertanggungjawaban dan mengkritik serta menolak usulan kebijakan pemerintah;
 - d. pemerintah tidak dapat membuat undang-undang atau menciptakan norma hukum, sekurang-kurangnya tidak tanpa persetujuan Badan Perwakilan Rakyat;
 - e. pemerintah diangkat dan diberhentikan secara damai oleh rakyat atau Badan Perwakilan Rakyat dalam kaitan dengan hasil Pemilihan Umum.
3. Pemilihan Umum yang bebas. Lembaga pemilihan umum dapat dirinci sebagai berikut:
- a. Ada pilihan antara sekurang-kurangnya dua kandidat atau partai;
 - b. Secara efektif bagian terbesar warga negara berhak dan mampu ikut memilih;
 - c. Kebanyakan warga negara berhak mencalonkan diri untuk dipilih;
 - d. Melalui pemilihan umum itu dipilih Badan Perwakilan Rakyat yang mempunyai hak legislatif, sendirian atau bersama dengan pemerintah, serta hak dan kemampuan untuk mengontrol pemerintah.
4. Prinsip Mayoritas, maksudnya bahwa Badan Perwakilan Rakyat mengambil keputusan-keputusannya secara sepakat atau kalau kesepakatan tidak tercapai, dengan suara terbanyak.
5. Adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis rakyat, meliputi:
- a. Hak untuk menyatakan pendapat serta untuk mengkritik pemerintah baik secara lisan maupun tertulis; hak ini termasuk kebebasan pers;
 - b. Hak untuk mencari informasi alternatif terhadap informasi yang disajikan oleh pemerintah;
 - c. Hak berkumpul;
 - d. Hak membentuk serikat, termasuk hak mendirikan partai politik, dan hak berasosiasi.⁴²

Dalam konteks Indonesia, kedudukannya sebagai negara yang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi, ditemukan dalam pembukaan UUD 1945 aline ke empat yang berbunyi *“Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”*, demikian juga dalam batang tubuh UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) hasil amandemen berbunyi: *“Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar.”* Makna kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang

⁴² *Ibid*, hlm. 58-60

Undang Dasar adalah menandakan, selain Indonesia sebagai negara yang menganut faham demokrasi juga sebagai negara yang mengedepankan supremasi hukum.⁴³

2. *Politik Hukum dan Partisipasi*

Menurut **Padmo Wahjono** dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.⁴⁴ Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya di majalah *Forum Keadilan* yang berjudul “*Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*”. Dalam artikel tersebut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.⁴⁵

Teuku Mohammad Radhie dalam sebuah tulisannya berjudul *Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional* mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.⁴⁶

Adapun menurut Soedarto (Ketua Perancang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan

⁴³ Pencantuman kalimat “dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar” memiliki makna Indonesia menjunjung tinggi supremasi hukum.

⁴⁴ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm.160.

⁴⁵ Padmo Wahjono, “Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan”, artikel dalam majalah *Forum Keadilan* No.29/April 1991, hlm..65.

⁴⁶ Jurnal Prisma Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm..4.

akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁴⁷

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.⁴⁸

Berbeda dengan para pendahulunya, Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* sebenarnya tidak pernah menjelaskan secara eksplisit pengertian politik hukum. Namun, itu bukan berarti bahwa ia tidak mempedulikan keberadaan politik hukum dari sisi praktisnya. Dalam hal ini, ia melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.⁴⁹

Definisi politik hukum berikutnya dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam sebuah makalahnya berjudul “*Politik Hukum Nasional*” yang

⁴⁷ Soedarto, “Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum”, arikel dalam *Hukum dan Keadilan* No.5 Tahun ke-VII Januari-Februari 1979, hlm.15-16. Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm..20.

⁴⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 352.

⁴⁹ C.F.G.Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1.

disampaikan pada Kerja Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu).⁵⁰ Menurut Garuda Nusantara, Politik Hukum Nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.

Menurut Moh. Mahfud MD bahwa politik hukum adalah kebijakan resmi (*legal policy*) negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan (membuat aturan yang baru atau mencabut aturan yang lama) untuk mencapai tujuan negara.⁵¹

Lebih lanjut Mahfud MD menyampaikan bahwa pilihan atas asumsi bahwa hukum merupakan produk politik mengantarkan pada penentuan hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Ia membagi variabel bebas (konfigurasi politik) dan variabel terpengaruh (karakter produk hukum) ke dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter (non-demokratis), sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, hipotesis di atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa “Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter (non-demokratis) akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas”.⁵²

⁵⁰Abdul Hakim Garuda Nusantara, “Politik Hukum Nasional”, Makalah disampaikan pada *Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu)* diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya, September 1985.

⁵¹Moh. Mahfud MD, Bahan Kuliah, *Politik Hukum*, pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2010.

⁵²Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.6-7.

Politik hukum sering berperan sekedar sebagai alat legitimasi suatu rezim dan dijadikan retorika politik belaka untuk mendapat pengakuan konstitusional, bahkan lebih jauh lagi disiapkan untuk membuat kekuasaannya menjadi lestari. Sebab, dalam banyak hal politik hukum itu dibuat hanya karena harus dibuat (*by will*) bukan dibuat untuk memenuhi cita rasa keadilan (*by justice*) dan melindungi hak-hak asasi rakyat (*by facilitative*). Selain itu, proses pembuatannya kadang-kadang bersifat *nonparticipatif*, artinya hanya mereka yang terbatas dan terpilih yang mempunyai otoritas pembuatan konsepsi politik hukum itu saja tanpa melibatkan segala unsur kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat.⁵³

Dari uraian tersebut di atas sangat jelas betapa pentingnya peran partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan resmi negara tentang hukum. Partisipasi itu sendiri sesungguhnya berasal dari bahasa asing yang artinya mengikutsertakan pihak lain. Menurut *Santoso Sastropoetro*, partisipasi sebagai keterlibatan spontan dengan kesadaran disertai tanggung-jawab terhadap kepentingan kelompok untuk mencapai tujuan bersama.⁵⁴ Sedangkan *Alastraire White* mendefinisikan partisipasi sebagai keterlibatan komuniti setempat secara aktif dalam pengambilan keputusan atau pelaksanaannya terhadap proyek-proyek pembangunan.⁵⁵ Sama halnya *Allport* mengemukakan bahwa seseorang yang berpartisipasi sebenarnya mengalami keterlibatan dirinya/egonya yang sifatnya lebih daripada keterlibatan dalam pekerjaan atau tugas saja. Dengan keterlibatan dirinya juga berarti keterlibatan pikiran dan perasaannya.⁵⁶

⁵³Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm.111-112. Dikutip kembali oleh Peri Pirmansyah, "Politik Hukum Amandemen UUD 1945 dan Sistem Pemerintahan", vartikel dalam *Jurnal Hukum* No.1 Vol.14 Januari 2007, hlm.25-26.

⁵⁴Santoso Sastropoetro, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Alumni, Bandung 1986, hlm. 39 – 40.

⁵⁵ Dikutip: *Ibid.* hlm. 52.

⁵⁶Dikutip: *Ibid.*, hlm. 12

Keith Davis mengemukakan definisi partisipasi sebagai “*Mental and emotional involvement of a person in a group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them*”. (partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional orang-orang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk memberikan kontribusi kepada tujuan kelompok atau berbagai tanggung jawab pencapaian tujuan tersebut).⁵⁷

Hamijoyo juga mengemukakan beberapa bentuk dari partisipasi, antara lain⁵⁸:

1. Partisipasi buah pikiran

Partisipasi ini diwujudkan dengan memberikan pengalaman dan pengetahuan guna mengembangkan kegiatan yang diikutinya. Sumbangan pemikiran yang diarahkan pada penataan cara pelayanan dari lembaga/badan yang ada, sehingga mampu berfungsi sosial secara aktif dalam penentuan kebutuhan anggota masyarakat.

2. Partisipasi tenaga

Partisipasi jenis ini diberikan dalam bentuk tenaga untuk pelaksanaan usaha-usaha yang dapat menunjang keberhasilan dari suatu kegiatan.

3. Partisipasi keterampilan

Jenis keterampilan ini adalah memberikan dorongan melalui keterampilan yang dimilikinya pada anggota masyarakat lain yang membutuhkannya. Kegiatan ini biasanya diadakan dalam bentuk latihan bagi anggota masyarakat. Partisipasi ini umumnya bersifat membina masyarakat agar dapat memiliki kemampuan memenuhi kebutuhannya.

4. Partisipasi uang (materi)

Partisipasi ini adalah untuk memperlancar usaha-usaha bagi pencapaian kebutuhan masyarakat yang memerlukan bantuan.

5. Partisipasi harta benda

Diberikan dalam bentuk menyumbangkan harta benda, biasanya berupa perkakas, alat-alat kerja bagi yang dijangkau oleh badan pelayanan tersebut.

⁵⁷Keith Davis & John W. Newstrom, *Perilaku Dalam Organisasi. Edisi Ketujuh*. (Terjemahan). Erlangga, Jakarta, 1995, hlm. 179.

⁵⁸Dikutip dalam Santoso Sastropoetro, *op.cit.*, hlm. 32.

Sedangkan partisipasi masyarakat menurut *Canter* adalah sebagai proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus-menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat secara penuh atas suatu proses kegiatan, dimana masalah-masalah dan kebutuhan lingkungan sedang dianalisis oleh badan yang berwenang.⁵⁹ Sedangkan *Goulet* mendefinisikan partisipasi masyarakat sebagai suatu cara melakukan interaksi antara dua kelompok, yaitu kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam pengambilan keputusan (non-elite) dan kelompok yang selama ini melakukan pengambilan keputusan (elite).⁶⁰

Wingert merinci partisipasi atau peran serta masyarakat menjadi beberapa paham sebagai berikut:

a) Partisipasi masyarakat sebagai suatu kebijakan

Penganut paham ini berpendapat bahwa partisipasi masyarakat merupakan suatu kebijakan yang tepat dan baik untuk dilaksanakan. Paham ini dilandasi oleh suatu pemahaman bahwa masyarakat yang potensial dikorbankan dan terkorbakan oleh suatu proyek pembangunan memiliki hak untuk dikonsultasikan.

b) Partisipasi masyarakat sebagai strategi

Penganut paham ini mengendalikan bahwa partisipasi masyarakat merupakan strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat. Pendapat ini didasarkan kepada suatu paham bahwa bila masyarakat merasa memiliki akses terhadap pengambilan keputusan dan kepedulian masyarakat kepada tiap tingkatan pengambilan keputusan didokumentasikan dengan baik, maka keputusan tersebut akan memiliki kredibilitas.

c) Partisipasi masyarakat sebagai alat komunikasi

Partisipasi masyarakat didayagunakan sebagai alat untuk mendapatkan masukan berupa informasi dalam proses pengambilan keputusan. Persepsi ini dilandasi oleh suatu pemikiran bahwa pemerintah dirancang untuk melayani masyarakat, sehingga pandangan dan preferensi dari masyarakat tersebut adalah masukan yang bernilai guna mewujudkan keputusan yang responsive.

d) Partisipasi masyarakat sebagai alat penyelesaian sengketa

⁵⁹ Dikutip dalam Sirajudin, dkk., *Hak Rakyat Mengontrol Negara*, Yappika, Jakarta, 2006, hlm.

⁶⁰ *Ibid*,

Partisipasi masyarakat didayagunakan sebagai suatu cara untuk mengurangi konflik melalui usaha pencapaian konsensus dari pendapat yang ada. Asumsi yang melandasi paham ini adalah bertukar pikiran dan pandangan dapat meningkatkan pengertian dan toleransi serta mengurangi rasa ketidakpercayaan dan kerancuan.

e) Partisipasi masyarakat sebagai terapi

Menurut paham ini, peran masyarakat dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah psikologis masyarakat seperti halnya ketidakberdayaan, tidak percaya diri, dan perasaan bahwa diri mereka bukan komponen penting di dalam masyarakat.⁶¹

Perlunya partisipasi masyarakat juga diungkapkan oleh Koeshadi Hardjasoemantri, bahwa selain untuk memberikan informasi yang berharga kepada para pengambil keputusan, partisipasi masyarakat akan mereduksi kemungkinan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan. Selanjutnya, partisipasi masyarakat akan membantu perlindungan hukum.⁶²

Dalam konteks penyelenggaraan pemilu, menurut penulis partisipasi masyarakat dapat berupa partisipasi kuantitatif, yaitu berupa bentuk partisipasi masyarakat pada saat pemungutan suara berlangsung. Sehingga hasil dari pemungutan suara tersebut dapat dilihat dalam bentuk angka berapa besar keterlibatan masyarakat sebagai pemilih dalam menggunakan hak pilih maupun tidak menggunakan hak pilih. Bentuk partisipasi ini dapat disebut sebagai partisipasi konvensional. Selain itu terdapat juga bentuk partisipasi kualitatif, yaitu bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu berupa keikutsertaan pemilih atau masyarakat yang menyadari arti penting dirinya terlibat dalam setiap tahapan dalam mewujudkan pemilu yang berkualitas. Misalnya, keberanian masyarakat dalam memberi informasi, melaporkan dan mengungkap kecurangan-kecurangan yang terjadi selama pemilu berlangsung: misalnya kasus money politic,

⁶¹ *Ibid.* hal 14-16

⁶² *Ibid.* hal 20

manipulasi hasil suara dan sebagainya. Bentuk partisipasi demikian ini dapat disebut sebagai partisipasi substantif.

3. Pemilihan Umum

Telah diurai sebelumnya bahwa untuk mewujudkan demokrasi tidak ada pilihan lain kecuali dengan memulainya dari sebuah Pemilihan Umum yang bebas, jujur, adil, dan kompetitif. Menurut **Mukti Fadjar**, pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diekspresikan melalui pemilihan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil oleh rakyat terhadap wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat baik di tingkat pusat maupun daerah, pemilu juga merupakan salah satu indikator terselenggaranya sebuah pemerintahan dan kehidupan bernegara yang mengklaim sebagai pemerintahan negara yang demokratis.⁶³ Sedangkan menurut **Sigit Pamungkas**, Pemilu adalah arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan format dari warganegara yang memenuhi syarat Peserta pemilu dapat berupa perorangan dan partai politik.⁶⁴

Pemilu sebagai wujud dari demokrasi bertujuan sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintah dan alternatif kebijakan umum (*Public Policy*). Memilih sebagian rakyat untuk menjadi pemerintah adalah suatu proses dan kegiatan yang seyogyanya merupakan hak semua rakyat yang kelak diperintah oleh orang-orang yang terpilih itu. Proses dan kegiatan memilih itu disederhanakan penyebutannya menjadi pemilihan. Dalam pemilihan itu semua rakyat harus ikut, tanpa membeda-bedakan, maka dengan itu dipakailah sebutan Pemilihan Umum atau disingkat dengan Pemilu.⁶⁵

⁶³ A. Mukthi Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi*, Ctk. 1, In-TRANS, Malang, 2010, hlm. 133

⁶⁴ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Ctk: Pertama, 2009, hlm. 3

⁶⁵ Lance Castles, *Pemilu 2004*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 15

Dalam konteks sistem politik demokrasi, pemilihan umum bertumpu pada tiga pranata, yaitu :⁶⁶

1. Persaingan (*Competition*), mengandung arti bahwa setiap orang diajukan persaingan calon-calon anggota Badan Perwakilan Rakyat (Parlemen). sebagai calon yang mewakili rakyat. Konsekuensinya diperlukan institusi yang menentukan, menata atau mengatur kompetisi itu adalah partai politik. Muncul sebagai kebutuhan akan hak setiap warganegara untuk berorganisasi yang dikenal sebagai Hak Asasi Manusia di bidang sipil dan politik. Melalui partai politik, rakyat mempersiapkan diri untuk ikut serta dalam pemilu yang diselenggarakan secara nasional. Pemilu menjadi bermakna apabila dapat berfungsi sebagai wadah atau lembaga bagi terselenggaranya persaingan di antara kontestan, konkretnya
2. Peran serta politik (*Political Participation*), mengandung arti rakyat berperan serta dalam proses seleksi wakil-wakil rakyat dan pimpinan nasional yang akan mewakili mereka atas nama negara besar dan bangsa. Pemilu harus dilaksanakan secara Luber dan Jurdil, sehingga Pemilu dapat bermakna pada tataran implementasi sistem politik demokratis.
3. Peran kebebasan sipil dan politik (*Civil Liberty*) yang diwujudkan dalam kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan pers dan berekspresi. Pendapat serupa juga disampaikan oleh Franz Magnis Suseno dalam melihat ketiga pemaknaan Pemilu merupakan "logika kesamaan politik" yang paling universal. Legitimasi Politik dari keuniversalan demokrasi meliputi :
 - a. Keterbukaan akses pada kekuasaan. Di sini prinsip keadilan menjadi jaminan demokrasi, sehingga disepakati negara harus menjamin dipenuhinya kebutuhan dasar semua warga masyarakat, karena bagi warga masyarakat yang tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya akan tidak terjamin pula kesempatan-kesempatan demokrasi yang ada secara obyektif ;
 - b. Minoritas bersedia menerima keputusan mayoritas, dengan tetap berpegang pada pengakuan hak-hak minoritas atau seperti pandangan Nurcholis Majid, demokrasi "Menerima keputusan mayoritas tetapi mengakui hak minoritas (*democracy majority rule, minority rights*)" ;
 - c. Kepartaian tidak boleh murni primordial, apabila partai secara eksklusif mewakili suku mayoritas, maka suku minoritas akan selalu kalah bukan karena opsi politik mereka tidak mendapat dukungan, melainkan semata-mata karena mereka minoritas; dalam kondisi ini tidak mungkin tercapai konsensus secara demokratis, bahkan memunculkan sarana sektarian suku mayoritas untuk melegitimasi diskriminasi terhadap suku mayoritas.

Pada zaman modern ini pemilu menempati posisi penting karena terkait dengan beberapa hal. *Pertama*, pemilu menjadi mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Ia adalah mekanisme terancang yang ditemukan agar rakyat tetap

⁶⁶ M. Dawam Rahardjo, <http://gendo.multiply.com/journal/item/3>, 17 November 2010, 45.00,

berkuasa atas dirinya. Perkembangan masyarakat yang pesat, jumlah yang banyak, persebaran meluas dan aktifitas yang dilakukan semakin beragam menjadikan kompleksitas persoalan yang dihadapi rakyat semakin variatif. Kondisi tersebut tidak memungkinkan rakyat untuk berkumpul dalam satu tempat dan mendiskusikan masalah-masalah yang mereka hadapi secara serius dan tuntas. Akhirnya muncul demokrasi perwakilan sebagai keniscayaan mekanisme untuk memilih rakyat. *Kedua*, pemilu menjadi indikator negara demokrasi. Bahkan, tidak ada satupun negara yang mengklaim dirinya demokratis tanpa mekanisme pemilu sekalipun negara itu pada hakekatnya adalah otoriter. *Ketiga*, pemilu penting dibicarakan juga terkait dengan implikasi-implikasi yang luas dari pemilu.⁶⁷ Dalam gelombang ketiga demokratisasi pemilu menjadi suatu cara untuk memperlemah dan mengakhiri rezim-rezim otoriter.⁶⁸

Adalah fakta dalam sejarah di beberapa negara pemilu menjadi suatu cara memperlemah dan mengakhiri rezim-rezim otoriter yaitu melemahnya rezim Soekarno (1966) dan rezim Soeharto (1998) di Indonesia, Ferdinand Marcos di Philipina, Husni Mubarak di Mesir, Muammar Khadafi di Libya dan masih banyak contoh di beberapa negara lainnya.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, semakin memperjelas bahwa pemilu adalah merupakan salah satu alat dari demokrasi selain partai politik dan perwakilan rakyat. Oleh sebab itu, pemilu tidak akan dapat berjalan secara efektif tanpa ada sistem yang mengaturnya, termasuk dalam proses rekrutmennya sebagai simbol representasi rakyat.

⁶⁷ Sigit Pamungkas, *op.cit*, hlm. 3-4.

⁶⁸ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, 1997, hlm. 223, dikutip dari Sigit Pamungkas, *op.cit*, hlm. 4

4. Sistem Pemilu

Menurut *Dieter Nohlen*,⁶⁹ pengertian sistem pemilu dapat dibagi menjadi dua, yaitu pengertian sistem pemilu secara luas dan sempit. Yang dimaksud secara luas adalah sistem pemilu mencakup serangkaian proses pemilu termasuk mengenai hak pilih (memilih dan dipilih) dan penyelenggaraan pemilu. Sedangkan pengertian sempit, sistem pemilu meliputi cara pemilih menyampaikan pilihannya kepada partai politik dan/atau kepada calon melalui pemungutan suara, dan cara penerjemahan suara pemilih menjadi kursi parlemen.

Lain halnya *Martin Harrop* dan *William L. Miller*⁷⁰ yang mendefinisikan sistem pemilu dalam arti luas yakni sebagai seperangkat aturan yang mengatur suatu pemilihan umum yang meliputi aturan tentang pejabat publik mana yang perlu dipilih melalui pemilihan umum, siapa yang memenuhi syarat untuk memilih, bagaimana para calon harus dipilih, dan bagaimana suara harus dihitung untuk mengetahui seluruh hasilnya. Bahkan lebih luas lagi, sistem pemilu juga mencakup implementasi aturan-aturan itu dalam konteks tertentu. *Andrew Reynolds*,⁷¹ memberi pengertian sistem pemilu secara sempit bahwa, sistem pemilu sebagai penerjemahan suara yang dihasilkan dalam pemilu menjadi kursi yang diperoleh baik partai politik maupun calon.

Dengan demikian dari berbagai pendapat tersebut diatas tentu memiliki korelasi begitu kuat pada aspek penelitian ini. Sebab tidak hanya dipergunakan dalam konteks sempit semata, melainkan justru pengertian secara luas juga.

⁶⁹ Dieter Nohlen (ed), 1995, *Electoral System: Option for Pakistan*, Friedrich Ebert Stiftung, Islamabad, hlm. 7.

⁷⁰ Martin Harrop dan William L. Miller, 1987, *Elections and Voters: A Comparative introduction*, The Macmillian Press LTD, London, hlm. 41

⁷¹ Andrew Reynolds (et.al.), 2008, *Electoral System Design: The New Internasional IDEA Handbook*, Internasional IDEA, Stockholm, hlm. 5.

Sistem pemilu menurut *Andrew Reynolds*,⁷² terbagi menjadi tiga keluarga besar yang melahirkan sembilan sub keluarga dan ditambah tiga sub lagi sehingga menjadi dua belas sub keluarga. Ketiga keluarga besar itu adalah sistem pluralitas-mayoritas, sistem proporsional dan sistem campuran serta ditambah suatu sistem diluar ketiga sistem itu. Kedua belas sub keluarga tersebut terdiri dari lima diantaranya masuk ke dalam sistem pluralitas-mayoritas, yaitu *First Past The Post* (FPTP), *Block Vote* (BV), *Party Block Vote* (PBV), *Alternatif Vote* (AV), dan *Two-Round System* (TRS); dua sistem masuk dalam sistem proporsional, yaitu *List Proportional Representation* (List PR) dan *Singel Transferable Vote* (STV); dua sistem masuk ke dalam sistem campuran, yaitu *Mixed Member Proportional* (MMP) dan *Parallel System*. Ditambah lagi dengan tiga sistem yang masuk ke dalam keluarga sistem lain, yaitu *Singel Non-Transferable Vote* (SNTV), *Limeted Vote* (LV), dan *Borda Count* (BC).⁷³

Sistem pemilu yang digunakan oleh negara-negara di dunia adalah sangat variatif. Sebuah negara dengan karakter demografis dan geografis yang sama belum tentu menganut sistem pemilu yang sama. Negara yang menganut bentuk dan sistem pemerintahan yang sama belum tentu juga mengadopsi sistem pemilu yang sama, demikian pula sebaliknya.⁷⁴

Ada rasionalitas tersendiri dari setiap negara untuk memilih sistem pemilu yang akan digunakan. Hal itu tergantung kepentingan-kepentingan yang menonjol dan dikedepankan dari masing-masing negara. Ada negara yang mengedepankan tingkat proporsionalitas keterwakilan, sistem kepartaian, kabinet yang akan dibentuk, dan lain

⁷² *Ibid*, hlm. 5.

⁷³ *Ibid*, hlm. 28-29

⁷⁴ Sigit Pamungkas, *op.cit*, hlm. 25.

sebagainya. Hal ini tidak lain karena sistem pemilu dapat dimanipulasi sedemikian rupa untuk banyak kepentingan.⁷⁵

5. Sistem Pemilu yang Ideal

Dalam perjalanan penyelenggaraan pemilu di Indonesia mulai dari pemilu 1955 hingga pemilu 2009, bangsa ini tidak pernah keluar dari sistem pemilu yang Proporsional. Apakah proporsional yang dimaksud tertutup, semi terbuka, atau terbuka. Kita belum pernah mencoba menggunakan sistem distrik dalam pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, meski sebenarnya banyak saran atau pendapat untuk menggunakan sistem pemilu tersebut.

Meriam Budiardjo pernah mengungkapkan, seandainya sistem distrik yang dipergunakan di Indonesia sebagai pengganti sistem proporsional yang telah dipakai dalam pemilihan umum 1955, akan terjadi penyederhanaan partai secara alamiah (tanpa paksaan).⁷⁶ Demikian juga Sri Soemantri mengatakan untuk jangka panjang entah 25 tahun atau 50 tahun lagi agar digunakan sistem distrik. Pertimbangannya karena sistem distrik dipandang akan memberikan kedudukan yang kuat kepada para anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁷⁷

Pendapat kedua pakar tersebut diatas tidak dapat terwujud hingga saat ini, sehingga untuk mengukur secara obyektif apakah sistem pemilu distrik paling ideal untuk Indonesia. Pertimbangan karena belum pernah diimplementasikan di Indonesia menjadi kendala dalam mengukur tingkat idealitas sistem pemilu tersebut untuk dipergunakan. Namun sesungguhnya dapat dikomparasikan dengan sistem pemilu yang terjadi

⁷⁵ Op.cit.

⁷⁶ Diungkapkan dalam makalahnya pada tahun 1966 berjudul “*Sistem Pemilu yang Bagaimana? (Bagian 2)*” dimuat dalam Abdul Bari Azed (ed), *Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 33.

⁷⁷ Disampaikan pada tahun 1989 dalam Simposium sehari bertajuk “*Sistem Pemilu Dalam Ketatanegaraan RI Berdasarkan UUD 1945*” yang diselenggarakan oleh Pengurus Pusat Persatuan Sarjana Hukum Indonesia (PERSAHI), dikutip Abdul Bari Azed “*Membicarakan Soal Sistem Pemilihan Umum*” dalam *Ibid*, hlm. 43.

dibeberapa negara yang mengadopsi sistem Presidensil dalam bentuk Negara Kesatuan seperti Philipina.

Dalam suatu riset yang dilaksanakan oleh Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia (LIPI), memberi catatan bahwa untuk memilih sistem pemilu yang tepat dalam suatu pelaksanaan pemilu, ada beberapa kriteria yang dapat diterapkan untuk menilai sistem pemilu, yaitu :

- a) Akuntabilitas (*Accountability*), sistim pemilu dapat menghasilkan akuntabilitas yang dapat diukur melalui tingkat ketanggapan pemerintah terhadap tuntutan publik dan kemampuan publik untuk mengakhiri suatu pemerintah yang tidak akuntabel melalui pemilu.
- b) Keterwakilan (*Representativeness*), sistim pemilu dapat menghasilkan pemerintah yang secara luas mewakili kepentingan pemilih.
- c) Keadilan (*Fairness*), sistim pemilu dapat memperoleh kepercayaan tinggi dari para peserta pemilu dan pemilih bahwa proses pemilihan secara sistematis dalam pelaksanaannya tidak akan diskriminatif terhadap mereka. Hal ini akan meningkatkan dukungan terhadap hasil pemilhan umum.
- d) Persamaan hak-hak untuk setiap pemilih, suatu sistim pemilu dapat memberi bobot suara yang sama bagi setiap pemilih.
- e) Menciptakan pemerintahan yang efektif dan akomodatif, sistim pemilu dapat menghasilkan stabilitas dalam pemerintahan yang memungkinkan manajemen negara yang efektif. Sistim pemilihan juga diharapkan dapat mendukung konsultasi dan kompromi yang memadai antara kekuatan-kekuatan politik.

- f) Perkembangan partai-partai dan perwakilan lokal yang kuat secara relatif, sistim pemilihan dapat menghasilkan keseimbangan antara partai-partai politik dan besarnya kontrol yang dimiliki pemilih terhadap tindakan-tindakan mereka.
- g) Sistim menyediakan kemudahan akses melalui kesederhanaan dan refleksi pilihan warga negara yang relatif tepat. Sistim pemilu dapat memungkinkan pemilih untuk mengekspresikan pilihan mereka secara akurat dengan cara yang cukup sederhana untuk dipahami oleh semua pemilih.⁷⁸

Dari penjelasan tersebut tampak bahwa apapun sistem pemilu yang diterapkan cara mengukurnya menggunakan ketujuh unsur tersebut diatas. Oleh sebab itu, dapat saja sistem pemilu itu memiliki akuntabilitas yang tinggi, namun prinsip keterwakilannya rendah atau sebaliknya. Dengan demikian tidak selamanya berbanding lurus. Namun sesungguhnya sistem pemilu yang ideal menurut penulis adalah sistem pemilu yang setidaknya mampu menjamin pelibatan terpenuhinya hak-hak politik rakyat, terbangunnya kompetisi yang fair, terwujudnya prinsip keterwakilan dan akuntabilitas antara wakil rakyat dan konstituen serta partisipasi substantif dari masyarakat pada praktek penyelenggaraan pemilu.

Dengan demikian penulis tidak akan memberi gambaran pada implementasi hasil pemilu atau pasca pemilu yang menjadi rujukan mengukur kadar sistem pemilu yang ideal tersebut, melainkan penerapan sistem pemilu ideal dalam konteks praktek penyelenggaraan tahapan pemilunya. Jadi penulis memperkecil atau mempersempit makna sistem pemilu yang ideal dalam mengukur keterpenuhan hak-hak politik rakyat dalam praktek penyelenggaraan pemilu, kemudian mengukur jarak hubungan antara wakil rakyat adan

⁷⁸ Hasil Riset LIPI yang digunakan Pemerintah dalam mengajukan pembahasan draft Rancangan Undang-undang tentang pemilihan Umum pada tahun 1999. Draft ini juga yang dipergunakan untuk mempertimbangkan pilihan dalam pemilu 2004 dan 2009 yang disesuaikan dengan tuntutan rakyat.

konstituen dalam praktek penyelenggaraan pemilu, dan mengukur tingkat partisipasi masyarakat secara substantif dalam praktek penyelenggaraan pemilu. Kesemuanya akan dikomparasikan mulai dari penyelenggaraan pemilu pada tahun 1999, 2004 dan 2009 lalu dapat ditarik kesimpulan sistem pemilu mana yang ideal dan cocok digunakan bagi Indonesia.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan konseptual, undang-undang, dan komparatif.

2. Obyek Penelitian

Obyek penelitian ini terletak pada arah politik hukum sistem pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat di era reformasi yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999, UU No. 12 tahun 2003, dan UU No. 10 Tahun 2010, pada perspektif hak-hak politik, hubungan antara wakil dengan yang diwakili, dan partisipasi masyarakat. Kemudian penelitian ini juga diarahkan pada sistem pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang ideal di Indonesia pasca reformasi. Sistem pemilu yang ideal dimaksud, tentu setelah mempertimbangkan hasil riset diatas.

3. Data penelitian atau Bahan Hukum

Untuk merealisasikan penelitian ini diperlukan data pendukung berupa data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer yang terdiri dari Peraturan perundang-undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi dan bahan hukum sekunder Risalah Sidang Pembentukan Undang-undang Pemilu, hasil penelitian, pendapat ahli, teori-teori dan buku-buku literatur atau kepustakaan yang terkait dengan penelitian.

4. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian atau Bahan Hukum

Data-data yang diperoleh diolah sedemikian rupa dan penyajiannya dilakukan dengan mendeskripsikan secara kualitatif melalui studi kepustakaan dengan cara mengelaborasi secara sistemik dan terstruktur mengenai permasalahan dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder tersebut.

5. Analisa atau Pembahasan

Penelitian ini dianalisis dengan menggunakan pola deskriptif kualitatif dengan menampilkan pikiran-pikiran kritis secara sistematis, inovatif dan kreatif dengan menggunakan teori-teori yang tentu berhubungan dengan penelitian ini. Teori-teori tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai teori umum yang lazim dipergunakan oleh peneliti lainnya. Antara lain teori Negara hukum dan Demokrasi, Pemilu, Sistem Pemilu. Namun terdapat lebih khusus yakni teori Politik Hukum, Partisipasi, Hak-hak politik dan Hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakili.

Pembahasan atau analisis akan diperdalam dengan menggunakan teori konfigurasi politik yakni konfigurasi politik tertentu akan mempengaruhi produk hokum tertentu. Menurut Mahfud MD, apabila pemerintahan otoriter akan melahirkan produk hokum ortodoks. Namun apabila pemerintahannya demokratis akan melahirkan produk hukum responsif. Benarkah dalam implementasinya bahwa pemilu semasa era reformasi ini mulai dari tahun 1999 sampai dengan 2009 dengan menggunakan sistem pemilu proporsional stelsel dalam UU Nomor 3 Tahun 1999, proporsional dengan daftar calon terbuka dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 dan proporsional terbuka dalam UU No. 10 Tahun 2008, jo Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, terhadap pemenuhan hak-hak politik, hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakili, dan partisipasi masyarakat secara substantif telah terpenuhi.

Aspek substantif yang dimaksud adalah kemampuan aktor pemilu yakni peserta pemilu, penyelenggara, dan pemilih secara sadar tidak dipaksa dalam praktek yang menyimpang dari asas-asas penyelenggaraan pemilu. Secara khusus, sikap pragmatisme dan praktek transaksional melalui politik uang. Sehingga benarkah dalam prakteknya, bahwa pemerintahan demokratis akan melahirkan produk hukum responsif? Riset ini akan diorientasikan ke sana.

BAB II

TEORI NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

A. Teori Negara Hukum

Suatu negara yang mengkalim dirinya sebagai negara hukum, tentu mengkalim pula dirinya sebagai negara yang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Negara hukum (*nomokrasi*) dan demokrasi adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Hubungan antara negara hukum (nomokrasi) dan demokrasi adalah dua hal yang saling berkaitan dan terintegrasi menjadi satu kesatuan. Apabila suatu negara hanya menekankan pada prinsip nomokrasi saja (tanpa demokrasi), tentu dalam negara tersebut akan melahirkan ke-tirani-an. Sebaliknya apabila dalam suatu negara hanya menekankan pada prinsip demokrasi saja (tanpa nomokrasi), tentu dalam negara tersebut akan melahirkan ke-anarkis-an. Oleh sebab itu dalam suatu negara, antara nomokrasi dan demokrasi kedua-duanya saling membutuhkan.¹

Pemikiran tentang negara hukum di Barat dimulai sejak Plato dengan konsepnya bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebutnya dengan istilah *Nomoi*. Kemudian ide tentang negara hukum atau *rechtsstaat* mulai populer kembali pada abad ke 17 sebagai akibat dari situasi sosial politik di Eropa yang didominir oleh absolutisme. Golongan yang pandai dan kaya atau "*Menschen von Besitz und Bildung*" ditindas oleh kaum bangsawan dan gereja yang menumbuhkan konsep etatisme (*l'etat cets moi*) menginginkan suatu perombakan struktur sosial politik yang tidak menguntungkan itu, karena itu maka zaman setelahnya mendambakan suatu negara hukum yang liberal agar setiap orang dapat dengan aman dan bebas mencari penghidupan dan kehidupan masing-masing.

¹ Moh. Mahfud MD, disampaikan pada perkuliahan Politik Hukum Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia,

Dalam konteks negara hukum, istilah negara hukum berkembang di Eropa pada abad XIX, meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama.² Adalah **Emmanuel Kant** dari seorang aliran liberal yang mengembangkan ide tentang negara hukum yang mengatakan “negara yang baik ialah negara hukum yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas)”, yang di dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan ungkapan “*rust en orde*”.³ Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar supaya negara berstatus pasif artinya negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum. Antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.⁴

Saat ini terdapat dua pandangan dalam memahami ciri negara hukum yang dijadikan kiblat yaitu *formale rechtsstaat-materiele rechtsstaat* dan *rule of the law*. Pertama, pandangan **F.J Stahl**, menurutnya unsur-unsur negara hukum formil (*rechstaat*) meliputi: a) perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, b) pemisahan kekuasaan, c) setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan, dan d) adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri.⁵ Sedangkan menurut Ni'matul Huda ciri-ciri *rechtsstaat* adalah: a) adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat; b) adanya pembagian kekuasaan negara; dan c) diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.⁶

Kedua, pandangan **A.V. Dicey** yang merupakan representasi dari kalangan Anglo Saxon dengan ciri *The rule of law*. Menurutya, ciri *rule of law* itu adalah: a) supermasi

² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed.1_2, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.73

³ Padmo Wahjono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Ctk.1, Ind-Hill-CO, Jakarta, 1991, hlm. 73

⁴ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Yudicial Review*, UII Pers Yogyakarta, 2005, hlm. 5.

⁵ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty Yogyakarta, 1999, hlm. 23.

⁶ Ni'matul Huda, *Hukum... op.cit*, hlm. 74

hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh di hukum jika melanggar hukum; b) kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat; c) terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.⁷

Ciri *rule of law* tersebut dikembangkan dalam konferensi “**Internasional Commission of Jurists**” di Bangkok pada tahun 1965, dengan menekankan syarat bagi suatu negara hukum/pemerintah yang demokratis dibawah *rule of law*: a) perlindungan konstitusional, artinya, selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang di jamin; b) pengadilan yang bebas dan tidak memihak; c) pemilihan umum yang bebas; d) kebebasan menyatakan pendapat; e) kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi; f) pendidikan kewarganegaraan.⁸

Perbedaan yang menonjol antara konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* ialah pada konsep yang pertama peradilan administrasi negara merupakan suatu sarana yang sangat penting dan sekaligus pula ciri yang menonjol pada *rechtsstaat* itu sendiri. Sebaliknya pada *rule of law*, peradilan administrasi tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Ciri yang menonjol pada konsep *rule of law* ialah ditegakkannya hukum yang adil dan tepat (*justice law*). Karena semua orang mempunyai kedudukan yang sama dihadapan hukum, maka ordinary court dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.

Dalam konsep negara hukum atau nomokrasi Islam atau siyasah diniyah memiliki ciri yang berbeda dengan konsep negara hukum barat, misalnya: Eropa Kontinental atau

⁷ Moh. Mahfud. MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Ctk.2, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 28-30. Lihat juga Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72.

⁸ Dahlan Thaib, *Kedaulatan....*, *op.cit*, hlm. 25.

rechtsstaat, *rule of law* dan *socialist legality* serta dengan negara hukum Pancasila. Perbedaan itu tampak dari ciri dan unsur-unsur utama dari negara hukum itu sendiri. Demikian halnya juga konsep *Rechtsstaat*, Eropa Kontinental dan *rule of law* serta *socialist legality* yang saling memiliki perbedaan dan konsep tentang negara hukum. Namun demikian untuk lebih jelas dapat dilihat pada penjabaran berikut ini.

Pertama, konsep *rechtsstaat*, ciri-ciri unsur-unsur utama *rechtsstaat* bersumber dari rasio manusia – liberalistik/ individualistik – humanisme yang antroposentris (lebih dipusatkan pada manusia) – pemisahan antara agama dan negara secara mutlak – ateisme dimungkinkan. Menurut Stahl dan Scheltema, sebagaimana disadur oleh M. Kusnardi adalah:⁹

1. Pengakuan & perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Trias Politica;
3. Wetmatig bertuur;
4. Peradilan administrasi;
5. kepastian hukum;
6. persamaan;
7. demokrasi; dan
8. pemerintah yang melayani kepentingan umum.

Kedua, konsep *rule of law*, Ciri-ciri Unsur-unsur utama *Rule of Law* Bersumber dari rasio manusia – liberalistik/ individualistik – antroposentris (lebih dipusatkan pada manusia) – pemisahan antara agama dan negara secara *rigid* (mutlak) – *freedom of religion* dalam arti positif dan negatif – ateisme dimungkinkan. Pada dasarnya dapat diklasifikasikan sebagai berikut :¹⁰

- (1) Supremacy of Law
- (2) Equality before the Law
- (3) Constitution based on Individual Rights.

⁹ Lihat, Moh. Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983., hlm. 95-101.

¹⁰ Muhammad Thahir Azhary, *Negara..., Op.Cit.*, hlm. 67.

Perlu digaris bawahi, konsep ini tidak memerlukan peradilan administrasi negara, karena peradilan umum dianggap berlaku untuk semua orang, baik warga biasa maupun pejabat pemerintah. Kalau *rechtsstaat* menekankan pada peradilan administrasi, maka *rule of law* menekankan pada *equality before the law*. Hal ini menggambarkan bahwa dalam *rule of law* susunan peradilan lebih bersifat menyatu tidak banyak cabang seperti *rechtsstaat*.

Ketiga, konsep socialist Legality, ciri-ciri unsur-unsur utama *socialist legality* bersumber dari rasio manusia-komunis-ateis-totaliter-kebebasan beragama yang semu dan kebebasan propaganda anti agama. Hal ini dapat dikonstatasikan sebagai berikut ini :¹¹

- (1) Perwujudan sosialisme
- (2) Hukum adalah alat di bawah sosialisme
- (3) Penekanan pada sosialisme. Realisasi sosialisme ketimbang hak-hak perorangan.

Keempat, Nomokrasi Islam: ciri-ciri unsur-unsur utama Nomokrasi Islam bersumber dari al-qur'an, sunnah dan ra'yu nomokrasi - bukan teokrasi- persaudaraan dan humanisme teosentris kebebasan dalam arti positif. Sembilan prinsip :¹²

- (1) Kekuasaan sebagai amanah
- (2) Musyawarah
- (3) Keadilan
- (4) Persamaan
- (5) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
- (6) Peradilan bebas
- (7) Perdamaian
- (8) Kesejahteraan dan
- (9) Ketaatan rakyat.

Kelima, konsep Negara Hukum Pancasila : ciri-ciri Unsur-unsur utama Negara Hukum Pancasila Hubungan yang erat antara agama dan negara – betumpu pada Ketuhanan

¹¹ Lihat, Louis Althusser, *Filsafat sebagai Senjata Revolusi*, Resist Book, Yogyakarta, 2007., hlm. 3-9.

¹² Lihat, Abdul A'la Almaududi, *Khilafah dan Kerajaan*, Terjemahan Muhammad al-Baqir, Mizan, Bandung, 1984., hlm. 44-47.

Yang Maha Esa – kebebasan beragama dalam arti positif – ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang – asas kekeluargaan dan kerukunan.¹³ Bila dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Pancasila
- (2) UUD NRI 1945
- (3) Sistem konstitusi
- (4) Persamaan dan
- (5) Peradilan bebas

Dalam perkembangannya hingga saat ini, Indonesia mengklaim diri sebagai negara hukum. Hal itu dapat dilihat dalam pembukaan UUD 1945 yang tidak ikut serta diamandemen. Menurut Dahlan Thaib, dalam pembukaan UUD 1945, memuat dalam alenia kedua “peri keadilan”, dalam alenia kedua istilah “adil” serta dalam alenia keempat perkataan-perkataan “keadilan sosial” dan “kemanusiaan yang adil”. Semua istilah-istilah ini berindikasi kepada pengertian negara hukum, karena bukankah salah satu tujuan hukum itu ialah untuk mencapai keadilan. Kemudian dalam pembukaan UUD 1945 pada alenia keempat ditegaskan: “.... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.”¹⁴

Dalam batang tubuh pasca amandemen UUD 1945 disebutkan dengan jelas bahwa Indonesia adalah merupakan negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”. Materi penjelasan tersebut kemudian diangkat kedalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (perubahan ketiga) yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Demikian pula tentang kekuasaan kehakiman yang mandiri, diangkat dari Penjelasan menjadi materi Batang Tubuh UUD 1945 Pasal 24 ayat (1). Hal ini akan lebih menguatkan konsep negara hukum Indonesia.¹⁵ Sedangkan menurut

¹³ Lihat, Muhammad Thahir Azhary, *Negara Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 1991., hlm. 72.

¹⁴ *Op.cit*, hlm. 26

¹⁵ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 245.

Mahfud MD, makna dari Negara Indonesia sebagai negara hukum adalah terdapat penegasan bahwa Indonesia mengkalim diri sebagai negara hukum Pancasila.¹⁶

Konsep Negara Hukum Pancasila menurut *Philipus M. Hadjon* yaitu hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan, terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah dan mufakat sedangkan peradilan merupakan sarana terakhir.¹⁷

Dengan demikian konsekuensi sebagai negara hukum sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi,¹⁸ mengikat setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara serta penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supermasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.¹⁹

¹⁶ Mahfud MD, disampaikan pada perkuliahan “Politik Hukum” pada Program Pascasarjana Magister Hukum (MH) Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, pada tanggal..... 2011.

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 85.

¹⁸ Lihat hirarki perundang-undangan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁹ Ni'matu Huda, *Hukum...op. cit*, hlm.79-80

B. Teori Demokrasi

Dalam konteks demokrasi, memahami konsep demokrasi itu sendiri tidak dapat dilepaskan dengan proses peradaban pada masa silam atau tepatnya dimasa Yunani Kuno. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani Kuno yang terdiri dari dua perkataan yaitu “*demos*” yang berarti rakyat dan “*cratein*” yang berarti pemerintahan. Sehingga demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat.²⁰ Ada pula yang berpendapat bahwa secara terminologi bahwa demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat atau istilah Inggrisnya “*the government of the people, by the people and for the people.*”²¹

Konsep demokrasi yang sederhana menurut **Abraham Lincoln** sesungguhnya adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dikemukakan demikian karena kedaulatan itu berada di tangan rakyat, dan demokrasi dipergunakan sebagai alat untuk mentransfer kedaulatan rakyat. Makna dan tujuan dari demokrasi adalah untuk melawan kekuasaan absolut.²²

²⁰ Muh. Kusnadi dan Bintang R. Saragih, *ilmu Negara*, Ctk. Ketiga, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1985, hlm. 164. Dikutip dari Saifudin dalam Disertasinya *Proses Pembentukan Undang-undang: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang Masa orde Baru dan Era Reformasi*, hlm.20. Lihat juga **Georg Sorensen** (Penyunting & Pengantar: Tadjuddin Noer Effendi), *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Ctk I, 2003, hlm. 1.

²¹Hans Kalsen, *General Theory of law and State*, Russel & Russel, New York, hlm. 282, sebagaimana di kutip oleh Maryana Setyaningrum, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Penyelesaian Pembubaran Partai Politik Dalam Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*, Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 19. Lihat juga istilah yang dipakai oleh Miriam Budiardjo yang menyebut demokrasi itu adalah rakyat berkuasa, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, op.cit, hlm. 105.

²² Saldi Isra, disampaikan pada perkuliahan “Negara Hukum dan Demokrasi” Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada hari Sabtu, tanggal 5 Novemver 2011.

Menurut *Affan Gaffar*,²³ terdapat dua macam pemahaman tentang demokrasi, yakni: *pertama*, pemahaman secara normatif, yaitu demokrasi merupakan sesuatu yang secara riil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara, seperti misalnya kita mengenal ungkapan “pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Ungkapan normatif tersebut, biasanya diterjemahkan dalam konstitusi pada masing-masing negara. *Kedua*, Pemahaman secara empirik atau disebut juga *procedural democracy*, yakni demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan politik praktis.

Sejak awal demokrasi memiliki dua pengertian, demokrasi dalam arti *formil* dan demokrasi dalam arti *materiel*. Dalam perspektif *demokrasi formil*, berupa hanya sekedar mengandung pengakuan bahwa faktor yang menentukan dalam negara, adalah kehendak rakyat yang kemudian menjadi sebagian besar dari rakyat (*volonte generale*, dari Rousseau), akan tetapi dengan tidak ada sesuatu pembatasan untuk menjamin kemerdekaan seseorang. Sedangkan, dalam perspektif *demokrasi materiil*, adalah bahwa inti dari demokrasi itu justru terletak dalam jaminan yang diberikan terhadap hak-hak yang berdasar pada pengakuan kemerdekaan tiap-tiap orang yang menjadi warga negara.²⁴

Dalam sejarah teori demokratis terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik dimana warga negara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturannya sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuat keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintahan melalui pemberian suara secara periodik). Konflik inti telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi. *Pertama*, demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi, suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik dimana warga negara

²³ Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Ctk. I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm. 3-4.

²⁴ Muntoha, disampaikan pada perkuliahan “Negara Hukum dan Demokrasi” Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada hari Kamis, tanggal 20 Oktober 2011.

terlibat secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Atena Kuno, diantara tempat-tempat yang lain. *Kedua*, ada demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang mencakup “pejabat-pejabat” terpilih yang melaksanakan tugasnya “mewakili” kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan dari para warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan hukum”. *ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai (meskipun sementara orang mungkin meragukan apakah hal ini merupakan suatu demokrasi juga). Hingga kini Uni Soviet (sebutan dulu dan saat ini sebutannya Rusia), masyarakat Eropa Timur dan banyak negara sedang berkembang menganut konsepsi ini.²⁵

Menurut *Mac Iver*, dalam “*The Modern State*” berpendapat bahwa “Demokrasi langsung di zaman kuno sesungguhnya bukan demokrasi yang sebenarnya, tetapi suatu *oligarchie* yang disamaratakan, yaitu suatu kelas warga kota yang memerintah bersama-sama menjalankan hak-haknya dan memetik keuntungan (*interest*) dari penguasaan pemerintahan (kekuasaan politik), oleh sebab itu demokrasi langsung seperti ini tidak dapat dijalankan lagi di abad modern ini, mengingat luasnya wilayah negara dan besarnya jumlah warga negara, maka harus menggunakan sistem perwakilan, seperti: *Congress* di AS, *Bundesversammlung* di Swiss, *Reichstag* di Jerman, dan sebagainya.”²⁶

Lebih lanjut disampaikan oleh Mac Iver, sistem bertingkat atau prinsip perwakilan inilah yang merupakan sifat hakiki dari demokrasi. Dengan kata lain, ia menyebut demokrasi modern dengan istilah “*Demokrasi Refresentatif*” (yang lebih melihat demokrasi dari sisi hubungan antar alat perlengkapan negara (*staatsorganen*) yang disertai tugas-tugasnya itu.²⁷

²⁵ David Held, *Demokrasi dan Tatahan Global: Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 5-6

²⁶ Muntoha, op.cit.

²⁷ op.cit

Suatu negara dapat dikatakan sebagai penganut paham demokrasi atau kriteria kadar kedemokratisan sebuah negara dapat diukur apabila meliputi: (1) sejauh mana semua kelompok utama terlibat dalam proses-proses pengambilan keputusan, 2) sejauh mana keputusan pemerintah dibawah kontrol masyarakat, dan 3) sejauh mana warga negara biasa terlibat dalam administrasi umum.²⁸

Menurut Franz Magnis-Suseno SJ, terdapat 5 (lima) gugus ciri hakiki negara demokratis yaitu:

1. Negara hukum, kekuasaan negara terikat pada hukum.
2. Pemerintahan yang dibawah kontrol nyata masyarakat. kontrol efektif terhadap pemerintahan, memuat:
 - a. pemerintah wajib mempertanggungjawabkan kebijakan-kebijakan yang diambil;
 - b. pemerintah berada, serta bersedia berada dibawah sorotan terus menerus baik Badan Perwakilan Rakyat maupun masyarakat langsung, khususnya pers dan media lain;
 - c. para wakil rakyat bebas menyatakan pendapat mereka, menuntut pertanggungjawaban dan mengkritik serta menolak usulan kebijakan pemerintah;
 - d. pemerintah tidak dapat membuat undang-undang atau menciptakan norma hukum, sekurang-kurangnya tidak tanpa persetujuan Badan Perwakilan Rakyat;
 - e. pemerintah diangkat dan diberhentikan secara damai oleh rakyat atau Badan Perwakilan Rakyat dalam kaitan dengan hasil Pemilihan Umum.
3. Pemilihan Umum yang bebas. Lembaga pemilihan umum dapat dirinci sebagai berikut:
 - a. Ada pilihan antara sekurang-kurangnya dua kandidat atau partai;
 - b. Secara efektif bagian terbesar warga negara berhak dan mampu ikut memilih;
 - c. Kebanyakan warga negara berhak mencalonkan diri untuk dipilih;
 - d. Melalui pemilihan umum itu dipilih Badan Perwakilan Rakyat yang mempunyai hak legislatif, sendirian atau bersama dengan pemerintah, serta hak dan kemampuan untuk mengontrol pemerintah.

²⁸ Jack Lively 1975, *Democracy*, Oxford: Basil Blackwel, 51, dikutip dari Franz Magnis-Suseno SJ, *Mencari Sesosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 55-57

4. Prinsip Mayoritas, maksudnya bahwa Badan Perwakilan Rakyat mengambil keputusan-keputusannya secara sepakat atau kalau kesepakatan tidak tercapai, dengan suara terbanyak.
5. Adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis rakyat, meliputi:
 - a. Hak untuk menyatakan pendapat serta untuk mengkritik pemerintah baik secara lisan maupun tertulis; hak ini termasuk kebebasan pers;
 - b. Hak untuk mencari informasi alternatif terhadap informasi yang disajikan oleh pemerintah;
 - c. Hak berkumpul;
 - d. Hak membentuk serikat, termasuk hak mendirikan partai politik, dan hak berasosiasi.²⁹

C. Teori Kedaulatan

Negara, kata Max Weber adalah satu-satunya lembaga yang memiliki keabsahan untuk melakukan tindakan kekerasan terhadap warganya. Ini menunjukkan bahwa kalau kita berbicara tentang negara, salah satu aspek yang paling menonjol adalah kekuasaannya yang besar.³⁰

Plato³¹ dan Aristoteles³² berpendapat bahwa kekuasaan yang besar pada negara merupakan hal yang sepatutnya. Individu akan menjadi liar, tak dapat dikendalikan, bila negara tidak memiliki kekuasaan yang besar. Negara harus menjinakkan mereka dan mengajarkan nilai-nilai moral yang rasional.

Adalah Jean Bodin seorang sarjana Perancis yang hidup pada abad ke XVI pernah memberi rumusan tentang kedaulatan, dan bagaimana sifat-sifat kedaulatan itu. Dia

²⁹ *Ibid*, hlm. 58-60

³⁰ Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 6.

³¹ Bagi Plato, individu memiliki kecenderungan yang keras untuk bertindak atas dasar kepentingannya sendiri. Negara harus mencegah ini. Ini memang mengurangi kebebasan individu, tetapi apa boleh buat. Negara harus mengatur semuanya. "negara ideal bagi Plato mengandung ketidak-adilan terhadap 'manusia'; tidak ada kebebasan bagi manusia individu, sebab Plato mengucilkan semua keindividuan yang pribadi dari konsep negaranya, demi mempertahankan moral yang baku,". *Ibid*, hlm. 8

³² Aristoteles berpandangan senada dengan mengatakan bahwa "Negara itu juga menguasai manusia. Keseluruhan selalu menentukan bagian-bagiannya. Jadi disini tampak pula penglihatan yang universalistis dan bukan individualistis, di mana manusia itu tidak pertama-tama dipandang sebagai manusia pribadi, melainkan sebagai warga dari satu negara". *Ibid*, hlm. 8-9.

mengatakan bahwa kedaulatan itu adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara, yang sifatnya : tunggal, asli, abadi, dan tidak dapat dibagi-bagi.³³

Berbicara tentang siapa pemegang kedaulatan dalam sebuah negara setidaknya ada 5 ajaran yang selama ini banyak diperdebatkan yaitu:

1. Kedaulatan Tuhan

Teori kedaulatan tuhan mengajarkan bahwa kekuasaan atau kedaulatan itu ada pada tuhan. Teori ini berkembang pada jaman abad pertengahan, yaitu antara abad ke V sampai abad ke XV. Pada awalnya, kedaulatan tuhan ini dipersonifikasi terhadap sosok seorang raja yang berkuasa di jamannya. Raja dianggap sebagai wakil tuhan yang diutus ke dunia untuk mengimplementasikan ajaran-Nya. Konsep ini menimbulkan kekuasaan yang absolut dan sentralistik serta anti kritik. Sebab raja adalah wakil Tuhan di dunia, sedangkan Tuhan adalah suci dan bebas dari kesalahan maka raja sebagai wakil Tuhan tentu harus suci dan tidak boleh salah atau dipersalahkan.

Di dalam perkembangannya teori ini sangat erat hubungannya dengan perkembangan agama baru yang timbul pada saat itu, yaitu agama Kristen, yang kemudian diorganisir dalam suatu organisasi keagamaan, yaitu Gereja, yang dikepalai oleh seorang Paus. Sehingga pada waktu itu lalu ada dua organisasi kekuasaan, yaitu: organisasi kekuasaan negara yang diperintah oleh seorang raja, dan organisasi kekuasaan Gereja yang dikepalai oleh seorang Paus.³⁴

Mula-mula dikatakan bahwa yang mewakili Tuhan di dunia ini, adalah Paus, ini adalah pendapat dari Augustinus. Kemudian dikatakan bahwa kekuasaan raja dan Paus itu sama, hanya saja tugasnya berlainan, raja dalam lapangan keduniawian, sedangkan Paus

³³ Soehino, *Ilmu Negara*, Ctk. Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 151.

³⁴ *Ibid*, hlm. 152.

dalam lapangan keagamaan. Ini adalah pendapat dari Thomas Aquinas.³⁵ Penganut paham teori ini diantaranya adalah Augustinus, Thomas Aquinas, dan Marsilius.

2. Kedaulatan Raja

Kedaulatan raja adalah kewenangan/ kekuasaan yang dimiliki oleh seorang untuk berbuat atas nama negara. Ajaran ini memberikan kekuasaan kepada raja untuk melakukan apa saja karena raja dianggap sebagai pemegang otoritas dalam sebuah negara. Hal inilah yang kemudian menimbulkan kesewenang-wenangan dari seorang raja terhadap rakyatnya karena paham yang berlaku adalah "*The King Can Do No Wrong*".

Teori kedaulatan ini sebenarnya hampir serupa dengan teori kedaulatan Tuhan yaitu menganggap bahwa raja merupakan titisan tuhan yang di utusan ke dunia untuk memimpin manusia. Namun di periode ini otoritas raja tidak ada yang menyaingi seperti pada periode kedaulatan Tuhan dimana pusat kekuasaan terbagi menjadi dua yaitu kekuasaan raja dan kekuasaan Gereja yang dipimpin oleh Paus.

3. Kedaulatan Negara

Munculnya teori kedaulatan negara ini disebabkan adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap kekuasaan raja yang absolut dan cenderung disalahgunakan untuk kepentingan pribadi dan keluarganya. Sehingga masyarakat kemudian berfikir bahwa segala keputusan dan kebijakan penguasa harusnya didasarkan pada kepentingan negara secara umum. Oleh karena itu, menurut Hegel³⁶ negara modern memiliki hak untuk memaksakan keinginannya kepada warganya karena negara mewakili keinginan umum, negara merupakan manifestasi dari sesuatu yang ideal dan universal. Dengan mematuhi negara, individu yang menjadi warga negara tersebut sedang dibebaskan dari kepicikannya yang hanya memperjuangkan kepentingan dirinya yang sempit. Negara adalah "penjelmaan dari kemerdekaan rasional, yang menyatakan dirinya dalam bentuk yang objektif". Karena itu,

³⁵ *Ibid*, 153.

³⁶ Arief Budiman, *Teori Negara ...*, *Op., Cit.*, hlm. 16-17

negara ada di atas masyarakat, lebih utama dan lebih tinggi daripada masyarakat yang dibawahnya.

Lahirnya sebuah negara ternyata juga diikuti dengan lahirnya "saudara kembarnya" yakni dikotomi sosial-politik (kelas sosial). Ada kelas yang memerintah (*the ruling class*) dan yang diperintah (*the ruled class*). Dikotomi adanya "kelas-kelas" yang berbeda adalah sebuah konsekuensi logis dari adanya sebuah negara. Sebab negara tetap membutuhkan manusia yang akan bertindak atas nama negara. Secara politik mereka disebut sebagai kelas yang sedang berkuasa (*the ruling class*). Sedangkan kelas yang lainnya adalah kelas yang diperintah (*the ruled class*).³⁷

Dalam prakteknya, negara adalah sebuah organisasi yang tidak netral. Negara yang seharusnya bisa menjembatani dan menyelesaikan konflik yang terjadi antar masyarakat ternyata malah menjelma menjadi sumber konflik baru dengan berpihak pada kepentingan-kepentingannya sendiri. Negara telah menjadi sebuah monster yang mampu memaksakan kehendaknya pada rakyat. Negara dapat dengan bebas membasmi rakyat atas nama hukum. Di samping itu, apa yang digembar-gemborkan oleh negara untuk memperjuangkan terwujudnya kepentingan umum semakin dipertanyakan rakyat. Sebab kepentingan umum ternyata hanya memberikan keuntungan pada kelompok kecil (elit politik dan kroninya). Jadi kedaulatan negara identik dengan kedaulatan segelintir orang (oligarki). Akibatnya hukum hanya mengabdikan pada kepentingan segelintir orang, yakni penguasa (*the ruling class*).

Negara tidak boleh dibiarkan bebas mengembara dan menjelajah mengikuti kehendak politik elitnya (*the ruling class*). Kemudian diyakini, bahwa negara akan dapat memainkan fungsinya secara benar bila memenuhi kriteria sebagai berikut:³⁸

³⁷ Kembali Ke Kedaulatan Rakyat Pandangan Terhadap Perubahan Konstitusi, Rekomendasi Kepada Panitia Ad-hoc MPR tentang Amandemen UUD 1945, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) dan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerja sama dengan Asian Network for Democracy in Indonesia (ANDI) terdapat dalam <http://www.reformasihukum.org> (terakhir diakses tanggal 26 Agustus 2012).

³⁸ *Ibid*

1. Kelas yang berkuasa (*the ruling class*) tidak bisa berbuat semaunya sendiri sebagaimana yang terjadi selama ini;
2. Adanya pengendalian (melalui mekanisme kontrol dan partisipasi) masyarakat yang lebih luas terhadap negara. Keterlibatan yang lebih fundamental peran rakyat terhadap negara adalah sebuah keniscayaan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi;
3. Agar rakyat terhindar dari kesewenang-wenangan penguasa, dibutuhkan jaminan adanya perlindungan hak-haknya;
4. Agar semuanya bisa berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, maka dibutuhkan sebuah aturan main (*rule of the game*), dimana rakyat akan menentukan bagaimana ia (rakyat) akan diperintah.

Ketidakpuasaan terhadap implementasi kedaulatan negara di atas yang ternyata dalam praktiknya banyak menimbulkan tirani dan kesewenang-wenangan oleh mereka yang memegang tampuk kekuasaan, akhirnya timbul teori baru yaitu kedaulatan hukum.

4. Kedaulatan Hukum

Inti daripada ajaran kedaulatan ini bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum. Semua sikap dan tingkah laku setiap orang dalam berbangsa dan bernegara haruslah tunduk dan patuh terhadap ketentuan hukum yang berlaku. Menurut Krabbe³⁹ bahwa tiap-tiap individu itu mempunyai rasa hukum dan bila rasa hukum itu telah berkembang menjadi kesadaran hukum. Rasa hukum itu terdapat pada diri tiap-tiap individu disamping rasa-rasa lainnya, misalnya rasa susila, rasa keindahan, rasa keagungan dan sebagainya. Jadi kesadaran hukum itu adalah salah satu fungsi daripada jiwa manusia, yang mengadakan reaksi terhadap perbuatan-perbuatan manusia dalam hubungannya dengan manusia-manusia lain dalam kehidupannya bermasyarakat.

Dalam ajaran ini, norma hukum yang sudah menjadi kesepakatan bersama haruslah menjadi pedoman bagi rakyat dan penguasa dalam pergaulan berbangsa dan bernegara. Hukum memberikan kejelasan tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh seluruh rakyat dalam suatu negara serta menetapkan mana yang baik, mana yang adil dan seterusnya.

5. Kedaulatan Rakyat

³⁹ Soehino, *Ilmu..., Op., Cit*, hlm. 156.

Teori kedaulatan rakyat ini lahir dari J.J. Rousseau yang berpendapat bahwa munculnya negara itu terjadi karena adanya perjanjian masyarakat. Menurut pendapatnya rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada pihak penguasa, karena pada perjanjian masyarakat individu-individu itu menyerahkan haknya kepada rakyat sendiri sebagai satu keseluruhan. Penguasa menjalankan kekuasaannya tidak karena haknya sendiri, melainkan sebagai mandataris dari rakyat. Sewaktu-waktu rakyat bisa merubah atau menarik kembali mandat itu. Kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam pernyataan rakyat untuk menyampaikan kehendaknya. Kehendak rakyat itu disampaikan dalam dua cara yaitu:

1. kehendak rakyat seluruhnya yang dinamakan “*Volontee De Tous*”⁴⁰;
2. kehendak sebagian besar dari rakyat yang dinamakan “*Volonte Generale*”⁴¹.

Kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh Immanuel Khan, yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan.⁴²

Terbentuknya negara merupakan sebuah manifestasi dari kontrak sosial yang dibuat antara masyarakat dengan negara, dimana disatu sisi rakyat merelakan sebagian dari hak-haknya untuk tunduk kepada negara, namun disisi lain, negara juga diberi batasan-batasan tertentu agar dalam menjalankan kekuasaannya tersebut tidak bersifat diktator melalui

⁴⁰ *Volonte De Tous* hanya dipergunakan oleh rakyat seluruhnya sekali saja waktu Negara hendak dibentuk melalui perjanjian masyarakat. Maksud volonte de tous ini untuk memberikan dasar agar supaya Negara dapat berdiri abadi, karena ini merupakan kebulatan kehendak, dan jika Negara itu sudah berdiri, pernyataan setuju tidak bisa ditarik kembali. Untuk selanjutnya volonte de tous ini sudah tidak dipake lagi, karena jika setiap keputusan harus dilakukan dengan suara bulat, maka roda pemerintahan tidak dapat berjalan. Lihat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 126

⁴¹ *Volonte Generale* dinyatakan setelah Negara berdiri, yaitu dengan pernyataan kehendak rakyat melalui suara terbanya. *Ibid.*

⁴² Soehino, *Ilmu..., Op., Cit*, hlm. 161.

mekanisme *check and balances* dan pemisahan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negara yang ada. Sehingga sudah semestinya dalam setiap pengambilan keputusan, partisipasi rakyat haruslah selalu dilibatkan. Atas dasar inilah kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan modern saat ini, kedaulatan rakyat selalu menjadi pondasinya.

Menurut Soeseno bahwa wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan pada penugasan dan persetujuan para warga masyarakat sendiri. Karenanya, kekuasaan mesti hanya dilegitimasi oleh kehendak mereka yang dikuasai.⁴³ Hampir setiap negara mencantumkan asas kedaulatan rakyat ini dalam undang-undang dasarnya, walaupun asas ini hanya merupakan mitos saja. Karena dalam praktek akhirnya orang yang satu dibedakan dari orang yang lainnya, oleh karena yang satu lebih pandai dari yang lainnya, lebih kaya, lebih terampil, lebih tinggi kedudukannya.⁴⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie konsep kedaulatan rakyat tetap tidak sunyi dari kritik. Karena, bentuk konkrit dari kedaulatan rakyat itu sendiri dalam prakteknya juga tetap memerlukan badan perwakilan yang tidak otomatis mencerminkan kekuatan rakyat yang berdaulat. Jika ide kedaulatan rakyat itu sudah diimplementasikan melalui pendelegasian kekuasaan dari rakyat kepada organ negara, maka pengertian itu sendiri segera menjadi kabur. Apalagi jika organ negara itu sendiri adalah organ pemerintah, maka segera timbul persoalan mengenai siapakah yang sesungguhnya berdaulat dalam kenyataannya.⁴⁵

Tiap-tiap ajaran kedaulatan tersebut selalu dianggap ideal pada jamannya masing-masing. Pada kurun waktu tertentu kedaulatan tuhanlah yang berlaku, namun pada kondisi masyarakat tertentu pula kedaulatan hukumlah yang dianggap paling cocok dan seterusnya. Begitulah kelima teori ajaran kedaulatan tersebut berlaku secara simultan dalam sejarah kehidupan masyarakat bernegara.

⁴³ Tri Widodo W. Utomo, Pembatasan Kekuasaan Pemerintah dan Pemberdayaan Demos, terdapat dalam <http://www.geocities.com> (terakhir diakses tanggal 26 Januari 2013).

⁴⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum..., Op., Cit.*, hlm. 127.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 110.

Sejak Indonesia merdeka dan para pendiri bangsa telah resmi memilih bentuk republik dan meninggalkan ide kerajaan, karena itu konsep kedaulatan raja tidak lagi perlu disinggung-singgung. Demikian pula konsep kedaulatan negara yang biasa dipahami dalam konteks hubungan internasional, juga tidak perlu dipersoalkan disini. Yang terpenting adalah konsep kedaulatan Tuhan, Hukum dan Rakyat, yang mana sesungguhnya menjadi konsep kunci dalam sistem pemikiran mengenai kekuasaan dalam keseluruhan konsep kenegaraan kita.

Ketiga-tiganya berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa kita tentang kekuasaan, yaitu bahwa kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah derivat dari kesadaran kolektif kita mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat yang kita terima sebagai dasar-dasar berpikir sistemik dalam konstruksi UUD negara kita.⁴⁶

D. Teori Pembagian Kekuasaan

Lahirnya konsep *trias politica* pertama kali dicetuskan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755). Secara umum ajaran tentang *trias politica* ini mengajarkan tentang arti penting pembagian atau pemisahan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan agar kekuasaan absolut yang hanya terpusat pada seseorang bisa dihindari. Hal ini penting karena dalam perjalanan sejarah kekuasaan yang hanya terpusat pada satu pribadi selalu menimbulkan tirani. Untuk kepentingan inilah kedua tokoh di atas kemudian membagi kekuasaan negara secara garis besar menjadi tiga bagian.

John Locke seperti dikemukakan dalam bukunya yang berjudul “*Two treatises on civil government*” membagi kekuasaan menjadi tiga kekuasaan yaitu : *Pertama*, kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan. *Kedua*, kekuasaan

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format....., Op. Cit.*, hlm. 9.

eksekutif yaitu kekuasaan untuk melaksanakan Undang-Undang dan mengadili jika terjadi pelanggaran atas Undang-Undang tersebut. *Ketiga*, federatif yaitu kekuasaan untuk melindungi keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain atau dengan kata lain kekuasaan untuk melakukan hubungan luar negeri.

Pandangan Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan sebenarnya tidak terlalu jauh beda dengan apa yang telah dikemukakan oleh John Locke bahkan dapat dikatakan pembagian kekuasaan oleh Montesquieu merupakan penyempurnaan atas kelemahan atau kekuarangan dari konsep *trias politica* John Locke. Salah satu sorotan Montesquieu atas teori John Locke tersebut adalah tiadanya lembaga kekuasaan yang mandiri untuk menghukum bagi mereka yang melanggar Undang-Undang karena fungsi kontrol tersebut dilakukan oleh lembaga yang sebenarnya pelaksana dari Undang-Undang yang dibuat oleh lembaga legislatif yaitu eksekutif.

Jadi berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.⁴⁷ Sehingga pembagian kekuasaan menurut Montesquieu seperti yang diuraikan dalam bukunya "*L'Esprit des lois (the spirit of law)*" adalah kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Berbeda pandangan adalah C. Van Vollenhoven⁴⁸ dalam buku "*Staatsrecht over Zee*" yang menyatakan bahwa dalam suatu negara ada 4 (empat) macam kekuasaan yaitu:

- 1) Pemerintahan (Bestuur),
- 2) Perundang-Undangan,

⁴⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluh dua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 152.

⁴⁸ Mirza Nasution, *Negara dan Konstitusi*, <http://library.usu.ac.id>. (terakhir diakses, tanggal 26 April 2014)

- 3) Kepolisian dan,
- 4) Pengadilan.

Pada awal kelahirannya teori *trias politica* ini merupakan sesuatu yang amat sangat ideal karena kehadirannya mampu “mengurangi” tirani kekuasaan. Sehingga kekhawatiran Lord Acton bahwa ‘*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*’ dapat diminimalisir terjadinya. Namun seiring berkembangnya praktek dan teori ketatanegaraan, konsep *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak mungkin untuk diterapkan secara ekstrim bahwa ketiga cabang kekuasaan tersebut harus terpisah sama sekali. Perkembangan praktek ketatanegaraan masa kini menunjukkan adanya saling keterkaitan diantara ketiga cabang kekuasaan yang ada itu untuk saling mengimbangi dan saling kontrol. Pemerintah tidak terbatas hanya menjalankan Undang-Undang, tapi juga ikut membahas dan menentukan Undang-Undang serta membuat berbagai peraturan pelaksanaannya, serta lembaga legislatif ikut mengawasi pelaksanaan Undang-Undang oleh pemerintah dan dalam beberapa hal pelaksanaan Undang-Undang perlu mendapat persetujuan lembaga legislatif.

E. Teori Pemilu dan Sistem Pemilu

Tafsir disiplin ilmu politik menilai pemilihan umum (Pemilu) dapat dikatakan sebagai sebuah aktivitas politik dimana pemilihan umum merupakan lembaga sekaligus juga praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan.⁴⁹ Pemilihan umum merupakan salah satu unsur yang sangat vital, karena salah satu parameter mengukur demokratis tidaknya suatu negara adalah dari bagaimana perjalanan pemilihan umum yang dilaksanakan oleh negara tersebut. Demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat.⁵⁰

⁴⁹ Lihat, Syamsuddin Haris, *Sebuah Bunga Rampai; Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta. 1998., hlm. 7.

⁵⁰ Lihat, Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003., hlm. 1.

Implementasi dari pemerintahan oleh rakyat tersebut adalah dengan memilih wakil rakyat dan/atau pemimpin nasional maupun daerah, melalui mekanisme yang dinamakan dengan pemilihan umum. Jadi pemilihan umum adalah satu cara untuk memilih wakil rakyat.⁵¹ Sebagai suatu bentuk implementasi dari demokrasi, pemilihan umum selanjutnya berfungsi sebagai wadah yang menyaring calon-calon wakil rakyat ataupun pemimpin negara yang memang benar-benar memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk dapat mengatasnamakan rakyat dalam memimpin atau mewakili rakyat dalam pemerintahan.

Selain daripada sebagai suatu wadah yang menyaring wakil rakyat ataupun pemimpin nasional, pemilihan umum juga terkait dengan prinsip negara hukum (*Rechtstaat*), karena melalui pemilihan umum rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang berhak menciptakan produk hukum dan melakukan pengawasan atau pelaksanaan kehendak-kehendak rakyat yang digariskan oleh wakil-wakil rakyat tersebut. Dengan adanya pemilihan umum, maka hak asasi rakyat dapat disalurkan, demikian juga halnya dengan hak untuk sama di depan hukum dan pemerintahan.⁵²

Pemilihan umum ternyata telah menjadi suatu jembatan dalam menentukan bagaimana pemerintahan dapat dibentuk secara demokratis. Rakyat menjadi penentu dalam memilih pemimpin maupun wakilnya yang kemudian akan mengarahkan perjalanan bangsa. Pemilihan umum menjadi seperti *transmission of belt*, sehingga kekuasaan yang berasal dari rakyat dapat berubah menjadi kekuasaan negara yang kemudian menjelma dalam bentuk wewenang-wewenang pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat. Dalam sistem politik, pemilihan umum bermakna sebagai saran penghubung antara infrastruktur politik dengan suprastruktur politik, sehingga memungkinkan terciptanya pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.

⁵¹ Lihat, Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mandar Maju, Bandung, 1993., hlm. 2.

⁵² Lihat, M. Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999., hlm. 221-222.

Pemilu juga merupakan gambaran dari sebuah negara, jika sebuah negara dapat menjalankan Pemilu dengan baik, maka dapat dikatakan negara tersebut tingkat demokratisasinya cukup tinggi. Berikut ini akan dijelaskan mengenai bentuk sistem Pemilu. Baik mengenai cara pelaksanaannya (distrik dan/atau proporsional), maupun asas-asas khususnya yang berlaku di Indonesia, serta macam-macam hak pemilih yang melekat pada setiap warga negara republik Indonesia.

1) Sistem Distrik (*Singel Member Constituency*)

Perihal sistem yang dimaksud ini adalah suatu sistem pemilihan yang mengatur bahwa setiap distrik atau daerah pemilihan hanya diperebutkan satu kursi perwakilan. Oleh karena itu negara dibagi kedalam beberapa distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang diperebutkan atau yang tersedia di parlemen. Tiap distrik hanya memilih seorang wakil untuk mewakili distrik yang bersangkutan di parlemen. Oleh karena itu sistem ini juga disebut *Single Member Constituency*. Calon yang terpilih adalah yang memperoleh suara terbanyak atau mayoritas. Oleh karena itu juga disebut sistem mayoritas di distrik (daerah) yang bersangkutan.

Sistem ini yang terpilih bukan partainya melainkan langsung si calon. Kemudian si calon akan bersaing secara langsung, sedangkan partainya sebagai pendukung akan bersaing secara tidak langsung. Dalam sistem ini makin banyak calon yang tampil maka akan semakin banyak suara yang terbuang. Besarnya distrik ditentukan oleh jumlah penduduk yang ada di dalamnya. Karena tiap distrik hanya diwakili oleh satu maka suara dari pendukung calon lain yang tidak mendapat suara mayoritas dianggap hilang. Dalam sistem ini partai dapat tampil sebagai pemenang cukup hanya dengan memperoleh suara mayoritas tanpa memperhatikan selisih dari pihak pesaing dan/atau lawannya.⁵³

⁵³ Lihat, Sahid Gatara, *Ilmu Politik Memahami dan Menerapkan*, Penerbit Pustaka Setia, Bandung, 2008., hlm. 117.

Bentuk pemilihan seperti ini sering menimbulkan *over* atau *under representation*. Keunggulan dari sistem ini adalah dimungkinkannya adanya pengelompokan secara alamiah partai-partai kecil untuk mengimbangi dominasi partai-partai besar. Mungkin saja tidak dalam pengelompokan permanen, tetapi hanya dalam bentuk kerjasama biasa. Namun, adanya kemungkinan tersebut dapat menjamin stabilitas politik. Alasannya, fragmentasi yang muncul dalam tubuh partai politik dapat dihindari. Jangankan membuat partai baru, partai yang sudah adapun belum tentu dapat bersaing dengan partai-partai besar.

Sedangkan kelemahan sistem ini adalah adanya kemungkinan aspirasi politik masyarakat yang telanjur tersalurkan lewat partai politik kecil tidak dapat terwakili, seiring dengan gagalnya si calon untuk memperoleh mayoritas suara pemilih. Keadaan ini dapat menimbulkan *distortion effect*, yaitu terjadinya kesenjangan antara jumlah suara yang diperoleh satu partai politik dengan jumlah kursi yang tersedia. Keadaan ini justru dapat menimbulkan atau memunculkan mayoritas tunggal dimana partai yang menang dapat memerintah tanpa koalisi.⁵⁴

Karakter utama dari sistem perwakilan distrik dimana wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan/daerah-daerah pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang diperebutkan di badan perwakilan rakyat yang dikehendaki. Misalnya anggota DPR ditentukan 500 orang maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik pemilihan dan/atau *constituencies*, sehingga setiap distrik pemilihan akan diwakili satu orang wakil, yang mengumpulkan suara mayoritas di distriknya, tidak perlu mayoritas mutlak, cukup mayoritas relatif. Pemilihan dilakukan sekali sejalan, karena suara-suara yang tidak terpilih dari suatu distrik pemilihan lain tidak dapat digabungkan dengan suara-suara yang tidak terpilih, artikata sisa suara tersebut menjadi hilang atau tidak bernilai.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 118.

Ciri pokok sistem pemilihan distrik yang membedakan dengan sistem pemilihan proporsional adalah bahwa yang menjadi fokus pemilihan bukanlah organisasi politik atau tanda gambar partai, melainkan individu yang mewakili atau dicalonkan oleh parpol di suatu distrik. Orang yang dicalonkan biasanya orang distrik tersebut atau orang dari distrik lain, tetapi yang pasti orang tersebut dikenal secara baik oleh warga distrik yang bersangkutan. Dengan demikian hubungan antara para pemilih dengan calon sangat akrab/dekat, sebab logikanya para pemilih tentu akan memilih calon yang paling dikenal reputasinya dan kredibilitasnya. Karena calon yang dipilih biasanya warga distrik atau pernah cukup lama tinggal di distrik tersebut, maka ia akan dapat lebih mengetahui dan akan memperjuangkan dengan sungguh-sungguh kepentingan, kebutuhan dan aspirasi dari distrik yang diwakilinya.

Kebaikan yang lain karena dalam sistem distrik tidak ada penggabungan suara antar distrik pemilihan, maka sistem ini mempunyai kecenderungan untuk terjadinya penyederhanaan kepartaian. Hal ini dimungkinkan karena bagi partai politik yang kalah dalam suatu distrik akan memperhitungkan kekuatannya pada pemilu yang akan datang. Apabila jumlah suara dengan partai calon yang terpilih sangat jauh, maka partai politik tersebut terpaksa mencari penggabungan atau berkoalisi dengan partai lain yang relatif memiliki persamaan ideologi atau program, guna meraih kemenangan dalam distrik yang bersangkutan. Walaupun demikian, beberapa ilmuwan politik menyangsikan kecenderungan itu, karena banyaknya indikator yang menentukan penggabungan itu baik faktor UU, kepribadian partai, sosio budaya, serta kondisi dan kepentingan sosial, ekonomi, keagamaan maupun profesi.

Disamping kebaikan-kebaikan diatas, sistem distrik mengandung keburukan antara lain, wakil-wakil yang terpilih memungkinkan hanya memperjuangkan aspirasi distriknya yang diwakilinya. Keburukan lain manakala kontestan pemilu cukup banyak, suara akan terpecah kedalam banyak partai politik, akibatnya kalau dihitung yang dinamakan suara

mayoritas hakekatnya minoritas dari seluruh jumlah yang masuk. Disamping itu karena satu distrik satu wakil dan perhitungan suara secara mayoritas dengan tidak memungkinkan parpol yang besar tidak akan menguasai secara mayoritas pada Badan Perwakilan rakyat.

Sistem distrik ini dapat berjalan dengan baik pada kondisi masyarakat yang telah mencapai tahap kedewasaan tertentu. Terdapat dua tolak ukur tentang tingkat kedewasaan masyarakat. *Pertama*, tingkat rasionalitas menentukan kemampuan rakyat didalam menjalankan dan menjatuhkan pilihan terhadap berbagai calon yang saling bersaing di distrik mereka. Dengan tingkat rasionalitas yang tinggi, masyarakat dapat memilih diantara program-program partai yang ditawarkan oleh masing-masing calon.

Kedua, ditentukan oleh tingkat kesadaran politik yang tinggi, dengan tingkat kesadaran politik yang tinggi akan dapat memilih ikatan-ikatan ideologis, karena program yang ditawarkan disamping kemampuan menilai perilaku partai yang diwakili oleh seorang calon.⁵⁵ Hal ini pemilih dan yang dipilih berlandaskan pada latar-belakang pemikiran yang sama (ideologi yang dianut).

Di dalam sistem distrik sebuah daerah kecil menentukan satu wakil tunggal berdasarkan suara terbanyak, sistem distrik memiliki karakteristik, antara lain :⁵⁶

- a. *first past the post* : sistem yang menerapkan *single member district* dan pemilihan yang berpusat pada calon, pemenangnya adalah calon yang mendapatkan suara terbanyak.
- b. *the two round* : sistem ini menggunakan putaran kedua sebagai dasar untuk menentukan pemenang pemilu. ini dijalankan untuk memperoleh pemenang yang mendapatkan suara mayoritas.
- c. *the alternative vote* : sama dengan *first past the post* bedanya adalah para pemilih diberikan otoritas untuk menentukan preferensinya melalui penentuan ranking terhadap calon-calon yang ada.
- d. *block vote* : para pemilih memiliki kebebasan untuk memilih calon-calon yang terdapat dalam daftar calon tanpa melihat afiliasi partai dari calon-calon yang ada.

Kelebihan Sistem Distrik meliputi beberapa hal, diantaranya adalah :

- a. Sistem ini mendorong terjadinya integrasi antar partai, karena kursi kekuasaan yang diperebutkan hanya satu.

⁵⁵ Lihat, Suprayitno, *Pemilu Indonesia dari Masa ke Masa*, Penerbit Teguh Pertiwi Mandiri, Jakarta, 1993., hlm. 129.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 132-133.

- b. Perpecahan partai dan pembentukan partai baru dapat dihambat, bahkan dapat mendorong penyederhanaan partai secara alami.
 - c. Distrik merupakan daerah kecil, karena itu wakil terpilih dapat dikenali dengan baik oleh komunitasnya, dan hubungan dengan pemilihnya menjadi lebih akrab.
 - d. Bagi partai besar, lebih mudah untuk mendapatkan kedudukan mayoritas di parlemen.
 - e. Jumlah partai yang terbatas membuat stabilitas politik mudah diciptakan
- Kelemahan Sistem Distrik juga meliputi beberapa hal, diantaranya adalah :
- a. Ada kesenjangan persentase suara yang diperoleh dengan jumlah kursi di partai, hal ini menyebabkan partai besar lebih berkuasa.
 - b. Partai kecil dan minoritas merugi karena sistem ini membuat banyak suara terbuang.
 - c. Sistem ini kurang mewakili kepentingan masyarakat majemuk, heterogen dan pluralis.
 - d. Wakil rakyat terpilih cenderung memerhatikan kepentingan daerahnya daripada kepentingan nasional.

Sistem ini merupakan sistem pemilihan umum yang paling tua dan biasanya didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Untuk keperluan itu, negara dibagi dalam beberapa distrik dan jumlah wakil rakyat dalam dewan perwakilan rakyat ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang di dalam satu distrik memperoleh suara terbanyak dikatakan pemenang, sedangkan suara-suara yang ditujukan kepada calon-calon lain dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimanapun kecil selisih kekalahannya.

2) Sistem Proporsional (Multy Member Constituency)

Sistem ini menganut prosedur pemilihan tidak langsung. Massa pemilih hanya diminta menjatuhkan pilihannya terhadap partai-partai yang ikut dalam pemilihan umum. Dalam Proporsional ini diterapkan prinsip kuota, yakni jumlah penduduk yang menggunakan hak pilihnya dibagi jumlah anggota badan perwakilan rakyat yang telah ditentukan. Dalam ini kesatuan administratif dipandang sebagai daerah pemillihan. Dari daerah ini dapat dipilih lebih dari satu orang wakil dari satu Organisasi Peserta Pemilihan Umum (OPP) yang ada berdasarkan jumlah perbandingan yang telah disepakati. Oleh karena itu, pemenang dari

daerah pemilihan umum tersebut dapat lebih dari satu orang, sehingga ini bisa disebut dengan *Multy Member Constituency*.⁵⁷

Wakil ini ditunjuk oleh OPP sehingga terkesan sebagai wakil partai daripada wakil rakyat. Karena pada dasarnya menggunakan kesatuan administratif, maka dimungkinkan adanya penggabungan suara oleh satu OPP di dua tempat dalam daerah pemilihan yang sama. Tujuannya adalah untuk memafaatkan sisa suara yang diperoleh di suatu daerah oleh daerah lain yang membutuhkan. Dengan demikian ini menjamin aspirasi masyarakat tercapai tetapi belum tentu didengar. Jumlah suara yang diperoleh OPP dijadikan landasan untuk menentukan jumlah wakil di dalam parlemen. Karena itu, rasio suara yang diperoleh OPP didalam pemilu sebanding dengan wakil mereka di dalam parlemen. Selain itu, proporsional ini juga dianggap adil, sebab dapat dipastikan setiap segmen dalam masyarakat pasti memiliki wakil. Artikata suara yang diberikan oleh setiap warga negara tidak musnah dan/atau hilang sia-sia.

Secara formal ini tidak kalah dengan distrik dan dapat menghindari terjadinya *distortion effect*. Di samping sederet keunggulan di atas, proporsional pun memiliki kelemahan-kelemahan. Karena adanya jaminan bahwa tiap-tiap segmen dalam masyarakat akan memperoleh seorang wakil, maka pragmentasi politik akan lebih mudah terjadi. Dengan kata lain ini kurang menjamin kestabilan politik.

Tiap kali terjadi konflik dalam tubuh parpol yang ada, seseorang cenderung untuk membentuk partai politik yang baru. Hal ini secara potensial dapat menyulitkan tercapainya mayoritas suara oleh satu partai politik dalam pemilihan umum. Kelemahan yang lain dalam proporsional dalam pemilihan umum adalah memberikan kedudukan yang sangat kuat

⁵⁷ Lihat, Partono, *Sistem Mulatipartai, Presidensial, dan Persoalan Efektivitas Pemerintah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 5 No. 1, DepKumHam, Jakarta, 2008., hlm. 67.

terhadap pemimpin organisasi sosial politik (ORSOSPOL) dalam penentuan calon-calonnya, di samping juga yang jelas menggunakan dana yang sangat besar.⁵⁸

Sistem perwakilan proporsional tidak ada pembagian wilayah pemilihan, karena pemilihan bersifat nasional. Pembagian kursi di Badan Perwakilan Rakyat didasarkan pada jumlah presentase suara yang diperoleh masing-masing parpol. Dalam sistem perwakilan proporsional dikenal dengan dua sistem yakni, *hare system* dan *list system*. Dalam *hare system* atau *single transferable vote* pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan utama, kedua dan seterusnya dari distrik pemilihan yang bersangkutan. Jumlah imbang suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya dan seterusnya.

Penggabungan atau pengalihan suara ini memungkinkan parpol yang kecil mendapat kursi dibadan legislatif, yang semula mungkin tidak dapat imbang suara yang ditentukan. Konsekuensi dari sistem ini perhitungan suara agak berbelit-belit dan butuh kecermatan. Berbeda dengan *list system* pemilih diminta memilih diantara daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilu didasarkan pada partai politik yang mengusung.

Kebaikan dari sistem ini, *Pertama*, tidak ada suara yang terbuang karena perhitungan yang dilakukan secara nasional. *Kedua* sering dianggap lebih demokratis dibanding sistem distrik, karena partai minoritas pasti ada wakilnya dibadan legislatif. *Ketiga*, karena semua parpol memperoleh kursi dibadan legislatif yang tidak ditentukan secara distrik, maka sistem tersebut akan mewujudkan badan legislatif yang bersifat nasional.⁵⁹

Disamping kebaikan diatas terdapat pula keburukan-keburukan yakni; *Pertama*, perhitungan suara berbelit-belit karena digabungkan secara nasional maka dapat dipastikan

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Lihat, Prihatmoko, dkk., *Menang Pemilu di Tengah Oligarki Partai*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008., hlm. 19.

akan membutuhkan biaya yang sangat besar. *Kedua*; karena yang dipilih bukan orang tapi tanda gambar parpol, akibatnya hubungan antara pemilih dengan yang dipilih tidak erat, boleh jadi aspirasi, kebutuhan dan kepentingan rakyat pemilih bukan urusannya tapi urusan parpol. *Ketiga*; kekuasaan parpol sangat besar, karena parpollah yang menentukan siap-siapa yang akan diajukan sebagai calon, akibatnya wakil-wakil yang duduk dilembaga legislatif bukan lagi wakil rakyat, tetapi tak lebih wakil parpol. *Keeempat*; sistem ini memiliki kecendrungan partai akan bertambah, hal ini mungkin karena partai minoritas pasti terwakili karena adanya penggabungan suara, disamping karena ambisi seseorang ingin duduk sebagai pimpinan parpol.⁶⁰

Menurut Pipit Rochijat Kartawijaya,⁶¹ sebagai ketua KIPP Eropa dan LSM Watch Indonesia, menyebut tiga sistem pemilihan didalam sistem pemilihan proporsional yaitu terdiri dari :

- a. *Sistem Proporsional Daftar Tertutup*. Dalam sistem ini, pemilih datang ke bilik suara dan kemudian memilih tanda gambar partai yang dianggap bisa memperjuangkan kepentingan pemilih. Partisipasi pemilih dalam menentukan wakilnya sangat rendah. Pemilih sama sekali tak pernah mengetahui sosok calon yang akan dipilihnya.
- b. *Sistem Proporsional Daftar Terbuka*. Dalam sistem proporsional, lewat daftar terbuka pemilih yang memiliki satu suara dapat memilih satu nama dari sederat nama wakil rakyat yang ditawarkan parpol itu. Disebut pemilih bukan memilih orang dan bukan gambar partai. Disebut terbuka sebab sang pemilih bisa memilih salah satu caleg yang diujakan secara transparan. Setiap pemilih akan memilih nama wakilnya di legislatif pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam sistem ini, partai politik tak lagi sepenuhnya berkuasa. Kertas suara yang akan dipilih dalam pemilu tidak hanya berisi nama dan gambar partai tetapi juga berisi nama calon anggota

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 20.

⁶¹ Lihat, Pipit Rochijat Kartawijaya, *Alokasi Kursi; Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, Elsam, Jakarta, 2004., hlm. 72-73.

legislatif. Dengan sistem ini, seorang calon pada urutan nomor besar, bisa saja terpilih mengalahkan calon pada nomor urutan kecil. Ini akan terjadi jika pemilih tak hanya memilih tanda gambar partai, namun juga memilih nama caleg favoritnya, yang mungkin saja berada pada nomor-nomor besar.

c. *Sistem Proporsional Daftar Bebas*. Sistem proporsional dengan daftar bebas, sang pemilih memiliki banyak suara, sehingga ia bisa royal memilih beberapa nama caleg. Bahkan lebih dari itu sang pemilih boleh memilih calon legislatif berbeda dari satu partai politik peserta pemilu.

Apabila kita mencoba untuk mengkonstatasikan, dari ketiga sistem ini Indonesia menggunakan atau menganut sistem proporsional dengan stelsel daftar sejak pemilu 1971 sampai pemilu 1999. Sedangkan untuk pemilihan umum tahun 2004 Indonesia menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka (Pasal 6 ayat 1 UU No 12 tahun 2003). Kemudian pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak (Pasal 6 ayat 2 UU No 12 tahun 2003).

Sistem yang melihat pada jumlah penduduk yang merupakan peserta pemilih. Berbeda dengan sistem distrik, wakil dengan pemilih kurang dekat karena wakil dipilih melalui tanda gambar kertas suara saja. Sistem proporsional banyak diterapkan oleh negara multipartai, seperti Italia, Indonesia, Swedia, dan Belanda. Sistem ini juga dinamakan perwakilan berimbang ataupun *multi member constituency*. ada dua jenis sistem di dalam sistem proporsional, yaitu :⁶²

- a. *list proportional representation* : disini partai-partai peserta pemilu menunjukkan daftar calon yang diajukan, para pemilih cukup memilih partai. alokasi kursi partai didasarkan pada daftar urut yang sudah ada.
- b. *the single transferable vote* : para pemilih di beri otoritas untuk menentukan preferensinya. Artikata pemenangnya didasarkan atas penggunaan kota.

⁶² Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar..., Op.Cit.*, hlm. 5.

BAB III

POLITIK HUKUM, HAK POLITIK, HUBUNGAN WAKIL DENGAN KONSTITUEN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT

A. Teori Politik Hukum.

Dalam Kamus Bahasa Belanda yang ditulis oleh Van der Tas,¹ kata *politiek* mengandung arti *beleid*, yang dalam bahasa Indonesia berarti “kebijakan” atau “policy”. Dari penjelasan ini dapat dikatakan bahwa secara harfiah politik hukum berarti kebijakan hukum. Adapun kebijakan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.

Abdul Manan mengungkapkan bahwa politik hukum berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam bidang hukum.² Pengertian politik hukum telah banyak disinggung pada Bab I terdahulu, secara substantif para pakar tersebut, seperti Abdul Hakim Garuda Nusantara, Teuku Muhammad Radhie, Soedarto dan Soenaryati Hartono, relatif sama baik muatan pengertian maupun praksisnya.

Namun patutlah disimak pengertian yang lebih mendalam yang disampaikan oleh pakar hukum progresif Indonesia, Satjipto Rahardjo

¹ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2004, Hlm. 21-22

² Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta : Kencana, cet. III 2009, hlm. 102.

mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.

Terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.³

Prof. Tjip beranggapan bahwa undang-undang yang bisa berdiri di atas semua golongan bukan cita-cita angan yang akan datang dengan sendirinya, tetapi harus diperjuangkan. Menurut para legislator harus mencermati kekuatan yang ikut bermain dalam proses hukum tersebut.⁴ Hal ini haruslah dicermati sebagai pertimbangan yang sangat penting, karena dengan begitu maka akan melahirkan suatu produk hukum yang lebih baik dan seimbang, tanpa merugikan pihak atau kelompok tertentu.

Menurut Moh. Mahfud MD bahwa politik hukum adalah kebijakan resmi (*legal policy*) negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan

³Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 352.

⁴ Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2003, hlm. 130-131.

diberlakukan (membuat aturan yang baru atau mencabut aturan yang lama) untuk mencapai tujuan negara.⁵

Pilihan atas asumsi bahwa hukum merupakan produk politik mengantarkan pada penentuan hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Artinya di sini politik determinan atas hukum, sehingga melahirkan politik sebagai *independent variabel* sedangkan hukum diposisikan sebagai *dependent variable*.⁶

Tulisan tersebut menjadikan konfigurasi politik sebagai variabel bebas dan konfigurasi hukum sebagai variabel terpengaruh ke dalam dua ujung yang dikotomis. Variabel konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter (non-demokratis), sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas. Dengan pemecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, hipotesis di atas dinyatakan secara lebih rinci bahwa “Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter (non-demokratis) akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas”.⁷

⁵Moh.Mahfud MD, Bahan Kuliah, *Politik Hukum*, pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2010.

⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, cet. IV 2011, hlm. 6-7.

⁷Lihat dalam : *ibid*, hlm. 7 dan Moh.Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta : Gama Media, 1999, hlm.6-7.

Hipotesa yang diajukan Moh. Mahfud MD ini memang benar jika dilihat pada hukum yang mengatur tentang *gezagverouding* (hubungan kekuasaan) atau hukum-hukum tentang politik. Hal ini bisa difahami dengan mudah karena politik adalah seni kemungkinan, kemungkinan hukum dijadikan sebagai alat untuk tetap melanggengkan kekuasaan atau memenangkan Pemilihan Umum bisa juga digunakan oleh rezim politik yang berkuasa pada saat peraturan tersebut dirumuskan.

Politik hukum sering berperan sekedar sebagai alat legitimasi suatu rezim dan dijadikan retorika politik belaka untuk mendapat pengakuan konstitusional, bahkan lebih jauh lagi disiapkan untuk membuat kekuasaannya menjadi lestari. Sebab, dalam banyak hal politik hukum itu dibuat hanya karena harus dibuat bukan dibuat untuk memenuhi cita rasa keadilan dan melindungi hak-hak asasi rakyat. Selain itu, proses pembuatnya kadang-kadang bersifat *nonparticipatie*, artinya hanya mereka yang terbatas dan terpilih yang mempunyai otoritas pembuatan konsepsi politik hukum itu saja tanpa melibatkan segala unsur kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat.⁸

Mengenai hal di atas patut disimak pendapat Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busroh yang menyatakan bahwa lembaga negara, yang dalam hal ini lembaga legislatif, adalah kristalisasi tindakan manusia yang dalam waktu yang

⁸Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm.111-112. Dikutip kembali oleh Peri Pirmansyah, "Politik Hukum Amandemen UUD 1945 dan Sistem Pemerintahan", vartikel dalam *Jurnal Hukum* No.1 Vol.14 Januari 2007, hlm.25-26.

panjang selalu diulangi hingga menjadi serasi dan *gestandardiseerd*.⁹ Proses yang panjang tersebut tidak lepas dari pengaruh sekitarnya. Hal ini menandakan bahwa lembaga pembuat peraturan adalah bentuk kristalisasi dari rakyat dan sekitarnya, sehingga produk hukum yang dihasilkan semestinya bercirikan masyarakat yang dijelmakannya dan sesuai dengan apa yang ada di sekitar lembaga legislator tersebut. Maka untuk itu maka politik hukum dalam suatu negara harus benar-benar dijalankan dengan cita rasa keadilan, bukan hanya demi kepastian hukum semata

Agar kegiatan politik hukum dalam suatu negara dapat berjalan dengan baik, maka setidaknya diperlukan lima kegiatan yang termasuk ke dalam fungsi masukan (*input function*).¹⁰ Fungsi masukan yang dimaksud adalah, *pertama* : proses sosial yang memungkinkan seseorang menjadi anggota kelompoknya, *kedua* : proses seleksi warga masyarakat untuk menduduki jabatan politik dan administrasi, *ketiga* : proses penentuan kepentingan-kepentingan yang dikehendaki dari sistem politik, *keempat* : perumusan alternatif dengan jalan penggabungan, atau penyesuaian kepentingan-kepentingan yang telah diartikulasikan, dan *kelima* : komunikasi politik untuk menjalankan fungsi-fungsi lainnya.

Dari fungsi-fungsi di atas dapat ditarik suatu kesimpulan dalam menjalankan politik hukum nasional, yaitu *pertama* : penentuan kebijakan dasar

⁹ Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busroh, *Hukum Tata Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 29.

¹⁰ Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta : Kencana, cet. III 2009, hlm. 103.

yang meliputi konsep dan letak, *kedua* : penyelenggara negara pembentuk kebijakan dasar tersebut, *ketiga* : materi hukum yang meliputi hukum yang akan berlaku, sedang berlaku dan yang telah berlaku, *keempat* : proses pembentukan hukum dan yang *kelima* : tujuan politik hukum itu sendiri.

Cara dan metode apapun yang digunakan, politik hukum yang lebih baik seharusnya mengarah pada upaya penyesuaian dengan struktur yang baru, sebab hukum tidak statis melainkan dinamis mengikuti perkembangan yang ada. Maka politik hukum Nasional Indonesia haruslah berdasarkan cita-cita nasional Indonesia yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

B. Hak Politik Warga Negara

Sejarah telah membuktikan bahwa UUD 1945 mengidap dua jenis problem sekaligus, yaitu secara tekstual dan kontekstual. Secara tekstual UUD 1945 tidak memadai untuk menyokong pembentukan sistem dan masyarakat demokratis. Secara kontekstual, UUD 1945 telah terbukti dengan mudah dapat digunakan oleh Soekarno (1959-1967) dan Soeharto (1967-1998) sebagai instrumen otoritarianisme. Sedangkan ada beberapa syarat sebuah konstitusi yang baik, yaitu (1) memberdayakan sekaligus membatasi kekuasaan pemerintahan; (2) menggambarkan atau merumuskan kontrak sosial yang berlaku dalam hubungan antara rakyat dan negara; (3) menyediakan ruang publik yang memadai; dan (4)

adanya mekanisme kontrol bagi penyalahgunaan kekuasaan. Jadi suatu konstitusi yang baik haruslah memuat: (1) tentang kekuasaan pemerintahan dalam arti luas; (2) tentang hak-hak asasi pihak yang diperintah; dan (3) tentang hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah.

Hak-hak asasi warga negara harus dimuat secara eksplisit di dalam konstitusi, jika ingin konstitusi suatu negara tersebut dianggap demokratis, baik itu hak politik, hak ekonomi, hak beragama maupun hak-hak lainnya yang dikenal luas secara global. Miriam Budiardjo menyebut masalah hak asasi manusia serta perlindungan terhadapnya merupakan bagian penting dari demokrasi.¹¹

Menurut Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai Makhluk Allah SWT dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, Hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Menurut G. J. Wolhofs, Hak Asasi Manusia adalah sejumlah hak yang melekat dan berakar pada tabiat setiap pribadi manusia, karena kemanusiaannya itulah, hak tersebut tidak dapat dicabut oleh siapapun karena jika dicabut akan hilang kemanusiaannya.

Pemikiran mengenai hak asasi manusia lahir di Eropa pada sekitar abad ke-17 beriringan dengan lahirnya konsep hukum alam. *Magna Charta*, sebagai tonggak sejarah pengakuan hak asasi manusia, dicetus di Inggris pada tahun 1215, dalam piagam ini Raja Jhon dipaksa mengakui beberapa hak dasar bangsawan,

¹¹ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 211

yang mencakup hak politik dan sipil seperti hak untuk diperiksa di muka hakim, selanjutnya hak itu berlaku untuk seluruh rakyat. Saat itu doktrin Raja adalah wakil Tuhan mulai pudar karena raja bertindak sewenang-wenang, sehingga lahir pemikiran bahwa hubungan raja dan rakyat harus berdasarkan kontrak. Para filsuf seperti Hobbes, Locke, Montesquieu dan Roesseau akhirnya menelurkan gagasan kebebasan bagi warga negara, sehingga pemikiran-pemikiran mereka menjadi inspirasi bagi perubahan sosial politik di beberapa negara seperti Revolusi Perancis, *Bill of Right* 1689 di Inggris serta Revolusi Amerika dan lalu melahirkan pengakuan-pengakuan yang lebih luas terhadap hak asasi manusia.

Setelah kekalahan Jerman pada Perang Dunia II di Amerika Serikat dirumuskan empat macam kebebasan (*The Four Freedom*) yang dirumus oleh Roosevelt pada tahun 1941. Empat kebebasan itu ialah kebebasan berbicara dan menyatakan pendapat, kebebasan beragama, kebebasan dari ketakutan dan kebebasan dari kemiskinan. Selanjutnya baru pada tahun 1948 ditandatangani pengakuan dunia atas hak-hak asasi manusia (*Universal Declaration of Human Rights*). Deklarasi ini dimaksud sebagai pedoman sekaligus standar minimum dalam penerapan serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia.

Hak politik merupakan warisan liberalisme Eropa abad-17 dan abad-18, hak-hak alam yang merupakan hasil pemikiran waktu itu, selanjutnya berubah menjadi hak-hak asasi manusia. Pada hakikatnya hak politik dimaksudkan untuk melindungi masing-masing individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa. Dalam Kovenan Hak Asasi Manusia PBB Tahun 1966 tentang Hak Sipil dan Politik, disepakati ada 3 (tiga) jenis hak yang relevan dibahas dalam

tulisan ini, yaitu *pertama* : hak untuk mempunyai pendapat tanpa mengalami gangguan, *kedua* : hak atas kebebasan berkumpul secara damai dan *ketiga* : hak atas kebebasan untuk berserikat.

Hak berbicara dan berpendapat adalah darah hidup demokrasi, hak ini tidak dapat dicabut oleh negara maupun masyarakat, itulah hak politik yang paling hakiki. Konsekwensi logis dari kebebasan berbicara dan berpendapat adalah lahirnya hak secara sadar dan damai untuk berkumpul dan berserikat.

Setelah Amandemen keempat UUD 1945, Indonesia telah merumuskan jaminan akan hak asasi manusia bagi warga negara Indonesia yang dijamin, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara. Hak asasi yang pertama dalam UUD 1945 terdapat pada pembukaan, tepatnya pada alinea pertama dan alinea keempat, yaitu hak kemerdekaan (alinea pertama) dan hak mendapatkan perlindungan, mendapatkan kesejahteraan, mendapatkan pengajaran dan hak mendapatkan ketertiban.

Selanjutnya pada batang tubuh UUD 1945 hak asasi diatur dalam beberapa pasal, yaitu :

1. Hak untuk dipilih, terdapat pada pasal 6, pasal 18, pasal 19, pasal 22C dan pasal 22E;
2. Hak untuk memilih terdapat dalam pasal 22E;
3. Pasal 27 mengatur tentang hak persamaan di depan hukum, hak mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak dan hak bela negara, hak bela negara juga diatur dalam pasal 30;

4. Hak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupan (Pasal 28A);
5. Hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan, hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Pasal 28B);
6. Hak mengembangkan diri, mendapat pendidikan, memperoleh manfaat dari IPTEK, seni dan budaya, memajukan diri secara kolektif (Pasal 28C), hak ini diatur juga pada pasal 31;
7. Hak pengakuan yang sama di hadapan hukum, hak untuk bekerja dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan, berhak atas status kewarganegaraan (pasal 28D);
8. Hak kebebasan memeluk agama, meyakini kepercayaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal, kebebasan berserikat, berkumpul dan berpendapat (pasal 28E), juga diatur pada pasal 29;
9. Hak untuk berkomunikasi, memperoleh, mencari, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi (Pasal 28F);
10. Hak mendapatkan perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, harta benda, dan rasa aman serta untuk bebas dari penyiksaan (Pasal 28G);
11. Hak mendapatkan hidup sejahtera lahir dan batin, memperoleh pelayanan kesehatan, mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat guna mencapai persamaan dan keadilan (Pasal 28H);

12. Hak atas kebudayaan diatur pada pasal 32.

Pasal-pasal tentang hak asasi manusia di atas ada yang disebutkan secara jelas bahwa itu merupakan hak bagi setiap warga negara Indonesia, namun ada juga hak yang tersamarkan. Hak yang tersamarkan tersebut terdapat pada hak politik, khususnya hak untuk memilih dan dipilih. Kalau diperhatikan secara seksama bunyi pada Pasal 6, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 22C dan Pasal 22E nampak adanya hak bagi setiap warga negara Indonesia untuk dipilih dalam setiap prosesi pemilihan anggota legislatif (DPR dan DPD), pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah, walaupun pada pasal-pasal tersebut tidak ada kata “hak” namun bisa diinterpretasikan bahwa hak warga negara untuk dipilih sudah diatur pada pasal-pasal tersebut. Begitu juga dengan hak memilih, pasal 22E sudah memberikan hak kepada seluruh warga negara Indonesia untuk menggunakan hak pilihnya dalam setiap pemilihan umum, karena asas umum dalam Pemilu berarti umum bagi seluruh warga negara Indonesia, kecuali yang dicabut hak pilihnya.

Hak bidang politik atau hak-hak asasi politik seperti telah disinggung di atas, merupakan hak dasar bagi setiap manusia untuk berpartisipasi maupun berkomunikasi secara politis, contohnya hak untuk memilih dan dipilih, persamaan kesempatan dalam pemerintahan, dan hak untuk berkumpul dan berserikat serta hak untuk menyampaikan pendapat. Namun secara umum hak-hak yang terdapat pada pasal 27 dan pasal 28 UUD 1945 adalah hak politik, kalau belum dipisahkan antara hak sipil dan hak politik. Hak politik merupakan hak asasi manusia pertama yang diperjuangkan oleh umat manusia, karena hak politik

merupakan hak yang paling hakiki diberikan oleh Tuhan melekat pada diri manusia, pengakuan atas hak politik merupakan pengakuan atas kemanusiaan.

C. Teori Wakil Rakyat dan Konstituen.

Ajaran tentang demokrasi pada awalnya dalam praktek ketatanegaraan dilaksanakan secara langsung. Artinya rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan masalah-masalah ketatanegaraan dan politik. Hal ini wajar karena pada saat itu jumlah penduduk dan luas wilayah sebuah negara masih sangat terbatas dan tidak begitu luas. Akan tetapi pada masa modern ini dimana segala sesuatunya semakin kompleks baik dari semakin banyaknya populasi penduduk, besarnya wilayah yang sangat luas maupun kompleksitas urusan kenegaraan lainnya, demokrasi langsung ini tidak mungkin lagi dilaksanakan. Sehingga dalam penyelenggaraan kenegaraan, rakyat dalam melaksanakan kedaulatannya dilakukan melalui wakil-wakilnya di badan perwakilan yang dipilih secara berkala.

Walau demikian, lahirnya parlemen sebenarnya bukanlah karena ide demokrasi itu sendiri tetapi sebagai suatu kelicikan dari sistem feodal. Hal tersebut dikemukakan oleh A.F. Pollard dalam bukunya yang berjudul *The Evolution of Parliament* yang menyatakan : *“Representation was not the offspring of democratic theory, but an accident of the feodal sistem ”*.¹²

Perbincangan tentang sejarah lembaga perwakilan dapat kita mulai dari sejarah parlemen Inggris yang merupakan lembaga perwakilan tertua di dunia.

¹² Bintan R. Saragih, *“Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia”*, GMP, 1988, Jakarta, hlm. 79.

Pada awalnya sejarah parlemen Inggris merupakan kumpulan dari kaum feodal yang menguasai banyak tanah yang kedudukannya tidak lebih dari sekedar sebagai “donatur” bagi raja ketika raja membutuhkan tambahan pajak guna kepentingan biaya operasional kenegaraan dan peperangan. Saat itu parlemen Inggris tidak mempunyai fungsi legislasi sebagaimana layaknya sebuah lembaga perwakilan yang kita kenal saat ini. Akan tetapi lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) kemudian disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula beberapa hak dan *privilege* sebagai imbalan. Dengan demikian secara berangsur-angsur Parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan absolut (absolutisme)¹³. Tugas lembaga ini bertambah secara evolusi dan kemudian menjadi satu badan yang permanen yang disebut “*curia regis*”, dan kemudian menjadi *House of Lords*¹⁴.

Kekuasaan *House of Lords* yang semakin besar kemudian menimbulkan niat dari raja agar supaya kewenangan parlemen tersebut dikurangi, sehingga hal ini menimbulkan konflik antara kaum bangsawan dengan raja. Kaum ningrat yang didukung oleh rakyat dan kaum menengah akhirnya dapat memenangkan konflik tersebut dan berhasil membatasi kewenangan raja yang terlalu dominan dan besar.

Dukungan rakyat dan kaum tengah (*bourgeois*) atas *House of Lords* tersebut menimbulkan tuntutan agar mereka (rakyat kebanyakan) yang selalu menjadi korban dari beban pajak meminta kepada *House Of Lords*, agar wakil

¹³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..., Op., Cit*, hlm. 173

¹⁴ Bintan R. Saragih, *Lembaga..., Op., Cit*, hlm. 80

mereka dimintai pendapat/nasehat apabila *House of Lords* ini membicarakan masalah pajak atau anggaran belanja¹⁵.

Akhirya muncul pula lembaga dari golongan menengah dan rakyat ini yang disebut *Magnum Consilium* dan karena mereka adalah orang kebanyakan maka lembaga ini disebut *House of Commons*. Kemudian kedua lembaga tersebut yaitu *House of Lords* dan *House of Commons* disebut *Parlia Mentum* atau parlemen yang kemudian dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dari pengertian modern¹⁶.

Konsep perwakilan berbicara tentang hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili dimana ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan.¹⁷ Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini lebih menguntungkan karena wakil dapat dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat mengakibatkan menurunnya reputasi wakil.

Sedangkan teori kebebasan mengajarkan wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini si wakil adalah orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Berlawanan dengan teori mandat, logika

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 2.

teori kebebasan wakil lebih berfokus pada operasionalisasi tugas wakil itu sendiri.¹⁸

1. Lembaga Perwakilan

Kedaulatan rakyat bisa berbentuk secara langsung maupun tidak langsung. Pada zaman Yunani kuno demokrasi atau kedaulatan rakyat masih dipraktekkan secara langsung, mengingat pada waktu itu batas wilayah dan jumlah penduduk masih dalam batas yang masih sederhana. Pada era modern, dengan segala kompleksitasnya, demokrasi langsung tidaklah mungkin atau sulit sekali untuk diterapkan, maka diperlukan mekanisme yang tidak langsung, yaitu dengan mekanisme perwakilan kedaulatan rakyat di parlemen.¹⁹

Dengan mekanisme ini maka sejatinya parlemen adalah rakyat itu sendiri, karena anggota-anggota parlemen dipilih oleh rakyat. Parlemen juga mempunyai peran sebagai perwujudan demokrasi dalam arti formal (*das solen*) serta demokrasi dalam arti material (*das sein*).

Menurut Stuart Mill, demokrasi perwakilan merupakan penemuan terbesar di zaman modern, karena dengan cara ini demokrasi dapat dipraktekkan dalam jangka waktu yang lama dan mampu mencakup wilayah yang sangat luas sekalipun.²⁰

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ Perkembangan awal demokrasi ditandai dengan penanda tangan *Magna Charta* oleh Raja Jhon dan beberapa bangsawan di Inggris pada abad pertengahan, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa piagam ini merupakan piagam pertama yang dilakukan raja untuk menjamin hak dan *privileges* bawahannya. Lihat : Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 109.

²⁰ Mill menyatakan yang paling perlu adalah pemerintahan atau kekuasaan tetap berada di bawah kendali dan kekuasaan rakyat. Lihat : Joseph Losco dan Leonar Williams , *Polytical*

Parlemen merupakan bentuk dari representasi rakyat, representasi ini bisa dijelaskan karena pada pelaksanaan pemilu rakyat memilih para calon anggota parlemen yang dia inginkan sebagai wakilnya untuk duduk di parlemen. Parlemen sebagai bentuk representasi rakyat digambarkan oleh Rousseau sebagai bentuk kontrak sosial antara individu-individu yang menghasilkan *volumte generale* dan dalam pelebagaan parlemen individu-individu tersebut mendelegasikan suaranya kepada orang yang mereka percayai. Selanjutnya J. J. Rousseau menyebutkan, bahwa masing-masing dari kita menaruh diri dan seluruh kekuatan di bawah pemerintahan tertinggi dari kehendak umum.²¹ Oleh sebab itu pula, setiap keputusan hukum mengikat seluruh rakyat.

Mengenai kedaulatan rakyat yang ada dalam negara Rousseau juga menegaskan bahwa negara merupakan gabungan dari seluruh individu pada suatu wilayah untuk melakukan kontrak sosial dalam rangka membentuk negara.

Partai atau kelompok ini kemudian menjadi semacam pribadi publik dibentuk oleh persatuan pribadi yang pada mulanya bernama kota....pasifnya persatuan ini dinamakan Negara, aktif dinamakan pemerintahan dan dalam perbandingan dengan kekuatan lain yang sama dinamakan kekuasaan”.²²

Berdasarkan paparan yang dikemukakan oleh Rousseau di atas, jelaslah kiranya bahwa esensi pemerintahan, khususnya dalam pembahasan ini lembaga legislatif, merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat yang tercipta melalui

Theory Classic and Komtemporary Reading, terj. Haris Munandar, Politycal Theory : Kajian Klasik dan Kontemporer, Volume II (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 645-758.

²¹ Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract, or Principal of Political Right*, terj. Vincent Bero, *Du Contract Social, Perjanjian Masyarakat* (Jakarta : Visimedia, 2007), hlm. 25. Lihat juga Joseph Losco dan Leonar Williams , *Politycal Theory ...*, hlm. 221-315.

²² Jean Jacques Roussaeau, *Ibid* .

mekanisme Pemilu dan merupakan bentuk dari perwakilan yang tidak secara langsung.

Bukan hanya Rousseau yang berpendapat bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dan kewenangannya dijalankan oleh suatu lembaga, dalam kaitan ini Montesquieu juga berpendapat bahwa suatu negara yang republik demokratis kekuasaan tertinggi dijalankan oleh suatu badan.²³ Selanjutnya Montesquieu mengatakan bahwa syarat legitimasi suatu kekuasaan adalah dengan dipilihnya wakil-wakil rakyat yang bertugas untuk menjalankan pemerintahan, baik sebagai pembuat maupun pelaksana Undang-undang,²⁴ dalam konteks ini rakyat pada satu sisi adalah pemegang kedaulatan, namun di sisi yang lain rakyat merupakan yang diperintah.

Legitimasi pemerintahan ada karena dipilih oleh rakyat, dalam hal ini Montesquieu menegaskan bahwa perlunya suatu badan yang menjadi representasi rakyat dan badan tersebut berhak memberikan perintah kepada rakyat yang memilihnya, karena badan tersebut sudah terlegitimasi melalui mekanisme pemilihan itu.

Menurut Lawrence M. Friedman, legitimasi merupakan dukungan, terutama dukungan yang tersebar, sikap-sikap atau kemauan baik yang ditunjukkan oleh para anggota dari suatu sistem tanpa terkait hasil-hasil spesifik.²⁵ Mengenai hubungan kepatuhan terhadap hukum dengan legitimasi, Friedman

²³ Montesquieu, *The Spirit of Law* ..., hlm. 98.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System : A Social Science Perspective*, terj. M. Khoizin, Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial, cet. III (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 153.

menyebutkan bahwa orang-orang menuruti peraturan dan perintah-perintah, sepanjang mereka memahaminya, ketika otoritas telah dibentuk atau dipilih dan ketika otoritas itu sendiri mengikuti bentuk atau format yang tepat.²⁶

Sedangkan menurut Ramlan Surbakti, Legitimasi artinya masyarakat memberikan hak moral kepada pemerintah atau pemimpin untuk membuat dan melaksanakan keputusan atau aturan kepada masyarakat. Selanjutnya Ramlan Surbakti mengatakan, bahwa legitimasi hanya didapatkan pemerintah dari rakyat, dan karena legitimasi itulah maka pemerintah mempunyai kewenangan membuat dan melaksanakan aturan.²⁷ Dalam kaitan ini legitimasi yang dimiliki oleh parlemen karena parlemen dipilih oleh rakyat, parlemen menjalankan fungsinya atas mandat dari rakyat, untuk itulah dikatakan parlemen menjalankan segala kewenangannya atas nama rakyat.

Suatu negara yang bebas setiap orang dipandang sebagai pihak yang bebas dan harus menjadi pengatur bagi dirinya sendiri, tetapi hal ini hampir mustahil bagi negara yang besar dan dalam negara yang kecil selalu menemui hambatan, maka dipandang tepat apabila rakyat melimpahkannya melalui wakil-wakil mereka apa yang tidak bisa mereka lakukan sendiri. Para penduduk sebuah wilayah lebih mengenal kebutuhan dan kepentingan mereka dibandingkan dengan penduduk wilayah lain, sehingga para anggota badan legislatif dipilih dari wilayah itu sendiri. Kelebihan dengan adanya perwakilan dengan demikian mereka lebih bisa mendiskusikan berbagai urusan, karena masalah ini tidak mungkin dilakukan

²⁶ *Ibid.*, hlm. 151.

²⁷ Lihat dalam : Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, cet. VI (Jakarta : Grasindo, 2007), hlm. 92-100.

oleh rakyat secara bersama, yang merupakan hambatan terbesar dalam demokrasi.²⁸ Jadinya, parlemen merupakan perlembagaan kedaulatan rakyat, agar lebih mudah dilaksanakan pada saat merumuskan kepentingan rakyat.

Kedaulatan rakyat pada masyarakat yang kompleksitasnya tinggi tidak dapat dilakukan secara langsung, maka diperlukan suatu mekanisme pendelegasian, atau lebih tepatnya penunjukan atau pemilihan wakil dari suatu masyarakat yang akan duduk dalam badan pemerintahan. Parlemen sebagai badan atau lembaga pemerintahan (legislatif) merupakan sebuah perwujudan kedaulatan rakyat, parlemen melakukan tugas, fungsi serta kewenangannya mengatasnamakan rakyat yang memilihnya (konstituen) bukan atas nama dirinya sendiri.

Selanjutnya, parlemen dipandang sebagai representasi mutlak warga negara dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan. Apa yang diputuskan oleh parlemen, itulah yang dianggap sebagai keputusan rakyat yang berdaulat, maka dari sinilah lahir *the principle of supremacy of parliament*.²⁹ Dalam perspektif yang demikian, UU tidak dapat diganggu gugat, karena UU dipandang sebagai ciptaan dan kehendak rakyat.

Namun doktrin supremasi parlemen ini mempunyai kelemahan jika para wakil rakyat di parlemen tidak memperhatikan kepentingan rakyat. C. F. Strong merumuskan tiga unsur penting dari demokrasi, yaitu representasi, partisipasi dan tanggung jawab politik, intinya adalah jaminan atas kedaulatan rakyat itu

²⁸ Montesquieu, *op.cit.*, Hlm. 194.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok ...*, hlm. 153.

sendiri.³⁰ Untuk itulah maka parlemen harus memberikan pertanggungjawabannya kepada rakyat, dan rakyatlah yang berhak menilai kinerja parlemen itu nantinya.

2. Teori Perwakilan

Telah disinggung di atas bahwa pengejawantahan dari demokrasi itu sendiri, jika demokrasi langsung tidak dimungkinkan, adalah rakyat menentukan orang atau manusi terpilih untuk mewakili rakyat duduk dalam pemerintahan. Hal ini dimungkinkan melalui suatu mekanisme yang diatur dalam konstitusi negara yang bersangkutan, pada umumnya Pemilihan Umum adalah mekanisme yang dipilih oleh kebanyakan negara modern.

Montesquieu menegaskan hak pilih rakyat haruslah bersifat publik, dan hukum yang mengatur tentang tata cara pemilihan inipun merupakan hal yang fundamental dalam demokrasi.³¹ Dengan kata lain, Montesquieu menganggap demokrasi tanpa pemilihan wakil rakyat adalah cacat secara teoritis, menurutnya sistem keterwakilan adalah sistem yang terbaik karena akan menempatkan orang-orang terbaik dalam parlemen dan Montesquieu berpendapat bahwa yang terwakili tidak perlu mendiskusikan atau konsultasi dengan *konstituen*-nya setiap tindakan yang akan dilakukannya.³² Inilah yang kemudian disebut dengan teori **mandat bebas**.

Secara umum hubungan antara wakil dengan yang diwakili bisa juga disebut sebagai hubungan antara pemilik dan pemegang kedaulatan dengan

³⁰ C. F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, terj. Derta Sri Widowatie, Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk, cet. II (Bandung : Nusa Media, 2010), hlm. 17.

³¹ Montesquieu, *op.cit.*, Hlm. 101

³² *Ibid.*, hlm. 194.

pelaksana kedaulatan. Si wakil bertindak sebagai pelaksana kedaulatan, sedangkan rakyat adalah pemilik dan pemegang kekuasaan itu sendiri.

Menurut **teori mandat**, seseorang dapat duduk di dalam lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat, sehingga mereka disebut sebagai mandataris.³³ Teori ini lahir di Perancis yang dipelopori oleh Rousseau lalu dikembangkan oleh Petion, kemudian berkembang dan terbagi ke dalam beberapa bagian, yaitu sebagai berikut :

a. **Mandat Imperatif**

Menurut teori ini wakil bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Wakil tidak boleh melakukan sesuatu di luar yang telah dimandatkan oleh rakyat, apabila ada hal baru maka si Wakil harus mendapat mandat lagi dari yang diwakilinya.

b. **Mandat Bebas**

Mandat bebas berarti si wakil dapat bertindak di dalam parlemen tanpa instruksi dari yang diwakilinya, karena si wakil merupakan orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat dan memahami masyarakat yang diwakilinya. Sehingga si wakil bisa bertindak atas nama masyarakat yang diwakilinya.

c. **Mandat Representatif**

Menurut teori ini wakil bergabung dalam suatu lembaga perwakilan karena dipilih oleh rakyat dan memberikan mandat kepada si wakil. Sehingga wakil sebagai anggota lembaga perwakilan tidak memiliki hubungan dengan

³³ Lihat dalam : Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, cet. IV (Jakarta : Gaya Media Pratama, 2000), hlm. 254-255.

pemilihnya apalagi pertanggungjawaban. Badan perwakilanlah yang bertanggung jawab kepada seluruh rakyat.

Perkembangan selanjutnya ada **Teori Organ** yang digagas oleh Von Gierke serta didukung oleh Jellinek dan Paul Laband. Menurut teori ini negara merupakan organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapan (eksekutif dan legislatif) serta mempunyai rakyat yang memiliki fungsi masing-masing dan saling tergantung satu sama lain. Setelah rakyat memilih lembaga perwakilan, mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga tersebut dan lembaga ini bebas berfungsi sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh konstitusi. Rakyat dan parlemen adalah organ yang bersumber pada konstitusi dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri, rakyat sebagai organ primer tidak perlu menyatakan kehendaknya, maka parlemen sebagai organ sekunderlah yang menyatakan kehendak rakyat tersebut.

Maurice Duverger membagi hubungan yang diwakili dengan terwakil ke dari sudut pandang pembentukan lembaga perwakilan, dibagi 3 (tiga) bentuk yaitu dengan cara yang otokratis, cara yang demokratis dan cara campuran.³⁴ Cara otokrasi meliputi cara merebut kekuasaan, penunjukan berdasarkan keturunan dan secara kooptasi. Cara demokratis dengan cara pemilihan umum, sedangkan cara campuran dapat ditempuh melalui pengangkatan, karena cara pengangkatan sebagian mengandung corak demokratis.

Rieker mengemukakan **teori sosiologi** dalam hubungan ini, ia menganggap lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tapi

³⁴ Lebih lanjut mengenai hal ini lihat dalam : Maurice Durverger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, Terj. Suwarjadi, (Jakarta : Pustaka Rakyat, 1951).

merupakan bangunan masyarakat. Pemilih akan memilih wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang benar-benar akan membela kepentingannya, dan dalam lembaga perwakilan ini tercermin lapisan masyarakat.³⁵

Teori lain menyatakan bahwa hubungan rakyat dan wakilnya adalah solidaritas, teori ini disebut **teori obyektif**, digagas oleh Duguit.³⁶ Teori ini menyatakan bahwa wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat, sedangkan rakyat tidak dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakil-wakilnya. Di sini ada hubungan kerja, rakyat memilih wakilnya dan wakilnya menjalankan tugasnya. Akibat dari hubungan ini adalah :

- a. Rakyat harus ikut serta dalam pembentukan parlemen, dan cara yang terbaik adalah dengan Pemilihan Umum yang menjamin terlaksananya solidaritas sosial;
- b. Kedudukan hukum wakil dan pemilih semata-mata berdasarkan hukum obyektif. Jadi tidak ada persoalan hak dari masing-masing kelompok tersebut;
- c. Si wakil harus menyesuaikan tindakannya dalam menjalankan tugas dengan kehendak pemilih bukan karena ada hubungan mandat, tapi karena ada hukum obyektif yang didasarkan pada solidaritas sosial.

³⁵ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *op.cit.*, hlm. 256

³⁶ *Ibid.*

Gilbert Abcarian mengemukakan empat type hubungan wakil dan terwakil,³⁷ yaitu :

- a. Wakil sebagai wali, maksudnya wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya;
- b. Wakil sebagai utusan, dalam hal ini wakil hanya melaksanakan tugas sesuai perintah atau petunjuk yang diwakilinya;
- c. Wakil sebagai *politico*, wakil terkadang bertindak sebagai wali, tapi kadang bertindak sebagai utusan, semuanya tergantung pada isu dan keadaan yang sedang dibicarakan;
- d. Wakil sebagai partisan, tipe ini yaitu si wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi politik yang diwakilinya. Tipe ini lebih sesuai jika digambarkan pada kader-kader partai yang duduk di parlemen, mereka memperjuangkan apa yang menjadi kehendak dan ideologi partainya.

Berlainan dengan Abcarian, Prof. Dr. A. Hogerwer mengemukakan lima model hubungan Si Wakil dengan *Konstituen*-nya, yaitu :

- a. Model Utusan (*delegate*), wakil bertindak sebagai yang diperintah atau kuasa usaha yang menjalankan perintah dari yang diwakilinya;
- b. Model Wali (*trustee*), wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa penuh sehingga ia dapat bertindak berdasarkan pendiriannya sendiri;

³⁷ *Ibid.*, hlm. 257. Lihat juga dalam : Max Boboi, *DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 23

- c. Model *politicos*, dalam model ini si wakil kadang bertindak sebagai utusan kadang bertindak sebagai wali/kuasa penuh;
- d. Model kesatuan, model ini melihat anggota parlemen sebagai wakil seluruh rakyat;
- e. Model penggolongan (*diversifikasi*), di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil kelompok teritorial, kelompok sosial atau kelompok politik tertentu

Menurut I Gde Pantja Astawa, perbincangan teoritik tentang sistem perwakilan, pada esensinya bicara tentang struktur organisasi yang ada di badan perwakilan rakyat (parlemen). Untuk itu dikenal sistem perwakilan satu kamar (unikameral), dua kamar (bikameral), dan tiga kamar (*three cameral/multy cameral*), meskipun sistem yang terakhir ini nyaris tidak lagi dijumpai sekarang.³⁸

a. Sistem Unikameral

Sistem parlemen/perwakilan unikameral atau satu kamar pada saat ini merupakan model perwakilan yang paling banyak digunakan di dunia.³⁹ Pada umumnya unikameral banyak dianut oleh negara dengan bentuk negara kesatuan⁴⁰ walaupun hal ini tidak harus selalu demikian.

Dalam buku *Parliament of the Word* (1986) dikatakan bahwa meskipun berusaha untuk menguji secara sistematis terhadap alasan-alasan yang bervariasi

³⁸ Abdi Suhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, FM, Bandung, 2007, hlm. 58.

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002, hlm. 33.

⁴⁰ Menurut studi Tsebelis dan Jeannette Money (1997) disimpulkan bahwa 99 persen negara federal menganut sistem bikameral, sedangkan 84 persen negara kesatuan menganut sistem unikameral. Terdapat dalam Pandji Santosa, *Impian Parlemen Bikameral*, <http://www.pikiran-rakyat.com>. (terakhir diakses Feb. 16, 2008).

mengenai banyaknya negara yang mengadopsi sistem unikameral yang melebihi cakupan studi tentang parlemen, ada beberapa hal yang dapat dicatat. Negara-negara yang berukuran kecil lebih menyukai untuk memilih satu kamar daripada dua kamar, seperti masalah keseimbangan kekuatan politik sangat kecil kesulitannya untuk memecahkannya daripada dalam suatu negara besar. Di negara-negara kesatuan sosialis, sistem bikameral dipandang membawa kepada komplikasi-komplikasi, penundaan-penundaan dan biaya-biaya, dengan sedikit kompensasi yang menguntungkan.⁴¹

Fungsi dewan atau majelis legislatif dalam sistem unikameral itu terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.⁴²

Keunggulan dari parlemen bikameral menurut Dahlan Thaib adalah :⁴³

- a. Kemungkinan untuk dapat cepat meloloskan Undang-Undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi rancangan Undang-Undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda)
- b. Tanggung jawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu Undang-Undang tidak lolos, atau bila kepentingan warga negara terabaikan)
- c. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka; dan
- d. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.

⁴¹ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 12.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi....., Op. Cit.*, hlm. 36.

⁴³ Dahlan Thaib, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)", artikel pada *Jurnal Hukum*, FH UII, Vol. 10. Nomor 23, 2003, hlm. 88-89.

b. Sistem Bikameral

Ada banyak definisi yang dikemukakan oleh para ahli tentang bikameralisme. Salah satunya dikemukakan oleh Henry Campbell Black⁴⁴ yang mendefinisikannya sebagai berikut :

"Bikameral Sistem : A term applied by Jeremy Bentham to the division of the legislative body into two chamber, as in the United States (senate and house).

Sistem bikameral adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar (majelis). Majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah, dan dikenal juga sebagai *House of Representatives*. Majelis yang anggotanya dipilih atau diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut sebagai majelis kedua atau majelis tinggi dan di sebagian besar negara (60%) disebut sebagai *Senate* (dengan berbagai variasinya seperti *sénat, senato, senado, senatuil*).⁴⁵

Dari segi keanggotaan antara dewan tinggi dan dewan rendah yang dalam konteks Indonesia adalah DPR dan DPD haruslah ada pembedaan. Hal ini penting untuk menghindari pengertian keterwakilan ganda (*double representation*) dalam mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua dewan tersebut. Menurut Jimly Asshiddiqie⁴⁶ untuk membedakan keanggotaan DPR dan DPD, dapat ditentukan adanya dua kemungkinan formula; (1) masa jabatan anggotanya

⁴⁴ Henry Campbell Black, *Blacks' Law Dictionary; Definition of the Terms Phrases and English Jurisprudence*, Anciet and Modern, Ed. V, Minnesota, West Group, 1991, hlm. 111.

⁴⁵ Ginanjar Kartasmita, *Bikamerisme di Indonesia*, [http:// www.ginandjar.com](http://www.ginandjar.com), hlm. 2-3. (terakhir diakses 2 Maret, 2015).

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm, 167.

dapat dibedakan, DPD dapat ditentukan lebih lama daripada masa jabatan DPR, (2) jika kita ingin meniru Prancis dan Amerika Serikat, jabatan DPD sebagai institusi dapat ditentukan enam tahun, tetapi setiap tiga tahun diadakan pergantian melalui pemilihan umum lagi.

Selain terdiri dari dua kamar seperti yang diuraikan di atas, bikameralisme juga menuntut adanya keseimbangan kewenangan diantara keduanya. Keberadaan masing-masing kamar berfungsi sebagai penyeimbang satu sama lain yang saling melakukan fungsi kontrol (*check and balances*). Sehingga lazimnya tidak ada salah satu kamar yang kemudian menjadi subordinat bagi kamar yang lain karena masing-masing mempunyai kewenangan yang seimbang.

Bagi Indonesia, ada beberapa pertimbangan menuju sistem dua kamar.⁴⁷

1. Seperti diuraikan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *check and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
2. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah.
3. Wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen (membentuk Undang-Undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari integrasi.
4. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.

Jika mengkaji lebih lanjut tentang Teori Bikameral, *Maurice Duverger* menyatakan ada 2 (dua) model, yaitu simetris dan asimetris.⁴⁸ Model yang saat ini

⁴⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm 60.

⁴⁸ Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 41/DPD/2006 Tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Dewan Perwakilan Daerah.

berlaku di Indonesia adalah asimetris. Model simetris, seperti yang berlaku di negara-negara federal dan yang menganut bikameral, mengandung pengertian bahwa antar kamar memiliki kedudukan yang simetris. Sebagai contoh, Jepang. Indonesia dan Jepang memiliki kesamaan dalam hal bentuk Negara, yakni sama-sama Negara kesatuan, menganut sistem bikameral, dan kedua kamar sama-sama dibentuk berdasarkan pemilu. Ini ditunjukkan dengan ketentuan Pasal 59 Konstitusi Jepang bahwa RUU harus mendapat persetujuan dari kedua kamar. Ini ada hubungannya dengan teori Rosseau mengenai kedaulatan rakyat, parlemen merupakan pemegang *voluntee generale* sehingga menurut konsepsi ini yang dimaksud dengan *the people sovereignty* ini adalah parlemen. Artinya, antara kedua kamar mesti *equal* karena prinsipnya kedua kamar memiliki legitimasi yang sama yang diperoleh melalui pemilu.

Model Asimetris, seperti yang berlaku di Inggris. Inggris menganut sistem bikameral namun antara kamar yang satu yang disebut *House of Lord* (Majelis Tinggi) kedudukan tidak sama atau lebih tinggi daripada kamar lainnya atau yang disebut *House of Common* (Majelis Rendah). Menurut teori Maurice Duverger, kedudukan kedua lembaga ini hanya berdampingan karena kamar yang satu (*House of Lord*) dipilih bukan berdasarkan pemilu namun dipilih dari kalangan bangsawan, *bishop*, dan kalangan terpandang lainnya sedangkan Kamar yang lain (*House of Common*) dipilih berdasarkan pemilu. Itulah sebabnya mengapa kewenangan kedua lembaga tersebut berbeda.

c. Sistem Trikameral

Sistem trikameral atau perwakilan tiga kamar merupakan badan perwakilan yang di dalamnya terdiri atas tiga kamar dimana satu sama lainnya memiliki kedudukan yang sederajat dan mempunyai kewenangan masing-masing. Walaupun hampir di seluruh dunia tidak ada negara yang mengadopsi sistem ini, namun Indonesia menerapkan hal tersebut dengan komposisi parlemen saat ini yang terdiri dari DPR, DPD dan MPR.

Menurut Jimly Asshiddiqie, setelah perubahan keempat UUD 1945, keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai lembaga tertinggi negara itu memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, tetapi keberadaannya tetap ada sehingga sistem yang kita anut tidak dapat disebut sebagai unikameral atau bikameral, melainkan sistem tiga kamar (trikameral), dasar-dasar yang mendukung bahwa menganut sistem parlemen tiga kamar adalah sebagai berikut:⁴⁹

1. Ternyata bahwa DPD sama sekali tidak diberi kewenangan legislatif, meskipun hanya sederhana sekalipun. DPD hanya memberikan saran atau pertimbangan, dan sama sekali tidak berwenang mengambil keputusan apa-apa di bidang legislatif.
2. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”, tidak seperti kongres Amerika Serikat yang dikatakan terdiri atas DPR dan Senat, atau *Staten General* Belanda yang terdiri atas *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer*.
3. Ternyata lembaga MPR juga mempunyai kewenangan-kewenangan dan pimpinan tersendiri. Dari kedua hal itu, maka MPR dapat disebut sebagai institusi tersendiri, sehingga struktur parlemen Indonesia seperti dikemukakan di atas dapat disebut sebagai parlemen tiga kamar (trikameralisme).

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi &.., Op., Cit.*, hlm. 150.

D. Teori Partisipasi.

Partisipasi merupakan aspek penting demokrasi, asumsinya adalah orang yang paling tahu tentang apa yang baik bagi dirinya adalah orang itu sendiri. Michael Rush dan Philip Althoff menyebutkan bahwa partisipasi politik merupakan akibat dari sosialisasi politik, begitupun sebaliknya.⁵⁰ Partisipasi politik sebagai usaha terorganisir oleh warga negara untuk memilih pemimpin-pemimpin mereka dan mempengaruhi bentuk dan jalannya kebijaksanaan umum.

Secara etimologis, konsep partisipasi dapat ditelusuri akar katanya dari bahasa Inggris, yaitu kata “part” yang berarti bagian. Jika kata “part” dikembangkan menjadi kata kerja, maka kata ini menjadi “to participate”, yang bermakna turut ambil bagian. Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa partisipasi politik merupakan kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut secara aktif dalam kehidupan politik.⁵¹

Koeshadi Hardjosoemantri mengungkapkan bahwa selain untuk memberikan informasi yang berharga kepada para pengambil keputusan, partisipasi masyarakat akan mereduksi kemungkinan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan. Selanjutnya, partisipasi masyarakat akan membantu perlindungan hukum.⁵²

Huntington dan Nelson menemukan bentuk-bentuk partisipasi politik yang berbeda,⁵³ yaitu:

⁵⁰ Lihat dalam : Rafael Raga Maran, *op.cit.*, hlm. 147.

⁵¹ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 367

⁵² *Ibid.* hal 20

⁵³ Samuel P Huntington dan Joan M. Nelson juga mengungkapkan bahwa partisipasi politik merupakan kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi yang dimaksudkan untuk

- a. Kegiatan pemilihan
- b. *Lobbying*
- c. Kegiatan organisasi
- d. Mencari koneksi (*contacting*)
- e. Tindak kekerasan (*violence*)

Marvin E Olsen membagi partisipasi politik menjadi enam lapisan, yaitu pemimpin politik, aktivis politik, komunikator, warga negara, kelompok marginal dan orang yang terisolasi. Sedangkan Michael Rush dan Philip Althoff, dalam Rafael Raga Maran,⁵⁴ mengidentifikasi bentuk-bentuk partisipasi politik sebagai berikut :

- a. Mencari dan Menduduki jabatan politik atau administratif;
- b. Menjadi anggota aktif dan pasif dalam organisasi politik;
- c. Menjadi anggota pasif organisasi semi-politik;
- d. Terlibat dalam rapat umum, demonstrasi dan sebagainya;
- e. Terlibat dalam diskusi politik informal; dan
- f. Partisipasi dalam pemungutan suara.

Dalam penelitian ini, salah satu bentuk partisipasi politik yang dipakai adalah kegiatan pemilihan atau dalam hal ini adalah kegiatan Pemilihan Umum. Kegiatan adalah aktivitas, usaha, pekerjaan. Dimana menurut Huntington dan Nelson, kegiatan pemilihan mencakup suara, juga sumbangan-sumbangan untuk

mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Bisa bersifat individual atau kolektif, kekerasan, legal atau ilegal. Lihat lebih jelas dalam : Samuel P Huntington dan Joan M. Nelson, *No Easy Choice : Political Participation in Developing Countries*, Cambridge : Harvard University Press, 1977.

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 150.

kampanye, bekerja dalam suatu pemilihan, mencari dukungan bagi seorang calon, atau setiap tindakan yang bertujuan memengaruhi hasil proses pemilihan.

Tidak semua orang mau berpartisipasi dalam politik, kenyataannya hanya sedikit yang berpartisipasi aktif dalam politik. Tipologi partisipasi politik yang pasif, menurut Rafael Raga Maran, terbagi ke dalam beberapa istilah, yaitu *apatisme* yang bermakna sikap yang tidak berminat terhadap orang lain, *Sinisme* politik merupakan sikap yang dimiliki orang yang menghayati tindakan dan motif orang lain dengan perasaan curiga. *Alienasi* merupakan keterasingan seseorang dari kehidupan politik dan pemerintahan masyarakat, serta sikap *anomi* adalah perasaan kehilangan nilai dan arah hidup sehingga tidak termotivasi untuk mengambil tindakan politik.⁵⁵

Lester Milbrath dan M.L. Goel membedakan partisipasi politik menjadi empat kategori, yaitu *apatitis* ialah orang yang tidak berpartisipasi dan menarik diri dari proses politik. *Spektator*, yaitu orang yang setidak-tidaknya pernah ikut dalam pemilihan umum. *Gladiator*, artinya mereka yang secara aktif mengadakan kontak tatap muka, pekerja kampanye, aktivis masyarakat dan aktivis partai, dan yang *keempat* adalah *pengkritik*, yakni orang yang terlibat dalam bentuk partisipasi yang tidak konvensional.⁵⁶

Jeffrey M. Paige dalam menyebutkan dua variable penting yang mempengaruhi tinggi rendahnya tingkat partisipasi politik seseorang. Pertama

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 155.

⁵⁶ Pengertian lebih luas serta penjabaran dari model ini lihat dalam : Lester Milbrath dan M. L. Goel, *Political Participation : How and Why do People Get Involved in Politics*, Chicago : Rand McNally College Publishing, 1977.

adalah aspek kesadaran politik seseorang yang meliputi kesadaran terhadap hak dan kewajiban sebagai warga negara. Misalnya hak-hak politik, hak ekonomi, hak mendapat perlindungan hukum, hak mendapatkan jaminan sosial, dan kewajiban-kewajiban seperti kewajiban dalam sistem politik, kewajiban kehidupan sosial, dan kewajiban lainnya. Kedua, menyangkut bagaimanakah penilaian dan apresiasinya terhadap pemerintah, baik terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah dan pelaksanaan pemerintahannya.⁵⁷

Berdasarkan kedua hal tersebut di atas, Jeffry M. Paige (1971) membedakan tipe partisipasi masyarakat ke dalam 4 macam, yaitu :

- Partisipasi Aktif

Kegiatan warga negara yang senantiasa menampilkan perilaku tanggap (responsif) terhadap berbagai tahapan kebijakan pemerintah atau dengan kata lain apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi, maka partisipasi politik cenderung aktif.

- Partisipasi Militan-Radikal

Kegiatan warga negara yang senantiasa menampilkan perilaku tanggap (responsif) terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Namun berbeda dari partisipasi aktif, yang cenderung mengutamakan cara-cara konvensional, partisipasi ini cenderung mengutamakan cara-cara non konvensional, termasuk di dalamnya cara-cara kekerasan atau dengan kata lain apabila kesadaran politik tinggi tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat rendah, maka akan melahirkan militan radikal.

⁵⁷ Ramlan Surbakti, *op.cit.*, hlm. 144-145.

- Partisipasi Pasif

Kegiatan warga negara yang menerima/menaati begitu saja segala kebijakan pemerintah. Jadi, partisipasi pasif cenderung tidak mempersoalkan apapun kebijakan politik yang dibuat pemerintah atau dengan kata lain apabila kesadaran politik sangat rendah tetapi kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi, maka akan melahirkan partisipasi yang tidak aktif (pasif).

- Partisipasi Apatis

Kegiatan warga negara yang tidak mau tahu dengan apapun kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Umumnya, warga masyarakat bertindak demikian karena merasa kecewa dengan pemerintah dan sistem politik yang ada atau dengan kata lain apabila seseorang tingkat kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah rendah, maka partisipasi politik cenderung pasif-tertekan (apatitis).

Lain lagi yang disampaikan oleh David F. Roth dan Frank L. Wilson, mereka mengemukakan ada empat tingkatan dalam partisipasi politik dalam masyarakat, yaitu :

- a. Aktivistis, orang yang benar-benar aktif dalam politik dan memegang peranan penting dalam politik maupun organisasi politik dan kelompok kepentingan, termasuk juga penyimpangan (*Deviant*), yakni pembajak, pengedar narkoba, pembunuh serta teroris yang melakukan kegiatannya dengan motif politik;

- b. Partisipan, yakni mereka yang bekerja untuk politik seperti juru kampanye, anggota partai, serta orang yang terlibat dalam komunitas politik
- c. Penonton, termasuk dalam kelompok ini adalah pemilih, orang yang hadir dalam kampanye, peloby, terlibat dalam diskus politik dan pengamat politik;
- d. Apolitis, adalah golongan yang tidak termasuk dalam tiga golongan di atas.

Morris Rosenberg mengemukakan tiga alasan orang tidak mau berpartisipasi politik, yaitu *pertama* : ketakutan akan konsekwensi negatif dari aktivitas politik, *kedua*, karena anggapan partisipasi dalam politik adalah kesia-siaan, dan *ketiga*, karena ketiadaan rangsangan dalam berpolitik. Sedangkan di pihak lain Frank Linderfeld mengungkapkan bahwa faktor utama sebagai pendorong dalam partisipasi politik adalah kepuasan finansial.

Lain lagi dengan pendapat Milbrath, ia berpendapat ada empat faktor pendorong partisipasi politik, yaitu (1). Karena adanya perangsang, (2). Karena faktor karakteristik kepribadian seseorang, dalam hal ini partisipasi politik didorong dari dalam jiwa seseorang yang mempunyai kepedulian sosial, ekonomi, politik dan lainnya. (3). Faktor karakter sosial, seperti status sosial, ekonomi, politik serta lingkungan sekitar, dan (4). Situasi dan kondis lingkungan politik itu sendiri yang memungkinkan seseorang untuk terlibat dalam politik.

Setelah berbicara cukup panjang lebar tentang partisipasi, sampai saat ini hal partisipasi sulit untuk diukur tingkatannya, tingkat paling mudah diukur dari partisipasi politik adalah partisipasi politik dalam pemilihan umum. Penghitungan ini pada umumnya menggunakan metode perbandingan antara tingkat persentase pengguna hak pilih (voter turnout) dengan jumlah warga negara yang berhak untuk memilih. Walaupun sebenarnya angka partisipasi dalam pemilihan umum merupakan gambaran kasar dari partisipasi.

Tingkat partisipasi politik dalam pemilihan umum, atau lebih dikenal dengan aktivitas pemilih, setidaknya memiliki dua orientasi, yaitu *pertama*, orientasi *policy-problem-solving*, yaitu tingkat partisipasi pemilih tergantung pada sejauh mana pemilih terpengaruh dengan program atau solusi yang ditawarkan. *Kedua*, orientasi ideologi, bermakna bahwa tingkat partisipasi pemilih tergantung pada kedekatan ideologi, agama, ras, suku serta psikografis.⁵⁸

Orientasi berbeda dengan faktor pendorong yang mempengaruhi, orientasi adalah penentu dari dalam diri pemilih itu sendiri, sedangkan faktor pengaruh hanya dapat mempengaruhi perilaku pemilih itu sendiri. Orientasi merupakan faktor internal dari diri pemilih, sedangkan faktor pendorong adalah faktor eksternal dari diri pemilih.

Ada tiga faktor yang secara bersamaan bisa mempengaruhi tingkat partisipasi pemilih, yaitu *pertama* kondisi awal pemilih, yaitu karakteristik yang melekat pada diri si pemilih, seperti sosial budaya, nilai tradisional, level

⁵⁸ Firmanzah, *Marketing Politik : antara Pemahaman dan Realitas*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2008, hlm. 113-115.

pendidikan dan ekonomi dan lain sebagainya. *Kedua*, media massa dan informasi yang didapat oleh pemilih, termasuk permasalahan terkini, pendapat ahli, serta perkembangan tren dan situasi. Faktor yang *ketiga* adalah partai politik atau kontestan peserta pemilihan umum itu sendiri, yang meliputi ideologi partai, citra, latar belakang, kualitas partai maupun politisi.

Tinggi tidaknya partisipasi politik pemilih mayoritas tergantung dengan kiat dan kerja dari politisi itu sendiri, bagaimanapun media, yang merupakan variabel kedua atau penentu, menjadi sesuatu yang digunakan oleh politisi untuk menarik pemilih. Di sinilah komunikasi politik sangat berperan dalam menentukan sikap dan perilaku pemilih, apakah harus memilih atau tidak, selanjutnya jika sudah memilih harus memilih yang mana. Menurut Effendy Gozali ada 2 buah substansi komunikasi politik, yaitu Pencitraan dan fungsi-fungsi informasi (*prospective policy choices*). Pencitraan meliputi 2 buah elemen dasar, yakni *positioning* dan memori (*gampang diingat/memorable*). Sementara substansi sebagai fungsi informasi berguna untuk mengurangi ketidakpastian, sebagai kepentingan publik (*of public interest*), sebagai upaya-upaya memprediksi (memperlihatkan arah, termasuk menggunakan *polling* dan *tool* lainnya, (*working with the people*, bukan *working for the people*) dan untuk merencanakan serta menjelaskan komunikasi Strategik yang dilakukan secara terukur (*measurable*).⁵⁹

Menurut Nimmo ada empat tipe pemilih,⁶⁰ yaitu:

⁵⁹ Presentasi Effendy Gazali dalam Seminar Nasional *Marketing Communication: Model & Implementasinya di Indonesia*, di Quality Hotel, Solo pada 23 November 2005.

⁶⁰ Dan Nimmo, *The Political Persuader*, New York: Prentice-Hall, Engliwood Cliffs, 1990, hlm. 187-197.

- a. Pemilih Rasional, pemilih ini pada hakekatnya aksional diri, yaitu sifat yang intrinsik pada setiap karakter personal pemberi suara yang turut memutuskan pemberian suara pada kebanyakan warga Negara;
- b. Pemilih Reaktif, pemilih jenis ini terpicu oleh program-program jangka panjang, seperti faktor-faktor sosial dan demografi seperti pekerjaan, pendidikan, pendapatan, usia, jenis kelamin, ras, agama, wilayah tempat tinggal dan sebagainya, sebagai faktor pendorong untuk memberikan suara. Disamping faktor-faktor sosial dan demografi menambahkan konstruk mentalistik (sikap, predisposisi, identifikasi, kesetiaan, dan sebagainya) sebagai variable perantara dalam urutan penyebab-akibat;
- c. Pemilih Responsif, karakter pemberi suara yang responsif adalah impermanen, berubah mengikuti waktu, peristiwa politik, dan pengaruh yang berubah-ubah terhadap pilihan para pemberi suara;
- d. Pemilih Aktif, merupakan pemberi suara yang bertindak terhadap objek berdasarkan makna objek itu bagi mereka.

Sedangkan Firmanzah mengemukakan empat tipologi pemilih,⁶¹ yaitu :

- a. Pemilih rasional, mereka adalah pemilih yang mendasarkan pilihannya pada pertimbangan yang logis dan analisis kognitif;
- b. Pemilih kritis, pemilih jenis ini melihat pentingnya kaitan antara nilai ideologi partai dengan kebijakan yang dibuat;

⁶¹ Firmanzah, *op.cit.*, hlm 120-126.

- c. Pemilih tradisional, pemilih type ini tidak pernah melihat program atau capaian kontestan politik, mereka memilih dengan pertimbangan kedekatan ideologi, asal-usul, faham, agama, nilai sosial budaya dan sebagainya;
- d. Pemilih skeptis, jenis ini tidak melihat ideologi maupun program-kebijakan kontestan politik, tidak mempunyai tujuan politik. Kebanyakan dari jenis ini tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih dengan cara acak tanpa tujuan yang jelas dalam menggunakan hak pilihnya.

BAB IV
ARAH POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU
DI ERA REFORMASI

A. Arah Politik Hukum Sistem Pemilu Menurut UU No. 3 Tahun 1999

1. Hak-hak Politik

a. Hak memilih (*right to vote*)

Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pemilihan Umum dilaksanakan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II yang selanjutnya disebut DPR, DPRD I, dan DPRD II, *kecuali untuk Anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).*

Pemberian suara dalam pemilihan umum adalah hak setiap warga negara yang memenuhi syarat untuk memilih. Kedaulatan rakyat merupakan esensi sebuah negara, artikata rakyatlah yang memiliki peran pokok dalam Pemilu. Memperjuangkan hak-hak politik rakyat adalah kewajiban sebuah negara, baik rakyat sebagai pemilih (*right to vote*) maupun rakyat sebagai dipilih (*right to be candidate*).

Hak memilih pada penyelenggaraan pemilu 1999 menarik untuk dibahas khususnya terkait arah politik hukum penyusunan Rancangan Undang-undang Pemilu 1999. Terdapat beberapa isu antara lain: a) hak bagi anak dan keturunan

bekas G 30 S PKI; dan b) pola pendataan pemilih untuk memastikan terjaminnya hak memilih bagi warga negara. Khusus mengenai hak memilih ABRI juga akan dibahas sedikit dalam topik pembahasan lebih lanjut ini.

Pertama, hak memilih bagi yang terlibat atau anak dan keturunan G 30 S PKI. Pembahasan tentang hak memilih bagi anak dan keturunan G 30 S PKI memang cukup menarik untuk disimak. Maklum sebagian masyarakat menilai bahwa bahaya PKI dan ormas sayapnya adalah merupakan bahaya laten, yang sewaktu-waktu dapat menggerogoti nilai atau faham kebangsaan. Disisi lain, terdapat kelompok masyarakat yang juga memberi penilaian bahwa tidak perlu khawatir terhadap PKI atau ormas sayapnya, sebab kelompok ini telah kehabisan amunisi dan faham mereka sudah tidak populer di Indonesia. Terlepas dari kelompok pro-kontra tersebut, kita dapat melihat bagaimana pembahasan dalam rancangan undang-undang pemilu 1999 tentang posisi anak dan keturunan G 30 S PKI.

Agun Gunanjar Sudarsa sebagai juru bicara FKP berpendapat kesempatan kepada mereka (bagi yang terlibat maupun anak dan keturunan G 30 S PKI) untuk diberikan hak memilih, namun dengan tetap mengacu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi apabila memang peraturan perundang-undang belum memberikan, itu tentunya tidak diberikan hak memilih tetapi kalau ketentuan perundang-undangnya dikemudian hari diperbolehkan maka FKP dapat menyetujuinya.¹

¹ Lihat Risalah Raker ke-2 Pansus, tanggal 3 Desember 1998, hlm.24

Sedangkan Fraksi ABRI melalui Sinuraya berpendapat, untuk hak memilih dan dipilih bagi bekas G 30 S/PKI dan anak serta keturunannya dapat memiliki hak-hak tersebut asal : Pertama, ada keputusan pengadilan; dan Kedua, bagi yang bersalah tidak hanya sebatas keputusan pengadilan saja, sebab bekas G 30 S/PKI tidak semua diproses melalui pengadilan, bagi orang-orang yang dianggap terlibat G 30 S/PKI yang tidak diproses melalui pengadilan, pemerintah memiliki daftar nama-nama yang nantinya akan diberikan kepada KPU agar nama-nama tersebut tidak diberikan hak memilih maupun dipilih.²

Dari kedua pendapat tersebut, terlihat terdapat syarat tertentu yang harus dipenuhi apabila bermaksud ingin memberikan hak memilih baik kepada yang terlibat G 30 S PKI maupun kepada anak serta keturunannya. Syarat tersebut sepanjang diatur dalam undang-undang dan ada keputusan pengadilan. Maksud adanya keputusan pengadilan karena tidak semua yang terlibat G 30 S PKI diputuskan berdasar keputusan pengadilan. Sehingga masih ada nama-nama yang terlibat G 30 SPKI termasuk pengikut dan ormas-ormasnya bahkan anak keturunan datanya di Pemerintah.

Pengaturan mengenai tidak diberikannya hak memilih kepada yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam G 30 S PKI termasuk anak dan turunannya tidak disebut secara eksplisit, namun terdapat ketentuan aturan yang membatasi khususnya bagi para tahanan politik yang dicabut hak memilih maupun dipilih berdasarkan putusan pengadilan. “untuk dapat menggunakan hak memilih WNI harus didaftar,” dan “untuk dapat didaftar sebagai pemilih harus memenuhi syarat-

² *Ibid.*, hlm. 23.

syarat sebagai berikut: a) tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; b) tidak sedang menjalani tindak pidana kurungan atau penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih; c) *tidak sedang dicabut hak politiknya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.*³

Dengan demikian, arah politik hukum terhadap tidak diberikannya hak memilih kepada yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam G 30 S PKI termasuk anak dan turunannya, merupakan pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia dan ini sangat bertolak belakang dengan prinsip-prinsip Kedaulatan rakyat, prinsip-prinsip demokrasi, dan prinsip-prinsip negara hukum seperti yang dikemukakan *F.J. Stahl, A.V. Dicey, Jack Livel* (kriteria kadar kedemokratisan sebuah negara dapat diukur apabila meliputi salah satunya sejauh mana warga negara biasa terlibat dalam administrasi umum). Demikian juga disampaikan sebelumnya *Todung Mulya Lubis* bahwa *Politik hukum sering berperan sekedar sebagai alat legitimasi suatu rezim dan dijadikan retorika politik belaka untuk mendapat pengakuan konstitusional, bahkan lebih jauh lagi disiapkan untuk membuat kekuasaannya menjadi lestari. Sebab, dalam banyak hal politik hukum itu dibuat hanya karena harus dibuat bukan dibuat untuk memenuhi cita rasa keadilan dan melindungi hak-hak asasi rakyat.*

Kedua, pola pendataan pemilih. Menurut Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999, yang mempunyai hak memilih adalah warga negara Indonesia yang pada

³ Lihat Pasal 29 UU Nomor 3 Tahun 1999

waktu pemungutan suara untuk pemilihan umum sudah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin. Namun tidak semua WNI yang telah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih. Hanya kepada merekalah yang didaftar sebagai pemilih dan memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud di atas tadi. Jadi untuk dapat menggunakan hak memilih harus terdaftar sebagai pemilih. Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) tentu tidak dapat didaftar, karena menurut Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999, ABRI tidak menggunakan hak memilih.⁴ Demikian halnya para tahanan politik yang telah mendapatkan putusan pengadilan dan lain sebagainya. Pada kesempatan ini kita akan jauh lebih mengurai mekanisme pendaftaran pemilih.

Dalam pembahasan terlihat bahwa usulan pemerintah agar pemilih yang aktif mendaftarkan diri. Maksudnya untuk memberi kesan bahwa demokrasi semakin hidup dan masyarakat Bangsa Indonesia menyadari haknya.⁵ Namun oleh FKP melalui Agun Gunanjar, menghendaki agar membentuk lembaga panitia pendaftaran pemilih atau pantarlih. Pantarlih inilah yang aktif untuk melakukan pendataan dan pendaftaran pemilih. Data yang bisa dipergunakan adalah data pada pelaksanaan pemilu sebelumnya.

“RUU yang dirancang Pemerintah ini yang aktif adalah pemilih sendiri itu sendiri, namun dalam konsep FKP, justru kita membentuk lembaga yang namanya “panitia pendaftaran pemilih atau pantarlih” inilah yang aktif melakukan pendaftaran pemilih dalam pemilihan umum tersebut”.⁶

⁴ Lihat Pasal 30 UU Nomor 3 Tahun 1999

⁵ *Op.cit.*, hlm. 28

⁶ *Op.cit.*, hlm. 27

Lain halnya Robbani Thoha⁷ yang menghendaki agar yang aktif justru kedua-keduanya yaitu dibentuk pantarlih dan masyarakat juga pro-aktif. Namun pendekatannya adalah kartu tanda penduduk (KTP) sebagai basis pendataan dan ada jaminan agar pantarlih di level RT/RW tidak lagi orang-orang Golkar, sebaiknya semua partai dimasukkan kedalam pantarlih tersebut. Ia mengancam apabila Pantarlih dipergunakan Golkar, lebih baik tidak usah menggunakan pantarlih. Atau sekalian saja memasukkan seluruh partai politik dalam pantarlih.

Sikap Robbani Thoha ini sesungguhnya ingin memperlihatkan betapa pentingnya hak-hak politik masyarakat khususnya hak memilih untuk didata secara proaktif yaitu menggunakan pola bottom-up maupun top down. Selain itu, proses pendataan tidak disalahgunakan dengan dimanfaatkan oleh Golkar. Maklum pendapat Thoha ini beralasan, sebab selama orde baru pemanfaatan Camat, Lurah/Kepala Desa dan RT/RW dipergunakan oleh Golkar untuk kepentingan pemenangannya. Sikap Robbani Thoha mendapat dukungan dari Harminto Agustono⁸ (FPDI), saya sangat setuju apabila dalam pantarlih ini duduk wakil-wakil dari kekuatan sosial politik yang ada, sebagai salah satu upaya untuk memperkecil usaha-usaha rekayasa dan manipulasi.

Sikap Robbani ini diluruskan Pemerintah, bahwa tidak bermaksud pantarlih itu adalah Golkar dan itu dipastikan. Seandainya pantarlih dibutuhkan hanyalah kepada warga negara yang belum terdata dan terdaftar pada pemilu 1997 dan berada pada posisi yang secara geografis sulit dijangkau.⁹ Namun Robbani Thoha, menyoal lagi basis data yang dipakai adalah data pemilu 1997, ia

⁷ *Op.cit.*, hlm. 27-28

⁸ *Op.cit.*, hlm. 30

⁹ *Op.cit.*, hlm. 28-29

menyarankan agar tidak menggunakan data pemilih pemilu tahun 1997, melainkan menggunakan data pemilih dari DEPDAGRI. Dengan alasan validitas data, karena sudah terangkum dan perkembangannya terus berjalan.¹⁰

Lain halnya Bambang Mintoko (FPDI), pendekatan pendaftaran pemilih tidak harus menggunakan KTP, melainkan identitas lain juga dapat dipakai. Yang penting adalah semua warga negara terdaftar sebagai pemilih. Bambang Mintoko juga menyoal 6 (enam) kali pemilu berlangsung partai politik tidak pernah mendapatkan daftar pemilih. Selain itu banyak pemilih tidak terdaftar dan tidak mendapat diundang¹¹

Jufrie Asmoredjo (FPP), menyoal saudara-saudara kita yang berada di bawah kolom jembatan tidak memiliki KTP, bagaimana cara mendatanya? Semestinya juga didaftar, karena “ini sangat asasi.... membuka seluruh pintu warga negara yang berhak memilih itu betul-betul bisa ikut pemilu.”¹²

Oleh Pemerintah menyikapinya bahwa tidak hanya berdasarkan KTP, melainkan dapat menggunakan identitas lainnya seperti SIM, Kartu Keluarga dan sebagainya. Yang terpenting adalah mengutamakan hak warga negara yang sudah berumur 17 tahun atau sudah/penah kawin. Selain itu kedudukan pantarlih dapat diterima karena pantarlih kelanjutan dari panitia pemilu yang dibentuk.¹³ Namun setelah terbentuknya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999, tidak ditemukan mengenai pantarlih. Peran pantarlih digantikan oleh Panitia Pemungutan Suara (PPS).

¹⁰ *Op.cit.*, hlm. 42

¹¹ *Op.cit.*, hlm. 31

¹² *Op.cit.*, hlm. 33

¹³ *Op.cit.*, hlm. 37

Atas dasar itulah maka dalam ketentuan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999, pengaturan mengenai pantarlih tidak dimasukkan, tetapi diperankan oleh PPS. Selain pemilihnya atau masyarakatnya aktif, diharapkan juga PPS aktif. Penggabungan pola top-down dan butoom-up dalam pendataan pemilih sangat membantu terakomodirnya hak memilih seluruh warga negara dalam pemilu 1999. Menurut penulis yang juga merupakan bagian dari panita penyelenggaran pemilu mulai dari tahun 1999 sampai dengan 2014 di Bawaslu RI, pendataan pemilih dengan penggabungan pola top-down dan buttom-up atau pendatan secara dejure atau faktual merupakan cara terbaik pendataan pemilih sampai pemilu saat ini. Jadi pemilu 1999 merupakan pemilu yang terbaik sistem pendataan dan pendaftaran pemilihnya.

Melihat pola pendataan yang sedemikan baiknya ditambah sikap *euphoria* masyarakat untuk berpartisipasi sebagai pemilih, maka pola pendataan ini sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan prinsip-prinsip negara hukum.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan terkait penggunaan hak memilih dalam pemilu 1999 bahwa terdapat dua arah yang berbeda dalam kontek politik hukumnya, yaitu disatu sisi terdapat arah politik hukum yang sangat tidak manusiawi terhadap salah satu kelompok, sehingga bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, kedaulatan rakyat dan negara hukum, dan bahkan prinsip atau asas dari pemilu itu sendiri. Disisi lain, terdapat arah politik hukum terhadap pola pendataan pemilih yang sangat mengayomi, memiliki nilai-nilai luhur dan mulia dalam menempatkan rakyat pada posisi yang didaulat.

b. Hak Dipilih

Guna membahas kedudukan hak politik rakyat khususnya mengenai hak dipilih, sebaiknya penulis mengurai terlebih dahulu seputar isu strategis dalam pembahasan hak dipilih tersebut. Setiap calon yang dipilih tentu terlebih dahulu dipastikan apakah calon tersebut telah didaftar oleh partai politiknya atau tidak. Kedudukan partai politik sangat menentukan terhadap hal dipilih setiap calon. Partai politiklah yang menjadi peserta pemilu dan hanya partai politik yang memperoleh kursilah yang dapat memastikan hak dipilih calon terjamin. Oleh sebab itu, kedudukan partai politik harus jelas.

Dengan demikian, pembahasan mengenai kedudukan partai politik untuk menjadi peserta pemilu wajib dibahas sebagai pengantar masuknya hak dipilih calon, atau dalam pembahasan nantinya disebut hak dipilih melalui partai politik. Selain itu, tentu menyangkut tentang persyaratan sebagai calon serta bagaimana penentuan calon terpilih berdasarkan sistem pemilu proporsional stelel daftar yang dianut pada pemilu 1999.

Pertama, hak dipilih melalui partai politik. Dalam ketentuan Pasal 39 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999, berbunyi:

- (1) Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilihan Umum apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:
 - a. diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang tentang Partai Politik;
 - b. memiliki pengurus di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah propinsi di Indonesia;
 - c. memiliki pengurus di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya dipropinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b;
 - d. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik.
- (2) Partai Politik yang telah terdaftar, tetapi tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud ayat (1), tidak dapat

menjadi Peserta Pemilihan Umum, namun keberadaannya tetap diakui selama tersebut melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-undang tentang Partai Politik.

- (3) Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua per seratus) dari jumlah kurs DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum.
- (4) Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (3), tidak boleh ikut dalam Pemilihan Umum berikutnya, kecuali bergabung dengan partai politik lain.
- (5) Pendaftaran Partai Politik untuk menjadi peserta Pemilihan Umum, diatur lebih lanjut dengan keputusan KPU.

Tetapi khusus untuk pemilu 1999 persyaratannya sesuai Pasal 82 UU Nomor 3 Tahun 1999 adalah: a. memiliki pengurus 1/3 jmlah Provisi di Indonesia, dan b. memiliki 1/2 dari jumlah kabupaten/kotamadya 1985 di Provinsi sebagaimana dimaksud huruf a.

Pembahasan mengenai hal-hal tersebut diatas menarik untuk disimak, lihat saja pendapat Robbani Thoha¹⁴, (FPP) yang meghendaki agar dipermudah proses pendaftaran dan keiukutsertaan partai politik sebagai peserta pemilu, yang semula usulan pemerintah memiliki kepengurusan sekurang-kurangnya 50% dari jumlah Provinsi,¹⁵ dan 50% dari jumlah Dati II dalam Provinsi, diminta untuk dikurangi 1/3 nya saja atau cukup 9 Provinsi. Dan kepengurusan yang dimaksud cukup ketua, sekretaris dan bendahara saja. Apabila tidak mampu memenuhi syarat tersebut dapat saja menggunakan adanya dukungan ril dari masyarakat

¹⁴ *Op.cit.*, hlm. 46

¹⁵ Pada waktu itu jumlah Provinsi hanya 27, sehingga batas minimal 50% adalah 14 Provinsi.

dengan cara mengumpulkan KTP sejumlah 500.000, dengan asumsi angka tersebut bisa memperoleh satu kursi untuk menempatkan wakilnya di DPR.

Sementara M. Yamin Tawary (FKP) sepakat dengan pemerintah bahwa syarat kepengurusan harus memenuhi 50% dari jumlah Provinsi dan 50% di Kabupaten dalam setiap Provinsi. Namun ia keberatan dengan syarat minimal dukungan berjumlah satu juta KTP apabila tidak mampu memenuhi persyaratan tersebut diatas. Oleh karena itu dalam pandangan FKP memungkinkan munculnya parpol yang berorientasi kedaerahan.¹⁶

Lain halnya disampaikan Bambang Mintoko (FPDI) yang menilai tidak terlalu jauh berbeda dengan pemerintah, namun yang disoal adalah tanda gambar parpol peserta pemilu yang sebenarnya sudah dimuat dalam undang-undang partai politik. Kemudian mengenai syarat bagi partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu berikutnya yaitu cukup memperoleh 1%. Pertimbangannya pada pemilu 1955, partai yang memperoleh satu kursi saja dapat menjadi peserta pemilu berikutnya. “dari 60 partai atau lebih ternyata yang mendapat kursi 57, sampai 1 kursi ada 12 parpol”. Sehingga dengan mengacu semangat demokrasi Pancasila ternyata juga tidak berlebihan jika mengusulkan 1%.¹⁷

Sementara usulan Sutjipto DS, dari FABRI setuju dengan usulan pemerintah tentang 50% kepengurusan di seluruh Provinsi dan 50% di Dati II di dalam Provinsi. Namun terkait dengan pilihan lainnya khususnya dukungan

¹⁶ *Op.cit.*, hlm. 45.

¹⁷ *Op.cit.*, hlm. 48

melalui KTP sebaiknya mempertimbangkan perimbangan penduduk mengingat jumlahnya dipulau Jawa 60% dan selebihnya di luar pulau Jawa.¹⁸

Namun pendapat Pemerintah (Dirjen PUOD),¹⁹ dapat menyetujui seandainya kepengurusan yang dimaksud apakah 3 atau 10 orang (maksudnya cukup ketua, sekretaris dan bendahara saja atau lebih). Tetapi dibalik syarat 50% yang dimaksud terdapat sprit demokratisasi dan penguatan partai. *“selama ini kita percaya pengambilan keputusan itu 50% ditambah satu, sehingga kalau kita mengklaim partai itu berskup nasional harus kita buktikan 50% tambah satu”*. Selain itu terkait syarat dukungan tidak menjadi masalah berapapun jumlahnya 10.000 atau 50.000 yang penting dicantumkan dalam formulir dan ada fotonya, seperti model yang dianut Jerman.

Lebih lanjut Pemerintah menanggapi mengenai parlementery threshold, yang menilai 1% itu adalah aneh, dimana-mana negara menggunakan 5 sampai dengan 15%. Tidak ada yang menggunakan diatas 15% dan juga dibawah 5%. Sehingga idenya sangat sederhana dengan mengambil pertengahan yakni 10%. Tetapi apabila hendak dikurangi *“jangan terlalu aneh sampai dibawah dari 5%, namun tergantung pada wisdom siapa tahu Indonesia memang aneh.”*²⁰

Agun Gunanjar (FKP) mengusulkan agar tetap pada usul Pemerintah syarat kepengurusan 50% diseluruh jumlah Provinsi dan 50% Dati II di wilayah Provinsi. Sementara syarat dukungan tidak disetujui. Untuk parlementary threshold FKP mengusulkan 5%. Sementara untk membentuk fraksi syaratnya

¹⁸ *Op.cit.*, hlm. 49-50

¹⁹ *Op.cit.*, hlm. 51

²⁰ *Op.cit.*, hlm. 52

10%. Agun memberi tanggapan terkait kesesuaian antara pembentukan fraksi dengan syarat minimal 5%.

Dari uraian tersebut diatas tampak bahwa keanekaragaman usul yang disampaikan dan terdapat sejumlah perdebatan, jelas bahwa ternyata pencantuman syarat partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu nampak relatif sederhana dan pertimbangan filosofinya juga relatif sederhana yang pada prinsipnya membuka ruang partisipasi masyarakat dalam mengimplementasi kedaulatan rakyat yang sempat mengalami sumbatan di era pemerintahan orde baru. Semangat itulah yang menegasikan munculnya multi-partai, sehingga pada pemilu 1999 terdapat 48 partai politik sebagai peserta pemilu.

Dengan demikian, dari sisi prinsip kedaulatan rakyat, demokrasi, negara hukum, hak-hak warga negara, dan partisipasi masyarakat, politik hukum dengan pertimbangan filosofi yang sederhana dalam memahami konteks pelibatan multi-partai dapat diterima. Bahkan membuka ruang partisipasi lebih besar dalam pembentukan partai politik sebagai sarana aktualisasi diri atau kelompok dalam memperjuangkan harkat dan martabat warga negara lainnya adalah hak asasi fundamental dan sesuai dengan tujuan berdemokrasi yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur atau masyarakat yang sejahtera. Hanya saja sudah benarkah metode rekrutmen yang dilakukan partai politik dalam mengajukan calon? Apabila partai politik gagal menempatkan calonnya dalam proses kontestasi politik lima tahunan, termasuk menyajikan kader-kader terbaik yang memiliki integritas, kapasitas dan kapabilitas, maka peluang terhadap hak dipilih juga memberi kontribusi yang signifikan.

Kedua, syarat pencalonan. Pada pembahasan hak dipilih dalam proses pencalonan terutama menyangkut syarat calon pemilu 1999, isu strategis yang mengemuka adalah kedudukan hak dipilih bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan hak dipilih Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) Serta G 30 S PKI

Terkait PNS, FKP melalui **Yamin Tawary** berpendapat bahwa PNS memiliki hak dipilih, hanya saja ketika dicalonkan dan sudah menjadi calon tetap, dapat diberhentikan sementara dari jabatan atau pekerjaannya. Sementara untuk ABRI agar tidak menggunakan hak memilih dan dipilih, oleh sebab itu dibutuhkan untuk diangkat. Jadi ABRI tidak menggunakan hak dipilih tetapi bisa diangkat.²¹

Sementara itu pendapat **Robbani Thoha** (FPP), menginginkan perlunya konsistensi bagi PNS dan ABRI. Apabila bermaksud terjun dalam dunia politik, maka bisa saja masuk kedalam partai politik. Tetapi jika ingin di PNS atau ABRI maka jalankan fungsi-fungsi pelayanan masyarakat dengan baik. Jadi ini merupakan pilihan yang pada dasarnya asas sukarela. Jadi ini cukup fair, artinya ini memberi kesempatan bagi warga negara lain yang ingin mengabdikan diri di pegawai negeri.²²

Disisi lain **YB. Wiyanjono** (FPDI), bahwa ia sependapat dengan Pemerintah bahwa PNS dan ABRI tidak menggunakan hak untuk dipilih. Meski sesungguhnya punya hak, tetapi diatur agar PNS dan ABRI tidak menggunakan hak dipilihnya. Pertimbangannya adalah orientasi kedepan birokrasi harus netral tidak boleh dipakai perebutan, sehingga siapapun partai yang menang struktur

²¹ *Op.cit.*, hlm. 71

²² *Op.cit.*, hlm. 73

birokrasi tidak akan terkoyak-koyak.²³ Demikian halnya F-ABRI sendiri, melalui **Sutjipto, DS** menyampaikan bahwa PNS dan ABRI tidak menggunakan hak dipilih.

Sementara Pemerintah melalui Dirjend PUOD **Ryaas Rasyid** mengatakan bahwa khusus PNS disaat dicalonkan tidak harus berhenti, tetapi cuti diluar tanggungan atau non aktif. Pertimbangannya bila tidak dinonaktifkan, calon dapat menggunakan fasilitas.²⁴ Berbeda dengan **Amir Liven Sirait** (FKP), menilai bahwa fungsi tidak menghapuskan hak asasi, termasuk hak asasi bidang politik, bahkan termasuk hak asasi dari PNS untuk berpolitik baik dipilih maupun memilih. Sementara untuk ABRI sudah jelas, yaitu didiberi hak dipilih dan memilih.²⁵ **Hadi Sutrisno** (FABRI) menghendaki agar hak PNS dibicarakan khusus melalui jalur lobby yang intensif. Sebab disatu sisi PNS merupakan abdi masyarakat yang menjalankan tugas untuk melayani masyarakat, namun disisi lain PNS juga memiliki hak sebagai warga negara sehingga hak aslinya tidak dikurangi apalai dihilangkan.²⁶

Harminto Agustono (FPP), yang mengemukakan HAM itu tidak bisa berlaku mutlak, meskipun ada Konvesi Internasional yang mengharuskan HAM itu diberlakukan secara mutlak, tetapi dalam praktek kehidupan tidak dapat diterapkan. Oleh sebab itu seorang WNI yang dengan kesadarannya sendiri masuk menjadi pegawai negeri, tentunya dia harus meninggalkan salah satu dari hak politiknya, yaitu tidak boleh menjadi anggota partai politik atau menjadi pengurus

²³ *Op.cit.*, hlm. 75

²⁴ *Op.cit.*, hlm. 79

²⁵ *Op.cit.*, hlm. 86

²⁶ *Op.cit.*, hlm. 91-92

partai politik dan selanjutnya tidak boleh dipilih. Demikian halnya ABRI juga harus meninggalkan salah satu haknya. Kalau ABRI ingin berpolitik dapat membentuk partai politik dan boleh memilih. Pengalaman pada pemilu 1955, ABRI memiliki partai politik yaitu IPKI.²⁷

Berdasarkan uraian tersebut diatas nampak bahwa proses penyelesaian tentang kedudukan hak politik bagi PNS dan ABRI akhirnya nampak diselesaikan dengan cara lobi-lobi, dengan menarik garis kesimpulan bahwa meskipun hak politik merupakan hak-hak universal dan melakat menjadi hak individual terhadap aparat PNS dan anggota ABRI, perlu pengaturan yang jelas dan disebutkan dalam ketentuan perundang-undangan untuk tidak digunakannya hak dipilih khususnya bagi anggota ABRI. Sementara PNS bisa saja menggunakan hak untuk dipilih sepanjang proses pencalonannya bahkan setelah ditetapkan sebagai calon tetap dinonaktifkan. Sehingga dalam ketentuan peraturan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tidak ditemukan pengaturan secara khusus bagi PNS, tetapi ditemukan pengaturan bagi ABRI untuk tidak menggunakan hak dipilih.²⁸

Terkait dengan keberadaan anggota G 30 S PKI dan organisasi terlarang lainnya, sebenarnya telah diurai dalam pembahasan hak memilih sebelumnya yang pada prinsipnya juga dilarang dalam pencalonan.²⁹ Sementara untuk anak dan keturunannya dapat mencalonkan atau diberi hak untuk dipilih,³⁰ sepanjang tidak dicabut hak politiknya berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan

²⁷ *Op.cit.*, hlm. 99

²⁸ Lihat Pasal 42 UU Nomor 3 Tahun 1999

²⁹ Lihat Pasal 43 ayat (1) huruf f UU Nomor 3 tahun 1999

³⁰ Lihat Pasal 43 ayat (2) UU Nomor 3 tahun 1999

hukum tetap dan tentu persyaratan lainnya. Sehingga hak dipilih bagi kelompok ini tetap saja menjadi bagian yang diskriminatif dari negara.

Arah politik hukum terhadap hak-hak politik rakyat melalui hak dipilih jauh menyimpang dari prinsip-prinsip berdemokrasi dan negara hukum, jauh menyimpang dari prinsip negara hukum Pancasila serta berkonstitusi.

Oleh sebab itu dapat ditarik kesimpulan bahwa terhadap arah politik hukum hak-hak politik rakyat (hak substantif warga negara) yaitu hak memilih dan hak dipilih yang dibatasi atau dihilangkan dalam pemilu 1999, melenceng jauh dari cara-cara bernegara dalam menerapkan prinsip berdemokrasi, negara hukum, dan menerapkan asas-asas pemilu. Negara tidak hanya gagal membangun kesadaran berdemokrasi dan berkonstitusi terhadap warga negaranya, tetapi lebih buruk lagi negara telah gagal membangun kesadaran berdemokrasi dan berkonstitusi terhadap para anggota parlemen itu sendiri.

Ketiga, penentuan calon terpilih, hak dipilih seorang warga negara calon anggota DPR dalam proses pencalonan sangat ditentukan dengan sistem pemilu mana yang dianut suatu negara. Dalam ketentuan Pasal 68 ayat (3) Undang-undang Nomor 3 tahun 1999 disebutkan “*Penentuan calon terpilih Anggota DPR dari masing-masing Partai Politik Peserta Pemilihan Umum oleh PPI berdasarkan pengajuan Pimpinan Partai Politik Tingkat Pusat dengan mengacu kepada suara terbanyak/terbesar yang diperoleh Partai Politik tersebut di Daerah Tingkat II.*” Kemudian Pasal 69 ayat (1) “*sisa suara untuk penetapan Anggota DPR habis dihitung di tingkat I untuk pembagi sisa kursi,*” ayat (2) “*Penentuan calon terpilih atas kursi sisa tersebut, merupakan wewenang*

Pimpinan Pusat Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang bersangkutan.”

Oleh sebab itu penulis akan mengurai beberapa pendapat para anggota DPR tentang kepastian kedudukan hak dipilih calon yang mengarah kepada gramatikal teks sebagaimana tersebut diatas.

Seperti yang diketahui sebelumnya bahwa pemerintah mengajukan dalam draf rancangan Undang-undang sistem pemilu distrik. Sehingga basis daerah pemilihannya adalah daerah tingkat II atau (dati II) atau Kabupaten. Pilihan distrik karena banyaknya masukan-masukan masyarakat termasuk dari kalangan Perguruan Tinggi untuk mengadopsi sistem distrik yang dinilai sederhana, akuntabilitasnya terjamin dan lebih *power full* dalam melaksanakan kedaulatan rakyat.³¹ Sehingga cara penentuan calon terpilih cukup dengan perolehan suara terbanyak, tanpa melihat berapa persen perolehannya atau aspek legitimasinya. Jadi hak dipilih rakyat lebih terjamin sebab langsung pada dirinya, bukan melalui partai politik. Namun dalam perkembangannya Pemerintah akhirnya melunak dan menemukan formula modifikasi *mix* proporsional distrik atau penulis menyebutnya proporsional berbau distrik. Maksudnya, hanya sedikit yang diadopsi dalam sistem distrik, tetapi mayoritas masih menjadi otoritas partai politik atau masih mayoritas proporsional. Berikut beberapa pendapat pergeseran tersebut seperti dikemukakan oleh **Yamin Tawary** bahwa FKP mengajukan dua model pencalonan yaitu: a. yang mewakili dati II adalah DPR dan DPRD I; b. Ada calon proporsional partai untuk mengakomodasi suara-suara yang hilang itu pada tingkat nasional. Maksudnya adalah meski daerah pemilihannya Provinsi,

³¹ Lihat pendapat Ryaas Rasyid pada *Risalah Sidang Rapat Kerja tanggal 7 Desember 1998*, hlm. 10.

calon anggota DPR merupakan representasi dari datu II. Sebab nama-nama calon dimuat dalam daftar calon tetap (bukan dalam lembaran surat suara) menyebut alamat daerah datu II yang diwakili. Kemudian, apabila dalam penghitungan suara untuk perolehan kursi masih terdapat sisa suara, maka akan dihitung secara kumulatif ke tingkat nasional. Jadi esensinya sama dengan distrik, hanya sisa suara ditarik ke nasional agar tidak ada suara yang hilang. Dengan demikian terdapat dua daftar pencalonan.³²

Sedangkan **Robbani Thoha** (FPP) menyampaikan, dengan sistem proporsional penempatan daerah pemilihan sebaiknya di Datu I (Provinsi), sementara apabila di tingkat II mengalami kesulitan. Mengapa daerah pemilihannya di Datu I, karena seperti halnya dengan penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya. Disamping itu, Thoha juga mengkritisi apabila Datu II yang menjadi basis penentuan calon terpilih dimana terdapat partai politik memperoleh terbesar atau terbanyak yang akan memperoleh kursi di dapil Provinsi, maka sangat diuntungkan bagi daerah yang mempunyai jumlah penduduk atau pemilih yang banyak atau besar. Sebab disuatu kabupaten/kota atau datu II dalam satu Provinsi, sangat beragam jumlah penduduknya atau pemilihnya.³³

Lain halnya YB. Wiyanjono (FPDI) menyampaikan pendapat yang sama dengan sebelumnya bahwa selain ABRI, DPP partai masing-masing mengajukan daftar calon untuk Pusat (DPR) di wilayah pemilihan datu I.³⁴ Namun mengenai hak dipilih dalam proses tata cara pemungutan suara, FPDI mengusulkan dua alternatif yaitu; a) ditusuk tanda gambar daftar terpisah tetapi tetap berdasarkan

³² *Op.cit.*, 3 Des hlm.70-71

³³ *Op.cit.*, hlm. 72

³⁴ *Op.cit.*, hlm. 74

distrik calonnya. b) menyatu dalam kartu suara berupa nama dan foto kemudian itu yang ditusuk.³⁵

Pendapat lain disampaikan Sutjipto, DS (F-ABRI), yang cenderung menghendaki penggunaan sistem proporsional dengan alasan terdapat Tap MPR yang memberi mandat melaksanakan pemilu secara serentak diseluruh Indonesia. Selain itu F-ABRI menekankan modifikasi sistem pemilu proporsional yang daerah pemilihannya daerah tingkat II. Pertimbangan memilih dati II karena sesuai dengan semangat otonomi daerah.³⁶ Lebih lanjut Sutjipto menyampaikan bahwa dalam mengusulkan daftar calon menjadi kewenangan pengurus parpol tingkat II, sementara pengurus pusat tinggal mengesahkan daftar calon tersebut.³⁷

Pendapat-pendapat tersebut diatas mendapat respon positif atau apresiasi dari Pemerintah yang diwakili Dirjend PUOD Ryaas yang menilai sudah saatnya meninggalkan pondasi sistem lama, dimana FPDI melihat distrik dari segi calon yang kelihatan langsung dan FKP dan FABRI mendekati distrik dari segi kewilayahan.³⁸ Kemudian pendekatan pemberian kursi kepada kabupaten tidak pada pendekatan jumlah penduduk, tetapi satu kabupaten minimal satu kursi. Oleh sebab itu, apakah ini proporsional plus atau distrik proporsional yang penting tidak hanya mewakili jumlah penduduk, tetapi juga merupakan refresentasi wilayah Indonesia yang demikian luas.³⁹

Waluyo (FKP), alasan mengapa FKP mendorong dati II sebagai daerah pemilihan karena bermaksud mendekatkan derajat keterwakilan calon dengan

³⁵ *Opcit.*, hlm. 77

³⁶ *Opcit.*, hlm. 78

³⁷ *Opcit.*, hlm. 78

³⁸ *Opcit.*, hlm. 78-79

³⁹ *Opcit.*, hlm. 80

masyarakat di tingkat II. Kemudian mengapa proporsional agar tidak ada sisa suara yang terbuang, sehingga ditarik keatas (nasional) sekaligus untuk menghilangkan stambus accord. Kemudian dalam pemberian suara tidak mencoblos gambar orang, melainkan mencoblos gambar OPP (tanda gambar).⁴⁰

Hadi Sutrisno (FABRI), memperjelas sikap ABRI bahwa sistem pemilu yang digunakan adalah proporsional yang dimodifikasi, sehingga daerah pemilihannya adalah daerah tingkat II untuk DPR, DPRD I dan DPRD II. Selain itu calon yang diusulkan oleh partai politik tidak harus berdasarkan domisili kabupaten setempat, tetapi yang penting dikenal;⁴¹

Robbani Thoha, dengan lantang menyatakan bahwa pemilu yang akan datang bukan sekedar memberikan legitimasi, melainkan lebih dari itu yang diharapkan, ia mampu menyerap aspirasi seluruh rakyat. Untuk itu bentuk sistem pemilihan umumnya adalah proporsional, sebab itulah jiwanya.⁴² Selain itu problem penempatan daerah pemilihan pada Dati II yang mengadopsi sistem distrik, mengakibatkan banyak suara yang terbuang. Seorang calon yang menang hanya 20% dapat terpilih, lalu 80% bagaimana? Inilah yang ditanyakan oleh Robbani Thoha, sehingga ia mengusulkan agar tetap saja menggunakan proporsional.

Dari uraian tersebut diatas terdapat beberapa hal yang menjadi pertanyaan mengapa Golkar sangat menginginkan pola distrik atau titik berat daerah pemilihan adalah daerah tingkat II? Menurut **Refly Harun**, Golkar lebih memilih sistem

⁴⁰ *Opcit.*, hlm. 89-90

⁴¹ *Opcit.*, hlm. 91

⁴² *Opcit.*, hlm. 96

Distrik pada pemilu 1999, karena Golkar memiliki kader-kader terbaik.⁴³ Pilihan sistem Distrik oleh Golkar tidak lain sebagai cara untuk menyelamatkan Golkar diparlemen karena saat itu Golkar dihabisi. Dengan sistem Distrik Golkar memiliki kader-kader terbaik dan masih memiliki nilai jual. Pilihan sistem distrik tentu akan menguntungkan partai-partai besar, sehingga saat itu banyak desakan dari partai-partai kecil atau baru untuk tetap mengadopsi sistem proporsional tertutup.

Selain itu penulis juga mengindikasikan masih kuatnya jaringan ABRI, Birokrasi dan Golkar (ABG) dalam pembahasan RUU diatas. Hal tersebut bisa terlihat bagaimana Golkar memainkan perannya dengan menyetujui atau minimal sama pola distrik yang diusulkan Pemerintah. Tapi karena kuatnya dorongan untuk tetap menggunakan sistem proporsional dengan berbagai macam alasan antara lain karena waktu, sosialisasi sistem pemilu, legitimasi dan lain sebagainya, sehingga tawaran F-ABRI adalah untuk mengkombinasikan antara proporsional dengan distrik. Modifikasi sistem tersebut ditangkap langsung oleh Golkar dengan menawarkan dua model pencalonan khususnya mengenai penentuan calon terpilih yaitu anggota DPR yang terpilih berasal dari dati II, kemudian apabila terdapat sisa suara, secara proporsional sisa tersebut tidak boleh terbuang, sehingga ditarik keatas atau ke tingkat nasional. Tawaran ini, disambut Pemerintah dengan memodifikasi sisa suara habis terbagi terhadap sisa kursi di tingkat I. Sementara penentuan calon terpilih terhadap sisa kursi yang belum terbagi tersebut menjadi

⁴³Refly Harun, pada wawancara pada tanggal 16 Februari 2012 di hotel Millenium Jakarta. Lihat juga pendapat Wiyanjono, mungkin FKP kelebihanannya menantang kepada kita untuk mempersempit daerah pemilihan, karena FKP masih cukup yakin mempunyai orang yang masih bisa diandalkan dimasing-masing wilayah.

otoritas DPP Partai Politik. Sehingga lahirlah Pasal 68 ayat (3) dan Pasal 69 Undang-undang Nomor 3 tahun 1999.

Dengan demikian terdapat dua pola penentuan calon terpilih yang berepengaruh terhadap hak dipilih kandidat, yaitu keterpilihannya karena partai politik ditingkat II mampu mencapai atau melebihi kuota atau angka pembagi⁴⁴ dan keterpilihannya karena sisa suara dan sisa kursi yang belum terbagi menjadi otoritas penentuan calon terpilihnya oleh DPP Partai Politik. Oleh sebab itu, daerah tingkat II atau Kabupaten/Kota yang memiliki jumlah penduduk atau pemilih terbesar/banyak akan semakin diuntungkan dari pada daerah tingkat II yang jumlah penduduknya atau pemilihnya sedikit/kurang. ***Semakin besar jumlah penduduk atau pemilih suatu Kabupaten/Kota, semakin besar terbukanya ruang hak dipilih bagi kandidat. Sebaliknya, semakin sedikit jumlah penduduk atau pemilih suatu Kabupaten/Kota, semakin kecil peluang hak dipilih bagi kandidat.***

Meski dalam tingkat keterpilihan hak dipilih relatif jauh, ini konsekuensi logis dari pilihan sistem proporsional. Sebab menurut teori sistem pemilu, sistem pemilu proporsional penguatannya itu adalah partai politik. Sedangkan distrik penguatannya adalah calon. Jadi tidak ada yang dilanggar dari sisi teori, termasuk didalamnya teori demokrasi dan negara hukum serta teori hak-hak politik lainnya.

⁴⁴ Maksudnya adalah suara sah yang masing-masing partai politik dapatkan ditarik ke tingkat Provinsi lalu dibagi dengan jatah kursi yang didapatkan Provinsi tersebut dalam pencalonan anggota DPR RI. Hasil pembagiannya itulah yang disebut kuota. Inilah yang dipakai untuk membagi habis kursi yang diperebutkan buat partai politik daerah pemilihannya yaitu Dati I atau Provinsi. Jadi berbeda penentuan kursi dengan penentuan calon terpilih. Penentuan kursi semua dilakukan ditingkat provinsi, sementara penentuan calon ada dua macam, yaitu bagi partai yang mampu mencapai atau melebihi kuota, penentuan calonnya berdasarkan pasal 68 ayat (3), sementara yang tidak mencapai kuota dianggap sebagai sisa suara, penentuan calon terpilihnya adalah DPP Partai Politik.

Memang hak politik itu melekat secara individu termasuk hak memilih dan dipilih, tetapi setiap orang juga memiliki hak untuk bersyariat atau berkumpul. Termasuk didalam berpartai politik. Itulah dasar teorinya. Sementara partai politik merupakan salah satu pilar dari demokrasi. Negara tanpa partai politik sama halnya negara tanpa demokrasi.

2. Hubungan antara Wakil Rakyat dan yang Diwakili

Sekedar mereview sedikit bahwa perubahan usul sistem pemilu tersebut dipegaruhi oleh pendapat-pendapat yang bermaksud mengembalikan ke sistem proporsional. Namun untuk menghargai beberapa usulan-usulan dilakukanlah modifikasi sistem pemilu. Seperti yang telah disampaikan sebelumnya usul **Sutjipto DS (F-ABRI)**, bermaksud memodifikasi sistem proporsional. Demikian halnya **Amir Liven Sirait (FKP)**, menyampaikan bahwa sistem yang tepat adalah sistem proporsional dengan pendekatan distrik dengan menempatkan Dati II sebagai basis daerah pemilihan, bukan Provinsi. Selain itu, **Waluyo (FKP)**, pencantuman gambar orang (foto) hanya dalam daftar calon, bukan surat suara. Sehingga pemilih hanya memilih lambang partai politik saja, bukan calon.⁴⁵ **Hadi Sutrisno (F-ABRI)**, sistem pemilu yang dipakai adalah sistem Proporsional yang dimodifikasi. Bahkan **Robbani Thoha** yang mengkritisi sistem distrik dan menyerukan untuk kembali ke Proporsional.

Pilihan terhadap sistem pemilu proporsional berimplikasi pada pencoretan draft usulan pemerintah yang semula menyarankan bentuk kampanye dilaksanakan oleh calon bersangkutan berubah menjadi dilaksanakan oleh Partai

⁴⁵Argumentasi ini menandakan bahwa sudah mengarah pada sistem proporsional tertutup. Lihat *Op.cit.*, hlm. 90

Politik.⁴⁶ Sedangkan waktu dimulainya kampanye setelah diumumkannya daftar calon.

Robbani Thoha, draft pemerintah dalam pelaksanaan kampanye benar-benar mengadopsi sistem distrik, sebab yang berperan dalam kampanye adalah para calon-calon.⁴⁷ Sehingga menyangkut sumbangan dana kampanye semestinya tidak dimasukkan kedalam perorangan melainkan dimasukkan dan dikelola oleh partai. Ini konsekuensi logis dari sistem proporsional.⁴⁸

Keinginan untuk tidak melakukan cara mencoblos tampak dari usulan F-PDI yang menghendaki agar menggunakan sistem menandai dengan menggunakan alat tulis. Hal demikian juga disetujui oleh FPP. Melalui Robbany Thoha, sistem mencoblos kelihatannya hanya dipakai oleh negara-negara primitif, oleh sebab itu kalimat mencoblos sebaiknya diganti menjadi “menandai”.⁴⁹ Namun justru pemerintah melalui Ryas Rasyid menghendaki agar tetap mencoblos saja dengan maksud bahwa butuh waktu lagi mengajari masyarakat untuk menggunakan cara yang baru lagi, sehingga cukup tetap menggunakan metode yang sama sebelumnya yaitu mencoblos.⁵⁰

F-ABRI menyampaikan bahwa pola pemilu 1971 cukup akomodatif terhadap tuntutan reformasi, jika dilaksanakan secara jujur dan adil. Hal yang paling menonjol pada 1971 adalah: a) daftar calon anggota DPR dan DPRD disusun sampai dan dilakukan oleh OPP pada setiap daerah tingkat II; b) setiap

⁴⁶Lihat komentar dalam Risalah Sidang oleh YB. Wiyanjono di FPDI, *Op.cit.*, hlm. 102

⁴⁷*Op.cit.*, hlm. 104

⁴⁸*Op.cit.*, hlm. 108-109

⁴⁹*Op.cit.*, hlm. 126.

⁵⁰*Op.cit.*, hlm. 129

daerah tingkat II sedikitnya mempunyai 1 (satu) orang wakil berdasarkan imbangan jumlah penduduk.⁵¹

Dengan mengikuti pola pemilu 1971, sedikitnya 5 (lima) keuntungan yang dapat diperoleh, yaitu: 1) pengurus partai pada tingkat II akan proaktif berkomunikasi dengan tokoh-tokoh masyarakat pendukungnya, yang berarti penyelenggaraan pemilu sebagai sarana pendidikan politik dapat ikut memperdayakan peran dan fungsi partai; 2) sejak awal pencalonan rakyat di daerah tingkat II sudah ikut berpartisipasi secara aktif untuk mengenali dan menilai calon-calon yang akan mewakili daerahnya, baik DPR, DPRD I, maupun DPRD II, walaupun sang calon tidak harus berdomisili di daerah tingkat II yang bersangkutan; 3) para calon akan berupaya optimal mengenal dan dikenal oleh rakyat di daerah pencalonannya, sehingga akan selalu berkomunikasi dan memelihara kedekatannya terhadap rakyat di daerah yang diwakili; 4) kampanye pemilu dapat dilokalisir dalam wilayah Dati II yang bersangkutan; dan 5) bila terjadi pergantian antar waktu pemilu tidak perlu diulang, karena selain biaya yang tidak kecil sudah ada daftar calon tetap pada setiap Dati II.⁵²

Sedangkan Agun Gunanjar dari FKP menyatakan dalam pembahasan sistem pemilu terdapat tiga prinsip dasar yang perlu diperhatikan yaitu prinsip keterwakilan, prinsip pertanggungjawaban, dan prinsip kedekatan rakyat dalam pengambilan keputusan masalah-masalah politik. Oleh sebab itu kedekatan daerah pemilihan dikedepankan, yaitu untuk anggota DPR dan DPRD tingkat II daerah

⁵¹Hadi Sutrisno, Lihat *Risalah, Rapat Kerja Pansus ke-1*, tanggal 26 November 1998 hlm. 5

⁵²*Ibid.*, hlm. 5-6

pemilihannya adalah Dati II, sedangkan untuk DPRD II daerah pemilihannya adalah Kecamatan. Pertimbangannya, sama pemikiran dengan pemerintah pada pendekatan distriknya atau sistem distriknya. Inilah yang diajukan dengan sistem proporsional dengan pendekatan distrik.⁵³

Ryaas Rasyid, sejak reformasi diluncurkan pemerintah telah berfikir bagaimana mendekati aspirasi rakyat dengan pengambilan keputusan. Jadi tidak ada *gap* antara aspirasi yang berkembang diluar dengan keputusan yang diambil di DPR maupun di Eksekutif. Kemudian yang kedua, bagaimana pemain politik itu *accountable* terhadap konstituen. Jelas kepada siapa ia bertanggungjawab, jelas siapa yang menilai tingkah laku dan prestasinya dalam memainkan perannya sebagai wakil partai atau wakil rakyat. Jadi dua hal ini saja membuktikan keseriusan pemerintah ingin membuat pemberdayaan terhadap pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁵⁴

Amir Liven Sirait dari FKP, sistem yang ditawarkan FKP adalah: 1) tidak lain untuk mengoptimalkan kehidupan berdemokrasi; 2) memaksimalkan kedaulatan rakyat; 3) makin tunduk kepada hukum. Tuntutan yang berkembang di masyarakat adalah rakyat ingin mengetahui persis calonnya, rakyat tidak ingin membeli kucing dalam karung. Oleh sebab itu tawaran FKP adalah hampir mirip dengan pemerintah yaitu proporsional dengan pendekatan distrik dengan menempatkan Dati II sebagai daerah pemilihan.⁵⁵ Setiap daerah pemilihan

⁵³ *Ibid.*, hlm. 7-8

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 15

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 24

terdapat dua calon dari masing-masing partai, dimana pemilih akan memilih partainya dengan cara mencoblos.⁵⁶

Pertimbangan waktu yang sangat mendesak dalam menyelenggarakan pemilu, sehingga pilihannya tetap pada proporsional. Bisa saja terhambat pada aspek sosialisasi pada sistem distrik kepada masyarakat yang sebelumnya tidak terbiasa dengan menggunakan sistem distrik, sehingga pilihannya tetap memberi kemudahan kepada masyarakat.

Dengan demikian pertimbangannya tetap tidak memilih sistem distrik adalah : 1) terdapat tuntutan masyarakat dan partai-partai politik baru; 2) masukan beberapa fraksi di DPR, 3) problem waktu yang sangat mendesak, sehingga persiapan untuk menyelenggarakan pemilu sangatlah terbatas; 4) problem sosialisasi terhadap sistem baru (distrik) yang membutuhkan waktu yang tidak sedikit; 5) memberi kemudahan kepada masyarakat dalam penggunaan hak pilih.

Pada implementasinya lahirnya norma dalam Undang-undang Nomor 3 tahun 1999 yaitu Pasal 1 ayat (7) "*pemilihan umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem **proporsional berdasarkan stelsel daftar***". Kemudian Pasal 3 ayat (2) huruf a berbunyi "*Untuk pemilihan anggota DPR, **Daerah Pemilihannya adalah Daerah Tingkat I***" dan dilanjutkan dengan pengaturan pada Pasal 4 ayat (1) berbunyi "*Jumlah kursi Anggota DPR untuk setiap Daerah Pemilihan ditetapkan berdasarkan pada jumlah penduduk di daerah Tingkat I, dengan ketentuan **setiap Daerah Tingkat II mendapat sekurang-kurangnya 1***

⁵⁶*Ibid.*, hlm. 23-25

(satu) kursi.”Selain itu Pasal 68 ayat (3) “*Penentuan calon terpilih Anggota DPR dari masing-masing Partai Politik Peserta Pemilihan Umum oleh PPI berdasarkan pengajuan Pimpinan Partai Politik Tingkat Pusat tersebut di Daerah Tingkat II.*”

Berdasarkan muatan norma tersebut diatas jelas bahwa anggota DPR yang duduk di senayan adalah wakil dari datu II atau Kabupaten/Kota dalam satu propinsi yang ada di Indonesia, namun yang memilih mereka pada saat Pemilu adalah rakyat dalam satu propinsi di mana dia dicalonkan.⁵⁷ Karena nama dan foto calon tidak berada dalam surat suara dan pemilih tidak mencoblosnya (pemilih hanya mencoblos lambang partai) atau nama dan foto calon hanya terdaftar dalam daftar calon tetap (DCT) saja, maka pemilih yang berada di datu II atau Kabupaten/Kota diluar dari datu II atau Kabupaten/Kota si calon diusulkan, juga dapat memilih sepanjang masih dalam satu Provinsi. Dalam prakteknya pemilih hanya mengetahui calon diusulkan di datu II sebagai wakil dari Provinsi, sementara pemilih disuguhkan lembaran surat suara untuk mencoblos lambang partai politik, bukan calon.

Apabila dilihat dari prinsip keterwakilannya, calon merupakan wakil dari daerah tingkat II, tetapi ia merupakan refresentasi wilayah dan yang diwakilinya dalam satu Provinsi. Namun apabila dilihat dari metode penggunaan hak pilih masyarakat, calon merupakan wakil dari partai politik. Dengan demikian konsekuensi logis dari penerapan sistem proporsional berbau distrik ini adalah

⁵⁷ Maksudnya, benar bahwa yang akan duduk diparlemen adalah wakil rakyat yang berasal dari datu II atau kabupaten/kota tersebut, namun karena daerah pemilihannya adalah dalam satu Provinsi. Jadi, calon dapat dipilih diluar dari datu II dimana calon diusulkan sepanjang dalam satu provinsi.

ketidakjelasan apakah anggota parlemen terpilih mewakili dati II atau mewakili provinsi. Jika melihat dari aspek pemilih yang berada di luar dati II yang juga menggunakan hak pilihnya dan memilih partai politik yang terdapat calon yang dikehendaknya, maka calon anggota parlemen tersebut mewakili satu provinsi. Namun kedudukan mewakilinya hanyalah sebatas didaftar list, sebagaimana maksud stelsel daftar tersebut. Selain itu, peran parpol juga sangat kuat dalam sistem ini. Sehingga wajar apabila, jarak antara wakil rakyat dengan yang diwakilinya pada praktek penyelenggaraan pemilunya dinilai jauh.

Sistem proporsional merupakan sistem perwakilan berimbang, di mana dalam sistem ini kursi yang ada di parlemen diperebutkan dalam pemilihan umum sesuai dengan perimbangan suara yang diperoleh oleh partai/organisasi peserta Pemilu tersebut.⁵⁸

Hal tersebut di atas berimplikasi pada bentuk keterwakilan itu sendiri, dengan metode penentuan semacam ini si wakil hanyalah sebagai **Wakil dengan Mandat Refresentatif**, karena si wakil tersebut tidak bertanggung jawab langsung kepada konstituennya, tetapi DPR sebagai lembaga perwakilanlah yang bertanggungjawab kepada seluruh rakyat. Di sini hubungannya sangat lemah, karena pada Pemilu selanjutnya konstituen tidak bisa mengevaluasi anggota-anggota legislatif yang mewakili daerah pemilihannya. Si wakil hanya bertanggung jawab kepada partainya, karena partainya lah yang menentukan.

⁵⁸ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta : Gaya Media Pratama, cet. IV, 2000, hlm. 269

3. Partisipasi Masyarakat.

Pembahasan mengenai partisipasi masyarakat tidak lepas dari hukum itu sendiri, bahwa hukum lahir dari masyarakat. Oleh sebab itu pembahasan mengenai partisipasi masyarakat dalam rancangan Undang-undang Pemilu 1999 dapat ditemukan dalam pembahasan panitia pengawas pemilu dan kepemantauan. Selain itu pelibatan masyarakat dalam proses pemungutan suara.

Namun dalam pembahasan rancangan Undang-undang ini tidak terlampaui banyak materinya, karena nampaknya kalah dari isu khususnya sistem pemilu, elektoral threshold dan parlementery threshold sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Pada pembahasan sebelumnya kedudukan pengawas pemilu hanya terdiri dari Mahkamah Agung (MA), Hakim Agung, Pengadilan Tinggi, dan Pengadilan Negeri, sebagaimana disampaikan Bambang Mintoko (PDIP).⁵⁹ Akan tetapi karena terdapat usulan untuk melibatkan unsur partai politik didalamnya, maka ini juga menjadi perhatian.⁶⁰

Pelibatan masyarakat mulai terbaca ketika usulan disampaikan Robbani Thoha (FPP) yang meralat pendapat Bambang Mintoko (FPDI), bahwa belum dirumuskan sampai detail mengenai pengawas itu terdiri dari apa saja, melainkan pengawas dibentuk oleh lembaga-lembaga yang disebutkan Bambang Mintoko. Tetapi pengawas terdiri dari unsur partai politik, wakil masyarakat, dan juga Lembaga Swadaya Masyarakat.⁶¹

⁵⁹ *Op.cit.* 3 Des, hlm. 16

⁶⁰ *Op.cit.*, hlm. 17

⁶¹ *Op.cit.*

Sedangkan Agun Gunanjar (FKP), mengungkapkan bahwa dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan yang mandiri, mengusulkan agar unsur partai politik dan Pemerintah terlibat sebagai lembaga pengawas. Sementara keterlibatan masyarakat bisa secara langsung di lembaga-lembaga pemantauan. Apabila lembaga pemantau menemukan hal-hal yang sifatnya pelanggaran administratif baik secara teknis penghitungan suara, mekanisme penyelenggaraan, bisa langsung menyampaikan kepada lembaga pengawas. Tetapi apabila lembaga pemantau menemukan pelanggaran tindak pidana, dapat ditunjukkan langsung kepada aparat penegak hukum setempat. Proses yudisial merupakan sarana terakhir dalam menyelesaikan persoalan hukum dalam pelanggaran tindak pidana. Oleh sebab itu, lembaga pengawasan terdiri dari unsur partai politik dan Pemerintah. Masyarakat dipersilahkan membentuk lembaga kepemantauan untuk memantau penyelenggaraan pemilu, dan dibebaskan baik dari dalam maupun luar negeri.⁶²

Harminto Agustono (FPP), juga mengusulkan agar perlunya pelibatan masyarakat dalam lembaga pengawasan.⁶³ Sikap tegas diperlihatkan Ketua Rapat Abu Hasan Zazili Marjani yang mengingatkan tentang isi Tap MPR yaitu pengawas itu adalah lembaga independen yang terdiri dari unsur-unsur masyarakat. Dan ketuan rapat mengarahkan sudah disetujui tentang pembentuk lembaga pengawas yakni untuk tingkat nasional adalah Mahkamah Agung, tingkat I adalah Pengadilan Tinggi sementara untuk tingkat II adalah Pengadilan Negeri. Yang masih menjadi perdebatan apakah memasukkan partai politik atau

⁶² *Opcit.*, hlm. 18-19

⁶³ *Opcit.*, hlm. 20

masyarakat dalam pengawasan? Sebab inilah yang menguat dalam pembahasan lembaga pengawasan.

Bambang Mintoko (FPDI) mengingatkan tentang Tap MPR penyelenggara pemilu yaitu pemilihan umum diselenggarakan oleh badan yang bebas dan mandiri yang terdiri dari unsur partai-partai politik peserta pemilihan umum dan Pemerintah. Sehingga unsur masyarakat tidak dilibatkan sebab akan mengalami kesulitan.⁶⁴ Penyampaian ini langsung mendapat tanggapan dari Pemerintah yang mengingatkan bahwa justru FPDI yang paling terbuka menganjurkan kalau tidak ada manfaatnya kenapa tidak dipertimbangkan, sehingga FPDI yang lebih cenderung mempertimbangkan usul Pemerintah sebagai suatu yang positif.⁶⁵

Kuatnya pemerintah, FPP dan ketua rapat dalam mempertahankan keterlibatan masyarakat dalam lembaga pengawasan menjadikan rumusan tersebut dapat diterima. Sehingga norma yang termuat dalam Undang-undang Nomor 3 tahun 1999 adalah Pasal 24 (1) *Dalam rangka mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Umum dibentuk Panitia Pengawas.: 2) Panitia pengawas sebagaimana dimaksud ayat (1) dibentuk di Tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kotamadya, dan tingkat Kecamatan. (3) Keanggotaan Panitia Pengawas Tingkat Pusat, Tingkat I, dan Tingkat II, terdiri dari Hakim, **Unsur Perguruan Tinggi, dan Unsur Masyarakat.** (4) Keanggotaan Panitia Pengawas Tingkat Kecamatan terdiri dari unsur Perguruan Tinggi dan unsur masyarakat. (5) Susunan Panitia Pengawas sebagaimana dimaksud ayat (3) dan ayat (4) ditetapkan oleh Ketua*

⁶⁴ *Opcit.*, hlm. 21

⁶⁵ *Opcit.*, hlm. 22

Mahkamah Agung untuk Tingkat Pusat, Ketua Pengadilan Tinggi untuk Tingkat I, Ketua Pengadilan Negeri untuk Tingkat II dan Tingkat Kecamatan.

Sementara usulan FKP untuk melibatkan masyarakat dalam lembaga kepemantauan yang sebas-bebasnya baik lembaga pemantau dari luar maupun dalam negeri, diakomodir dalam pembahasan tersebut, sehingga norma yang termuat dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 diatur dalam Pasal 27 ayat (1) lembaga-lembaga pemantau pemilihan umum baik dari dalam maupun luar negeri dapat melakukan pemantauan terhadap penyelenggaraan pemilihan umum dengan mendaftarkan diri pada KPU; ayat (2) tata cara pemantauan pemilihan umum oleh lembaga-lembaga sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan oleh KPU.

Pada prakteknya lembaga-lembaga pemantau yang terlibat adalah KIPP dan LP3ES dan dibantu dari NDI untuk mengadakan konferensi nasional mengenai pemantauan pemilu di Indonesia. Tujuannya adalah untuk menyebarluaskan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam memantau pemilu dan juga sebagai bentuk dari pendidikan kepada pemilih.⁶⁶ Selain kedua lembaga tersebut juga terdapat UNFREL lembaga yang dibentuk atas inisiatif dari jaringan dosen dan mahasiswa untuk berpartisipasi dalam mengawasi pemilu. Pada saat itu terdapat seratus ribuan relawan, dan salah satu hasil pemantauan yang dilakukan UNFREL memiliki dampak yang cukup besar. Saat itu terdapat berbagai partai politik menolak mengesahkan hasil pemilu 1999, namun karena dorongan UNFREL dan

⁶⁶ Khoirunnisa Agustyati, Veri Junaidi, Ibrahim., *Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Pemantauan Pemilu 1999-2014*, kerjasama Kemitraan Partnership dan Perludem, hlm. 26-27

jaringannya akhirnya oleh Presiden BJ. Habibie menetapkan hasil pemilu 1999.⁶⁷ Selain itu masih terdapat pemantau lainnya yaitu Forum Rektor untuk Demokrasi, biasanya disebut FORUM REKTOR yang terbentuk dari jaringan Universitas. Salah satu hasil yang penting diapresiasi adalah tabulasi hasil pemilu dengan cara paralel (paralel vote tabulation (PVT)).⁶⁸

Dalam kondisi transisi demokrasi, Pemilu tahun 1999 disinyalir oleh banyak pengamat akan terjadi konflik keras akibat adanya kalangan militer yang dianggap dapat membatalkan perhelatan demokrasi terbesar tersebut. Alasan lainnya adalah adanya anggapan bahwa ada pihak-pihak yang tidak sepakat dengan reformasi 1998 sehingga berujung *deadlock* atau keterhambatan dalam pelaksanaan Pemilu tahun 1999. Namun, hal ini terbantahkan semuanya pasca tanggal 7 Juni 1999 yang secara fakta Pemilu kali ini berjalan dengan lancar tidak ada halangan berarti apapun.⁶⁹

Pemilihan Umum tanggal 7 Juni 1999, jumlah pemilih mencapai 105.846.177 orang atau 89,84 persen dari jumlah penduduk yang memiliki hak untuk memilih sebagaimana tercatat secara keseluruhan berjumlah 117.817.405 pemilih. Angka tersebut didasarkan pada jumlah hasil penghitungan suara yang sah, dimana hasil akhirnya ditandatangani oleh 17 partai dan 5 orang wakil pemerintah pada tanggal 26 Juni 1999 yang mana secara proposional jumlah tanda tangan tersebut tidak mencapai 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota KPU. Hal ini agak mengherankan dikarenakan terdapat klausul dimana suara perwakilan

⁶⁷ Hadar Gumay, dikutip , *Ibid*.

⁶⁸ *Ibid*, hlm.28

⁶⁹ Kurniawan Zein.,Et.Al., *Asesmen Partisipatif Pemilu 2014; Pilihan Model Evaluasi Pemilu di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2015., hlm 41.

pemerintah dan partai politik dalam pengambilan keputusan adalah berimbang sehingga dengan dibubuhkannya tanda tangan oleh 17 perwakilan Partai dan 5 orang perwakilan pemerintah dari 48 sudah dianggap memenuhi syarat kourum.

Pemilihan Umum Tahun 1999 menghasilkan partai politik pemenang, diantaranya adalah dari PDI-P yang meraih 35.689.073 suara atau 33.74 persen dengan perolehan 153 kursi. Golkar memperoleh 23.741.758 suara atau 22.44 persen sehingga mendapatkan 120 kursi atau kehilangan 205 kursi dibanding Pemilu 1997. PKB dengan 13.336.982 suara atau 12,61 persen, mendapatkan 51 kursi. PPP dengan 11.329.905 suara atau 10.71 persen, mendapatkan 58 kursi atau kehilangan 31 kursi disbanding Pemilu 1997. PAN meraih 7.528.956 suara atau 7,12 persen mendapatkan 34 kursi.⁷⁰

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat umumnya partai politik yang menolak hasil pemilu adalah partai politik yang tidak mendapatkan suara signifikan dalam Pemilu Tahun 1999. Secara kuantitatif jumlah suara cukup kecil, yaitu : 4.593.326 suara atau 4,34 persen dan 630.502 suara atau 0,59 persen. Adapun suara partai politik yang menerima hasil Pemilu dan menandatangani hasil Pemilihan Umum Tahun 1999 adalah berjumlah 100.689.033 suara atau 95,07 persen.

Dari uraian partisipasi masyarakat diatas, pembahasan tentang pelibatan partisipasi masyarakat dalam rancangan undang-undang, nampak tidak maksimal pembahasannya. Sehingga berimplikasi langsung dalam pengaturan normanya, tidak lampau banyak mengatur mengenai pelibatan partisipasi masyarakat. Hanya

⁷⁰ <http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2008/11/pemilu-1999>, Terakhir di akses Mei 2015.

sekitar di lembaga pengawasan, itupun terdapat pihak yang menentang dan peran aktif masyarakat dalam daftar pemilih yang menjadi perhatian. Mungkin karena faktor keterdesakan waktu; faktor pola pikir orde baru masih melekat atau mungkin faktor lainnya. Namun dalam kenyataannya, partisipasi masyarakat dalam pemantauan tumbuh dengan baik meski belum menyentuh pada aspek substantif secara maksimal berupa pendidikan pemilih (*voters education*), tetapi lembaga pemantau mampu menyentuh pada aspek prosedural. Wilayah prosedural yang mampu dicapai tersebut adalah minimal partisipasi pada saat pemungutan dan penghitungan suara.

Walaupun terdapat keterbatasan pada pengaturan norma mengenai partisipasi masyarakat, namun keterlibatan partisipasi sangat luar biasa. Mungkin karena *euphoria demokrasi* yang membuat semangat partisipasi tumbuh dengan baik. Terbukanya kran multi-partai, membuat masyarakat juga berpartisipasi untuk mendirikan partai politik dan menjadi anggota partai politik. Kran itu dibuka untuk meminimalisir parlemen jalanan. Atas dasar pelibatan secara *defacto* diatas, maka berkorelasi langsung terhadap tingginya partisipasi masyarakat pada pemilu 1999. Maka benarlah yang disampaikan Milbrath, ia berpendapat ada empat faktor pendorong partisipasi politik (1). Karena adanya perangsang, (2). Karena faktor karakteristik kepribadian seseorang, dalam hal ini partisipasi politik didorong dari dalam jiwa seseorang yang mempunyai kepedulian sosial, ekonomi, politik dan lainnya. (3). Faktor karakter sosial, seperti status sosial, ekonomi, politik serta lingkungan sekitar, dan (4). **Situasi dan kondisi lingkungan politik itu sendiri yang memungkinkan seseorang untuk terlibat dalam politik**

Jadi arah politik hukumnya pelibatan partisipasi masyarakat tidak begitu mendapat perhatian, buktinya dari sisi pengaturan norma partisipasi masyarakat sangat sedikit, padahal menurut menurut Huntington dan Nelson, partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemilu meliputi : kegiatan pemilihan mencakup suara, juga sumbangan-sumbangan untuk kampanye, bekerja dalam suatu pemilihan, mencari dukungan bagi seorang calon, atau setiap tindakan yang bertujuan memengaruhi hasil proses pemilihan. Sehingga aspek arah politik hukum pembahasan rancangan undang-undang tersebut mengarah kesana. Akan tetapi faktanya partisipasi masyarakat mampu mencapai angka 95,07%. Dari sisi teori demokrasi yang salah satu indikator pemilu yang demokratis adalah partisipasi masyarakat tercapai dengan baik.

B. Arah Politik Hukum Sistem Pemilu Menurut UU No. 12 Tahun 2003

1. Hak-hak Politik

Dasar pemikiran implementasi kedaulatan rakyat dalam penyusunan rancangan Undang-undang Pemilihan Umum Tahun 2004 adalah penegasan dari semangat dan jiwa Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, serta sejalan dengan agenda reformasi politik yang sedang berlangsung, dimana untuk melaksanakan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan rakyat dan daerah, yang harus membawakan suara hati nurani rakyat, dengan keanggotaan yang dipilih dan ditentukan oleh rakyat melalui pemilihan umum yang demokratis dan transparan, serta dapat dipertanggungjawabkan secara politik dan/atau hukum. Oleh sebab itu, nilai hakiki dari kedaulatan rakyat dalam konteks pemilu, sesungguhnya "*menempatkan*

rakyat pada posisi yang lebih berdaulat”. Rakyatlah yang memiliki hak, baik hak memilih (*right to vote*) maupun hak dipilih (*right to be candidate*)

a. Hak memilih (*right to vote*)

Terdapat issue strategis yang menarik dalam pembahasan menyangkut hak memilih yang menjadi tawaran pemerintah dalam menyampaikan pengantar dihadapan Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 26 Agustus 2002, yaitu *pertama*, memberikan hak memilih kepada Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia (TNI/POLRI). Pertimbangannya meliputi: a) sebagai hak universal yang dimiliki setiap warga negara; b) hak individu sebagai penjawantahan asas umum penyelenggara pemilu; dan c) sesuai dengan prinsip kesederajatan dalam pemerintahan dalam hal ini poisisi analogi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang juga memiliki hak memilih. *Kedua*, mekanisme pendaftaran pemilih. Mekanisme pendaftaran pemilih berdasarkan usulan pemerintah: *a)* pendaftaran pemilih dilaksanakan selama 6 (enam) bulan dan selesai paling lambat 12 (dua belas bulan) sebelum hari pemungutan suara. Pendaftaran pemilih dilakukan oleh petugas pendaftar pemilih dengan mendatangi kediaman pemilih; *b)* pendaftaran pemilih yang berdomisili diluar negeri dilakukan secara aktif oleh pemilih dengan mendaftarkan diri ke Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) setempat; *c)* seorang pemilih hanya didaftar 1 (satu) kali dalam daftar pemilih; *d)* perubahan tempat tinggal yang telah terdaftar harus dilaporkan kepada PPS setempat; dan *e)* pemilih yang belum terdaftar dapat dimasukkan dalam daftar pemilih tambahan.

Khusus mengenai hak politik TNI/POLRI, menurut pendapat Perhimpunan Ilmu Administrasi Negara Indonesia (PIANI), “*secara Hukum Tata Negara TNI/POLRI memiliki hak-hak dasar sebagai warga negara. Oleh karena itu TNI/Polri dalam konteks ini mempunyai hak memilih sama dengan warga negara lain, akan tetapi tidak mempunyai hak dipilih.*”⁷¹”

Pendapat lain yang disampaikan PETISI 50, bahwa setiap warga negara yang telah berusia 18 tahun punya hak pilih yaitu hal memilih dan dipilih. Kemudian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan TNI/Polri tetap memiliki hak, yaitu hak memilih karena adalah hak individual tidak dikaitkan dengan lembaga atau institusi. Namun, PNS dan TNI/Polri tidak mempunyai hak dipilih. Hak dipilihnya akan diberikan apabila PNS dan TNI/Polri menanggalkan profesinya sebagai PNS dan TNI/Polri satu tahun sebelum mencalonkan diri. Meski yang bersangkutan tidak terpilih tidak dibolehkan untuk kembali ke institusinya atau profesinya.⁷²

Menurut Hermawan Sulistiyono⁷³, “kalau Polri itu institusi sipil, sehingga harus memilih, sehingga tidak ada lagi perdebatan mengenai itu. Sedangkan TNI juga harus diberi hak memilih. Hak memilih itu hak universal tidak boleh dicabut dengan alasan apapun, sehingga orang mempunyai hak okupasi, profesi tentara pun tidak boleh dicabut.”

Pendapat F- Reformasi yang diwakili Samuel Koto “fraksi reformasi dapat memahami anggota TNI/POLRI mempunyai hak yang sama equal service

⁷¹ Lihat Risalah, PIANI, disampaikan dalam RDPU pada tanggal 27 Agustus 2002., hlm. 9

⁷² Lihat risalah, Audiensi Petisi 50 tanggal 29 Agustus 2002, hlm. 5

⁷³ Lihat risalah, Hermawan Sulistiyono, disampaikan pada RDPU tanggal 3 September 2002, hlm.23

dengan warga negara lain. Namun demikian banyak pihak yang berpendapat, dengan penuh kearifan hendaknya hak memilih bagi TNI/POLRI seyogyanya tidak digunakan pada pemilihan umum tahun 2004 mendatang.⁷⁴

Dalam pandangan umum fraksi, Hamdan Zoelva⁷⁵ yang mewakili Fraksi PBB menyampaikan bahwa hak memilih adalah dimiliki setiap WNI yang telah berumur 17 tahun atau sudah/pernah menikah. Termasuk bagi anggota TNI/POLRI. Walaupun demikian fraksi kami dapat memahami jika untuk pemilu tahun 2004 yang akan datang TNI/POLRI belum menggunakan hak pilihnya semata karena pertimbangan dalam keadaan masa transisi yang memerlukan pembelajaran demokrasi bagi seluruh anggota masyarakat.

Sedangkan Fraksi Reformasi lewat juru bicaranya Patrialis Akbar, agar hak memilih TNI/POLRI tidak digunakan dulu dalam pemilu 2004. Berikut petikannya “Fraksi Reformasi memahami bahwa anggota TNI/POLRI mempunyai hak yang sama dengan warga negara lainnya. Namun demikian banyak pihak yang berpendapat dengan penuh kearifan hendaknya hak memilih bagi TNI/POLRI seyogyanya tidak digunakan pada pemilihan umum tahun 2004 mendatang sampai situasi politik kita sudah memungkinkan.”⁷⁶ Lebih lanjut disampaikan “tentu kita semua tidak menginginkan adanya perpecahan dikalangan TNI/POLRI, gara-gara berbeda pendapat antara anggota-anggota TNI/POLRI dalam menentukan pilihan terhadap partai politik tertentu.”⁷⁷

⁷⁴Lihat risalah, Samuel Koto (F-Reformasi), disampaikan pada pandangan fraksi dalam rapat kerja pada tanggal 9 September 2002, hlm. 23

⁷⁵Hamdan Zoelva (F-PBB), *ibid.*, hlm. 33

⁷⁶Lihat risalah, Patrialis Akbar (F-Reformasi), disampaikan dalam pandangan Fraksi tanggal 23 September 2002, hlm. 18

⁷⁷*Ibid.*

Sedangkan pendapat Fraksi TNI/POLRI diwakili Bachrum Rasir menyampaikan bahwa masalah keikutsertaan TNI/POLRI dalam pemilu diserahkan sepenuhnya kepada rakyat dengan mempertimbangkan kondisi nyata dilapangan baik masyarakat maupun kondisi internal TNI/POLRI.⁷⁸

Dalam pandangan fraksi TNI/POLRI pada tanggal 23 September 2002, yang diwakili Arifuddin, nampak bahwa TNI/POLRI sudah melakukan kajian dan mengambil sikap untuk tidak menggunakan hak pilihnya pada pemilu 2004. Berikut penjelasan Arifuddin “dalam hal ini TNI/POLRI bekeinginan atau ada suatu keinginan untuk tidak menggunakan hak pilih pada pemilu 2004, tetapi nantinya akan pada pemilu berikutnya. Tentu hal ini dilaksanakan berdasarkan suatu kajian yang cukup mendalam yang dilakukan secara komprehensif baik secara internal TNI/POLRI maupun secara eksternal terutama yang menyangkut perkembangan situasi politik ditanah air ini, sudah barang tentu didalam masa transisi ini.”⁷⁹

Berdasarkan hal tersebut diatas, semua lembaga luar yang diundang termasuk pakar, menghendaki diberikannya hak memilih kepada TNI/POLRI, namun justru pendapat dari kalangan parlemen yang meminta agar hak memilih yang melekat secara individu tersebut tidak digunakan dulu dengan pertimbangan: a. perkembangan situasi politik masih dalam masa transisi; b. dikhawatirkan muncul konflik ditubuh internal. Artinya, TNI/POLRI sebenarnya mempunyai hak memilih, sehingga arah politik hukumnya tidak bermaksud menghalangi hak politik substantif tersebut, namun dikembalikan sepenuhnya hak itu kepada

⁷⁸ *Op.cit.*...9 September 2002, lihat risalah, hlm. 25

⁷⁹ *Op.cit.*, 23 September 2002, lihat risalah hlm. 19

anggota TNI/POLRI. Dikarenakan ini adalah hak, maka dikembalikan kepada pemilik hak, apakah akan digunakan atau tidak. Ternyata TNI/POLRI bersikap sendiri melalui Fraksi TNI/POLRI di Parlemen untuk tidak menggunakan hak memilih. Politik hukumnya terlihat jelas untuk tidak menghalangi hak politik TNI/POLRI, namun mengembalikan sepenuhnya kepada anggota dan institusi TNI/POLRI. Dari perspektif demokrasi dan negara hukum serta asas-asas penyelenggaraan pemilu, tidak ada satupun yang bertentangan dari prinsip-prinsip tersebut atau sudah sesuai dengan teori-teori tersebut. Karena hak menyatakan pendapat juga merupakan bagian dari prinsip demokrasi dan negara hukum, yang telah disampaikan oleh TNI/POLRI.

Terkait dengan prosedur pendaftaran Hermawan Sulistiyo menilai perlunya konsistensi antara syarat memilih dengan syarat menjadi pengurus parpol. Intinya, bagaimana orang yang sudah dibatasi pengetahuan politik yang tidak boleh terlibat aktif diparpol tapi dia sudah punya hak memilih.”⁸⁰ Pengaturan tentang hak memilih dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dapat ditemukan pada Pasal 1 angka 8, yakni “*pemilih adalah penduduk yang berusia sekurang-kurangnya 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin*”. Uraian ini tentu menyangkut tentang definisi pemilih, yang pada prinsipnya data pemilih berbasis pada data kependudukan. Tidak semua penduduk warga negara Indonesia memiliki hak memilih. Oleh sebab itu hanyalah mereka yang berusia 17 tahun atau

⁸⁰ Hermawan Sulisty, *op.cit....* 2002, lihat risalah hlm.23

sudah/pernah kawin memiliki hak memilih. Selain itu, meski memiliki hak memilih tapi kalau tidak terdaftar, maka juga tidak dapat menggunakan hak memilih.

Pada praktek pendataan pemilih, dimulai dengan melakukan pendataan penduduk oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dengan pola pencacahan penduduk berbasis blok sensus. Maksudnya adalah BPS membuat sistem blok dalam areal pemukiman penduduk tanpa melihat batas wilayah Rukun Tetangga (RT) atau Rukun Warga (RW) yang sudah terbiasa terbangun dilingkungan masyarakat dalam melaksanakan aktifitas pendataan penduduk. Karena sudah melakukan pendataan penduduk dalam bentuk blok sensus dan penggunaan data pemilih berdasarkan hasil kerja BPS, maka data pemilih juga tergambar dalam bentuk blok sensus atau tidak lagi dalam bentuk berbasis RT/RW. Proses pendataan banyak melibatkan mahasiswa atau kelompok masyarakat diluar dari lingkungan masyarakat setempat, sedangkan RT/RW setempat tidak dilibatkan dalam pendataan tersebut. Terdapat nilai positif dibalik ini, setidaknya mampu melahirkan data pemilih yang obyektif dan dapat dipertanggungjawabkan. Maklum, pada waktu itu penduduk bisa memiliki lebih dari satu kartu tanda penduduk (KTP) dan tidak ada jaminan RT/RW lepas dari apiliasi politik atau partisan yang dapat mempengaruhi jumlah pemilih dalam teritorinya. Namun kekurangannya adalah data pemilih terblok-blok hanya didasari garis batas denah yang telah dibuat, bukan didasari pendekatan RT/RW atau dusun. Sehingga bisa terjadi terdapat pemilih memilih diluar dari RT atau RWnya, atau bahkan terdapat dalam satu keluarga bisa berbeda lokasi tempat memilihnya dikarena batas

maksimal jumlah pemilih dalam setiap TPS⁸¹. Masyarakat belum terbiasa terblok-blok dalam pencacahan penduduk sebagai pemilih, maklum perencanaan tata ruang kota masyarakat Indonesia masih ketinggalan jauh atau tidak terancang dengan baik seperti di Negara-negara Eropa, Amerika atau Austarlia.

Dengan demikian, dalam pendataan penduduk tersebut ditemukanlah data awal yang dapat dijadikan sebagai data pemilih. Namun, tidak semua pemilih dapat menggunakan hak memilihnya. Hanya kepada mereka yang terdaftar dan harus didaftar serta pemilih yang nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya dan tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang dapat menggunakannya⁸².

Dari uraian prosedural tersebut, upaya menciptakan data pemilih yang obyektif patut diberi apresiasi, hanya saja pola pendataan yang sudah digunakan dengan cara blok-sensus, berimplikasi kepada penggunaan hak pilih dilokasi TPS. Faktor jauh, faktor kebiasaan menggunakan hak pilih di TPS seperti biasanya dalam setiap pemilu, bahkan faktor terpisah dari anggota keluarga, memberi kontribusi rendahnya partisipasi kehadiran masyarakat di TPS. Dari sisi teori kepemiluan dinilai sduah sesuai, sebab prakteknya dibeberapa negara lainnya juga dipergunakan. Hanya saja kita belum terbiasa dengan sistem pendataan tersebut, karena konsep tata ruang kota belum sehebat negara-negara luar. Sehingga salah satu penyumbang rendanya partisipasi masyarakat pada pemilu 2004, salah

⁸¹Batas pemilih per TPS 300 pemilih.

⁸²Lihat Pasal 13 dan 14 UU Nomor 12 Tahun 2003

satunya disebabkan pada mengadopsi pola blok-sensus. Semestinya pola pendataan pada pemilu 1999 dapat dipertahankan.

a. Hak Dipilih

Terhadap pembahasan mengenai hak dipilih, setidaknya daftar inventarisasi masalah yang menarik untuk dibahas adalah, *pertama*, hak dipilih melalui partai politik; *kedua*, hak dipilih melalui proses di Komisi Pemilihan Umum; *ketiga*, hak dipilih melalui penentuan calon terpilih; dan *keempat*, hak dipilih keterwakilan 30% perempuan. Serta *kelima*, hak dipilih TNI/POLRI

1. Hak dipilih melalui Partai Politik

Hal yang paling esensi dalam sistem kepartaian saat ini adalah sulitnya membedakan apakah partai politik yang terbangun dan dikelola tersebut mengadopsi instrumen kerakyatan atau instrumen politik pimpinan⁸³. Menurut Andi Mattalata⁸⁴, instrumen sistem politik yang diusulkan pemerintah dalam rancangan undang-undang pemilu hendaknya diperjelas posisinya, yaitu apakah partai politik sebagai instrumen politiknya rakyat atau instrumen politiknya pimpinan?

Tentu pertanyaan ini berkolerasi terhadap hak dipilih setiap calon, jangankan penempatan calon dalam daftar nomor urut, yang bisa saja berpengaruh pada tingkat keterpilihannya, dicantumkan saja dalam daftar calon belum tentu bisa terwujud. Oleh karena itu, instrumen politik setiap partai politik harus jelas. Namun, melihat usulan pemerintah yang bermaksud ingin membangun peta

⁸³Maksud Instrumen kerakyatan adalah mengelola partai untuk kepentingan rakyat. Sedangkan instrumen pimpinan adalah mengelola partai didasari atas kepentingan pimpinan.

⁸⁴Lihat risalah, tanggal 26 Agustus 2002. hlm. 25

kompetisi yang fair, dan calon terpilih adalah yang memperoleh suara terbanyak, maka tentu partai politik sebagai instrumen politik rakyatlah yang dimaksud⁸⁵.

Setiap calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih tentu melalui partai politik. Hal ini dikarenakan partai politik merupakan peserta pemilu⁸⁶. Tidak semua partai politik menjadi peserta pemilu. Hanya partai politik yang lolos melalui verifikasi administrasi dan faktual melalui Komisi Pemilihan Umum yang dapat menjadi peserta pemilu. Melalui Pemerintah, partai politik terlebih dahulu terdaftar, bersifat nasional dan memiliki dukungan yang kuat dari rakyat serta terorganisir dengan baik. Sehingga menurut Pemerintah keikutsertaan sebagai peserta pemilu memiliki syarat: a) memiliki pengurus lengkap di 2/3 dari jumlah Provinsi dan di 2/3 jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi yang bersangkutan; b) memiliki sekurang-kurangnya 1000 anggota pada setiap kepengurusan yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota parpol dan mempunyai kantor tetap.

Di dalam risalah persandingan DIM seluruh fraksi terhadap rancangan undang-undang pemilu 2004, khususnya syarat memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah Provinsi; hanya F-PDIP, F-TNI/POLRI, dan F-KKI yang menghendaki diubah. FPDI menghendaki agar ada penambahan pada kata terakhir tersebar di 3 (tiga) wilayah waktu Indonesia. Sementara F-TNI/POLRI menginginkan angka 2/3 diubah menjadi 50% (lima puluh persen). Sementara itu F-KKI yang menghendaki agar terjadi pengurangan dari 2/3 menjadi 1/2 dari jumlah Provinsi. Lain lagi F-PPP meminta penjelasan, namun

⁸⁵ Pemerintah, *Ibid.*, hlm. 16-17

⁸⁶Lihat Pasal 22E ayat (3) UUD 1945. Selain partai politik, calon perseorangan juga merupakan peserta pemilu, namun untuk anggota DPD.

FPG, FPKB, F.Reformasi tetap 2/3 Provinsi. Sedangkan FPBB dan FPDU tidak memberi pendapat.⁸⁷

Selain itu kritik juga disampaikan Hermawan Sulistiyo, ia menilai bahwa tidak mungkin setiap parpol dapat memperoleh 1000 jumlah anggota disetiap kepengurusan kabupaten/kota. Ia mengandaikan di kabupaten Paniai, dan Kabupaten Wamena di Provinsi Papua.⁸⁸

Perwakilan 15 Partai Politik yang diwakili **Abdi Kusuma**, menolak dan meminta dihapus pemberlakuan syarat 1000 jumlah anggota disetiap kepengurusan dengan alasan karena dukungan parpol yang signifikan melalui suara pada pemilu, bukan keanggotaan. Kemudian partai politik baru tidak akan mungkin melakukan pendaftaran anggota dalam waktu relatif singkat.⁸⁹

Mengenai syarat keanggotaan partai politik 1000 disetiap kepengurusan, hanya fraksi reformasi dan fraksi KKI yang meminta agar angka 1000 (seribu) diturunkan menjadi 100 (seratus). Sementara FPDU minta agar dihapus atau dihilangkan syarat tersebut. Sementara fraksi lain tetap menyatakan setuju, kecuali FPBB tidak memberi penjelasan.⁹⁰

Namun sesungguhnya gagasan yang relatif dapat diterima dan sudah sesuai dengan undang-undang disampaikan Ali Masykur Musa, yang memperkenalkan pilihan apakah pendekan minimal 1000 anggota dalam setiap

⁸⁷Lihat risalah persandingan DIM.

⁸⁸liberalisasi parpol dengan pembatasan 1000 untuk satu kabupaten yang punya cabang. Saya membayangkan di Kabupaten Paniai dan Kabupaten Wamena, saya disana keliling-keliling bagaimana bisa nyari 1000 orang? Disampaikan dalam RDP dengan Pakar, risalah *Op.cit* 3 September 2002, hlm. 8

⁸⁹ Abdi kusuma, disampaikan dalam RDPU dengan partai politik peserta pemilu *Op.cit.*, hlm. 6

⁹⁰ Persandingan DIM, *Op.cit.*

kepengurusan atau menggunakan “*sepermil*”.⁹¹ Lalu ide tersebut disambut oleh Pemerintah dengan memberi opsi bahwa partai politik dapat menggunakan 1000 anggota atau 1 permil.⁹²

Lain lagi yang disampaikan PETISI 50 terkait syarat partai politik khususnya pembatasan jumlah anggota. PETISI 50 memberikan masukan agar “jumlah anggota partai politik tidak boleh menjadi persyaratan interaktif bagi berdirinya partai politik. Pada prinsipnya setiap warga negara tidak terikat secara kaku pada keanggotaannya pada partai politik tertentu.”⁹³ Jadi bisa saja suatu waktu pindah ke partai lainnya, jika memang terdapat ketidaksepahaman platform awal berdirinya partai politik. Selain itu PETISI 50 menyampaikan juga agar perlunya pembentukan partai politik tingkat lokal, meski tidak harus tersebar secara nasional.⁹⁴

Pandangan bernada sinis juga disampaikan PETISI 50 meminta agar partai Golkar di diskualifikasi karena masih rezim orde baru. Bahkan para pengurus partai politik Golkar mulai dari pusat hingga daerah dilarang menjadi pengurus partai politik dalam jangka waktu lima sampai dengan sepuluh tahun”.⁹⁵

Atas dasar tersebut, penggunaan batasan syarat kepesertaan partai politik peserta pemilu, 2/3 dari jumlah Provinsi dan syarat keanggotaan 1000 pada setiap kepengurusan, mendapat jalan keluar yang dapat diterima oleh masing-masing pihak dan didefenitifkan dalam undang-undang Nomor 12 tahun 2003 syarat 1000

⁹¹ Ali Masykur Musa, dalam rapat Panja tanggal 25 November 2002, lihat risalah hlm.24

⁹² Pemerintah, *Ibid.*, hlm.24

⁹³ PETISI 50, disampaikan dalam rapat audiensi tgl 29 september 2002, lihat risalah hlm.4

⁹⁴ *Ibid.*,

⁹⁵ *Ibid.*,

atau 1/1000 dari jumlah penduduk di Kabupaten/kota. Semuanya dimaksudkan agar relatif memberi kemudahan kepada partai politik dan sebagai solusi ditengah perdebatan bahwa.

Usul Pemerintah lainnya adalah mendorong terciptanya sistem multi partai sederhana melalui seleksi yang alami, persyaratan keikutsertaan partai politik pada pemilu berikutnya adalah: a) memperoleh sekurang-kurangnya 3% dari jumlah DPR atau; b) memperoleh sekurang-kurangnya 4% dari jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ dari jumlah Provinsi seluruh Indonesia; atau c) memperoleh sekurang-kurangnya 4% dari jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ dari jumlah Kabupaten/Kota seluruh Indonesia.

Pemberian ambang batas (*electoral threshold*) terhadap partai politik sebagaimana diatas, tidak semata-mata untuk membatasi partai pada pemilu yang akan datang. Tapi lebih pada apakah partai politik itu bisa duduk diparlemen atau tidak. Jadi kalau sebuah partai politik tidak berhasil mencapai *electoral threshold*, maka dia tidak berhak duduk di parlemen, dan suaranya nanti akan diberikan kepada partai politik lain yang mencapai *electoral threshold*.⁹⁶

Penolakan terhadap *parlementary threshold* yang disampaikan Pemerintah juga datang dari perwakilan 15 Partai yang diwakili **Abdi Kusuma**, menurutnya *pertama*, pembatasan prosentase sebagai syarat untuk dat mengikuti pemilu merupakan pemaksaan pemilihan partai politik yang seyogyanya berlangsung secara alamiah. *Kedua*, dengan sistem multi partai

⁹⁶ Pusat Studi Demokrasi dan HAM, *Op.cit.*, 27 Agustus 2002, lihat risalah hlm. 5

rakyat akan diberi keleluasaan untuk menentukan pilihannya pada setiap pemilu, tidak seperti masa orde baru yang hanya menentukan tiga partai politik untuk menjadi pilihan rakyat. Sehingga partai politik peserta pemilu 1999 ditetapkan sebagai peserta pemilu 2004.⁹⁷

Pendapat Fraksi PKB yang diwakili Ali Masykur Musa “tentang partai politik mana dan jumlah berapa sebagai peserta pemilu seharusnya mempertimbangkan perpaduan antara pengembangan demokrasi dan konsolidasi politik nasional.”⁹⁸

Sedangkan Fraksi PBB melalui Hamdan Zoelva,⁹⁹ mengusulkan pembatasan electoral threshold tetap 2% (dua persen) sebagaimana mandat UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum. Terkait dengan syarat electoral threshold, F.PDIP mengusulkan agar 5% dari perolehan suara secara nasional, sementara F. Reformasi menghendaki agar 2% dari jumlah kursi. Lain lagi FPKB yang justru meminta untuk dinaikkan yang semula tawarannya hanya 3% dalam pandangan fraksi naik menjadi 4% dari jumlah kursi di DPR. FPDU minta untuk dihapus. Dalam UU akhirnya disebutkan 3% dari jumlah kursi di DPR.

Setelah dilaksanakan rapat di Panitia Kerja (Panja), FPDIP melalui **Rusman Lumbantoruan** mulai mengarahkan kesediaannya untuk menyetujui pilihan pemerintah sebesar 3% untuk DPR dan 4% untuk DPRD.¹⁰⁰ Pertimbangannya FPDIP sebenarnya adalah bukan sekedar besaran prosentase ambang batas tersebut, melainkan ada aturan yang mengatru, ada penghargaan,

⁹⁷ Abdi Kusuma, *Op.cit.*, hlm. 7

⁹⁸ Ali Masykur Musa (F-PKB), *Op.cit.*, 9 september 2002, lihat risalah hlm. 18

⁹⁹ Hamdan Zoelva, (F-PBB), *Op.cit.*, hal. 32

¹⁰⁰ Rusman Lumbantoruan, disampaikan dalam Panja, tanggal 27 November 2002, Lihat risalah, hlm. 27

ada hukuman bagi suatu partai politik supaya jangan asal mendirikan parpol, lalu meninabobokkan rakyat aspirasi rakyat.¹⁰¹

Dari uraian tersebut diatas terkait syarat kepesertaan yang begitu ketat untuk menjadi peserta pemilu, nampak bahwa niat pemerintah memberi batasan tersebut dalam kerangka penyederhanaan partai. Pada tahun 1999 jumlah partai politik peserta pemilu 48 (empat puluh delapan). Dari sisi sistem pemerintahan Presidensial yang dianut negara Indonesia, tentu sangat tidak sesuai, karena dibutuhkan perampingan jumlah partai. Berbeda jika yang dianut adalah sistem pemerintahan Parlementer yang justru membenarkan multipartai. Oleh sebab itu, segala pilihan tentu mengandung konsekuensi, namun negara harus memilih mana yang terbaik bagi masyarakat Indonesia. Sehingga selain 1000 jumlah anggota pada setiap kepengurusan terdapat pilihan lain yang dimasukkan dalam UU No. 12 Tahun 2003, yang bisa saja sebagai *win solution* yaitu 1/1000 dari jumlah penduduk di setiap kepengurusan partai politik (kabupaten/kota).

Pada prakteknya, ternyata memang tidak semua partai politik dapat dinyatakan lolos atau memenuhi syarat sebagai peserta pemilu. Rata-rata kendala yang dihadapi adalah dalam proses verifikasi baik administratif maupun faktual. Problem terberat adalah pemenuhan syarat keanggotaan, yang meskipun angkanya telah diturunkan dari 1000 menjadi 1/1000 atau mungkin menggunakan mana saja yang bisa memudahkan partai politik, sulit bagi partai politik memenuhinya. Bahkan, syarat kantor ada yang tidak bisa memenuhi. Dalam pelaksanaan verifikasi faktual terhadap keanggotaan, banyak sekali yang ditemukan dilevel

¹⁰¹*Ibid.*

masyarakat tidak mengetahui jika dirinya diklaim oleh partai politik sebagai anggota. Sehingga ketika ditanyakan keberadaannya sebagai anggota partai politik, secara spontan tidak dapat menerimanya. Oleh sebab itu sikap pragmatis partai politik yang bermaksud menjadi peserta pemilu dengan argumentasi kebebasan setiap warga negara bersyariat dan berkumpul, telah disalahgunakan dan merampas hak-hak politik masyarakat.

Dari hasil verifikasi yang dilakukan oleh KPU secara nasional hanya terdapat 24 (dua puluh empat) partai politik yang dinyatakan memenuhi syarat sebagai peserta pemilu 2004.

Setelah partai politik dinyatakan lolos sebagai peserta pemilu, partai politik baru melakukan proses seleksi ditingkat internal. Pemerintah menawarkan agar proses seleksi di internal partai politik tersebut dilakukan secara demokratis, terbuka, kompetitif dan dipilih oleh para anggota partai politik didaerah pemilihan masing-masing.¹⁰² Hasil pemilihan di tingkat internal disampaikan kepada Komisi Pemilihan Umum untuk di daftarkan sesuai dengan persyaratan yang dibutuhkan.

2. Hak dipilih melalui proses pencalonan

Hak dipilih melalu Komisi pemilihan Umum, identik dengan pemenuhan syarat sesuai dengan Undang-Undang. Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, menyebutkan calon anggota DPR, DPD dan DPRD harus memenuhi syarat: a) WNI yang berumur 21 tahun atau lebih; b) bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; c) berdomisi dalam wilayah NKRI; d) cakap berbicara, membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia; e) berpendidikan serendah-rendahnya SLTA

¹⁰²*Op.cit.*, 26 Agustus 2002, hlm. 13

atau sederajat; f) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945; g) bukan bekas anggota organisasi terlarang PKI, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI atau organisasi terlarang lainnya; h) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap; i) tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; j) sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten; dan k) terdaftar sebagai pemilih. Selain itu juga harus terdaftar sebagai anggota partai politik yang bersangkutan yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota (KTA) dan tidak boleh dicalonkan dalam satu lembaga perwakilan pada satu daerah pemilihan.

PIANI mengusulkan agar “syarat pendidikan sekurang-kurangnya Strata satu atau setara dengan itu.¹⁰³” Selain itu syarat mengenai bukan bekas anggota terlarang atau ormasnya atau bukan orang terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam G 30 S/PKI mendapat tanggapan dari Smita (Cetro) “saya melihat ini adalah satu diskriminasi yang sudah tiga puluh tahun lebih dipertahankan, dan secara sadar kita semua mengiyakan. Tidak ada larangan hambatan apapun bentuknya terhadap sekelompok masyarakat, seseorang mempunyai hak politik yang sama, hak sipil yang sama di Republik ini”¹⁰⁴. Pendapat ini menginginkan

¹⁰³ PIANI, *Op.cit.*, 27 Agustus 2002, lihat risalah hlm. 9

¹⁰⁴ Sasmita Cetro, *Op.cit.*, 29 Agustus 2002, lihat risalah hlm. 12

agar bukan orang yang terlibat langsung G 30 S/PKI atau tidak langsung, tidak diperlakukan diskriminatif dan tetap diberikan hak dipilihnya.

Hak bagi disabilitas, dalam pandangan fraksi, baru FPKB yang menyindir tentang diberi ruang kepada disabilitas baik hak memilih maupun dipilih. Menurut Ali Masykur Musa “perlu menghapus persyaratan calon cakap berbicara, membaca dan menulis serta sehat jasmani dan rohani”. Menurutnyanya “ini ada asas konstitusionalitasnya ada asas kemanusiaannya dan asas demokrasi yang setiap orang mempunyai kewenangan dan hak yang sama. Ini kenyataannya ketika ada utusan golongan kemarin ada satu komponen masyarakat yang mewakili kaum penyandang cacat, kenapa ketika dipilih langsung kok tidak diperbolehkan, ini yang kami nyatakan itu anti demokrasi dan berlawanan demokrasi.”¹⁰⁵

Lebih lanjut dikemukakan Ali Masykur Musa, setelah terjadi perubahan UUD Tahun 1945 dimana anggota MPR itu adalah DPR dan DPD yang keseluruhannya dipilih rakyat melalui pemilihan umum maka konsekuensinya seluruh warga masyarakat yang karena tidak dicabut hak pilihnya maka harus diberi peluang dan akses yang sama untuk menjadi calon dalam menggunakan hak dipilih dan memilihnya.¹⁰⁶

Terkait dengan syarat pencalonan anggota DPR diatas, dapat juga kita lihat persandingan DIM dari rancangan undang-undang yang dibuat dan disiapkan untuk dibahas, kemudian terdapat DIM dari masing-masing fraksi, lalu masing-masing fraksi memberi usulan perubahan dari rancangan yang disediakan. Berikut uraiannya: a) khusus mengenai syarat usia 21, tahun tidak ada tanggapan dari

¹⁰⁵Ali Masykur Musa, *Op.cit.*, 23 September 2002, lihat risalah hlm. 15

¹⁰⁶*Ibid.*,

fraksi, hanya saja fraksi reformasi menambahkan perlunya dibuktikan dengan fotokopi KTP. b) bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, lagi-lagi hanya fraksi reformasi yang menambahkan “kesedian membuat surat pernyataan yang diketahui oleh pimpinan partai yang bersangkutan”. c) cakap berbicara membaca dan menulis dalam bahas Indonesia, hanya fraksi reformasi yang menambahkan “kesedian membuat surat pernyataan yang diketahui oleh pimpinan partai yang bersangkutan”. d) berpendidikan serendah-randahnya SLTA atau sederajat, tanggapan pertama datangnya dari FPG khusus anggota DPR menggunakan S1, sedangkan F. TNI/POLRI syarat SLTA diganti menjadi S1 dengan maksud untuk menjamin kualitas anggota dewan. Sementara fraksi lain berpendapat tetap. e) setia kepada pancasila dan UUD tahun 1945 dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945; hanya fraksi reformasi yang menambahkan kesedian membuat surat pernyataan yang diketahui oleh pimpinan partai yang bersangkutan. *f) bukan bekas anggota organisasi terlarang PKI, termasuk organisasi massanya atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam “G30SPKI” atau organisasi terlarang lainnya; tidak ada perubahan atau semuanya fraksi berpandangan sama.* g) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; semuanya fraksi sama, kecuali fraksi reformasi lagi-lagi menambahkan kesedian membuat surat pernyataan yang diketahui oleh pimpinan partai yang bersangkutan. h) tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana yang diancamkan dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; F-PDIP berpendapat

ada persolan substansi yang berbeda dari usulannya yaitu “tidak sedang menjadi tersangka karena melakukan tindak pidana yang diancamkan dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”. Sementara fraksi reformasi tinggal menambahkan seperti biasanya kesediaan membuat surat pernyataan yang diketahui oleh pimpinan partai yang bersangkutan. i) sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh. Semua fraksi sama. Namun dalam UU terjadi perubahan sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten. j) terdaftar dalam daftar pemilih. Semua fraksi memiliki DIM yang sama serta tidak ada usulan perubahan, namun dalam undang-undang berubah menjadi terdaftar sebagai pemilih.

Berdasarkan uraian diatas, khusus mengenai hak dipilih bagi bekas anggota organisasi terlarang PKI, termasuk organisasi massanya atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam “G30SPKI” atau organisasi terlarang lainnya, masih mendapat perlakuan diskriminatif. Apabila melihat daftar DIM yang disampaikan oleh Pemerintah, tanggapan dari fraksi-fraksi, nampak semua fraksi punya pandangan yang sama dengan pemerintah. Fraksi tidak menanggapi terkait G30SPKI tersebut. Usul yang disampaikan CETRO, tidak mendapat respon dari pihak parlemen. Sehingga politik hukum terhadap terbukanya peluang dipilih bagi bekas anggota organisasi terlarang PKI, termasuk organisasi massanya atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tidak langsung dalam “G30SPKI” atau organisasi terlarang lainnya, tertutup lagi. Namun pengaturan mengenai anak turunan mereka tidak dibatasi lagi seperti pada pemilu 1999.

Meski terdapat perkembangan terhadap pengaturan norma tidak dicantumkannya lagi anak turunan G30SPKI, bukan berarti tidak terdapat pelanggaran dari prinsip-prinsip bernegara dan berdemokrasi, tetapi juga tidak sesuai dengan teori-teori demokrasi, negara hukum (*rechtsstaat*, *rule of law*, *nomokrasi* dan Negara Hukum Pancasila), dan juga teori kepemiluan yang didalamnya terdapat Asas-asas Penyelenggaraan Pemilu. Menurut *G. J. Wolhofs*, *Hak Asasi Manusia adalah sejumlah hak yang melekat dan berakar pada tabiat setiap pribadi manusia, karena kemanusiaannya itulah, hak tersebut tidak dapat dicabut oleh siapapun karena jika dicabut akan hilang kemanusiaannya*. Pemilu itu untuk rakyat, sehingga dalam pemilu rakyat harus diperlakukan secara manusiawi. Itulah nilai hakiki dalam pemilu sebagai manifestasi “mendaulatkan rakyat” kedalam prinsip kedaulatan rakyat.

Atas dasar itulah Deliar Noor dan Sri Bintang Pamungkas bersama bekas anggota PKI baik terlibat langsung maupun tidak langsung melakukan *judicial review* terhadap Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 ke Mahkamah Konstitusi. Dan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor: 011-017/PUU-I/2003 menyatakan mengabulkan sebagian permohonan pemohon. Dalam pertimbangannya Hakim Mahkamah menilai bahwa dalam upaya rekonsiliasi nasional yang telah menjadi tekad bersama bangsa Indonesia menuju masa depan yang lebih demokratis dan berkeadilan, sehingga dipandang tidak relevan lagi. Selain itu merupakan pengingkaran terhadap hak asasi warga negara atau diskriminasi atas dasar keyakinan politik, sehingga bertentangan dengan Pasal 27, Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Pertimbangan lainnya bahwa terkait dengan Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang pembubaran partai komunis tidak berkaitan dengan pencabutan dan pembatasan hak pilih baik aktif maupun pasif warga negara, termasuk bekas anggota Partai Komunis Indonesia. Bahwa suatu tanggungjawab pidana hanya dapat dimintakan pertanggungjawabannya kepada pelaku (*dader*) atau yang turut serta (*mededader*) atau yang membantu (*medeplichtige*), maka adalah suatu tindakan yang bertentangan dengan hukum, rasa keadilan kepastian hukum, serta prinsip-prinsip negara hukum apabila tanggungjawab tersebut dibebankan kepada seseorang yang tidak terlibat langsung.¹⁰⁷

Bukan berarti bahwa tidak terjadi perbedaan pendapat atas sikap menerima judicial review tersebut, hakim Konstitusi H. Ahmad Roestandi, SH melakukan *dissenting opinion* menurutnya (i) terkesan terjadi pelanggaran hak konstitusional terhadap Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28 D ayat (1) dan ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2); (ii) dalam membaca dan mencari makna Pasal-pasal UUD hendaknya tidak parsial, melainkan secara sistematis dengan pasal-pasal lainnya yaitu menghubungkan Pasal 22E ayat (6), Pasal 28 ayat (1) dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Selain itu ia menilai makna Pasal 22E ayat (6) ketentuan lebih lanjut tentang pemilu diatur dengan undang-undang, adalah mandat yang diberikan kepada pembuat undang-undang. Sehingga Pasal 60 huruf g tersebut adalah *kondite politik*, sementara Pasal 145 adalah status pemilih. Kemudian menurutnya lebih lanjut adalah pembatasan hak memiliki alas konstitusional Pasal 28 J ayat (2) UUD 1945, maka demi pertimbangan keamanan

¹⁰⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 011-017/PUU-I/2003, hlm. 35-37

dan ketertiban umum hak tersebut perlu dibatasi. Ahmad Roestandi membandingkannya dengan Jerman dimasa Nazi yang dibatasi ruangnya untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu (misalnya jabatan menteri).¹⁰⁸

Dengan demikian konstruksi berpikir Ahmad Roestandi meletakkan dasar bahwa Konstitusi mengakui pembatasan terhadap hak-hak, dan parlemen yang dipilih oleh rakyat memiliki kewenangan atributif untuk membuat undang-undang dan mengaturnya. Inilah dasar konstitusinya yang tidak boleh dipisahkan dengan dasar hukum dalam pasal-pasal lainnya dalam UUD 1945. Jadi tidak parsial mengartikannya tetapi terintegrasi satu pasal dengan pasal lainnya. Karena kewenangan atributif yang dimilikinya dan membuat pembatasan hak, itulah kondite politiknya. Toh komparasi Jerman dengan NAZIsme dulu juga pernah dibatasi. Sehingga tidak terjadi pelanggaran HAM dan ia menolak permohonan pemohon *dissenting opinion*.

Berdasarkan hal tersebut diatas arah politik hukum hak konstitusional bagi bekas anggota G 30 SPKI baik terlibat langsung maupun tidak langsung termasuk anak dan turunannya melalui Mahkamah nampak tidak mudah sebab juga terdapat adu pendapat melalui pendapat-pendapat hukum para hakim konstitusi. Dengan demikian pencantuman norma dalam Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dibatalkan sehingga membuka ruang bagi bekas anggota G 30 SPKI baik terlibat langsung maupun tidak langsung termasuk anak dan turunannya dapat berpartisipasi dalam proses pencalonan dalam penyelenggaraan pemilu 2004.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 39-40

3. Hak dipilih melalui penetapan calon terpilih

Hak dipilih sangat berkorelasi langsung dengan penetapan calon terpilih. Pemerintah mengusulkan agar: *kesatu*, penentuan perolehan jumlah kursi bagi anggota DPR dari setiap parpol didasarkan atas seluruh hasil penghitungan suara sah yang diperoleh pada suatu daerah pemilihan; *kedua*, dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh parpol peserta pemilu disuatu daerah pemilihan, ditetapkan bilangan pembagi pemilih (BPP) dengan cara membagi jumlah seluruh suara sah parpol peserta pemilu dengan jumlah kursi anggota DPR; *ketiga*, setelah ditetapkan angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), ditetapkan jumlah kursi partai politik peserta pemilu di suatu daerah pemilihan; *keempat*, dalam pembagian jumlah kursi untuk menetapkan calon terpilih anggota DPR partai politik peserta pemilu tidak dibenarkan melakukan perjanjian penggabungan sisa suara (stambus accord); dan *kelima*, penetapan calon terpilih didasarkan pada perolehan wakil/kursi partai politik peserta pemilu disuatu daerah pemilihan, dengan ketentuan bahwa nama calon terpilih adalah nama calon yang memperoleh jumlah suara terbanyak berdasarkan peringkat sejumlah wakil yang peroleh partai politik sebagai peserta pemilu.

Dari risalah persandingan DIM yang diperoleh penulis, tampak bahwa hampir seluruh fraksi di DPR menyetujui atau sama persis DIM mereka dengan Pemerintah yaitu terlebih dahulu ditentukan apakah partai politik memperoleh suara atau tidak, apabila memperoleh suara apakah mencapai BPP atau tidak. BPP diperoleh dari pembagian perolehan suara partai politik di suatu daerah pemilihan dibagi jumlah kursi yang tersedia di dapil tersebut. Apabila peroleh partai politik

tersebut sama atau lebih dari BPP, pada tahap pertama partai politik tersebut sudah dipastikan memperoleh kursi. Kalau partai politik tersebut memperoleh 125% dari BPP, maka sudah bisa dipastikan ia telah memperoleh satu kursi pada tahap pertama, kemudian 25% yang tersisa dianggap sebagai sisa suara yang akan dihitung pada tahap kedua. Apabila masih terdapat kursi yang belum habis terbagi pada tahap kedua, maka kursi diberikan kepada partai politik berdasarkan peringkat suara terbesar hingga kursi habis terbagi di daerah pemilihan tersebut. Sedangkan penentuan calon terpilihnya adalah diberikan kepada calon yang memperoleh suara terbanyak sesuai peringkat perolehan suara calon.

Oleh FPDIP memiliki pandangan yang berbeda terutama dalam menentukan perolehan kursi DPR, dimana penetapan BPP dilakukan dengan cara: a) untuk DPR jumlah suara sah nasional dibagi jumlah maksimum anggota DPR untuk BPP Nasional; b) untuk DPRD Provinsi jumlah suara sah di Provinsi dibagi jumlah maksimum anggota DPRD Provinsi untuk BPP Provinsi; dan c) untuk DPRD Kabupaten/Kota jumlah suara sah Kabupaten/Kota dibagi jumlah maksimum anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk BPP kabupaten/Kota. Maksud FPDIP tersebut adalah ingin membangun kesederajatan proporsionalitas dari masing-masing daerah. Selain itu, dalam penentuan calon terpilih FPDIP mengusulkan agar penentuan calon terpilih berdasarkan perolehan partai politik didasari dengan nama calon berdasarkan peringkat, bukan perolehan suara calon. Alasan FPDIP ini adalah konsekuensi dari sistem proporsional stelsel daftar

tertutup, yang sejak awal FPDIP konsisten terhadap pilihan sistem pemilu tersebut.¹⁰⁹

Dengan demikian usulan pemerintah sesungguhnya adalah hak dipilih didasarkan pada perolehan partai politik peserta pemilu disuatu daerah pemilihan, kemudian calon yang memperoleh suara terbanyak di daerah pemilihan tersebut dinyatakan sebagai calon terpilih. Usulan pemerintah ini benar-benar ingin mewujudkan kompetisi yang fair pada pelaksanaan pemilu.

Demikian juga disampaikan Fraksi Reformasi lewat juru bicaranya Patrialis Akbar¹¹⁰ berkenaan dengan sistem pemilu, fraksi reformasi berpendapat, bahwa sistem yang diajukan Pemerintah merupakan alternatif yang paling sesuai dengan dinamika politik Indonesia. Dan dengan tuntutan sistem demokrasi ketatanegaraan modern, karena dengan sistem ini pemilu tidak hanya memilih partai tetapi juga memilih orang dari calon-calon yang diajukan oleh partai tersebut untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat.” Dengan demikian fraksi reformasi sesungguhnya selain mendukung usulan pilihan Pemerintah juga menghendaki sistem proporsional dengan daftar terbuka dengan maksud agar calon juga dapat dipilih dan dapat menjadi anggota DPR.

Namun karena terdapat perbedaan yang mencolok antara beberapa fraksi, khususnya FPDIP yang tetap menginginkan proporsional stelsel daftar tertutup, maka ditemukanlah solusi penentuan calon terpilih didasarkan perolehan kursi partai politik, apabila calon memperoleh Bilangan Pembagi Pemilih (BPP)

¹⁰⁹ Persandingan DIM, *Op.cit.*, hlm. 174-176

¹¹⁰ Patrialis Akbar (F-Reformasi), *Op.cit.*, 23 September 2002, lihat risalah, hlm. 17

langsung ditetapkan menjadi calon terpilih. Tetapi apabila tidak mencapai BPP, penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut.

Dalam perjalanannya hanya terdapat dua orang calon anggota DPR yang mampu mencapai BPP yaitu Hidayat Nur Wahid (PKS) dari Jateng dan Saleh Djazit (Golkar) dari Riau, yang juga mantan Gubernur Riau. Selebihnya tidak ada satupun yang mampu mencapai BPP sehingga penentuan calon terpilihnya menggunakan nomor urut (atau model tertutup) seperti usulan F-PDIP.

Atas dasar itulah hak dipilih dalam wilayah prosedural ini terutama dalam penentuan calon terpilih, meski telah dilakukan modifikasi sistem pemilu, tetapi nuansa proporsional tertutupnya masih sangat kuat. Hanya terdapat 2 (dua) calon dari 550 kursi tersedia di DPR yang mampu mencapai 100% BPP. Sehingga selebihnya hak dipilih calon kembali lagi dalam bentuk otoritas partai politik terutama dalam menyusun daftar calon tetap. Hanya calon yang memiliki kedekatan khusus dengan konstituenlah yang betul-betul mampu mencapai standar keterpilihan yang ditentukan undang-undang. Oleh sebab itu jaminan terhadap hak dipilih memang relatif masih jauh, namun tidak ada satupun teori yang tidak sesuai dengan peluang hak dipilih tersebut. Semuanya mengandung sisi konsekuensi dari pilihan sistem pemilu yang dianut. Sehingga dari sisi teori sistem pemilu proporsional yang memberi otoritas kuat terhadap partai politik, dapat dibenarkan atau sudah sesuai.

Karenanya berdasarkan arah politik hukum diatas, hak dipilih dalam penentuan calon relatif lebih baik bila dibandingkan dengan pemilu 1999. Meskipun menurut penulis masih kurang responsif dan kurang progresif.

4. Hak dipilih perempuan.

Pemilu 2004 adalah merupakan harapan baru bagi kalangan perempuan dalam penyelenggaraan pemilu. Betapa tidak, pemilu ini menjadikan isu utama dalam diskusi terkait pelibatan perempuan. Hak dipilih terhadap perempuan dikemukakan oleh **Institut Perempuan**, yang menyatakan sebenarnya menurut UU No. 7 Tahun 1984 tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, oleh sebab itu kita Republik Indonesia menyepakati perlu adanya quota baik ditingkat parlemen maupun eksekutif.

Lebih lanjut Institut Perempuan mengemukakan bahwa ITB pernah melakukan studi tentang partai-partai, hasilnya perempuan yang menjadi anggota partai itu hanya beberapa persen yang jadi, nggak heran karena hasil pemilunya juga delapan persen. Artinya quota untuk perempuan tidak hanya untuk perempuan, tetapi untuk masyarakat adat, buruh, nelayan dan orang-orang yang memang terordinat dalam struktur masyarakat. Jadi harus secara hukum dan tidak bisa secara sukarela.¹¹¹

Selain itu usulan juga muncul melalui Fraksi PKB, melalui juru bicaranya Ali Masykur Musa menghendaki pemberian agar keterwakilan perempuan diberi quota sebesar 20% (dua puluh persen). *“Kami secara tegas mengusulkan quota bagi kesetaraan gender jumlahnya menurut DIM kami dua puluh persen tapi kami siap berdiskusi dan kita tidak ada embel-embel apa-apa.*

¹¹¹Institut Perempuan, disampaikan dalam rapat dengan Pansus tanggal 16 Agustus 2002 di Bandung, lihat risalah hal.14

Itulah kenyataan demokrasi kita masih perlu memberikan kuota bagi kaum perempuan di dalam parlemen ini.”¹¹²

Konsistensi sikap FPKB diperlihatkan ketika dilakukannya penyandingan DIM berdasarkan rancangan undang-undang yang telah dibuat dan disiapkan Pemerintah. Usulan Pemerintah justru tidak menyebutkan perwakilan perempuan, berikut petikannya “setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan”, mendapat tanggapan dari FPKB untuk menambah kuota 20% “setelah kata daerah pemilihan ditambah dengan memperhatikan kesetaraan gender dalam wujud kuota bagi perempuan 20%”.¹¹³

Pendapat lain yang disampaikan Fraksi Reformasi yang menghendaki agar kuota gender didorong mencapai 30% (tiga puluh persen). Berikut penjelasan Patrialis Akbar “mengenai gender, kami sangat konsentrasi dan penuh perhatian terhadap ini, bahkan fraksi kami tidak hanya 20% kami menghendaki sebisa-bisanya malah sampai dengan 30%.”¹¹⁴ Namun pendapat fraksi reformasi ini tidak ditemukan dalam persandingan DIM yang dilakukan terhadap rancangan undang-undang yang dihadiri oleh Pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno.

Justru yang mengejutkan sikap FPG yang mengkritisi rancangan Undang-undang khususnya pasal yang berbunyi “setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya dua kali jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap daerah pemilihan”. Tanggapannya adalah “dalam rangka

¹¹²Ali Masykur Musa (F-PKB), *Op.cit.*, 23 Sept, hlm. 15.

¹¹³ Persandingan DIM, *Op.cit.*, hlm. 79-80

¹¹⁴Patrialis Akbar (F-Reformasi), *Op.cit.*, 23 Sep, hlm. 18

memajukan komitmen dan kesetaraan gender, agar dapat dibangun suatu sistem yang tidak diskriminatif terhadap perempuan”. Oleh sebab itu FPG mengusulkan rumusan disempurnakan: “setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon sebanyak-banyaknya dua kali jumlah kursi yang ditetapkan pada setiap daerah pemilihan *dengan memperhatikan proporsi keterwakilan perempuan sebesar 30%*”¹¹⁵

Dengan demikian, latar belakang lahirnya ruang atau celah bagi kedudukan hak dipilih perempuan diprakarsai oleh aktor-aktor tersebut diatas. Meski sifatnya masih *affirmative action* dengan pemberian quota 30% (tiga puluh persen), setidaknya sudah mampu memberi prinsip kepastian hukum terbukanya ruang hak dipilih bagi perempuan.

Menurut teori demokrasi dan teori negara hukum bahwa terdapat perlakuan yang sama (*equal*) bagi setiap warga negara baik hadapan hukum maupun di pemerintahan. sehingga dari uraian tersebut diatas, arah politik hukumnya tampak bahwa terdapat kemajuan dalam memandang arti pentingnya perlakuan yang sama dihadapan hukum dan pemerintahan. Dan lebih serunya lagi semua pandangan fraksi sama.

5. Hak dipilih TNI/POLRI

Menurut Agun Gunanjar, perlu kejelasan status hak politik TNI/POLRI, ditingkatan pansus tidak mengalami kesepakatan, padahal menurutnya perlu konsistensi asas pemilu yang langsung, umum, bebas dan rahasia. Maksud umum tersebut tidak mengenal suku, agama, pekerjaan dan lainnya. Agun memahami,

¹¹⁵ Persandingan DIM, *Op.cit.*, hlm. 80

ketika melalui suatu kajian yang mendalam ternyata hari kita semua bersepakat hak politik ini belum bisa diberikan. Tapi harus ada reasiningnya sehingga rakyat memahaminya.”¹¹⁶

Disisi lain, terdapat Tap MPR Nomor VII Tahun 1999 yang menjamin kedudukan TNI/POLRI hingga tahun 2009, sementara amandemen UUD 1945 sudah mengatakan anggota MPR adalah anggota DPR dan DPD.¹¹⁷

Pakar Hermawan Sulistiyo, tidak memberi kepastian tentang hak dipilih TNI dan POLRI. Ia hanya memberi gambaran komparasi bagaimana tentara di Jerman yang aturan mainnya tidak boleh kampanye di barak, tidak boleh memakai seragam keluar, tidak boleh menjadi pengurus diatas tingkat sersan. Bahkan di Jerman terdapat serikat buruh militer. Di Amerika terdapat Sersanmagurel the army, tapi paling tidak kita mengarah kesana, bukan berarti baik itu Amerika atau Jerman.¹¹⁸

Maswadi Rauf juga memberikan ruang agar TNI/POLRI diberikan hak pilihnya, karena dia warga negara.¹¹⁹ Berbeda dengan Jimly Assidique, karena masa transisi, maka mengedepankan *political des ingliement*, karena pertimbangan hak asasi manusia TNI/POLRI sesungguhnya memiliki hak pilih, namun karena masa transisi perlu dipertimbangkan untuk sementara waktu untuk tidak dipergunakan. Keputusan untuk tidak dipergunakan hak pilih bukan karena perintah seorang panglima, melainkan perlu diberi dukungan legal oleh

¹¹⁶Agun Gunanjar *Op.cit* 3 Sept, hlm. 17

¹¹⁷*Op.cit*

¹¹⁸Hermawan Sulistiyo, *op.cit*, lihat risalah hlm, 23-24

¹¹⁹Maswadi Rauf, *op.cit*, hal. 26

parlemen.¹²⁰ Selain itu meski ada mandat Tap MPR Nomor VII Tahun 1999, tentang posisi TNI/POLRI hingga 2009, namun karena sudah ada UUD Tahun 1945 hasil amandemen yang menyatakan anggota MPR terdiri dari DPR pesertanya partai politik dan DPD pesertanya calon perseorangan, maka tentu bertentangan dengan UUD 1945 hasil amandemen tersebut.

Menurut Ali Masykur Musa dalam Pandangan Umum Fraksi tanggal 23 September 2002, “ kami menghendaki apabila PNS, TNI/POLRI ketika akan mencalonkan dan itu sudah menjadi pilihannya menurut kami tidak perlu mendapat ijin dari pejabat berwenang, tetapi cukup menyatakan mundur dari anggota TNI/POLRI, PNS karena itu menjadi pilihan hidup dan tidak ada double standart dalam hidupnya itu sendiri.¹²¹

Berdasarkan hal tersebut diatas, Pemerintah nampaknya mengambil pendapat Prof. Dr. Jimly Assidique sebagai jalan keluar yang lebih soft, sehingga tidak ada lagi didalam pengaturan mengenai TNI/POLRI tidak menggunakan hak dipilih. Pertimbangannya Konstitusi telah mengalami perubahan dimana anggota MPR adalah anggota DPR dan DPD. Namun dalam undang-undang terdapat pengaturan khusus bagi PNS dan TNI/POLRI harus mundur bila ingin mencalonkan diri sebagai anggota DPD, tetapi tidak ada pengaturan kalau untuk masuk menjadi anggota DPR yang berasal dari partai politik.

Dengan demikian TNI/POLRI dapat saja mencalonkan diri sebagai anggota DPR sepanjang yang bersangkutan mundur dari TNI/POLRI dan menjadi anggota Partai Politik. Oleh sebab itu arah politik hukum terkait hak dipilih bagi

¹²⁰Jimly Assidique, *op.cit.*, hlm. 27-28

¹²¹Ali Masykur Musa, *Op.cit.*, 23 Sept hlm. 15

anggota TNI/POLRI dalam Pemilu 2004, sudah tepat dengan pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan konstitusional. Salah satu syarat bagi suatu negara hukum/pemerintah yang demokratis dibawah *rule of law* adalah perlindungan konstitusional, artinya, selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang di jamin. Dapat dilihat materi konfrensi “*Internasional Commission of Jurists*” di Bangkok 1965.

2. Hubungan antara Wakil Rakyat dan yang Diwakili

Sebelumnya Pemilu Indonesia menggunakan sistem proporsional stelsel daftar, namun pada Pemilu 2004 Indonesia menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Menurut Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 disebutkan “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan system proporsional dengan daftar calon terbuka.” Rakyat memilih partai juga memilih wakilnya, karena pada surat suara sudah ada nama-nama calon wakil rakyat yang diusung oleh partai politik.¹²² Sistem ini bisa juga dikatakan adalah sebuah sistem proporsional setengah terbuka, dikatakan setengah terbuka karena rakyat harus memilih partai politik dan calon legislatif sekaligus, tidak boleh memilih calonnya saja.

¹²² Pasal 82 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 menyatakan “Surat suara Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, memuat nomor dan tanda gambar partai politik peserta Pemilu dan calon untuk setiap daerah pemilihan.” Selanjutnya pada Pasal 84 ayat (1) dinyatakan “Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dan mencoblos satu calon dibawah tanda gambar Partai Politik Peserta Pemilu dalam surat suara.”

Mekanisme penetapan calon terpilih masih memperlihatkan hegemoni elit partai dalam menentukan siapa yang duduk di lembaga legislatif, pada pasal 107 ayat (2) yang menyatakan 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 : nama calon yang mencapai angka BPP ditetapkan sebagai calon terpilih dan bilamana nama calon yang tidak mencapai angka BPP, penetapan calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut pada daftar calon di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Selanjutnya pada pengaturan daerah pemilihan sudah diubah dengan Pasal 46 ayat (1) “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, masing-masing ditetapkan Daerah Pemilihan sebagai berikut: a. Daerah Pemilihan anggota DPR adalah Provinsi atau bagian-bagian Provinsi.” Yang dimaksud dengan bagian-bagian provinsi yaitu satu provinsi, yang pada umumnya luas dan berpenduduk banyak, di pecah-pecah menjadi beberapa daerah pemilihan, biasanya menggunakan ex-karesidenan atau dengan pertimbangan kedekatan wilayah administratif antar kabupaten.

Jika dilihat dari dua aspek di atas memanglah terjadi peningkatan hubungan antara anggota legislatif dan konstituennya, namun demikian hubungan kedekatan ini hampir tidak berarti sama sekali jika dilihat dari mekanisme penetapan calon terpilih dan mekanisme pengaturan kampanye.

Kampanye pada Pemilu 2004 diatur relatif sama dengan Pemilu 1999, kalau pada Pemilu 1999 dijelaskan tema kampanye berisi program partai politik,

sedangkan pada Pemilu 2004 materi kampanye berisi program peserta pemilu. Secara substantif maksud kedua pengaturan itu sama, karena peserta pemilu adalah partai politik. Lebih jauh lagi kalau lari ke prakteknya, pada Pemilu 1999 calon nomor urut 1 (satu) lebih mudah berkampanye, dengan dalih untuk meminimalisir surat suara yang rusak atau batalnya/tidak sahnya suara calon, sang calon cukup berkampanye atau mengajak masyarakat untuk memilih partai saja, karena dengan dalih memilih partai maka suara tidak hangus. Padahal itu sangat menguntungkan bagi calon nomor urut atas, sebab bila tidak mencapai BPP penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut.

Pemakaian sistem pemilu yang proporsional setengah terbuka, tepatnya menurut Undang-Undang adalah Proporsional dengan daftar calon terbuka, seperti ini didasarkan pada pertimbangan bahwa dengan sistem proporsional maka tidak ada suara sah yang terbuang, karena partai politik mendapatkan kursi berdasarkan hasil bagi suara sah partai politik yang bersangkutan dengan BPP. Daftar calon terbuka digunakan agar dalam hal penentuan calon anggota legislatif partai politik bisa menentukan calon-calon terbaiknya untuk ditawarkan dalam Pemilu, selanjutnya rakyatlah yang menentukan siapa yang akan mewakilinya.¹²³ Dengan argumen seperti ini pemerintah pada waktu itu bermaksud untuk lebih mendekatkan wakil rakyat dengan rakyat yang diwakilinya, dan juga agar dalam bertindak maupun membuat kebijakan setiap anggota DPR bisa lebih hati-hati, karena tindakan dan

¹²³Pemerintah, *Op.cit.*, 26 Agustus 2002, hlm. 11

kebijakannya selama menjadi wakil rakyat akan dipertanggungjawabkan pada Pemilu yang akan datang.

Senada dengan usulan pemerintah tersebut, Fraksi Partai Golkar, melalui Simon Patrice Morin, berpendapat bahwa sistem Pemilu harus memperhatikan bagaimana masyarakat dapat mengawasi para wakilnya yang duduk di lembaga legislatif, bukan hanya sebatas masyarakat memilih wakilnya, tapi bagaimana rakyat dapat mengawasi wakilnya.¹²⁴ Maksudnya persoalan hubungan antara si wakil dan konstituen tidak selesai pada saat Pemilu saja, tapi akan terus ada selama wakil rakyat tersebut masih duduk di parlemen.

Prof. Ismail Suni sebagai pakar hukum tata negara secara substansi juga mengusulkan agar digunakan sistem Pemilu yang proporsional terbuka, karena menurutnya, “tidak ada anggota DPR dan DPD yang tidak dipilih melalui pemilihan umum.....ini baru memenuhi ketentuan *universal federation human right ecomost right* yang dinyatakan dalam bahasa kita kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan pemerintah.”¹²⁵

Maswadi Rauf menekankan bahwa sistem proporsional dengan calon terbuka sebenarnya untuk mengurangi kewenangan pimpinan partai yang duduk di legislatif dengan memperbesar kewenangan pemilih untuk menentukan siapa nama calon yang ditentukan partai untuk duduk di DPR.¹²⁶

Ali Masykur Musa yang mewakili Fraksi Kebangkitan Bangsa menyatakan pembahasan RUU Pemilu haruslah menjadi bagian integral pengembangan demokrasi dan konsolidasi politik nasional. Untuk itu ada beberapa

¹²⁴ *Op.cit.*, 9 September 2002, hlm. 10.

¹²⁵ *Op.cit.*, 3 September 2002, hlm. 4

¹²⁶ *Op.cit.*, hlm. 11

prinsip yang harus terkandung dalam Undang-Undang Pemilu, yaitu *The Degree of Revresetatifness, the Degree Of convetitifness*, akuntabilitas dan *fairness* dalam pelaksanaan Pemilu itu sendiri. FKB juga menyetujui usulan pemerintah mengenai sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, karena dengan sistem ini rakyat yang berdaulat akan lebih mempunyai kesempatan untuk mengkomparasi antara wakil rakyat dan lebih *political education*.¹²⁷

Pendapat pemerintah tersebut juga didukung oleh Fraksi Reformasi, melalui Samuel Koto Fraksi Repormasi menyatakan juga mendukung sistem proporsional daftar calon terbuka, karena sistem ini mampu mengakomodir kepentingan partai, akuntabilitas calon dan keterwakilan konstituen.¹²⁸ Dari sini dapat dilihat bahwa dipilihnya sistem proporsional dengan daftar calon terbuka ini karena 1). Partai politik bisa lebih hati-hati dalam mengusulkan calon anggota legislatif, sehingga yang diusung adalah orang yang benar-benar berkualitas dan dikenal oleh rakyat. 2). Agar wakil rakyat yang duduk di parlemen benar-benar memperhatikan nasib rakyat, karena mereka diawasi dan diminta pertanggungjawabannya. 3). Hubungan wakil rakyat dan konstituennya bisa lebih dekat dan merupakan *political education*, dan 4). Diharapkan dengan sistem proporsional terbuka akan mampu mengakomodir kepentingan partai, akuntabilitas calon dan keterwakilan konstituen.

Perubahan daerah pemilihan dari sistem yang lama tersebut (Pemilu 1999) ke sistem yang baru dimaksudkan agar terpilih wakil rakyat yang akuntabilitas terhadap konstituennya dan terwakili secara kewilayahan serta

¹²⁷ *Op.cit.*, hlm. 17

¹²⁸ *Op.cit.*, hlm. 21

rakyat mempunyai akses terhadap wakilnya di parlemen. Di samping itu juga untuk menciptakan lembaga perwakilan yang mempunyai legitimasi yang kuat dari rakyat serta terbangun hubungan sinersitas yang kuat dan harmonis antara wakil rakyat dan rakyat yang diwakilinya.¹²⁹

Berdasarkan hal diatas, pada pemilu 2004 politik hukumnya sangat baik terutama ingin mendekatkan wakil rakyat dengan yang diwakilinya. Setidaknya dalam pengaturan norma dapat dilihat adanya perbaikan dari sistem pemilu 1999 lalu memodifikasi lagi pada pemilu 2004. Apabila dilihat dari metode memilih dan tersedia surat suara untuk memilih calon, ruang kedekatan antara wakil dengan yang diwakili cukup dekat. Akan tetapi fakta rilnya sistem pemilu semi-terbuka ini justru sebagian besar¹³⁰ wakilnya jauh dari yang diwakili, karena yang terpilih lagi-lagi berdasarkan nomor urut. Artinya, partai politik yang memiliki otoritas dan calon menjadi wakil partai politik di parlemen. Oleh sebab itu menurut **Gilbert Abcarian** mengemukakan empat type hubungan wakil dan terwakili dan yang sesuai dengan pemilu 2004 salah satunya Wakil sebagai partisan, tipe ini yaitu si wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi politik yang diwakilinya. Artinya ini sama halnya dengan pemilu 1999 yang mengadopsi mandat refresentatif, dimana wakil bertanggungjawab pada partai dan yang bertanggungjawab kepada rakyat adalah parlemen.

Tetapi tidak dapat dipungkiri juga bahwa meski hanya terdapat dua orang yang mampu mencapai BPP yaitu Hidayat Nur Wahid (PKS) dan Saleh Djasit (Golkar), apabila dilihat dari hubungan antara wakil dengan yang diwakili,

¹²⁹ *Op.cit.*, hlm. 68-69

¹³⁰ Dimaksud sebagian besar karena terdapat dua kandidat yang mampu meraih BPP yakni Hidayat Nurwahid (PKS) dan Saleh Djazit (Golkar)

maka berdasarkan teori masuk dalam **mandat imperatif** wakil bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Wakil tidak boleh melakukan sesuatu di luar yang telah dimandatkan oleh rakyat, apabila ada hal baru maka si Wakil harus mendapat mandat lagi dari yang diwakilinya dan kedudukannya sebagai **Wakil Utusan** wakil hanya melaksanakan tugas sesuai perintah atau petunjuk yang diwakilinya

3. Partisipasi Masyarakat

Telah dibahas dalam bab sebelumnya makna hakiki kedaulatan rakyat adalah menempatkan rakyat pada posisi yang lebih berdaulat atau didaulat. Ia menempati posisi strata kehidupan berbangsa dan bernegara pada aras yang tinggi. Rakyatlah pemilik demokrasi dan rakyatlah pemilik hukum. Hukum dan demokrasi semua lahir dari rakyat atau masyarakat. Salah satu pilar demokrasi adalah pemilu. Semua negara yang menyelenggarakan pemilu mengklaim dirinya sebagai negara demokratis. Tetapi tidak semua pemilu proses dan hasilnya demokratis.

Oleh sebab itu, tolak ukur hakiki dari sebuah pemilu yang demokratis dan negara yang mengklaim diri sebagai negara hukum adalah melibatkan sang pemilik yaitu rakyat atau masyarakat yang didasari atas hak-haknya yang dijamin secara konstitusional. Pelibatan masyarakat dalam pemilu adalah mutlak, sebab ia adalah pemilik dari pemilu itu sendiri. Lihat defenisi pemilu, pemilu adalah *sarana kedaulatan rakyat.....*”. jadi pemilu adalah milik rakyat. Mendesain pemilu juga tidak dapat dipisahkan mulai dari wilayah perencanaan (hulu), proses pelaksanaan (tengah), dan hasil pemilu itu sendiri (hilir) .

Pelibatan partisipasi masyarakat pada wilayah hulu, itu nampak ketika pembahasan Rancangan Undang-undang Pemilu 2004 ini dibahas antara lain perwakilan dari LIPI, PIANI, PSDM, Petisi 50, KIPP, Institut Perempuan, Cetro, Muhammadiyah, kalangan akademisi dan lain sebagainya. Semuanya memberi masukan-masukan untuk pemilu berikutnya dan kritikan terhadap penyelenggaran pemilu sebelumnya. Sebagaimana pendapat Ali Maskur, perwakilan dari Fraksi PKB menyatakan, "...Perlu mengundang beberapa kalangan masyarakat, agar partisipasi masyarakat, banyak LSM, Perguruan Tinggi yang sudah membuat Draft Legal RUU Pemilu,".¹³¹ Pendapat ini didukung oleh beberapa fraksi lain yang hadir, terutama oleh ketua rapat (Soetardjo Soerdjogoeritno).¹³²

Demikian halnya Amru AL (FPKB), yang meminta agar mengundang organisasi masyarakat seperti NU, Muhammadiyah, PGI, KWI, Hindu, Budha dalam kapasitasnya sebagai pemilih.¹³³ Panda Nababan (FPDIP) meminta agar mengundang atau menghadirkan pers.¹³⁴ Firman Jaya Deli (FPDIP) meminta agar mengundang Forum Rektor, UNFREL, dan KIPP.¹³⁵

Bahkan sosialisasi rancangan undang-undang dilakukan oleh Pemerintah untuk menyerap masukan dari berbagai pihak antara lain Bali, Medan, Yogyakarta, Makassar, dan Jakarta. Bahkan pertemuan saresehan dengan pakar politik, LSM, Pers, Media Massa, peninjau termasuk peninjau dari luar negeri.¹³⁶

¹³¹ Lihat risalah, *Rapat Internal Ke-2, Pansus*, 12 Juli 2002., hlm. 4-5.

¹³² *Ibid.* hlm. 6.

¹³³ Lihat risalah rapat pansus, tgl 22 Agustus 2002, hlm. 4

¹³⁴ *Ibid.*, hlm. 5

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 6

¹³⁶ *Op.cit.*, 26 Agustus 2002, hlm.7

Lebih lanjut Pemerintah menyampaikan dalam penjelasan Pemerintah terhadap rancangan undang-undang adalah pemantau pelaksanaan pemilu yang meliputi perseorangan, lembaga pemerintahan, atau badan hukum, atau pemantau baik dari dalam negeri atau dari luar negeri harus didaftarkan di KPU.¹³⁷

Apabila melihat DIM yang disandingkan terdapat beberapa usulan perubahan khususnya mengenai konsideran “menimbang huruf c”, dimana Pemerintah mengusulkan “bahwa pemilihan umum perlu diselenggarakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, edukatif, efisien dan dapat dipertanggungjawabkan”. Oleh F-PDIP mendapat tanggapan agar kata edukatif dan efisien dihilangkan karena fungsi pendidikan politik sudah melekat dalam fungsi partai politik. Sedangkan makna efisien sudah tertampung dalam prinsip dapat dipertanggungjawabkan. Demikian halnya F-PPP meminta agar kata edukatif dihapus.¹³⁸

Pada wilayah proses, pelibatan partisipasi masyarakat dibuka ruanganya pada pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara, sebagaimana usulan Pemerintah yang menghendaki agar kegiatan KPPS dapat dihadiri pemantau pemilu dan warga masyarakat. Koreksi terhadap pelibatan partisipasi masyarakat tidak terlihat oleh masing-masing fraksi, hanya seputar perlunya memasukkan pengawas pemilu dan peserta pemilu khususnya calon perseorangan untuk dapat menghadiri proses pemungutan dan penghitungan suara.¹³⁹ Selain itu, usul pemerintah juga terlihat untuk melibatkan pemantau dan warga masyarakat untuk

¹³⁷ *Op.cit.*, hlm.7

¹³⁸ *Op.cit.*, DIM, hlm. 3

¹³⁹ *Op.cit.*, hlm. 115 ..

mengajukan keberatan apabila terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan baik terhadap proses penghitungan maupun rekap perolehan suara. Namun tidak ada satupun fraksi yang menolak pelibatan ruang partisipasi masyarakat ini. Hanya saja usulan F-PDIP yang menghendaki agar perlunya penyesuaian perubahan alur penghitungan suara yang berpusat di PPK serta perlunya melibatkan panwas.¹⁴⁰ Akan tetapi pada proses rekapitulasi yang juga melibatkan pemantau dan warga masyarakat, oleh Fraksi Golkar menghendaki agar pemantau dicoret atau dihapus, sebab pemantau pemilu sudah merupakan warga masyarakat.¹⁴¹

Dalam prakteknya lembaga pemantau yang terlibat adalah Center for Electoral Reform (Cetro) lembaga pemantau ini adalah merupakan reinkarnasi dari UNFREL. Setelah pemilu 1999 UNFREL membubarkan diri karena gerakan masyarakat yang besar untuk mengawal pemilu dianggap tidak mendesak lagi. Karena para aktifisnya tetap ingin melakukan reformasi pemilu, mereka mendirikan CETRO. CETRO bekerjasama dengan organisasi penyandang disabilitas dalam mengadvokasikan pemilu akses, sehingga pemilih disabilitas memiliki kesempatan yang sama memberikan suaranya dalam pemilu.¹⁴² Selain itu juga terdapat Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR).¹⁴³ Jaringan ini merupakan gabungan dari 31 organisasi keagamaan dan donaturnya adalah *The Asia Foundation (TAF)*, pemantauan difokuskan pada politik uang, kampanye dan pasca hari pemungutan suara. Yang terlibat lainnya adalah Pusat Pemilihan

¹⁴⁰ *Op.cit.*, hlm. 161-162

¹⁴¹ *Op.cit.*, hlm. 147-155

¹⁴² Khoirunnisa Agustyati, Veri Junaidi, Ibrohim., *Potretop.cit.*, hlm. 29

¹⁴³ *Op.cit.*

Umum Akses Penyandang Catat (PPUA Penca) yang merupakan koalisi berbagai organisasi disabilitas tingkat nasional yang mewakili penyandang disabilitas. Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), Indonesian Corruption Watch (ICW), Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), dan Forum Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (Formappi).¹⁴⁴ Intinya isu seputaran yang dipantau adalah pemungutan dan penghitungan suara, daftar pemilih, pencalonan perempuan, kampanye dan dana kampanye, pemilu akses bagi disabilitas, dan distribusi logistik.

Sementara penetapan hasil penghitungan suara dalam rapat pleno KPU untuk anggota DPR, terdapat usulan Pemerintah melibatkan pemantau pemilu dan warga masyarakat, namun hanya Fraksi Golkar yang menghendaki agar pemantau pemilu dihapus¹⁴⁵, sebab sudah merepresentasikan warga masyarakat. Namun dalam faktanya, norma yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, tidak ada satupun kata yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam mengontrol hasil tersebut.¹⁴⁶ Demikian halnya dalam penetapan calon terpilih, terdapat usul Pemerintah untuk melibatkan Pemantau pemilu dan warga masyarakat,¹⁴⁷ namun dalam norma Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tidak tercantum.¹⁴⁸ Bahkan yang lebih parah adalah terdapat usulan Pemerintah terkait hasil penetapan calon terpilih untuk mendapat tanggapan/pengaduan masyarakat (maksudnya apabila terdapat calon dalam penetapan tersebut bermasalah, segera dikoreksi), tetapi justru F-PDIP mengusulkan untuk menghapus adanya

¹⁴⁴ *Op.cit.*, hlm. 41

¹⁴⁵ *Op.cit.*, DIM, hlm. 164-166

¹⁴⁶ Lihat Pasal 104 UU Nomor 12 tahun 2003

¹⁴⁷ *Op.cit.*, DIM, hlm. 178

¹⁴⁸ Lihat Pasal 110 UU Nomor 12 Tahun 2003

tanggapan/pengaduan dari masyarakat tersebut, dengan alasan sudah selesai dimasa Daftar Calon Sementara (DCS) dan Daftar Calon Tetap (DCT).¹⁴⁹ Argumentasi ini tidak beralasan, sebab sangat berbeda dari permasalahannya. Bisa saja terdapat calon yang akan ditetapkan baru ketahuan kalau yang bersangkutan bermasalah hukum. Atau pasca penetapan DCT, baru yang bersangkutan bermasalah hukum. Oleh sebab itu sangat dibutuhkan wujud partisipasi masyarakat terhadap parlemen bersih. Tetapi yang lebih aneh lagi, ternyata norma dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, justru tidak tercantum usul pemerintah itu sendiri. Yang ada hanya pemberitahuan kepada peserta pemilu baik partai politik maupun calon perseorangan.¹⁵⁰

Inkonsistensi Pemerintah dalam menyusun RUU tersebut semakin terlihat dalam upaya melibatkan partisipasi masyarakat khususnya dalam pemberian tanggapan atau pengaduan terhadap hasil penetapan calon terpilih. Ditemukan dalam DIM, Pemerintah mengusulkan bahwa tanggapan atau aduan masyarakat tersebut tidak mempengaruhi proses pelaksanaan penetapan hasil calon terpilih.¹⁵¹ Lalu, buat apa ada tanggapan atau pengaduan baik yang masuk dalam ranah pidana maupun administratif jika juga tidak berpengaruh terhadap hasil penetapan tersebut? Sudah mengusulkan melibatkan masyarakat dengan maksud yang baik, tetapi tanggapan atau pengaduan masyarakat juga tidak menjadi bahan pertimbangan. Lebih fatal lagi maksud yang baik tersebut tidak dimasukkan dalam norma Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003.

¹⁴⁹ *Op.cit.*, DIM, hlm. 180

¹⁵⁰ Lihat Pasal 111 UU Nomor 12 tahun 2002

¹⁵¹ *Op.cit.*, DIM, hlm. 182

Selain dari pembahasan tersebut diatas, penting juga kiranya melihat partisipasi dalam bentuk konvensional yaitu berapa besar pemilih yang hadir dan menggunakan hak pilihnya pada saat pemungutan suara dilaksanakan. Berdasarkan data yang diperoleh adalah sebagai berikut: jumlah pemilih terdaftar yang menggunakan hak pilih berdasarkan daftar pemilih tetap dalam Pemilu 2004 berjumlah 119.769.706 orang, dengan pemilih laki-laki sebanyak 58.702.028 dan pemilih perempuan sebanyak 61.067.678 orang. Jumlah pemilih dari TPS lain seluruh KPU Provinsi adalah 1.542.138 terdiri dari 985.334 laki-laki dan 538.804 Perempuan. Jumlah pemilih terdaftar yang tidak menggunakan hak pilihnya adalah sebanyak 31.241.078 orang dari total pemilih yang terdaftar sebanyak 152.534.922. Jadi jumlah persentase partisipasi masyarakat dalam Pemilu 2004 adalah 78,5% (persen).¹⁵² Dengan demikian terdapat penurunan partisipasi dari 95,07% menjadi 78,5% atau terjadi penurunan 17,2%.

Dari uraian tersebut, terlihat dengan jelas bahwa arah politik hukum pelibatan partisipasi masyarakat dalam pemilu 2004 lebih baik dari pada pemilu 1999. Upaya pelibatan partisipasi masyarakat dalam pembuatan undang-undang bahkan dalam pelibatan proses penyelenggaraan pemilu lebih terbuka dan diatur dalam norma tersendiri. Sehingga dari sisi teori pembuat undang-undang telah menyusun suatu rancangan undang-undang dalam konteks pelibatan partisipasi masyarakat sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan teori-teori partisipasi. Hanya saja dalam prakteknya partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak

¹⁵² KPU RI, terdapat dalam Dumadi Tri Restiyanto, *Evaluasi Kesuksesan Penyelenggaraan Pemilu 2004 sebagai Dasar Kesuksesan Pemilu 2009*, Dapat diakses di <https://dumadia.wordpress.com/2009/01/15/evaluasi-kesuksesan-penyelenggaraan-pemilu-2009>, Terakhir dilihat pada tanggal 24 Februari 2015.

pilih mengalami penurunan 17,2% atau mencapai 78,5%. Menurut penulis penurunan ini bisa terjadi akibat: ketidakpuasan terhadap kinerja pemerintah dan anggota parlemen sebelumnya, ketidakpuasan terhadap partai politik, ketidakpuasan terhadap proses rekrutmen kandidat, ketidakpuasan terhadap calon yang diusung, dan aspek teknis dalam penyelenggaraan pemilu lainnya seperti pola pendataan pemilih dengan menggunakan blok-sensus, minimnya sosialisasi penyelenggara tingkat bawah dan lain sebagainya.

C. Arah Politik Hukum Sistem Pemilu Menurut UU No. 10 Tahun 2008

1. Hak-hak Politik

Pemilu tahun 2009 bisa dikatakan sebuah Pemilu paling demokratis kedua dalam sejarah politik Indonesia, karena pada Pemilu ini semuanya diatur begitu demokratisnya, sehingga hampir tidak ada celah untuk mengatakan bahwa Pemilu ini adalah Pemilu yang tidak demokratis. Walaupun belum dikatakan pemilu yang paling demokratis, yang paling demokratis adalah Pemilu 1955, tetapi setidaknya predikat yang diberikan terhadap Pemilu 2009 sudah lumayan bagus jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Demokratis atau tidaknya suatu pemilihan umum tergantung pada pelaksanaan kedaulatan rakyat di dalam pemilu tersebut, karena sekali lagi dikatakan, bahwa pemilu merupakan indikasi demokratisnya suatu negara. Kedaulatan rakyat yang menyangkut pemilu adalah persoalan hak, tepatnya lagi adalah hak politik. Hak politik seperti yang telah dijelaskan pada Bab sebelumnya, dalam hal kepemiluan, menyangkut dua perkara, yakni hak untuk memilih dan hak untuk dipilih.

1. Hak Memilih (*Right to Vote*)

Pada Pemilu 2009 hak memilih diberikan kepada seluruh rakyat, karena salah satu asas setiap Pemilu di Indonesia adalah asas umum, berarti semua rakyat pada dasarnya mempunyai hak untuk memilih.¹⁵³ Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 hak memilih bagi rakyat Indonesia telah diatur, pengaturan pertama menyangkut hak memilih dalam UU ini terdapat pada pasal 1 angka 22 yang menyatakan “Pemilih adalah Warga Negara Indonesia yang telah genap berusia 17 tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin”. Maksudnya yaitu tidak semua warga negara berhak memilih, namun ada batasan umur yang mana batasan ini dimaksudkan untuk sebagai batas kematangan seorang penduduk dalam menentukan pilihannya.

Pengaturan selanjutnya terdapat pada pasal ujung, tepatnya Pasal 318, yang berbunyi “Dalam Pemilu tahun 2009, anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan haknya untuk memilih. Maksud pasal ini adalah anggota TNI dan POLRI sebagai warga negara Indonesia pada hakikatnya ada hak untuk memilih, namun pada Pemilu 2009 hak tersebut tidak/belum digunakan oleh TNI dan Polri.¹⁵⁴ Pengertiannya

¹⁵³ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Pasal 2

¹⁵⁴ Bandingkan dengan Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam putusan Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004 antara lain menyebutkan, “Menimbang, bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara.”

berbeda apabila memang tidak memiliki hak pilih sama sekali, pengaturan ini tetap mengakui hak memilih bagi TNI dan Polri.¹⁵⁵

Syarat untuk menggunakan hak memilih pada UU Nomor 10 Tahun 2008 memang tidak disebutkan secara eksplisit, namun dalam pasal-pasal nya ada syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh warga negara apabila ingin menggunakan hak memilihnya. Pada hakikatnya syarat untuk menjadi pemilih pada Pemilu 2009 adalah 1).Warga Negara Indonesia yang sudah berusia 17 tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin, kemudian 2) untuk dapat menggunakan hak memilih didaftar dalam daftar pemilih.

Pembahasan mengenai syarat memilih tidak begitu banyak yang menjadi perhatian sebab bebrapa dari pemilu-pemilu sebelumnya sudah mulai redup dengan sendirinya antara lain G30SPKI, dan TNI/POLRI. Sehingga tidak begitu banyak menghiasi kajian ini, kecuali sedikit mengenai TNI/POLRI terdapat keinginan yang sama dari panglima TNI dan Kapolri untuk tidak menggunakan hak memilih melalui instruksi panglima dan Kapolri. Sehingga politik hukumnya dalam pembuatan rancangan undang-undang pemilu 2009 menerima keinginan atas nama institusi TNI/POLRI untuk tidak menggunakan hak memilih dengan berbagai pertimbangan khususnya ditingkat internal lembaga masing-masing dalam menjaga soliditas tentara/polri dan menghindari konflik interest serta kekhawatiran terganggunya stabilitas dan kondusifitas negara yang semakin membaik. Oleh sebab itu itu, terlepas dari keinginan institusi dibawah permintaan panglima TNI dan Kapolri, dari sisi teori sudah sesuai dengan prinsip-prinsip

¹⁵⁵ Lihat juga dalam : Pasal 39 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

demokrasi dan negara hukum karena didasari adanya pendapat yang disampaikan oleh masing-masing institusi. Dan penyampaian pendapat tersebut juga merupakan hak asasi dan dijamin oleh konstitusi. Selain itu terdapat asas manfaatnya dari pada mudhoratnya, karena dikhawatirkan dikemudian hari para pemegang senjata ini memunculkan konflik, sehingga mengganggu stabilitas negara. Oleh sebab itu maka sebaiknya TNI/POLRI kembali menjadi abdi negara yang independen, tidak partisan dan bekerja atas nama negara.

Pembahasan lebih banyak dikupas adalah mengenai prosedural pendataan pemilih. Oleh sebab itu pengaturan lebih lanjut mengenai hak memilih adalah tentang mekanisme pendaftaran pemilih, diantaranya terdapat dalam pasal 32 mengenai penyediaan data penduduk (atau penduduk potensial pemilih) yang harus diserahkan oleh pemerintah kepada KPU 12 bulan sebelum pemungutan suara. Pasal 33 yang mengatur tentang penyusunan daftar pemilih yang memuat sekurang-kurangnya nomor induk kependudukan, nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak memilih.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pendaftaran pemilih terdapat pada pasal 34 dan pasal 35 yang mengatur tentang pemutakhiran data pemilih. Sedangkan pengaturan tentang penyusunan daftar pemilih sementara diatur pada pasal 36 dan pasal 37. Pasal 38, pasal 39 dan pasal 40 lebih rinci mengatur tentang mekanisme penyusunan daftar pemilih tetap, sedangkan untuk penyusunan pemilih bagi pemilih di luar negeri diatur dari pasal 41 sampai pasal 46. Barulah tata cara rekapitulasi daftar pemilih tetap diatur pada pasal 47.

Pengaturan mengenai pemutakhiran sampai rekapitulasi daftar pemilih yang dilakukan oleh KPU beserta turunannya hingga tingkat RT/RW tidak boleh terlepas begitu saja dilakukan oleh pelaksana Pemilu, untuk itu dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 juga diatur tentang pengawasan pemutakhiran data tersebut. Pada pasal 48 dan pasal 49 diatur bahwa Bawaslu RI, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan dan Pengawas Pemilu Lapangan melakukan pengawasan atas pelaksanaan pemutakhiran data pemilih, penyusunan dan pengumuman daftar pemilih sementara, perbaikan dan pengumuman daftar pemilih sementara hasil perbaikan, penetapan dan pengumuman daftar pemilih tetap, daftar pemilih tambahan, dan rekapitulasi daftar pemilih tetap yang dilaksanakan oleh KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK dan PPS dan bahkan PPLN diatur untuk diawasi oleh Pengawas Luar Negeri.

Pengawasan terhadap pelaksanaan tahapan pemutakhiran data ini dimaksudkan agar tidak ada hak warga negara untuk memilih dikangkangi oleh sistem itu sendiri, sehingga pada Pemilu kali ini diharapkan semua warga negara mempunyai hak yang sama untuk memilih, karena hak memilih (dan dipilih) merupakan hak politik yang diakui dan dilindungi oleh konstitusi.

Di atas sudah dijelaskan norma-norma yang mengatur tentang hak memilih yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009, lahirnya norma-norma tersebut tidak terlepas dari alasan adanya maupun tujuan yang akan dicapai. Dalam Naskah Akademik RUU Pemilu 2009 yang diajukan oleh Pemerintah disebutkan bahwa makna pemilhan bersifat umum adalah terjaminnya

kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara tanpa diskriminasi, setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapapun.¹⁵⁶

Pemerintah mengusulkan Penyempurnaan data pemilih sebaiknya dengan cara data kependudukan diserahkan oleh Mendagri ke KPU yang selanjutnya dilakukan validasi oleh KPU sampai ke tingkat PPS.¹⁵⁷ Hal ini senada dengan usulan Chusnul Mar'iyah, pendataan pemilih sebaiknya DP4 urusan Departemen Dalam Negeri berdasarkan database kependudukan, bukan urusan KPU, karena kalau terjadi kesalahan KPU akan diamuk dan resiko politiknya tinggi. Sebaiknya pasal ini lebih dipertegas, apakah kerjasama ya kerjasama.¹⁵⁸ Barulah data dari Menteri Dalam Negeri diserahkan ke KPU untuk divalidasi, jangan sampai hanya menggunakan data Menteri Dalam Negeri saja, karena domain pendataan pemilih ada pada KPU.

Selanjutnya pada forum RDP Yanuarti dari LIPI menyatakan bahwa umur 17 tahun sudah dewasa secara umum untuk memilih, sedangkan batasan dipilih 21 tahun karena dianggap 21 tahun consensus dianggap dewasa secara politik.¹⁵⁹

Patrialis Akbar dalam rapat kerja pembahasan DIM menegaskan Sebaiknya menggunakan kata “warga negara” bukan kata “penduduk” yang menggunakan hak pilih, karena penduduk juga meliputi orang asing yang tinggal

¹⁵⁶ Risalah Rapat Pansus RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD : Masa Persidangan IV, I dan III Tahun Sidang 2006-2007, naskah akademik, paragraf ke-5, hlm. 3151

¹⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 3168.

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 122-123.

¹⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 38

di Indonesia sedangkan warga negara adalah orang Indonesia yang tinggal di Indonesia maupun tinggal di luar negeri. Oleh karena itu hanya warga negara yang punya hak pilih.¹⁶⁰ Lukman Hakim Syaifudin dari Fraksi PPP mengingatkan tentang perlunya pendataan pemilih yang baik, jangan sampai rakyat tidak memilih karena kesalahan pendataan, hal ini berarti menghilangkan hak warga negara untuk menggunakan hak pilihnya, karena hal ini menyangkut hak warga negara dan kedaulatan rakyat.¹⁶¹

Pada intinya dinamika mengenai hak memilih pada pembahasan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tidaklah terlalu rumit, pembahasan kebanyakan seputar redaksional kata per kata dalam undang-undang. Namun dari pembicaraan pada saat RDP, pembahasan maupun pandangan umum fraksi-fraksi, ada kesepakatan dari komponen untuk memberikan, menjamin serta melindungi hak politik warga negara. Isu yang paling hangat dibicarakan adalah persoalan pendataan pemilih, karena sangat penting mengingat ini adalah persoalan hak politik, jika terjadi kesalahan dalam pendataan dan pemutakhiran pemilih, maka akan berakibat pada penghilangan hak politik rakyat.

Dalam perjalanannya, praktek keterpunahan hak memilih menjadi sorotan miring dalam penyelenggaraan pemilihan legislatif. Hasil audit LP3ES terhadap DPS pada bulan Juli-Agustus 2008, menunjukkan sekitar 20,8% warga negara yang sudah memiliki hak pilih tidak terdaftar sebagai pemilih. Demikian halnya temuan KOMNAS HAM menunjukkan terdapat sekitar 25-40% pemilih

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 416.

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 552.

hilang hak pilihnya karena tidak masuk dalam daftar pemilih.¹⁶² Bahkan tidak tanggung-tanggung Mahkamah Konstitusi juga memberikan penilaian yang sama terhadap buruknya pemenuhan hak memilih bagi warga negara. Sehingga Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan¹⁶³ agar dalam praktek penyelenggaraan pemilihan Presiden yang berlangsung akan datang penggunaan KTP atau Pasport dapat diperkenankan kepada pemilih. Menurut penulis dalam kapasitasnya sebagai anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi DIY, menilai terdapat beberapa faktor penyebab lemahnya pemenuhan hak memilih dalam pemilu legislatif 2009 antara lain: *Pertama*, pola pendataan kependudukan dan pemilih menjadi satu kesatuan administratif dengan mengadopsi pola pendataan pemilih dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang dimulai ditahun 2005 sampai dengan pemilu legislatif 2009. Padahal sudah bukan merupakan rahasia umum lagi, data pemilih yang digunakan dalam pilkada sebelumnya tingkat partisipasi pemilih yang rendah disebabkan mall administratif. Pendekatan de jure atau administratif dalam pendataan membuat pemilih yang bisa menggunakan hak memilih hanyalah penduduk di Kabupaten/Kota setempat. Akibatnya Kabupaten/Kota yang sangat dinamis dan heterogen kependudukannya, mendapat imbas yang berat dari penerapan pola pendataan seperti ini. Khususnya bagi daerah-daerah transit, kota pendidikan, Kota untuk mencari lapangan kerja dan lain sebagainya, dipastikan sangat banyak warga negara Indonesia yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Semestinya pola yang dilakukan adalah

¹⁶² Dikutip dari Khoirunnisa Agustyati, Veri Junaidi, Ibrohim., *opcit.*, hlm. 41

¹⁶³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 bahwa “warga negara yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih diberikan kesempatan untuk memilih menggunakan KTP atau pasport”. Dipergunakan untuk pemilihan Presiden.

memadukan pola pendataan dengan cara *dejure* dan *dafacto* atau secara faktual. Tidak hanya bagi yang memiliki KTP di Kabupaten/Kota setempat yang dapat menggunakan hak memilih, melainkan bagi mereka warga negara Indonesia karena faktor lain seperti menempuh pendidikan didearah lain, bekerja dan lain sebagainya tentu wajib untuk dimasukkan kedalam daftar pemilih. Apapun ia, tidak ada perlakuan secara diskriminatif terhadap hak konstitusional setiap warga negara. Mungkin karena sistem pemilu yang sudah memerikan pola proporsional terbuka berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, lalu ada pemahaman bahwa karena daerah pemilihannya adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi untuk DPR dan Kabupaten/Kota untuk DPRD provinsi serta Kecamatan atau gabungan-gabungan Kecamatan untuk DPRD Kabupate/Kota, maka dipandang oleh pengambil kebijakan haruslah tegas dan tidak mentolerir memaksakan warga negara yang tidak memiliki identitas daerah setempat.

Kedua, sebaliknya penduduk yang memiliki data administratif meskipun sudah tidak berada di Kabupaten/Kota tersebut tetap terdata sebagai pemilih. Penyelenggara tidak berani mengambil sikap menghilangkan hak memilih seseorang karena bisa berdampak pidana baginya ditambah 1/3 dari pidana tersebut. Akhirnya banyak pemilih yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Inilah pemicu utama minimnya partisipasi pemilih baik dalam pilukada 2005-2008 maupun dalam pemilu legislatif 2009.

Ketiga, minimnya anggaran dalam mensosialisasikan daftar pemilih sementara yang semestinya banyak warga negara bisa mengecek secara langsung sebagai bentuk aktif masyarakat dalam memastikan dirinya terdaftar sebagai

pemilih. Hal tersebut ternyata juga sudah diingatkan oleh Lena Maryana Mukti (F-PPP), yang menurutnya setelah keliling di beberapa daerah minim sosialisasi khususnya menyangkut daftar pemilih sementara, sehingga bisa memicu persoalan dikemudian hari.¹⁶⁴

Dari seluruh uraian tersebut diatas, mulai dalam pemenuhan hak memilih dari pemilu 1999 sampai dengan 2009, pemilu 2009 yang pada prakteknya paling kurang baik. Maksud para pembuat undang-undang ingin maju selangkah, tetapi sistem administrasi kependudukan yang masih kurang daya dukung. Hingga pemilu 2014, semestinya melalui e-KTP sebagai basis data, tetapi sampai pada penyelenggaraan pemilu 2014 bahkan sampai saat ini, e-KTP belum juga belum tuntas secara nasional. Arah politik hukum yang baik tetapi tidak dibarengi dengan perangkat sistem kependudukan yang baik berakibat pada banyak masyarakat tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Sehingga tentu cara prosedural ini sangat bertentangan dengan prinsi-prinsip demokrasi dan negara hukum, semestinya produk aturan teknis lebih berpihak kepada kepentingan pemilih, namun KPU menentukannya lain dan pendekatannya administratif.

Oleh sebab itu usul konkrit penulis, sebaiknya terdapat lembaga secara khusus yang dibentuk oleh Pemerintah secara otonom untuk mengelola kependudukan secara nasional, dan lembaga ini menjadi mitra Komisi Pemilihan Umum dalam menuntaskan pemilih di Republik ini. Selain itu dalam pembuatan peraturan teknis pendataan pemilu, KPU harus mengutamakan kepentingan menghadirkan dirinya dalam jiwa dan raga pemilih. Jadi tidak ada pilihan lain,

¹⁶⁴ Lihat risalah *Tim Perumus, Tanggal 15 Januari 2008*, hlm. 1498

kecuali seluruh pemilih harus terdaftar. Adalah dosa yang amat besar dan harus ditanggung oleh penyelenggara pemilu apabila terdapat pemilih tidak terdaftar sebagai pemilih karena aturan teknis KPU yang sangat administratif, meskipun hanya satu orang. Penyelenggara pemilu harus mampu memperlakukan sang pemilik pemilu secara manusiawi.

2. Hak untuk Dipilih (*right to be candidate*)

Isu yang hangat dalam UU No. 10 Tahun 2008 adalah persoalan hak dipilih untuk perwakilan perempuan, selain itu isu seputar hak dipilih bagi bekas anggota G30SPKI baik yang terlibat langsung maupun tidak langsung serta anak dan turunannya melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 juga menarik untuk diketahui arah politik hukumnya. Khusus untuk isu hak pilih anggota TNI/Polri juga akan diurai, karena sudah ada cantolannya dalam Undang-undang tersendiri yang mengatur TNI dan Polri. Namun sebelum lebih jauh pembahasan ke arah isu tersebut, ada baiknya dilihat terlebih dahulu isu lain yang tak kalah pentingnya mengenai hak untuk dipilih.

a. Hak dipilih melalui partai politik

Seperti yang telah diketahui khalayak, peserta pemilihan umum adalah partai politik.¹⁶⁵ Tidak semua partai politik menjadi peserta pemilu, sebuah partai politik menjadi peserta pemilu apabila partai tersebut terdaftar sebagai peserta pemilu. Sedangkan untuk terdaftar sebagai peserta pemilu, partai politik harus memenuhi syarat yang disyaratkan oleh undang-undang.

¹⁶⁵Lihat pada Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2008.

Menurut Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008, syarat untuk menjadi peserta Pemilu adalah :¹⁶⁶

- a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
- b. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi;
- c. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
- d. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
- e. memiliki memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
- f. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan sebagaimana pada huruf b dan huruf c; dan
- g. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.

Selanjutnya pada ayat (2) ditambahkan “Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu sebelumnya dapat menjadi Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.”

Namun syarat bagi partai lama untuk kembali menjadi peserta pada pemilu 2009 harus memenuhi *electoral treshold* yang telah ditetapkan.¹⁶⁷ Artinya partai yang

¹⁶⁶ *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1).

¹⁶⁷ *Ibid.*, Pasal 315 berbunyi “Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004. Selanjutnya pada pasal 316 juga diatur persyaratan sebagai berikut : Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu tahun 2009 dengan ketentuan: a. bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315; atau b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau d. memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau e. memenuhi persyaratan

ada, ataupun partai lama, tidak serta merta bisa menjadi peserta pemilu, namun masih harus memenuhi beberapa syarat dan ketentuan.

Peserta pemilu dari partai politik tersebut yang telah mendaftar selanjutnya diverifikasi oleh KPU, pengaturan ini diatur pada Pasal 9. Selanjutnya ada juga larangan bagi partai politik yang mendaftar, hal ini diatur pada pasal 10 yang menyatakan :

Nama dan tanda gambar partai politik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf g dilarang sama dengan :

- a. bendera atau lambang negara Republik Indonesia;
- b. lambang lembaga negara atau lambang pemerintah;
- c. nama, bendera, lambang negara lain atau lembaga/badan internasional;
- d. nama, bendera, simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang;
- e. nama atau gambar seseorang; atau
- f. yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar partai politik lain.

Suatu partai politik dikatakan peserta Pemilu apabila partai tersebut mendaftar sebagai peserta pemilu,¹⁶⁸ dengan cara menyerahkan dokumen atau berkas-berkas yang telah dipersyaratkan,¹⁶⁹ selanjutnya dilakukan verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU),¹⁷⁰ barulah setelah itu partai politik tersebut ditetapkan sebagai peserta pemilu oleh KPU.¹⁷¹ Untuk menciptakan Pemilu yang akuntabel, bermartabat dan demokratis, pengawasan setiap tahapan Pemilu sangat diperlukan, untuk itu pada tahap pendaftaran partai politik peserta Pemilu hingga

verifikasi oleh KPU untuk menjadi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini

¹⁶⁸ Pasal 14.

¹⁶⁹ Pasal 15.

¹⁷⁰ Pasal 16.

¹⁷¹ Pasal 17

penetapan peserta Pemilu diperlukan sebuah pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu.¹⁷²

Adanya aturan tentang Electoral Treshold dimaksudkan untuk menyederhanakan jumlah pelaku, karena kemampuan untuk mengelola pemerintahan dipengaruhi oleh kohesifitas dan interaksi antar pelaku. Jika masing-masing aktor cenderung untuk konflikual atau koeksistensi maka akan dapat dipastikan akan muncul kesulitan untuk mengelola kepentingan yang variatif.¹⁷³ Disamping itu, tujuan persyaratan-persyaratan peserta pemilu juga dimaksudka untuk mempersempit rentang perbedaan kualitas antar pelaku dan untuk meningkatkan rasionalitas dari basis antar pelaku.

Persyaratan-persyaratan tersebut diusulkan oleh pemerintah berupa pengetatan ET menjadi 3%, dengan harapa pengetatan ini bisa mengurangi jumlah partai pada Pemilu 2014. Langkah pengetatan selanjunya dengan cara meningkatkan anggota minimal partai politik menjadi 1000 atau 1/1000 untuk setiap kepengurusan provinsi maupun kabupaten yang dibuktikan dengan KTA.¹⁷⁴

Mochtar Pabotinggi dari LIPI menyatakan bahwa dalam rangka menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil dan epektif, semestinya desain kepartaian mengarah pada sitem multipartai sederhana. Salah satu alasannya adalah dapat dihasilkan fragmentasi yang relatif pula di parlemen, yang pada gilirannya dapat mengkondisikan pengambilan keputusan/kebijakan yang tidak berlarut-larut.¹⁷⁵ Upaya penyederhanaan bentuk kepartaian dapat dilakukan antara

¹⁷² Pasal 18.

¹⁷³ Lihat Risalah, *Op.cit.*, hlm. 3156

¹⁷⁴ *Op.cit.*, hlm. 3159.

¹⁷⁵ *Op.cit.*, hlm. 7-10

lain dengan cara memperberat ketentuan pembentukan partai baru, meningkatkan syarat jumlah anggota partai, dan memberlakukan larangan pada partai yang tidak lolos ET untuk berganti nama baru. Menurut Mochtar, seharusnya syarat mendirikan partai adalah oleh 500 orang, mengingat jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 220 juta jiwa. Penambahan ini juga dimaksudkan untuk meredam nafsu politik untuk mendirikan partai baru yang acap kali hanya papan nama saja. Terkait masalah Mochtar mengusulkan ET sebesar 5%.

Sri Nuryanti (AIPI) menyetujui usulan Mochtar Pabotinggi terkait *Electoral Threshold* (ET) sebanyak 5% dengan tujuan untuk mewujudkan *Permanent Qualitions*. Disamping itu juga untuk menciptakan kestabilan, meskipun angka sebesar ini akan membatasi seseorang untuk berpartisipasi dalam demokrasi.¹⁷⁶ Namun hal ini dibantah oleh Permadi juga mengusulkan sebaiknya tidak usah ada electoral Threshold, tapi dibatasi dengan tegas pada partai yang ada saja, karena dengan adanya ET nanti muncul partai-partai baru.¹⁷⁷

Pada kesempatan lain Rapat Dengar Pendapat RUU Pemilu, Ramlan Surbakti dari KPU mengusulkan perlu kejelasan mengenai kantor tetap partai peserta pemilu, apakah SHM, HGB atau sewa terus berapa lama sewanya, jangan sampai seminggu setelah verifikasi kantornya sudah tidak ada lagi. (hlm. 117). Ditambahkan bahwa untuk verifikasi administratif partai diserahkan kepada Menteri Hukum dan HAM, sedangkan verifikasi faktual baru oleh KPU.¹⁷⁸

Kembali lagi kesoal *Electoral Threshold*, pada umumnya fraksi-fraksi di DPR dalam Pansus RUU Pemilu menyetujui ET sebesar 3%. Misalkan fraksi

¹⁷⁶ *Op.cit.*, hlm. 19.

¹⁷⁷ *Op.cit.*, hlm. 26.

¹⁷⁸ *Op.cit.*, hlm. 121.

Golkar menginginkan ET 3%, yang selajutnya perlu dipertimbangkan pemberlakuan *Parliamentary Treshold* untuk mengefektifkan lembaga perwakilan.¹⁷⁹ Fraksi PPP juga mengusulkan ET 3% karena sudah memberikan cukup signifikan dan legitimasi bagi sebuah partai untuk mengikuti pemilu, terkait dengan penyederhanaan partai, dengan ET 2% pada Pemilu 1999 sudah bisa mengurangi jumlah partai.¹⁸⁰ Sedangkan Partai Demokrat dan PDIP mengusulkan ET 5%.¹⁸¹

Berdasarkan hal-hal di atas bisa dilihat bahwa tujuan disyaratkan “agak” berat bagi partai politik untuk turut serta dalam pemilu pada umumnya bertujuan untuk menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia, karena dengan begitu akan tercipta suatu pemerintahan yang efektif dan cepat dalam pengambilan kebijakan dengan sedikitnya jumlah partai yang ada di parlemen.

b. Hak dipilih dalam proses pencalonan

Telah disebutkan pada ketentuan umumnya, bahwa Pemilu 2009 yang dimaksud dalam UU No. 10 Tahun 2008 adalah pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD. Dari ketentuan tersebut tentunya yang dicalonkan hanya untuk anggota DPR, DPD dan DPRD. Menurut pasal 50 ayat (1) Bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota harus memenuhi persyaratan :

- a. Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA)

¹⁷⁹ *Op.cit.*, hlm. 306.

¹⁸⁰ *Op.cit.*, hlm. 312.

¹⁸¹ *Op.cit.*, hlm. 320

atau sederajat; f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945; g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; h. sehat jasmani dan rohani; i. terdaftar sebagai pemilih; j. bersedia bekerja penuh waktu; k. mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;

Lalu ditambahkan dengan l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sesuai peraturan perundang-undangan; m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat-negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara; n. menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu; o. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan p. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan.

Pemerintah dalam draft Akademik RUU Pemilu mengusulkan agar ada pemberlakuan persyaratan kualifikasi kompetensi tertentu bagi bakal calon

legislatif, tidak semata mata administratif, sehingga terpilih wakil rakyat yang akuntable sekaligus representatif.¹⁸² Dipilihnya syarat untuk dipilih sebagai anggota legislatif berumur 21 tahun ke atas dikarenakan umur 21 dianggap dewasa secara politik.¹⁸³

Sri Nuryanti yang mewakili AIPI mengusulkan terkait *rekrutment* calon legislatif, untuk mengantisipasi terpilihnya politisi-politisi instan karena sistem pemilu proporsional terbuka, maka harus ada *Internal competitions* atau disebut dengan *According System* untuk menyeleksi calon anggota legislatif.¹⁸⁴ Hal ini pada kesempatan lain ditambahkan lagi oleh Forum Konstitusi yang mengatakan “mengharapkan calon-calon yang akan dipilih harus memenuhi syarat-syarat kenegarawanan, agar nanti tidak terpilih orang yang tidak karu-karuan. Partai politiklah yang mendidik dan mencetak negarawan-negarawan yang tangguh dan cerdas.”¹⁸⁵

Sedangkan Ramlan Surbakti berbicara mengenai PNS, katanya “yang akan mencalonkan jadi anggota DPR atau DPRD harus mundur dari PNS, apabila tidak terpilih tidak bisa kembali lagi, karena seorang PNS menurut UU kepegawaian dilarang untuk menjadi anggota partai, sedangkan syarat calon legislatif adalah harus menjadi anggota partai.”¹⁸⁶

Sementara menyangkut tentang hak dipilih bagi TNI/POLRI sudah tidak menjadi isu sentral lagi seperti pada pemilu terdahulu, sehingga ruang partisipasi bagi TNI POLRI terbuka sepanjang terdapat pernyataan dengan surat

¹⁸² *Op.cit.*, hlm. 3159

¹⁸³ *Op.cit.*, hlm. 38

¹⁸⁴ *Op.cit.*, hlm. 40.

¹⁸⁵ *Op.cit.*, hlm. 106.

¹⁸⁶ *Op.cit.*, hlm. 118.

pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali. Hal di atas senada dengan apa yang diusulkan oleh Hamdan Zulfa dari Forum Konstitusi, menurutnya TNI sebagai warga negara biasa memiliki hak untuk memilih dan dipilih yang dijamin oleh konstitusi, jika TNI dalam UU Pemilu dilarang menggunakan hak memilihnya itu melanggar konstitusi. Untuk itu dalam UU Pemilu disebutkan TNI belum menggunakan hak pilihnya bukan UU mengurangi hak pilihnya.¹⁸⁷ Pernyataan Hamdan Zulfa tersebut ditambahkan oleh Harun Kamil, bahwa jika TNI/Polri menggunakan hak pilihnya maka dalam *session* disiplinnya akan mengikuti perintah komandannya, seterusnya pertimbangan keamanan kalau hak pilih TNI/Polri digunakan.¹⁸⁸ Hal yang sama disampaikan oleh fraksi Golkar dalam Pandangan umumnya yang Pada prinsipnya TNI/Polri memiliki hak pilih, namun semuanya diserahkan kepada petinggi TNI/Polri untuk menggunakannya atau tidak.¹⁸⁹

Syarat-syarat lain untuk menjadi anggota legislatif relatif tidak ada perdebatan signifikan dalam Pansus, khususnya masalah-masalah sakral seperti NKRI, Pancasila, UUD 1945 dan cita-cita proklamasi tidak dipersoalkan.¹⁹⁰ Namun timbul sedikit sentilan dari Fraksi Kebangkitan Bangsa dalam pandangan umumnya mengenai syarat pendidikan, Fraksi PKB mengusulkan tidak ada diskriminasi terhadap calon lulusan pesantren terkait dengan syarat pendidikan calon legislatif.¹⁹¹

¹⁸⁷ *Op.cit.*, hlm. 87.

¹⁸⁸ *Op.cit.* hlm. 103.

¹⁸⁹ *Op.cit.*, hlm. 308.

¹⁹⁰ *Op.cit.*, hlm. 462.

¹⁹¹ *Op.cit.*, hlm. 334

Selanjutnya sedikit perubahan syarat yakni kata “tidak sedang menjalani hukuman” menggantikan kata “tidak pernah dijatuhi hukuman”.¹⁹² Penggantian kata ini berimplikasi pada syarat seseorang yang ingin menjadi calon legislatif, jika hanya “pernah” dihukum berarti mantan narapidana sudah tidak punya hak politik lagi, sedangkan ia sudah direhabilitasi dengan cara menjalankan hukumannya. Di sini ada peningkatan pengakuan terhadap pelaku kejahatan yang sudah menjalani hukuman.

Fraksi Partai Golkar mengusulkan Setiap daerah pemilihan mengupayakan dengan sungguh-sungguh keterwakilan perempuan 30%. (hlm. 308).¹⁹³ Pada pandangan umum Fraksi PKB mengusulkan tidak ada diskriminasi terhadap calon lulusan pesantren terkait dengan syarat pendidikan calon legislatif.¹⁹⁴

Tujuan utama politik hukum dalam pendaftaran calon pada umumnya menyangkut soal tujuan untuk meningkatkan kualitas, kapabilitas, integritas dan akuntabilitas anggota legislatif yang terpilih. Persoalan hak untuk dipilih ada perubahan dan merupakan angin segar bagi *ex-narapidana*, karena dalam UU No. 10 Tahun 2008 mereka bisa mencalonkan diri, tidak lagi dilarang seperti tahun sebelumnya. Hal ini dilakukan karena seorang yang terhukum telah menjalankan hukumannya berarti dia telah direhabilitasi semua haknya.¹⁹⁵ Demikian halnya terhadap para anggota G 30 S PKI baik yang terlibat langsung maupun tidak terlibat langsung termasuk anak dan keturunannya, sudah tidak menjadi bagian

¹⁹² *Op.cit.*, hlm. 623.

¹⁹³ *Op.cit.*, hlm. 308.

¹⁹⁴ *Op.cit.*, hlm. 334.

¹⁹⁵ *Op.cit.*, hlm. 1213

dari persyaratan. Hanya jika secara kebetulan anggota G 30 S PKI baik yang terlibat langsung maupun tidak langsung beserta anak dan keturunannya dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan mendapatkan ancaman pidana 5 tahun berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, berarti yang bersangkutan juga tidak dapat menggunakan hak pilihnya.

Berdasarkan itulah sdr. Robertus mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi dan permohonan tersebut dikabulkan sebagian dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 4/PUU-VII/2009 yang pada intinya Pasal 50 ayat (1) huruf g tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat: (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*elected officials*); (ii) berlaku terbatas jangka waktunya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang; menurut Mahkamah Konstitusi ini merupakan norma hukum yang bersifat inkonstitusional bersyarat (*contional unconstititutional*). Jadi tidak konstitusional sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut diatas.¹⁹⁶

Jika diberlakukan tanpa syarat-syarat tertentu dapat menegasi prinsip persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan serta melanggar hak seseorang atau warga negara atas perlakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian

¹⁹⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 4/PUU-VII/2009, hlm. 82

hukum yang adil, serta perlakukan yang sama dihadapan hukum, dan hak memperoleh kesempatan sama dalam pemerintahan sama, yang pada hakikatnya merupakan moralitas hukum dan moralitas konstitusi.¹⁹⁷

Arah politik hukum Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak menerima secara utuh penghilangan syarat-syarat, tetapi ia dinilai inkonstitusional bersyarat. Sehingga setiap calon mantan terpidana mengumumkan dirinya melalui media bahwa ia adalah mantan terpidana yang akan maju dalam proses pencalonan anggota DPR. Dalam prakteknya, KPU memperketat aturan tersebut. Hanya saja terdapat hal yang perlu dikritik, bahwa pengumuman calon mantan terpidana tidak hanya melalui media cetak saja, tetapi juga harus diumumkan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) khususnya bagi mantan terpidana korupsi, pemerkosa, narkoba dan lain sebagainya.

c. Hak dipilih melalui penentuan calon Terpilih.

Penentuan calon terpilih pada Pemilu 2009 lebih demokratis jika dibandingkan dengan Pemilu 2009 dan Pemilu 2004, karena pada pemilu kali ini penentuan calon terpilih sudah berdasarkan suara terbanyak. Pada awalnya penentuan calon terpilih ada mekanisme syarat memenuhi 30% Bilangan Pembagi Pemilih,¹⁹⁸ namun kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, kemudian

¹⁹⁷ *Ibid*, hlm. 82-83

¹⁹⁸ Pasal 214 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 sekurangkurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;

Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa untuk penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak yang diperoleh calon legislatif apabila partainya mendapatkan kursi di parlemen.¹⁹⁹ Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi memutuskan dalam penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak adalah untuk menciptakan rasa keadilan sesama calon legislatif dan agar dalam pemilu terjadi kompetisi yang lebih sehat.

Sebenarnya usulan untuk memberlakukan sistem proporsional tertutup sudah ada sejak pembahasan UU Pemilu, Dalam hal ini Pemerintah mengusulkan perubahan sistem Pemilu dari proporsional terbatas menjadi proporsional terbuka sepenuhnya.²⁰⁰ Sehingga dengan sistem ini BPP hanya berfungsi sebagai penentu perolehan kursi bagi partai politik, sedangkan penentuan perolehan kursi calon legislatif berdasarkan suara terbanyak. Selanjutnya dalam naskah akademik juga diusulkan lebih rinci bahwa penentuan calon terpilih anggota DPR dan DPRD berdasarkan perolehan suara terbanyak.²⁰¹

-
- 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
- ¹⁹⁹ Lihat lebih jelas dalam : Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008
- ²⁰⁰ *Op.cit.*, hlm. 3158.
- ²⁰¹ *Op.cit.*, hlm. 3179.

Selanjutnya Ani Sucipto mengusulkan agar syarat pemenuhan BPP cukup 5% saja, karena akan memberikan kemungkinan persaingan yang sehat antara calon laki-laki dan perempuan.²⁰²

Mochtar Pabotinggi mengatakan bahwa Proporsional tidak menyebabkan suara rakyat terbuang dan menjamin heterogenitas penduduk, namun pada Pemilu 2004, yang masih proporsional tertutup terjadi oligarki partai, di mana elit-elit partai mendominasi nomor urut kecil, sehingga terkesan tidak adil kompetisi, karena calon nomor urut atas lebih memungkinkan untuk dipilih meskipun mereka hanya diam, sedangkan calon nomor urut belakang harus berjuang keras untuk dipilih. Untuk itu perlu diterapkan sistem proporsional terbuka, dengan argumen :

- 1). Anggota DPR/DPRD adalah wakil rakyat dengan proporsionalitas yang tinggi,
- 2). Mendorong kompetisi calon secara terbuka,
- 3). Mencerminkan rasa keadilan bagi calon yang memperoleh suara terbanyak meskipun nomor urutnya ada di belakang,
- 4). Membuka peluang terpilihnya keterwakila perempuan, dan
- 5). Mendekatkan hubungan antara si wakil dengan rakyat.²⁰³

Selanjutnya pendapat ini diperkuat oleh Yanuarti, menurutnya proporsional terbuka pada hakikatnya mengandung prinsip : 1). Penentu terpilihnya anggota legislatif adalah suara yang diperolehnya, 2). Mencoblos nama calon dan partai politik (yang dianggap sah), 3). Kursi partai ditentukan terlebih dahulu, setelah itu baru ditentukan kursi calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, 4). Nomor urut hanya berfungsi administratif, tidak menentukan kemenangan seseorang. BPP hanya untuk menentukan kuota perolehan kursi di

²⁰² *Op.cit.*, hlm. 75

²⁰³ *Op.cit.*, hlm. 10-11

daerah pemilihan, bukan untuk menentukan calon terpilih. Karena jika BPP digunakan untuk menentukan calon terpilih, maka sama saja dengan sistem proporsional tertutup.²⁰⁴

Di awal rapat Pansus Fraksi Golkar melalui Dr. Mariani Akib Baramuli menyatakan bahwa sepakat dengan proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas, karena sistem ini akan mensinergikan faktor kompetisi dan aksesibilitas masyarakat, karena perolehan suara partai politik adalah akumulasi dari perolehan suara calon.²⁰⁵ Hal ini didukung pula oleh PDI-P, melalui juru bicaranya F-PDIP mengusulkan proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas agar partai dapat menentukan kader-kader terbaik yang duduk di parlemen, sistem proporsional murni masih menyulitkan pemilih dalam menentukan pilihan serta pertimbangannya masih memakai sistem ini adalah karena wakil rakyat yang duduk di parlemen di samping sebagai wakil rakyat juga merupakan wakil partai.²⁰⁶ Penetapan calon terpilih dengan BPP 100% sangat sulit maka harus diturunkan dengan jumlah tertentu (misal 25%), dengan demikian maka akan terakomodir kepentingan partai dan kepentingan pemilih, karena konsep ini merupakan kombinasi kedaulatan partai dan kedaulatan pemilih.

Namun Almuzammil Yusuf dari Fraksi PKS mempertanyakan proporsional terbuka, ditakutkan calon terpilih bukan calon berkualitas, tapi calon yang hanya populer saja.²⁰⁷ Sedangkan Tjatur Sapto Edie Fraksi PAN mengusulkan jangan langsung proporsional terbuka 100%, tapi pelan-pelan saja,

²⁰⁴ *Op.cit.*, hlm. 11.

²⁰⁵ *Op.cit.*, hlm. 351.

²⁰⁶ *Op.cit.*, hlm. 356.

²⁰⁷ *Op.cit.*, hlm. 24.

pemenuhan BPP 10% atau 20% dulu, karena dengan proporsional terbuka 100% akan menguntungkan calon yang sering muncul di *infotainment*.²⁰⁸

Namun bantahan paling keras terkait usulan proporsional terbuka murni datang dari Mohammad Sofian Mile dari Fraksi Partai Golkar, dia mengatakan anggota DPR maupun anggota DPRD adalah wakil rakyat dan juga wakil partai, sebagai penyaring tentunya ada kepentingan partai untuk mengontrol wakilnya, semua partai ingin berkuasa.²⁰⁹ Hal ini didukung oleh Agun Gunandjar Sudarsa yang menganggap bahwa sistem proporsional terbuka penuh ini tidak adil, karena tidak menganut *one value*, ada partai yang perolehan suaranya banyak tapi dapat sedikit kursi, seperti PKB.²¹⁰ Pendapat mereka ini diikuti oleh pendapat fraksinya dalam pandangan umum yang menyatakan Penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak dengan syarat mencapai 25% BPP,²¹¹ hal ini sebenarnya sama saja dengan Pemilu 2004, hanya saja pemenuhan BPPnya tidak lagi 100%.

Sedangkan Valina Singka Surbakti dari KPU mengusulkan sebaiknya masih menggunakan sistem proporsional terbuka yang terbatas, karena tidak mudah untuk mensosialisasikan perubahan sistem Pemilu, baik kepada partai politik dan anggota-anggotanya maupun kepada masyarakat. Selanjutnya untuk cara mencoblos Valina mengusulkan agar mencoblos calon tetap sah, dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas *out put* calon terpilih, juga untuk mendorong supaya calon mensosialisasikan dirinya dan juga visi/misinya.²¹² Pendapat ini didukung oleh Fraksi PPP dalam pandangan umumnya, F-PPP menyatakan

²⁰⁸ *Op.cit.*, hlm. 30.

²⁰⁹ *Op.cit.*, hlm. 31.

²¹⁰ *Op.cit.*, hlm. 32.

²¹¹ *Op.cit.*, hlm. 308.

²¹² *Op.cit.*, hlm. 126.

mendukung Menggunakan sistem proporsional daftar calon terbuka dengan tujuan untuk menjamin kualitas, kapabilitas dan akuntabilitas anggota legislatif serta lebih demokratis.²¹³

Oleh sebab itu, berawal dari usul Tjatur Sapto Edie politik hukum bergeser menjadi win-win solution sehingga penentuan calon terpilih didasari perolehan kursi bagi partai politik, kemudian kursi tersebut diberikan kepada calon yang mampu mencapai 100 % BPP terlebih dahulu. Apabila tidak ada yang mencapai 100%, maka berdasarkan 30%. Apabila terdapat lebih dari satu orang atau memperoleh sama dari 30% BPP, maka penentuan calonnya berdasarkan nomor urut. Artinya, memang terdapat sedikit kemudahan terhadap jaminan hak dipilih, karena cukup memperoleh 30%. Tetapi jika ada calon lain juga memperoleh 30% atau minimal sama perolehannya, maka kembali ke nomor urut (tertutup).

Iniilah yang membuat Muhammad Sholeh dan Sutjipto yang merasa dirugikan akibat metode tersebut diatas (Pasal 214 huruf a,b,c,d,dan e Undang-undang Nomor 10 tahun 2008), sehingga melakukan Yudicial Review ke Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Konstitusi melalu Putusan Nomor: 22-24/PUU-VI/2008, mengabulkannya sebagian permohonan pemohon, dengan mekanisme perolehan suara terbanyak. Mahkamah menilai bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 22E ayat (3) UUD 1945. Jadi, bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan. Maksud dari putusan tersebut

²¹³ *Op.cit.*, hlm. 312.

adalah memberi kemudahan kepada pemilih dalam menentukan pilihannya; adil bagi calon anggota DPR/DPRD dan juga adil bagi masyarakat; dapat mengurangi konflik internal dipartai politik. Maksud lainnya adalah membangun dimensi keadilan pembangunan politik karena Indonesia telah menganut sistem pemilihan langsung. Tujuannya agar rakyat sebagai subyek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat, tidak hanya ditempatkan sebagai obyek oleh peserta pemilu dalam mencapai kemenangan semata. 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 dibidang politik. Bahwa perlu dipelihara sistem rekrutmen pimpinan politik yang diperankan partai politik yang sehat, maka sebagai satu metode dan prosedur rekrutmen sistem politik dan perwakilan yang dianut, harus diberi batas bahwa partai politik tidak boleh sampai melanggar prinsip kedaulatan rakyat yang dapat dipandang sebagai prinsip konstitusi dan moralitas konstitusi. Prinsip tersebut harus berdampingan menjunjung tinggi hak asasi manusia yang membentuk dan menjadi dasar harkat dan martabat manusia (*the dignity of man*).²¹⁴

Dengan demikian arah politik hukum Mahkamah Konstitusi dengan perolehan suara terbanyak, didasari dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip keadilan. Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sebenarnya membuka juga ruang kompetisi bagi perempuan, sehingga diharapkan banyak

²¹⁴ Untuk lebih jelasnya baca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 22-24/PUU-VI/2008

perempuan yang dapat menduduki kursi di Parlemen. Selain itu juga dapat membuka ruang partisipasi, sebab seluruh kandidat pasti akan berusaha mencari suara untuk memenangkan dirinya. Oleh sebab itu arah politik hukum dan norma putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 22-24/PUU-VI/2008 dengan perolehan suara terbanyak, merubah derajat dari kurang responsif menjadi responsif dan progresif.

Bahwa terlepas adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang membuka ruang kompetisi penuh, sesungguhnya politik hukum dalam pembahasan rancangan undang-undang untuk pemilu 2009 terkait hak dipilih, relatif lebih baik sedikit dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Minimal ada peningkatan. Bahwa partai politik masih menjadi dominan, adalah konsekuensi logis dari sebuah pilihan sistem pemilu (*option of electoral sistem*), sehingga dari perspektif teori sistem pemilu proporsional dianggap sesuai. Tetapi dari perspektif mengukur daya responsif dan progresifnya lemah, sehingga Mahkamah Konstitusi mengambil terobosan dengan melahirkan suatu putusan yang responsif dan progresif.

d. Hak dipilih keterwakilan perempuan

Mengenai keterwakilan perempuan dalam Pemilu 2009, pada Pasal 8 ayat (1) huruf d telah ditegaskan bahwa syarat sebuah partai politik untuk menjadi peserta adalah menyertakan sekurang-kurangnya 30% perwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik tingkat pusat. Di awal UU ini sudah jelas bahwa pentingnya keterwakilan perempuan dalam sistem politik. Aturan ini dipertegas kembali pada Pasal 15 yang mengatur dokumen pendaftaran partai

politik peserta Pemilu, yang menjadi salah satu syaratnya adalah surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

Selanjutnya pengaturan tentang keterwakilan perempuan juga diatur pada mekanisme pengajuan bakal calon anggota legislatif, tepatnya dalam Pasal 53 yang berbunyi “Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.” Pasal ini kembali menegaskan pentingnya keterwakilan perempuan dalam pemilihan umum, sehingga partai politik wajib memasukkan unsur perempuan dalam setiap daftar bakal calon pada setiap daerah pemilihan yang diikuti oleh partai politik tersebut. Aturan ini lebih dipertegas lagi pada pasal 55 mengenai tata cara penentuan nomor urut calon, yakni ditentukan “Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.” Ketentuan pada 55 ini lebih dititik beratkan pada tujuan agar perempuan tidak termarginalkan, sehingga ada kesempatan untuk mendapatkan nomor urut yang lebih kecil, di mana pada setiap Pemilu persoalan nomor urut kecil atau besar sedikit banyak menentukan dalam perolehan suara. Persoalan keterwakilan perempuan dalam pengajuan bakal calon ini bukannya hanya sebatas norma saja, namun juga ada konsekwensinya. Pada pasal 58 dijelaskan bahwa berkas partai politik yang tidak memenuhi 30% keterwakilan perempuan akan dikembalikan untuk diperbaiki.

Saat pemerintah mengajukan RUU Pemilu pada tahun 2008, keterwakilan perempuan sebagai syarat pengajuan nama-nama bakal calon

anggota legislatif hanya diwajibkan “memperhatikan” keterwakilan 30% yang diperintahkan kepada partai politik.²¹⁵ Kata “memperhatikan” di sini berarti tidak wajib, hanya sebatas pertimbangan bagi partai politik dalam mengusung bakal calonnya.

Barulah setelah ada masukan-masukan dalam sidang Pansus RUU Pemilu kata memperhatikan ini dihilangkan dengan diganti ke arah mewajibkan partai untuk mengusung paling sedikit 30% perempuan. Terutama oleh Dani Fisip UI yang mengusulkan kata “dapat” menjadi kata “wajib” 30% calon perempuan, serta menempatkan perempuan pada nomor urut yang potensial untuk dipilih, sehingga kemungkinan keterwakilan perempuan akan bertambah di parlemen.²¹⁶

Usulan lainnya muncul dari Lembaga Perempuan Pemilih Indonesia yang diwakili oleh Ibu Abdul Gafur, beliau mengusulkan agar penetapan bakal calon anggota legislatif menggunakan pola selang-seling antara laki-laki dan perempuan. Kalau ini tidak dilaksanakan perlu diadakan sanksi.²¹⁷ Usulan ini Didukung juga oleh Rini, juga dari LPPI.²¹⁸ Hal ini juga diusulkan oleh Yanuarti dari LIPI mengusulkan perlu penegasan sanksi bagi partai politik yang tidak mencalonkan batas minimal 30% perempuan, sehingga tidak bersifat anjuran belaka.²¹⁹

Lebih lanjut Titi Sumbung dari Pusat Pemberdayaan Perempuan mengatakan “mari bersama-sama membangun bangsa, bersama di sini adalah laki-

²¹⁵ *Op.cit.*, hlm. 3072.

²¹⁶ *Op.cit.*, hlm. 54-55

²¹⁷ *Op.cit.*, hlm. 48.

²¹⁸ *Op.cit.*, hlm. 58.

²¹⁹ *Op.cit.*, hlm. 13.

laki dan perempuan. Tidak ada demokrasi tanpa perempuan, karena perempuan adalah setengah penduduk, 53% penduduk Indonesia adalah perempuan dan negara menjamin hak politik setiap warga negara, termasuk perempuan. Minimnya partisipasi perempuan di Indonesia karena memang perempuan sudah dikondisikan tidak bisa di bidang politik.”²²⁰ Keseimbangan jumlah perempuan dan laki-laki dalam kekuasaan membawa perubahan dalam wacana politik, karena ada hal-hal yang tidak terpikirkan oleh laki tapi terpikirkan oleh perempuan. Selanjutnya Ani Sucipto mengusulkan agar syarat pemenuhan BPP cukup 5% saja, karena akan memberikan kemungkinan persaingan yang sehat antara calon laki-laki dan perempuan.²²¹

Dani dari Fisip UI juga berpendapat bahwa Pemilih Perempuan lebih senang memilih calon perempuan, terutama di daerah konflik, seperti Aceh, Papua dan daerah bencana.²²² Namun usulan-usulan yang dikeluarkan oleh Srikandi-Srikandi Nusantara tersebut tentunya tidak serta merta diamini oleh anggota Pansus, ada yang setuju namun ada juga yang tidak setuju.

Patrialis Akbar dari Fraksi PAN mendukung keterwakilan perempuan, menyetujui usulan untuk selang-seling nomor urut calon legislatif dan menegaskan bahwa tidak ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan, karena sama-sama mempunyai kesempatan dalam politik.²²³ Lalu Permadi dari Fraks PDIP mengatakan pada hakikatnya sangat mendukung angka 30%, malah itu

²²⁰ *Op.cit.*, hlm. 48-49.

²²¹ *Op.cit.*, hlm. 75

²²² *Op.cit.*, hlm. 77-78.

²²³ *Op.cit.*, hlm. 59.

dianggap kurang, lebih baik 60%, mengingat di Indonesia secara filosofi dan mitologis perempuan di atas laki-laki. Adanya ibu pertiwi, penguasa laut selatan Ratu Kidul, penguasa laut utara Dewi Lanjar, negara disebut Ibu Pertiwi, adanya ibu jari bukan bapak jari, surga di bawah telapak kaki ibu dan orang batak bikin nama anak Pasar(ibu). Secara historispun Indonesia sudah pernah dipimpin oleh perempuan, seperti Tribuana Tungga Dewi, Dewi Gayatri, Ratu Boko dan masih banyak ratu-ratu. Namun secara politik budaya perempuan Indonesia masih enggan untuk berpolitik, belum lagi (kata Permadi) kekompakan perempuan dalam berpolitik dinilai masih kurang.²²⁴

Benny Kabur Herman dari Partai Demokrat menyatakan tidak penting perwakilan perempuan secara fisik, yang terpenting adalah keterwakilan ide, gagasan dan kepentingan perempuan bisa diperjuangkan, baik oleh laki-laki maupun oleh perempuan.²²⁵ Hal senada ditambahkan oleh Jhony Allen, dia memandang persoalan keterwakilan calon perempuan 30% hanya persoalan teknis, yang paling penting adalah perempuan bisa mengambil peranan dalam politik, itu yang dinamakan *by process learning by doing*. Intinya mendukung 30%.²²⁶

Namun demikian, suara perempuan didukung oleh anggota Pansus yang perempuan, Mariani Akib Baramuli dari Golkar mengatakan kepentingan itu tidak hanya diwakili oleh fisik saja atau ide saja, tapi harus dua-duanya. Jika hanya ide tapi tidak ada fisik, maka tidak berbicara. Tapi yang terpenting adalah produk-

²²⁴ *Op.cit.*, hlm. 60-61

²²⁵ *Op.cit.*, hlm. 61.

²²⁶ *Op.cit.*, hlm. 63-64

produk DPR bisa memihak perempuan.²²⁷ Namun pernyataan ini dibantah oleh Yasona H. Laoly yang agak keberatan dengan pemaksaan kuota 30% sampai pada tingkat kabupaten/kota, karena tidak semua daerah siap dan beberapa daerah tersebut kulturnya masih menjadi persoalan besar.²²⁸

Bantahan atas sikap dan pembicaraan yang dikeluarkan oleh para legislator di senayan paling keras dilakukan oleh Kemala Motik, ia berpendapat bahwa perwakilan fisik dan perwakilan ide tidak terpisah, begitu juga gender dan politik. Perjuangan *Afirmative action* merupakan tonggak kebangkitan perempuan, intervensi cultural tidak aka bisa dilakukan dalam waktu yang dekat, namun intervensi structural bisa dilakukan, persoalan ekualisasi, persaingan dan sebagainya itu merupakan suatu hal yang mudah asal kita terima dengan kepala tegak.²²⁹

Pada pandangan umum fraksi terhadap RUU Pemilu yang diajukan pemerintah, Fraksi PAN menerima usulan pemerintah, karena menurut mereka sistem proporsional terbuka akan menyebabkan rakyat tidak hanya memilih partai tapi juga memilih wakilnya, sistem ini diharapkan mampu mengakomodir kepentingan partai dalam menetapkan calon, aspek akuntabilitas calon, aspek keterwakilan konstituen, dan tercipta kemungkinan terpilihnya legislatif perempuan dengan jumlah yang memadai.²³⁰

²²⁷ *Op.cit.*, hlm. 67

²²⁸ *Op.cit.*, hlm. 71.

²²⁹ *Op.cit.*, hlm. 78

²³⁰ *Op.cit.*, hlm. 3237.

Pendapat DPD justru lebih menekankan pada sikap DPD yang memberi apresiasi terhadap perhatian keterwakilan perempuan yang jauh lebih baik dibanding dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2003, sebab usul pemerintah dimasukkan dalam pengajuan daftar calon. Sehingga DPD justru mengusulkan penambahan ayat yaitu bagi partai politik yang tidak bisa memenuhi dikembalikan oleh KPU kepada partai politik yang bersangkutan untuk dilakukan perbaikan.²³¹

Dari dinamika yang berkembang pada saat pembahasan RUU Pemilu terkait keterwakilan perempuan, setidaknya bisa ditarik kesimpulan bahwa pada hakikatnya semua pihak berkeinginan untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan dalam politik. Namun hal ini masih saja terkendala oleh kultur dan pandangan masyarakat terhadap perempuan dalam politik, terlebih lagi masih lemahnya keinginan dari perempuan itu sendiri untuk berpolitik. Hal lain yang menjadi arah UU Nomor 10 Tahun 2008 terkait keterwakilan perempuan adalah adanya keinginan untuk meningkatkan partisipasi perempuan secara fisik dan peningkatan perjuangan kepentingan perempuan dalam setiap kebijakan yang akan diambil oleh DPR, dalam hal ini Undang-undang yang dihasilkan. Kehadiran undang-undang ini juga diharapkan menjadi sebuah intervensi struktural terhadap peran serta perempuan dalam politik, karena intervensi cultural sulit dilaksanakan dalam waktu dekat.

Sementara itu ekpektasi perempuan untuk duduk diparlemen semakin terbuka dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 22-24/PUU-

²³¹ Berbeda dengan pembahasan Undang-undang sebelumnya, keterlibatan DPD atau Senator belum pernah ada, sehingga dalam pembahasan RUU untuk pemilu 2009 sudah di libatkan. Lihat sandingan DIM, hlm.6

VI/2008, berdasarkan perolehan suara terbanyak. Mahkamah Konstitusi menilai bahwa dengan suara terbanyak berarti menafikkan tindakan afirmatif. Tindakan afirmatif tersebut dirumuskan sebagai upaya agar penerapan 30% perempuan sebagai calon anggota DPR/DPRD tidak hanya retorika saja, tetapi merupakan suatu tindakan nyata yang didukung dengan sistem yang baik dalam setiap partai politik. Justru semakin menganut perolehan suara terbanyak akan semakin membuka peluang perempuan untuk duduk diparlemen.

2. Hubungan antara Wakil Rakyat dan yang Diwakili

Pemilu 2009 merupakan Pemilu ketiga setelah Reformasi, tentu telah banyak pembelajaran yang didapatkan oleh pembuat kebijakan, dalam hal ini DPR dan Pemerintah, dalam menyusun kebijakan dalam hal kepemiluan. Sudah dua Pemilu dilewatka, tentunya dengan kelemahan dan kelebihan masing. Pada Pemilu kali ini secara umum hubungan yang akan dibangun antara wakil rakyat dan konstituennya tidak banyak berubah dari sistem Pemilu 2004. Ada beberapa hal penting yang berubah namun tidak terlalu signifikan.

Persoalan daerah pemilihan yang hangat pada Pemilu 2004 tidak berubah sama sekali, Dapil untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sama seperti Pemilu tahun 2004.²³² Masalah kampanye terjadi sedikit perubahan, yakni penegasan bahwa materi kampanye adalah program dari calon anggota lembaga legislatif dan partai politik peserta Pemilu, hal-hal lainnya mengenai kampanye secara substansi relatif sama, hanya saja pada Pemilu 2009

²³² Pengaturan mengenai pembagian daerah pemilihan pada Pemilu 2009 diatur secara jelas pada Pasal 22, Pasal 24 dan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

lebih diatur secara rinci.²³³ Terkait akan hal ini, Patrialis Akbar mengusulkan agar perorangan calon DPR dan DPRD, tidak hanya perorangan calon DPD, juga melakukan sosialisasi terhadap programnya, karena peserta Pemilu adalah partai politik dan perorangan.²³⁴

Perubahan substansial terjadi pada mekanisme pemberian suara dan penentuan calon terpilih, termasuk sistem Pemilu. Pemberian suara pada Pemilu 2009 adalah dengan cara menandai partai politik atau nama calon legislatif pada surat suara.²³⁵ Penandaan seperti ini tidaklah akan terjadi bila bentuk surat suaranya tidak berubah. Pasal 143 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan : “Surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142 ayat (1) huruf b untuk calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota memuat tanda gambar partai politik, nomor urut partai politik, nomor urut calon, dan nama calon tetap partai politik untuk setiap daerah pemilihan.” Berarti sudah cukup jelas pengaturan yang seperti ini adalah bentuk dari sistem pemilu yang proporsional terbuka sebagaimana yang dengan tegas telah diatur dalam Pasal 5 ayat (1).

Sedangkan pada mekanisme penentuan calon terpilih kesannya masih jauh dari proporsional terbuka, karena masih kuatnya hegemoni partai dalam

²³³ Pasal 80 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 mengatakan “Materi kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang dilaksanakan oleh calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota meliputi visi, misi, dan program partai politik.”

²³⁴ *Op.cit.*, hlm. 423.

²³⁵ Pasal 153 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan : “Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan memberikan tanda satu kali pada surat suara.” Aturan ini dipertegas kembali pada Pasal 40 ayat (1) PKPU No. 13 Tahun 2009 : Suara pada surat suara Pemilu anggota DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota, dinyatakan sah apabila : bentuk pemberian tanda adalah tanda centang (√) atau sebutan lainnya, serta dilanjutkan dengan penegasan “pemberian tanda sebagaimana dimaksud pada huruf b, dilakukan **hanya satu kali** pada kolom nama partai termasuk tanda gambar dan nomor urut partai politik atau kolom nomor urut calon atau kolom nama calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota”.

menentukannya. Hal ini terlihat pada aturan pasal 214 yang mensyaratkan bahwa calon yang ditetapkan hanya calon yang memperoleh 30% dari BPP, apabila tidak ada yang mencapai 30% BPP maka yang berhak duduk di DPR adalah nomor urut terkecil.²³⁶ Dari aturan tersebut sudah jelas bahwa yang mendapatkan nomor urut kecil akan lebih diuntungkan bila tidak ada satu pun calon dari partai tersebut yang memenuhi syarat persentase BPP, sebaliknya calon yang bernomor urut “sepatu” akan dirugikan, karena walaupun mendapatkan suara terbanyak tapi tidak memenuhi BPP tetap tidak bisa duduk di lembaga legislatif. Namun hal ini tidaklah berlangsung lama, karena pada deti-detik akhir masa kampanye Mahkamah Konstitusi membatalkan pasal 214 tersebut. Putusan MK tersebut mengeliminir kemungkinan ketidakadilan dalam berdemokrasi, MK memutuskan bahwa calon yang mendapatkan suara terbanyak adalah yang berhak atas kursi di parlemen.²³⁷

²³⁶ Lebih jelas pengaturan mengenai mekanisme penentuan penerima kursi diatur pada Pasal 214 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.

²³⁷ Lihat lebih jelas dalam : Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Hingar-bingar pembahasan Undang-undang Pemilu pada tahun 2008 untuk Pemilu tahun 2009 sebenarnya tidak terlepas dari kondisi Pemilu 2004 sendiri, terbukti pada materi muatan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 relatif sama dengan materi muatan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang merupakan payung hukum Pemilu 2004. Walaupun ada perubahan, hanya sedikit dan tidak terlalu signifikan.

Persoalan daerah pemilihan misalnya, daerah pemilihan pada Pemilu 2009 sama dengan daerah pemilihan pada Pemilu 2004. Menurut keterangan pemerintah, hal ini dikarenakan agar tercipta suatu konsistensi antara wakil rakyat dengan konstituennya.²³⁸ Maksud pemerintah di sini apabila berubah daerah pemilihan untuk anggota parlemen maka akan berubah pula hubungan antara anggota legislatif dan konstituennya, jika berubah terus maka tidak akan terjadi konsistensi yang dimaksud.

Tidak berubahnya Dapil pada pembahasan ini bukannya tanpa penolakan, sebelum pemerintah memberikan tanggapan telah muncul beberapa usulan bahwa hal tersebut harus diubah. Ramlan Surbakti menyatakan bahwa pembagian daerah pemilihan didasarkan pada wilayah geografis dan transportasi, bukan hanya pertimbangan jumlah penduduk dan wilayah administratif, pertimbangan *histori cultural* bisa juga diterapkan tapi tidak mutlak.²³⁹ Sedangkan Yanuarti (LIPI) mengusulkan keseimbangan dalam hal jumlah wakil di masing-masing dapil agar tercipta dewan yang seimbang wakil-wakilnya di masing-masing dapil

²³⁸ *Op.cit.*, hlm. 3195.

²³⁹ *Op.cit.*, hlm. 117.

berdasarkan jumlah penduduk.²⁴⁰ Tjatur Sapto Edi dari Fraksi PAN mempertimbangkan agar diperhatikan keseimbangan demografi, karena takutnya daerah yang kecil tapi penduduk banyak malah dapat jatah banyak dari pusat, karena wakil itu adalah juga wakil daerahnya.²⁴¹

Dari dinamika yang berkembang tersebut bisa dilihat bahwa persoalan Dapil adalah persoalan yang penting menyangkut hubungan antara wakil dan yang diwakili, bagaimanapun juga posisi dapil sangatlah menentukan hubungan antara keduanya. Oleh karena itu perlu ditemukan suatu formula yang cocok kedepannya untuk Pemilu Indonesia tentang masalah Dapil ini, karena persoalan keterwakilan wilayah bukan hanya pada DPD saja tapi juga pada DPR, untuk itu pertimbangan *histori-cultural*, demografi, geografis, transportasi, dan lain sebagainya agar tercipta suatu lembaga perwakilan yang dekat dengan konstituen bagi anggotanya dan benar-benar merupakan representasi dari rakyat secara keseluruhan.

Beranjak ke sistem Pemilu, sistem proporsional terbuka dengan daftar calon terbatas nampaknya masih menjadi primadona bagi wakil rakyat Indonesia pada pembahasan RUU Pemilu 2009. Pemerintah sendiri mengusulkan hal yang sama, tetapi diubah pada mekanisme penetapan calon terpilih, yakni dengan metode perolehan suara terbanyak.²⁴² Usulan pemerintah ini terlebih dahulu juga sudah disampaikan beberapa pihak kepada Pansus RUU Pemilu DPR, diantaranya oleh Mochtar Pabotinggi, Mochtar mengusulkan agar proporsional terbuka

²⁴⁰ *Op.cit.*, hlm. 12.

²⁴¹ *Op.cit.*, hlm. 30.

²⁴² *Op.cit.*, hlm. 298.

penuh dengan tujuan agar terpilih wakil rakyat dengan proporsional yang tinggi dan mendekatkan hubungan yang diwakili dengan wakilnya.²⁴³

Pendapat Mochtar ini pada kesempatan lain juga didukung oleh Jacobus Mayang Padang yang menyebutkan agar ada sistem yang memungkinkan untuk rakyat menilai calon legislatifnya, sehingga pemilih memilih karena sudah ada pertimbangan.²⁴⁴ Maksud dari pernyataan Jacobus M Padang tersebut adalah sistem proporsional terbuka murni, karena hanya dengan sistem tersebut pemilih mempunyai pertimbangan yang benar-benar matang dalam menentukan pilihannya, yang akibatnya penentuan calon terpilih adalah benar-benar karena rakyat memilih calon tersebut, bukan karena kebijakan partai politik. Namun pendapat Mochtar Pabotinggi dan Jacobus M. Padang di atas dibantah oleh Tjatur Sapto Edi dari Fraksi PAN, Tjatur berpendapat bahwa dalam penentuan calon terpilih jangan 100% proporsional murni, harus ada BPP, setidaknya calon yang mencapai 10% atau 20% BPP berhak untuk kursi di DPR.²⁴⁵

KPU pada waktu itu yang melalui Valina Singka Surbakti mengusulkan agar tetap memakai sistem pemilu 2004, karena susah untuk mensosialisasikan aturan dan mekanisme yang baru. Selanjutnya untuk cara mencoblos Valina mengusulkan agar mencoblos calon pada surat suara tetap sah, dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas *out put* calon terpilih, juga untuk mendorong supaya calon mensosialisasikan dirinya dan juga visi/misinya.²⁴⁶

²⁴³ *Op.cit.*, hlm. 11.

²⁴⁴ *Op.cit.*, hlm. 29.

²⁴⁵ *Op.cit.*, hlm. 30.

²⁴⁶ Pada Pemilu 2004 mencoblos calon saja tidak sah. Lihat : *Op.cit.*, hlm. 126.

Selanjutnya pada kesempatan lain Pimpinan CETRO menyatakan bahwa tujuan sistem proporsional terbuka ditujukan agar wakil lebih *accountability* (mempunyai pertanggunggugatan) terhadap pemilih serta bisa membuat calon lebih dekat dengan pemilih agar dia dipilih.²⁴⁷ Namun demikian, usulan-usulan tersebut ditolak oleh fraksi-fraksi di DPR waktu itu, antara lain Fraksi Partai Golkar, dan Fraksi PDI-P.

Di awal rapat Pansus Fraksi Golkar melalui Dr. Mariani Akib Baramuli menyatakan bahwa sepakat dengan proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas, karena sistem ini akan mensinergikan faktor kompetisi dan aksesibilitas masyarakat, karena perolehan suara partai politik adalah akumulasi dari perolehan suara calon.²⁴⁸ Selanjutnya Fraksi Golkar mengusulkan agar berangsur-angsur kearah proporsional terbuka penuh, karena jika sekarang diterapkan keadaan belum menemukan momentum yang kondusif untuk hal itu.²⁴⁹

Golkar mendapatkan dukungan dari PDI-P, melalui juru bicaranya F-PDIP mengusulkan proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas agar partai dapat menentukan kader-kader terbaik yang duduk di parlemen, sistem proporsional murni masih menyulitkan pemilih dalam menentukan pilihan serta pertimbangannya masih memakai sistem ini adalah karena wakil rakyat yang duduk di parlemen di samping sebagai wakil rakyat juga merupakan wakil partai.²⁵⁰ Penetapan calon terpilih dengan BPP 100% sangat sulit maka harus

²⁴⁷ *Op.cit.*, hlm. 143.

²⁴⁸ Pengantar DIM *op.cit.*, hlm. 351.

²⁴⁹ *Op.cit.*, hlm. 3207.

²⁵⁰ *Op.cit.*, hlm. 356.

diturunkan dengan jumlah tertentu (misal 25%), dengan demikian maka akan terakomodir kepentingan partai dan kepentingan pemilih, karena konsep ini merupakan kombinasi kedaulatan partai dan kedaulatan pemilih.

Sedangkan Fraksi PAN menerima usulan pemerintah, karena menurut mereka sistem proporsional terbuka akan menyebabkan rakyat tidak hanya memilih partai tapi juga memilih wakilnya, sistem ini diharapkan mampu mengakomodir kepentingan partai dalam menetapkan calon, aspek akuntabilitas calon, aspek keterwakilan konstituen, dan tercipta kemungkinan terpilihnya legislatif perempuan dengan jumlah yang memadai.²⁵¹

Dari dinamika yang berkembang di atas, serta didukung oleh dua fraksi besar, maka DPR mengesahkan RUU Pemilu menjadi UU Pemilu dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka secara terbatas. Keterbatasan ini bisa dilihat pada mekanisme penentuan calon terpilih seperti telah dijelaskan di atas. Namun demikian, patut diambil kesimpulan bahwa diambilnya keputusan untuk menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka secara terbatas tersebut karena beberapa pertimbangan, *pertama*, karena belum siapnya pemilih untuk dilaksanakannya pemilihan umum dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni. Pertimbangan *kedua* adalah untuk mengakomodir kepentingan partai politik sebagai pengusung calon legislatif dan kepentingan rakyat yang memilih calon tersebut. *Ketiga*, calon yang dipilih tidak hanya wakil rakyat tetapi juga wakil partai, karena itu suara yang diperoleh partai adalah akumulasi dari suara calon sehingga dengan sistem ini terakomodasi kedaulatan

²⁵¹ *Op.cit.*, hlm. 3237.

rakyat dan kedaulatan partai. Dan pertimbangan yang *keempat* adalah sulitnya memperoleh syarat BPP 100% bagi calon anggota legislatif seperti yang diatur pada Pemilu 2004 lalu.

Dengan demikian politik hukum dalam pembahasan undang-undang tersebut yaitu kerangka membangun kedekatan antara wakil dengan yang diwakili dengan meminjam pendapat *Gilbert Abcarian*, maka politik hukumnya hubungan antara wakil dengan yang diwakili mengarah pada *mix* antara posisi *wakil sebagai partisan* (bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi politik yang diwakilinya) dan *wakil sebagai politico* (wakil terkadang bertindak sebagai wali, tapi kadang bertindak sebagai utusan, semuanya tergantung pada isu dan keadaan yang sedang dibicarakan).

Politik hukum tidaklah selesai hanya di DPR semata, melainkan politik hukum dalam membangun hubungan antara wakil dengan yang diwakili juga terlihat dalam arah politik hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 22-24/PUU-VI/2008, yang dalam penilaiannya adalah “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.

Namun ketika terdapat putusan Mahkamah Konstitusi, arah politik hukum mengalami perubahan dengan berkiblat pada putusan perolehan suara terbanyak. Sehingga posisi wakil sebagai utusan (*delegate*) wakil hanya melaksanakan tugas sesuai perintah atau petunjuk yang diwakilinya. Atau dengan kata lain wakil lebih dekat dengan yang diwakilinya. Selain itu, jika melihat putusan Mahkamah Konstitusi arahnya kepada **teori obyektif** yang digagas oleh *Duguit*, inti dari teori ini menyatakan bahwa wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat, sedangkan rakyat tidak dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakil-wakilnya. Di sini ada hubungan kerja, rakyat memilih wakilnya dan wakilnya menjalankan tugasnya. Akibat dari hubungan ini adalah : a) Rakyat harus ikut serta dalam pembentukan parlemen, dan cara yang terbaik adalah dengan Pemilihan Umum yang menjamin terlaksananya solidaritas sosial; b) Kedudukan hukum wakil dan pemilih semata-mata berdasarkan hukum obyektif. Jadi tidak ada persoalan hak dari masing-masing kelompok tersebut; c) Si wakil harus menyesuaikan tindakannya dalam menjalankan tugas dengan kehendak pemilih bukan karena ada hubungan mandat, tapi karena ada hukum obyektif yang didasarkan pada solidaritas sosial

Dalam prakteknya penyelenggaraan pemilu, niat baik Mahkamah Konstitusi untuk membangun kompektis secara sehat dan mendekatkan diri antara wakil rakyat dengan yang diwakilinya, tidaklah seindah dengan yang diharapkan. faktanya dalam penyelenggaraan pemilu tersebut dicemari oleh ulah oknum-

oknum tertentu yang dengan sengaja merusak tatanan berkompetisi secara *fairness* tersebut. Prilaku menyimpang dan sangat tidak terpuji diperlihatkan dengan maraknya praktek politik uang. Menurut pemantauan ICW (Indonesian Corruption Watch) pada Pemilu 1999 praktek politik uang hanya terjadi sebanyak 62 temuan, pada Pemilu 2004 terjadi peningkatan drastis diatas 100%, temuan ICW mengindikasikan ada 113 temuan politik uang, dan politik uang yang terjadi pada **Pemilu 2009 meningkat yakni sebanyak 150 temuan.**

Masyarakat diajari dengan cara menadahkan tangan, bertransaksi dengan cara berpikir pragmatis dalam membangun opini *NPWP (Nomor Piro Wani Piro)*. Sikap *opportunistis pragmatis transaksional* tersebut sangat tidak sesuai dengan prinsip-prinsip kemanusiaan. Ia telah memperlakukan pemilih sebagai manusia yang tidak manusiawi serta mengajarkannya dengan cara-cara yang tidak beradab. Sungguh menjijikkan dan menyimpang jauh dari tatanan nilai-nilai prikemanusiaan etika, moral, dan hukum.

Sehingga dengan demikian, meski Mahkamah Konstitusi telah menjawab dengan sikap responsifnya dalam membangun kompetisi yang sehat dan membangun hubungan wakil dengan yang diwakili, ternyata hubungan tersebut hanyalah “instan” semata. Hubungan terjadi hanya sesaat, yakni ketika event lima tahunan pemilu berlangsung. Namun setelah selesai pemilu dan calon sudah duduk diparlemen, tidak adalagi tanggungjawab yang membebani anggota Parlemen kepada konstituennya. Sehingga tetap merupakan mandat refresentatif.

3. Partisipasi Masyarakat

Terdapat kesamaan dalam proses persiapan pembahasan undang-undang dengan cara melibatkan masyarakat. Berbagai lembaga yang diajak dalam pembahasan adalah LIPI, AIPI, Perguruan Tinggi, Pakar/Ahli, LSM dan para stakeholder serta berbagai instansi, lainnya.²⁵² Selain itu Pelibatan partisipasi masyarakat dimulai ketika dilibatkannya sebagai petugas pemutakhir data pemilih (PPDP) serta pengumuman daftar pemilih sementara (DPS) dimana pentingnya memperoleh tanggapan dari masyarakat. Juga menyangkut daftar pemilih sementara hasil perbaikan (DPSHP) juga melibatkan masyarakat untuk memberi tanggapan. Selain itu juga membutuhkan tanggapan masyarakat adalah pengumuman Daftar Calon Sementara dan Daftar Calon Tetap (DCS dan DCT).

Pelibatan partisipasi masyarakat baik mengenai daftar pemilih maupun daftar calon merupakan bagian dalam rangka menjadi hak konstitusional warga negara dan juga kepastian tidak adanya calon yang bermasalah hukum dengan tujuan semata-mata ingin membangun kadar kualitas penyelenggaraan pemilu yang lebih baik.

Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dapat ditemukan dalam Bab XIX Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008/ tentu pengaturan mengenai partisipasi ini jauh lebih maju dibanding dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Artinya terdapat perhatian serius dari para pembuat undang-undang dan khususnya Pemerintah yang meyakinkan anggota DPR untuk melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu.

²⁵² Lihat risalah, pandangan Yosana Laoly, *sebagai Pimpinan Rapat Pansus*, tanggal 11 Juli 2007, hlm. 5

Sikap Ferry Mursyidan Baldan (FPG) berpendapat bahwa, perlu dicermati terkait partisipasi masyarakat yaitu: *Pertama*, terkait pendidikan politik bagi masyarakat seharusnya kita pertimbangkan ulang, jangan sampai UU Pemilu ini terlalu jauh membahas, sebab sebenarnya pendidikan politik selayaknya masuk bagian UU Tentang Partai Politik, bukan dalam UU Pemilu. *Kedua*, terkait dengan survei dan *quick count*, seharusnya jika partai dilarang melakukan hasil survey maupun *quick count* pada masa tertentu / waktu tertentu, seharusnya pula setiap orang maupun lembaga independen tidak dibolehkan juga”.²⁵³

Sedangkan anggota dewan dari Fraksi PKS yang diwakili oleh Agus Purnomo Berpendapat bahwa, “...Berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam sebuah Bab 19 ini, seharusnya cukup terdiri dari dua pasal saja. Yaitu Pasal 1, Pemilu diselenggarakan atas dukungan partisipasi masyarakat. Dan Pasal 2 berisi bahwa partisipasi masyarakat tersebut dilakukan dengan cara, seterusnya...”²⁵⁴

Ada pendapat yang tidak sepakat atau cenderung apatis bahwa Partisipasi Masyarakat yang mana dalam RUU Pemilu 2008 tidak perlu terlalu banyak diberi kewenangan yang berlebihan. Masyarakat dianggap tidak memiliki kompetensi untuk ikut campur persoalan penghitungan suara. Berikut pernyataan Pataniari Siahaan anggota dewan dari Fraksi PDIP menyatakan: “...penghitungan cepat hasil pemilu adanya partisipasi masyarakat saya agak ganjal, masyarakat tidak

²⁵³*Op.cit.*, hlm. 2185

²⁵⁴*Op.cit.*, hlm. 2186

sehebat lembaga pemantau Pemilu. Seharusnya terkait hal ini masyarakat tidak perlu mengurus penghitungan begini”²⁵⁵.

Hal ini ditanggapi langsung secara cerdas oleh Yosana Laoly (FPDIP) menyatakan bahwa, “...Menurut saya tidak perlu ada kekhawatiran terhadap kewenangan rakyat dalam hal penghitungan cepat, biarkan masyarakat belajar akan proses politik yang terjadi. Dan jika boleh saya berpendapat perihal partisipasi masyarakat ayat 1, *...pemilu diselenggarakan dengan partisipasi masyarakat..*” bagaimana kalau diganti menjadi “*... masyarakat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemilu..*”²⁵⁶

Hal yang sama disampaikan Agus Purnomo dari Fraksi PKS berpendapat soal Partisipasi Masyarakat dengan menyatakan, “...Ada pengaturan yang cukup jelas dalam Undang-undang pemilu kali ini, khususnya tentang partisipasi masyarakat. Jangan seluruhnya dipasrahkan kepada KPU, sebab partisipasi masyarakat itu cukup luas, kita harus mengatur tentang partisipasi masyarakat berhubungan dengan tidak mengganggu penyelenggaraan Pemilu, khususnya tentang kampanye tidak boleh ada keberpihakan kepada partai tertentu”²⁵⁷.

Perwakilan Pemerintah mencoba untuk meyakinkan anggota DPR bahwa tidak perlu khawatir keterlibatan partisipasi masyarakat bahwa “...Kita tidak perlu ada kekhawatiran akan pengaruh masyarakat dalam hal proses penghitungan, sebaliknya perihal jalannya penyelenggaraan Pemilu, kita juga memang perlu mengatur tentang larangan membuat onar atau terjadi gangguan, akan tetapi kita tidak bisa membatasi keberpihakan partisipasi masyarakat, sebab

²⁵⁵ *Op.cit.*, hlm. 2512

²⁵⁶ *Op.cit.*, hlm. 2512

²⁵⁷ *Op.cit.*, hlm. 2514

dapat dipastikan masyarakat berpihak kepada partai-partai tertentu yang mereka dukung dan sukai. Akan tetapi ketika ada keberpihakan yang mengganggu kondusifitas penyelenggaraan Pemilu, kita juga harus mengatur sebuah ayat yang menentukan tindakan tersebut adalah pelanggaran tindak pidana”.²⁵⁸

Setelah perdebatan yang cukup sengit dalam Pansus, khususnya mengenai Bab XIX tentang partisipasi masyarakat, akhirnya disahkan juga UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemilu. Berikut akan kami paparkan isi bab 19 UU No. 12 Tahun 2008, Pasal 244-246 yang mengatur secara utuh terkait partisipasi masyarakat. Yaitu antara lain :²⁵⁹

Pasal 244 (1) Pemilu diselenggarakan dengan partisipasi masyarakat. (2) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk sosialisasi Pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu, dan penghitungan cepat hasil Pemilu, dengan ketentuan: a. tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu. b. tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan Pemilu. c. bertujuan meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara luas. d. mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan Pemilu yang aman, damai, tertib, dan lancar.

Pasal 245 (1) Partisipasi masyarakat dalam bentuk sosialisasi Pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu, dan penghitungan cepat hasil Pemilu wajib mengikuti ketentuan yang diatur oleh KPU. (2) Pengumuman hasil survei atau jajak pendapat tidak boleh dilakukan pada masa tenang. (3) Pengumuman hasil penghitungan cepat hanya boleh dilakukan paling cepat pada hari berikutnya dari hari/tanggal pemungutan suara. (4) Pelaksana kegiatan penghitungan cepat wajib memberitahukan metodologi yang digunakannya dan hasil penghitungan cepat yang dilakukannya bukan merupakan hasil resmi penyelenggara Pemilu. (5) Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) merupakan tindak pidana Pemilu.

Pasal 246 Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu diatur dalam peraturan KPU.

²⁵⁸ *Op.cit.*

²⁵⁹ UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemilu.

Dalam prakteknya keberadaan lembaga pemantau pada penyelenggaraan pemilu 2009 di tingkat nasional adalah Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (PERLUDEM), JPPR, ICW, PPU Penca, KIPP, LP3ES, FORMAPPI, CETRO, (Indonesia Parliamentary Center (IPC), Puskapol UI, Demos, PSHK, GPPS, Indonesia Budget Center (IBC), Soengeng Sarjadi Syndicate (SSS), Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Seknas FITRA, TII, dan TIFA.²⁶⁰ Obyek pemantuannya adalah pemungutan dan penghitungan suara, pendaftaran pemilih, pencalonan perempuan, kampanye dan dana kampanye, pemilu akses pada pemilih disabilitas, dan distribusi logistik.²⁶¹

Terhadap bentuk partisipasi konvensional dimana pemilih yang menggunakan hak pilih pada pemilu 2009 adalah berdasarkan data kependudukan dari pemerintah pusat dan daerah yang diverifikasi oleh KPU, jumlah pemilih adalah 171.265.442 orang, sedangkan partisipasi masyarakat pemilih yang menggunakan hak pilih sebanyak 121.588.366 orang. Sehingga apabila kita kalkulasi, secara keseluruhan partisipasi masyarakat yang menggunakan hak pilihnya sebanyak 70,9%.²⁶²

Berdasarkan hal tersebut, terdapat hal yang mengherankan mengapa partisipasi masyarakat menjadi rendah? Bukankah Mahkamah Konstitusi telah membuat putusan yang responsif dengan membuka kran perolehan suara terbanyak, sehingga masing-masing calon bekerja secara maksimal untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya? Dan bukankah kandidat bekerja untuk

²⁶⁰ Khoirunnisa Agustiyati, Veri Junaidi, Ibrohim., *Potret ...op.cit.*, hlm. 47

²⁶¹ *Op.cit.* hlm. 34

²⁶² www.mediacenter.kpu.go.id, Terakhir diakses pada tanggal 27 Februari 2015. Data lain menyebutkan DPT lebih sedikit adalah 170.022.239 orang, terdapat dalam, <http://indonesiasatu.kompas.com/pemilumasa>, terakhir diakses pada tanggal 01 Maret 2015.

berusaha dipilih dengan menggunakan berbagai cara termasuk politik uang seperti yang telah dibahas sebelumnya?

Bisa jadi rendahnya partisipasi masyarakat disebabkan karena ketidakpuasan terhadap parlemen pada masa sebelumnya, ketidakpuasan kinerja partai politik, maraknya politik uang, kompetensi dan akuntabilitas calon legislatif yang diusung partai politik cukup rendah, dan kurangnya sosialisasi penyelenggara pemilu sehingga menimbulkan reaksi munculnya sikap apatisme masyarakat. Belum lagi ketidakpuasan kinerja penyelenggara pemilu khususnya terkait daftar pemilih sehingga banyak pemilih yang tidak terdaftar dan lain sebagainya.

Sebenarnya arah politik hukum terhadap upaya pelibatan partisipasi masyarakat dalam pemilu 2009 sangat baik dan pengaturan normanya pun juga terlihat lebih baik dibanding dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Bahkan melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 22-24/PUU-VI/2008 sebenarnya dapat membantu partisipasi masyarakat justru dapat semakin meningkat. Berikut arah politik hukum dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi terkait upaya peningkatan partisipasi masyarakat. “bahwa Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan agar penyelenggaraan pemilu dengan berkualitas dengan **partisipasi rakyat yang seluas-luasnya atas prinsip demokrasi langsung, umum, bebas dan 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 subyek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat, tidak hanya ditempatkan sebagai obyek oleh peserta pemilu dalam mencapai kemenangan semata”.²⁶³ Namun mungkin karena ketidakpuasan seperti diatas seperti apatisme masyarakat dan kerja teknis KPU yang kurang baik, memberi kontribusi rendahnya partisipasi.

Dengan demikian, pengaturan tentang partisipasi masyarakat dalam Undang-undang semakin membaik dari setiap periode pemilu mulai dari tahun 1999 sampai dengan 2009. Namun pada tataran sisi lain, justru memperlihatkan semakin rendah tingkat partisipasi masyarakat tersebut.

Dikarenakan maraknya praktek politik uang yang terjadi yang dapat mempengaruhi hak dipilih dan hubungan antara wakil dengan konstituen bersifat instan, maka substansi partisipasi masyarakat juga pasti tercoreng. Masyarakat yang hadir di TPS tercemari oleh masyarakat yang telah mendzolimi dirinya sendiri atau masyarakat yang tidak memahami bahwa ia telah diperlakukan secara tidak manusiawi. Sehingga partisipasi masyarakat yang terbangun adalah partisipasi paksaan. Menurut Frank Linderfeld dalam pembahasan di bab sebelumnya bahwa faktor utama sebagai pendorong dalam partisipasi politik adalah kepuasan finansial. Demikian halnya disampaikan Milbrath, ia berpendapat ada empat faktor pendorong partisipasi politik, salah satunya karena adanya perangsang.

Apabila dikaitkan dengan teori konfigurasi politik, yaitu pemerintahan demokratis akan melahirkan produk hukum responsif, kemudian apabila ditarik

²⁶³ Lihat pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 22-24/PUU-VI/2008, hlm. 103-104

dalam konteks partisipasi masyarakat, dimana politik hukum upaya pelibatan partisipasi masyarakat sudah baik dan didorong dengan putusan Mahkamah Konstitusi dengan suara terbanyak tentu sangat responsif (semua calon akan bekerja secara maksimal mencari pemilih), faktanya yang terbangun adalah partisipatif masyarakat yang “semu” atau hambar.

D. Sistem Pemilu yang Ideal.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa tidak ada satupun sistem pemilu yang dipakai oleh suatu negara dikatakan sempurna. Pasti memiliki kekurangan dan kelebihan. Sama halnya dengan sistem pemilu yang selama era reformasi digunakan oleh Indonesia. Ketiga sistem pemilu dari tahun 1999 sampai dengan 2009 semuanya sistem proporsional modifikasi, antara lain pemilu 1999 menggunakan proporsional stelsel daftar dengan segala kelebihan dan kekurangannya, pemilu 2004 menggunakan proporsional dengan daftar calon terbuka dengan kelebihan dan kekurangannya, dan pemilu 2009 menggunakan Proporsional terbuka dengan kelebihan dan kekurangannya.

Untuk memastikan sistem pemilu mana yang ideal bagi bangsa Indonesia dengan mengukur perbandingan ketiga sistem pemilu tersebut terhadap hubungannya dengan hak-hak politik, hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakilinya dan partisipasi masyarakat, maka akan dibahas selanjutnya.

1. Kedudukan hak memilih dan dipilih

Berdasarkan apa yang telah dibahas diatas, kedudukan hak memilih dan dipilih dalam penyelenggaraan pemilu dari tahun 1999 sampai dengan pemilu 2009 mengalami perkembangan dari sisi pengaturannya. Namun dalam

prakteknya justru semakin sulit seiring dengan penyelenggaraan pemilu dari waktu ke waktu. Hak memilih misalnya, dari sisi persyaratan sebagai pemilih dalam pengaturan undang-undang, mengalami degradasi syarat. Artinya semakin terbuka peluang penggunaan hak memilih seseorang dalam pengaturan norma undang-undang. Pada pemilu 1999 pembatasan bagi para pemilih adalah: untuk dapat menggunakan hak memilih WNI harus didaftar,” dan “untuk dapat didaftar sebagai pemilih harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: a) tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; b) tidak sedang menjalani tindak pidana kurungan atau penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih; c) tidak sedang dicabut hak politiknya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Selain itu terdapat peran Menteri Kehakiman untuk memberitahukan kepada KPU tiap-tiap putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap yang mengakibatkan seseorang dicabut hak pilihnya. Sehingga tidak hanya G30SPKI, tetapi siapapun masyarakat yang terkena akibat pembatasan tersebut tidak dapat didaftar sebagai pemilih. Sedangkan pada pemilu 2004, hak memilih tidak lagi menggunakan atau dihapus: 1) tidak sedang menjalani tindak pidana kurungan atau penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih; dan 2) peran Menteri Kehakiman untuk memberitahukan kepada KPU tiap-tiap putusan yang memperoleh kekuatan hukum tetap yang mengakibatkan seseorang dicabut hak pilihnya. Sehingga hanya berlaku bagi warga negara yang didaftar sebagai

pemilih, sakit jiwa ingatannya, dan dicabut hak pilihnya. Kemudian pada pemilu 2009, untuk dapat menggunakan hak memilih WNI harus didaftar sebagai pemilih. Artinya sudah terbuka buat semua warga negara. Sementara terkait dengan hak memilih TNI/POLRI pengaturan untuk tidak menggunakan hak memilih masih tercantum dalam ketiga undang-undang tersebut. Pertimbangannya adalah dikhawatirkan TNI/POLRI tidak solid dan memungkinkan munculnya konflik di internal lembaga sehingga dapat berdampak instabilitas negara.

Selain itu hak memilih substantif lainnya adalah cara memilih calon dalam lembaran surat suara. Pada pemilu 1999 pemilih memilih partai politik, pemilu 2004 pemilih bisa memilih partai dan bisa memilih calon dengan ketentuan coblos lambang partai dan calon. Kemudian pemilu 2009 pemilih bisa memilih calon. Sehingga dengan demikian, nampaknya aspek substantif lebih baik sistem proporsional terbuka seperti pada pemilu 2009.

Namun dalam prakteknya hak memilih wilayah prosedural masyarakat semakin sulit mendapatkan kepastian terdaftar sebagai pemilih dan kemudahan akses. Hal ini disebabkan pola pendataan yang tidak sesuai dengan kondisi riil kesiapan data kependudukan. Selain itu terdapat pemahaman yang keliru dalam memaknai sistem pemilu yang berbasis pada daerah pemilihan, sehingga metode pemaknaannya sama dengan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah. Dampak seperti pemilihan kepala daerah itulah yang mempengaruhi pemilu 2009. Berikut perjalanan pola pendataannya: pada pemilu 1999 menggunakan pola bottom-up dan top-down, selain itu pendekatannya tidak administratif (*dejure*) tetapi faktual (*defacto*); pemilu 2004 menggunakan pola door to door secara faktual, tetapi

menggunakan metode blok-sensus sehingga menyulitkan akses atau masyarakat tidak terbiasa; pemilu 2009 murni menggunakan pendekatan administratif atau *dejure* atau pola pendekatan pendataan seperti pilkada 2005-2008. Sehingga dengan demikian, banyak pemilih terdaftar tetapi tidak dapat menggunakan hak pilih karena berada di daerah lain yang mungkin karena studi, bekerja dan lain sebagainya. Sebenarnya pola pendataan kependudukan dan pemilih berkorelasi langsung dengan sistem pemilu. Sebab sistem pemilu mengenal daerah pemilihan. Jadi sepanjang sistem administrasi kependudukan sudah baik dan terdapat teknologi yang mumpuni dalam pemungutan suara bagi warga negara yang berada diluar daerah pemilihannya, maka pemilih dimudahkan menggunakan hak memilihnya. Karena harapan seperti yang diinginkan tersebut diatas belum terwujud, maka sistem prosedur pemilih dalam pemilu anggota DPR yang baik adalah pemilu 1999.

Demikian halnya dengan hak dipilih, yang pengaturannya semakin baik dari pemilu ke pemilu. Misalnya prinsip kepastian terbukanya ruang hak dipilih seseorang baik melalui partai politik, proses pencalonan di KPU, hingga penetapan calon terpilih. Selain itu pengaruh sistem pemilu sangat signifikan terhadap keberadaan hak dipilih. Oleh sebab itu, berdasarkan norma pengaturan dalam undang-undang hak dipilih mengalami kemajuan dari sisi kepastian setiap calon. Namun hak dipilih dalam prakteknya tidaklah seindah dengan pengaturannya yang mengalami perbaikan atau responsif dari pemilu ke pemilu tersebut. Terdapat persoalan yang lebih substantif karena keterpilihan calon telah tercampur aduk dengan sikap oportunis pragmatis transaksional dalam proses

pemilihan. Selain itu calon yang terpilih sangat diragukan dari sisi kapasitas dan kapabilitasnya. Hal ini disebabkan besarnya ruang money politic baik ditubuh internai partai maupun dengan pamilih. Gejala tersebut muncul dengan banyaknya artis dalam pencalonan. Apabila dikaitkan dengan membaiknya pengaturan hak dipilih dengan teori konfigurasi politik, pemerintahan demokratis akan melahirkan produk hukum responsif ternyata dalam prakteknya belum tentu mampu menjamin keterpenuhan hak dipilih kandidat. Selain itu produk hukum responsif ternyata juga belum tentu menjamin calon yang terpilih memiliki kualitas yang baik.

Oleh sebab itu berdasarkan hal tersebut, sistem pemilu yang ideal terhadap hak memilih dan hak dipilih adalah Proporsional Terbuka atau sama dengan pemilu 2009, hanya saja perlu penegakan hukum yang baik dan mengedepankan etika dan moral sebagai basis penyelenggaraan pemilu dalam upaya mencegah praktek-praktek menyimpang. Usul konkrit bentuk lembaga yang mampu menjaga kehormatan bagi peserta pemilu, seperti DKPP yang menjaga kehormatan penyelenggara pemilu. Apabila terdapat calon yang diusung oleh partai politik maka calon yang bersangkutan dapat dikenakan hukuman etik yang berimplikasi pada pembatalan diri calon sebagai kandidat. Mungkin ini sebagai solusi untuk meminimalisir praktek-praktek politik uang atau kecurangan lainnya.

2. Partisipasi Masyarakat

Terkait dengan partisipasi masyarakat, dari sisi pengaturan juga mengalami kemajuan. Artinya pihak pembuat undang-undang sangat

memperhatikan perlunya partisipasi masyarakat untuk dilibatkan dalam penyelenggaraan pemilu dari waktu ke waktu atau dari pemilu ke pemilu. Namun partisipasi masyarakat dalam bentuk norma pengaturan tersebut, tidaklah seindah yang diharapkan, karena dalam prakteknya partisipasi konvensional dimana masyarakat yang datang memilih di TPS mengalami penurunan dari pemilu 1999-2009. Akan tetapi partisipasi masyarakat dalam bentuk pemantauan khususnya lembaga-lembaga pemantau masih tetap eksis, tetapi mengalami turunnya partisipasi dari donatur. Mungkin penilaian donatur atau lembaga asing, Indonesia sudah cukup lumayan demokrasi.

Partisipasi masyarakat bisa berhubungan dengan sistem pemilu, semakin terbuka ruang hubungan antara wakil yang akan dipilih dengan pemilih, semakin terbuka ruang partisipasi masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya. Hal ini disebabkan karena pemilih bisa memilih langsung calon, bukan partai politik, sehingga ada harapan yang tidak sia-sia untuk tetap datang dan hadir menggunakan hak pilih. Sebaliknya, semakin tertutup sistem pemilunya semakin kecil ruang partisipasi. Sebab, pemilih tidak diberi ruang untuk menentukan sendiri siapa kandidat yang diinginkan untuk dipilih. Semakin tidak diberi ruang memilih calon, semakin sulit bagi pemilih datang menggunakan hak memilihnya.

Ini tentu berbanding terbalik dengan fakta yang terjadi pada pemilu 1999 sampai dengan pemilu 2009, yang justru semakin terbuka sistem pemilunya justru semakin menurun tingkat partisipasinya. Sebenarnya bukan faktor sistem pemilunya, tetapi pola pendataan di tahun 2009 kurang baik sementara pemilu

2004 mengadopsi pola blok sensus. Oleh sebab itu perbaikan pola pendataan pemilih menjadi kunci pelibatan partisipasi masyarakat.

Produk hukum yang membuka ruang partisipasi masyarakat tentulah sangat responsif apalagi terdapat putusan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, dalam prakteknya, tetap mengalami penurunan partisipasi. Oleh sebab itu produk hukum responsif, tanpa metode dilapangan secara responsif tidak akan menghasilkan partisipasi masyarakat yang baik.

Yang lebih parah sebenarnya adalah apabila partisipasi masyarakat secara konvensional yang terbangun itu dipengaruhi oleh oportunis pragmatis transaksional. Jadi kehadirannya masyarakat di TPS semata-mata karena uang. Kata Frank Linderfeld bahwa faktor utama sebagai pendorong dalam partisipasi politik adalah kepuasan finansial. Jika pemilih hadir di TPS karena pengaruh calon untuk dipilih menggunakan politik uang, maka sama halnya partisipasi yang terbangun adalah yang irasional. Sehingga apabila kesimpulan yang bisa ditarik tentang hak dipilih dan memilih mengalami degradasi moral, maka tentu berpengaruh juga terhadap partisipasi masyarakat yang lebih substantif.

Apabila ditarik gejala partisipasi dari pengaturan norma dalam undang-undang semakin membaik dari pemilu ke Pemilu kemudian ditambah dengan putusan Mahkamah Konstitusi, dinilai ini sebagai produk hukum responsif, ternyata dalam prakteknya ruang partisipasi masyarakat semakin menurun baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Sehingga tidak berbanding lurus produk

hukum partisipasi masyarakat responsif sama dengan prakteknya partisipasi masyarakat meningkat baik dari segi kuantitatif maupun kualitatif.

3. Hubungan antara wakil dan yang diwakili

Terkait dengan hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya dapat dilihat dari sistem pemilu mana yang dipakai. Bila melihat pemilu 1999, hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya dinilai jauh karena 1) pemilih memilih partai politik, bukan calon; 2) meski wakil tercatat dalam DCT diusulkan dari II, tetapi potensi pemilih dari luar dari II domisili calon dapat memilih calon karena masih dalam satu daerah pemilihan Provinsi yang sama. Meskipun pemilih hanya mencoblos partai politiknya tetapi maksud pemilih sebenarnya karena terdapat calon yang ia sukai di partai politik tersebut, meski itu berbeda dari II. Oleh sebab itu, hubungan antara wakil dengan yang diwakili adalah **mandat representatif**. Wakil bertanggungjawab kepada partai politiknya sementara parlemen bertanggungjawab kepada rakyat. Atau posisi **wakil sebagai partisan**, yaitu wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi politik yang diwakilinya.

Sementara pemilu 2004, hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya dari segi pengaturan norma lebih baik sedikit dibanding pemilu 1999. Paling tidak terdapat dua orang yang mampu mencapai BPP yaitu Hidayat Nur Wahid (PKS) dan Saleh Djasit (Golkar), sehingga dari segi teori ia memperoleh **mandat imperatif** dimana wakil bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Wakil tidak boleh melakukan sesuatu di

luar yang telah dimandatkan oleh rakyat, apabila ada hal baru maka si Wakil harus mendapat mandat lagi dari yang diwakilinya. Selain itu sebagai **wakil utusan** dimana wakil hanya melaksanakan tugas sesuai perintah atau petunjuk yang diwakilinya. Tetapi sebagian besar calon yang terpilih berdasarkan nomor urut atau yang ditentukan oleh partai politik. Sehingga sebagian besar adalah merupakan **wakil partisan** wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi politik yang diwakilinya. Dan berdasarkan teori mandat, hal ini masuk dalam **mandat representatif** wakil bergabung dalam suatu lembaga perwakilan karena dipilih oleh rakyat dan memberikan mandat kepada si wakil. Sehingga wakil sebagai anggota lembaga perwakilan tidak memiliki hubungan dengan pemilihnya apalagi pertanggungjawaban. Badan perwakilanlah yang bertanggung jawab kepada seluruh rakyat.

Berbeda dengan pemilu 2009 hubungan antara wakil dengan yang diwakili berdasarkan pengaturan normanya (berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi) sangat dekat. Pemilih memilih langsung calon dalam lembaran surat suara yang tersedia dan penentuan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak. Dengan demikian hubungan antara wakil dengan yang diwakili berdasarkan norma pengaturannya sangat dekat. Sehingga analisis penulis Mahkamah bermaksud menggunakan **teori obyektif** yang digagas oleh *Duguit*, menyatakan bahwa wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat, sedangkan rakyat tidak dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakil-wakilnya. Di sini ada hubungan kerja, rakyat memilih wakilnya dan wakilnya menjalankan tugasnya. Akibat dari

hubungan ini adalah : a) Rakyat harus ikut serta dalam pembentukan parlemen, dan cara yang terbaik adalah dengan Pemilihan Umum yang menjamin terlaksananya solidaritas sosial; b) Kedudukan hukum wakil dan pemilih semata-mata berdasarkan hukum obyektif. Jadi tidak ada persoalan hak dari masing-masing kelompok tersebut; c) Si wakil harus menyesuaikan tindakannya dalam menjalankan tugas dengan kehendak pemilih bukan karena ada hubungan mandat, tapi karena ada hukum obyektif yang didasarkan pada solidaritas sosial

Namun dalam implementasinya hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya menjadi instan atau hambar. Sebab bisa jadi suara yang diperoleh kandidat dalam pemungutan suara telah terkontaminasi dengan praktek-praktek yang menyimpang. Sehingga yang terjadi pemilih memilih calon tidak lagi didasarkan pada kompetensi, kapasitas, kapabilitas, dan integritas kandidat melainkan karena rangsangan adanya finansial atau politik uang. Kandidat yang terpilih karena menggunakan politik uang, tentu akan berpikiran instan juga sehingga tidak adalagi hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya, apalagi yang sifatnya permanen dan dalam jangka waktu lama. Kandidat akan bertindak berdasarkan atas pendiriannya sendiri dan memposisikan diri seolah sebagai orang yang telah diberi kuasa penuh dari yang diwakilinya. Sehingga dengan demikian menurut **Prof. Dr. A. Hogerwer** kondisi demikian seperti **Model Wali (truste)** dimana wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa penuh sehingga ia dapat bertindak berdasarkan pendiriannya sendiri.

Setelah mengkomparasikan hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya dari ketiga sistem pemilu tersebut, maka sesungguhnya model yang

paling baik adalah pemilu 2009. Tentu tidak melihat implementasi akibat perilaku menyimpang, melainkan maksud undang-undang dan putusan Mahkamah Konstitusi.

Oleh sebab itu, jika ditarik kesimpulan dari semua yang ada mulai dari hak-hak politik, partisipasi masyarakat dan hubungan antara wakil dengan yang diwakili semua mengarah kepada sistem pemilu proporsional terbuka seperti pada pemilu 2009 merupakan sistem pemilu yang ideal diadopsi Indonesia.

Bahwa terdapat kekurangan dari sistem Proporsional Terbuka terutama perilaku menyimpang, sesungguhnya dapat diatasi dengan: *Pertama*, penguatan penegakan hukum. Bawaslu harus diberi kewenangan seperti KPK yang memiliki penyidik dan penuntut. Seluruh proses administrasi selesai di Bawaslu (Sentra Gakumdu yang semi otonom dibawah Bawaslu), kemudian tinggal diserahkan kepada pengadilan yang akan mengeksekusi. Selama ini, lembaga Kepolisian dan Kejaksaan yang menjadi mitra dalam penegakan hukum pemilu, nampak tidak mampu mengatasinya. Mungkin karena efek psikologis politis dalam struktur kelembagaan bernegara yang menjadi penyebab, dimana Kapolri dan Jaksa Agung diangkat oleh Presiden melalui proses fit and propertest di DPR.

Kedua, aspek penegakan etik juga harus dikedepankan. Nilai-nilai etika dan moral harus menjadi basis fundamental penyelenggaraan pemilu. Karena dalam penyelenggaraan pemilu terdapat aktor peserta pemilu, penyelenggara dan pemilih maka membutuhkan penegakan etik. Tujuan utama dari nilai luhur ini ialah untuk meningkatkan integritas para peserta pemilu, penyelenggara pemilu

dan pemilih agar tercipta pemilu yang bersih, jujur, adil, demokratis, bermartabat, dan berintegritas (*electoral integrity*).

Jadi sebaiknya terdapat lembaga yang tidak hanya menjaga kehormatan penyelenggara pemilu (DKPP), tetapi juga terdapat lembaga yang menjaga kehormatan peserta pemilu. Penyelenggara pemilu hanyalah berada pada *medium class*, mengapa calon Presiden, calon Gubernur, Calon Bupati, calon Walikota, calon anggota parlemen yang berada pada *hight class* tidak dijaga kehormatannya. Oleh sebab itu sebaiknya terdapat lembaga yang diberi kewenangan tersendiri dan punya daya eksekusi untuk menjaga kehormatan bagi para elit calon orang terbaik bangsa dan negara ini.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari hasil yang telah dikemukakan dalam pembahasan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Arah politik hukum dari ketiga sistem pemilu selama era reformasi menurut UU Nomor 3 Tahun 1999, UU Nomor 12 Tahun 2003 dan, UU Nomor 10 Tahun 2008 terhadap :

- a. hak-hak politik.

Mengenai hak memilih dan dipilih terdapat keinginan kuat pembuat undang-undang untuk melakukan perbaikan dan dibuktikan dengan arah politik hukum dalam pembahasan undang-undang dan norma pengaturan undang-undang itu sendiri mengalami kemajuan dari pemilu ke-pemilu. Arah Politik hukum hak memilih misalnya, terhadap yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam G 30 S PKI termasuk anak dan turunannya dalam pembahasannya sangat tidak rasional, diskriminatif dan tidak manusiawi. Seolah-olah keberadaan kelompok ini akan menggunakan hak memilihnya secara massif, padahal partai politiknya sendiri sudah tidak ada. Sehingga ini berimplikasi langsung terhadap pengaturan normanya yang membatasi mereka khususnya bagi para tahanan politik yang dicabut hak memilihnya berdasarkan putusan pengadilan. Disamping itu harus didaftar, dengan memenuhi syarat tertentu seperti yang disampaikan sebelumnya terdapat ketentuan dalam norma peran Menteri Kehakiman yang dapat memberi kepada KPU daftar nama yang dicabut hak pilihnya serta diancam pidana tersebut.

Dengan demikian terlihat kesan kuatnya intervensi Pemerintah untuk berupaya menghalangi hak konstitusional warga negara.

Dengan demikian, arah politik hukum terhadap tidak diberikannya hak memilih kepada yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam G 30 S PKI termasuk anak dan turunannya, merupakan pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia dan ini sangat bertolak belakang dengan prinsip-prinsip Kedaulatan rakyat, prinsip-prinsip demokrasi, dan prinsip-prinsip negara hukum seperti yang dikemukakan *F.J. Stahl, A.V. Dicey, Jack Livel* (*kriteria kadar kedemokratisan sebuah negara dapat diukur apabila meliputi salah satunya sejauh mana warga negara biasa terlibat dalam administrasi umum*).

Berbeda dengan pola pendataan atau pendekatan prosedur hak memilih warga negara, arah politik hukumnya sangat baik dimana bermaksud mempertemukan pola pendataan dengan memainkan peran aktif masyarakat (*button-up*) dan peran aktif Panitia pendaftaran pemilih atau Pantarlih (*top-down*) sehingga seluruh pemilih bisa dilibatkan. Meskipun dalam pengaturan tidak menyebut pantarlih, tetapi PPS bersama didukung RT/RW memainkan peran Pantarlih tersebut, masyarakat terdata dengan baik. Politik hukum yang demikian ini dan dibuktikan dengan prakteknya sangat sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, negara hukum dan Pancasila serta Konstitusi.

Dengan demikian terdapat dua arah politik hukum yang berbeda dalam hak memilih, yaitu disatu sisi terdapat arah politik hukum yang sangat tidak manusiawi terhadap salah satu kelompok, sehingga bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi, kedaulatan rakyat dan negara hukum, dan bahkan prinsip atau asas dari pemilu itu sendiri. Disisi lain, terdapat arah politik hukum terhadap pola

pendataan pemilih yang sangat mengayomi, memiliki nilai-nilai luhur dan mulia dalam menempatkan rakyat pada posisi yang didaulat.

Demikian halnya dengan hak dipilih. Jangankan hak dipilih, hak memilih tidak diberikan. Arah politik hukumnya sangat tidak manusiawi dan diskriminatif khususnya terhadap kepada G30SPKI dan anak turunannya. Kalau G30SPKI tidak diberikan sama sekaali, sedangkan anak turunannya dibatasi. Demikian halnya bagi TNI/POLRI yang tidak menggunakan hak dipilih. Dengan demikian arah politik hukum hak dipilih dari sisi teori tidak memiliki jiwa demokrasi dan jauh dari kaidah-kaidah negara hukum.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa terhadap arah politik hukum hak-hak politik rakyat (hak substantif warga negara) yaitu hak memilih dan hak dipilih yang dibatasi atau dihilangkan dalam pemilu 1999, melenceng jauh dari cara-cara bernegara dalam menerapkan prinsip berdemokrasi, negara hukum, dan menerapkan asas-asas pemilu. Negara tidak hanya gagal membangun kesadaran berdemokrasi dan berkonstitusi terhadap warga negaranya, tetapi lebih buruk lagi negara telah gagal membangun kesadaran berdemokrasi dan berkonstitusi terhadap para anggota parlemen itu sendiri.

Dilain pihak arah politik hukum terhadap wilayah prosedur atau pola pendataan pemilih sangat mengayomi, memiliki nilai-nilai luhur dan mulia dalam menempatkan rakyat pada posisi yang didaulat.

b. hubungan antara wakil rakyat dengan yang diwakili

Arah politik hukum hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya pada pemilu 1999 dinilai cukup jauh. Meski melakukan modifikasi tetap dinilai jauh karena 1) pemilih memilih partai politik, bukan calon; 2) meski wakil tercatat dalam DCT diusulkan dari II, tetapi potensi pemilih dari luar dari II domisili calon

dapat memilih calon karena masih dalam satu daerah pemilihan Provinsi yang sama. Meskipun pemilih hanya mencoblos partai politiknya tetapi maksud pemilih sebenarnya karena terdapat calon yang ia sukai di partai politik tersebut, meski itu berbeda dari II. Oleh sebab itu, hubungan antara wakil dengan yang diwakili adalah **mandat representatif**. Wakil bertanggungjawab kepada partai politiknya sementara parlemen bertanggungjawab kepada rakyat. Atau posisi **wakil sebagai partisan**, yaitu wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi politik yang diwakilinya.

Sementara arah politik hukum pemilu 2004, hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya lebih baik sedikit dibanding pemilu 1999. Paling tidak terdapat dua orang yang mampu mencapai BPP yaitu Hidayat Nur Wahid (PKS) dan Saleh Djasit (Golkar), sehingga dari segi teori ia memperoleh **mandat imperatif** dimana wakil bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Wakil tidak boleh melakukan sesuatu di luar yang telah dimandatkan oleh rakyat, apabila ada hal baru maka si Wakil harus mendapat mandat lagi dari yang diwakilinya. Selain itu sebagai **wakil utusan** dimana wakil hanya melaksanakan tugas sesuai perintah atau petunjuk yang diwakilinya. Tetapi sebagian besar calon yang terpilih berdasarkan nomor urut atau yang ditentukan oleh partai politik. Sehingga sebagian besar adalah merupakan **wakil partisan** wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi politik yang diwakilinya. Dan berdasarkan teori mandat, hal ini masuk dalam **mandat representatif**.

Berbeda dengan arah politik hukum pemilu 2009 hubungan antara wakil dengan yang diwakili berdasarkan pembahasan dalam undang-undang lebih baik dibanding dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Apalagi arah kebijakan hukum

Mahkamah Konstitusi yang bermaksud semakin mendekatkan hubungan antara wakil dengan yang diwakili. Analisis penulis Mahkamah bermaksud menggunakan **teori obyektif** yang digagas oleh *Duguit*, menyatakan bahwa wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat, sedangkan rakyat tidak dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakil-wakilnya. Di sini ada hubungan kerja, rakyat memilih wakilnya dan wakilnya menjalankan tugasnya. Akibat dari hubungan ini adalah : a) Rakyat harus ikut serta dalam pembentukan parlemen, dan cara yang terbaik adalah dengan Pemilihan Umum yang menjamin terlaksananya solidaritas sosial; b) Kedudukan hukum wakil dan pemilih semata-mata berdasarkan hukum obyektif. Jadi tidak ada persoalan hak dari masing-masing kelompok tersebut; c) Si wakil harus menyesuaikan tindakannya dalam menjalankan tugas dengan kehendak pemilih bukan karena ada hubungan mandat, tapi karena ada hukum obyektif yang didasarkan pada solidaritas sosial.

Namun dalam implementasinya hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya menjadi instan atau hambar. Sebab bisa jadi suara yang diperoleh kandidat dalam pemungutan suara telah terkontaminasi dengan praktek-praktek yang menyimpang. Sehingga yang terjadi pemilih memilih calon tidak lagi didasarkan pada kompetensi, kapasitas, kapabilitas, dan integritas kandidat melainkan karena rangsangan adanya finansial atau politik uang. Kandidat yang terpilih karena menggunakan politik uang, tentu akan berpikiran instan juga sehingga tidak adalagi hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya, apalagi yang sifatnya permanen dan dalam jangka waktu lama. Kandidat akan bertindak berdasarkan atas pendiriannya sendiri dan memposisikan diri seolah sebagai orang yang telah diberi kuasa penuh dari yang diwakilinya. Sehingga demikian ini

seperti **Model Wali** (*truste*) dimana wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa penuh sehingga ia dapat bertindak berdasarkan pendiriannya sendiri.

c. partisipasi masyarakat

Arah politik hukum pelibatan partisipasi masyarakat dari pemilu satu ke pemilu lainnya sangat baik. Meskipun pada pemilu 1999 upaya pelibatan partisipatori dalam pembahasan rancangan undang-undang tidak semua dilibatkan, disebabkan karena keterbatasan waktu. Namun sesungguhnya pada prakteknya partisipasi masyarakat sangat tinggi. Berbagai hal menyebabkan tingginya partisipasi adalah, karena situasi politik saat itu dimana masyarakat menikmati atau euphoria demokrasi. Selain itu pola pendataan yang sangat baik dilakukan oleh penyelenggara bersama masyarakat. Sedangkan pemilu 2004, politik hukumnya jauh lebih baik dibandingkan dengan pemilu 1999. Upaya pelibatan masyarakat baik dalam wilayah persiapan (*hulu*), maupun poses (*tengah*) dan hasil (*hilir*), sangat baik hanya saja prakteknya partisipasi masyarakat menurun dan jauh dari yang diharapkan. Sementara dalam pemilu 2009 politik hukumnya sangat baik, terbukti pengaturan normnya dapat dilihat dan sistematis upaya pelibatan tersebut. Namun pada prakteknya justru partisipasi semakin menurun. Salah satu faktor menurunnya partisipasi tersebut, buruknya pola pendataan pemilih. Demikian halnya partisipasi masyarakat, dari sisi pengaturannya terdapat niat baik dari pembuat undang-undang untuk melibatkan masyarakat dalam hajatan pemilu. Yang lebih mengecewakan lagi sudah partisipasi menurun, wilayah substansi partisipasi juga terganggu akibat telah terkontaminasi partisipasi oportunistis pragmatis transaksional.

2. Sistem pemilu yang ideal

Sebelum menentukan sistem pemilu mana yang ideal bagi bangsa Indonesia terhadap jaminan yang mampu memenuhi hak-hak politik warga negara khususnya hak memilih dan dipilih, jaminan yang mampu mendekatkan hubungan antara wakil dengan yang diwakili dan jaminan yang mampu membawa partisipasi masyarakat dengan baik, sebaiknya dilakukan perbandingan sebagai berikut:

No	Uraian	Proporsional stelsel daftar	Proporsional dgn daftar calon terbuka	Proporsional Terbuka
1	Hak Memilih	Subtansi hak dibatasi, pemilih memilih partai politik bukan calon, prosedur pendataan sangat baik	Subtansi hak masih dibatasi, untuk memilih calon harus mencoblos partai dan calon sedangkan untuk memilih partai cukup mencoblos partai, prosedur pendataan pemilih kurang baik	Subtansi hak tidak dibatasi, pemilih dapat memilih calon, prosedur pendataan pemilih kurang baik
2	Hak dipilih	Subtansi hak dibatasi, hak dipilih ditentukan partai politik berdasarkan nomor urut.	Subtansi hak sudah tidak dibatasi, PNS/TNI/POLRI hrs mundur, peluang hak dipilih tipis, terbukti dari 550 kursi yang tersedia hanya 2 orang yang mampu mencapai 100% BPP, shg selebihnya ditentukan parpol.	Suntansi hak tidak dibatasi PNS/TNI/POLRI hrs mundur, peluang hak dipilih ditentukan pemilih/rakyat bkn partai.
3	Hubungan wakil dengan yang diwakili	Karena pemilih memilih partai dan calon terpilih ditentukan oleh partai, maka hubungan wakil dan diwakili, Wakil sbg Partisan. Mandatnya Mandat Refresentatif.	Hanya Hidayat Nur Wahid dan Saleh Djasit yg mampu mencapai 100% BPP, Shg menurut teori hubungan wakil dgn yang diwakili sbg Wakil utusan. Mandatnya mandat Imperatif. Sementara sebagian yang lain sbg wakil	Politik hkm berdasarkan UU hubungan wakil dgn yg diwakili adalah wakil sbg Partisan dan wakil sbg Politico, tetapi melalui putusan MK, menggunakan teori obyektif. Namun dalam prakteknya hubungan wakil

			partisan dan mandat representatif.	dengan yang diwakilinya Wakil sbg Wali (<i>truste</i>).
4	Partisipasi Masyarakat	Partisipasi masyarakat sangat tinggi 95,07%	Partisipasi masyarakat 78,5% atau menurun dari pemilu sebelumnya disebabkan dengan faktor apatisme masyarakat, faktor teknis penyelenggara dan lain sebagainya	Partisipasi masyarakat 70,9% menurun dari pemilu sebelumnya. Krn apatisme masyarakat, faktor pendataan yang sangat fatal.

Atas dasar perbandingan tersebut diatas dapat dicermati bahwa sistem Proporsional Terbuka jauh relatif baik dari memberi jaminan pemenuhan aspek hak-hak politik, dan mampu menjamin kedekatan hubungan antara wakil dengan yang diwakili. Meski partisipasi masyarakat mengalami penurunan, sebenarnya dapat diangkat dengan cara pelibatan langsung masyarakat mulai dari wilayah hulu, tengah hingga hilir dalam penyelenggaraan pemilu. Selain itu, harus didukung dengan mekanisme pendataan yang lebih responsif dan progresif.

Dengan demikian pilihan terhadap sistem pemilu Proporsional Terbuka tidak akan membaik apabila tidak didukung dengan penegakan hukum yang baik dan penegakan etik.

B. SARAN

1. Pentingnya dilakukan perbaikan terhadap peraturan kepiluan dengan cara kodifikasi undang-undang pemilu agar tidak terjadi pengaturan yang sering berulang-ulang dan lebih efektif dengan mengutamakan terjaminnya hak-hak politik warga negara. Selain itu perlu sistem pemilu yang mampu membangun relasi antara wakil dengan konstituennya atau yang diwakili. Wakil yang menjalankan perintah atau mandat dari yang diwakilinya. Kemudian, perlu upaya pelibatan partisipasi

masyarakat mulai dari wilayah persiapan (*hulu*), maupun poses (*tengah*) dan hasil (*hilir*), agar masyarakat semakin terdidik menyadari arti penting berpemilu serta bagaimana memperlakukan diri mereka sendiri secara manusiawi.

2. Sistem pemilu yang ideal bagi bangsa Indonesia adalah proporsional terbuka, tetapi harus mampu dimbangi dengan penegakan hukum dan etik dalam menyelesaikan permasalahan pelanggaran dalam pemilu baik pidana, administratif maupun etik. Diperlukan lembaga yang diberi otoritas dalam penegakan hukum seperti layaknya KPK yang memiliki penyidik dan penuntut dalam hal ini Bawaslu untuk menyelesaikan persoalan-persoalan pidana pemilu dan administratif, sedangkan wilayah etik diperlukan lembaga yang mampu menjaga kehormatan peserta pemilu dalam hal ini yang diajukan oleh peserta pemilu. Misalnya; calon Presiden dan wakilnya, calon Gubernur dan wakilnya, calon Bupati dan wakilnya, calon Walikota dan wakilnya serta calon anggota parlemen. Apabila terbentuk lembaga etik tersebut, setidaknya mampu menekan kecurangan pemilu termasuk didalamnya politik uang. Sama halnya dengan penyelenggara pemilu yang dijaga kehormatannya oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

DAFTAR PUSTAKA

❖ Buku-Buku, Jurnal, Diklat Kuliah

- Abdul A'la Almaududi, *Khilafah dan Kerajaan*, Terjemahan Muhammad al-Baqir, Mizan, Bandung, 1984.
- Abdul Bari Azed (ed), *Sistem-Sistem Pemilihan Umum, Himpunan Pemikiran*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2000.
- Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta : Kencana, cet. III 2009.
- Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busroh, *Hukum Tata Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985.
- Abdul Hakim Garuda Nusantara, "Politik Hukum Nasional", Makalah disampaikan pada *Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu)* diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya, September 1985.
- Abdi Suhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, FM, Bandung, 2007.
- Afan Gaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Ctk. I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- A. Mukthi Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi*, Ctk. 1, In-TRANS, Malang, 2010.
- Andrew Reynolds (et.al.), 2008, *Electoral System Design: The New Internasional IDEA Handbook*, Internasional IDEA, Stockholm.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Ctk. Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Bintan R. Saragih, "*Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*", GMP, Jakarta, 1988.
- Budiman Sudjatmiko, *Anak-anak Revolusi*, Jilid I, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2014.
- C.F.G.Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- C. F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, terj. Derta Sri Widowatie, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, cet. II (Bandung : Nusa Media, 2010).
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty Yogyakarta, 1999.

- _____, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- _____, "Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)", artikel pada *Jurnal Hukum*, FH UII, Vol. 10. Nomor 23, 2003.
- David Held, *Demokrasi dan Tataan Global: Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Dieter Nohlen (ed), 1995, *Electoral System: Option for Pakistan*, Friedrich Ebert Stiftung, Islamabad.
- Dan Nimmo, *The Political Persuader*, New York: Prentice-Hall, Engliwood Cliffs, 1990.
- Effendi Gazali dalam Seminar Nasional *Marketing Communication: Model & Implementasinya di Indonesia*, di Quality Hotel, Solo pada 23 November 2005.
- EU-EOM, Laporan Akhir, *Misi Pemantauan Uni Eropa di Indonesia 2004*, Uni Eropa-Jakarta, Tanpa Tahun.
- Firmanzah, *Marketing Politik : antara Pemahaman dan Realitas*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2008.
- Franz Magnis-Suseno SJ, *Mencari Sesosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.
- Hans Kelsen, *General Theory of law and State*, Russel & Russel, New York, 1967.
- Henry Campbell Black, *Blacks' Law Dictionary; Definition of the Terms Phrases and English Jurisprudence*, Anciet and Modern, Ed. V, Minnesota, West Group, 1991.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2004.
- Jack Lively 1975, *Democracy*, Oxford: Basil Blackwel.
- Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract, or Principal of Political Right*, terj. Vincent Bero, Du Contract Social, Perjanjian Masyarakat (Jakarta : Visimedia, 2007).
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004.
- _____, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002.

Joseph Losco dan Leonar Williams , *Politycal Theory Classic and Komtemporary Reading*, terj. Haris Munandar, Politycal Theory : Kajian Klasik dan Kontemporer, Volume II (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005).

Jurnal Prisma Nomor 6 Tahun II Desember 1973.

Jurnal Hukum No.1 Vol.14 Januari 2007.

Georg Sorensen (Penyunting & Pengantar: Tadjuddin Noer Effendi), *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Ctk I, 2003.

Kamarudin, *Pengaturan Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945*” Tesis pada Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Univesitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011.

Keith Davis & John W. Newstrom, *Perilaku Dalam Organisasi. Edisi Ketujuh.* (Terjemahan). Erlangga, Jakarta, 1995.

Kurniawan Zein.,Et.Al., *Asesmen Partisipatif Pemilu 2014; Pilihan Model Evaluasi Pemilu di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2015.

Lester Milbrath dan M. L. Goel, *Political Partipation : How and Why do People Get Involved in Politics*, Chicago : Rand McNally College Publishing, 1977.

Lance Castles, *Pemilu 2004*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.

Laurence M. Friedman, *The Legal System : A Social Science Perspektive*, terj. M. Khoizin, Sistem Hukum : Perspektif Ilmu Sosial, cet. III (Bandung: Nusa Media, 2009).

Louis Althusser, *Filsafat sebagai Senjata Revolusi*, Resist Book, Yogyakarta, 2007.

Martin Harrop dan William L. Miller, 1987, *Elections and Voters: A. Comparative introduction*, The Macmillian Press LTD, London.

Maryana Setyaningrum, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Penyelesaian Pembubaran Partai Politik Dalam Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*, Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.

Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut UUD 1945*, Mandar Maju, Bandung, 1993.

Moh. Mahfud. MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

_____, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Ctk.2, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

- _____, disampaikan pada perkuliahan “Politik Hukum” pada Program Pascasarjana Magister Hukum (MH) Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, pada tanggal..... 2011.
- _____, Bahan Kuliah, *Politik Hukum*, pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2010.
- _____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Cetakan Pertama, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, cet. IV 2011.
- _____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta : Gama Media, 1999.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluh dua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1988.
- _____ dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Ctk. Ketiga, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1985.
- _____, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983.
- Maurice Durverger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, Terj. Suwarjadi, (Jakarta : Pustaka Rakyat, 1951).
- Max Boboi, *DPRR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, (Jakarta : Pustaka Sinar Haraan, 1994).
- Muhammad Thahir Azhary, *Negara Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 1991.
- Muntoha, disampaikan pada perkuliahan “Negara Hukum dan Demokrasi” Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada hari Kamis, tanggal 20 Oktober 2011.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed.1_2, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- _____, *Negara Hukum, Demokrasi dan Yudicial Review*, UII Pers Yogyakarta, 2005.
- _____, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- _____, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.

- Padmo Wahjono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Ctk.1, Ind-Hill-CO, Jakarta, 1991.
- _____, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cetakan Kedua, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- _____, “Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan”, artikel dalam majalah *Forum Keadilan* No.29/April 1991.
- Partono, *Sistem Mulatipartai, Presidensial, dan Persoalan Efektivitas Pemerintah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 5 No. 1, DepKumHam, Jakarta, 2008.
- Peri Pirmansyah, “Politik Hukum Amandemen UUD 1945 dan Sistem Pemerintahan”, vartikel dalam *Jurnal Hukum* No.1 Vol.14 Januari 2007.
- Prihatmoko, dkk., *Menang Pemilu di Tengah Oligarki Partai*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Pipit Rochijat Kartawijaya, *Alokasi Kursi; Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, Elsam, Jakarta, 2004.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, cet. VI (Jakarta : Grasindo, 2007).
- Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- _____, “Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum”, arikel dalam *Hukum dan Keadilan* No.5 Tahun ke-VII Januari-Februari 1979.
- Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Ctk: Pertama, 2009.
- Shinta Christiana Puspitasari, *Sistem Pemilu Indonesia Sebagai Upaya Mengimplementasikan Asas Kedaulatan Rakyat*, Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1999.
- Saifudin, *sumber hukum materil antara lain Proklamasi 1945, Dekrit Presiden 1945, dan Reformasi 1998*, disampaikan pada perkuliahan Teori dan Hukum Konstitusi, pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada hari Sabtu, tanggal. 1 Oktober 2011

- _____ dalam Disertasinya *Proses Pembentukan Undang-undang: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang Masa orde Baru dan Era Reformasi*.
- Setyaningrum, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Penyelesaian Pembubaran Partai Politik Dalam Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*, Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.
- Saldi Isra, disampaikan pada perkuliahan “Negara Hukum dan Demokrasi” Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum (S2) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada hari Sabtu, tanggal 5 Novemver 2011.
- Santoso Sastropoetro, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Alumni, Bandung 1986.
- Sirajudin, dkk., *Hak Rakyat Mengontrol Negara*, Yappika, Jakarta, 2006.
- Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, 1997.
- _____, dan Joan M. Nelson, *No Easy Choice : Political Participation in Developing Countries*, Cambridge : Harvard University Press, 1977.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Ctk. Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Saiful Mujadi.,Et.Al., *Kuasa Rakyat; Analisis Tentang Perilaku Memilih Dalam Pemilu Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca Orde Baru*, Mizan, Bandung, 2012.
- Syamsuddin Haris, *Sebuah Bunga Rampai; Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Yayasan Obor Indonesia dan PPW-LIPI, Jakarta.1998.
- Sahid Gatara, *Ilmu Politik Memahami dan Menerapkan*, Penerbit Pustaka Setia, Bandung, 2008.
- Suprayitno, *Pemilu Indonesia dari Masa ke Masa*, Penerbit Teguh Pertiwi Mandiri, Jakarta, 1993.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- _____, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2003.
- Todung Mulya Lubis, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, LP3ES, Jakarta, 1986.
- Widjanarko Puspooyo, *Dari Soekarno Hingga Yudhoyono; Pemilu Indonesia 1955-2009*, Era Adicitra, Solo, 2012.

❖ **Risalah, Peraturan Perundang-Undangan, dan Media Elektronik**

Himpunan Risalah Rapat Panitia Khusus Tentang RUU Pemilu 2008, Sekretariat Komisi II DPR RI, Jakarta. 2008.

Himpunan Risalah Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu, Biro Persidangan Sekretariat Jenderal DPR-RI, Jakarta, 2002.

Himpunan Risalah Pembahasan RUU Pemilu Tahun 1999, Sekretariat Jendral DPR RI, Jakarta, 1999.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Pemilu.

UU No. 7 Tahun 1953

UU No. 15 Tahun 1969

UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Hirarki Perundang-Undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 41/DPD/2006 Tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Dewan Perwakilan Daerah.

UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilu Umum.

<http://www.kpu.go.id/index.php/pages/detail/2008/11/pemilu-1999>, Terakhir di akses Mei 2015.

<http://www.watchindonesia.org/pemilu2004.htm>, di unduh terakhir pada tanggal 17 Juli 2015.

<http://news.detik.com/read/2005/11/18/103221/480879/159/pemilu-2004-kpu-lemah-kontrol>, Terakhir diakses pada tanggal 21 November 2015.

<http://www3.petra.ac.id/dwipekan/edisi11/utama.html>, Terakhir diakses pada tanggal 13 September 2015.

<https://dumadia.wordpress.com/2009/01/15/evaluasi-kesuksesan-penyelenggaraan-pemilu-2009>, Terakhir dilihat pada tanggal 24 Februari 2015.

http://kepuustakaan.presiden.pnri.go.id/election/directory/election/?box=detail&id=29&from_box=list&hlm=1&search_ruas=%search_keyword=activation_status, Terakhir di akses pada tanggal 19 April 2015.

www.mediacenter.kpu.go.id, Terakhir diakses pada tanggal 27 Februari 2015.

<http://indonesiasatu.kompas.com/pemilumasa>, terakhir diakses pada tanggal 01 Maret 2015.

<http://gendo.multiply.com/journal/item/3>, 17 November 2010.

<http://nurhidayanto09.wordpress.com/2010/03/07/perbandingan-pelaksanaan-pemilu-di-indonesia>

<http://www.pikiran-rakyat.com>. (terakhir diakses Feb. 16, 2008).

<http://www.reformasihukum.org> (terakhir diakses tanggal 26 Agustus 2012).

<http://www.geocities.com> (terakhir diakses tanggal 26 Januari 2013).

<http://library.usu.ac.id>. (terakhir diakses, tanggal 26 April 2014)

<http://www.ginandjar.com>., hlm. 2-3. (terakhir diakses 2 Maret, 2015).

CURRICULLUM VITAE

Nama : NASRULLAH, SH.

No. Pokok Mhs : 10912602

Tempat Tgl Lahir : Polewali Mamasa, 10 Juli 1971

Pekerjaan : Swasta

Alamat : Jl. Bimosari UH III/404 Tahunan Kota Yogyakarta
Email: bawaslunasrullah@gmail.com

Pendidikan : SD 003 Polewali, Sulawesi Barat (1978-1984)
SMP 01 Polewali, Sulawesi barat (1984-1987)
SMA YKP Monamas Bontang, Kalimantan Timur (1987-1990)

Pengalaman Organisasi : Ketua Senat Fakultas Hukum UMY (1996-1998);
Korwil VII ISMAHI (1996-1998);
Sekretaris KKMSB (2008-2010);
Ketua Umum Keluarga Alumni UMY (KAUMY) (2010-2013).

Pengalaman dlm Jabatan publik : Komisioner KPU Kota Yogyakarta (2003-2008);
Komisioner KPU Provinsi DIY (2008-2012);
Komisioner BAWASLU-RI (2012-Sekarang).