

PROSIDING SEMINAR NASIONAL HTN Menyongsong Pemilu Serentak 2024



Departemen Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum UII

Yogyakarta, 8 November 2022

Prosiding Seminar Nasional HTN

Menyongsong Pemilu Serentak 2024

Sinopsis

Tahun 2024 akan menjadi tahun politik besar-besaran di Indonesia. Pada tahun tersebut, pemilihan umum (pemilu) bakal digelar serentak. Dalam menyongsong Pemilu Serentak Tahun 2024, terdapat isu-isu penting yang sangat relevan untuk dibahas seperti: (1) soal *electoral justice*; (2) beberapa permasalahan yaitu masalah teknis dan SDM sebagaimana catatan evaluasi penyelenggaraan Pemilu; dan (3) bahwa KPU, Pemerintah, dan DPR telah menyepakati mengenai durasi kampanye yang hanya 75 hari, sehingga kampanye perlu dilaksanakan secara efektif dan efisien dengan tetap tidak mengurangi 'keseruan' kampanye.

Prosiding ini mencoba untuk memberikan perhatian mengenai tiga hal tersebut. Prosiding ini merupakan luaran dari Seminar Nasional Hukum Tata Negara yang diselenggarakan oleh Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada 8 November 2022, dengan tema "Menyongsong Pemilu Serentak 2024". Seminar Nasional tersebut diikuti dengan *Call for Papers* yang terbagi ke dalam empat sub tema, yaitu: 1) Evaluasi Pengaturan Pemilu Serentak; 2) Desain Lembaga Penyelenggara Pemilu; 3) Konsep Pengawasan Pemilu Serentak; dan 4) Tantangan dan Evaluasi Sengketa Perselisihan Hasil Pemilu.

ISBN. 978-623-6407-28-8 (PDF)



9 786236 140728 8



FH UII PRESS

ISBN. 978-623-6407-29-5



9 786236 140729 5



FH UII PRESS

Prosiding Seminar Nasional Hukum Tata Negara
Tema:
“Menyongsong Pemilu Serentak 2024”

Yogyakarta, 8 November 2022

Penerbit:



FH UII Press

Prosiding Seminar Nasional Hukum Tata Negara

Tema:

“Menyongsong Pemilu Serentak 2024”

Yogyakarta, 8 November 2022

Steering Committee

Dekan : Prof. Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum.
Ketua Jurusan : Dr. Mahrus Ali, S.H., M.H.

Organizing Committee

Ketua : Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.
Sekretaris : Ahmad Sadzali, Lc., M.H.
Bendahara : Selly Rosalia Pertiwi, S.Pd
Anggota : Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H.
Mirani Desi Ekawati, S.E.
M. Hasbi Ash Shidiki, S.Pd.I.

Editor : Dr. Idul Rishan, S.H., M.H.
Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.

Reviewer : Anang Zubaidy, S.H., M.H
Eko Riyadi, S.H., M.H
M. Syafi'ie, S.H., M.H

Layout dan Cover Design : M. Arief Satedjo Kinady, A.Md.
M. Hasbi Ash Shidiki, S.Pd.I

Diterbitkan : Maret 2023

Halaman : viii + 362

No. ISBN : 978-6236-407-29-5

No. E-ISBN : 978-6236-407-28-8

Penerbit:

FH UII Press

Jln. Kaliurang Km 14,5 Yogyakarta Indonesia

Phone: 0274-7070222

e-mail: penerbitan.fh@uii.ac.id

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Assalamu'alaikum Wr Wb.

Segala puji dan syukur selalu tercurahkan kepada Allah Yang Maha Kuasa. Shalawat dan salam juga senantiasa tersampaikan kepada Nabi Muhammad SAW beserta pada keluarga dan sahabatnya.

Tahun 2024 akan menjadi tahun politik besar-besaran di Indonesia. Pada tahun tersebut, pemilihan umum (pemilu) bakal digelar serentak. Pemilu digelar pada 14 Februari 2024 untuk memilih presiden dan wakil presiden, lalu anggota dewan perwakilan rakyat (DPR) RI, dewan perwakilan daerah (DPD) RI, serta dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam menyongsong Pemilu Serentak Tahun 2024, terdapat isu-isu penting yang sangat relevan untuk dibahas *pertama* soal *electoral justice*. Internasional IDEA (2010) memperkenalkan konsepsi sistem keadilan Pemilu (*electoral justice system*) yang merupakan instrumen penting untuk menegakan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Integritas pemilu diperlukan agar keseluruhan penyelenggaraan pemilu baik proses pemilu maupun hasil pemilu dapat dipastikan berlangsung dalam suasana yang penuh dengan keadilan dan kejujuran. Adapun Keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk memastikan terciptanya integritas pemilu baik dalam bentuk sarana pencegahan maupun penindakan melalui penerapan hukuman ataupun koreksi (pemulihan) maupun mekanisme alternatif yang berbasis pada kesepakatan para pihak yang terlibat dalam perselisihan atau sengketa kepemiluan.

Kedua, dalam catatan penyelenggara pemilu terdapat beberapa permasalahan yaitu masalah teknis dan SDM. Isu soal masalah teknis yaitu kesulitan akses jaringan teknologi informasi di berbagai daerah terutama wilayah Indonesia timur. Kendala geografis di daerah yang terisolir. Selain itu juga terkait keterbatasan waktu rekapitulasi penghitungan suara dan pelaksanaan pemungutan suara ulang (PSU). Terkait dengan SDM terdapat kesulitan rekrutmen SDM ad hoc dan kapasitas SDM ad hoc dalam melaksanakan persiapan dan pelaksanaan pemungutan dan perhitungan suara.

Ketiga, KPU, Pemerintah, dan DPR telah menyepakati bahwa durasi kampanye hanya 75 hari, sehingga kampanye perlu dilaksanakan secara efektif dan efisien dengan tetap tidak mengurangi 'keseruan' kampanye. Bahkan perdebatan di publik saat ini justru mendorong kemungkinan dilaksanakannya kampanye di kampus. Hal ini tentu harus dikaji secara mendalam mengingat kampus merupakan institusi Pendidikan. Keempat, pengawasan mengenai pemilu serentak juga perlu dioptimalkan setelah belajar dari pengalaman-pengalaman penyelenggaraan pemilu sebelumnya.

Terbitnya prosiding ini tidak terlepas dari rangkaian kegiatan Seminar Nasional Hukum Tata Negara yang diselenggarakan oleh Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada 8 November 2022 yang merespons isu-isu tersebut. Seminar tersebut mengangkat tema umum tentang "Menyongsong Pemilu

Serentak 2024". Seminar Nasional tersebut diikuti dengan *Call for Papers* yang terbagi ke dalam empat sub tema, yaitu: 1) Evaluasi Pengaturan Pemilu Serentak; 2) Desain Lembaga Penyelenggara Pemilu; 3) Konsep Pengawasan Pemilu Serentak; dan 4) Tantangan dan Evaluasi Sengketa Perselisihan Hasil Pemilu.

Demikian prosiding ini kami terbitkan, semoga dapat bermanfaat dan berkontribusi dalam persiapan Pemilu 2024 secara khusus, maupun terhadap perbaikan demokrasi di Indonesia serta perkembangan kajian Hukum Tata Negara secara umum.

Wassalamu'alaikum Wr Wb.

Yogyakarta, Februari 2023

Panitia

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
1. Hukum Progresif Sebagai Sarana Menuju Demokrasi Substantif Ahmad Sadzali	1-11
2. Peran Partai Politik Dalam Pemilu (Telaah Atas Fungsi Pendidikan Politik, Partisipasi Politik Dan Rekrutmen Politik) Jamaludin Ghafur	12-21
3. Peran Partai Politik Terhadap Pengusungan Calon Presiden dalam Sistem Demokrasi di Indonesia Dian Kus Pratiwi, Eka Detik Nurwagita, dan Hatta Muhammad Irsyad	22 -31
4. Idealita Perselisihan Hasil Pemilu Serentak Tahun 2024: Tantangan dan Alternatif Gagasan Harry Setya Nugraha	32-42
5. Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus Pemilu/Pilkada Pasca Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 Yuniar Riza Hakiki dan Muhammad Anugerah Perdana	43-53
6. Mekanisme Perekrutan Pejabat Publik Oleh Partai Politik Agus Nardi	54-63
7. Menalar Pemilu Prosedural Dan Pemilu Subtantif Sebuah Refleksi Menuju Pemilu Demokratis Di Indonesia Tahun 2024 Ahmad Yani dan Rezky Amalia Syafiin	64-75
8. Peran Partai Politik Dalam Penunjukan Pencalonan Kepala Daerah Akmal Fauzan	76-85
9. Efektivitas Penggunaan Formulir A5 Bagi Basis Pemilih Pemula Dalam Peningkatan Partisipasi Suara Milineal Pada Pemilihan Umum Tahun 2019 (Studi Pada Komisi Pemilihan Umum Kab. Bengkalis Provinsi Riau) Christina Wardhani dan Faizal Adi Surya	86-93
10. Urgensi dan Efektifitas Pembentukan Peradilan Khusus Pertanahan dalam Upaya Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan di Indonesia Dian Dewi Khasanah	94-103
11. Persamaan Hukum Kebebasan Berpolitik Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia Basuki Kurniawan, Nita Ryan Purbosari, dan Sareef Tehtae	104-122
12. Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Secara Demokratis Catur Agil Pamungkas dan Anom Wahyu Asmorojati	123--134
13. Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 Terhadap Pemilu Tahun 2024 Christya Putranti	135-149
14. Problematika, Evaluasi, Dan Persiapan Menuju Pemilu Serentak 2024 Definitif Endrina Kartini Mendrofa dan Efriza	150-158

15. Konstitusionalitas Dan Desain Pemilu Serentak 2024 Firzhal Arzhi J., Sentot Ismudiyanto K., dan Muhammad Padil A.,	159-170
16. Permasalahan Penyelesaian Persoalan Pemilu: Inkonsistensi Putusan Mahkamah Konstitusi dan Upaya Menghidupkan Kembali Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu di Indonesia I Made Halmadiningrat, I Komang Dananjaya, Ni Kadek Ayu SU	171-181
17. Politik Daulat Partai Politik Dalam Pencalonan Presiden Dan Wakil Presiden Pada Model Pemilu Serentak Indra Fatwa	182-190
18. Pola Implikasi Pemilu Serentak Terhadap Sengketa Pemilu (Kajian Terhadap Putusan PTUN Nomor 5/G/SPPU/2019/PTUN.YK) Ishviati J. Koenti, Puja Pramana KA., dan Muhammad Agus Y.,	191-201
19. Evaluasi Teknis Pelaksanaan Pemilu Serentak Guna Mengatasi Beban Kerja Badan <i>Ad Hoc</i> Pemilu Serentak 2024 Muhammad Fadli	202-210
20. Transformasi Partai Politik Di Indonesia Dalam Menyongsong Pemilu 2024 Muhammad Husin Ali	211-221
21. Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Kegiatan Politik Muhammad Naufal Arkan Dzulfikar	222-232
22. Implikasi Dalil Permohonan Kecurangan Terstruktur, Sistematis, dan Masif Terhadap Perkembangan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai <i>The Guardian of Democracy</i> Malik Anwar dan I Gusti Komang Wijaya Kesuma	233-243
23. Pengaturan Koalisi Permanen Partai Politik pada Pemilu Serentak 2024 Mazdan Maftukha A., Aulia Rachman EP., Andre Bagus S.,	244-254
24. Permasalahan Terkait Pergantian Antar Waktu Anggota Legislatif Oleh Partai Politik Muhammad Ananda Pratama	255-263
25. Strategi Politik Partai Baru Pada Pemilu 2024 Mulawarman, Elvi Susanti Syam, Andi Naharuddin, dan Rahmat Hidayat ...	264-270
26. Transparansi Dan Akuntabilitas Keuangan Partai Politik Yang Bersumber Dari Non-APBN/APBD Rahmadina Bella Mahmuda	271-279
27. Kedudukan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Amendemen UUD 1945 (Diskursus Rezim Pemilihan Umum vs Pemerintahan Daerah) Retno Widiastuti, Muhamad Saleh, dan Ahmad Sulthon Zainawi	280-289
28. Pembaruan Sistem Pengawasan Dana Partai Politik: Upaya Menciptakan Electoral Justice Pemilu 2024 Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan, Vicko Taniady	290-301
29. Mekanisme Pembubaran Partai Politik Korup Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Rini Maisari	302-312

30. Analisis Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Berkaitan Dengan Presidential Threshold Berkaitan Dalam Sistem Pemilu Di Indonesia Satrio Nugroho	313-322
31. Tantangan dan Evaluasi Sengketa Perselisihan\Hasil Pemilihan Umum Sulistiyowati dan Dewi Nadya Maharani	323-333
32. Urgensi Pengawasan Pemilu Terhadap Pengaruh Dinasti Politik Dalam Iklim Demokrasi Wilma Silalahi dan Adhe Ismail Ananda	334-344
33. Urgensi Pelibatan Komisi Nasional Disabilitas dalam Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024 Yustika Ardhanay	345-353
34. Keberadaan Badan Peradilan Khusus Pada Pemilu Serentak 2024 Wilma Silalahi dan Eugenia Felicia Natiur Siregar	354-362

Hukum Progresif Sebagai Sarana Menuju Demokrasi Substantif

Ahmad Sadzali

Abstrak

Proses demokratisasi di Indonesia terus bergulir. Salah satu rintangannya adalah kekakuan hukum yang berlaku. Tulisan mencoba menawarkan paradigma hukum progresif dalam mengatasi rintangan tersebut. Untuk itu penelitian ini mencoba untuk menjawab pertanyaan bagaimana hukum progresif dapat menjadi sarana untuk mengantarkan Indonesia kepada demokrasi substantif. Hasilnya, penegakan hukum progresif dapat dijadikan sarana penting untuk menuju demokrasi yang substantif, karena adanya sejumlah benang merah antara hukum progresif dan demokrasi substantif.

Kata kunci: Hukum Progresif, Demokrasi Substantif, Penegakan Hukum

Pendahuluan

Demokratisasi di Indonesia terus bergulir semenjak gelombang reformasi tahun 1998 yang kemudian diiringi dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu pencapaian penting dari demokratisasi di Indonesia adalah diselenggarakannya pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, baik untuk memilih presiden dan wakilnya, kepala daerah dan wakilnya, maupun anggota-anggota legislatif baik di tingkat pusat maupun daerah. Pelembagaan organ-organ negara juga sudah mulai diatur secara demokratis. Prosedur-prosedur formal demokrasi terus kita tempuh, yang harapannya akan tercipta demokrasi yang substantif di Indonesia. Intinya, Indonesia terus berusaha untuk menuju demokrasi yang substantif.

Proses demokratisasi yang terus berjalan tersebut tentu bukan tanpa hambatan dan rintangan. Demokrasi masih menempuh jalan yang cukup terjal. Salah satu rintangan yang sering kali dihadapi oleh demokrasi adalah kekakuan hukum yang ada di Indonesia. Hukum positif yang terlalu kaku dan birokratis kadang kala menjadi penghambat jalannya demokrasi ke arah yang lebih substantif. Untuk mengatasi salah satu rintangan tersebut, maka tulisan ini menawarkan suatu paradigma hukum progresif dalam rangka menuju demokrasi yang substantif.

Rumusan Masalah

Tulisan ini mencoba untuk menjawab satu rumusan masalah, yaitu, bagaimana hukum progresif dapat menjadi sarana untuk mengantarkan Indonesia kepada demokrasi substantif?

Tujuan Hukum Progresif untuk Keadilan Substantif

Pertanyaan mendasar yang diajukan oleh Satjipto Rahardjo ketika memulai untuk menemukan konsep hukum progresif adalah: Kita bernegara hukum untuk apa? Hukum itu mengatur masyarakat semata-mata untuk mengatur atau untuk suatu tujuan yang lebih besar?¹ Pertanyaan mendasar ini sifatnya sangat filosofis. Pertanyaan ini muncul sebagai akibat dari carut-marutnya kehidupan ber hukum di negara kita dewasa ini. Untuk itulah,

¹ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas: 2006), hal. 9.

Satjipto mencoba untuk merefleksikan ulang filosofis hukum. Refleksi ini dilakukan dengan mencoba untuk mendalami sifat dan karakteristik dari hukum formal yang berlaku saat ini.

Hal inilah yang terjadi di dalam pengadilan yang sesungguhnya merupakan representatif dari penegakan hukum. Dewasa ini pengadilan menuai stigma negatif dengan anggapan bahwa putusan-putusan yang keluar dari meja persidangan tidak mencerminkan keadilan. Kegagalan pengadilan dalam mewujudkan tujuan keadilan tersebut akhirnya semakin meningkatkan ketidakpercayaan dan derasnya arus penentangan dari masyarakat terhadap lembaga yang seharusnya diisi oleh “manusia setengah malaikat” ini. Beberapa kasus seperti kasus Marsinah, wartawan Udin, Tanah Keret di Papua, Nenek Minah, Suyamto dan Kholil, Nenek Saodah, Janda Pahlawan, dan lain-lain, adalah sedikit dari potret jauhnya pengadilan dari keadilan.²

Kondisi ini menunjukkan bahwa hukum sudah mengalami kebuntuan legalitas formalnya, sehingga mendorong untuk memunculkan keadilan substantif. Kebuntuan ini merupakan akibat dari sikap penegak hukum yang sangat legalistik-formalistik yang kaku, prosedural, dan anti dengan inisiasi *rule breaking*. Bagaimanapun hukum tertulis tidak akan dapat mengikuti perkembangan masyarakat yang sangat dinamis.³ Jadi, seharusnya hukum yang mengikuti perkembangan dan dinamika kehidupan manusia, bukan sebaliknya. Jika manusia yang dipaksa mengikuti hukum yang ada, artinya hukum telah memasung kebebasan dan dinamika manusia itu sendiri. Ketika kebebasan dan dinamika manusia itu terpasung, maka kebahagiaan tak akan menghampiri manusia. Karena secara fitrah, manusia itu adalah makhluk yang bebas dan dinamis.

Satjipto Rahardjo mengutip ucapan Lin Yun Tang, seorang intelektual China yang lama bermukim di Amerika yang membedakan penempatan rasionalitas hukum modern, dan mengingatkan ada tujuan yang lebih besar dan karena itu kita perlu lebih berhati-hati dalam melaksanakan sistem yang rasional itu. Apabila tujuan lebih besar itu tidak disadari, maka hukum akan menjadi kering sehingga masyarakat bisa menjadi “sakit” dan tidak bahagia.⁴

Tujuan lebih besar itu ingin dirumuskan dalam kata-kata: keadilan dan kebahagiaan. Bukan rasionalitas, namun kebahagiaanlah yang hendaknya ditempatkan di atas segalanya. Para penyelenggara hukum di negeri ini hendaknya senantiasa gelisah apabila hukum belum bisa membikin rakyat bahagia. Inilah yang juga disebut sebagai penyelenggaraan hukum progresif.⁵ Dan hal ini jugalah yang selanjutnya melahirkan asumsi dasar hukum progresif, bahwa “hukum untuk manusia”. Hukumlah yang seharusnya melayani manusia, bukan justru manusia yang melayani hukum. Hukum harus dapat membuat manusia hidup dalam kebahagiaan melalui keadilan.

Sampai di tingkat tertentu, hukum adat kita juga bisa dilihat sebagai simbol dari kegelisahan dan ketidakbahagiaan dalam penggunaan hukum modern itu. Misalnya,

² Mahrus Ali, dkk, *Membumikan Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013), hal. 5-6.

³ *Ibid.*, hal. 6.

⁴ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, *Op. Cit.*, hal. 12.

⁵ *Ibid.*, hal. 12

dengan mempertahankan organisasi dan hukum subak sampai sekarang, Bali ingin tetap menikmati kebahagiaannya di penggunaan hukum modern di negerinya.⁶

Maka untuk dapat mencapai tujuan hukum yang membahagiakan manusia tersebut, kita tidak bisa hanya menggunakan rasionalitas manusia saja. Karena manusia tidak hanya dikaruniai rasio (akal) saja oleh Tuhan. Masih ada karunia lain yang dapat kita gunakan untuk menjalani kehidupan di dunia ini, yaitu perasaan dan spiritual.

Sekitar seratus tahun lalu kita hanya mengenal satu macam berpikir, berpikir rasional. Hanya ada satu ukuran yang dipakai yang dipakai untuk mengukur kemampuan berpikir seseorang, yaitu dengan menggunakan IQ. Namun kini ditemukan, atau lebih tepatnya kita baru sadar bahwa sesungguhnya terdapat tiga macam cara berpikir atau kecerdasan. Sehingga selain yang (1) rasional, masih ada berpikir dengan (2) perasaan dan (3) spiritual. Berpikir dengan rasional disebut logis, linier, serial, dan tidak ada rasa keterlibatan. Berbeda dengan cara berpikir demikian, berpikir dengan perasaan mempertimbangkan lingkungan atau habitat, sehingga tidak semata-mata menggunakan logika. Berpikir menjadi tidak lagi sesederhana seperti berpikir logis, tetapi menjadi lebih kompleks karena mempertimbangkan faktor konteks.⁷

Dengan demikian, tujuan hukum untuk kebahagiaan manusia hanya akan tercapai melalui penggunaan ketiga cara berpikir tadi secara komprehensif dan seimbang. Kita tidak bisa hanya menggunakan rasio belaka dan mengabaikan perasaan dan spiritual. Terlebih urusan kebahagiaan itu berkaitan erat dengan perasaan dan spiritual, bukan dengan rasio. Kebahagiaan tidak dapat dirumuskan atau diukur dengan akal. Kebahagiaan itu harus dirasakan, bukan dipikirkan.

Pemahaman Hukum yang Holistik (Tauhidi)

Ilmu hukum diberi tugas untuk mengawal (hukum) yang terus mengalami perkembangan di tengah arus perubahan sosial sampai dengan hari ini. Dalam kaitannya, maka hukum akan terus menerus dihadapkan kepada perubahan-perubahan yang tidak melepaskan diri terhadap medan ilmu yang selalu bergeser. Melihat dan memproyeksikan ilmu hukum pada latar belakang yang selalu berubah, maka kita dapat mengatakan bahwa garis depan ilmu hukum juga senantiasa berubah. Sejalan dengan itu, ilmu hukum pun akan berkualitas sebagai ilmu yang senantiasa mengalami perubahan dan pembentukan. Oleh karena itu, setiap kali manusia menghendaki dan membutuhkan hukum akan berubah, maka hukum harus menjadi bagian dari kehidupan sosial manusia yang jauh lebih luas.⁸

Menurut diktum Von Savigny, hukum itu baru berhenti berproses manakala sistem masyarakat itu sendiri sudah lenyap dari muka bumi. Dengan demikian hukum akan selalu berkembang selama kehidupan masyarakat itu masih ada.⁹ Hukum adalah tatanan yang sengaja dibuat oleh manusia dan secara sengaja pula dibebankan kepadanya. Manusia ingin diikat dan ikatan itu dibuatnya sendiri. Namun pada waktu yang sama,

⁶ *Ibid.*, hal. 15.

⁷ *Ibid.*, hal. 17.

⁸ Faisal, *Memahami Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2014), hal. 2-3.

⁹ *Ibid.*, hal. 5.

manusia berusaha untuk melepaskan diri dari ikatan yang dibuatnya sendiri itu, manakala dirasakan sudah tidak cocok lagi. Sepanjang sejarahnya, manusia meninggalkan jejak-jejak yang demikian, yaitu membangun dan mematuhi hukum (*making the law*) dan merobohkan hukum (*breaking the law*). Sejarah hukum penuh dengan jejak-jejak pergulatan manusia untuk menemukan tatanan yang ideal bagi zamannya. Ada saatnya ia membangun suatu tatanan yang “bengis”, namun akhirnya diubahnya sendiri menjadi tatanan yang lebih lembut.¹⁰ Begitulah proses dan pergulatan yang tiada henti antara manusia dan hukum. Hukum tidak akan ada tanpa adanya manusia. Dan manusia tidak dapat hidup tanpa hukum.

Perubahan, pergeseran dan perkembangan ilmu hukum dapat digolongkan sebagai kemajuan (progresivitas) apabila arah dan kualitas perubahannya mampu mendekatkan manusia kepada nilai kebenaran dan keadilan yang sebenar-benarnya.¹¹ Keadilan yang sesungguhnya itu tentu saja tidak hanya sebatas seperti apa yang tertera di dalam hukum tertulis (hukum yang berwujud dalam bentuk materi). Hukum tertulis atau positif hanyalah sebagai lambang belaka, dimana di balik lambang itu menyimpan jutaan makna yang tersirat. Jika meminjam istilah Plato, bahwa pasti terdapat realitas yang sesungguhnya di balik “dunia materi”. Sesuatu yang kekal dan abadi, menurut Plato, bukanlah “bahan dasar” benda-benda fisik atau yang berwujud, sebagaimana yang diyakini oleh Empedocles dan Democritus. Konsepsi Plato ini berkaitan dengan pola-pola yang kekal dan abadi yang bersifat spiritual dan abstrak, yang diyakini Plato merupakan sumber segala sesuatu. Plato menyebutnya dengan istilah “dunia ide”, atau yang kemudian dikenal dengan *teori ide* Plato.¹²

Tumbuh kembangnya positivisme tidak terlepas dari paradigma Rene Descartes dan Isac Newton, yang sering disebut sebagai Cartesian-Newtonian. Paradigma Cartesian-Newtonian ini, di satu sisi berhasil mengembangkan sains dan teknologi yang memudahkan kehidupan manusia, namun di lain sisi mereduksi kompleksitas dan kekayaan kehidupan manusia itu sendiri. Paradigma Cartesian-Newtonian memperlakukan manusia dan sistem sosial seperti mesin besar yang diatur menurut dasar konseptual objektivisme, determinisme, reduksionisme, materialism-saintisisme, instrumentalisme, dualisme dan mekanistik. Hal ini yang menjadi penyebab paradigma Cartesian-Newtonian berdiri kokoh dalam mengilhami paham positivisme dan secara perlahan juga mempengaruhi ilmu hukum.¹³

Masuknya paham positivisme hukum dapat dilihat dalam KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), baik dari segi tujuan diundangkannya KUHP tersebut bagi perlindungan atas kejahatan dan pelanggaran, maupun sejarah digunakan suatu hukum tertulis dalam hukum pidana untuk mencegah adanya kesewenang-wenangan penguasa. Pasal 1 ayat (1) KUHP jelas menyuratkan adanya persyaratan yang tidak memungkinkan adanya kejahatan dan pelanggaran lain di luar dari aturan yang tertulis untuk dilarang. Maksudnya dari hal tersebut, bahwa KUHP sebagai manifestasi aturan hukum secara

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, (Jakarta: Kompas, 2007), hal. 7-8.

¹¹ Faisal, *Memahami Hukum Progresif*, *Op. Cit.*, hal. 5

¹² Jostein Gaarder, *Dunia Sophie*, terjemahan dari buku *Sophie's World*, (Bandung: Mizan Pustaka, 2013), hal. 146-148.

¹³ *Ibid.*, hal. 13-15.

tertulis telah membuat pengertian, sifat, dan bentuk kejahatan serta pelanggaran menjadi terbatas dengan logika-logika hukum secara ketat dan pasti. Akibatnya, masyarakat tidak mempunyai kuasa dalam menafsirkan pelanggaran dan kejahatan yang makin hari terus berkembang.¹⁴

Dalam konteks hukum, muncul teori *chaos* yang melihat hukum sebagai realitas bersifat cair. Menurut Charles Sampford, kaum positivistik telah melakukan reduksi realitas, oleh karena itu teori hukum tidak harus berupa teori sistem mekanis, tetapi dapat berupa teori ketidakteraturan (*disorder*). Pada akhirnya melalui pemikiran Charles Sampford tentang struktur hukum yang cair, mengantarkan Satjipto Rahardjo sampai pada anggapannya akan hukum yang *disorder*, hukum dalam tataran empirik adalah sebagai tatanan yang tidak teratur.¹⁵

Saat ini ilmu hukum mulai mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan secara luas. Perkembangan ilmu sekarang yang bergerak menuju suatu pendekatan yang bersifat holistik dibuktikan dari salah satu karya Edward O. Wilson melalui bukunya yang berjudul *Consilience: The Unity of Knowledge* (1998). Wilson mengusulkan dan mengembangkan wawasan baru dalam ilmu pengetahuan, yaitu tentang penyatuan atau pandangan holistik tentang pengetahuan, yang disebut olehnya dengan istilah *consilience*.¹⁶ Dengan begitu, asumsi bahwa hukum bukanlah satu-satunya cara untuk mencapai ketertiban itu, akan mengandung makna bahwa ketertiban itu sendiri harus dilihat dari berbagai sudut pandang yang utuh atau holistik.

Consilience pada dasarnya merupakan konsep yang luas, sebagaimana diperlukan upaya menarik benang merah untuk melihat hubungan-hubungannya dalam ilmu pengetahuan. Paradigma holistik Wilson terletak pada model *consilience* yang mengandung nilai model penyatuan dan model tersatukan. Kedua model ini seakan terlihat sama, namun pada dasarnya memiliki perbedaan pengertian satu sama lainnya. Model penyatuan menempatkan manusia sebagai aktor yang dominan terhadap realitas. Manusia pada posisi ini melakukan berbagai upaya yang bersifat aktif untuk mengintegrasikan dirinya terhadap realitas kehidupannya, tugas ini meliputi usaha untuk menghilangkan aspek-aspek yang dapat mengganggu usaha penyatuan tersebut.¹⁷

Sebagai perbandingan, sesungguhnya konsep paradigma holistik telah dikembangkan dalam khazanah pemikiran Islam. Paradigma ini disebut dengan paradigma tauhidi. Paradigma tauhidi ini berasal dari kata tauhid yang artinya mengesakan Allah. Artinya, konsep ini sangat dekat dan bahkan menyatu dengan unsur keimanan kepada Allah. Sayyid Qutb memasukkan konsep tauhidi ini sebagai salah satu ciri dan karakteristik dari worldview Islam.¹⁸ Bedanya dengan paradigma holistik Wilson, paradigma tauhidi ini terkonsentrasi dan berpusat pada keimanan kepada Allah, sedangkan Wilson menjadikan manusia sebagai sentral pusatnya.

¹⁴ *Ibid.*, hal.18-19.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 19-20.

¹⁶ Faisal, *Memahami Hukum Progresif, Op. Cit.*, hal. 22.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 22-23.

¹⁸ Sayyid Qutb, *Khasbaish al-Tashawwur al-Islamiy wa Muqawwimatuhu*, (Kairo: Dar al- Syuruq, 2002, cet. 15), hal. 189.

Sebagaimana model penyatuan Wilson yang berpusat pada optimalisasi peran manusia dalam melakukan konstruksi realitas dalam menjaga stabilitas kehidupan secara utuh. Maka diktum penyatuan Wilson dapat ditarik ke dalam maksim hukum progresif “hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya”. Apabila manusia adalah untuk hukum, maka dinamika masyarakat akan terhambat, bahkan mungkin terhenti, pada saat dihadapkan pada hukum yang mempertahankan *status quo*. Sebaliknya, apabila hukum adalah untuk manusia, maka hukum tidak boleh menjadi hambatan untuk mengintergrasikan keadilan dan kebahagiaan dalam dinamika masyarakatnya.¹⁹

Namun jika kita bertolak pada konsep paradigma tauhidi milik Sayyid Qutb, tentu saja hukum seharusnya tidak hanya untuk manusia saja, karena paradigma tauhidi berpusat pada keimanan, bukan pada manusia belaka. Hukum harus dikaitkan dengan keimanan kita kepada Allah. Dan pada faktanya, hukum dengan keimanan memiliki kaitan yang sangat erat. Sebagai contoh, dalam penegakan hukum misalnya, kesadaran seseorang untuk berhukum berbanding lurus dengan tingkat keimanannya. Cerita salah seorang yang mengakui dosanya telah berzina di hadapan Rasulullah kemudian orang itu minta dihukum, adalah bukti hubungan erat antara hukum dan keimanan.

Landasan Konseptual Hukum Progresif

Kehadiran hukum progresif bukanlah sesuatu yang kebetulan atau sesuatu yang jatuh dari langit. Hukum progresif adalah bagian dari proses *searching for the truth* (pencarian kebenaran) yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif yang dapat dipandang sebagai konsep yang sedang mencari jati diri, bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum di masyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam *setting* Indonesia.²⁰

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai landasan konseptual gagasan hukum progresif, ada baiknya terlebih dahulu dalam bagian ini menjelaskan terminology kata progresif. Kamus *Webster New Universal Unabridged Dictionary*, menerangkan bahwa *progressivisme* mempunyai kata dasar *progressive*, yang berasal dari kata *progress*, yang berarti *moving forward onward* (bergerak ke arah depan), dapat dilacak lagi ke dalam dua suku kata yaitu *pro* (*before* yang artinya sebelum) dan *gradi* (*to step* yang artinya melangkah).

Asumsi ini sejalan dengan perspektif Islam bahwasannya diturunkannya hukum memiliki tujuan-tujuan kemanusiaan, atau yang biasa dikenal dengan maqasid syariah. Bahkan banyak ulama yang berpendapat bahwa keberadaan maqasid ini sifatnya mutlak (*qath'i*), bukan hanya sekedar spekulatif (*dzhanni*). Misalnya Imam Juwaini menyatakan bahwa maqasid syariah ini merupakan kaidah umum yang menjadi rujukan setiap hukum hingga Hari Kiamat kelak. Pendapat yang serupa juga diamini oleh muridnya, Imam al-Ghazali. Imam al-Ghazali berkeyakinan bahwa inti dari maqasid syariah ini adalah kemaslahatan untuk umat manusia. Bahkan al-Qarafi berpendapat bahwa semua agama pun mengakui adanya maqasid syariah tersebut untuk suatu kemaslahatan umat manusia,

¹⁹ Faisal, *Memahami Hukum Progresif*, Op. Cit., hal. 23.

²⁰ Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, (Yogyakarta: Rangkang-education: 2010), hal. 70.

yang termasuk di dalamnya keadilan, kesejahteraan dan kebahagiaan. Al-Qarafi lebih mempertegas lagi bahwa kemaslahatan tersebut tidak bisa tergantikan oleh apapun. Dan pendapat yang lebih berani disampaikan oleh al-Thufi yang menyatakan bahwa kemaslahatan adalah dalil yang paling kuat dari segala dalil, bahkan melebihi Ijmak.²¹

Agenda besar gagasan hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan mengenai hukum. Dengan kebijaksanaan hukum progresif mengajak untuk memperhatikan faktor perilaku manusia. Oleh karena itu, hukum progresif menempatkan perpaduan antara faktor peraturan dan perilaku penegak hukum di dalam masyarakat. Di sinilah arti penting pemahaman gagasan hukum progresif, bahwa konsep “hukum terbaik” mesti diletakkan dalam konteks keterpaduan yang bersifat utuh (holistik) dalam memahami problem-problem kemanusiaan.²²

Dengan demikian, gagasan hukum progresif tidak semata-mata hanya memahami sistem hukum pada sifat yang dogmatik, selain itu juga aspek perilaku sosial pada sifat yang empirik. Sehingga diharapkan melihat problem kemanusiaan secara utuh, dalam menyajikan hukum berorientasi keadilan substantif. Adapun beberapa konseptual hukum progresif adalah:²³

1. Hukum sebagai institusi yang dinamis.
2. Hukum sebagai ajaran kemanusiaan dan keadilan.
3. Hukum sebagai aspek peraturan dan perilaku.
4. Hukum sebagai ajaran pembebasan.

Secara ekstrim, manusia saat ini dituntut untuk menyerah dan pasrah sepenuhnya kepada hukum, yaitu hukum positif yang tertulis. Menyerah dan pasrah seperti ini berarti sama dengan membiarkan diri kita diatur oleh teks formal-tertulis yang belum tentu benar-benar berisi gagasan asli yang ingin dituangkan ke dalam teks tersebut. Oleh karena itulah, menurut Satjipto, cara berhukum yang lebih baik dan sehat, dalam kondisi seperti ini, adalah dengan memberikan lorong-lorong untuk melakukan pembebasan dari hukum formal.²⁴

Maka, berhukum progresif adalah sebuah kerelaan dan kesediaan untuk membebaskan diri dari faham legal-positivistik. Ide tentang pembebasan diri tersebut berkaitan erat dengan faktor psikologis atau spirit yang ada dalam diri para penegak hukum, yaitu keberanian. Masuknya faktor keberanian tersebut memperluas peta cara berhukum, yaitu tidak hanya mengedepankan aspek peraturan (*rule*), tetapi juga aspek perilaku (*behavior*). Dengan demikian cara berhukum yang ditunjukkan tidak hanya tekstual, akan tetapi juga melakukan proses pencarian terhadap makna yang tersembunyi di balik teks secara tertulis maupun teks yang hidup dalam masyarakat.²⁵

Hukum progresif tidak menerima hukum sebagai institusi yang mutlak serta final, melainkan sangat ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pikiran tersebut, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi.

²¹ Yusuf Ahmad Muhammad al-Badawi, *Maqasid al-Syari'ah 'inda Ibnu Taimiyah*, (Jordania: Dar al-Nafais), hal. 241-243.

²² Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, *Op. Cit.*, hal. 72.

²³ *Ibid.*, hal. 72-76.

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, *Op. Cit.*, hal. 142.

²⁵ Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, *Op. Cit.*, hal. 90.

Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan tersebut bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat “hukum yang selalu dalam proses menjadi” (*law as a process, law in the making*).²⁶

Hakikat Demokrasi dan Konsep Demokrasi Substantif

Dalam sejarahnya, demokrasi pertama kali dimulai dan tumbuh di Yunani Kuno dari abad ke-6 SM. Para pemikir politik Yunani ketika itu sangat memusuhi bentuk pemerintahan yang lalim dan sewenang-wenang. Oleh karenanya, mereka membentuk sebuah pemerintahan yang berlandaskan pada undang-undang. Hukum demokrasi pertama kali diberlakukan di Athena dan beberapa kota di Yunani Kuno. Bangsa Romawi Kuno juga mengenal pemerintahan model demokrasi ini. Meski mereka masih belum menerapkan demokrasi seperti halnya di Athena, namun para pemikir politik Romawi Kuno sudah mulai membicarakan tentang pemerintahan yang berada di tangan rakyat ini. Dalam sejarahnya, Romawi Kuno juga sempat mempraktekkan sistem ini, hingga akhirnya pada tahun 27 SM berdiri sistem Kekaisaran dan menghilangkan percobaan demokrasi.²⁷

Pada abad Pertengahan Eropa, sistem demokrasi mulai kembali menemukan tempatnya di dalam sebuah pemerintahan, yaitu seiring dengan berakhirnya Kekaisaran Romawi pada abad ke-5 M. Angin segar bagi demokrasi ini mulai berhembus pasca terjadinya perseteruan antara institusi gereja dengan pemerintah, soal penentuan asas konstitusi. Namun demokrasi benar-benar kembali menjadi sistem pemerintahan setelah pecahnya revolusi Prancis pada tahun 1789. Dan pasca Perang Dunia II (tahun 1938-1945), demokrasi sudah mulai diterapkan oleh banyak negara di dunia, khususnya setelah diumumkannya Deklarasi Hak Asasi Manusia PBB tahun 1948 yang mana pada pasal 21 poin 3 menyebutkan: “Kehendak rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum dan sederajat, dengan pemungutan suara secara rahasia ataupun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan memberikan suara.”²⁸

Selanjutnya, pendefinisian istilah demokrasi ini mengalami perkembangan dan banyak digunakan dalam beragam pengertian. Ada beberapa definisi yang biasa digunakan untuk mengartikan demokrasi. *Pertama*, demokrasi didefinisikan sebagai bentuk sebuah pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan politik dilakukan langsung oleh seluruh rakyat yang berada di bawah kekuasaan mayoritas, dan biasanya dikenal dengan demokrasi langsung. *Kedua*, demokrasi diartikan sebagai sebuah bentuk pemerintahan dimana rakyat memiliki hak yang sama tidak secara langsung, namun melalui wakil-wakilnya yang dipilih oleh rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat, atau yang biasa disebut dengan demokrasi perwakilan. *Ketiga*, demokrasi berarti sebuah

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hal. 33.

²⁷ Sa'duddin Mus'ad Hilali, *al-Jadid fi al-Fiqh as-Siyasy al-Mu'ashir*, (Kairo: Maktabah Wahbah, 2011), hal. 223.

²⁸ *Ibid.*, hal. 224.

bentuk pemerintahan yang biasanya dilakukan secara demokrasi perwakilan, dimana kekuatan mayoritas diterapkan di dalam kerangka konstitusional yang dirancang untuk menjamin semua rakyat supaya dapat menikmati hak-hak individu atau kolektif, seperti kebebasan berbicara dan beragama. Demokrasi model ini biasanya disebut dengan demokrasi liberal atau demokrasi konstitusional. *Keempat*, demokrasi adalah setiap sistem politik ataupun sistem sosial yang cenderung untuk meminimalkan perbedaan sosial dan ekonomi, terutama yang timbul akibat dari ketidakmerataan kepemilikan pribadi.²⁹

Berbagai pengertian demokrasi yang berkembang itu sebenarnya juga menunjukkan bentuk-bentuk demokrasi yang biasanya diterapkan. Ada pakar, seperti Tom Lansford dalam bukunya *Democracy: Political Systems of the World*, yang hanya membaginya menjadi dua bentuk saja, yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi perwakilan (*representative democracy*).³⁰ Namun Sa'duddin Mus'ad Hilali lebih rinci membagi bentuk demokrasi menjadi tiga jenis, yaitu:³¹

1. Demokrasi langsung, dimana semua warga berkumpul di satu tempat untuk menentukan undang-undang mereka berdasarkan pendapat mayoritas. Model demokrasi seperti ini dulu diterapkan di beberapa kota di Yunani Kuno. Penerapan demokrasi langsung seperti ini sudah sangat jarang sekali ditemukan sekarang, dan bahkan mungkin sudah tidak ada lagi.
2. Demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Dalam model ini, rakyat memilih beberapa orang untuk menjadi wakil mereka dengan batasan waktu tertentu. Biasanya para wakil rakyat yang terpilih itu disebut dengan parlemen, majelis atau istilah lainnya. Sistem ini pertama kali digunakan oleh Inggris sejak abad ke-12 M.
3. Demokrasi semi langsung. Dalam demokrasi model ini, rakyat memiliki peranan langsung untuk menentukan keputusan politik dalam beberapa permasalahan. Dan di sisi lain, permasalahan lainnya diserahkan kepada parlemen atau wakil rakyat. Model demokrasi ini mulai digunakan pada abad ke-19 di Amerika Serikat, dan menyebar di negara-negara demokrasi lainnya pasca Perang Dunia I.

Meski bentuk-bentuk demokrasi itu beragam, akan tetapi dari semua bentuk itu tetap memiliki aspek-aspek fundamental yang sama. Aspek-aspek tersebut di antaranya adalah: adanya pemilihan umum yang bebas; pendapat berdasarkan mayoritas; adanya sirkulasi kekuasaan melalui pluralitas partai politik; adanya arbitrase hukum; adanya lembaga yudisial yang independen untuk mengawasi hukum; adanya pembedaan antara lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif; serta adanya kebebasan berorganisasi dalam bidang sosial dan ekonomi.³²

Sistem pemerintahan yang demokrasi sering kali diantonimkan dengan sistem pemerintahan yang diktator³³ dan tirani³⁴. Seperti yang dikemukakan oleh Tom Lansford

²⁹ *Encyclopaedia Britannica Micropaedia*, Vol. 4, Edisi 15, (USA: Encyclopaedia Britannica Inc, 1974), hal. 5.

³⁰ Tom Lansford, *Democracy: Political Systems of the World*, (Singapura: Marshall Cavendish, 2007), hal. 12.

³¹ Sa'duddin Musad Hilali, *Op. Cit.*, hal. 225.

³² *Ibid.*

³³ Diktator adalah sebuah bentuk pemerintahan absolut yang otokratis (dipegang satu orang) oleh suatu kepemimpinan yang tidak dibatasi oleh hukum, konstitusi, atau faktor-faktor sosial dan politis lainnya di dalam negara. (Lihat: Wikipedia).

³⁴ Tirani adalah kekuasaan yang digunakan sewenang-wenang atau negara yang diperintah oleh seorang raja atau penguasa yang bertindak sekehendak hati. (Lihat: KBBBI).

bahwa demokrasi berfungsi untuk membubarkan dan mencegah setiap kekuasaan yang bersifat diktator dan otoriter. Menurutnya, demokrasi memberikan ruang kebebasan kepada rakyat untuk menyuarakan pendapat mereka ataupun keluhan dan protes kepada pemerintah, dengan harapan pemerintah dapat memberikan solusinya.³⁵ Sementara hak rakyat yang seperti itu belum tentu terjamin di dalam pemerintahan yang diktator dan tirani.

Salah satu tujuan dan nilai demokrasi adalah kepuasan rakyat terhadap pemimpinnya. Maka untuk mencapai kepuasan tersebut, demokrasi—terlepas dari definisi yang telah ditetapkan berbagai pakar secara akademis—pada substansinya menginginkan agar orang yang menjadi pemimpin disetujui dan disukai oleh rakyatnya. Jika suatu ketika pemimpin ini telah melenceng dari amanat atau menyelewengkan kekuasaannya, maka rakyat memiliki hak untuk melakukan introspeksi terhadap pemimpin tersebut. Bahkan rakyat memiliki hak untuk menurunkan pemimpin tersebut jika sudah benar-benar menyimpang dari amanat rakyat.³⁶

Kesesuaian Hukum Progresif dengan Demokrasi Substantif

Berdasarkan pemaparan di atas, setidaknya kita dapat melihat benang merah antara hukum progresif dengan demokrasi substantif. Benang merah tersebut setidaknya dapat dirangkum ke dalam tiga poin berikut ini, yaitu:

1. Hukum progresif bertujuan untuk memanusiakan manusia dalam ber hukum. Hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Hal ini senafas dengan dengan demokrasi substantif yang pada dasar adalah memanusiakan manusia dalam konteks berpolitik dan bernegara. Demokrasi substantif menginginkan manusia memiliki kebebasan yang sebenarnya dalam menentukan pilihan politiknya.
2. Hukum progresif menginginkan lahirnya keadilan yang lebih substantif. Hukum tidak dapat hanya berpatokan pada apa yang tertulis di dalam undang-undang atau peraturan saja. Jika hukum yang tertulis itu tidak mendatangkan keadilan, maka para penegak hukum khususnya hakim dapat mencari keadilan di luar teks hukum tersebut. Demokrasi substantif juga tidak menginginkan proses berpolitik hanya sebatas prosedural formal saja tanpa adanya nilai-nilai demokrasi yang sesungguhnya. Jika prosedur formal tersebut justru mencederai nilai demokrasi yang sesungguhnya, maka sudah selayaknya prosedur formal itu dievaluasi ulang.
3. Hukum progresif bersifat membebaskan. Demikian halnya dengan demokrasi yang pada hakikatnya juga adalah sebuah sarana pembebasan manusia dari belenggu tirani penguasa.

Penutup

Berdasarkan pemaparan di atas serta dengan memperhatikan benang merah yang ada antara hukum progresif dan demokrasi substantif, maka dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum progresif dapat dijadikan sarana penting untuk menuju demokrasi yang substantif. Kesamaan filosofis antara hukum progresif dengan demokrasi substantif

³⁵ Tom Lansford, *Op. Cit.*, hal. 9.

³⁶ Yusuf Qardhawi, *Min Fiqh ad-Daulah fi al-Islam*, (Kairo: Dar al-Syuruq, 2001), cet. III, hal. 132.

adalah kunci penting untuk menjadikan hukum progresif sebagai lokomotif utama dalam rangka mewujudkan cita-cita demokrasi substantif di Indonesia. Segala peraturan yang berkaitan dengan proses demokratisasi di Indonesia, begitu juga dengan para penegak hukumnya, sudah seharusnya mulai mempertimbangkan paradigam hukum progresif ini sebagai landasan pijaknya. *Wallahu'alam.*[]

Daftar Pustaka

- Al-Badawi, Yusuf Ahmad Muhammad, *Maqasid al-Syari'ah 'inda Ibnu Taimiyah*, (Jordania: Dar al-Nafais).
- Ali, Mahrus, dkk, *Membumikan Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013).
- Encyclopaedia Britannica Micropaedia, Vol. 4, Edisi 15, (USA: Encyclopaedia Britannica Inc, 1974).
- Faisal, *Memahami Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2014).
- _____, *Menerobos Positivisme Hukum*, (Yogyakarta: Rangkang-education: 2010).
- Gaarder, Jostein, *Dunia Sophie*, terjemahan dari buku Sophie's Wolrd, (Bandung: Mizan Pustaka, 2013).
- Hilali, Sa'duddin Mus'ad, *al-Jadid fi al-Fiqh as-Siyasiy al-Mu'ashir*, (Kairo: Maktabah Wahbah, 2011).
- Lansford, Tom, *Democracy: Political Systems of the World*, (Singapura: Marshall Cavendish, 2007).
- Qardhawi, Yusuf, *Min Fiqh ad-Daulah fi al-Islam*, (Kairo: Dar al-Syuruq, 2001).
- Qutb, Sayyid, *Khashaish al-Tashawwur al-Islamiy wa Muqawwimatuhu*, (Kairo: Dar al- Syuruq, 2002, cet. 15).
- Rahardjo, Satjipto, *Biarkan Hukum Mengalir*, (Jakarta: Kompas, 2007).
- _____, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas: 2006).
- _____, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

Peran Partai Politik Dalam Pemilu (Telaah Atas Fungsi Pendidikan Politik, Partisipasi Politik Dan Rekrutmen Politik)

Jamaludin Ghafur
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
jamaludin.ghafur@uii.ac.id

Abstrak

Partai politik dan pemilihan umum ibarat dua sisi mata uang yang tidak mungkin dapat dipisahkan. Pemilu sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat hanya mungkin bisa terselenggara dengan baik jika terdapat partai politik. Hal ini tidak terlepas dari peran penting parpol yaitu menyederhanakan pilihan bagi rakyat. Tanpa parpol, tentu penyelenggara pemilu akan kesulitan untuk memverifikasi para calon peserta pemilu yang pastinya secara jumlah akan membludak jika setiap individu rakyat diperkenankan untuk mendaftarkan diri sebagai calon pejabat publik secara langsung tanpa terlebih dahulu melalui saringan oleh parpol. Karena itu, salah satu fungsi sentral parpol adalah rekrutmen politik. Selain fungsi tersebut, parpol juga dilekati fungsi lainnya dalam rangka mensukseskan pemilu yaitu fungsi pendidikan politik dan fungsi sarana partisipasi politik. Melalui dua fungsi yang terakhir tersebut, rakyat akan dipahamkan mengenai berbagai hak dan kewajibannya, serta diajak untuk secara aktif terlibat dalam proses politik utamanya melalui pemberian suara dalam pemilu.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Partai Politik, Pendidikan Politik, Partisipasi Politik dan Rekrutmen Politik.

Pengantar

Realitas demokrasi dan sistem ketatanegaraan modern telah memberikan peranan penting kepada partai politik. Derajat sistem demokrasi bahkan salah satu di antaranya diukur berdasarkan kehidupan partai politik. Sebuah negara yang menjamin kebebasan atas eksistensi partai politik secara maksimal merupakan negara yang mempunyai derajat tinggi dalam praktik berdemokrasi. Sebab, dalam partai politik tertampung banyak hak-hak warga negara, antara lain hak untuk berserikat, berkumpul, menyatakan pendapat dan hak untuk berperan serta dalam pemerintahan. Oleh karena begitu pentingnya partai politik, hampir seluruh negara demokrasi mengenal dan menjamin keberadaan partai politik. Meskipun kadang terdapat dalam praktik tidak dikenal penyebutan secara langsung nama partai politik, namun fungsi yang diperankan sebuah kelompok tertentu tidak beda dengan partai politik.¹

Merumuskan definisi partai politik tentu merupakan suatu hal amat sulit sebab masing-masing pakar akan melihatnya dari banyak perspektif sehingga akan melahirkan berbagai pendapat yang berbeda. Namun secara sederhana partai politik dapat diartikan sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih rakyat, sehingga dapat mengatasi atau memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.² Pengertian ini sejalan dengan pemikiran Giovanni Sartori yang mengatakan bahwa partai

¹ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), hlm.13

² Mukhtie Fajar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm.13.

politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan melalui pemilihan umum itu mampu menempatkan calonnya menduduki jabatan-jabatan publik.³

Berdasarkan berbagai definisi tersebut, maka tujuan utama partai politik adalah untuk mencalonkan kandidat dalam jabatan publik dan berusaha untuk meloloskan sebanyak mungkin dari calon mereka agar terpilih. Setelah terpilih, para pejabat ini akan berusaha merealisasikan tujuan partainya melalui undang-undang dan berbagai inisiatif program. Dengan demikian, melalui partai politik, rakyat yang kompeten dan mempunyai keunggulan akan ditempatkan sebagai pejabat publik untuk mempengaruhi kebijakan.

Untuk mencapai tujuan ini, setiap partai politik akan berusaha mengajak sebanyak mungkin orang untuk terlibat di dalamnya. Sebagian besar dari anggotanya berperan cukup pasif, yaitu hanya memilih kandidat partai mereka pada waktu pemilu. Sementara sebagian yang lain berperan lebih aktif dan bekerja sebagai pengurus partai atau menjadi sukarelawan untuk membujuk orang agar memilih partainya.

Melalui partai politik, mekanisme demokrasi dijalankan secara prosedural. Partai politik bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Karena itu, partai politik mempunyai peranan penting dalam sistem demokrasi. Adapun peranan tersebut menurut James Rossau adalah *pertama*, sebagai institusi yang berfungsi penetratif (*penetrative linkage*), dalam arti sebagai lembaga yang ikut memainkan peranan dalam proses pembentukan kebijakan negara. *Kedua*, sebagai "*reactive linkage*", yaitu lembaga yang melakukan reaksi atas kebijakan yang dikeluarkan oleh negara.

La Palombara dan Weiner mengidentifikasi empat karakteristik dasar yang menjadi ciri khas organisasi partai politik, yaitu:⁴

1. Organisasi jangka panjang. Organisasi partai politik harus bersifat jangka panjang, diharapkan dapat terus hadir meskipun pendirinya sudah tidak ada lagi. Partai politik bukan sekedar gabungan dari para pendukung yang setia dengan pemimpin yang kharismatik. Partai politik hanya akan berfungsi dengan baik sebagai organisasi ketika ada sistem dan prosedur yang mengatur aktivitas organisasi, dan ada mekanisme suksesi yang dapat menjamin keberlangsungan partai politik untuk jangka waktu yang lama.
2. Struktur organisasi. Partai politik hanya akan dapat menjalankan fungsi politiknya apabila didukung oleh struktur organisasi, mulai dari tingkat lokal sampai nasional, dan ada pola interaksi yang teratur di antara keduanya. Partai politik kemudian dilihat sebagai organisasi yang meliputi suatu wilayah teritorial serta dikelola secara prosedural dan sistematis. Struktur organisasi partai politik yang sistematis dapat menjamin aliran informasi dari bawah ke atas maupun dari atas ke bawah, sehingga nantinya akan meningkatkan efisiensi serta efektivitas fungsi kontrol dan koordinasi.
3. Tujuan berkuasa. partai politik didirikan untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan, baik di level lokal maupun nasional.
4. Dukungan publik luas adalah cara untuk mendapatkan kekuasaan. Partai politik perlu mendapatkan dukungan luas dari masyarakat. Dukungan inilah yang

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008).

⁴ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2018), hlm. 67-68.

menjadi sumber legitimasi untuk berkuasa. Karakteristik ini menunjukkan bahwa partai politik harus mampu diterima oleh mayoritas masyarakat dan sanggup memobilisasi sebanyak mungkin elemen masyarakat. Semakin besar dukungan publik yang didapat oleh suatu partai politik, semakin besar juga legitimasi yang diperolehnya.

Fungsi-Fungsi Partai Politik

Fungsi pokok partai politik menurut teori demokrasi modern adalah sebagai sarana kelembagaan yang utama untuk menjembatani hubungan antara masyarakat dengan pemerintah. Partai memainkan peranan menyeluruh – sebelum – selama -, dan sesudah pemilu. Berbeda dengan kelompok-kelompok kepentingan, partai-partai menjangkau suatu lingkup kepentingan manusia secara luas. Mereka mengidentifikasi, memilah, menentukan, dan mengarahkan pelbagai kepentingan tersebut menuju cara-cara bertindak yang dapat dipilih oleh para pemilih dan pemerintah.⁵

Secara garis besar, peran dan fungsi partai politik dapat dibedakan menjadi dua, yakni: *Pertama*, peran dan tugas internal organisasi. Dalam hal ini organisasi partai politik memainkan peran penting dalam pembinaan, edukasi, pembekalan, kaderisasi dan melanggengkan ideologi politik yang menjadi latar belakang pendirian partai politik; dan *Kedua*, partai politik juga mengemban tugas yang lebih bersifat eksternal organisasi. Di sini peran dan fungsi organisasi partai politik terkait dengan masyarakat luas, bangsa, dan negara.⁶

Menurut peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku, partai politik dilekati beberapa fungsi yakni sebagai sarana: (a) pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (b) penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; (d) partisipasi politik warga negara Indonesia; dan (e) rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.⁷ Namun untuk kepentingan penulisan naskah ini, hanya akan difokuskan pada pembahasan tiga fungsi partai politik yaitu sarana pendidikan politik, sarana partisipasi politik, dan sarana rekrutmen politik.

Fungsi Pendidikan Politik

Terdapat beragam pengertian tentang pendidikan politik yang disampaikan oleh para ahli. Sebagian mendefinisikan pendidikan politik sebagai proses pembelajaran dan pemahaman tentang hak, kewajiban, dan tanggungjawab setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Jika dikaitkan dengan partai politik, pendidikan

⁵ Hans-Dieter Klingemann, dkk, *Partai, Kebijakan dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 392-393.

⁶ Firmanzah, *Op., Cit*, hlm. 69-70.

⁷ Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

politik bisa diartikan sebagai usaha sadar dan tersistematis dalam mentransformasikan segala sesuatu yang berkenaan dengan perjuangan partai politik tersebut kepada massanya agar mereka sadar akan peran dan fungsi, serta hak dan kewajibannya sebagai manusia atau warga negara.⁸ Sebagian yang lain mengartikan pendidikan politik merupakan bentuk pendidikan informal yang dilaksanakan oleh partai politik melalui kader dan simpatisan kepada seluruh lapisan masyarakat dengan tujuan supaya masyarakat melek politik sehingga mereka mampu dan mau secara suka rela menunaikan hak dan kewajibannya dalam proses pembangunan berdasarkan paradigma tertentu yang berlaku pada sebuah negara.⁹

Dari pengertian di atas, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa sekalipun terdapat perbedaan pendapat mengenai apa yang dimaksud dengan pendidikan politik, namun satu persamaannya adalah bahwa hal tersebut ditujukan untuk menggugah kesadaran publik mengenai berbagai hak dan kewajiban yang melekat kepada dirinya yang diamanatkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pendidikan politik merupakan sarana yang sengaja diciptakan untuk mendidik elit politik dan masyarakat umumnya supaya ke depan mampu dan mau secara suka rela melaksanakan hak dan kewajibannya sebagai warga negara.

Pendidikan politik mempunyai dua tujuan utama, yakni: *Pertama*, untuk mengubah dan membentuk tata perilaku seseorang agar sesuai dengan tujuan politik yang dapat menjadikan setiap individu sebagai partisipan politik yang bertanggungjawab; *Kedua*, untuk membentuk suatu tatanan masyarakat yang sesuai dengan tuntutan politik yang ingin diterapkan.¹⁰

Menurut ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Partai Politik dijelaskan bahwa kewajiban bagi partai politik untuk melaksanakan pendidikan politik bagi masyarakat harus memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender dengan tujuan antara lain: (a) meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (b) meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan (c) meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.¹¹ Selain itu, pendidikan politik dilaksanakan untuk membangun etika dan budaya politik sesuai dengan Pancasila.¹²

Sementara itu, berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pedoman Fasilitasi Penyelenggaraan Pendidikan Politik menyatakan bahwa partai politik dalam menjalankan fungsi pendidikan politik dapat bersinergi dengan pemerintahan daerah, di mana berdasarkan ketentuan Pasal 6 peraturan tersebut dikatakan bahwa fasilitasi penyelenggaraan pendidikan politik dapat diberikan terhadap kegiatan, antara lain: (a) seminar dan lokakarya; (b) sosialisasi dan diseminasi peraturan perundang-undangan; (c) asistensi, pelatihan dan bimbingan teknis; (d) pagelaran seni dan

⁸ Ditya Rizki Ramana, *Demokrasi Bukan Democracy*, (Malang: Media Nusa Kreatif, 2016), hlm. 85.

⁹ Juri dan Suparno, *Pendidikan & Politik* (Jember: CV. Pustaka Abadi, 2017), hlm. 128.

¹⁰ Ditya Rizki Ramana, *Op. Cit.*, hlm. 75-76.

¹¹ Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

¹² Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

budaya; (e) jambore, perkemahan, napak tilas; dan (f) berbagai macam perlombaan seperti pidato, jalan sehat, cerdas tangkas, karya tulis ilmiah, film dokumenter, dan cipta lagu.¹³

Fungsi Partisipasi Politik

Secara sederhana partisipasi politik dipahami sebagai kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan cara memilih pemimpin dan secara langsung atau secara tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*).¹⁴ Dalam konteks yang lebih spesifik yaitu dalam penyelenggaraan pemilu, berbagai literatur umumnya menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan partisipasi politik masyarakat yaitu keterlibatan masyarakat yang dimulai sejak memastikan dirinya terdaftar sebagai pemilih, meneliti dan mempelajari para calon, mengikuti dan mengawasi pelaksanaan kampanye, melaporkan pelanggaran penyelenggaraan dan peserta, mencari tahu tentang calon pemimpin, memberikan suara pada hari pemungutan.¹⁵

Menurut Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, partisipasi politik warga negara menjadi sangat penting di dalam suatu negara demokrasi setidaknya didasarkan pada dua argumentasi, yakni:

Pertama, setiap individu warga negara adalah pihak yang paling mengetahui diri dan dunianya secara lebih baik, bukan orang yang berada di luar dirinya. Yang termasuk orang di luar dirinya seperti para ahli dan elite politik yang membuat keputusan politik. ...Oleh sebab itu, keputusan politik yang dibuat oleh para ahli dan elit politik belum tentu sesuai dengan apa yang baik bagi warga negara yang paling tahu tentang apa yang paling baik bagi dirinya. *Kedua*, partisipasi politik selalu berkaitan dengan kebijakan publik baik yang menyangkut masyarakat banyak maupun personal. Karena kebijakan publik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah tersebut menyangkut dan memengaruhi dirinya, maka masyarakat atau person yang menjadi objek dari kebijakan publik tersebut memiliki hak untuk ikut serta dalam menentukan pembuatan keputusan politik itu atau kebijakan publik tersebut.¹⁶

Begitu sentral dan pentingnya partisipasi politik ini, maka tidak heran bila hampir seluruh ahli politik dan ketatanegaraan menyebut ia sebagai jantung dari demokrasi. Alasannya sederhana yakni melalui mekanisme partisipasi, rakyat akan dapat mengekspresikan seluruh kehendaknya yang hal ini akan menciptakan kontrol sosial sekaligus hubungan koordinatif antara yang diberi kuasa dengan yang memberi kuasa dalam pelaksanaannya.

Sekalipun partisipasi politik warga merupakan hal yang sangat penting, namun faktanya tidak semua warga negara memiliki kesadaran untuk ikut berpartisipasi bahkan sebagian bersikap apatis. Menurut Morris Rosenberg, ada beberapa alasan yang menyebabkan hal ini. Adapun beberapa sebab tersebut tergambar dalam skema berikut:

¹³ Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pedoman Fasilitas Penyelenggaraan Pendidikan Politik

¹⁴ Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi Politik* (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 129.

¹⁵ Rahmawati Halim dan Muhlin Lalongan, *Partisipasi Politik Masyarakat: Teori dan Praktik* (Makassar: CV. Sah Media, 2016), hlm. 13.

¹⁶ Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, *Op., Cit.*, hlm. 134.

Skema: Alasan individu tidak mau berpartisipasi dalam politik.¹⁷



Di sisi yang lain masih menurut Morris Rosenberg, hal-hal yang melatarbelakangi seseorang memutuskan untuk ikut berpartisipasi dalam aktivitas politik dan penyelenggaraan pemerintahan juga dipengaruhi oleh beberapa faktor sebagaimana tergambar dalam tabel berikut.

Tabel: Tiga alasan orang tergerak untuk berpartisipasi dalam politik¹⁸

<p>1. Keterlibatan dalam aktivitas politik tidak memberikan ancaman bagi kehidupannya.</p>	<p>2. Aktivitas politik dianggap sebagai suatu yang bermanfaat bagi kehidupannya.</p>	<p>3. Dapat memenuhi kebutuhannya secara materil dan immateril dalam kehidupannya.</p>
<p>Orang yang terlibat dalam aktivitas politik akan memperhitungkan kepentingan ataupun keuntungan yang ingin diperoleh sebagai hasil berpartisipasi dalam aktivitas politik tersebut.</p>		

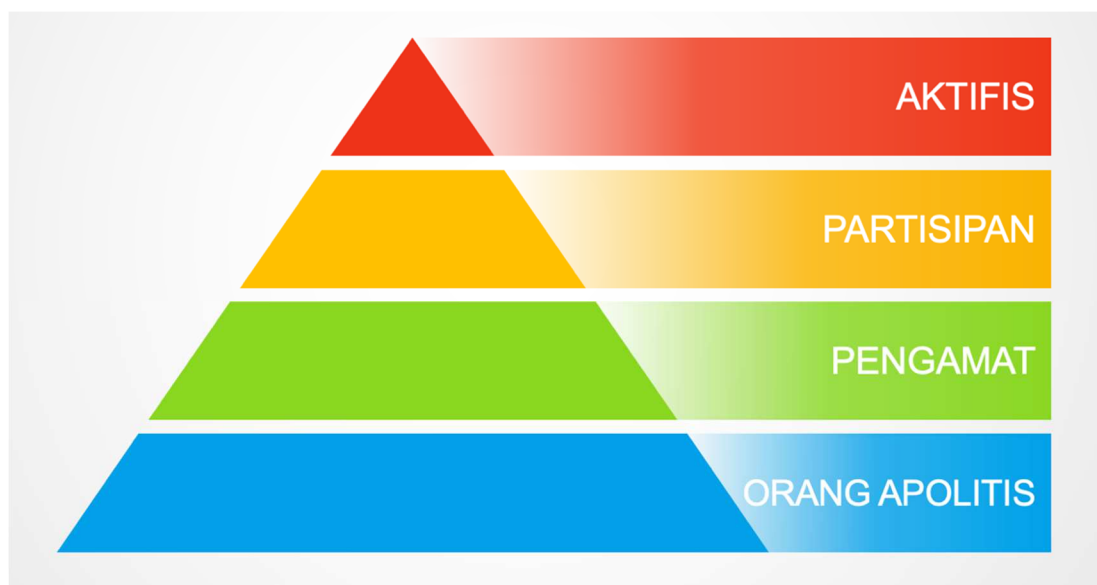
Dalam konteks aktifitas partisipasi politik, David F. Roth dan Frank L. Wilson membagi para aktor yang terlibat dalam partisipan politik ke dalam 4 kelompok yaitu: *Pertama*, aktifis terdiri dari pemimpin partai dan pemimpin kelompok kepentingan; *Kedua*, partisipan yang terdiri dari juru kampanye, pelobi politik, pengurus partai dan kelompok kepentingan; *Ketiga*, pengamat yaitu orang yang ikut memilih dalam pemilu dan/atau

¹⁷ Susi Fitria Dewi, *Sosiologi Politik* (Magelang: Gre Publishing, 2017), hlm. 80

¹⁸ *Ibid.*

berdiskusi dalam kelas politik; dan *Keempat*, orang yang apolitis yaitu orang-orang yang tidak peduli pada kegiatan atau berita politik.

Bagan: Aktor Partisipan Politik¹⁹



Catatannya adalah, semakin tinggi intensitas dan derajat aktivitas politik seseorang, maka semakin kecil kuantitas orang yang terlibat di dalamnya. Dalam konteks ini, tingkatan partisipasi politik tertinggi dari gambar di atas adalah aktivis. Para aktivis merupakan sentral dari proses-proses politik. Mereka sebagai perencana, mengorganisir seluruh aktivitas sampai mengeksekusi semua keputusan.²⁰ Sementara lapisan terendah dari tingkatan partisipasi politik adalah apolitis, yaitu orang-orang yang secara kuantitas paling banyak, tetapi partisipasi mereka secara intensitas paling rendah.²¹

Sementara itu, dilihat dari sifatnya, partisipasi politik dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu: (1) partisipasi politik secara langsung, artinya jika seseorang atau sekelompok orang berusaha memengaruhi pemerintah dengan kontak baik secara tertulis maupun secara lisan (dialog tatap muka), atau tanpa perantara; (2) partisipasi politik secara tidak langsung, yang berarti memengaruhi pemerintah atau proses politik pada umumnya dengan menggunakan perantara.²² Akan tetapi dalam kenyataannya, partisipasi politik umumnya acapkali dilakukan dalam bentuk gabungan dari kedua-duanya (langsung dan tidak langsung) dengan harapan tindakan mereka akan berhasil maksimal. Selain itu, kegiatan untuk memengaruhi proses politik ada yang dilaksanakan atas kesadaran dan prakarsa sendiri (otonom), dan ada pula yang dilakukan atas dasar desakan, imbauan, dan paksaan dari pihak lain (dimobilisasi).²³

Partisipasi dibedakan menjadi partisipasi aktif dan pasif. Partisipasi aktif adalah mengajukan usulan mengenai suatu kebijakan umum, mengajukan alternatif kebijakan umum yang berlainan dengan kebijakan yang dibuat pemerintah, mengajukan kritik dan

¹⁹ *Ibid*, hlm. 73.

²⁰ Tengku Irmayani, *Partisipasi Milenial dalam Dinamika Politik* (Yogyakarta: Jejak Pustaka, 2022), hlm. 20.

²¹ *Ibid*, hlm. 21.

²² Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, *Op., Cit*, hlm. 139.

²³ *Ibid*, hlm. 140.

perbaikan untuk meluruskan kebijakan, membayar pajak dan memilih pemimpin politik. Sedangkan partisipasi pasif berupa kegiatan yang mentaati pemerintah, menerima, dan melaksanakan saja setiap keputusan.²⁴ Sementara jika merujuk pada pendapat Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, partisipasi politik dapat dibedakan menjadi tiga dimensi, yaitu: (1) partisipasi aktif, (2) partisipasi pasif, dan (3) partisipasi tidak aktif (*inactive*).

Secara umum dapat dibedakan bahwa partisipasi aktif adalah kegiatan yang sifatnya “memengaruhi” proses input politik, seperti mengajukan petisi, demonstrasi, kontak dengan pejabat pemerintah, anggota aktif, atau pengurus partai politik dan mengajukan alternatif keputusan politik yang berlainan dengan kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Partisipasi politik pasif merupakan tindakan “melaksanakan” output politik, seperti menaati hukum, membayar pajak, dan memelihara ketertiban dan keamanan, sedangkan partisipasi politik tak aktif merupakan tindakan untuk tidak melakukan apa-apa, seperti tidak memilih, tidak membayar pajak, tidak menaati hukum secara sengaja (*civil disobedience*), tidak menghadiri kampanye politik, dan tidak aktif menjadi anggota partai politik. Partisipasi tak aktif ini hendaklah dibedakan dengan tindakan anggota masyarakat yang tidak aktif dalam proses politik karena memang tidak tahu atau merasa tak mampu.²⁵

Fungsi Rekrutmen Politik

Partai politik sebagai suatu organisasi sangat berperan dalam mencetak pemimpin yang berkualitas dan berwawasan luas. Pemimpin yang berkualitas ini diharapkan tidak hanya berorientasi pada kepentingan partai politik yang diwakili, tetapi menjadi pemimpin untuk semua orang. Untuk melahirkan pemimpin yang berkualitas, tentu tidak lahir dengan sendirinya, tetapi memerlukan suatu proses pendidikan – baik yang bersifat formal maupun non-formal – yang mampu membentuk jiwa dan karakter pemimpin. Dalam struktur dan sistem politik, organisasi partai politiklah yang paling bertanggungjawab untuk melahirkan pemimpin-pemimpin berkualitas. Untuk dapat melakukan tugas ini, dalam tubuh organisasi partai politik perlu dikembangkan sistem rekrutmen, seleksi, dan kaderisasi politik. Mendapatkan sumber daya yang baik perlu dimulai dari sistem rekrutmen. Dengan adanya sistem ini, nantinya akan dapat diseleksi kesesuaian antara karakteristik kandidat dengan sistem nilai dan ideologi partai politiknya. Tentunya orang-orang yang memiliki sistem nilai dan ideologi sama serta memiliki potensi untuk dikembangkanlah yang perlu direkrut.²⁶

Ada dua cara dalam pelaksanaan rekrutmen politik, yaitu secara terbuka dan tertutup. Rekrutmen terbuka artinya seluruh warga negara tanpa kecuali mempunyai kesempatan yang sama untuk direkrut apabila yang bersangkutan telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Sedangkan rekrutmen tertutup adalah proses rekrutmen secara terbatas, yaitu hanya individu-individu yang tertentu saja yang dapat direkrut untuk menduduki jabatan politik atau jabatan pemerintahan. Dalam konteks rekrutmen politik secara tertutup ini, maka individu-individu yang dekat dengan penguasa atau pemimpin politik lah yang mempunyai kesempatan untuk masuk dalam partai politik atau

²⁴ Amelia Haryanti, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Tangerang Selatan: Pascal Books, 2022), hlm. 101.

²⁵ Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, *Op., Cit.*, hlm. 142.

²⁶ Firmanzah, *Op., Cit.*, hlm. 70.

menduduki jabatan politik. Kedekatan itu bisa berdasarkan hubungan darah (keluarga, keturunan), persamaan daerah, golongan, etnis, persahabatan, alamamter, dan sebagainya.²⁷

Pertanyaannya, rekrutmen politik merupakan hak eksklusif parpol sehingga harus dilakukan secara tertutup, atau merupakan hak warga sehingga harus terbuka? Dalam sistem demokrasi, posisi parpol memang sangat penting. Segala upaya dalam rangka penguatan parpol perlu didukung. Dalam teori politik pun, salah satu fungsi parpol adalah rekrutmen politik. Artinya, dalam teks ilmu politik, rekrutmen politik menjadi hak parpol. Namun, teori dan teks dalam politik harus selalu dikonfirmasi dengan realitas. Sehingga hak parpol untuk melakukan rekrutmen bisa diterima akal sehat sepanjang dilakukan secara profesional dan menyerap aspirasi konstituen. Karena tanpa konstituen, sesungguhnya parpol tidak akan eksis. Dari argumentasi ini maka, hak parpol untuk melakukan rekrutmen politik bukanlah cek kosong.²⁸ Artinya, hak parpol dalam melaksanakan rekrutmen politik harus melibatkan partisipasi warga agar para kandidat yang akan diusung dalam pencalonan mencerminkan aspirasi dan kemauan dari rakyat itu sendiri sebagai konstituen partai.

Terkait dengan dasar atau alasan dari sebuah rekrutmen politik, Barbara Geddes mengklasifikasikan sistem rekrutmen menjadi empat model:²⁹

- a. *Partisanship* yaitu rekrutmen politik dari partai politik yang dinilai atas dasar loyalitas pada partai dan berusaha mengumpulkan partisan. Model ini kurang memerhatikan kompetensi.
- b. *Meritocratic* yaitu rekrutmen politik dari kalangan yang memiliki kompetensi tinggi seperti teknokrat, pengusaha, guru, pekerja ahli, dan lain-lain.
- c. *Compartmentalization* yaitu rekrutmen politik yang didasarkan pada pengangkatan meritokrasi informasi bagi posisi-posisi yang dipertimbangkan sebagai penting bagi keberhasilan pragmatis, sambil pada saat yang sama memungkinkan untuk menggunakan pengangkatan-pengangkatan lain untuk mendukung jangka pendek dan pengembangan pengikut yang loyal.
- d. *Survival* yaitu rekrutmen politik yang di dasarkan pada prinsip balas jasa dan sumber daya pelamar serta cenderung patronase.

Penutup

Partai politik sebagai salah satu institusi utama demokrasi dilekati berbagai macam fungsi. Beberapa di antaranya adalah: fungsi pendidikan politik, partisipasi politik, dan rekrutmen politik. Melalui fungsi pendidikan politik, parpol bertanggungjawab untuk memberi kedarasan kepada masyarakat luas akan hak dan kewajibannya dalam berbangsa dan bernegara. Sementara pada fungsi partisipasi politik, parpol memiliki kewajiban untuk mengajak dan memobilisasi masyarakat agar tergerak untuk aktif dalam

²⁷ Syamsuddin Haris, editor, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 144.

²⁸ Marwanto, *Demokrasi Kerumunan (Bunga Rampai Tentang Demokrasi, Pemilu dan Budaya Politik)*, (Bogor: Guepedia, 2020), hlm. 273.

²⁹ Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, sebagaimana dikutip oleh Sudjatmiko dan Jayus, *Hak Kebebasan Berserikat Dalam Pendirian Partai Politik*, (Surabaya: CV. Jakad Media Publishing, 2020), hlm. 101.

berbagai kegiatan politik, utamanya pada momen pemilu untuk memilih para calon pejabat publik yang kelak akan menjadi wakil di pemerintahan. Adapun fungsi rekrutmen politik pada intinya adalah aktivitas parpol dalam menyeleksi para calon pejabat publik yang potensial untuk kemudian diusung dan ditawarkan kepada rakyat dalam pemilu. Fungsi yang ketiga ini dapat dikatakan sebagai satu-satunya fungsi yang membedakan parpol dengan organisasi politik lainnya.

Mengingat berbagai fungsi penting yang melekat pada organisasi parpol tersebut, tidak berlebihan bila dikatakan bahwa parpol merupakan pilar sentral bagi bekerjanya sistem demokrasi secara umum, dan pemilu secara khusus. Dengan kata lain, tanpa kehadiran parpol, niscaya jalannya demokrasi dan penyelenggaraan pemilu akan tersendat dan bahkan dapat lumpuh sama sekali.

Daftar Pustaka

- Amelia Haryanti, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Tangerang Selatan: Pascal Books, 2022).
- Ditya Rizki Ramana, *Demokrasi Bukan Democracy*, (Malang: Media Nusa Kreatif, 2016).
- Elly M. Setiadi dan Usman Kolip, *Pengantar Sosiologi Politik* (Jakarta: Kencana, 2013).
- Firmanzah, *Mengelola Partai Politik: Komunikasi dan Positioning Ideologi Politik di Era Demokrasi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2018).
- Hans-Dieter Klingemann, dkk, *Partai, Kebijakan dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000).
- Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009).
- Juri dan Suparno, *Pendidikan & Politik* (Jember: CV. Pustaka Abadi, 2017).
- Marwanto, *Demokrasi Kerumunan (Bunga Rampai Tentang Demokrasi, Pemilu dan Budaya Politik)*, (Bogor: Guepedia, 2020).
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008).
- Mukhtie Fajar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2013).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pedoman Fasilitas Penyelenggaraan Pendidikan Politik.
- Rahmawati Halim dan Muhlin Lalongan, *Partisipasi Politik Masyarakat: Teori dan Praktik* (Makassar: CV. Sah Media, 2016).
- Sudjatmiko dan Jayus, *Hak Kebebasan Berserikat Dalam Pendirian Partai Politik*, (Surabaya: CV. Jakad Media Publishing, 2020).
- Susi Fitria Dewi, *Sosiologi Politik* (Magelang: Gre Publishing, 2017).
- Syamsuddin Haris, editor, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai: Proses Nominasi dan Seleksi Calon Legislatif Pemilu 2004*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005).
- Tengku Irmayani, *Partisipasi Milenial dalam Dinamika Politik* (Yogyakarta: Jejak Pustaka, 2022).
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Peran Partai Politik Terhadap Pengusungan Calon Presiden Dalam Sistem Demokrasi di Indonesia

Dian Kus Pratiwi, Eka Detik Nurwagita, dan Hatta Muhammad Irsyad

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

134101102@uii.ac.id, 1940609@students.uui.ac.id, dan 19410307@students.uui.ac.id

Abstrak

Indonesia sebagai negara hukum, menghendaki adanya penerapan sistem demokrasi. Salah satu implementasi dari sistem demokrasi di Indonesia adalah diterapkannya pemilihan umum (pemilu). Berdasarkan ketentuan konstitusi, partai politik memiliki peranan yang strategis sebagai satu-satunya organisasi yang berhak untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilu. Peran strategis partai politik yang diharapkan dapat menjadi representatif kehendak masyarakat dalam memilih calon pemimpin ini, ternyata pada praktiknya tidak sesuai dengan peran dan fungsi yang seharusnya. Pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik cenderung didasarkan pada keputusan Ketua Umum partai politik, sehingga tidak tercipta iklim pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam internal partai politik itu sendiri. Sedangkan rakyat hanya bisa memilih calon Presiden dan Wakil Presiden yang telah diusung oleh partai politik. Berangkat dari permasalahan tersebut, penelitian ini akan mengangkat dua rumusan masalah terkait bagaimana peran partai politik terhadap pengusungan calon presiden dalam sistem demokrasi di Indonesia? Bagaimana konsep pengusungan calon presiden oleh partai politik di Indonesia ke depan? Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini perlu diberlakukannya sistem konvensi yang demokratis dalam seleksi internal partai politik pada pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan diusung pada pemilu 2024.

Kata Kunci: Pemilu, Partai Politik, calon Presiden dan Wakil Presiden

Abstract

Indonesia as a state of law, requires the implementation of a democratic system. One of the implementations of the democratic system in Indonesia is the implementation of general elections (elections). Based on the provisions of the constitution, political parties have a strategic role as the only organization that has the right to nominate candidates for President and Vice President in elections. The strategic role of political parties, which are expected to be representative of the will of the people in choosing these candidate leaders, turns out to be in practice not in accordance with their supposed roles and functions. The nomination of candidates for President and Vice President by political parties tends to be based on the decisions of the General Chairperson of political parties, so that there is no climate for selecting candidates for President and Vice President within the internal political parties themselves. Meanwhile, the people can only choose candidates for President and Vice President who have been promoted by political parties. Departing from these problems, this study will raise two problem formulations related to how the role of political parties in carrying presidential candidates in the democratic system in Indonesia? How is the concept of carrying presidential candidates by political parties in Indonesia going forward? This research was conducted using a normative juridical method through a statutory approach. The results of this study need to apply a democratic convention system in the internal selection of political parties in the election of candidates for President and Vice President who will be carried out in the 2024 election.

Keywords: Elections, Political Parties, Presidential and Vice Presidential candidates

Pendahuluan

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, senantiasa seluruh kebijakan ataupun penyelenggaraannya didasarkan pada suatu peraturan hukum yang berlaku. Dalam suatu negara hukum, menghendaki adanya penerapan sistem demokrasi. Konsep demokrasi senantiasa menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan. Secara bahasa, istilah demokrasi dapat dimaknai sebagai “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people*. Menurut Sidney Hook, demokrasi merupakan bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintahan yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan oleh rakyat secara bebas.¹

¹ Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum”, *Jurnal Hukum*, No.3 Vol.16 Juli 2009, hlm. 381

Salah satu implementasi dari sistem demokrasi di Indonesia adalah diterapkannya pemilihan umum (pemilu), di mana rakyat memiliki hak memilih pemimpin negara atau wakil-wakilnya yang akan berwenang membuat suatu kebijakan berdasarkan pada kehendak rakyat. Pemilu merupakan salah satu bentuk partisipasi politik minimal warga negara. Pemilu sebagai sarana demokrasi yang menyelenggarakan pemerintahan negara oleh, dari, dan untuk rakyat. Sebagai sebuah mekanisme politik, telah mencerminkan adanya kedaulatan rakyat sebagaimana tertuang dalam amanat konstitusi. Hal ini ditunjukkan dengan pasca amandemen UUD NRI 1945, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat.²

Dalam sistem pemilu, partai politik memiliki peranan yang sangat penting. Hal ini dikarenakan untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut harus melalui mekanisme partai politik dalam mewujudkan proses demokrasi di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945, yang mengharuskan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dengan demikian, partai politik berperan sebagai penghubung antara rakyat dengan lembaga negara yang ada, atau dalam proses pendemokrasian kehidupan ketatanegaraan partai politik menduduki posisi strategis sebagai *intermediate actor* (aktor penghubung) dalam kekuasaan pemerintahan negara.³

Meski demikian, jika melihat pada peran strategis partai politik dalam penyelenggaraan pemilu, pada praktiknya partai politik sangat rentan dipengaruhi oleh berbagai faktor kepentingan politik. Fungsi partai politik yang seharusnya berperan sebagai organisasi yang mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberi jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara absah (*legitimate*) dan damai, berlaku sebaliknya. Partai politik kerap kali digunakan sebagai media untuk menguntungkan pihak tertentu dan tak jarang, dalam melakukan pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara otoriter oleh Ketua Umum partai politik dengan berlandaskan pada hak prerogatif Ketua Umum Partai Politik.⁴

Sebagai contoh dalam fenomena pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) untuk pemilu 2024 mendatang, Hasto Kristiyanto Sekretaris Jenderal DPP PDIP menegaskan bahwa keputusan terkait calon Presiden atau Wakil Presiden yang akan diusung oleh partainya ada di tangan Ketua Umum Megawati Soekarnoputri.⁵ Hal ini tentu tidak sejalan dengan tujuan dari peran partai politik sebagai penyambung masyarakat dengan lembaga negara. Lebih dari itu, meskipun dalam ketentuan yang tercantum di Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Partai Politik) Pasal 12 huruf i disebutkan bahwa partai politik berhak mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, pengambilan keputusan sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UU Partai Politik menentukan bahwa pengambilan keputusan partai politik di setiap tingkatan dilakukan secara demokratis.⁶ Artinya, pengusungan calon Presiden dan Wakil Presiden dari partai politik harus ditentukan atas dasar keputusan bersama yang dilakukan dengan proses yang demokratis. Jika tidak, maka peran partai politik dalam melakukan pengusungan calon Presiden dan Wakil Presiden

² Irwansyah, "Hak Konstitusional Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", *Al-Qadha*, Vol.5 No.2, Juli 2018, hlm. 60

³ Muhammad Arie Pratama, "Kedudukan Hukum Presiden terhadap Partai Politik Pengusung", Artikel Ilmiah, Universitas Brawijaya, 2013, hlm.33

⁴ Debora Sanur Lindawati, "Strategi Partai Politik dalam Menghadapi Pemilu 2024", *Politica*, Vol.4 No.2 November 2013, hlm.292

⁵ RZR, "PDIP Tegaskan Keputusan Soal Capres 2024 di Tangan Megawati", terdapat dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210612000957-32-653410/pdip-tegaskan-keputusan-soal-capres-2024-di-tangan-megawati>, diakses tanggal 6 November 2022 pukul 04.31

⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

sangat dimungkinkan dipengaruhi oleh kepentingan politik berdasarkan subjektivitas Ketua Umum partai politik, dan tidak menutup kemungkinan dapat menimbulkan potensi terwujudnya dinasti politik, apabila Ketua Umum partai politik menentukan atau memilih calon Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari keturunan atau kerabatnya.

Menyikapi hal tersebut, penulis memiliki dua rumusan masalah yang menurut penulis memiliki urgensi yang tinggi terhadap perbaikan sistem pengusungan Calon Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan fungsi dan peran partai politik sebagai organisasi yang seharusnya menjadi penyambung dan penampung partisipasi masyarakat untuk melakukan seleksi dan mengajukan calon pemimpin terbaik yang dibutuhkan dan sesuai dengan kehendak masyarakat.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran partai politik terhadap pengusungan calon presiden dalam sistem demokrasi di Indonesia?
2. Bagaimana konsep pengusungan calon presiden oleh partai politik di Indonesia ke depan?

Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli hukum dan karya tulis ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini. Kemudian penelitian ini dilakukan dengan metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dengan mengkaji berbagai bahan hukum, seperti bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa rancangan peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal, data, dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan, serta bahan hukum tersier berupa kamus atau ensiklopedia.

Peran Partai Politik terhadap Pengusungan Calon Presiden dalam Sistem Demokrasi di Indonesia

Indonesia sebagai negara hukum telah mengatur hak warganya yang dituangkan dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang menetapkan bahwa hak warga negara dan penduduk untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan maupun tulisan, dan sebagainya, syarat-syarat akan diatur dalam undang-undang.⁷ Sejalan dengan hal tersebut, negara menghormati keberadaan partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai bentuk demokrasi yang ada di Indonesia.

Partai Politik sendiri diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik) dimana Pasal 1 dijelaskan bahwa Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸ Partai politik memiliki Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) yang mana menjadi peraturan dasar partai politik dalam menyelenggarakan jalannya Partai Politik itu sendiri.

⁷ Lihat Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

⁸ Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Partai Politik sendiri memiliki tujuan dan fungsi, adapun tujuan itu sendiri terbagi atas tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum Partai Politik, yaitu:

- a) Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c) Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan
- d) Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sedangkan untuk tujuan khusus Partai Politik, yaitu:

- a) Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;
- b) Memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Selanjutnya fungsi Partai Politik, yaitu:

- a) Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b) Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c) Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d) Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- e) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Atas hal-hal tersebut di atas yang menjadi tujuan dan fungsi dari Partai Politik, maka dapat disimpulkan bahwa Partai Politik memiliki peran penting dalam kehidupan demokrasi di Indonesia. Maka dari itu, kesejahteraan masyarakat dapat diwujudkan dengan kondisi politik yang kondusif.

Peran partai politik sebagai pilar demokrasi dalam sistem perpolitikan nasional yakni sebagai wadah seleksi kepemimpinan nasional dan daerah. Pengalaman dalam rangkaian penyelenggaraan seleksi kepemimpinan nasional dan daerah melalui pemilu membuktikan keberhasilan partai politik sebagai pilar demokrasi. Adanya penyelenggaraan pemilu tahun 2004 telah dinilai cukup berhasil, termasuk kalangan internasional. Dengan adanya hal tersebut, dapat dikatakan bahwa sistem perpolitikan nasional dipandang mulai sejalan dengan penataan kehidupan berbangsa dan bernegara yang di dalamnya mencakup penataan partai politik.⁹

Partai politik ialah wadah untuk saluran politik bagi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi sebuah negara, maka keberadaan partai-partai tidak boleh dibatasi jumlahnya. Partai dapat bertumbuh setiap saat seiring dengan tumbuhnya dinamika masyarakat dari waktu ke waktu. Siklus politik ini harus berlangsung agar tidak terjadi kejenuhan rakyat, dimana partai-partai beserta aturan main yang ada membelenggu aspirasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan.¹⁰ Akan tetapi, meskipun banyak partai politik baru yang terbentuk, yang tetap perlu diperhatikan

⁹ “Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif dan Demokratis”, https://ditjenpp.kemendikham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses tanggal 6 November 2022 pukul 19.04 WIB

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 mengenai Pengujian Pasal 9, Pasal 3 Ayat (5), Dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, 17 Februari 2009

ialah diwujudkannya kebutuhan masyarakat luas agar keberadaan partai politik ini tidak sia-sia dan hanya untuk kepentingan pimpinan partai.

Diketahui bahwa sesaat sebelum pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) di Indonesia, partai politik pasti telah mempersiapkan dan mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan 'dijagokan' dalam kontestasi politik tersebut. Dengan begitu, pertanyaan yang muncul dalam benak masyarakat ialah siapa, bagaimana, dan apakah calon yang diusung oleh partai politik tersebut dapat memenuhi kehendak masyarakat, karena keputusan politik tersebut sangatlah menentukan hajat hidup orang banyak.

UUD Tahun 1945 telah memberi peran kepada partai politik, yakni satu-satunya lembaga yang diberi hak sebagai pengusul pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dalam melaksanakan haknya, apabila masing-masing partai politik mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diperkirakan akan mengalami kesulitan karena sistem kepartaian yang kita anut dewasa ini adalah multipartai. Oleh karena hal tersebut, biasanya sebuah partai politik akan bekerjasama atau biasa disebut berkoalisi dengan partai politik lain agar dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan kalkulasi kekuatan menjadi lebih besar, serta peluang memenangkan calon yang diusung menjadi lebih besar juga. Gabungan partai politik pengusung calon tersebut dapat berjumlah dua partai, namun bisa juga lebih dari dua partai.¹¹

Dalam UUD Tahun 1945 tidak mengatur asal usul pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan partai politik, apakah harus pengurus atau fungsionaris partai atau bisa orang di luar partai tersebut. Oleh karena itu, partai politik bebas menentukan pasangan calon yang diusulkannya, bisa berasal dari kalangan internal partai tersebut dan partai lain (nonpartai politik).¹² Meskipun partai politik memiliki kebebasan dalam penentuan calon Presiden dan Wakil Presiden, bukan berarti partai politik lantas tidak memperdulikan bagaimana kondisi gejolak politik dalam masyarakat yang ada. Partai Politik harus memahami apa keinginan masyarakat karena Partai Politik sebagai wadah aspirasi politik masyarakat.

Selanjutnya, dalam suatu sistem demokrasi mengharuskan semua partai politik untuk selalu menerapkan demokrasi internal. Hal tersebut harus diundangkan juga sehingga berjalannya suatu demokrasi internal tidak tergantung pada kemauan dari pemimpin partai tersebut. Karena apabila hal ini tidak ada, demokrasi pasti akan terancam. Demokratisasi internal menjamin adanya dialog terbuka dalam proses pembentukan kehendak politik. Dalam suatu partai politik, diharuskan adanya suatu sistem pemilu bebas yang memungkinkan pergantian anggota secara adil dan bisa dipertanggungjawabkan kepada pengadilan publik. Para pemimpin dan pemegang jabatan partai memiliki kecenderungan untuk menghimpun kekuasaan di dalam partai politik mereka dan malah berebut kekuasaan di luar partai politik. Demokrasi internal yang berjalan dengan baik tentu akan mengimbangi kecenderungan ini dan menjaga struktur organisasi agar tetap terbuka terhadap kontrol demokratis dan partisipasi anggotanya serta memberikan kesempatan bagi masyarakat madani untuk memberikan pengaruhnya.¹³

Konsep Pengusungan Calon Presiden oleh Partai Politik di Indonesia ke Depan

Presiden menurut *Black's Law Dictionary* dimaknai sebagai *President, The Chief political executive of a government; the head of state*, yakni Presiden ialah kepala eksekutif politik pada suatu pemerintahan atau kepala negara. Sedangkan, Wakil Presiden adalah *Vice President, an officer selected*

¹¹ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta 2013, hlm. 125

¹² *Ibid*, hlm. 126

¹³ Thomas Meyer, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, Cetakan Ketiga, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 34

in advance to fill the presidency if the president dies, resign, is removed from office or cannot or will not serve, yaitu Wakil Presiden ialah pejabat yang dipilih terlebih dahulu untuk mengisi jabatan presiden jika presiden meninggal, mengundurkan diri, akan dihapus dari kantor (diberhentikan), tidak dapat melayani atau tidak akan melayani. Menurut Jimly Asshiddiqie Presiden dan Wakil Presiden adalah Presiden dan Wakil Presiden yang memiliki seperangkat hak dan kewajibannya atau tugas dan kewenangannya masing-masing, serta tidak ada keperluan untuk membedakan kapan ia bertindak sebagai kepala negara dan kapan ia berperan sebagai kepala pemerintahan seperti kebiasaan dalam sistem parlementer. Sedangkan, kata 'calon' dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai orang yang akan menjadi, orang yang dididik dan dipersiapkan untuk menduduki jabatan atau profesi tertentu, atau orang yang diusulkan atau dicadangkan untuk dipilih atau diangkat menjadi sesuatu. Lebih dari itu, kata 'pencalonan' diartikan sebagai proses, cara, atau perbuatan mencalonkan.¹⁴

Partai politik sebagai organisasi yang memiliki kewenangan dalam menentukan dan mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden, memiliki peran yang menentukan dalam sebuah sistem demokrasi modern dan juga merupakan pilar utama dalam pranata sistem politik. Penentuan kandidat calon Presiden dan Wakil Presiden sendiri merupakan inti dari berdirinya sebuah tatanan demokrasi (*in the core of any democratic order*) dan merupakan kegiatan yang mendasar dalam proses politik (*a fundamental activity in the political process*). Pengaturan terkait pengusungan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik ini, secara tegas diatur dalam ketentuan Pasal 6A UUD NRI 1945 secara teknis dan lebih lanjut dalam internal partai politik diatur melalui ketentuan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga (AD/ART).¹⁵ Meski demikian, adanya AD/ART di setiap partai, pada praktiknya tidak dapat menjamin terwujudnya penentuan kandidat melalui pemilihan demokratis di internal partai politik itu sendiri. Sedangkan, masyarakat terpaksa harus memilih calon Presiden dan Wakil Presiden yang telah diusulkan oleh partai politik tersebut. Hal ini dikarenakan proses seleksi calon Presiden dan Wakil Presiden di internal partai politik, belum tentu memenuhi melalui mekanisme yang demokratis sebagaimana dikehendaki masyarakat. Mengingat, partai politik cenderung bersifat *oligarchy* atau mempertahankan kekuasaannya pada sekelompok orang/golongan saja, sehingga bukan hal yang mustahil dalam proses seleksi calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut dapat saja dipengaruhi oleh kepentingan beberapa pihak atau kelompok.¹⁶

Peraturan terkait dengan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden ini, lebih lanjut diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres). Jika melihat pada ketentuan Pasal 1 ayat (4), Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (1) UU Pilpres ini, satu-satunya mekanisme atau jalur untuk menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden adalah melalui usulan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu. Hal ini juga dapat dimaknai bahwa hak untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah hak eksklusif partai peserta pemilu dan tidak diperkenankan atau tidak ada kemungkinan sama sekali bagi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berasal dari perseorangan atau independen atau berasal dari organisasi non-partai.¹⁷

Jika melihat pada pilpres tahun 2004 dan 2009, pengusungan calon Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan oleh partai politik masih cenderung terbatas dan elitis. Keterbatasan dan

¹⁴ Ahmad Farhan Subhi, "Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden sebagai Peserta Pemilu Menurut Undang-Undang Pilpres", *Jurnal Cita Hukum*, Vol.II No.2 Desember 2015, hlm.340-341

¹⁵ Arlis, "Revitalisasi Konstitusional Penentuan Kandidat Presiden Melalui Pemilihan Demokratis di Internal Partai", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol.16 No.2 Tahun 2017, hlm. 366-367

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Op.Cit., Ahmad Farhan Subhi, hlm.339

keelitisan dalam pengusuan Calon presiden dan Wakil Presiden dalam pilpres oleh partai politik karena adanya dominasi pengaruh ketua umum partai politik dan ketidak adanya mekanisme seleksi pengusungan Calon Presiden dan Wakil Presiden secara terbuka dan transparan yang dapat di ikuti oleh setiap orang yang memiliki hak untuk dicalonkan sebagai Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden. Ketiadaan mekanisme yang jelas terkait pengusungan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik maupun gabungan partai politik ini, tidak saja menutup ruang bagi keterlibatan rakyat secara umum dan konstituen partai secara khusus, melainkan juga menutup ruang bagi anggota kepengurusan partai pada level atau tingkatan tertentu. Sistem pemilihan biasanya hanya dilakukan oleh pimpinan teratas partai politik melalui forum rapat pimpinan nasional, kongres, atau muktamar, sehingga dalam istilah lain dapat juga dimaknai bersifat elitis. Selain itu, adanya jajak pendapat terhadap konstituen atau rakyat pada umumnya, juga belum dapat menjamin akan dijadikan sebagai pijakan atau panduan dalam melakukan seleksi calon Presiden dan Wakil Presiden.¹⁸ Meski demikian, hal ini sempat menjadi pengecualian pada partai Golkar di bawah kepemimpinan Akbar Tanjung yang melakukan sistem 'konvensi' pada masa penjarangan dan calon Presiden dan Wakil Presiden periode 2004 - 2009. Sistem ini menjadi terobosan dan praktik baru untuk membuka peluang yang luas bagi bakal cakin untuk saling bersaing dengan jujur dan terbuka. Namun, sistem ini kemudian tidak dilanjutkan menjelang pilpres 2009 - 2019.¹⁹

Selain itu, konvensi juga pernah diterapkan oleh partai Demokrat di bawah kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono pada pemilu 2014. Konvensi calon Presiden atau *primary election* adalah sebuah cara yang dilakukan partai politik seperti di Amerika Serikat untuk melakukan seleksi secara internal bagi para kandidat presiden sebelum partai itu resmi mengusulkan calon Presiden kepada Komisi Pemilihan Umum untuk dipilih publik dalam pemilu. Penerapan sistem konvensi ini dinilai dapat membawa nilai positif serta dianggap lebih demokratis. Melalui sistem konvensi ini, tidak hanya pengurus partai politik, tapi pejabat partai politik juga dapat mencalonkan diri. Sistem ini memungkinkan kompetisi yang melibatkan anggota partai dan memungkinkan figur yang akan mencalonkan diri jadi Presiden berkompetisi secara terbuka di internal partai politik. Menurut Ari Nurcahyo, Direktur Eksekutif Soengeng Sarjadi *Syndicate*, sistem konvensi memiliki kelebihan yakni mencegah terjadinya dinasti politik, mengembalikan citra partai politik di mata masyarakat seiring munculnya tokoh-tokoh baru, dan memberi kesempatan bagi kandidat potensial, baik dari dalam maupun dari luar partai politik, serta mengurangi kekuatan politik oligarki dan dinasti di dalam partai politik.²⁰

Penerapan sistem konvensi ini dapat menjadi salah satu solusi efektif dalam menentukan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terbaik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Konvensi dapat dilakukan dengan masing-masing partai politik membentuk tim seleksi untuk memilih Calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan diusung oleh partai politik. Tim seleksi ini nantinya bisa melakukan pendataan terhadap tokoh-tokoh baik di internal maupun eksternal partai yang dianggap mumpuni sesuai kapabilitas dan kompetensinya untuk diusung sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya tim seleksi dapat mengundang dan menawarkan posisi capres kepada para tokoh tersebut (hal ini dengan tidak menutup ruang bagi siapapun bagi yang berkehendak untuk turut mendaftarkan dirinya kepada tim seleksi sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden). Setelah penjarangan seleksi pertama selesai dan ditemukan jumlah calon Presiden dan Wakil Presiden, para calon kemudian diberi kesempatan kurang lebih empat bulan untuk

¹⁸ Umbu Rauta, "Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif", *Jurnal Konstitusi*, Vol.11 No.3 September 2014, hlm.608

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Aryojati Ardipandanto, "Konvensi Calon Presiden Partai Demokrat", *Jurnal Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri*", Vol.V No.16 Agustus 2013, hlm.18

berkampanye dan melakukan sosialisasi di seluruh daerah kampanye. Setelah masa kampanye tahap pertama, digelar survey oleh lembaga survey nasional untuk mengukur elektabilitas para calon berdasarkan pilihan dari masyarakat. Dari hasil survey, kemudian tim seleksi akan menjangking para calon menjadi empat sampai lima calon dengan suara terbanyak. Setelah itu, kampanye terbuka kembali dilakukan oleh masing-masing calon dengan jangka waktu empat bulan. Kemudian, dari hasil kampanye tersebut, partai kembali menggelar survey untuk mencari capres yang paling banyak mendapat dukungan publik. Hasil survey kemudian dimusyawarahkan oleh Majelis Tinggi Partai untuk menentukan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan hasil terbaik dan paling diminati publik untuk kemudian diusung oleh partai sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu 2024.²¹

Penerapan sistem konvensi selain memiliki berbagai hal positif, namun juga memiliki beberapa kekurangan yakni, sistem ini menguras cukup banyak energi para kandidat, sehingga memungkinkan kandidat kehilangan energi untuk bersaing pada pemilihan presiden yang sesungguhnya. Selain itu, hal ini juga memungkinkan munculnya pasar politik baru, seperti *money politic* ataupun transaksi kepentingan lainnya.²² Dengan demikian, menurut hemat penulis pelaksanaan sistem konvensi ini harus diakomodir dan diatur dalam UU Partai Politik. Hal ini penting untuk menghindari adanya transaksi kepentingan dan menjamin sistem konvensi dapat terlaksana secara demokratis sebagaimana kehendak masyarakat, sehingga akan lahir pemimpin-pemimpin terbaik yang memiliki kemampuan yang mumpuni untuk memimpin Indonesia serta dibutuhkan dan diinginkan oleh masyarakat untuk diusung pada pemilu 2024.

Penutup

Bahwa terwujudnya demokrasi yang baik di Indonesia tidak dapat terlepas dari keberadaan Partai Politik. Sebagai sarana perwujudan demokrasi di Indonesia, Partai Politik dipandang menjadi satu-satunya jalan guna menyuarakan aspirasi politik masyarakat. Akan tetapi, guna mewujudkan demokrasi yang baik, partai politik haruslah memiliki suatu mekanisme yang benar-benar dapat menyalurkan aspirasi masyarakat. Bagaimana keadaan situasi dan kondisi politik masyarakat, suatu partai politik perlu mengetahui dan dapat memberikan solusi dari adanya hal tersebut. Hal tersebut nantinya diwujudkan dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang diusung ke dalam Pemilu mendatang.

Namun demikian, diketahui bahwa seakan partai politik keluar dari koridornya, dimana segala keputusan partai politik, terutama berkaitan dengan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, ialah wewenang pemimpin dan pemangku jabatan yang ada di partai politik itu sendiri. Alhasil, keputusan yang tidak melalui mekanisme yang jelas dan transparan, dan tidak melalui musyawarah anggota partai politik itu menjadi suatu keputusan yang otoritan. Pemimpin atau biasanya ialah Ketua Umum Partai Politik, seolah menjadi pemegang kuasa penuh dalam segala keputusan partai politik. Sehingga berkaitan dengan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, sistem pengkaderan partai tidak dapat dipandang lagi.

Untuk menjamin terselenggaranya pengusungan calon Presiden dan Wakil Presiden yang demokratis, perlu diterapkan sistem konvensi sebagai mekanisme seleksi untuk memilih calon Presiden dan Wakil Presiden. Konvensi adalah cara yang diterapkan oleh partai politik untuk

²¹ Rini Kustiani, "Ini Tahapan Konvensi Penjangking Capres Demokrat", terdapat dalam <https://nasional.tempo.co/read/481638/ini-tahapan-konvensi-penjangking-capres-demokrat>, diakses tanggal 7 November 2022 pukul 22.15 WIB.

²² Rini Kustiani, "Plus-Minus Konvensi Capres Partai Demokrat", terdapat dalam <https://nasional.tempo.co/read/472090/plus-minus-konvensi-capres-partai-demokrat>, diakses tanggal 8 November 2022 pukul 01.04 WIB

melakukan seleksi secara internal bagi para kandidat presiden sebelum partai itu resmi mengusulkan calon Presiden kepada Komisi Pemilihan Umum untuk dipilih publik dalam pemilu. Sistem konvensi yang dilakukan juga harus diakomodir dan diatur dalam UU Partai Politik guna menghindari potensi munculnya *money politic* atau transaksi kepentingan dalam proses seleksi itu sendiri. Dengan sistem konvensi ini, pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden akan berjalan demokratis dan sesuai dengan kehendak masyarakat. Bukan hanya kehendak Ketua Umum Partai Politik.

Daftar Pustaka

Buku

- Akbar, Patrialis. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945*, Cetakan Pertama, Sinar Grafika, Jakarta 2013
- Meyer, Thomas. *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, Cetakan Ketiga, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, Jakarta, 2012

Jurnal

- Ardipandanto, Aryojati. "Konvensi Calon Presiden Partai Demokrat", *Jurnal Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri*, Vol.V No.16 Agustus 2013
- Arlis, "Revitalisasi Konstitusional Penentuan Kandidat Presiden Melalui Pemilihan Demokratis di Internal Partai", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol.16 No.2 Tahun 2017
- Irwansyah, "Hak Konstitusional Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", *Al-Qadha*, Vol.5 No.2, Juli 2018
- Lindawati, Debora Sanur. "Strategi Partai Politik dalam Menghadapi Pemilu 2024", *Politica*, Vol.4 No.2 November 2013
- Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *Jurnal Hukum*, No.3 Vol.16 Juli 2009
- Pratama, Muhammad Arie. "Kedudukan Hukum Presiden terhadap Partai Politik Pengusung", Artikel Ilmiah, Universitas Brawijaya, 2013
- Rauta, Umbu. "Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif", *Jurnal Konstitusi*, Vol.11 No.3 September 2014
- Subhi, Ahmad Farhan. "Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden sebagai Peserta Pemilu Menurut Undang-Undang Pilpres", *Jurnal Cita Hukum*, Vol.II No.2 Desember 2015

Artikel/Internet

- Kemenkumham.go.id, "Peran Partai Politik Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif dan Demokratis", https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=507:peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-dan-demokratis&catid=100&Itemid=180, diakses tanggal 6 November 2022
- Kustiani, Rini. "Ini Tahapan Konvensi Penjaringan Capres Demokrat", terdapat dalam <https://nasional.tempo.co/read/481638/ini-tahapan-konvensi-penjaringan-capres-demokrat>, diakses tanggal 7 November 2022
- Kustiani, Rini. "Plus-Minus Konvensi Capres Partai Demokrat", terdapat dalam <https://nasional.tempo.co/read/472090/plus-minus-konvensi-capres-partai-demokrat>, diakses tanggal 8 November 2022
- Rzr, "PDIP Tegaskan Keputusan Soal Capres 2024 di Tangan Megawati", terdapat dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210612000957-32-653410/pdip-tegaskan-keputusan-soal-capres-2024-di-tangan-megawati>, diakses tanggal 6 November 2022

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 mengenai Pengujian Pasal 9, Pasal 3 Ayat (5), Dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, 17 Februari 2009

Perselisihan Hasil Pemilu Serentak Tahun 2024: Tantangan dan Alternatif Gagasan

Harry Setya Nugraha
Fakultas Hukum Universitas Mulawarman
harrysetyanugraha@fh.unmul.ac.id

Abstract

This article discusses the challenges that will be faced by the Constitutional Court in dealing with disputes over the 2024 election results and alternative ideas to answer these challenges. By using normative juridical research methods, this article explains that first, there are at least seven conditions that could potentially become challenges for the Constitutional Court in handling cases of Dispute over the Election Results in 2024 which are qualified into technical and non-technical challenges. Second, answer this challenge, it is necessary to restructure the judicial trial at the Constitutional Court specifically in cases of dispute over election results. The Constitutional Court must also consistently stand as an independent and impartial exercise of judicial power and must be able to maintain a distance from practical political activities.

Keywords: PPHU, Election, 2024

Abstrak

Artikel ini membahas tantangan yang akan dihadapi oleh Mahkamah Konstitusi dalam menangani perkara perselisihan hasil pemilu serentak tahun 2024 serta alternatif gagasan untuk menjawab tantangan tersebut. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, artikel ini menjelaskan bahwa *pertama*, terdapat setidaknya tujuh kondisi yang potensial menjadi tantangan bagi MK dalam menangani perkara Perselisihan Hasil Pemilu Serentak Tahun 2024 yang dikualifikasikan kedalam tantangan yang bersifat teknis maupun non teknis. Kedua, untuk menjawab tantangan tersebut perlu dilakukan penataan kembali terhadap sidang yudisial di MK khusus pada perkara perselisihan hasil pemilu. MK juga harus konsisten berdiri sebagai lembaga pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang independen dan imparial serta harus mampu menjaga jarak dengan aktivitas politik praktis.

Kata kunci: PPHU, Pemilu, 2024

Pendahuluan

Lembaran sejarah pertama Mahkamah Konstitusi (MK) di Indonesia dibuka dengan disetujuinya pembentukan MK dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 hasil perubahan ketiga.¹ Lebih lanjut, Pasal III Aturan Peralihan UUD NRI 1945 memerintahkan dibentuknya MK selambat-lambatnya tanggal 17 Agustus 2003.² Dengan kata lain, MK adalah sebuah lembaga di dalam struktur kelembagaan Indonesia yang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 24C *jo* Pasal III aturan Peralihan Perubahan UUD NRI 1945.³

Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa pembentukan MK pada setiap negara memiliki latar belakang yang beragam, namun secara umum adalah berawal dari suatu proses

¹ Mahkamah Konstitusi, Buku II Laporan Pelaksanaan Putusan MPR oleh Mahkamah Konstitusi 2003-2004; *Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Mengawal Konstitusi Indonesia*, MK RI, Jakarta, 2004, hlm. 3.

² Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 10.

³ Ikhsan Rosyada P, *Mahkamah Konstitusi: Memahami Keberadaannya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 18.

perubahan politik kekuasaan yang otoriter menuju yang lebih demokratis. Pembentukan MK dalam konteks Indonesia setidaknya dilatarbelakangi dengan tiga alasan⁴, yaitu:

- a. Alasan Filosofis, MK dihadirkan untuk menegaskan bahwa tidak ada lagi supremasi parlemen atau eksekutif tanpa adanya kontrol dari hukum. Hal ini sesuai dengan ajaran konstitusionalisme yang menghendaki adanya perlindungan terhadap HAM serta mekanisme *checks and balances* yang seimbang antara lembaga-lembaga kekuasaan yang dibentuk, dan penegakan sebagai negara hukum dalam konstitusi;
- b. Alasan politis, dimana perkembangan realitas politik telah menimbulkan banyak persoalan yang sebagian tidak mampu diselesaikan melalui pengaturan dan mekanisme yang ada dalam UUD NRI 1945.
- c. Alasan sosio-historis, yaitu kebutuhan akan lembaga ini sesungguhnya sudah lama ada, pengujian UU terhadap UUD (*judicial review*) yang menjadi wewenang MK telah diusulkan oleh Mohammad Yamin dalam sidang BPUPKI, namun usulan ini kemudian ditolak oleh Soepomo dengan alasan sistem ketatanegaraan untuk Indonesia tidak cocok apabila menggunakan *trias politica* murni dengan ahli hukum yang masih sedikit.

Atas ketiga dasar tersebutlah pada akhirnya disadari bahwa untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis dan konstitusional, dibutuhkan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan kontrol yudisial. MK akhirnya disepakati dibentuk di Indonesia pada perubahan ketiga UUD NRI 1945 yang disahkan pada 10 Agustus 2002.

Secara normatif, terdapat empat kewenangan dan satu kewajiban yang dimiliki oleh MK sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24 C ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945. Kewenangan tersebut yakni:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. memutus pembubaran partai politik; dan
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Adapun kewajiban sebagaimana dimaksud yakni kewajiban untuk memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keempat kewenangan dan satu kewajiban MK tersebut sesungguhnya merupakan pengejawantahan dari empat fungsi yang melekat pada MK sejak pembentukannya, yaitu sebagai pengawal konstitusi, sebagai penafsir konstitusi, penegak demokrasi dan penjaga hak asasi manusia.⁵

⁴ Firmansyah Arifin, *Urgensi Mahkamah Konstitusi: Pemetaan Beberapa Issue Penting Dalam Proses Pembentukannya*, Teropong Vol.II No.10 Edisi Juli, 2003, hlm. 13.

⁵ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Cet 2, Total Media, Jakarta, 2009, hlm. 108.

Dari Keempat fungsi yang dilaksanakan melalui empat kewenangan dan satu kewajiban sebagaimana telah disebutkan diatas, satu kewenangan yang menarik untuk dikaji seiring dengan perkembangan ketatanegaraan saat ini adalah kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil pemilu. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah kenapa kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil pemilu menjadi satu hal yang menarik untuk dikaji?

Jika kita dicermati, dapat terlihat bahwa dari waktu ke waktu instrumen hukum yang mengatur soal pedoman beracara dalam perselisihan hasil pemilu (baik pemilu legislatif maupun pemilu presiden dan wakil presiden) terus mengalami perubahan dan penyempurnaan. Mulai dari Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2004 dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2004 yang dijadikan sebagai pedoman beracara dalam perselisihan hasil pemilihan umum tahun 2004 hingga berbagai Peraturan Mahkamah Konstitusi yang dibentuk pada tahun 2018 yang dijadikan sebagai pedoman beracara dalam perselisihan hasil pemilihan umum tahun 2019. Perubahan dan penyempurnaan terhadap instrumen hukum tersebut setidaknya-tidaknya memberikan sinyal bahwa terdapat perbedaan tantangan dalam setiap perkara perselisihan hasil pemilu dari waktu ke waktu.

Kaitannya dengan penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2024, patut diduga bahwa penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2024 juga akan banyak berakhir di meja MK. Jika hal tersebut benar terjadi, patut diduga pula bahwa tantangan dalam perkara perselisihan hasil pemilu serentak tahun 2024 akan berbeda dengan berbagai tantangan dalam perkara perselisihan hasil pemilu di tahun-tahun sebelumnya. Berangkat dari hal tersebut, penelitian ini akan mengkaji soal tantangan apa saja yang akan dihadapi oleh MK dalam menangani perkara perselisihan hasil pemilu pada pemilu serentak tahun 2024 dan alternatif gagasan untuk menjawab tantangan tersebut.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, dapat dirumuskan dua pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Apa tantangan yang akan dihadapi oleh MK dalam menangani perkara Perselisihan Hasil Pemilu Serentak Tahun 2024?
2. Apa alternatif gagasan yang dapat dilakukan untuk menjawab tantangan dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilu Serentak Tahun 2024?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan

hukum tersier. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui metode *library research*.⁶ Bahan hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Tantangan dalam Perkara PPU Serentak Tahun 2024

Kewenangan dalam memutus perselisihan hasil pemilu telah dijalani MK sejak pemilu tahun 2004. Pada pemilu tahun 2004, setidaknya terdapat 44 permohonan perselisihan hasil pemilu legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)) serta 1 permohonan perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden yang diputus oleh MK.⁷ Ketika itu, proses beracara dalam perselisihan hasil pemilu dilakukan berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan hasil Pemilihan Umum dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2004 tentang Prosedur Pengajuan Keberatan Atas Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004.

Bergeser ke tahun 2009, MK kembali menggelar sidang perselisihan hasil pemilu legislatif serta pemilu presiden dan wakil presiden. Kali ini, terdapat 69 permohonan perselisihan hasil pemilu legislatif serta 1 permohonan perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden yang diregistrasi oleh MK.⁸ Berbeda dengan perselisihan hasil pemilu tahun 2004, pada tahun 2009 proses beracara dalam perselisihan hasil pemilu dilakukan berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden; dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengajuan Permohonan Elektronik (*Electronic Filing*) Dan Pemeriksaan Persidangan Jarak Jauh (*Video Conference*).

Lebih lanjut pada tahun 2014 MK meregistrasi 903 permohonan perselisihan hasil pemilu legislatif serta 1 permohonan perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden.⁹ Ketika itu, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2012 tentang Persidangan Mahkamah Konstitusi; Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

⁶ Teknik pengumpulan bahan hukum dengan metode *library research* dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan Baca Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Mater Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 11.

⁷ Saldi Isra, *Lembaga Negara, Pajawali Pers*, Depok, 2020, hlm. 341.

⁸ Mahkamah Konstitusi, *Mengawal Demokrasi Menegakkan Keadilan Substantif*, Laporan Tahunan 2009, hlm. 9.

⁹ Mahkamah Konstitusi, *Menegakkan Konstitusionalisme dalam Dinamika Politik*, Laporan Tahunan 2014, hlm.

serta Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden hadir sebagai pedoman dalam beracara bagi MK, pemohon, termohon maupun pihak terkait.

Terakhir pada tahun 2019, persidangan perselisihan hasil pemilu di gelar oleh MK untuk menyidangkan dan memutus 261 permohonan perselisihan hasil pemilu legislatif serta 1 permohonan perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden yang sebelumnya telah diregistrasi oleh kepaniteraan MK¹⁰. Di tahun tersebut, peraturan MK yang menjadi dasar pedoman beracara adalah Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2018 tentang Persidangan Mahkamah Konstitusi; Peraturan Mahkamah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2018 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah; Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden; dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tahapan, Kegiatan dan Jadwal Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mahkamah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Tahapan, Kegiatan, dan Jadwal Penanganan Perkara Hasil Pemilihan Umum.

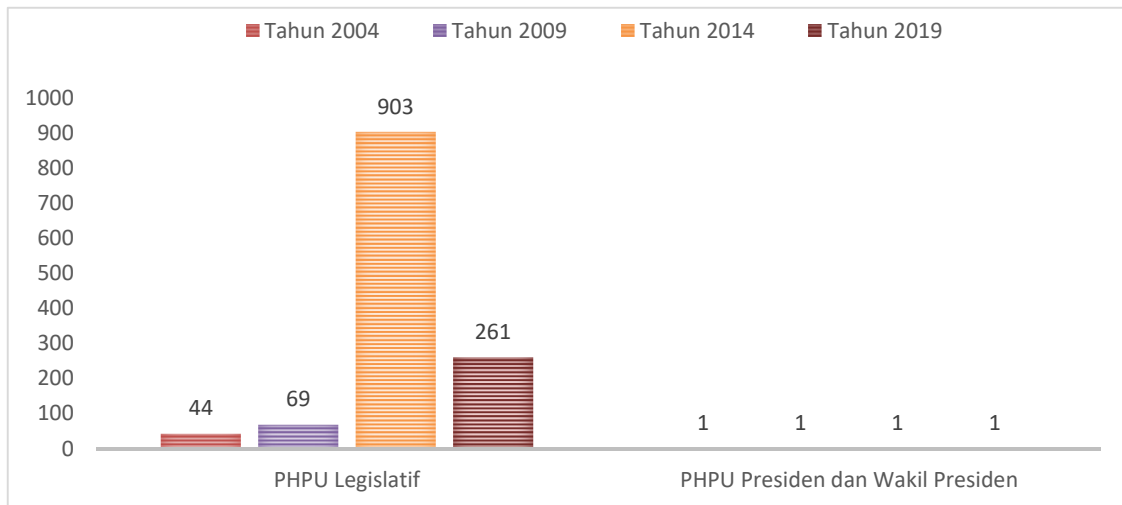
Jika dicermati, dapat terlihat bahwa dari waktu ke waktu instrumen hukum yang mengatur soal pedoman beracara dalam perselisihan hasil pemilu baik pemilu legislatif maupun pemilu presiden dan wakil presiden terus mengalami perubahan dan penyempurnaan. Perubahan dan penyempurnaan terhadap instrumen hukum tersebut setidaknya-tidaknya memberikan sinyal bahwa terdapat perbedaan tantangan dalam setiap perkara perselisihan hasil pemilu dari waktu ke waktu. Tidak terkecuali terhadap penyelenggaraan pemilu tahun 2024. Patut diduga bahwa tantangan dalam perkara perselisihan hasil pemilu serentak tahun 2024 akan berbeda dengan berbagai tantangan dalam perkara perselisihan hasil pemilu di tahun-tahun sebelumnya

Berkenaan dengan hal tersebut, penulis setidaknya mengidentifikasi beberapa kondisi yang menjadi tantangan bagi MK dalam menangani perkara Perselisihan Hasil Pemilu Serentak Tahun 2024. Tantangan tersebut akan dijabarkan dalam dua kualifikasi, yakni tantangan yang bersifat teknis dan tantangan *non* teknis.

Dalam hal teknis, beberapa kondisi sebagaimana yang akan menjadi tantangan bagi MK dalam mengani perkara Perselisihan Pemilu Serentak Tahun 2024 yakni *pertama*, jumlah permohonan perselisihan hasil pemilu tahun 2024 yang diprediksi akan tetap tinggi dan tidak berbanding lurus dengan kuantitas hakim konstitusi serta waktu penyelesaian perselisihan. Prediksi soal tingginya jumlah permohonan perselisihan hasil pemilu tahun 2024 setidaknya cukup berasal mengingat grafik jumlah permohonan perselisihan hasil pemilu dari tahun 2004 hingga tahun 2019 yang tergambar pada grafik sebagai berikut:

¹⁰ Mahkamah Konstitusi, *Mengawal Demokrasi Konstitusional Pemilu Serentak 2019*, Laporan Tahunan 2019, hlm. 27.

Grafik 1. Grafik Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004-2019

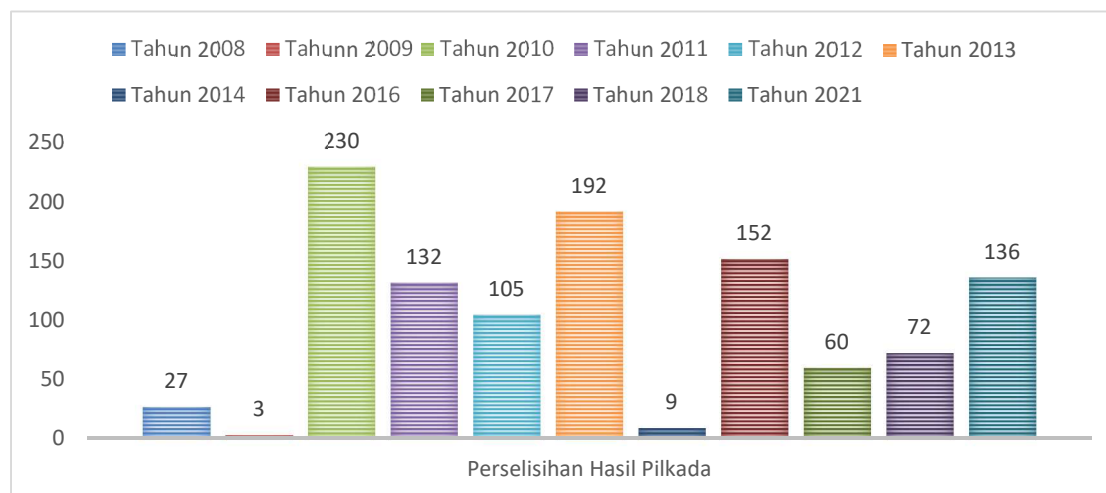


Meskipun tren jumlah permohonan perselisihan hasil pemilu terlihat menurun pada tahun 2019 jika dibandingkan pada tahun 2014, tetapi jumlah yang demikian itu masih tergolong tinggi jika dikaitkan dengan kuantitas hakim konstitusi dan waktu yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan kepada MK untuk menyidangkan perkara *a quo*.

Kondisi yang *kedua* adalah perselisihan hasil pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak tahun 2024 yang masih tetap akan diadili oleh MK. Kewenangan MK dalam mengadili sengketa hasil pilkada ditegaskan dalam Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022 setelah MK membatalkan Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.¹¹ Kondisi ini diprediksi akan membuat terjadinya penumpukan perkara perselisihan hasil pemilu dan pilkada tahun 2024 tidak dapat dihindarkan. Penumpukan dapat terjadi karena dari waktu ke waktu, jumlah permohonan perselisihan hasil pilkada juga dapat dikatakan tidak sedikit. Berikut penulis sajikan grafik permohonan perselisihan hasil pilkada yang diregistrasi oleh kepaniteraan MK dari tahun 2008 hingga tahun 2021:

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022

Grafik 2. Grafik Perselisihan Hasil Pemilihan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2008-2021.



Penumpukan perkara perselisihan hasil pemilu dan pilkada tahun 2024 pada akhirnya akan berpengaruh terhadap perofma MK dalam pelaksanaan perannya sebagai *the guardian of democracy*, mengingat kuantitas hakim konstitusi dan keterbatasan waktu penyelesaian sebagaimana telah disinggung sebelumnya. Oleh karena itu, selain diperlukan alternatif model penyelesaian perselisihan hasil pemilu tahun 2024 yang telah disinggung sebelumnya, perlu juga sekiranya difikirkan alternatif model penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tahun 2024 oleh MK.

Kondisi yang *ketiga* adalah keterbatasan waktu yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada MK untuk menyelesaikan perkara perselisihan hasil pemilihan, baik itu pemilihan umum presiden dan wakil presiden, legislatif maupun kepala daerah. Berkenaan dengan hal tersebut, perlu diketahui bahwa Pasal 78 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi telah menentukan bahwa permohonan atas perselisihan hasil pemilu wajib diputus dalam jangka waktu:

- a. paling lambat 14 (empat belas) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, dalam hal pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden;
- b. paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, dalam hal pemilihan umum anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sementara dalam perkara perselisihan hasil pilkada, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2020 tentang Tata Cara Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota telah menentukan bahwa perkara perselisihan hasil pemilihan pilkada diputus MK dalam tenggang waktu paling lama 45 hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Elektronik Buku Registrasi Perkara Konstitusi (e-BRPK).¹²

¹² Pasal 52 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2020 tentang Tata Cara Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Meskipun dapat dipahami bahwa perkara perselisihan hasil merupakan perkara yang harus diselesaikan dalam waktu yang cepat (*speedy trial*) untuk menghindari kekacauan serta pemanfaatan pihak tertentu untuk mengulur waktu, tetapi kondisi yang demikian ini menjadi tidak baik dan justru berpotensi memberi dampak negatif apabila berhadapan-hadapan dengan kedua kondisi sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Jikapun waktu penyelesaian perkara diperpanjang, juga dikhawatirkan justru akan menabrak konsep peradilan cepat dan memberi konsekuensi pada pelaksanaan kewenangan konstitusional MK lainnya, khususnya kewenangan dalam pengujian undang-undang.

Kondisi *Keempat* adalah kuantitas hakim MK. Berkenaan dengan hal tersebut, Pasal 24C ayat (3) UUD NRI 1945 telah secara tegas menyatakan bahwa MK mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. Dalam kondisi normal, jumlah tersebut dianggap ideal untuk menangani perkara-perkara konstitusional yang menjadi kewenangan MK. Namun dalam kondisi-kondisi abnormal atau setidaknya-tidaknya kondisi sebagaimana penulis uraikan diatas, jumlah tersebut justru adalah jumlah yang tidak ideal. Pribadi hakim konstitusi tentu akan mengalami kelebihan beban kerja yang juga akan berpotensi pada peforma hakim konstitusi dalam mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan. Disisi yang lain, mustahil rasanya jika hanya untuk menangani kondisi yang demikian itu harus dilakukan penambahan hakim konstitusi melalui perubahan UUD NRI 1945. Satu-satunya cara yang paling memungkinkan adalah dengan mencari alternatif model penyelesaian perselisihan hasil pemilihan sebagaimana dimaksud dalam penelitian ini.

Dalam hal non teknis, beberapa kondisi sebagaimana yang akan menjadi tantangan bagi MK dalam mengani perkara Perselisihan Pemilu Serentak Tahun 2024 yakni *pertama*, kepercayaan publik kepada MK yang terlihat menurun. Dalam sebuah data yang di rilis oleh Lembaga Survei Indonesia pada bulan Oktober Tahun 2022, dapat diketahui bahwa secara umum kepercayaan publik terhadap lembaga negara menurun tajam, tidak terkecuali pada MK. Setelah sempat berada pada angka 79%, per Oktober Tahun 2022 tingkat kepercayaan publik kepada MK hanya berada pada angka 62%.¹³ Tren penurunan kepercayaan publik terhadap MK juga ditangkap oleh Charta Politika dalam sebuah rilis yang menyatakan bahwa semula tingkat kepercayaan publik kepada MK berada pada angka 69,8%, namun kini hanya berada pada angka 66,5%.¹⁴ Kondisi ini bukan tidak mungkin akan mempengaruhi persepsi publik terhadap kredibilitas MK dalam mengadili sengketa Pemilu Serentak tahun 2024 nantinya. Bagaimanapun tidak dapat dinafikkan bahwa dalam konteks *democratic policy*, kepercayaan publik menjadi variabel determinan.¹⁵

Kedua, potensi intervensi politik praktis. Dalam kondisi yang ideal, MK sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman adalah lembaga yang merdeka. Kemerdekaan MK dalam melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman membuatnya harus terbebas dari berbagai

¹³ <https://www.lsi.or.id/post/rilis-survei-lsi-20-oktober-2022> [diakses pada 3 November 2022, Pukul 10.00 WITA]

¹⁴ <https://www.jpnn.com/news/waduh-terjadi-penurunan-kepercayaan-publik-hampir-di-semua-lembaga-negara> [diakses pada 3 November 2022, Pukul 10.00 WITA]

¹⁵ Rustiana Dwi Wahyiningseh, *Membangun Kepercayaan Publik Melalui Kebijakan Sosial Inklusif*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 15, Nomor 1, 2011, hlm.37

bentuk intervensi politik manapun, termasuk oleh badan eksekutif maupun legislatif.¹⁶ Namun sayangnya, akhir-akhir ini mulai tampak tindakan intervensi yang dilakukan oleh “kekuatan politik” terhadap MK. Salah satunya adalah intervensi DPR terhadap hakim MK. Meskipun intervensi dalam hal tersebut tidak berkaitan langsung dengan kewenangan MK dalam mengadili sengketa hasil pemilu, namun patut mendapat perhatian bahwa intervensi politik potensial dapat terjadi saat MK mengadili sengketa hasil Pemilu serentak Tahun 2024 nantinya.

Kondisi *ketiga* adalah sempitnya makna frasa “hasil pemilihan umum” yang dipahami sebagai “perselisihan mengenai penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh KPU” dan makna “frasa perselisihan hasil pemilihan”¹⁷ yang dipahami sebagai perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan.¹⁸ Meskipun pada praktiknya kini MK mulai memperluas makna frasa hasil pemilihan disetiap kali mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan,¹⁹ tetapi bukan tidak mungkin akumulasi dari beberapa tantangan yang telah dijelaskan diatas membuat MK kembali terjebak pada kesalahan yang fatal yakni kembali menjadi “mahkamah kalkulator”.

Alternatif Gagasan dalam Menjawab Tantangan PHPU Serentak Tahun 2024

Pada dasarnya semua tantangan yang akan dihadapi oleh MK dalam mengadili sengketa hasil Pemilu Serentak Tahun 2014 berpotensi mengancam demokratisasi pemilihan, khususnya dalam hal legitimasi keterpilihan kontestan pemilu yang harus menempuh jalur MK. Oleh karena itu, perlu difikirkan alternatif gagasan untuk menjawab berbagai tantangan sebagaimana telah diuraikan diatas.

Dalam hal tantangan yang bersifat teknis, penulis berpandangan bahwa perlu dilakukan penataan kembali terhadap sidang yudisial di MK khusus pada perkara perselisihan hasil pemilu. Sementara dalam hal tantangan yang bersifat non teknis, penulis berpandangan bahwa MK harus konsisten berdiri sebagai lembaga pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang independen dan imparsial. MK juga harus mampu menjaga jarak dengan aktivitas politik praktis walaupun tidak dapat dinafikan bahwa pelaksanaan kewenangan MK cukup erat kaitannya dengan aktivitas politik. Dengan

¹⁶ Meirina Fajarwati, *Intervensi Politik dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Rechts Vinding, 2016, Hlm. 5

¹⁷ Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945 yang menjadi dasar kewenangan MK untuk mengadili PHPU tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan perselisihan hasil pemilu, derivasinya dalam Pasal 77 UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK kemudian memberikan arti PHPU yang sangat terbatas, yakni “perselisihan tentang hasil pemilu adalah perselisihan mengenai penetapan hasil pemilu yang dilakukan secara nasional oleh KPU”. Lihat Harry Setya Nugraha, 2015, “Redesain Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 3. Vol 22, hlm. 422.

¹⁸ Pasal 156 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

¹⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No 62/PHPU-B-II/2004. Dari putusan *a quo* dapat diketahui bahwa terkait permohonan yang bersifat kualitas dalam penyelenggaraan pemilu akan menjadi perhatian (concern) MK hanya apabila prinsip-prinsip yang ditentukan dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 dilanggar. Hal ini juga dapat dilihat dalam beberapa putusan MK lainnya terkait perselisihan hasil pemilu dan hasil pemilihan kepala daerah.

begitu, kepercayaan publik kepada MK perlahan akan kembali membaik dan intervensi dari “kekuatan politik” pun dapat minimalisir.

Penutup

Berdasarkan pembahasan sebagaimana diuraikan diatas, dapat disimpulkan *pertama*, terdapat setidaknya tujuh kondisi yang potensial menjadi tantangan bagi MK dalam menangani perkara Perselisihan Hasil Pemilu Serentak Tahun 2024. Ketujuh kondisi tersebut dikualifikasikan kedalam empat kondisi dalam hal teknis dan tiga kondisi dalam hal non teknis. Dalam hal teknis, tantangan tersebut terkait dengan jumlah permohonan perselisihan hasil pemilu tahun 2024 yang diprediksi akan tetap tinggi dan tidak berbanding lurus dengan kuantitas hakim konstitusi serta waktu penyelesaian perselisihan; perselisihan hasil pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak tahun 2024 yang masih tetap akan diadili oleh MK; keterbatasan waktu yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada MK untuk menyelesaikan perkara perselisihan hasil pemilihan; dan terkait dengan kuantitas hakim MK. Dalam hal non teknis, tantangan tersebut terkait dengan kepercayaan publik kepada MK yang terlihat menurun; potensi intervensi politik praktis; dan sempitnya makna frasa “hasil pemilihan umum”.

Kedua, alternatif gagasan guna menjawab tantangan dalam perkara Perselisihan Hasil Pemilu Serentak Tahun 2024 yaitu perlu dilakukan penataan kembali terhadap sidang yudisial di MK khusus pada perkara perselisihan hasil pemilu. Tidak hanya itu, MK juga harus konsisten berdiri sebagai lembaga pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang independen dan imparial serta harus mampu menjaga jarak dengan aktivitas politik praktis.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Cet 2, Total Media, Jakarta, 2009.
- Ikhsan Rosyada P, *Mahkamah Konstitusi: Memahami Keberadaannya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2006.
- Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Mater Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Mahkamah Konstitusi, *Buku II Laporan Pelaksanaan Putusan MPR oleh Mahkamah Konstitusi 2003-2004; Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Mengawal Konstitusi Indonesia*, MK RI, Jakarta, 2004.
- _____, *Mengawal Demokrasi Menegakkan Keadilan Substantif*, Laporan Tahunan 2009.
- _____, *Menegakkan Konstitusionalisme dalam Dinamika Politik*, Laporan Tahunan 2014.
- Mahkamah Konstitusi, *Mengawal Demokrasi Konstitusional Pemilu Serentak 2019*, Laporan Tahunan 2019.
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.

Saldi Isra, *Lembaga Negara, Pajawali Pers*, Depok, 2020.

Jurnal

Firmansyah Arifin, *Urgensi Mahkamah Konstitusi: Pemetaan Beberapa Issue Penting Dalam Proses Pembentukannya*, Teropong Vol. II No.10 Edisi Juli, 2003.

Harry Setya Nugraha, *Redesain Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 2015.

Meirina Fajarwati, *Intervensi Politik dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Rechts Vinding*, 2016.

Rustiana Dwi Wahyinengseh, *Membangun Kepercayaan Publik Melalui Kebijakan Sosial Inklusif*, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 15, Nomor 1, 2011.

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2018 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2020 tentang Tata Cara Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 62/PHPU-B-II/2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 85/PUU-XX/2022.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Website

<https://www.lsi.or.id/post/rilis-survei-lsi-20-oktober-2022>

<https://www.jpnn.com/news/waduh-terjadi-penurunan-kepercayaan-publik-hampir-di-semua-lembaga-negara>

Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus Pemilu/Pilkada Pasca Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022

Yuniar Riza Hakiki dan Muhammad Anugerah Perdana
Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
yuniarrizahakiki@gmail.com, anugerah.perdana89@gmail.com

Abstract

The Constitutional Court (MK) through Decision No. 85/PUU-XX/2022 stated that the special electoral judicial body (Pilkada) was contrary to the Constitution of the Republic Indonesia. There is an ambiguity to the existence and constitutionality of the special election judicial body which should still have urgency, because the existence of the Constitutional Court is not sufficient to resolve election cases other than the aspect of disputes over the results. Meanwhile, there are administrative problems and election crimes. Observing this problem, this paper analyzed the constitutionality of the special judicial body for elections after the Constitutional Court Decision No. 85/PUU-XX/2022. In order to find out whether the establishment of a special judicial body for elections will be forever unconstitutional or not. The research method used is normative juridical with a case and legislation approach. This paper concludes that what is declared unconstitutional by the Constitutional Court is only in the context of a special electoral judicial body (Pilkada) that is authorized to examine and adjudicate cases of disputes over results. So this paper believes that the special election judicial body with the authority to resolve administrative cases or election crimes still has urgency and space for its constitutionality to be formed.

Keywords: constitutionality, special judicial bodies, elections, constitutional court decisions.

Abstrak

Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan No. 85/PUU-XX/2022 menyatakan badan peradilan khusus pemilihan (Pilkada) bertentangan dengan UUD NRI 1945. Timbul ambiguitas terhadap eksistensi dan konstitusionalitas badan peradilan khusus Pemilu yang mestinya masih mempunyai urgensi, dikarenakan keberadaan MK tidak cukup memadai untuk menyelesaikan perkara Pemilu selain aspek perselisihan hasilnya. Sementara terdapat permasalahan administratif dan tindak pidana Pemilu. Mencermati permasalahan tersebut maka paper ini menganalisis konstitusionalitas badan peradilan khusus Pemilu pasca Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022. Guna mengetahui apakah pembentukan badan peradilan khusus Pemilu ini akan selamanya inkonstitusional atau tidak. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan kasus dan perundang-undangan. Paper ini menyimpulkan bahwa yang dinyatakan inkonstitusional oleh MK hanya dalam konteks badan peradilan khusus Pemilihan (Pilkada) yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil. Sehingga paper ini berkeyakinan akademik bahwa badan peradilan khusus Pemilu dengan kewenangan untuk menyelesaikan perkara administratif atau tindak pidana Pemilu masih mempunyai urgensi dan ruang konstitusionalitasnya untuk dibentuk.

Kata kunci: konstitusionalitas, badan peradilan khusus, pemilu, putusan mahkamah konstitusi.

Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi (MK) memutus perkara Nomor 85/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).¹ Putusan *a quo* menyatakan frasa “sampai dibentuknya badan peradilan khusus” dalam Pasal 157 Ayat (3) UU Pilkada bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.²

¹ Perludem, MK *Kabulkan Gugatan Perludem Soal Peradilan Untuk Selesaikan erselisihan Pilkada*, 1 Oktober 2022, <https://perludem.org/2022/10/01/mk-kabulkan-gugatan-perludem-soal-peradilan-untuk-selesaikan-perselisihan-pilkada/>, diakses pada 30 Oktober 2022.

² Petitem Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, hlm. 21.

Putusan MK membatalkan Pasal 157 ayat (3) sekaligus Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU Pilkada. Hal ini menimbulkan pengertian bahwa badan peradilan khusus Pemilu/Pilkada telah inkonstitusional dan tidak dapat lagi dibentuk di Indonesia. Padahal, kehadiran badan peradilan khusus pada konteks tertentu masih dibutuhkan karena permasalahan dalam Pemilu/Pilkada tidak hanya pada aspek perselisihan hasil, melainkan terdapat aspek lain, seperti pelanggaran etik penyelenggara, pelanggaran administrasi, sengketa antar peserta, sengketa antara peserta dengan penyelenggara, tindak pidana, dan sengketa tata usaha negara.³ Di dalam UU Pemilu juga dikenal pelanggaran pemilu yang meliputi pelanggaran kode etik penyelenggara dan pelanggaran administratif, ada juga sengketa proses yang diselesaikan di Bawaslu, serta sengketa proses yang diselesaikan di PTUN. Hal inilah yang menjadikan kehadiran MK tidak cukup memadai untuk menyelesaikan berbagai perkara dalam Pemilu maupun Pilkada.⁴ Maka ide badan peradilan khusus Pemilu sebenarnya masih mempunyai urgensinya tersendiri.

Kajian mengenai urgensi pembentukan badan peradilan khusus Pemilu/Pilkada masih mempunyai ruang untuk dilakukan. Terutama untuk menganalisis konstitusionalitas pembentukan badan peradilan khusus Pemilu/Pilkada pasca Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022. Apakah pembentukan badan peradilan khusus Pemilu/Pilkada ini akan selamanya inkonstitusional, atau masih ada peluang dibentuknya badan peradilan khusus Pemilu/Pilkada meski MK telah menetapkan Putusan No. 85/PUU-XX/2022. Ada beberapa kajian yang sebelumnya juga membahas badan peradilan khusus Pemilu, diantaranya:

Pertama, artikel yang ditulis Yonata Harefa, Haposan Siallagan, dan Hisar Siregar, “Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung” yang membahas MK tidak lagi berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung, karena ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Pasal 157 ayat (1) UU Pilkada menentukan bahwa penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung menjadi kewenangan badan peradilan khusus. Namun sebelum badan peradilan khusus tersebut dibentuk, maka MK masih berwenang untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung. Kewenangan MK tersebut adalah kewenangan konstitusional yang bersifat sementara untuk mengisi kekosongan hukum (*reichtvacum*). Karenanya pembentuk undang-undang harus segera membentuk badan peradilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung.⁵

Kedua, tulisan Rama Halim Nur Azmi yang berjudul “Urgensi Realisasi Badan Peradilan Pilkada Untuk Menciptakan Sistem Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Yang Efektif dan Konstitusional”. Tulisan ini membahas Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan penambahan kewenangan MK untuk mengadili perselisihan hasil

³ Lihat BAB XX UU Pilkada.

⁴ Aris Prio A. S.; Yoga D. Brahma; Syaiful A., *Hukum Konstitusi dan Pemilihan Umum*, Cetakan Pertama, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2022 hal. 284. Lihat pula Fritz Edward Siregar, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hlm. 43-47.

⁵ Yonata Harefa, Haposan Siallagan, dan Hisar Siregar, “Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung” *Jurnal Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas HKBP Nonnensen*, Vol.1, No.1, Juli 2020, hlm. 145.

pilkada merupakan tindakan inkonstitusional. Kemudian dalam UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pilkada pada Pasal 157 ditentukan bahwa penyelesaian sengketa hasil pilkada dilakukan oleh badan peradilan khusus. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa badan peradilan khusus tersebut dibentuk sebelum pelaksanaan pilkada serentak. Hingga saat ini badan peradilan khusus tersebut tidak pernah direalisasikan padahal pelaksanaan pilkada serentak telah bergulir selama 5 tahun.⁶

Ketiga, tulisan Riry Nazriyah yang berjudul “Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013”. Tulisan ini membahas lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pilkada setelah adanya putusan MK tersebut, serta pertimbangan MK mencabut kewenangannya sendiri untuk menyelesaikan sengketa Pilkada.⁷

Perbedaan ketiga penelitian tersebut dengan paper ini adalah bahwa pada paper ini yang diteliti adalah konstitusionalitas badan peradilan khusus Pemilu/Pilkada pasca Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Pilkada dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 berdasarkan Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang dikaji dalam paper ini yaitu bagaimana konstitusionalitas badan peradilan khusus Pemilu/Pilkada pasca Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022?

Metode Penelitian

Jenis penelitian dalam paper ini adalah yuridis normatif,⁸ menggunakan pendekatan kasus dengan menganalisis putusan MK dan pendekatan perundang-undangan dengan menganalisis undang-undang Pemilu/Pilkada. Bahan hukum yang digunakan antara lain:⁹ Bahan hukum primer, meliputi UUD NRI 1945, UU Pilkada dan UU Pemilu. Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022, Putusan MK No. 55/PUUXVII/2019, dan Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013. Bahan hukum sekunder, meliputi buku, jurnal, makalah, serta dokumen lain yang berkaitan dengan isu hukum penelitian. Penulisan ini menganalisis dokumen dengan menitikberatkan pada analisis logis dan deskriptif serta penyimpulan secara naratif.¹⁰ Penulisan dimulai dari hal yang bersifat umum untuk dikerucutkan pada sebuah kesimpulan yang bersifat khusus, atau disebut sebagai metode deduktif.¹¹

⁶ Rama Halim Nur Azmi, “Urgensi Realisasi Badan Peradilan Pilkada Untuk Menciptakan Sistem Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Yang Efektif Dan Konstitusional”, *Jurnal Adyasta Pemilu*, Vol.3, No. 2, Juni 2020, hlm. 187.

⁷ Riry Nazriyah, “Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 3, September 2015, hlm. 447.

⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2016, hlm. 81.

⁹ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2016, hlm. 192.

¹⁰ Zainudin Ali, *Metode penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 107

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007, hlm. 51

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Konstitusionalitas Badan Peradilan Khusus Pemilu/Pilkada Pasca Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022

Pokok permasalahan yang diajukan oleh Perludem dalam perkara No. 85/PUU-XX/2022 adalah mengenai belum dilaksanakannya perintah Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 10/2016 oleh *adressat* ketentuan *a quo* yaitu Presiden/Pemerintah dan DPR. Belum dibentuknya badan peradilan khusus tersebut, menurut Perludem telah mengancam keberlangsungan Pemilihan terutama pada tahap penyelesaian perselisihan penetapan perolehan suara. Hal demikian karena Pemilihan serentak secara nasional (Pilkada) akan dilaksanakan pada 27 November 2024, yang rangkaian tahapannya akan dimulai pada pertengahan tahun 2023. Apabila diletakkan dalam konteks tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, menurut Perludem badan peradilan khusus seharusnya sudah dibentuk jauh hari sebelum dimulainya tahapan dimaksud.

MK dalam memeriksa dan memutus pokok permohonan Perludem dalam perkara No. 85/PUU-XX/2022, setidaknya berdasarkan 4 (empat) pokok pertimbangan hukum, yaitu: (1) ketiadaan tindakan konkret pembentukan badan peradilan khusus pilkada; (2) fakta hukum yang pada kenyataannya MK tetap menjalankan peran sebagai badan peradilan khusus perselisihan hasil pemilihan dalam sifatnya yang sementara; (3) terdapat perubahan penafsiran mengenai pembelahan rezim pemilihan di dalam UUD 1945 yang disebabkan oleh praktik berhukum di Indonesia, sehingga tidak lagi relevan membedakan antara pemilihan umum nasional dengan pemilihan kepala daerah; (4) tertutupnya kemungkinan dibentuknya suatu badan peradilan khusus pemilihan yang berada di bawah lingkungan Mahkamah Agung serta berada di bawah Mahkamah Konstitusi.

Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 ini bisa dibilang sangat memuaskan pemohon, karena MK secara bulat mengabulkan permohonan provisi pemohon dan mengabulkan pokok permohonan pemohon untuk seluruhnya. Tidak ada *dissenting* maupun *concurring* dalam putusan *a quo*. Namun demikian, sebelum lebih jauh membahas isu konstitusionalitas badan peradilan khusus Pemilu/Pilkada, penulis mengkritisi beberapa hal dalam Putusan No. 85/PUU-XX/2022. Tindakan mengkritisi atau menilai putusan Pengadilan sering disebut dengan eksaminasi. Eksaminasi merupakan salah satu langkah positif yang seharusnya menjadi tradisi dalam kerangka mendorong peradilan yang akuntabel, jujur dan adil.¹² Meski demikian, paper ini tidak berkapasitas formil sebagai eksaminasi terhadap Putusan No. 85/PUU-XX/2022.

Pertama, MK dalam memeriksa perkara *a quo* tidak meminta dan mendengar keterangan dari pihak-pihak sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 54 UU MK.¹³ Pasal 54 UU MK menentukan *Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden*. Meski permintaan keterangan tersebut bersifat diskresioner atau alternatif, akan tetapi bagaimana MK dalam sebuah

¹² Yohanes Usfunan, et. al., "Eksaminasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Yogyakarta, 26-27 September 2006.

¹³ Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.10 Putusan No. 85/PUU-XX/2022, hlm. 29.

persidangan dapat bersikap objektif memeriksa dan mengadili perkara *a quo* sehingga mencapai sebuah keyakinan untuk berkesimpulan misalnya “tidak ada tindakan konkret pembentukan badan peradilan khusus pilkada dari DPR dan Presiden”, tanpa terlebih dahulu mendengarkan keterangan dari Presiden dan DPR sebagai pihak yang berkaitan langsung dengan permasalahan tersebut.

Kurang tepat juga apabila MK hanya mengumpulkan informasi/fakta berdasarkan inisiatifnya sendiri, tanpa menghadirkan pihak-pihak terkait untuk didengar keterangannya.¹⁴ Padahal, pihak selain pemohon dalam perkara pengujian undang-undang, terdapat juga pihak terkait langsung yaitu DPR dan Pemerintah (Presiden) sebagai pembentuk undang-undang yang juga memiliki hak untuk didengar keterangannya.¹⁵ Tidak dihadapkannya DPR dan Pemerintah (Presiden) untuk didengar keterangannya dalam persidangan, padahal nyata-nyata ada urgensi untuk menggali keterangannya berkaitan dengan permasalahan belum dilaksanakannya perintah Pasal 157 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU 10/2016 oleh DPR dan Presiden, hal ini sungguh kurang sejalan dengan asas *audi et alteram partem* (hak untuk didengar secara seimbang) yang merupakan asas umum dalam peradilan.¹⁶

Kedua, alat bukti yang diajukan oleh pemohon ternyata juga kurang memadai. Ada 3 (tiga) alat bukti yang diajukan pemohon, yaitu: (1) Bukti P-1: Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; (2) Bukti P-2: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan (3) Bukti P-3: Salinan Akta dan Bukti Register Badan Hukum Yayasan Perludem.¹⁷ Bukti-bukti yang diajukan tersebut belum cukup untuk menunjang argumentasi hukum berkaitan dengan dalil-dalil untuk menyatakan inkonstitusionalnya badan peradilan khusus pemilihan. Yang salah satunya berkaitan dengan bukti ketiadaan tindakan konkret pembentukan badan peradilan khusus Pilkada oleh pembentuk undang-undang. Dalam hal ini MK terlihat tidak seketat dalam pengujian formil, yang secara rigid meminta bukti secara rinci kepada Pemohon dan harus terlebih dahulu mendengar keterangan DPR dan Presiden untuk mengumpulkan informasi dan bukti terkait proses pembentukan Undang-Undang.¹⁸

Salah satu pertimbangan hukum MK untuk menyatakan badan peradilan khusus pemilihan ini inkonstitusional adalah MK belum melihat upaya konkret dari pembentuk undang-undang dalam membentuk suatu badan peradilan khusus yang ditugasi mengadili atau menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

¹⁴ Sebagaimana pendapat MK yang menyatakan *tidak ditindaklanjutinya Putusan MK Nomor 97/PUUXI/2013 dan UU 10/2016 dengan membentuk undang-undang yang mengatur badan peradilan khusus pemilihan, yaitu dengan belum dicantukannya dalam Program Legislasi Nasional*. Ini menunjukkan MK berinisiatif sendiri mencari informasi terkait tindak lanjut itu. Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.13 Putusan No. 85/PUU-XX/2022, hlm. 33.

¹⁵ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI Cetakan Pertama, Agustus 2010, hlm. 22

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 22-23.

¹⁷ Lihat Pertimbangan Hukum angka 2.2 Putusan No. 85/PUU-XX/2022, hlm. 22.

¹⁸ Ahmad Ilham Wibowo dan Retno Widiastuti, "Pola Pembuktian dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, No. 4, hlm. 283

Menurut MK, dengan dimajukannya jadwal atau agenda pemilihan kepala daerah serentak secara nasional menjadi November 2024, upaya membentuk peradilan khusus harus menjadi agenda konkret dan mendesak. Hal tersebut menurut MK dapat ditelusuri, misalnya, dengan tidak ditindaklanjutinya Putusan MK No. 97/PUUXI/2013 dan UU 10/2016 dengan membentuk undang-undang yang mengatur badan peradilan khusus pemilihan, yaitu dengan belum dicantumkannya dalam Program Legislasi Nasional.¹⁹

Sayangnya MK dalam perkara ini tidak menggali/mendalami dengan mendengar keterangan DPR dan Presiden terkait kendala/hambatan/permasalahan yang memicu belum adanya tindak lanjut pembentukan badan peradilan khusus Pilkada ini. Pandangan/pendapat yang komprehensif dari DPR dan Presiden berkaitan dengan konstitusionalitas, konsep atau *grand design* badan peradilan khusus pemilihan juga tidak bisa diketahui. Mengingat pembentukan badan peradilan khusus pemilihan ini merupakan hal yang diamanatkan oleh pembentuk undang-undang di dalam UU Pilkada. Ketiadaan keterangan dari DPR dan Presiden di dalam persidangan menimbulkan perkara ini diputus hanya berdasarkan penilaian subjektif MK yang mengacu pada dalil pemohon saja. Apalagi perkara ini sungguh sangat bertalian erat dengan kewenangan MK sendiri untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara perselisihan hasil pemilihan. Berdasarkan hal tersebut, cukup melunturkan keyakinan penulis bahwa badan peradilan khusus pemilihan ini inkonstitusional karena alasan tidak adanya tindakan konkret pembentukan badan peradilan khusus Pilkada dari DPR dan Presiden.

Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 ini sekaligus memuat perubahan pendirian MK terhadap Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013. Semula MK berpendirian bahwa Pilkada tidak termasuk dalam rezim Pemilu, sehingga perkara perselisihan hasil Pilkada bukan merupakan kewenangan MK. Saat ini MK beralasan bahwa praktik ber hukum penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada menunjukkan hasil baik selama beberapa periode Pemilu, sehingga mendorong MK untuk meninjau ulang pendapat atau penafsirannya mengenai pembedaan rezim (tata kelola) kepemilihan dalam UUD 1945. Menurut MK, pergeseran atau perubahan penafsiran demikian dapat dilakukan dengan tetap harus didasarkan pada alasan yang sangat kuat dan mendasar.²⁰ Alasan tersebut juga dikuatkan MK dengan mendasarkan pada Putusan MK No. 55/PUUXVII/2019.²¹

Berdasarkan perubahan pendirian MK tersebut, maka dapat diungkap dan diidentifikasi bahwa permasalahan mengenai penyelenggaraan Pilkada ini memang menuai diskursus konstitusional yang amat dinamis. Baik dari segi rezim (tata kelola) hingga pada masalah kewenangan badan peradilan untuk menyelesaikan perselisihan hasil yang ditafsirkan berubah-ubah. Namun, dengan adanya Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 maka penafsiran atas masalah konstitusionalitas rezim Pilkada dan badan peradilan yang berwenang memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil Pilkada

¹⁹ Dalam hal ini, menurut MK pembentukannya sudah harus dimulai setidaknya dengan adanya langkah konkret seperti tahapan penyusunan rencana atau konsep mengenai badan peradilan khusus, dasar hukum pembentukannya, dan kerangka hukum penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah oleh sebuah badan peradilan khusus yang dirancang secara khusus pula. Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.13 Putusan No. 85/PUU-XX/2022, hlm. 33.

²⁰ Lihat alasan MK dalam Pertimbangan Hukum angka 3.17 Putusan No. 85/PUU-XX/2022, hlm. 37-39.

²¹ Putusan mengenai Pemilihan Umum serentak.

telah ditegaskan oleh MK. Bahwa, tidak ada pembelahan rezim pemilihan lagi, sehingga perkara perselisihan hasil Pemilu yang diadili oleh MK terdiri atas Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden; memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat; memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah; memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik provinsi, kabupaten, maupun kota; serta memilih kepala daerah provinsi, kabupaten, maupun kota.²² Tafsir demikian sekaligus menegaskan jenis-jenis Pemilihan Umum di Indonesia, yang juga termasuk pemilihan kepala daerah provinsi, kabupaten, maupun kota.

Berdasarkan penegasan penafsiran MK di atas, hal yang juga perlu diungkap di dalam paper ini adalah MK pada dasarnya hanya berpendirian dan memutuskan bahwa yang inkonstitusional itu merupakan eksistensi badan peradilan khusus Pilkada yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil Pilkada saja.²³ Hal itu dinyatakan MK berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945 mengenai kewenangan MK untuk *memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*.²⁴ Sebab MK sudah menafsirkan bahwa Pilkada merupakan bagian dari Pemilu. Hanya saja, MK tidak memutuskan bahwa pembentukan badan peradilan khusus Pemilu di Indonesia itu inkonstitusional secara mutlak. Maksudnya, sepanjang badan peradilan khusus Pemilu dibentuk dan didesain untuk menyelesaikan selain perkara perselisihan hasil maka badan peradilan khusus Pemilu ini tentunya masih mempunyai ruang konstitusionalitasnya.

MK di dalam pertimbangan hukumnya memang sempat sedikit menyinggung seandainya badan peradilan khusus Pilkada juga didesain untuk menyelesaikan permasalahan atau perselisihan di bidang administrasi pemilihan kepala daerah. Menurut MK badan peradilan tersebut seharusnya sudah mulai bertugas setidaknya bersamaan dengan dimulainya tahap pertama proses pemilihan kepala daerah.²⁵ Namun demikian, pertimbangan hukum tersebut tidak berkaitan dengan penilaian konstitusionalitas badan peradilan khusus Pemilu/Pilkada untuk menyelesaikan permasalahan atau perselisihan di bidang administrasi, melainkan lebih kepada substansi keyakinan MK soal belum terbentuknya badan peradilan khusus Pilkada pada saat perkara itu diperiksa. Oleh karena itu, pasca putusan MK No. 85/PUU-XX/2022 ini tidak tertutup kemungkinan dibentuknya badan peradilan khusus Pemilu untuk menyelesaikan permasalahan/perkara di bidang administrasi.

Kehadiran badan peradilan khusus Pemilu pada konteks tertentu kemungkinan juga masih dibutuhkan karena permasalahan dalam Pemilu pada dasarnya tidak hanya pada aspek perselisihan hasil saja. Sebagaimana dalam konsep dan praktik ber hukumUr dalam Pilkada selama ini terdapat aspek lain selain perselisihan hasil, antara lain aspek pelanggaran kode etik penyelenggara, pelanggaran administrasi, sengketa antar peserta, sengketa antara peserta dengan penyelenggara, tindak pidana pemilihan, serta sengketa tata usaha negara.²⁶ Di dalam UU Pemilu juga dikenal adanya pelanggaran pemilu yang

²² Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.20 Putusan No. 85/PUU-XX/2022, hlm. 40-41.

²³ Lihat Amar Putusan MK No. 85/PUU-XX/2022.

²⁴ Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.20 Putusan No. 85/PUU-XX/2022, hlm. 40.

²⁵ Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.13 Putusan No. 85/PUU-XX/2022, hlm. 33.

²⁶ Lihat BAB XX UU Pilkada.

meliputi pelanggaran kode etik penyelenggara dan pelanggaran administratif, ada juga sengketa proses yang diselesaikan di Bawaslu, sengketa proses yang diselesaikan di PTUN, serta tindak pidana Pemilu. Hal inilah yang menjadikan kehadiran MK saja tidak cukup memadai untuk menyelesaikan berbagai perkara dalam Pemilu maupun Pilkada.²⁷

Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus Pilkada/Pemilu

Ide pembentukan badan peradilan khusus Pilkada/Pemilu sebenarnya masih mempunyai urgensinya tersendiri. Secara konstitusional, pembentukan badan peradilan khusus Pemilu masih terbuka ruang untuk dibentuk, terutama untuk menyelesaikan perkara di bidang administrasi Pemilu, seperti pelanggaran administrasi, sengketa proses, dan sengketa TUN. Perkara di bidang administrasi tersebut saat ini masih diselesaikan secara sektoral oleh lembaga yang berbeda, yaitu oleh Bawaslu dan PTUN untuk pelanggaran administrasi, sengketa proses dan sengketa TUN yang terjadi dalam Pemilu,²⁸ sedangkan untuk sengketa TUN dalam Pilkada diselesaikan oleh Pengadilan Tinggi TUN.²⁹ Selain pembentukan badan peradilan khusus administrasi Pemilu, tidak tertutup kemungkinan juga apabila pembentuk undang-undang menghendaki pembentukan badan peradilan khusus pidana Pemilu.³⁰

Badan peradilan khusus Pemilu dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Hal ini sejalan dengan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 jo. Pasal 1 angka 8 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa *Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang*. Badan peradilan khusus administrasi Pemilu dapat dibentuk di bawah lingkungan badan peradilan tata usaha negara, sedangkan badan peradilan khusus pidana pemilu dapat dibentuk di bawah lingkungan badan peradilan umum.

Pertimbangan hukum MK memang memuat pendapat bahwa sebagai suatu badan peradilan, maka badan peradilan khusus Pemilihan keberadaannya harus berada di bawah naungan kekuasaan kehakiman. Yang pada akhirnya menurut MK menutup kemungkinan dibentuknya suatu badan peradilan khusus pemilihan yang tidak berada di bawah lingkungan Mahkamah Agung serta tidak pula berada di bawah Mahkamah Konstitusi.³¹ Pertimbangan hukum tersebut tidak relevan untuk kondisi ketika badan peradilan khusus didesain kewenangannya untuk menyelesaikan selain perkara perselisihan hasil. Dalam hal ini misalnya, untuk menyelesaikan perkara di bidang administrasi Pemilu, karena sudah jelas ada landasan konstitusionalitasnya untuk itu.

Konsep badan peradilan khusus Pemilu yang didesain untuk menyelesaikan perkara di bidang administrasi Pemilu sebenarnya sudah mempunyai embrionya. Pasal 472 UU

²⁷ Aris Prio A. S., Yoga D. Brahma; Syaiful A., *Hukum Konstitusi dan... , Loc. Cit.* Fritz Edward Siregar, *Dimensi Hukum Pelanggaran... , Loc. Cit.*

²⁸ Buku Keempat BAB I Pelanggaran Pemilu dalam UU Pemilu.

²⁹ Pasal 154 UU Pilkada.

³⁰ Fritz Edward Siregar, *Dimensi Hukum Pelanggaran... , Loc. Cit.* Lihat pula Sudi Prayinto, *Polematisa Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu 2019*, Call For Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019, Jakarta, 2019.

³¹ Lihat Pertimbangan Hukum angka 3.21 Putusan No. 85/PUU-XX/2022, hlm. 41.

Pemilu memperkenalkan konsep Majelis Khusus Tata Usaha Negara Pemilu. Sekonsep dengan ketentuan tersebut, Pasal 155 UU Pilkada juga menggunakan konsep Majelis Khusus Tata Usaha Negara. Pasal 485 UU Pemilu memperkenalkan Majelis Khusus Tindak Pidana Pemilu. Pasal 151 UU Pilkada juga menggunakan konsep Majelis Khusus Tindak Pidana. Embrio “Majelis Khusus” ini tentu menempati posisinya yang strategis dan dapat dikembangkan menjadi sebuah badan peradilan khusus Pemilu yang berwenang menyelesaikan perkara administrasi Pemilu atau perkara tindak pidana Pemilu.

Perlu kembali ditegaskan bahwa badan peradilan khusus Pemilu yang ditujukan untuk menyelesaikan perkara administrasi Pemilu atau tindak pidana Pemilu masih mempunyai peluang dan urgensinya untuk dibentuk, serta mempunyai landasan konstitusional yang kuat sebagaimana landasan konstitusional MK yang berwenang untuk menyelesaikan perkara perselisihan hasil Pemilu. Dengan demikian, maka semua jenis permasalahan/perkara di bidang administrasi Pemilu atau tindak pidana Pemilu dapat diselesaikan oleh badan peradilan khusus sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan di bidang kepemiluan.

Penutup

Paper ini menyimpulkan bahwa yang dinyatakan inkonstitusional oleh MK melalui Putusan No. 85/PUU-XX/2022 hanyalah badan peradilan khusus Pemilihan (Pilkada) yang berkaitan dengan kewenangan untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan (Pilkada). Perkara dalam putusan *a quo* agak disayangkan karena diputus tanpa agenda mendengar keterangan pihak DPR dan Presiden, bahkan tidak disertai dengan alat bukti yang memadai. Sehingga pendirian MK yang menyatakan badan peradilan khusus Pemilihan bertentangan dengan UUD NRI 1945 karena tidak adanya tindakan konkret dalam pembentukannya cukup terkesan subjektif. Ketiadaan pandangan DPR dan Presiden di persidangan untuk menjelaskan konsep atau *grand design* badan peradilan khusus pemilihan yang diamanatkan Pasal 157 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU Pilkada, berdampak pada MK sendiri juga tidak menguraikan secara komprehensif mengenai konsep atau *grand design* badan peradilan khusus Pemilu yang seharusnya bisa dibentuk berdasarkan UUD NRI 1945.

Dengan demikian, paper ini mempunyai keyakinan akademik bahwa badan peradilan khusus Pemilu masih mempunyai ruang konstitusionalitasnya untuk dibentuk. Apalagi jika terdapat perkembangan kebutuhan dan praktik ber hukum di masa depan. Badan peradilan khusus Pemilu yang masih mempunyai landasan konstitusionalnya adalah badan peradilan khusus yang didesain untuk menyelesaikan permasalahan/perkara di bidang administrasi Pemilu, mengingat saat ini masih diselesaikan oleh lembaga yang berbeda, yaitu oleh Bawaslu, PTUN, dan PT TUN. Tidak tertutup kemungkinan bisa juga dibentuk badan peradilan khusus yang didesain untuk menyelesaikan tindak pidana Pemilu. Sepanjang badan peradilan khusus ini dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang.

Oleh karena itu, paper ini menyarankan kepada DPR, Pemerintah (Presiden), dan pemangku kepentingan terkait Pemilu untuk tetap bisa terus mengkaji, menginisiasi, dan

tidak menutup kemungkinan dibentuknya badan peradilan khusus Pemilu dengan berbagai alternatif desain kelembagaan dan kewenangannya untuk menyelesaikan perkara hukum di bidang kepemiluan.

Daftar Pustaka

Buku

- Aris Prio A. S.; Yoga D. Brahma; Syaiful A., *Hukum Konstitusi dan Pemilihan Umum*, Cetakan Pertama, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, 2022.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2016
- Fritz Edward Siregar, *Dimensi Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2022.
- I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2016.
- Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.
- Zainudin Ali, *Metode penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.
- Zubakhrum B. Tjengreng, *Demokrasi di Indonesia Melalui Pilkada Serentak*, Cetakan Pertama, Penerbit Papas Sinar Sinanti, Jakarta, 2020.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI Cetakan Pertama, Agustus 2010.

Jurnal

- Ahmad Ilham Wibowo dan Retno Widiastuti, "Pola Pembuktian dalam Putusan Pengujian Formil Undang-undang di Mahkamah Konstitusi" *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, No. 4.
- Elisabeth Felita Silalahi, Andina Elok Putri Maharani, "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/Puu-Xvii/2019 Terkait Desain Pemilihan Umum Serentak Guna Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Yang Demokratis", *Res Republika*, Vol. 5, No.2, Mei-agustus 2021.
- Rama Halim Nur Azmi, "Urgensi Realisasi Badan Peradilan Pilkada Untuk Menciptakan Sistem Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Yang Efektif Dan Konstitusional", *Jurnal Adyasta Pemilu*, Vol.3, No. 2, Juni 2020.
- Riry Nazriyah, "Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 3, September 2015.
- Yonata Harefa, Haposan Siallagan, dan Hisar Siregar, "Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung" *Jurnal Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas HKBP Nonmensen*, Vol.1, No.1, Juli 2020.
- Yusak Elisa Reba, "Kompetensi Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah" *Jurnal Konstitusi*, Vol.1, No.1, Juni 2009.

Dokumen Lainnya

- Sudi Prayinto, "Poblematika Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu 2019", *Call for Paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019*, Jakarta, 2019.

Yohanes Usfunan, et. al., "Eksaminasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 Pengujian Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Yogyakarta, 26-27 September 2006.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang.

Putusan Peradilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 tentang Perkara Pengujian Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUUXVII/2019 tentang perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Materil Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Internet

Perludem, *MK Kabulkan Gugatan Perludem Soal Peradilan Untuk Selesaikan erselisihan Pilkada*, 1 Oktober 2022, <https://perludem.org/2022/10/01/mk-kabulkan-gugatan-perludem-soal-peradilan-untuk-selesaikan-perselisihan-pilkada/>, diakses pada 30 Oktober 2022.

Mekanisme Perekrutan Pejabat Publik Oleh Partai Politik

Agus Nardi
Magister Hukum Universitas Islam Indonesia
agusmalaka1996@gmail.com

Abstrak

Rekrumen pejabat publik adalah salah satu tugas dan fungsi terpenting partai politik. Rekrumen politik merupakan fungsi strategis partai politik yang tidak hanya menentukan kualitas wakil rakyat dan para pejabat publik yang diproduksi oleh partai politik melalui pemilihan umum, namun juga turut mempengaruhi kualitas demokrasi itu sendiri. Hal tersebut tidak berjalan begitu ideal, pada faktanya partai politik di Indonesia masih menerapkan rekrumen kandidat pejabat publik yang terkadang menggunakan sifat cair (fleksibilitas). Bahwa sifat cair dan fleksibilitas dalam rekrumen kandidat pejabat publik di negara Indonesia hampir sama apa yang terjadi di negara Korsel dan Filipina. Partai politik tidak lagi mempertimbangkan pengalaman politik, integritas dan kesiapan kandidat sebagai pejabat publik, namun sebaliknya partai politik akan memilih kandidat yang mempunyai latar belakang artis, bintang olahraga, penyiar ternama atau menjadi favorit publik, dan paling penting siap secara finansial. Maka untuk menemukan keadilan mekanisme rekrutmen pejabat publik oleh partai politik dengan begitu penelitian ini membahas metode rekrutmen negara yang sudah mapan demokrasinya. Yang dimaksud sebagai negara yang mapan secara demokrasinya adalah negara Amerika Serikat. Amerika Serikat sendiri menggunakan mekanisme yang disebut *primary election* atau pemilihan penadahulu untuk memilih calon anggota legislatif dan calon eksekutif. Atau dapat disebut juga mekanisme rekrumen pejabat publik oleh partai politik.

Kata-kata Kunci: Rekrutmen, politisi, demokrasi, mapan.

Abstract

Recruitment of public officials is one of the most important tasks and functions of political parties. Recruitment is a strategic function of political parties which not only determines the quality of people's representatives and public officials produced by political parties through general elections, but also affects the quality of democracy itself. This does not work so ideally, in fact political parties in Indonesia still apply the recruitment of candidates for public officials that uses a fluid nature (flexibility). The fluid nature and flexibility in the recruitment of public officials in Indonesia is almost the same as what happened in South Korea and the Philippines. Political parties no longer consider political experience, integrity and readiness of candidates as public officials, on the contrary political parties will choose candidates who have the background of artists, sports stars, famous broadcasters or become public favorites, and most importantly are financially prepared. So to find the ideal mechanism for the recruitment of public officials by political parties, we discuss methods of recruiting countries with established democracies. What is meant as a democratically established country is the United States of America. The United States itself uses a mechanism called a primary choice or election of a predecessor to elect candidates for legislative and executive candidates. Or it can also be called the mechanism of recruitment of public officials by political parties.

Keyword : Recruitment, politics, democracy, established

Pendahuluan

Latar Belakang

Di Indonesia pejabat publik merupakan orang yang dipilih juga diangkat atau mendapat tugas memangku dan menjalankan fungsi kenegaraan dan pemerintahan. UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menyebutkan dalam muatan pasal 1 ayat 8 "Pejabat publik adalah orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan". Selain itu, disebut juga pada muatan ayat 3 bahwa "Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah, atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri". Selanjutnya pejabat publik dapat dikatakan orang yang mengisi struktur pemerintah secara garis vertikal dan horizontal sampai pada tingkat paling terendah yaitu desa. Dalam hemat saya bahwa pejabat publik merupakan orang yang mengisi struktural di esekutif, legislatif, yudikatif dan lembaga lain yang berada disuatu negara. Lembaga negara yang dibagi atas konsep trias politica mempunyai kepala atau pucuk kepemimpinan yang dipilih atas dasar prinsip demokrasi. Kemudian negara demokrasi dapat ditandai pada penyelenggaran pemilu dan pilkada dengan keikutsertaan partai politik.

Makna dari demokrasi Indonesia sendiri dapat terlihat pada muatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 28 yang berbunyi: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang". Sebagaimana kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan makna dari kedaulatan demokrasi rakyat yang terkandung dalam konstitusi Indonesia. Menurut Efrizal pada jurnal yang berjudul Eksistensi Partai Politik Dalam Persepsi Publik yang penulis kutif menyatakan bahwa "negara modern yang menganut sistem demokrasi, ditandai dengan adanya partai politik yang diakui oleh negara, partai politik memiliki fungsi rekrutmen politik berdasarkan ideologi masing masing, dan melakukan perkaderan ditingkat masyarakat sebagai persiapan untuk masuk dalam posisi pemerintahan"¹. Partai politik merupakan satu satunya lembaga yang diberikan ruangan kepesertaan dalam penyelenggaran pemilihan di Indonesia.

Dalam muatan UU No. 2 tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 8 tahun 2008 tentang Partai Politik pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa "Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Menurut Miriam Budiardjo partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya². Selain itu pula kehadiran partai politik tidak dapat dilepaskan dari fungsi dan perannya untuk mengelola tatanan negara.

Salah satu fungsi partai politik adalah sebagai sarana keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan politik melalui proses rekrutmen politik. Fungsi rekrutmen partai politik termuat dalam UU No. 2 tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 8 tahun 2008 tentang Partai Politik Pasal 29. Partai politik mengemban muatan tersebut dalam sistem rekrutmen, seleksi dan kaderisasi politik. Untuk mendapatkan sumber daya yang baik perlu dimulai dari sistem

¹ Efriza, "Eksistensi Partai Politik Dalam Persepsi Publik (The Existence of The Political Parties in Public Perception)", *Jurnal Political*, Vol 10, No 1, Mei 2019, hlm. 19.

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 403.

rekrutmen. Melalui proses rekrutmen politik ini, partai politik berusaha menjaring dan menemukan kader-kader partai yang dianggap bisa menjalankan kekuasaan dengan baik, terutama jika terpilih menjadi anggota dewan dalam pemilihan umum³.

Menurut pendapat Cornelis Lay terdapat tiga indikator dalam melakukan rekrutmen oleh partai politik. Pertama ialah melihat nilai-nilai dan pengaruh politik yang ada di masyarakat, kedua ialah pola rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik bisa mempengaruhi masyarakat dan yang terakhir pola rekrutmen dapat melihat perubahan dalam sebuah masyarakat politik⁴. Indikator tersebut bertujuan supaya kader partai yang akan terpilih dalam pemilu mempunyai kompetensi dan nilai-nilai yang berpengaruh di masyarakat. Dapat dikatakan bahwa partai politik merupakan organisasi penting dalam pembinaan kader di tingkat masyarakat, karena berhubungan langsung dengan masyarakat. Selain itu partai politik memiliki struktur kepengurusan dari pusat hingga pemerintah daerah (*local government*).

Pasca era reformasi tahun 1998 merupakan harapan besar bahwa partai politik sebagai perahu yang belayar eksis untuk jalannya sebuah demokrasi diakui oleh negara sebagai lembaga perkaderan yang mengusung suatu ideologi (berdasarkan ideologi negara). Seharusnya partai politik dapat menjadi sebuah kekuatan dalam rangka mendistribusikan kader pada semua lini pemerintahan⁵. Nyatanya, partai politik sekarang ini malah membangun layar kemunduran kepercayaan publik terhadap jalan demokrasi. Di satu sisi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 masih mengamanatkan peran partai politik sebagai institusi penentu keberlangsungan hidup bangsa dan negara. Jika di ibaratkan negara ini merupakan sebuah kapal untuk belayar maka yang menentukan seorang nakoda kapal tersebut ialah partai politik.

Hal tersebut tegas termuat dalam pasal 6A ayat 2 menegaskan bahwa hanya partai politik yang berhak mengangkat pasangan presiden dan wakil presiden, disebutkan juga satu-satunya lembaga yang ikut pemilu untuk mengangkat wakil rakyat yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana diatur dalam muatan pasal 22E ayat (3). Selain itu, secara yuridis, partai politik memiliki posisi kuat karena keputusan pembubaran sebuah partai politik tidak bisa sembarangan diputus pemerintah, melainkan harus melalui keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) hal ini temuat dalam Pasal 24C ayat (1). Secara Konstitusional keberadaan partai politik mengungkapkan kesetiakawanan diri dan keterlibatan aktif dalam peningkatan keadilan dan kesejahteraan di kalangan rakyat jelata. Dalam ajang perpolitikan, partai politik berperan sebagai radar yang menangkap, menyergap, serta mengerti aspirasi dan tuntutan rakyat. Seharunya setiap partai politik memiliki kuping yang panjang, tajam dan bijaksana menelaah suara rakyat berlalu tanpa bekas⁶.

³ Sugeng Kesuma "Rekrutmen Politik Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) Pada Pemilihan Umum Legislatif Di Kota Pekanbaru Tahun 2014", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Universitas Riau JOM FISIP*, Vol. 2 No. 2, Oktober 2015, hlm. 1.

⁴ Cornelis Lay, *Invulasi Politik Esai-esai Transisi Indonesia*, Program Pasca Sarjana, Yogyakarta, 2006, hlm. 17.

⁵ Abdul Tayib & Sumarni, "Implementasi Recall Oeh Partai Politik Terhadap Anggota DPRD Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR.DPR.DPD.DPRD", *Unizar Law Review*, Vol 1, No 2, Desember 2018, hlm. 205.

⁶ Isharyanto, *Partai Politik Ideologi dan Kekuasaan*, Absolute Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 2.

Namun, dalam hubungan kepada masyarakat acapkali menjadi lembaga yang absen menyuarakan isu-isu dan minimnya advokasi terhadap permasalahan rakyat jelata. Pada tingkat kader partai politik yang menjabat dilembaga pemerintah atau pejabat publik tidak terbilang jarang bahwa kader-kader partai politik yang duduk pada pemerintah melakukan tindakan hukum. Pada tindakan hukum yang hampir semua partai politik di Indonesia terlibat yaitu tindakan korupsi keuangan negara dan lainnya. Pada kasus korupsi keuangan negara terjadi dilembaga pemerintah pusat dan daerah. Menurut data statistik KPK yang dimuat oleh Agil Oktaryal dan Proboini Hastuti dalam jurnal *Desain Penegakan Hukum Korupsi Partai Politik di Indonesia* menyebutkan sepanjang tahun 2004 hingga 2019 terdapat 1152 kasus yang melibatkan pejabat publik dan swasta yang melakukan tindak pidana korupsi. Dari jumlah tersebut, 397 orang di antaranya menduduki jabatan politik, rinciannya 257 orang anggota DPR/DPRD, 21 orang gubernur, dan 119 orang adalah bupati/walikota dan wakil yang notabene hampir keseluruhan berlatar belakang dari parpol⁷.

Sepanjang perjalanan negara Indonesia menjalankan prinsip-prinsip demokrasi, partai politik seolah menjadi persolan tersendiri yang tak terselesaikan. Partai politik yang terlahir di masa era refoemasi yang ada namun tidak memiliki kejelasan idiologi. Dalam praktik pengkaderan justru hanya menjadi sarana perkumpulan sehingga partai politik tidak memiliki efek konstruktif untuk melahirkan kader yang mampu menjadi bagian penting dalam negara.

Rumusan Masalah

Permasalahan yang muncul akibat tidak idealnya mekanisme rekrumen pejabat publik oleh partai politik tentunya akan menimbulkan keburukan pada berjalannya demokrasi di Indonesia. Mekanisme dalam rekrumen calon pejabat publik oleh partai politik tidak berdasarkan prinsip demokrasi, melainkan berdasarkan pengaruh dinasti dan elektoral kekuasaannya politismen. Pada hakikatnya, undang-undang telah mengatur secara eksplisit tentang mekanisme rekrumen oleh partai politik yang termuat dalam pasal 29 tentang Fungsi rekrumen partai politik termuat dalam UU No. 2 tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 8 tahun 2008 tentang Partai Politik. Tetapi pengaturan ini tidak diadopsi oleh partai politik di Indonesia secara penuh dalam melakukan rekrumen pejabat publik. Sehingga permasalahan yang akan dikaji yaitu:

- a. Bagaimana mekanisme rekrumen pejabat publik oleh partai politik dalam pengaturan di Indonesia.
- b. Bagaimana mengidelkan rekrumen pejabat publik di Indonesia dengan mengkobinasi model rekrumen pejabat publik oleh partai politik di negara demokrasi mapan (Amerika Serikat).

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan yaitu metode penelitian hukum yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dengan pendekatan perundang-undangan, sistem

⁷ Agil Oktaryal & Proborini Hastuti, *Desain Penegakan Hukum Korupsi Partai Politik di Indonesia*, *Jurnal Antikorupsi*, Vol 7, No 1, Juni 2021, hlm. 4.

penelusuran yang digunakan dengan metode penelusuran kepustakaan (*library research*).⁸ Dengan pendekatan perundang-undangan maka akan menemukan jawaban mengenai batasan dan standarisasi perubahan suatu undang-undang.⁹ Selain itu, untuk menemukan jawaban ideal dalam mekanisme pejabat publik oleh partai politik di Indonesia melakukan kombinasi model rekrumen pejabat publik oleh partai politik di negara demokrasi mapan (Amerika Serikat).

Pengumpulan Bahan Hukum

- a. Bahan Hukum Primer yang berupa pengaturan perundang-undnagan, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU No. 14 tahun 2008 tentangan Keterbukaan Informasi Publik, UU No. 2 tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 8 tahun 2008 tentang Partai Politik.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yang berupa bukubuku, jurnal, hasil penelitian, media massa, media elektronik, artikel, sebagai bahan penunjang untuk melakukan analisi terhadap data hasil kajian normatif.

Teknik Pengumpulan Data

Teknik dalam pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan teknik kepustakaan dan dokumentasi. dari berbagai sumber pustaka yang digunakan merujuk pada kepustakaan maupun dokumentasi peraturan perundang-undangan.

Analisa Data

Analisa data dilakukan dari data yang terkumpul dengan menggunakan teknik kualitatif dengan pola berfikir deduktif dan sisitematis. Sehingga mempertajam analisis terhadap analisis isi (*Content Analisis*).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Rekrumen pejabat publik oleh partai politik dalam pengaturan di Indonesia

Sebagai bentuk pilarnya demokrasi, partai politik merupakan wadah perjuangan bagi rakyat untuk mewujudkan kehidupan politik yang lebih baik. Rakyat semestinya dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingannya melalui partai politik. Namun kenyatannya, keberadaan partai politik tidak bebanding lurus dengan fungsi yang diembannya. Partai poltik yang hadir masih dianggap sebgai maslah ketimbang solusi bagi demokratisasi. Selain itu juga partai politik dalam fungsinya rekrumen pejabat publik sebagai calon pemilu tidak dilakukan secara ideal. Tetapi, Indonesia sebagai negara yang menjujung prisip demokrasi menjalan pilarnya dangan wadah partai politik. Faktanya bahwa lembaga partai politik adalah salah satu pilar penting bangunan sistem demokrasi selain lembaga pemilu, esekutif, legislatif, yudikatif, dan lembaga pers yang bebas¹⁰.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 15.

⁹ Eka NAM Sihombing, Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum*, (Malang: Intrans Publishing, 2022), hlm. 48.

¹⁰ Syamsuddin Haris, *Partai. Pemilu dan Parlemen Era Reformasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2014, hlm. 45.

Selain itu, partai politik merupakan sebagai saran untuk warga negara dalam membentuk suatu organisasi dengan tujuan mewujudkan aspirasinya, yang kemudian diwujudkan dengan fungsi-fungsi politik itu sendiri. Menurut Sebastian Salang disebutkan terdapat empat fungsi utama partai politik yakni: artikulasi dan agregasi kepentingan, pendidikan partai politik, kaderisasi, dan rekruemen. Dikatakan juga antara fungsi yang satu memiliki ketertarikan, memiliki pengaruh besar terhadap ekspektasi dan animo anggota maupun masyarakat umum terhadap suatu partai politik¹¹. Sekaitan menurut Jimly Asshiddiqie dalam jurnalnya Patawari, Muin, Amir menyetakan: sarana komunikasi politik, dimana partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) atau “*political interests*” yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Kemudian, ide-ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga dapat memnagruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi¹². Dengan harapan partai politik sebagai penyambung aspirans kebijakan masyarakat sangat mengistumenkan partai politik melakukan rekruemen yang ideal terhadap pejabat publik. Dengan harapan partai politik atau parpol dapat melakukan rekruemen kader terhadap masyarakat dalam mengisi posisi jabatan-jabatan publik dari pusat hingga jabatan publik daerah sebagai yang diperbolehkan Undang-Undang.

Sebagaiman pasal 29 tentang Fungsi rekruemen partai politik termuat dalam UU No. 2 tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 8 tahun 2008 tentang Partai Politik yakni:

“(1) Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi:

- a. anggota Partai Politik;
- b. bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan d. bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.

(1a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

(2) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.

(3) Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (1a), dan ayat (2) dilakukan dengan keputusan pengurus Partai Politik sesuai dengan AD dan ART”.

Pengaturan ini, telah memberikan kewenangan penuh terhadap partai politik mengatur mekanisme rekruemen calon pejabat publik yang diatur secara khusus pada AD dan ART masing-masing partai politik. Menurut Almond dan Powell yang dikutip oleh

¹¹ Sebastian Salang, *Potret Partai Politik di Indonesia: Assemen terhadap Kelembagaan. Kiprah dan Sistem Kepartaian*, Friedrich Naumann Stiftung, Jakarta, 2007, hlm. 8.

¹² Patawari. Irwan Muin & Muhammad Amir, “Studi Perbandingan: Rekruemen Calon Anggota Legislative Kaitannya dengan Fungsi Partai Politik”, *Jurnal Petikum*, Vol 7, No 2, Oktober 2019, hlm. 84

Patawari dkk¹³ menyatakan “rekrumen partai politik merupakan satu proses yang di dalamnya terjadi penyeleksian calon-calon masyarakat yang dipilih untuk menempati kursi-kursi penting di dalam peranan politik, termasuk dalam jabatan birokrasi dan jabatan administrasi. Almond dan Powell juga berpandangan terbagit dua prosedur rekrumen partai politik: *Pertama*, prosedur tertutup yang berarti bahwa rekrutmen dilakukan oleh elit partai yang memiliki kekuasaan untuk memilih siapa saja calon-calon yang dianggap layak diberikan jabatan berdasarkan kapasitas dan kapabilitas yang dimilikinya. Prosedur ini disebut tertutup, karena hanya ditentukan oleh segelintir orang. *Kedua*, prosedur terbuka, artinya setiap masyarakat berhak untuk memilih siapa saja yang bakal menjadi calon pemimpin di dalam negaranya, karenanya pengumuman hasil pemenang dari kompetisi tersebut dilaksanakan secara terbuka dan terang-terangan. Bahkan tiada kekeliruan jika partai politik dengan penguatan kompetensi anggota melalui perkaderan yang sistemnya mereka miliki masing masing, para kadernya dapat bersaing baik pada lembaga eksekutif, legislatif, dan bahkan yudikatif¹⁴.

Mengidulkan rekrumen pejabat publik di Indonesia dengan mengkobinasi model rekrumen pejabat publik oleh partai politik di negara demokrasi mapan (Amerika Serikat)

Dewaasa ini, Indonesia juga mengakui keberadaan partai politik sebagai sala satu prinsip demokrasi yang berjalan. Maka partai politik harus ideal berjalan, dalam bentuk keidelanya partai politik melakukan rekrumen keder sebagai anggota dan rekrumen kandidat pejabat publik. Rekrumen kandidat pejabat publik oleh partai politik pada dasarnya membuka kesempatan yang sama untuk masuk, bersaing (kompotisi), dan dapat menduduki jabatan politik maupun jabatan pemerintahan lainnya bagi warga negara. Di Indonesia sendiri masih menerapkan rekrumen kandidat pejabat publik yang terkadang menggunakan sifat cair dan fleksibelitas. Bahwa sifat cair dan fleksibelitas rekrumen kandidat pejabat publik di negara Indonesia hampir sama apa yang terjadi di negara Korsel dan Filipina.

Di negara yang sudah mapan secara demokrasi sudah tidak menerapkan sifat cair dan fleksibilitas rekrumen kandidat pejabat publik oleh partai politik. Dari bebagai literatur mengenai rekrumen kandidat pejabat publik oleh partai politik yang ditulis oleh Rahat dan Hazan dalam Jean-Benoit Pillet, Emilie Van Haute, dkk pada judulnya *Constitutional Affairs: Criteria, Conditions, and Procedures for Establishing a Political Party in the Member States of the European Union*, menyebutkan bahwa terdapat metode seleksi kandidat yang diterapkan oleh partai politik: (1) seleksi oleh pemilih partai (*voter*) melalui pemilihan pendahulu yang diterapkan oleh Amerikat Serikat; (2) seleksi oleh anggota partai politik melalui mekanisme konvensi, yang berlaku di Amerika Serikat, Inggris (Partai Konservatif), Irlandia, dan Finlandia; (3) seleksi oleh delegasi partai (pengurus partai) seperti yang diterapkan oleh Inggris (Partai Buruh, Partai Liberal Demokrat), Jerman dan Irlandia; (4) metode seleksi campuran yakni kandidat yang direkomendasikan oleh elite partai kemudian diseleksi oleh anggota partai dan delegasi partai, yang berlaku di Belgia,

¹³Patawari, Irwan Muin & Muhammad Amir, *Ibid.*, hlm. 87.

¹⁴Rauf, M. A. A., Bunga, M., & Djanggih, H. (2018), “Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, Vol 7, No 4, Desember 2018, hlm. 445.

Belanda, Swedia (Partai Komunis), New Zealand (Partai Buruh); (5) seleksi dijalankan oleh sekelompok elite partai, seperti yang berlangsung di Jepang (Partai Liberal Demokrat hingga tahun 1990) dan Perancis (Rassemblement Pour la Republique di Perancis); serta (6) seleksi dilakukan hanya oleh pemimpin partai, di antaranya diterapkan oleh Inggris (Partai Nasional Inggris), Italia (Forza Italia), dan Perancis (Front Nasional)¹⁵.

Dari metode seleksi kandidat yang diterapkan tersebut dapat terlihat negara seperti Amerikat Serikat mengakomodir metode seleksi oleh partai politik dengan memberlakukan mekanisme konvensi dan *voter* yang dapat disebut melalui pemilihan pendahulu. Disebutkan juga pada penelitian Rahat dan Hazan dalam Jean-Benoit Pillet, Emilie Van Haute, dkk pada judulnya *Constitutional Affairs: Criteria, Conditions, and Procedures for Establishing a Political Party in the Member States of the European Union*, bahwa metode seleksi kandidat parlemen di banyak partai di Eropa, Amerika Lati, Amerika Serikat, dan Israel telah berjalan menjadi semakin demokrasi dan inklusif (terbuka). Sebagaimana di atas telah dijelaskan bahwa Amerikat Serikat mengakomodir mekanisme *voter* (pendahulu) pada penyeleksian pejabat publik dalam pemilihan. Sebelum diselenggarakan pemilihan pendahulu, pengurus partai berkewajiban untuk memilih bakal calon legislatif yang nama-namanya akan dikompetisikan di dalam pemilihan pendahulu. Pengurus tidak hanya memilih bakal caleg dari anggota-anggota partainya saja, tetapi harus secara aktif menjaring bakal caleg potensial dari luar partai.

Pemilihan pendahulu yang berjalan di Amerika Serikat terbagi atas tiga bentuk mekanisme, disebutkan Ann Bowman yang dikutip oleh Muryanto Amin dalam buku *Rekrumen dan Kaderisasi Partai Politik* menyebutkan. *Pertama*, pemilihan pendahuluan tertutup di mana yang memilih harus merupakan anggota partai. Hal ini diterapkan oleh 11 negara bagian, yakni Delaware, Florida, Kansas, Maine, Nebraska, New Jersey, New Mexico, New York, Kentucky, Pennsylvani, dan Wyoming; *kedua*, pemilihan pendahuluan semi-terbuka, di mana tidak hanya pengurus partai saja yang memilih tetapi juga pemilih pemilu yang bukan anggota partai. Bahkan, pemilih pemilu yang bukan merupakan anggota tersebut berhak mengganti pilihan calegnya saat pemilu parlemen sebenarnya diselenggarakan. Sebanyak 13 negara bagian menerapkan mekanisme ini, meliputi Alaska, Arizona, Colorado, Iowa, Kansas, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, North Carolina, Oregon, Rhode Island, Utah, and West Virginia; serta *ketiga*, pemilihan pendahuluan terbuka yakni penentuan caleg partai dilakukan oleh pemilih pemilu terdaftar yang bukan anggota partai politik. Sebelas negara bagian, termasuk Alabama, Arkansas, Georgia, Hawaii, Michigan, Minnesota, Missouri, Montana, North Dakota, Vermont, and Wisconsin, menggunakan mekanisme ini¹⁶.

Bahwa disebutkan juga pemilihan pendahulu bukan hanya untuk menyeleksi calon legislatif. Pemilihan pendahulu digunakan sebagai mekanisme untuk memilih calon gubernur, Presiden dan wakil Presiden. Hasil dari pemilihan pendahulu digunakan oleh partai politik sebagai pertimbangan untuk menggantikan atau mempertahankan calonnya.

¹⁵Rahat dan Hazan, 2010, dalam Jean-Benoit Pillet, Emilie Van Haute, dkk., *Constitutional Affairs: Criteria, Conditions, and Procedures for Establishing a Political Party in the Member States of the European Union*, Brussels: European Parliament, 2012 hlm. 52-53.

¹⁶Muryanto Amin, *Rekrumen dan Kaderisasi Partai Politik*, USU Press, Medan, 2018, hal.35

Mekanisme pemilihan pendahulu ini juga dapat dimasukkan dalam proses rekrumen kandidat partai politik. Singkatnya, pemilihan pendahulu diilustrasikan ketika negara-negara bagian melakukan penentuan calon dari partai politik yang akan mengikuti konvensi nasional. Konvensi nasional Amerika Serikat suatu ajang dimana calon-calon partai hasil pemilihan pendahulu akan diseleksi, kemudian hasil seleksi tersebut dijadikan pertimbangan yang konkrit oleh partai politik yang menetapkan kandidat presiden dan wakil presiden termasuk juga calon gubernur. Menurut Rachim dalam Patawari, Muin, Amir pada jurnal Studi Perbandingan: Rekrumen Calon Anggota Legislative Kaitannya dengan Fungsi Partai Politik dituliskan, “namun tatkala anggota partai politik yang masuk dalam pemerintahan tersebut terlebih dahulu menangkan label, simbol, dan kepentingan partainya. Adalah para kader tersebut telah diikat oleh lemabag baru yang mereka masuki dan bekerja secara profesional sesuai dengan misi lembaga negara yang mereka tempati untuk mengabdikan diri”¹⁷.

Penutup

Kesimpulan

Rekrumen pejabat publik oleh partai politik di Indonesia untuk memperoleh keidealanya harus berpedoman pada pengaturan yang berlaku. Kiranya negara dapat memiliki kewenangan membuat pengaturan terhadap partai politik dalam mekanisme rekrumen calon pejabat publik yang diatur secara khususnya pada AD dan ART masing-masing partai politik, hal ini dapat terakomodir dalam pengaturan negara. Kemudian, dapat mengkominasi model rekrumen pejabat publik pendahulu (*voter*) yang dijalankan oleh Amerika Serikat. Sebagaimana disebut diatas bahwa hasil dari pemilihan pendahulu digunakan oleh partai politik sebagai pertimbangan untuk menggantikan atau mempertahankan calonnya.

Saran

Harapan besar bahwa partai politik dapat menjadi perahu belayar eksis untuk jalannya sebuah demokrasi. Kemudian dalam rekrumen pejabat publik oleh partai politik harus berpedoman pada pengaturan yang berlaku dan mengakomodir perkembangan proses rekrumen negara-negara yang ideal dalam penyelenggaraan demokrasi. Partai politik juga dapat melakukan perkaderan dan pendidikan politik yang idealnya seabgai semangat mengusung suatu ideologi (berdasarkan ideologi negara). Sehingga, kedepan dapat melahirkan pejabat-pejabat publik yang berintegritas dan memiliki rasa kepedulian besar terhadap masyarakatnya. Sebagaimana pejabat publik merupakan pelayan dan penyelenggara negara yang dapat secara langsung mengakomodir dan memberikan solusi terhadap permasalahan masyarakat.

¹⁷Patawari, Irwan Muin & Muhammad Amir, “Studi Perbandingan: Rekrumen Calon Anggota Legislative Kaitannya dengan Fungsi Partai Politik”, hlm. 83.

Daftar Pustaka

Buku

- Isharyanto, *Partai Politik Ideologi dan Kekuasaan*, Absolute Media, Yogyakarta, 2017.
- Lay, Cornelis, *Involusi Politik Esai-esai Transisi Indonesia*, Program Pasca Sarjana, Yogyakarta, 2006.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.
- Marzuki, M, Peter, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011.
- Sihombing, Eka, NAM., Hadita, Cynthia, *Penelitian Hukum*, Intrans Publishing, Malang, 2022).
- Amin, Muryanto, *Rekrumen dan Kaderisasi Partai Politik*, USU Press, Medan, 2018.
- Haris, Syamsuddin, *Partai. Pemilu dan Parlemen Era Reformasi*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2014.
- Salang, Sebastian, *Potret Partai Politik di Indonesia: Assemen terhadap Kelembagaan. Kiprah dan Sistem Kepartaian*, Freiedrich Naumann Stiftung, Jakarta, 2007.

Jurnal

- Efriza, "Eksistensi Partai Politik Dalam Persepsi Publik (The Existence of The Political Parties in Public Perception)", *Jurnal Political*, Vol 10, No 1, Mei 2019.
- Kesuma, S., "Rekrutmen Politik Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) Pada Pemilihan Umum Legislatif Di Kota Pekanbaru Tahun 2014", *Jurnal Ilmu Pemerintahan Universitas Riau JOM FISIP*, Vol. 2 No. 2, Oktober 2015.
- Agil Oktaryal & Proborini Hastuti, *Desain Penegakan Hukum Korupsi Partai Politik di Indonesia*, *Jurnal Antikorupsi*, Vol 7, No 1, Juni 2021.
- Patawari, Irwan, M & Amir, M., "Studi Perbandingan: Rekrumen Calon Anggota Legislative Kaitannya dengan Fungsi Partai Politik", *Jurnal Petitum*, Vol 7, No 2, Oktober 2019.
- Rauf, M. A. A., Bunga, M., & Djanggih, H, "Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, Vol 7, No 4, Desember 2018.
- Rahat dan Hazan, 2010, dalam Jean-Benoit Pillet, Emilie Van Haute, dkk., *Constitutional Affairs: Criteria, Conditions, and Procedures for Establishing a Political Party in the Member States of the European Union*, Brussels: European Parliament, 2012.
- Tayib, A dan Sumarni, "Implementasi Recall Oeh Partai Politik Terhadap Anggota DPRD Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD", *Unizar Law Review*, Vol 1, No 2, Desember 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentangan Keterbukaan Informasi Publik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, Tambahan Lembar Negara Nomor 4846.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011, Tambahan Lembar Negara Nomor 5189.

Menalar Pemilu Prosedural Dan Pemilu Substantif Sebuah Refleksi Menuju Pemilu Demokratis Di Indonesia Tahun 2024

Ahmad Yani dan Rezky Amalia Syafiin
Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Alumni Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
ahmadyani1996@mail.ugm.ac.id, sykiki62@gmail.com

Abstract

Procedural elections and substantive elections are indicators that must exist in the implementation of democratic elections. This study aims to analyze the implementation of procedural elections and to analyze the implementation of substantive elections in Indonesia. This study uses a normative-empirical research method with a conceptual approach, a statutory approach, and a case approach. The results of the study show: The procedural election indicators have been met in the implementation of elections in Indonesia, although there are problems at the implementation stage. So that it is necessary to strengthen 1) formulate electronic election criminal arrangements in the Election Law, 2) strengthen the independence of the KPU, Bawaslu, and DKPP in forming regulations, 3) purify the authority of Bawaslu as an election supervisory agency, so that Bawaslu does not have a double function. The results of the study also show that substantive election indicators have not been implemented in reality. This is evidenced by the many problems with voting rights, money politics, sara politics, media bias, and the high number of election violations. So that it is necessary to strengthen: 1) make affirmative efforts for marginal voters and low-income groups to exercise their voting rights. 2) a firm mechanism to monitor the behavior of political parties against any indication of "political downry". 3) massive and structurally touching political education efforts in society and strengthening the preventive surveillance system.

Keywords: *Procedural Elections, Substantive Elections, Democratic Elections.*

Abstrak

Pemilu prosedural dan pemilu substantif merupakan indikator yang harus ada dalam pelaksanaan pemilu demokratis. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan pemilu prosedural dan untuk menganalisis pelaksanaan pemilu substantif di Indonesia. Kajian ini menggunakan metode penelitian normatif-empiris dengan pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan: Indikator pemilu prosedural telah terpenuhi dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia, meskipun terdapat permasalahan pada tahap implementasi. Sehingga dibutuhkan penguatan 1) merumuskan pengaturan pidana pemilu elektronik dalam UU Pemilu, 2) menguatkan kemandirian KPU, Bawaslu, dan DKPP dalam membentuk peraturan, 3) melakukan purifikasi kewenangan Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu, sehingga Bawaslu tidak memiliki *double* fungsi. Hasil penelitian juga menunjukkan indikator pemilu substantif dalam realitasnya belum dilaksanakan. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya permasalahan hak pilih, *money politic*, politik sara, keberpihakan media, dan masih tingginya angka pelanggaran pemilu. Sehingga diperlukan penguatan: 1) melakukan upaya afirmatif bagi pemilih marginal dan kelompok rentang untuk menggunakan hak pilihnya. 2) mekanisme yang tegas untuk mengawasi perilaku partai politik terhadap adanya indikasi "mahar politik". 3) upaya pendidikan politik yang masif dan menyentuh secara struktural di masyarakat dan memperkuat sistem pengawasan preventif.

Kata Kunci: *Pemilu Prosedural, Pemilu Substantif, Pemilu Demokratis.*

Pendahuluan

Pemilu merupakan instrumen penting dalam "mengemudikan" negara searus dengan "rel" demokrasi. Menurut Saldi Isra dan Khairul Fahmi (2019) banyak negara demokrasi menempatkan pemilu sebagai tolak ukur perwujudan demokrasi.¹ Menurut Refli Harun dalam Syaiful (2021) pemilu menyediakan sarana yang paling demokratis dalam membentuk *representative government* dan juga *the expression of democratic struggle* bagi

¹ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019, hlm. 1.

rakyat untuk menentukan siapa saja yang memerintah serta apa yang dikehendaki rakyat untuk dilakukan pemerintah.² Di sisi lain, suksesi penggantian pemimpin melalui pemilu akan relatif stabil dibandingkan dengan suksesi penggantian pemimpin melalui revolusi atau kekerasan,³ sehingga melalui pemilu akan menjaga kehidupan demokratis masyarakat.

Semakin berkualitas suatu pemilu, semakin berkualitas pula kehidupan demokrasi pada suatu negara. Beberapa ahli dan organisasi internasional mengemukakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Misalnya Rober Dahl mengemukakan standar dalam penyelenggaraan pemilu demokrasi diantaranya: 1) partisipasi yang efektif, 2) persamaan dalam memberikan hak, 3) mendapatkan pemahaman yang jernih, 4) melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda, 5) pencukupan orang dewasa.⁴ Adapun Internasional IDEA (2002) merumuskan 15 (lima belas) indikator pemilu demokratis diantaranya: 1) adanya kerangka hukum, 2) sistem pemilihan umum, 3) penetapan daerah pemilihan. 4) hak untuk memilih dan dipilih, 5) badan penyelenggara pemilu, 6) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih, 7) Akses kertas suara bagi partai politik dan para kandidat, 8) kampanye pemilu yang demokratis, 9) akses media dan kebebasan berekspresi, 10) pembiayaan dan pengeluaran kampanye, 11) pemungutan suara, 12) penghitungan suara dan tabulasi suara, 13) peranan perwakilan partai dan kandidat, 14) pemantau pemilu, dan 15) kepatuhan terhadap penegakan undang-undang pemilu.⁵

Indikator di atas menurut hemat Penulis dapat disederhanakan ke dalam dua indikator utama yang terdiri atas indikator pemilu prosedural dan indikator pemilu substantif. Istilah pemilu prosedural dan pemilu substantif, dikembangkan dari demokrasi prosedural dan demokrasi substantif. Demokrasi prosedural merupakan konsep yang digagas oleh Joseph Schumpeter dan Karl Popper bahwa demokrasi minimalis (prosedural) adalah adanya penggantian pemimpin melalui pemilihan umum tanpa pertumpahan daerah.⁶ Sedangkan demokrasi substantif merupakan pengembangan dari demokrasi prosedural yang melihat demokrasi prosedural tidak cukup untuk mencapai kehidupan yang demokrasi, sehingga diperlukan adanya kebebasan sipil, kebebasan informasi, dan pertanggungjawaban pemerintah.⁷

Penulis menilai istilah tersebut dapat diadopsi ke dalam istilah “pemilu prosedural” dan “pemilu substantif”. Pemilu prosedural merupakan penyelenggaraan pemilu yang berdasarkan indikator: 1) adanya kerangka hukum pemilu, 2) pemilihan sistem pemilu 3) penyelenggara pemilu yang mandiri, 4) partai politik, 5) pelaksanaan pemilu secara periodik Sedangkan pemilu substantif merupakan penyelenggaraan pemilu yang berdasarkan indikator: 1) hak pilih dan hak dipilih, 2) kampanye pemilu yang demokratis,

² Mohammad Syaiful Aris, *Hukum Pemilu: Filosofi dan Prinsip Pemilihan Umum dalam UUD NRI Tahun 1945*, Malang: Setara Pers, 2021, hlm. 2.

³ Ahmad Yani, “Penataan Pemilihan Kepala Desa dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, 19 (2), 2022, hlm. 457.

⁴ Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *op.cit.*, hlm. 24.

⁵ International IDEA, *Standar-Standar Internasional untuk Pemilihan Umum: Pedoman, Peninjauan Kembali, Kerangka Hukum Pemilu* (Terjemahan Bahasa Indonesia), Sweden: Bulls Tryckeri, 2002.

⁶ Triya Indra Rahmawan, dkk., *Menasir Demokrasi Konstitusional: Pengertian, Rasionalitas, dan Status Demokrasi Konstitusional Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 menurut MK*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2014, hlm. 26.

⁷ *Ibid.*, hlm. 32.

3) akses media dan kebebasan berekpresi, 4) kepatuhan terhadap hukum dan penegakan hukum pemilu, dan 5) pemilu yang sejalan dengan asas Luberjurdil.

Kedua indikator pelaksanaan pemilu di atas memiliki peranan penting untuk mengukur penyelenggaraan pemilu di Indonesia sebagai upaya mewujudkan pemilu demokratis tahun 2024 mendatang. Selama ini para pemangku kebijakan terkesan hanya berfokus pada perbaikan pemilu prosedural dan relatif melupakan perbaikan pemilu substantif. Padahal kedua indikator tersebut merupakan syarat mutlak bagi tegaknya pemilu yang demokratis.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sejauhmanakah pelaksanaan indikator pemilu prosedural di Indonesia? Sejauh manakah pelaksanaan indikator pemilu substantif di Indonesia?

Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan metode penelitian normatif empiris dengan pendekatan konseptual (*conseptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan konseptual berkaitan dengan konsep pemilu demokratis yang dielaborasi menjadi konsep pemilu prosedural dan pemilu substantif, dan berbagai konsep indikator pelaksanaan pemilu demokratis. Pendekatan perundang-undangan terkait dengan UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur pemilihan umum dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Adapun pendekatan kasus terkait realitas penerapan pemilu prosedural dan pemilu substantif di Indonesia. Sumber data adalah bahan sekunder berupa perundang-undangan, putusan pengadilan, buku, dan jurnal yang menunjang kajian dalam penelitian. Semua bahan dikumpulkan untuk dilakukan analisis-deksriptif untuk menjawab permasalahan yang telah diajukan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pemilu prosedural dan pemilu substantif merupakan konsep untuk mengukur sejauhmana pemilu dijalankan secara demokratis. Pemilu substantif tidak akan tercapai jika tidak ada pemilu prosedural, dan sebaliknya pemilu prosedural tanpa pemilu substantif akan menjauhkan pemilu dari kata “demokratis”. Berikut akan digambarkan secara konkret indikator pemilu prosedural dan pemilu substantif:

Tabel 1.
Indikator Pemilu Prosedural dan Pemilu Substantif

Pemilu Demokratis	Indikator
Pemilu Prosedural	1. Kerangka Hukum 2. Sistem pemilu 3. Penyelenggara Pemilu 4. Partai Politik 5. Pemilu secara Periodik

Pemilu Substantif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hak pilih dan dipilih 2. Kampanye pemilu yang demokratis 3. Akses media dan kebebasan berekspresi 4. Kepatuhan terhadap hukum dan penegakannya 5. Pemilu yang Luberjurdil
-------------------	--

Sumber: Diolah oleh Penulis

Indikator dalam Tabel 1 di atas akan dijabarkan lebih lanjut dengan mengelaborasi berbagai sumber untuk melihat apakah pelaksanaan pemilu di Indonesia telah mencerminkan pemilu substantif atau malah masih bertahan pada aspek pemilu prosedural.

Pemilu Prosedural

Pelaksanaan pemilu prosedural memfokuskan pada penyelenggaraan pemilu dari aspek formal. Pelaksanaan pemilu prosedural sebagai sarana melegitimasi kekuasaan pemerintah tanpa mempersoalkan apakah penyelenggaraan pemilu tersebut telah dilaksanakan secara demokratis. Meskipun demikian aspek pemilu prosedural sangat diperlukan untuk mewujudkan pemilu substantif yang demokratis.

Indikator Pemilu Prosedural

Tabel 2.
Indikator Pemilu Prosedural

No.	Pemilu Prosedural	Indikator
1	Kerangka Hukum	<ol style="list-style-type: none"> a. Kerangka hukum jelas, terbuka dan mudah dijangkau b. Kode etik merupakan bagian dari aturan c. Keterbukaan publik dalam pembentukan UU Pemilu
2	Sistem Pemilu	<ol style="list-style-type: none"> a. Syarat keterpilihan calon/kandidat b. Konversi Suara menjadi kursi
3	Penyelenggara Pemilu	<ol style="list-style-type: none"> a. Penyelenggara independen dan tidak berpihak b. Sanksi bagi penyelenggara pemilu tidak independen c. Adanya koreksi terhadap keputusan penyelenggara pemilu
4	Partai Politik	<ol style="list-style-type: none"> a. Pengakuan terhadap partai b. Sistem kepartaian c. Syarat partai menjadi peserta pemilu
5	Pemilu secara Periodik	<ol style="list-style-type: none"> a. Pemilu dilaksanakan secara teratur b. Terdapat produk yang jelas mengenai waktu pelaksanaan pemilu

Sumber: Diolah oleh Penulis dari Internasional IDEA

Penerapan Indikator Pemilu Prosedural

Berdasarkan indikator pemilu prosedural pada Tabel 2 di atas selanjutnya akan dilakukan pengkajian lebih mendalam penerapan indikator tersebut dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia.

a. Kerangka Hukum

Internasional IDEA (2002) menuliskan istilah “kerangka hukum” mengacu pada semua undang-undang atau produk hukum yang digunakan dalam penyelenggaraan pemilu.⁸ Di Indonesia ketentuan mengenai kerangka hukum pemilu dimuat dalam Pasal 22E ayat (1) s/d ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya pada level undang-undang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pelaksanaan teknis dalam UU *a qou* diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum dan Peraturan Bawaslu serta Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKKP). Dalam UU *a qou* juga terdapat pengaturan mengenai penegakan kode etik yang ditegaskan oleh DKPP sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 155 ayat (2). Hal ini menyiratkan indikator kerangka hukum yang jelas dan dapat diakses serta adanya kode etik penyelenggaraan pemilu telah diatur secara formal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Namun dalam pelaksanaannya, kerangka hukum melalui UU *a qou* memiliki beberapa permasalahan. *Pertama*, pelaksanaan pemilu 2024 nantinya akan tetap menggunakan UU tersebut tanpa peninjauan dan penyesuaian terhadap perkembangan yang ada. Misalnya penggunaan elektronik dalam beberapa tahapan pemilu berdasarkan Rencana Aplikasi Domain Khusus Kepemiluan dalam Keputusan KPU No. 13/TIK.03/14/2022 tidak diimbangi dengan pengaturan tindak pidana pemilu elektronik dalam UU *a qou*.⁹ *Kedua*, ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) dalam Pasal 222 UU *a qou* yang menetapkan syarat minimal 20 persen pada dasarnya tidaklah sesuai dengan keinginan publik. Deretan pengujian ketentuan tersebut di MK (2021-2022) seperti Putusan MK No. 66/PUU-XIX/2021, Putusan MK No. 68/PUU/XIX/2021, Putusan MK No. 70/PUU-XIX/2021, Putusan MK No.5/PUU-XX/2022, Putusan MK No.6/PUU-XX/2022, dan Putusan MK No. 7/PUU-XX/2022 yang menunjukkan bahwa ketentuan Pasal 222 UU *a qou* tidak sesuai dengan kehendak publik.

b. Sistem Pemilu

Sistem pemilu secara sederhana menurut Blais dan Massicote (2002) dapat diartikan sebagai “bagaiman suara diberikan dan kursi dialokasikan”.¹⁰ Untuk sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden ditetapkan bahwa paslon yang memperoleh suara 50 persen dari jumlah sura dalam dengan sedikitnya 20 persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia dilantik menjadi presiden.¹¹ Untuk pemilihan DPR dan DPRD dilaksanakan dengan sistem proporsional

⁸ International IDEA, *op.cit.*, hlm. 13.

⁹ Ahmad Yani, “Urgensi Pengaturan Tindak Pidana Pemilu Elektronik Pelaksanaan Pemilu 2024”, *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 3 (2), 2022.

¹⁰ Aditya Perdana, dkk., *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2019., hlm.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 88.

terbuka dengan mencoblos nama calon kandidat.¹² Dan untuk pemilihan anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak dan setiap provinsi menyediakan 4 kursi.¹³ Hal ini menunjukkan secara prosedural, indikator sistem pemilu telah diatur secara tegas.

Namun permasalahan sistem pemilu tersebut, khususnya pada pergantian antar waktu anggota legislatif terpilih melalui kewenangan partai politik pada dasarnya mengacaukan sistem proporsional terbuka dalam pemilihan anggota DPR dan DPRD. Misalnya kasus Mulan Jameela¹⁴, kasus Robby B. Gasperz di Maluku¹⁵, kasus Misriani Ilyas di Sulawesi Selatan¹⁶ pada tahun 2019 sangat mengacaukan sistem proporsional terbuka.

c. Penyelenggara Pemilu

Lembaga penyelenggara pemilu berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Pemilu terdiri atas KPU, Bawaslu dan DKPP. Pengaturan lembaga penyelenggara pemilu tersebut merupakan implikasi dari putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 yang menafsirkan frase “komisi pemilihan umum” dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Secara prosedural penyelenggara pemilu tersebut didesain mandiri dan independen dalam menjalankan tugasnya. Selain itu, terdapat sanksi etik bagi penyelenggara pemilu yang melanggar dan tidak independen, serta tersedia mekanisme koreksi terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemilu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Namun dalam realitas, terdapat permasalahan kemandirian penyelenggara pemilu—KPU, Bawaslu, dan DKPP—dalam membentuk peraturan. Untuk membentuk peraturan berdasarkan Pasal 75 ayat (3), Pasal 145 ayat (4) dan Pasal 161 ayat (2) dalam UU Pemilu, ketiga lembaga tersebut harus berkonsultasi kepada DPR dan Pemerintah. Hal ini tentunya mereduksi kemandirian lembaga penyelenggara yang bersifat *self regulatory body*. Permasalahan lainnya, saat ini Bawaslu memiliki *double* fungsi sebagai lembaga pengawas sekaligus bertindak sebagai lembaga pengadil. Tentu hal ini akan menimbulkan *conflict of interest* antara kewenangan mengawasi dan kewenangan mengadili.

d. Partai Politik

Calon Presiden dan Wakil Presiden maupun calon anggota legislatif berasal dari partai politik¹⁷. Karena itulah sebagai institusi demokrasi, salah satu yang menjadi bagian penting dari partai politik adalah fungsinya yang dapat menyalurkan kadernya ke lembaga perwakilan rakyat.¹⁸ Saat ini partai politik diatur melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Sistem partai politik yang dianut oleh Indonesia saat ini adalah

¹² *Ibid.*, hlm. 94.

¹³ *Ibid.*, hlm. 97.

¹⁴ Lihat dalam Qori Mughni Kumara, “Menjamin Kepastian Hukum Calon Terpilih Anggota Legislatif Pemilu Tahun 2019”, *Jurnal Elektoral Research, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*, hlm. 3.

¹⁵ Lihat dalam *ibid.*, hlm. 3-4.

¹⁶ Selengkapnya dalam <https://regional.kompas.com/read/2019/10/30/06350011/fakta-mantan-caleg-gerindra-dipecat-sehari-sebelum-dilantik-putusan-pn?page=all> diakses 5 November 2022.

¹⁷ Lihat Pasal 6A ayat (2), Pasal 8 ayat (3), dan Pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁸ Fajlurahman Jurdi, *Pengantar Hukum Partai Politik*, Jakarta: Kencana, 2020, hlm. 118.

sistem multipartai yang memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendirikan dan bergabung dalam partai politik. Adapun syarat partai politik menjadi peserta pemilu diatur secara eksplisit dalam Pasal 172 s/d Pasal 180 UU Pemilu. Hal ini menandakan secara prosedural, indikator partai politik telah terpenuhi.

e. Pemilu secara Periodik

Pemilu secara berkala atau periodik merupakan tata kelola dalam pemilu untuk menyediakan sarana bagi warga negara untuk mengganti pemimpin secara teratur. Berdasarkan Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, pemilu dilaksanakan lima tahun sekali. Putusan MK No.55/PUU-XVII/2019, memberikan desain keserentakan pemilu di tingkat nasional dan tingkat daerah yakni: 1) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD; 2) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota; 3) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota; 4) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota; 5) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota; atau 6) Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden". Hal ini menunjukkan bahwa indikator pemilu prosedural secara

Penguatan

Penguatan untuk menuju pemilu prosedural yang demokratis dapat dilakukan dengan cara: *pertama*, merumuskan pengaturan pidana pemilu elektronik dalam UU Pemilu yang saat ini belum ada. *Kedua*, menguatkan kemandirian KPU, Bawaslu, dan DKPP dalam membentuk peraturan karena ketiga lembaga tersebut bersifat mandiri sehingga memiliki kewenangan *self regulatory body*. *Ketiga*, melakukan purifikasi kewenangan Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu, sehingga Bawaslu tidak memiliki *double fungsi*.¹⁹

¹⁹ Selengkapnya lihat, Fajlurrahman Jurdi dan Ahmad Yani, "Penataan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia" *Makalah Konferensi Tata Kelola Pemilu Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*, Bogor, 2022.

Pemilu Subtantif

Indikator Pemilu Subtantif

Tabel 3.
Indikator Pemilu Subtantif

No.	Pemilu Subtantif	Indikator
1	Hak pilih dan dipilih	a. Penjaminan untuk semua warga negara b. Perlakuan yang sama untuk semua warga negara c. Perbedaan yang dibenarkan oleh undang-undang
2	Kampanye pemilu yang demokratis	a. Menghindari kekerasan dalam kampanye b. Menghindari adanya kampanye hitam dan <i>money politic</i> c. Menghindari adanya politisasi sara d. Batasan dan pelaporan dana kampanye yang transparan
3	Akses media dan kebebasan berekspresi	a. Akses media untuk semua calon b. Tidak terdapat pembedaan dalam akses penggunaan media
4	Kepatuhan terhadap hukum dan penegakannya	a. Kerangka penyelesaian sengketa b. Penegakan yang dilakukan secara berkeadilan
5	Pemilu yang Luberjurdil	a. Pemilu dilaksanakan secara langsung b. Pemilu dilaksanakan secara umum c. Pemilu dilaksanakan secara bebas d. Pemilu dilaksanakan secara rahasia e. Pemilu dilaksanakan secara jujur f. Pemilu dilaksanakan secara adil

Sumber: Diolah oleh Penulis dari Internasional IDEA

Penerapan Indikator Pemilu Subtantif

Berangkat dari indikator pemilu subtantif pada Tabel 3 selanjutnya akan dilakukan pengkajian terhadap pelaksanaan indikator tersebut dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia.

a. Hak pilih dan dipilih

Pengejawantahan Konvensi Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik yang diratifikasi Indonesia menegaskan bahwa hak memilih dan dipilih merupakan hak konstitusional warga negara. *Pertama*, hak pilih. Tantangan dan permasalahan utama adalah terkait jaminan warga negara sebagai pemilih. Di Indonesia jaminan itu diwujudkan hak warga negara terdaftar sebagai pemilih di Daftar Pemilih Tetap (DPT). Faktanya, pada pemilu 2019 KPU melakukan tiga (3) kali²⁰ perbaikan DPT diakibatkan adanya pemilih

²⁰ Lihat dalam, Policy Science & Economic Library, diakses 5 November 2022.

ganda. Permasalahan lain adalah terkait ketentuan administratif yang digunakan untuk memastikan setiap warga negara yang berhak memilih terdaftar dalam DPT. Sebab berdasarkan DPT itulah surat suara dan perlengkapannya dapat dihitung dan disiapkan oleh penyelenggara pemilu. Dalam penerapannya, ketentuan administratif pemilih masih berpotensi menghilangkan hak warga negara untuk memilih. Hal ini kerap kali menimpa kelompok masyarakat rentan. Hasil audit daftar pemilih yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian Pendidikan Penerapan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) terdapat DPT pada Juli-Agustus 2014 menunjukkan sekitar 20,8 persen warga negara yang memiliki hak pilih tidak masuk dalam daftar pemilih.

Kedua, hak dipilih. Hak dipilih dalam Pemilu merupakan salah satu substansi penting perkembangan demokrasi sekaligus sebagai bukti eksistensi dan kedaulatan yang dimiliki rakyat dalam pemerintahan. Hak dipilih adalah hak warga negara untuk dipilih menjadi anggota suatu Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dalam suatu pemilu²¹. Pada peraturan telah diakui namun masih terdapat kendala dalam proses pendaftaran melalui partai politik dengan banyaknya indikasi mahar politik yang ditetapkan oleh partai politik.

b. Kampanye pemilu yang demokratis

Berkaca pada konstestasi pemilu 2019, ketika menyoal tentang *money politic* yang kerap mewarnai kampanye. Survei yang dilakukan oleh LIPI (2019), sebanyak 47,4 persen responden membenarkan adanya politik uang dan mirisnya 46,7 persen menganggap politik uang tersebut hal yang dapat dimaklumi. Selain berkaitan dengan kampanye hitam sebanyak 93 persen memberikan skor 6-10 dalam skala 1-10 yang artinya cenderung setuju bahwa penyebaran berita bohon/hoax selama pemilu serentak 2019 berlangsung masif.²² Berkaitan masalah transparansi pelaporan dana kampanye, hasil penelitian Hemanto (2020) memperlihatkan masih adanya ketidaktransparan dan ketidakpatuhan aturan dana kampanye oleh mayoritas partai politik. Hal ini disebabkan sanksi mekanisme kampanye yang transparan belum tersedia secara jelas.²³ Berdasarkan hal di atas, nampaknya secara substantif indikator kampanye yang demokratis dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia belum terpenuhi.

c. Akses media dan kebebasan berekspresi

Media merupakan bagian penting dalam berpolitik. Dalam penerapannya, terdapat pelanggaran berkaitan dengan akses media dalam kampanye dan pemberitaan. Survei yang dilakukan oleh LIPI (2019) mengungkapkan peran media dalam pemilu serentak 2019. LIPI menemukan 90,8 persen media swasta tidak netral dan 18,5 persen menilai media pemerintah tidak netral.²⁴ Hal ini menyebabkan kepercayaan publik terhadap

²¹ Hilmi Ardani Nusution dan Marwandianto, "Memilih dan Dipilih, Hak Politik Penyandang Disabilitas Dalam Kontestasi Pemilihan Umum: Studi Daerah Istimewa Yogyakarta", Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Jurnal HAM* 10. 2019.

²² <http://lipi.go.id/berita/Evaluasi-Pemilu-Serentak-dalam-Temuan-Survei-LIPI/21763>, diakses pada tanggal 5 November 2022.

²³ Rudi Hemanto, "Problematisa Pelaporan Dana Kampanye pada Pemilu Legislatif Tahun 2019", *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 1 (2), 2020.

²⁴ <http://lipi.go.id/berita/Evaluasi-Pemilu-Serentak-dalam-Temuan-Survei-LIPI/21763>, diakses pada tanggal 5 November 2022.

pers dalam pelaksanaan pemilu menurun dan berada pada angka 66,3 persen.²⁵ Berdasarkan hal ini menunjukkan akses media bagi semua calon memiliki perlakuan yang berbeda sehingga terdapat diskriminasi perlakuan dari media.

d. Kepatuhan terhadap hukum dan penegakannya

Kepatuhan terhadap hukum dan penegakannya menjadi salah satu indikator penting dalam mewujudkan pemilu yang demokratis. Berdasarkan data yang dipublikasi oleh Bawaslu RI (2019), penyelenggaraan pemilu 2019 terdapat 16.427 pelanggaran administrasi, 426 pelanggaran kode etik, 2.798 pelanggaran pidana, dan 1.518 pelanggaran lainnya. Penanganan pelanggaran yang dilakukan oleh Bawaslu RI terbukti 16.134 pelanggaran administrasi, 373 pelanggaran kode etik, 582 pelanggaran pidana, dan 1.475 pelanggaran hukum lainnya.²⁶ Data tersebut memperlihatkan bahwa tingkat kepatuhan hukum dalam pelaksanaan pemilu masih sangat minim dan besarnya angka pelanggaran yang terjadi, sehingga indikator kepatuhan hukum dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia belum terpenuhi.

e. Pemilu yang Luberjurdil.

Penyelenggaraan pemilu sebagai salah satu instrumen demokrasi dan sarana perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan sesuai dengan asas LUBER JURDIL sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam penerapannya di Indonesia, pelaksanaan pemilu juberdil dapat dilihat dari pemaknaan juberdil itu sendiri yaitu: *langsung*, seorang pemilih harus memilih secara langsung, tidak boleh diwakilkan oleh siapapun. *Umum*, berarti setiap warga negara memiliki hak yang sama, yakni hak untuk memilih dan dipilih. *Bebas*, mengandung makna bebas dalam memilih, tanpa adanya paksaan dari apapun dan siapapun. *Rahasia*, dimana setiap orang menggunakan hak suaranya akan dijamin kerahasiannya terhadap apa yang dipilih. *Jujur*, semua yang terlibat dalam pemilu haruslah jujur. Pelaksanaan asas jujur haruslah dilakukan dari awal hingga akhir proses pemilu. *Adil*, semua yang terlibat dalam pemilu haruslah memiliki hak yang sama.

Penguatan

Untuk mewujudkan pemilu substantif pada penyelenggaraan pemilu 2024 dibutuhkan adanya penguatan seperti: *Pertama*, melakukan identifikasi masalah dan tindakan afirmatif bagi pemilih marginal dan kelompok rentang untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Selain itu, diperlukan adanya mekanisme yang tegas untuk mengawasi perilaku partai politik terhadap adanya indikasi "mahar politik". *Kedua*, untuk menghilangkan adanya budaya *money politic* dan penyebaran berita hoax diperlukan upaya pendidikan politik yang masif menyentuh secara struktural pada semua lapisan masyarakat dan memperkuat sistem pengawasan preventif. *Ketiga*, peningkatan kepatuhan hukum dapat dilakukan dengan melakukan pengawasan yang maksimal dan terencana terhadap semua tahapan pemilu.

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ Bawaslu Republik Indonesia, "Data Pelanggaran pemilu Tahun 2019" melalui https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan/DATA%20PELANGGARAN%20PEMILU%20TAHUN%202019%204%20NOVEMBER%202019-dikompresi.pdf diakses pada 5 November 2022.

Penutup

Hasil penelitian menunjukkan: *pertama*, indikator pemilu prosedural berupa kerangka hukum, sistem pemilu, penyelenggara pemilu, partai politik, dan pemilu secara periodik, secara formil telah terpenuhi dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia, meskipun terdapat permasalahan pada tahap implementasi. *Kedua*, indikator pemilu substantif berupa hak pilih dan dipilih, kampanye demokratis, akses media, kepatuhan hukum, dan pelaksanaan pemilu Luberjurdil dalam realitasnya belum dilaksanakan. Hal ini dibuktikan dengan banyak permasalahan hak pilih, *money politic*, politik sara, keberpihakan media, dan masih tingginya angka pelanggaran pemilu.

Berdasarkan kesimpulan di atas, direkomendasikan: *pertama*, menguatkan pemilu prosedural dengan: 1) merumuskan pengaturan pidana pemilu elektronik dalam UU Pemilu, 2) menguatkan kemandirian KPU, Bawaslu, dan DKPP dalam membentuk peraturan, 3) melakukan purifikasi kewenangan Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu, sehingga Bawaslu tidak memiliki *double* fungsi. *Kedua*, menguatkan pemilu substantif dengan: 1) melakukan upaya afirmatif bagi pemilih marginal dan kelompok rentang untuk menggunakan hak pilihnya. 2) mekanisme yang tegas untuk mengawasi perilaku partai politik terhadap adanya indikasi "mahar politik". 3) Diperlukan upaya pendidikan politik yang masif dan menyentuh secara struktural di masyarakat dan memperkuat sistem pengawasan preventif.

Daftar Pustaka

Buku

- Fajlurahman Jurdi. *Pengantar Hukum Partai Politik*. Jakarta: Kencana, 2020.
- International IDEA. *Standar-Standar Internasional untuk Pemilihan Umum: Pedoman, Peninjauan Kembali, Kerangka Hukum Pemilu* (Terjemahan Bahasa Indonesia). Sweden: Bulls Tryckeri, 2002.
- Mohammad Syaiful Aris. *Hukum Pemilu: Filosofi dan Prinsip Pemilihan Umum dalam UUD NRI Tahun 1945*. Malang: Setara Pers, 2021.
- Saldi Isra dan Khairul Fahmi. *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip dalam Konstitusi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019.
- Triya Indra Rahmawan, dkk. *Menafsir Demokrasi Konstitusional: Pengertian, Rasionalitas, dan Status Demokrasi Konstitusional Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 menurut MK*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2014.

Jurnal dan Makalah

- Ahmad Yani. "Penataan Pemilihan Kepala Desa dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, 19 (2), 2022, p 457.
- Ahmad Yani. "Urgensi Pengaturan Tindak Pidana Pemilu Elektronik Pelaksanaan Pemilu 2024". *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 3 (2), 2022.
- Fajlurahman Jurdi dan Ahmad Yani. "Penataan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia". *Makalah Konferensi Tata Kelola Pemilu Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*, Bogor, 2022.

Hilmi Ardani Nusution dan Marwandianto. "Memilih dan Dipilih, Hak Politik Penyandang Disabilitas Dalam Kontestasi Pemilihan Umum: Studi Daerah Istimewa Yogyakarta" *Jurnal HAM*. 10, 2019.

Qori Mughni Kumara. "Menjamin Kepastian Hukum Calon Terpilih Anggota Legislatif Pemilu Tahun 2019". *Jurnal Elektoral Resarch, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*. p 3.

Rudi Hemanto. "Problematika Pelaporan Dana Kampanye pada Pemilu Legislatif Tahun 2019". *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, 1 (2), 2020.

Internet

Bawaslu Republik Indonesia, "Data Pelanggaran pemilu Tahun 2019" melalui https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan/DATA%20PELANGGARAN%20PEMILU%20TAHUN%202019%204%20NOVEMBER%202019-dikompresi.pdf diakses pada 5 November 2022.

<http://lipi.go.id/berita/Evaluasi-Pemilu-Serentak-dalam-Temuan-Survei-LIPI/21763>, diakses pada tanggal 5 November 2022.

<https://regional.kompas.com/read/2019/10/30/06350011/fakta-mantan-caleg-gerindra-dipeecat-sehari-sebelum-dilantik-putusan-pn?page=all>, diakses pada 5 November 2022.

Peran Partai Politik Dalam Penunjukan Pencalonan Kepala Daerah

Akmal Fauzan
Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia
21912053@students.uii.ac.id

Abstract

A country that adheres to a democratic system has a system for conducting general elections. There are two types of general elections, namely open elections and closed elections. In the general election, political parties have the right to determine which regional head candidate will be promoted. The process of selecting or carrying candidates by political parties is still experiencing the dynamics of the interests of the political elite. The recruitment of candidates for regional heads should be carried out only within the scope of the DPD or DPC. This raises the problem formulation of how to democratize political parties in determining the nomination of regional heads. This research uses juridical-normative research based on primary and secondary sources and uses qualitative descriptive analysis techniques. One of the results of this research is that democratization in political parties needs to be reconstructed because its role is so urgent for the sustainability of a democratic state and will have an impact on society.

Keywords: *Democracy, Political Parties, Regional Head*

Abstrak

Suatu negara yang menganut sistem demokrasi memiliki sistem untuk melakukan pemilihan umum. Pemilihan umum memiliki dua jenis yaitu pemilihan umum terbuka dan pemilihan umum tertutup. Pada pemilihan umum partai politik berhak menentukan calon kepala daerah yang akan diusung. Proses pemilihan atau pengusungan calon yang dilakukan partai politik masih mengalami dinamika kepentingan elit politik. Rekrutmen calon kepala daerah seharusnya dilakukan cukup di lingkup DPD atau DPC. Hal tersebut menimbulkan rumusan masalah bagaimana demokratisasi partai politik dalam penentuan pencalonan kepala daerah. Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis-normatif berdasarkan sumber-sumber primer dan sekunder serta menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Salah satu hasil dari penelitian ini yaitu demokratisasi di tubuh partai politik perlu di rekonstruksi ulang karena peranannya begitu urgent bagi keberlangsungan negara demokrasi dan akan berdampak pada masyarakat.

Kata Kunci: *Demokrasi, Kepala Daerah, Partai Politik*

Pendahuluan

Sebuah negara yang menganut sistem demokrasi musti memiliki proses pemilihan dalam menentukan pemimpin atau perwakilannya di parlemen melalui sistem pemilihan secara terbuka ataupun tertutup. Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemilihan secara terbuka walaupun pernah menganut sistem pemilihan secara tertutup. Pemilihan Umum adalah salah satu sendi untuk tegaknya sistem politik demokrasi. Tujuan Pemilihan Umum adalah untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi, dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat. Hal tersebut dilakukan dalam rangka melibatkan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan. Dalam Pemilihan Umum tercakup dua macam hak pilih, yaitu: Hak pilih aktif atau sering dikenal sebagai Hak untuk memilih; dan Hak pilih pasif, yaitu hak untuk dipilih menjadi Anggota Badan Perwakilan Rakyat.¹

Untuk dapat menentukan calon yang akan diusung setiap orang berhak untuk mendaftarkan melalui partai politik atau secara independen dengan syarat tertentu. Peran partai politik dalam kontestasi untuk meraih kekuasaan di Indonesia perlu kita perhatikan

¹ Zainal Abidin Saleh, "Demokrasi dan Partai Politik", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 5 No. 1, Maret 2008, hlm. 57.

karena partai politik akan menentukan kebijakan-kebijakan dan kondisi atau arah tujuan negara berlabuh. Dalam negara demokrasi partai merupakan instrumen yang sentral dan memiliki peran yang dapat dikatakan *indispensable* atau tak tergantikan dalam menjaga keberlangsungan tatanan pemerintahan demokratis.

Dalam kehidupan politik kenegaraan, pada prinsipnya dikenal adanya 3 (tiga) sistem kepartaian, yaitu pertama, sistem partai tunggal (*one party system*). Istilah ini dipergunakan untuk partai politik yang benar-benar merupakan satu-satunya dalam suatu negara, maupun untuk memberikan istilah partai politik yang mempunyai kedudukan dominan di antara partai politik yang lain. Kedua, sistem dua partai (*two party system*). Dalam sistem ini partai-partai politik yang ada di negara dengan jelas dibagi menjadi partai politik yang berkuasa karena menang dalam pemilu dan partai oposisi karena kalah dalam pemilu. Ketiga, sistem banyak partai (*multy party system*).²

Nilai utama partai dalam tata pemerintahan demokratis, antara lain; melakukan proses rekrutmen dan seleksi kandidat untuk pengisian jabatan publik, strukturisasi dukungan publik melalui serangkaian identifikasi program dan kebijakan, mengorganisir proses pemilu, kepentingan dan nilai-nilai sosio-ekonomi masyarakat, agregasi kepentingan dan preferensi warga negara dalam proses pembuatan kebijakan, dan pembentukan pemerintahan serta kesepakatan kebijakan parlemen. Asumsi bekerjanya demokrasi diperankan sedemikian penting oleh partai. Hal tersebut beranjak dari sejumlah fakta, bahwa roda pemerintahan ditentukan oleh program-program yang diusung partai berdasarkan *platform* ataupun ideologi yang merupakan cerminan dari aspirasi masyarakat.³

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Partai Politik merupakan organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu fungsi partai politik dalam pilkada yaitu melakukan pencalonan. Partai politik di Indonesia dijamin hak konstitusionalnya sebagai lembaga utama yang memiliki otoritas dalam pencalonan pilkada, hak tersebut diatur dalam undang-undang pilkada dan undang-undang partai politik. Pasal 29 Ayat (1) UU No. 2 tahun 2011 tentang Partai Politik menegaskan bahwa partai politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Meskipun sejak UU Pilkada No. 12 Tahun 2008 diperbolehkan pencalonan melalui jalur perseorangan, akan tetapi jalur tersebut sepi peminat.⁴ Maka dari itu, penelitian ini akan membahas suatu

² Udiyo Basuki, "Parpol, Pemilu dan Demokrasi: Dinamika Partai Politik dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Perspektif Demokrasi", *Kosmik Hukum*, Vol. 20 No. 2, 2020, hlm. 86.

³ J Mark Payne, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, dikutip dari August Mellaz dan Pipit R. Kartawidjaja, *Tipologi Partai Politik dan Skema Pendanaan Partai Politik*, Sindikasi Pemilu dan Demokrasi, Jakarta, 2018, hlm. 1-2.

⁴ Fitriyah, "Partai Politik, Rekrutmen Politik dan Pembentukan Dinasti Politik pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)", *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 11 No. 1, 29 April 2020, hlm. 2.

proses politik yang dilakukan oleh partai politik dalam penunjukan rekomendasi pemilihan kepala daerah dalam perspektif demokrasi.

Rumusan Masalah

Dari latar belakang tersebut memunculkan rumusan masalah yaitu bagaimana proses politik untuk pencalonan kepala daerah pada partai politik?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) yang menggunakan obyek kajian berupa pustaka-pustaka yang ada, baik berupa buku-buku, jurnal, dan lain-lain yang memiliki kaitan dengan partai politik dan penunjukan pencalonan kepala daerah.

Sumber Data

Sumber data ada 2 macam yaitu sumber data primer dan sekunder. Sumber data primer merupakan sumber data yang diperoleh dari sumber asli. Sedangkan sumber data sekunder yaitu penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara. Pada penelitian ini penulis tidak menggunakan sumber data primer melainkan hanya menggunakan sumber data sekunder, karena pada umumnya dalam penelitian normatif data yang digunakan adalah data sekunder.⁵ Data sekunder ini dibedakan menjadi bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu peraturan perundang-undangan tentang pencalonan kepala daerah. Sedangkan bahan-bahan hukum sekunder diambil dari buku, jurnal hukum, hasil penelitian tesis atau disertasi.

Teknik Analisis Data

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis deskriptif kualitatif, dimana bahan-bahan hukum yang terkumpul akan diuraikan dalam bentuk narasi yang tersusun secara sistematis. Bahan hukum yang telah disistematiskan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Mekanisme Pencalonan Kepala Daerah

Sebagaimana diatur pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Hasil amandemen ke-tiga telah disebutkan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dan terutama menyangkut pasal 18 ayat 4 hasil amandemen, dinyatakan bahwa “gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara

⁵ Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 121.

demokratis”, maka sejalan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia dan lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah.

Pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah diubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir kali diubah dengan UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota, maka hal tersebut dimaksudkan supaya terwujudnya kepemimpinan daerah yang demokratis, memperhatikan prinsip persamaan dan keadilan, penyelenggaraan pemilihan kepala pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara yang memenuhi persyaratan.⁶

Mekanisme pencalonan kepala daerah melalui jalur partai politik dijelaskan pada Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa “pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik” dan diperkuat lagi dengan pasal 59 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yakni “Peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Dengan adanya legitimasi hukum maka jelas menggambarkan bagaimana kedudukan partai politik dalam menentukan siapa yang dapat menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian siapapun orangnya yang ingin maju sebagai Kepala Daerah maka juga perlu dan bahkan harus mendapat dukungan dari partai politik. Walaupun tidak setiap partai politik dapat mengajukan calonnya untuk maju menjadi kepala daerah karena ada pembatasan secara hukum partai-partai politik mana saja yang dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah sesuai dengan batasan kuota yang harus mereka miliki.

Dinyatakan di dalam Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 bahwa “Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan”. Dengan demikian telah ada “seleksi alamiah” terhadap partai politik yang dapat maju dalam Pemilu Kepala Daerah, karenanya tidak setiap partai politik dapat maju dalam pemilihan Kepala Daerah.⁷

Peraturan turunan dari pencalonan kepala daerah juga dijelaskan pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. KPU selaku penyelenggara pemilihan umum membentuk atau merancang beberapa kriteria dalam pencalonan kepala daerah. Penyelenggara pemilihan PKPU Nomor 3 Tahun 2017 Pasal 2 berpedoman pada asas; mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan aksesibilitas.

⁶ H. M. Erham Amin, “Pergeseran Peran Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah”, *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. 6 No. 1, Juni 2015, hlm. 20.

⁷ *Ibid.*, hlm. 21.

Ada beberapa syarat pencalonan dalam kepala daerah yaitu melalui partai politik atau gabungan partai politik dan perseorangan. Jika ingin mencalonkan melalui partai politik atau gabungan partai politik pada PKPU Nomor 3 Tahun 2017 pasal 5 ayat 2 yaitu Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memperoleh paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilu Terakhir. Sedangkan jika ingin mencalonkan diri melalui perseorangan dijelaskan pada PKPU Nomor 3 Tahun 2017 pasal 9 untuk persyaratan mencalonkan sebagai Gubernur, sedangkan untuk mencalonkan sebagai Bupati atau walikota dijelaskan di pasal 10. Penjelasan mengenai mekanisme pencalonan kepala daerah harus dapat dipenuhi agar partai politik atau perseorangan dapat mencalonkan sebagai kepala daerah.

Partai Politik: Demokratisasi Partai Politik

Untuk menjembatani antara pemerintah dan rakyat, sebagai wujud bekerjanya demokrasi diperlukan kehadiran partai politik. Sistem demokrasi tidak mungkin berjalan tanpa adanya partai politik. Pembuatan keputusan secara teratur hanya mungkin dilakukan jika ada pengorganisasi berdasarkan tujuan-tujuan kenegaraan. Tugas partai politik adalah untuk menata aspirasi rakyat untuk dijadikan *public opinion* yang lebih sistematis sehingga dapat menjadi dasar pembuatan keputusan yang teratur. Dalam negara modern, jumlah pemilih sangat besar dan kepentingannya bervariasi sehingga perlu mengelolanya untuk menjadi keputusan.

Dengan demikian partai politik berperan besar dalam proses seleksi baik pejabat maupun substansi kebijakan. Oleh karena itu, partai politik mempunyai posisi dan peranan yang penting dalam sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang menyatakan bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi. Karena itu partai politik merupakan pilar dalam sistem politik yang demokratis.⁸

Menurut Pippa Norris (1996), rekrutimen dalam kepemimpinan politik merepresentasikan fungsi yang penting dalam sistem politik, yang memiliki konsekuensi bagi partai, elit legislatif, dan demokrasi. Proses rekrutimen berpengaruh pada distribusi kekuasaan di dalam partai, menentukan komposisi sosial dalam parlemen, dan membentuk kumpulan pemimpin untuk jabatan-jabatan dalam pemerintahan. Melalui rekrutimen, sekelompok orang dimobilisasi untuk masuk ke dalam politik, sementara kelompok lainnya terpaksa keluar dari politik.⁹

Secara umum, para ilmuwan politik menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Miriam Budiardjo, meliputi sarana:¹⁰ (i) komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) rekrutimen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict management*). Dalam istilah Yves

⁸ Jimly Asshiddiqie, "Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3 No. 4, Desember 2006, hlm 7.

⁹ Dede Sri Kartini, "Rekrutimen Calon Kepala Daerah Oleh Partai Gerindra", *Jurnal Ilmu Pemerintahan: Cosmogon*, Vol. 1 No. 1, April 2015, hlm 109.

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 163-164.

Meny dan Andrew Knapp, fungsi partai politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi; (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); (iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.

Keempat fungsi tersebut memiliki terkait satu dengan yang lainnya. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) atau political interests yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi, dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide-ide serta kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga diharapkan dapat mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.¹¹

Partai politik juga memiliki fungsi sebagai sarana sosialisasi/pendidikan politik. Sosialisasi/pendidikan politik merupakan suatu proses dimana seseorang memperoleh persepsi orientasi dan nilai-nilai dari masyarakat di mana ia berada, proses tersebut mencakup proses di mana masyarakat mewariskan norma-norma dan nilai-nilai dari suatu generasi ke generasi berikutnya. Proses sosialisasi/pendidikan politik sudah mulai dari masa kecil dan diselenggarakan melalui berbagai lembaga dan kegiatan, seperti pendidikan formal dan informal, media massa seperti radio dan televisi, serta partai politik.

Melalui kursus pendidikan politik menanamkan nilai-nilai idiologi dan loyalitas kepada negara dan partai. Terutama dalam negara berkembang, yang bangsanya sering heterogen sifatnya, partai politik dapat membantu meningkatkan identitas nasional dan pemupukan integrasi nasional. Disini dituntut partai politik untuk lebih mengutamakan kepentingan nasional dari pada kepentingan partai. Seyogianya loyalitas yang ditanamkan adalah loyalitas kepada bangsa dan negara bukan hanya loyalitas kepada partai, karena sesungguhnya partai politik salah satu sarana dalam membangun bangsa dan negara yang demokratis.¹² Maka dari itu, partai politik merupakan instrumen dalam bernegara untuk merawat demokrasi serta membangun masyarakat yang madani.

Peran Partai dalam Memberikan Rekomendasi Calon Kepala Daerah

Peran partai politik sejak pemilu 1999 dan pasca amandemen UUD 1945 selama 4 (empat) kali mulai tahun 1999-2002 begitu penting serta menempati elan vital bagi jalannya roda sistem politik kenegaraan di Indonesia. Partai tidak hanya menjadi agen demokrasi, namun juga sebagai agen perubahan negara. Mau tidak mau dan suka tidak suka dipundak partai politiklah sebagian urusan kenegaraan diberikan pada partai politik melalui otoritas yang diberikan oleh UUD 1945 pascaamandemen.¹³

Pada pencalonan kepala daerah, partai politik memiliki peran penting dalam menentukan rekrutmen calon kepala daerah. Adapun yang dimaksud dengan rekrutmen politik adalah proses oleh partai politik dalam mencari anggota baru dan mengajak orang

¹¹Jimly Asshiddiqie, "Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi", hlm 7.

¹² A. Gau Kadir, "Dinamika Partai Politik di Indonesia", *Sosiohumaniora*, Vol. 16 No. 2, Juli 2014, hlm 134.

¹³ Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2016, hlm. 323.

berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik. Rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik tidak sebatas hanya untuk mencari anggota baru, tetapi juga merekrut dan mencalonkan anggota partai untuk posisi jabatan publik. Rekrutmen politik dapat dimaknai secara luas, sebagai cara pemilihan, seleksi, dan pengangkatan para warga negara guna untuk diorbitkan menjadi calon-calon pemimpin dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya.

Rekrutmen politik untuk pemilu diselenggarakan melalui tiga yaitu: pertama, tahap sertifikasi, adalah tahap pendefinisian kriteria siapa yang dapat masuk dalam pencalonan, yang meliputi aturan-aturan pemilu, aturan-aturan partai, dan norma-norma sosial. Kedua, tahap penominasian, mencakup ketersediaan (*supply*) calon yang memenuhi syarat dan permintaan (*demand*) dari penyeleksi saat memutuskan siapa yang dinominasikan. Ketiga, tahap pemilu, yakni tahap yang menentukan siapa yang memenangkan pemilu. Tahap pertama dan kedua dari proses rekrutmen politik adalah domain penuh partai politik. Setelahnya, tahap ketiga adalah domain pemilih, yaitu proses dimana pemilih menentukan siapa di antara calon yang ada dipilih sebagai pemimpin.¹⁴

Contoh kasus rekomendasi DPP yang sempat ramai pada saat pilkada Surakarta yang mana calon kepala daerah dari partai PDIP yaitu Gibran sempat bersitegang dengan Achmad Purnomo karena para pendukung Achmad Purnomo kecewa dengan keputusan DPC PDIP Surakarta karena memilih Gibran. Sehingga permasalahan tersebut sampai DPP turun dan memberikan rekomendasi tersebut kepada Gibran. Agus Riwanto mengungkapkan “bahwa pemanggilan DPC Solo ke kantor DPP pada Senin (3/2/2020) merupakan hal yang luar biasa. Adanya perbedaan pendapat di kalangan internal DPC PDIP dianggap membahayakan soliditas partai.”¹⁵

Selain itu, DPP PKS pun melakukan hal yang sama yaitu menyerahkan Surat Keputusan (SK) Penetapan Pasangan Calon Kepala Daerah yang akan diusung oleh PKS di 213 wilayah baik pemilihan kepala daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota se-Indonesia, Sabtu (29/8/2020) dalam Rakornas Pemenangan Pilkada Serentak. Ketua Tim Pemenangan Pemilu Pusat DPP PKS Chairul Anwar mengatakan, PKS siap memberikan rekomendasinya kepada putra putri terbaik di daerah masing-masing untuk bertarung pada Pilkada 9 Desember 2020.¹⁶

Hal tersebut sama ketika dalam bursa pencalonan kepala daerah di Kabupaten Labuhanbatu Selatan yang diproses oleh Golkar harus mendapatkan rekomendasi dari DPP. Khairul Harahap merupakan ketua DPD di Kabupaten Labuhanbatu Selatan mengatakan “Semua berkas yang memenuhi syarat, akan disampaikan ke DPD Partai Golkar Sumatera Utara untuk diteruskan ke DPP Partai Golkar untuk diverifikasi. Pihaknya akan berjuang bersama siapapun bakal calon yang menerima rekomendasi tersebut. Akan tetapi, tidak dapat memastikan, kapan rekomondasi tersebut akan

¹⁴ Fitriyah, “Partai Politik, Rekrutmen Politik dan Pembentukan Dinasti Politik pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)”, hlm. 3.

¹⁵ <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4887153/pengamat-jika-ada-kompromi-gibran-cawalkot-pdip-solo-carikan-wakil/2> diakses tanggal 1 Desember 2022.

¹⁶ <https://pks.id/content/dpp-pks-serahkan-213-rekomendasi-calon-kepala-daerah> diakses tanggal 2 Desember 2022.

diterbitkan. Yang menentukannya nanti DPP. Rekomendasi akan diterbitkan oleh DPP Partai Golkar siapa yang akan diusung dan kita tunggu saja keputusan DPP.¹⁷

Pemilihan kepada daerah semestinya dalam mencari calon bagi partai politik untuk menentukan seseorang yang siap untuk dicalonkan menjadi kepala daerah cukup melalui rekomendasi partai politik di lingkup DPD atau DPC. Akan tetapi, kita masih menemui beberapa partai yang masih bersifat monarkhi. Segala keputusan bagi pencalonan dari pusat hingga ke daerah ditentukan oleh DPP (Dewan Pimpinan Pusat). Hal tersebut, mengurangi esensi dari partai politik yang seharusnya menjadi garda terdepan dalam menjalankan sistem demokrasi dan menjadi contoh bagi masyarakat.

Selain itu, Komisioner KPU Republik Indonesia, Hasyim Asyari, mengatakan kewenangan merekomendasikan bakal pasangan calon kepala daerah berada di dewan pimpinan pusat (DPP) Partai Politik. Pernyataan tersebut disampaikan oleh Hasyim merujuk pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Undang-Undang Pilkada). “Di Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 itu ada ketentuan calon kepala daerah diusung, didaftarkan nama calon dalam pilkada, yaitu pilkada kabupaten/kota dan pilkada provinsi itu adalah nama yang disetujui DPP partai politik,”¹⁸

Undang-Undang Pemilu kita proses ini diserahkan pada mekanisme demokrasi internal partai. Lepasnya peran publik dalam proses pencalonan oleh partai politik bisa membuka ruang bagi praktik pencalonan yang tidak demokratis. Setidaknya peluang ini didukung oleh temuan studi kasus di Parlemen Inggris oleh Pippa Norris & Lovenduski (1995), yang menemukan praktik proses rekrutmen politik oleh partai politik yang diskriminatif, yakni dalam proses seleksi calon kriteria tim seleksi menjadi bagian dari instrumen yang dapat digunakan untuk membuat adanya praktik diskriminasi. Studi ini menemukan kedekatan pribadi ternyata memberikan pengaruh yang besar kepada peluang terpilihnya seseorang untuk diputuskan sebagai calon, apalagi jika di dukung dengan iklim partai yang bersifat feodalistik dan oligarkis.¹⁹ Pembentukan dinasti politik tidak dibenarkan keberadaannya dalam negara demokrasi. Hal itu disebabkan karena kekuasaan politik hanya dinikmati oleh segelintir orang saja, sebab semua orang mempunyai hak yang sama untuk berpolitik. Selain itu, kekuasaan politik dapat berbahaya jika proses kekuasaan itu dipertahankan secara terus menerus, apalagi hingga diwariskan kepada keluarga atau kerabatnya. Sejalan dengan pernyataan Lord Acton bahwa kekuasaan itu cenderung disalahgunakan dan kekuasaan yang absolut pasti disalahgunakan (*power tends to corrupt, and absolute power tends to corrupts absolutely*).²⁰

¹⁷ <https://sumut.antaranews.com/berita/260979/sembilan-bakal-calon-kepala-daerah-labusel-perebutkan-rekomendasi-dpp-golkar> diakses tanggal 2 Desember 2022

¹⁸ <https://www.tribunnews.com/nasional/2020/07/23/kpu-dpp-parpol-yang-berwenang-beri-rekomendasi-kepada-bakal-pasangan-calon-kepala-daerah> diakses tanggal 5 November 2022.

¹⁹ Fitriyah, “Partai Politik, Rekrutmen Politik dan Pembentukan Dinasti Politik pada Pemilihan Kepala Daerah, hlm. 5.

²⁰ Imroatun Nika, “Mencegah Terbentuknya Dinasti Politik Melalui Pola Rekrutmen Partai Politik (Studi Kasus Pencalonan Kepala Daerah di Solo 2020)”, *Lex Renaissance*, Vol. 6 No. 3, Juli 2021, hlm. 84.

Ada beberapa hal yang melatarbelakangi proses rekrutmen yang tidak menggambarkan proses demokratisasi pada partai politik yaitu oligarki dan dinasti politik yang sudah mengakar. Hal tersebut muncul karena peraturan yang dibuat tidak menjelaskan serta tidak menekan sehingga partai politik bebas dalam melakukan penunjukan atau rekomendasi bagi pencalonan kepala daerah melalui DPP. Mekanisme sentralisasi tersebut semakin membuat nilai-nilai atau esensi dari demokrasi. Maka dari itu, demokratisasi di tubuh partai politik perlu di rekonstruksi ulang karena peranannya begitu *urgent* bagi keberlangsungan negara demokrasi dan akan berdampak pada masyarakat.

Penutup

Salah satu fungsi partai politik dalam pilkada yaitu melakukan pencalonan. Partai politik di Indonesia dijamin hak konstitusionalnya sebagai lembaga utama yang memiliki otoritas dalam pencalonan pilkada, hak tersebut diatur dalam undang-undang pilkada dan undang-undang partai politik. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah sudah diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah diubah dengan Undang Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir kali diubah dengan UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota dan Peraturan turunan dari pencalonan kepala daerah juga dijelaskan pada Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Pada pencalonan kepala daerah, partai politik memiliki peran penting dalam menentukan rekrutmen calon kepala daerah. Pemilihan kepada daerah semestinya dalam mencari calon bagi partai politik untuk menentukan seseorang yang siap untuk dicalonkan menjadi kepala daerah cukup melalui rekomendasi partai politik di lingkup DPD atau DPC. Akan tetapi, kita masih menemui beberapa partai yang masih bersifat monarkhi. Peran partai politik pada pencalonan kepala daerah yang harus melalui rekomendasi DPP merupakan hal yang menciderai demokrasi meskipun hal tersebut tidak dilarang. Akan tetapi, peran partai politik di daerah hanya sekedar menjadi cabang kekuasaan yang tidak mutlak diberikan atau keputusan-keputusan mengenai pencalonan kepala daerah masih tersentralisasi.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.
Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
Mellaz, August dan Pipit R. Kartawidjaja, *Tipologi Partai Politik dan Skema Pendanaan Partai Politik*, Sindikasi Pemilu dan Demokrasi, Jakarta, 2018.

Riwanto, Agus, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2016.

Jurnal

A.Gau Kadir, "Dinamika Partai Politik di Indonesia", *Sosiohumaniora*, Vol. 16 No. 2, Juli, 2014.

Dede Sri Kartini, "Rekrutmen Calon Kepala Daerah Oleh Partai Gerindra", *Jurnal Ilmu Pemerintahan: Cosmogov*, Vol. 1 No. 1, April, 2015.

Fitriyah, "Partai Politik, Rekrutmen Politik dan Pembentukan Dinasti Politik pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)", *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 11 No. 1, April, 2020.

H. M. Erham Amin, "Pergeseran Peran Partai Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah", *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. 6 No. 1, Juni, 2015.

Imroatun Nika, "Mencegah Terbentuknya Dinasti Politik Melalui Pola Rekrutmen Partai Politik (Studi Kasus Pencalonan Kepala Daerah di Solo 2020)", *Lex Renaissance*, Vol. 6 No. 3, Juli, 2021.

Udiyo Basuki, "Parpol, Pemilu dan Demokrasi: Dinamika Partai Politik dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Perspektif Demokrasi", *Kosmik Hukum*, Vol. 20 No. 2, 2020

Zainal Abidin Saleh, "Demokrasi dan Partai Politik", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 5 No. 1, Maret, 2008.

Internet

<https://www.tribunnews.com/nasional/2020/07/23/kpu-dpp-parpol-yang-berwenang-beri-rekomendasi-kepada-bakal-pasangan-calon-kepala-daerah> diakses tanggal 5 November 2022

<https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4887153/pengamat-jika-ada-kompromi-gibran-cawalkot-pdip-solo-carikan-wakil/2> diakses tanggal 1 Desember 2022.

<https://pks.id/content/dpp-pks-serahkan-213-rekomendasi-calon-kepala-daerah> diakses tanggal 2 Desember 2022.

<https://sumut.antaranews.com/berita/260979/sembilan-bakal-calon-kepala-daerah-labusel-perebutkan-rekomendasi-dpp-golkar> diakses tanggal 2 Desember 2022

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Efektivitas Penggunaan Formulir A5 Bagi Basis Pemilih Pemula Dalam Peningkatan Partisipasi Suara Milineal Pada Pemilihan Umum Tahun 2019 (Study Pada Komisi Pemilihan Umum Kab. Bengkalis Provinsi Riau)

Ali Ismail Shaleh dan Asri Muhammad Saleh

Universitas Muhammadiyah Riau

Universitas Islam Riau

aliismailsaleh@umri.ac.id dan asrimuhammadsaleh@law.uir.ac.id

Abstract

Beginner voters are voters who first exercised their right to vote on April 17, 2019, Form A 5 is a certificate of moving to vote from one region to another within the territory of the Republic of Indonesia and abroad so that it has an important meaning in the course of the 2019 election. This study aims to to analyze the importance of Form A 5 for novice voters in the 2019 simultaneous elections and analyze the obstacles and consequences of the Form A5. This research method uses an empirical juridical approach which is obtained through primary data sources and secondary data sources which are analyzed by analytical descriptive methods. The results showed that the importance of the A 5 form for novice voters according to Law no. 7 of 2017 which was held in 2019 in Bengkalis Regency In order for the state to be present in guaranteeing the right to vote for the administrators of Form A 5 among novice voters who have a large number of bases in the implementation of the election on 17 April 2019, the conclusion of the research is that socialization and Political Education of the importance of Form A 5 to Beginner Voters.

Keywords: *Form A5, Election Commission, Beginner Voters.*

Abstrak

Pemilih pemula adalah pemilih yang pertama kali menggunakan hak pilih pada 17 April tahun 2019, Formulir A 5 adalah surat keterangan pindah memilih dari satu daerah ke daerah tujuan di dalam wilayah kesatuan RI dan Luar Negeri sehingga memiliki arti penting dalam perjalanan pemilu 2019. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis arti penting formulir A 5 bagi pemilih pemula didalam pemilu serentak tahun 2019 dan menganalisa hambatan dan konsekuensi dari Formulir A5 tersebut. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan Yuridis Empiris yang diperoleh melalui sumber data primer dan sumber data sekunder yang dianalisis dengan metode deskriptif analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa arti penting formulir A 5 pada pemilih pemula menurut UU No. 7 Tahun 2017 yang terselenggara pada tahun 2019 di Kabupaten Bengkalis Supaya negara hadir di dalam menjamin hak pilih bagi pengurus Formulir A 5 di kalangan pemilih pemula yang mempunyai jumlah basis yang besar di dalam pelaksanaan pemilu pada 17 April 2019, kesimpulan dari penelitian bahwa diperlukan Sosialisasi dan Pendidikan Politik akan arti penting Formulir A 5 pada Pemilih Pemula.

Kata kunci: *Formulir A5, Komisi Pemilihan Umum, Pemilih Pemula.*

Pendahuluan

Indonesia adalah Negara Hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945). Kedaulatan rakyat yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mempunyai maksud, yaitu menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam menjalankan pemerintahan.¹ Rakyat berdaulat dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan yang berarti semua kekuasaan bermuara kepada rakyat. Berbagai teori politik dan ketatanegaraan, menunjukkan bahwa salah satu implementasi dari kedaulatan rakyat adalah dilaksanakannya pemilihan umum.

¹ Wisnaeni, Shaleh (2019) Hubungan Agama dan Negara Menurut Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 1 No. 2, P. 237.

Hasil Pemilihan Umum

(Pemilu) yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan keakuratannya partisipasi serta aspirasi masyarakat. sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu-satunya tolak ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dari Partai Politik.²

Pemilu diselenggarakan dengan Asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil dalam sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Partisipasi politik dalam negara demokrasi merupakan indikator implemementasi penyelenggaraan kekuasaan negara tertinggi yang absah oleh rakyat (kedaulatan rakyat), yang dimanifestasikan keterlibatan mereka dalam pesta demokrasi (pemilu). Pemilihan umum dapat dikatakan sebagai salah satu sarana demokrasi dan bentuk perwujudan kedaulatan rakyat.³

Secara khusus KPU Kabupaten Bengkalis senantiasa berperan Aktif didalam penyelenggaraan dan sebagai perpanjangan dari KPU RI yang berada di Ibukota negara. Dalam hal ini KPU Kabupaten Bengkalis sebagai penyelenggara Pemilu di daerah ikut berperan aktif di dalam penyelenggaraannya yang bersifat mandiri, untuk meningkatkan partisipasi masyarakat maka KPU Kabupaten Bengkalis dibantu oleh Relawan Demokrasi didalam penyelenggaraan dan sosialisasi kepada masyarakat yang berada di Kabupaten Bengkalis. Basis sasaran atau segmen Relawan Demokrasi diantaranya adalah pemilih keluarga; pemilih pemula; pemilih muda; pemilih perempuan; pemilih dengan penyandang disabilitas; pemilih dengan kebutuhan khusus; kaum marjinal; komunitas; keagamaan; komunitas demokrasi; dan warga internet.

Pemilih pemula adalah Pemilih-pemilih yang baru pertama kali memberikan suaranya dalam pemilu 2019. Pemilih pemula dianggap penting dalam pelaksanaan pemilihan umum dan didefenisikan sebagai golongan yang untuk pertama kali nya dalam pemilihan umum. Hal ini karena pemilih pemula baru mendapatkan Kartu Tanda Penduduk (*KTP*), yang secara resmi prasyarat untuk memperoleh hak politik. Di Indonesia, *KTP* resmi baru dapat diperoleh di usia 17 tahun sebagaimana di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 dalam Bab IV Pasal 19 ayat (1) dan (2) serta Pasal 20. Pemilih pemula yang terdiri atas pelajar, mahasiswa atau pemilih dengan rentang usia 17 sampai 21 tahun.

Di Kabupaten Bengkalis, banyak pemilih pemula dan pemilih muda yang menjadi partisipan dalam pemilu serentak tahun 2019, salah satunya adalah mahasiswa dan pelajar yang ada di Kabupaten bengkalis. Faktor yang mendorong banyaknya partisipan pemilih muda dan pemilih pemula tersebut adalah banyaknya tersedia kampus dan sekolah unggul yang tersebar di Kabbupaten bengkalis. Sehingga mempengaruhi jumlah

² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 46.

³ Primadana sukma nurwardani. Partisipasi Politik Pemilih Pemula dalam Pemilihan Umum, *Jurnal Pendidikan ilmu-ilmu social*, Vol. 10 Nomor 1, (2018). Pp.57-58.

partisipan, Para pemilih muda dan pemilih pemula tidak hanya berasal dari Kabupaten Bengkalis, tetapi ada yang berasal dari berbagai daerah di seluruh Indonesia.⁴

Dapat didefenisikan secara konkret akan pentingnya formulir A5 tersebut di dalam mewujudkan partisipasi masyarakat baik pemilih pemula maupun pemilih lainnya yang mempunyai umur diatas + 25 tahun, dan peran KPU kabupaten bengkalis sendiri di dalam Mensosialisasikan kepada khayalak mahasiswa maupun pelajar yang ada di kabupaten bengkalis sendiri mempunyai pengaruh yang sangat signifikan sehingga mencapai target untuk menyelesaikan target jumlah partisipan setiap 5 tahunnya. Dan diharapkan akan mencapai perolehan partisipan di dalam proses pendidikan politik pada para mahasiswa dan pelajar yang masuk pada kategori pemilih pemula dan pemilih muda.

Rumusan Masalah

Dengan adanya latar belakang diatas yang terjadi di dalam proses penyelenggaraan pemilu tahun 2019, maka rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Penggunaan Formulir A5 Bagi Basis Pemilih Pemula dalam peningkatan partisipasi suara milineal pada Pemilihan Umum Tahun 2019 (Study Pada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau)?
2. Apa Saja Hambatan dan Solusi Dalam Penggunaan Formulir A5 Bagi Basis Pemilih Pemula dalam peningkatan partisipasi suara milineal pada Pemilihan Umum Tahun 2019 (Study Pada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau)?

Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan Yuridis Empiris. Yuridis Emprisis adalah penggabungan antara analisa normatif dan empirik. berarti terdapat dua aspek penelitian. Yaitu adalah legal research, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti "norm" peraturan perundang-undangan dan Empirical research yang menggunakan metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk memudahkan meneliti dan menganalisis permasalahan yang di teliti.⁵

Penelitian sosial tentang hukum atau yang disebut sebagai Empirical Legal Research sering kali disalahartikan sebagai penelitian hukum. Hal itu disebabkan baik penelitian yang bersifat Empiris maupun penelitian hukum mempunyai objek yang sama, yaitu hukum. Penelitian yang bersifat Empirical legal hanya menempatkan hukum sebagai gejala sosial. Di dalam penelitian Yuridis Empiris selalu dikaitkan dengan masalah sosial. Penelitian-penelitian demikian merupakan penelitian yang menitikberatkan perilaku

⁴ Shaleh, A. & Rauf, A. The Effectiveness of the Establishment of a Special Election Court in the Development of National Law in the 2020 Regional Head Elections in the Covid 19 Era in Indonesia, *Atlantis Press*, Pp. 161-163.

⁵ Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, (Yogyakarta: Tiara Yoga, 1992), hlm. 80-81

individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum. Mengenai teknik pengumpulan data bisa dengan cara wawancara, dengan melakukan telaah semacam itu akan dihasilkan kesimpulan yang akan menjawab isu yang diajukan.⁶

Pendekatan Yuridis Empiris merupakan pendekatan yang mengidentifikasi pola hubungan antara Komisi Pemilihan Umum dan Pemilih Pemula pada pembuatan surat keterangan pindah memilih (formulir A 5) yang di ajukan oleh para pelajar dan mahasiswa yang berdomisili di Kabupaten Bengkalis serta masyarakat yang mengajukan untuk kepentingan yang sangat mendesak.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kajian Teori

Teori *Triadism Law*

Berdasarkan teori *Triadism Law* (Gustav Radbruch). Gagasan hukum didefinisikan melalui tiga nilai dasar hukum yaitu nilai keadilan (filosofis), nilai kemanfaatan (sosiologis) dan nilai kepastian (dogmatis). Ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan persyaratan nilai keadilan, maka peraturan perundang-undangan tersebut harus dikesampingkan oleh hakim, artinya untuk mendukung suatu prinsip keadilan hakim dalam memutus perkara tidak boleh sekedar mendasarkan nilai kepastian/state/normative/tekstual perundang-undangan, atau hanya mendasarkan nilai kemanfaatan/society/socio legal approach, akan tetapi hakim harus berani melakukan *the enforcement of law* guna mencapai prinsip keadilan (filosofis hukum adalah pencapaian keadilan).⁷

Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedmann Seseorang Profesor Amerika lahir (2 April 1930) adalah seorang profesor hukum Amerika, sejarawan, ahli dalam sejarah hukum Amerika, dan penulis buku nonfiksi dan fiksi. Dia telah menjadi anggota fakultas di Stanford Law School sejak 1968, Didalam bukunya yang berjudul *The Legal System: A Social Science Perspective*, bahwasanya hadirnya hukum adalah sebuah tuntutan dari masyarakat yang menimbulkan sebuah penggerak terhadap hukum tersebut. terdapat 3 sistem hukum yang di kemukakan oleh Lawrence yaitu, struktur hukum (legal structure), substansi/materi hukum (legal substance), dan budaya hukum (legal culture), dari ketiga sistem yang di tawarkan maka hukum itu tidak serta merta untuk peraturan perundang undangan itu sendiri akan tetapi harus memerhatikan substansi dan budaya hukum yang ada di masyarakat. Pada UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) bahwa Indonesia adalah negara hukum yang senantiasa menjamin setiap warga dan masyarakat dapat menjangkau

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, Cetakan ke-6, 2010), hlm.128.

⁷ Adji Samekto, *Pergeseran Pemikiran Hukum Dari Era Yunani Menuju Postmodernisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, April 2015), hlm.77.

hukum dan perintah hukum tersebut. Serta masyarakat berperan untuk menggunakan hukum tersebut sesuai dengan nilai-nilai (budaya).⁸

Teori sistem hukum tersebut untuk menjawab rumusan masalah yang kedua dalam penelitian dewasa ini. Dimana memperhatikan 3 Sistem Hukum Yaitu; struktur hukum (*legal structure*), substansi/materi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).⁹

Hasil Penelitian

Efektivitas Penggunaan Formulir A5 Bagi Basis Pemilih Pemula Dalam Peningkatan Partisipasi Suara Milineal Pada Pemilihan Umum Tahun 2019 di Kabupaten Bengkalis

Indonesia merupakan Negara yang berdasarkan hukum, tentunya mengharapkan sebuah pemilu yang berintegritas dan dapat menjadi lembaga yang Jujur dan Adil (Jurdil). Masalah Demokrasi adalah hal tidak dapat ditawar di mana pola-pola pemerintahan yang mengikot sertakan semua anggota masyarakat dan legitimasi sebuah pemerintahan di dalam negara hukum adalah kemauan rakyat yang mengontrol dan memilihnya. Salah satu wujud demokrasi adalah pemilihan secara langsung, pemilu merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan oleh rakyat Indonesia. Program yang dihadirkan pemerintah dalam penyelenggaraan pemilu sangat berpengaruh di dalam proses yang berkelanjutan dan dapat kontrol politik dari rakyat yang senantiasa menjadi kekuatan perpolitikan di sebuah negara hukum.¹⁰

Penyelenggaraan Pemilu serentak 2019 Di Kabupaten Bengkalis senantiasa menghadirkan norma-norma baru dan tentunya memiliki permasalahan yang senantiasa akan mengakibatkan hadirnya norma baru di dalam perkembangan hukum Ketatanegaraan dewasa ini, dan tentunya diharapkan Pemilu yang akan datang akan menghadirkan efektifitas didalam penyelenggaraannya.

Pada pasal 348 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyebutkan:
“Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS adalah pemilik e-KTP yang sudah terdaftar dan penduduk yang telah memilih hak pilih”.

Dari pasal diatas pemilih yang dimaksud adalah kategori pemilih yang menggunakan hak suaranya dengan syarat E-KTP. Di Indonesia di berikan kepada penduduk yang sudah berusia 17 Tahun, Yang di golongan pemilih muda dan pemilih pemula adalah penduduk yang sudah berusia 17 Tahun yang merupakan pelajar dan mahasiswa, pelajar dan mahasiswa yang berada di Kabupaten Bengkalis umumnya berasal dari luar Kota Bengkalis, maka dari itu pelajar dan mahasiswa yang akan menggunakan hak pilih suaranya wajib mengurus Formulir A 5 di kantor KPU atau Kelurahan di Kabupaten

⁸ Asri & Shaleh (2021) Eksistensi Pembentukan Lembaga Peradilan Khusus Pemilu Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pada Pilkada Tahun 2020 Di Era Covid 19, Simposium Hukum Tata Negara II Webinar dan Call Paper QUO VADIS LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN.

⁹ Dong Chul Shim & Tae Ho EOM, (2008), E-Government And Anti-Corruption: Empirical Analysis of Internasional Data, *Internasional Journal Of Public Administration*, Vol. 31., No.03. Pp. 25-30.

¹⁰ Saleh, Shaleh, Adyatma, Kontroversi Sistem Pemilihan Presiden Secara Langsung Dan Tidak Langsung Ditinjau Dari Sila Ke Empat Pancasila, *Mimbar Keadilan*, Vol 15 No 1 (2022): Februari 2022.

Bengkalis. pemilih muda dan pemilih pemula yang sudah mendapatkan Formulir A 5, akan menggunakan hak pilih suaranya pada pelaksanaan Pemilu di Kabupaten Bengkalis. efektivitas penggunaan Formulir A 5 ini menjadi tolak ukur kesuksesan pada pemilu 2019.

Fungsi KPU Kabupaten Bengkalis sangat sentral di dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2019 dewasa ini, menurut hemat saya Sebagai Penulis Sangat di diharapkan dapat menampung anspirasi masyarakat yang moderat dan tentunya sesuai dengan Undang-undang No. 7 Tahun 2017 sehingga masyarakat antusias di dalam penyelenggaraanya, perjalanan pemilu damai dan transparan yang di diharapkan dapat tercapai di kabupaten bengkalis. Di dalam pelaksanaanya tentu terdapat berbagai rintangan dan hambatan, akan tetapi semuanya akan dapat di lalui dengan kerjasama diantara pihak KPU kabupaten bengkalis serta Jajarannya termasuk Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) di dalam menegakkan Hukum dan Etik Pemilu di dalam penyelenggaraanya.

Urgensinya Penggunaan formulir A5 bagi pemilih pemula sebagai basis milienal yang memiliki persentase tertinggi dalam pemilu 2019 yang lalu merupakan perhatian yang perlu di bina agar mendapatkan perhatian penuh dalam penyelesaian problematika dalam penggunaan formulir A5 dewasa ini.¹¹

Hambatan dan Solusi Penggunaan Formulir A5 Bagi Basis Pemilih Pemula Dalam Peningkatan Partisipasi Suara Milienal Pada Pemilihan Umum Tahun 2019 di Kabupaten Bengkalis

Pemilu Merupakan kegiatan Tahunan yang menyita waktu pikiran dan tenaga dalam penyelenggaraannya, dalam sebuah penyelenggaran maka akan di temukan sebuah hambatan yang di alami oleh pemilih pemula.¹² Berikut Adalah data yang di dapatkan dari hasil penelitian dewasa ini:

Table Pemilih Pemula yang di Wawancara

No	Nama	Asal Daerah	Tujuan Daerah	Umur
1	Indra Lesmana	Rupat Utara	Kota Medan	19 Tahun
2	Zaki Al-Ridho	Bengkalis	Johor Bahru Malaysia	18 Tahun
3	Tengku Nazwa Arifha	Duri	Jambi	20 Tahun
4	Ali Akbar Ritonga	Duri	Kota Medan	19 Tahun
5	Fandy Dirgantara	Duri	Jakarta	21 Tahun
6	Nur Mei Adha Lestari	Kec. Pinggir	Palembang	21 Tahun
7	Sylvia Maria Lumbangaol	Kec. Pinggir	Jakarta	20 Tahun
8	Muthia Indrasari	Bengkalis	Pekanbaru	18 Tahun
9	Muhammad Restu Siregar	Duri	Rantau Prapat	18 Tahun
10	Aldin Zebua	Mandau	Padang	25 Tahun
11	Muhammad Al-fatih	Bengkalis	Padang	20 Tahun
12	Tika Emilia Bestari	Bengkalis	Kota Medan	19 Tahun
13	Ali Khadafi Hulu	Duri	Kota Medan	20 Tahun
14	Tengku Azhari	Bengkalis	Malaka Malyasia	20 Tahun
15	Rexi Kurniawan	Duri	Batam	25 Tahun

¹¹ Wawancara dengan Pihak KPU dan Relawan Demokrasi Kabupaten Bengkalis.

¹² Wawancara Dengan Pihak Pemilih Pemula dalam hal ini sebagai pemilih aktif dalam hal tersebut menjelaskan bahwa banyak dari basis pemilih pemula tidak mengetahui akan penggunaan formulir A5 tersebut dan administrasinya seperti apa hal tersbut menjadi landasan penulis untuk analisis dalam penelitian dewasa ini.

16	Ahmad Rasyid Ridho	Duri	Natuna Kepri	21 Tahun
17	Keyla Amanda	Pakning	Batam	19 Tahun
18	Febiyana Romatua Sianturi	Kec. Pinggir	Bandung	18 Tahun
19	Atika Dinda Amelia	Duri	Jakarta	18 Tahun
20	Muhammad Riduan	Bengkalis	Batam	18 Tahun
21	Bella Pebriana	Duri	Surabaya	23 Tahun

Sumber: KPU Kab.Bengkalis.

Pada Table tersebut dapat di lihat bahwa terdapat pemilih yang tidak dapat menggunakan suaranya untuk memilih akibat tidak dapatnya informasi akan penggunaan formulir A 5 bagi pemilih pemula.

Sehingga Solusi yang di Hadirkan Pihak KPU adalah melaksanakan Sosialisasi dengan melibatkan relawan demokrasi supaya para pemilih pemula mengerti akan urgensinya penggunaan formuir A 5 dalam pemilu yang akan datang(*Ius Contitutum*).¹³ lalu Melaksanakan pendidikan politik untuk memberi pemahaman kepada siswa dan mahasiswa akan pentingnya memilih pemimpin untuk keberlangsungan sebuah negara demokrasi.

Penutup

Kesimpulan

1. Pada Penyelenggaraan Pemilu serentak 2019 Di Kabupaten Bengkalis senantiasa menghadirkan norma-norma baru dan tentunya memiliki permasalahan yang senantiasa akan mengakibatkan hadirnya norma baru di dalam perkembangan hukum Ketatanegaraan dewasa ini, dan tentunya diharapkan Pemilu yang akan datang akan menghadirkan efektifitas didalam penyelenggaraannya, Urgensinya Penggunaan formulir A5 bagi pemilih pemula sebagai basis milenial yang memiliki persentase tertinggi dalam pemilu 2019 yang lalu merupakan perhatian yang perlu di bina.
2. Solusi yang di Hadirkan Pihak KPU adalah melaksanakan Sosialisasi dan Pendidikan Politik dengan melibatkan Relawan demokrasi supaya para pemilih pemula mengerti akan urgensinya penggunaan formuir A 5 dalam pemilu yang akan datang.

Daftar Pustaka

Buku

- Adji Samekto, Pergeseran Pemikiran Hukum Dari Era Yunani Menuju Postmodernisme, (Jakarta: Konstitusi Press, April 2015), hlm.77.
- Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 46.
- Peter Mahmud Marjuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana, Cetakan ke-6, 2010), hlm.128.
- Zamroni, Pengembangan Pengantar Teori Sosial, (Yogyakarta: Tiara Yoga, 1992), hlm. 80-81.

¹³ Hasil Wawancara Dengan Pihak KPU Kabupaten Bengkalis pada bagian relawan demokrasi yang di bentuk khusus basis pemilih pemula.

Jurnal & Prosiding

- Asri & Shaleh (2021) Eksistensi Pembentukan Lembaga Peradilan Khusus Pemilu Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pada Pilkada Tahun 2020 Di Era Covid 19, Simposium Hukum Tata Negara II Webinar dan Call Paper QUO VADIS LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN.
- Dong Chul Shim & Tae Ho EOM, (2008), E-Government And Anti-Corruption: Empirical Analysis of Internasional Data, *Internasional Journal Of Public Administration*, Vol. 31, No. 03. Pp. 25-30.
- Primadana sukma nurwardani. Partisipasi Politik Pemilih Pemula dalam Pemilihan Umum, *Jurnal Pendidikan ilmu-ilmu social*, Vol. 10 Nomor 1, (2018). Pp.57-58.
- Wisnaeni, Shaleh (2019) Hubungan Agama dan Negara Menurut Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 1 No. 2, P. 237.
- Saleh, Shaleh, Adyatma, Kontroversi Sistem Pemilihan Presiden Secara Langsung Dan Tidak Langsung Ditinjau Dari Sila Ke Empat Pancasila, *Mimbar Keadilan*, Vol 15 No 1 (2022): Februari 2022.
- Shaleh, A. & Rauf, A. The Effectiveness of the Establishment of a Special Election Court in the Development of National Law in the 2020 Regional Head Elections in the Covid 19 Era in Indonesia, *Atlantis Press*, Pp. 161-163.
- Zamroni, Pengembangan Pengantar Teori Sosial, (Yogyakarta: Tiara Yoga, 1992), hlm. 80-81

Wawancara

- Wawancara dengan Pihak KPU dan Relawan Demokrasi Kabupaten Bengkalis.
- Wawancara Dengan Pihak Pemilih Pemula dalam hal ini sebagai pemilih aktif dalam hal tersebut menjelaskan bahwa banyak dari basis pemilih pemula tidak mengetahui akan penggunaan formulir A5 tersebut dan administrasinya seperti apa hal tersbut menjadi landasan penulis untuk analisis dalam penelitian dewasa ini.
- Hasil Wawancara Dengan Pihak KPU Kabupaten Bengkalis pada bagian relawan demokrasi yang di bentuk khusus basis pemilih pemula.

Undang-Undang

- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Kompatibilitas Pengaturan Kelembagaan Pemantau Pemilihan Umum terhadap Konsep Pemilihan Serentak

Aprillia Wahyuningsih, Atikah Nurdzakiyyah, Muhammad Addi Fauzani
Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14 Sleman Yogyakarta
aprilliawahyuningsih@gmail.com atikahndz@gmail.com addifauz@gmail.com

Abstrac

This research aims to analyze: first, the compatibility of Pemilihan Umum (Pemilu) monitoring arrangements with the concept of joint elections. Second, institutional arrangements for monitoring future elections that are compatible with the concept of simultaneous elections. This study uses normative research methods that use statutory and contextual approaches. The results of the study concluded, first, the arrangement of election observers is not compatible with the concept of simultaneous elections due to three reasons: a) the concept of the position of election observers who must carry out accreditation is not clear. b) has not been regulated and recognized by election monitors in regional elections. c) the election monitoring arrangements have not been harmonized and integrated into the Pemilu and Pilkada regimes. Second, future election monitoring institutional arrangements that are compatible with the concept of simultaneous elections, namely: a) confirmation of the position and relationship of election monitors with the Election Supervisory Body. b) harmonization and integration of arrangements for election observers to become election observers and continuity of registration status of election monitors in pemilu and pilkada.

Keyword: *Compatibility; election monitors; and concurrent elections*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: *pertama*, kompatibilitas pengaturan pemantau Pemilihan Umum (Pemilu) terhadap konsep pemilihan serentak. *Kedua*, pengaturan kelembagaan pemantau pemilihan ke depan yang kompatibel dengan konsep pemilihan serentak. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif yang memakai pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, pengaturan pemantau pemilihan tidak kompatibel dengan konsep pemilihan serentak disebabkan oleh tiga hal: a) tidak jelasnya konsep kedudukan pemantau pemilihan yang harus melakukan akreditasi. b) belum diatur dan direkognisi pemantau pemilihan di pilkada. c) belum diharmonisasi dan diintegrasinya pengaturan pemantau pemilihan pada rezim Pemilu dan Pilkada. *Kedua*, pengaturan kelembagaan pemantau pemilihan ke depan yang kompatibel dengan konsep pemilihan serentak yaitu: a) penegasan kedudukan dan hubungan pemantau pemilihan dengan Badan Pengawas Pemilu. b) harmonisasi dan integrasi pengaturan untuk pemantau Pemilu menjadi Pemantau Pemilihan dan kesinambungan status pendaftaran pemantau pemilihan pada Pemilu dan Pilkada.

Kata Kunci: *Kompatibilitas; pemantau pemilihan; dan pemilihan serentak*

Latar Belakang

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 menegaskan bahwa konsep pemilihan umum (pemilu) ke depan, tidak lagi membedakan antara rezim pemilihan utamanya adalah rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah.¹ Konsekuensi atas penyatuan rezim pemilihan maka seluruh asas dan konsep pemilihan sejatinya juga mengalami pengintegrasian. Harmonisasi tersebut belum sepenuhnya dilakukan disebabkan masih terpisahnya undang-undang yang mengatur baik penyelenggaraan pemilihan nasional maupun pemilihan lokal. Salah satu ketentuan yang perlu diharmonisasi dalam prinsip pemilihan yakni ketentuan mengenai partisipasi masyarakat khususnya berkaitan dengan pemantau pemilihan yang hanya diakomodir dalam

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, Paragraf 3.15.1 hlm, 316.

pemilihan umum atau nasional.² Sedangkan pemilihan kepala daerah belum secara tegas direkognisi oleh peraturan.

Harmonisasi pemantau pemilihan urgen dilakukan karena meski penyelenggara pemilihan merupakan aktor utama dalam penyelenggaraan pemilihan, tetapi mengesampingkan elemen masyarakat sipil (*civil society*) dalam agenda demokrasi juga bukan suatu langkah yang bijak. Selain konsep demokrasi memang menghendaki partisipasi publik, namun keterbatasan sumber daya para penyelenggara pemilihan merupakan suatu alasan yang cukup realistis untuk melibatkan masyarakat sipil dalam penyelenggaraan pemilihan. Bahkan, partisipasi masyarakat dalam agenda demokrasi juga sangat penting sekaligus mendesak untuk dibangun dan ditingkatkan.³ Hal ini untuk meyakinkan pesimisme terhadap demokrasi modern, seperti yang diungkapkan Walter Lippmann, bahwa peranan publik dalam 'teori demokrasi modern' sekedar 'kawan yang kebingungan', sebab masyarakat (publik) hanya sebagai penonton, dan bukan partisipan.⁴ Salah satu kegiatan yang dapat mengakomodasi partisipasi masyarakat sipil dalam agenda pemilihan adalah pemantauan pemilihan. Jika merujuk pendapat Topo Santoso, pemantauan pemilu (masih menggunakan nomenklatur pemilu) ini diartikan sebagai aktivitas untuk mengumpulkan informasi proses Pemilu, dan pemberian penilaian-penilaian yang beralasan tentang pelaksanaan proses Pemilu berdasarkan informasi yang telah dikumpulkan.⁵

Secara implementatif, Pemilu serentak 2019 merupakan pemilu terbesar di dunia. Terbesar karena jumlah pemilih dalam negeri mencapai 190.779.466 dan pemilih di luar negeri 1.991.145 sehingga total pemilih 2019 berjumlah 192.770.611. Dari data pemilih yang ditetapkan KPU.⁶ Sedangkan untuk Pemantau Pemilu yang terakreditasi melalui Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yakni 138 lembaga pemantau Pemilu.⁷ Dengan besarnya jumlah pemilih dan banyaknya tahapan proses pemilihan serta banyaknya pejabat negara yang dipilih,⁸ maka diperlukan pengaturan pemantau pemilihan yang bersifat efektif dan efisien.

Atas pentingnya peran pemantau pemilihan, maka perlu pengaturan yang jelas atas pemantau pemilihan. Beberapa permasalahan pemantau Pemilu baik dari segi kedudukan,

² Saat penelitian ini dilakukan rekognisi atas Pemantau Pemilu muncul di dalam BAB XVI Pasal 435 sampai dengan Pasal 447 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

³ Muhammad Addi Fauzani dan Yuniar Riza Hakiki, *Reconstruction of Election Observer to Build Institutional Partnerships with Election Organizers in Indonesia*, *Law Research Review Quarterly*, Volume 4 Nomor 3, Agustus, 2018, Law and Democracy in General Election: Between Integrity and Law Part I, hlm. 1.

⁴ Noam Chomsky, *How The World Works*, Soft Skull Press, USA, 2011, diterjemahkan oleh Tia Setiadi, *How The World Works*, Cet. III, Yogyakarta: PT Benteng Pustaka, 2017, hlm. 189.

⁵ Topo Santoso, Proses Pemilu di Indonesia dari Sudut Pandang Pemantau Asing, *Jurnal Hukum Internasional*, Volume 1, Nomor 4 Juli 2004, hlm. 812.

⁶ Masykurin Hafidz (editor), *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Partisipasi Masyarakat*, Bawaslu RI, Jakarta, Desember, 2019, hlm. 323.

⁷ Diakses dari <https://bawaslu.go.id/id/berita/138>

⁸ Pemilihan Nasional untuk memilih presiden dan wakil presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi atau Kabupaten/Kota, serta Pemilihan Lokal untuk memilih Kepala Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

hubungan,⁹ pengaturan dan pelaksanaan tugas dan wewenang,¹⁰ serta pendanaan telah beberapa kali diteliti dalam sebuah tulisan. Maka, dalam penelitian akan mengkaji kompatibilitas pengaturan kelembagaan pemantau pemilihan saat ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan dan Peraturan Badan Pengawas Pemilu,¹¹ dikaitkan dengan model keserentakan pemilihan yang ditawarkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penelitian ini akan menjawab rumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimana kompatibilitas pengaturan pemantau pemilihan terhadap konsep pemilihan pemilu secara serentak?
2. Bagaimana pengaturan kelembagaan pemantau pemilihan yang kompatibel dengan konsep pemilihan umum secara serentak?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yakni penelitian normatif¹² yang memakai pendekatan perundang-undangan dan konseptual. ¹³ Sumber Data dan jenis bahan hukum yakni bahan hukum primer¹⁴: peraturan perundang-undangan; dan bahan hukum sekunder: pendapat hukum para ahli, kajian ilmiah dari kalangan hukum, jurnal yang relevan dengan permasalahan yang diangkat.

Pembahasan

Kompatibilitas Pengaturan Kelembagaan Pemantau Pemilihan terhadap Konsep Pemilihan Serentak

Pengaturan mengenai pemantau Pemilu di Indonesia sering kali mengalami perubahan. Hal ini dikarenakan keberadaan pemantau pemilu bergantung pada keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku lembaga negara yang berwenang melakukan akreditasi terhadap calon pemantau Pemilu. Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, pemantauan Pemilu digabung dengan BAB pengawasan Pemilu.¹⁵ Sementara dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, ketentuan mengenai

⁹ Muhammad Addi Fauzani dan Yuniar Riza Hakiki, *Reconstruction of Election Observer to Build Institutional Partnerships with Election Organizers in Indonesia*, Op. Cit., hlm. 3.

¹⁰ Novembery Yusuf Simanjuntak, Pemantauan dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu, *Jurnal Bawaslu*, Vol. 3. No. 3, 2017, hlm. 305-321.

¹¹ Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemantauan Pemilihan Umum.

¹² Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Ctk. Keempat, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 43.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 93.

¹⁴ Suratman, Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Ctk. Ketiga, AlfaBeta, Bandung, 2015, hlm. 67.

¹⁵ Lihat BAB IV Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

pemantauan Pemilu masih digabung dengan BAB pengawasan, hanya saja diatur sedikit lebih rinci.

Akan tetapi, sejak tahun 2008 ketentuan mengenai pemantau Pemilu telah dipisahkan dengan ketentuan pengawasan Pemilu. Hal ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, ketentuan mengenai pemantauan Pemilu diatur dalam BAB tersendiri yang terpisah dengan ketentuan mengenai pengawasan. Selain itu, ketentuannya juga diatur secara lebih rinci dibanding undang-undang sebelumnya. Namun, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) mengalihkan kewenangan akreditasi pemantau Pemilu kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)¹⁶. Menurut pembentuk undang-undang, hal ini dinilai lebih tepat jika dilakukan oleh Bawaslu karena sifat pekerjaan mengawasi dan memantau ini merupakan aktivitas yang berkaitan, sehingga akreditasi pemantau Pemilu lebih cocok dilakukan oleh Bawaslu.¹⁷

Keberadaan pemantau Pemilu saat ini sangat bergantung pada akreditasi yang diberikan oleh Bawaslu. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 436 ayat (1) UU Pemilu dan diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemantauan Pemilihan Umum (Peraturan Bawaslu 4/2018) menjelaskan bahwa pemantau pemilu harus memenuhi persyaratan yang salah satunya adalah teregistrasi dan memperoleh izin dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya.

Persoalan yang kemudian timbul adalah pengaturan prosedur akreditasi pemantau Pemilu membuat kedudukan Pemantau Pemilu seakan-akan sebagai subordinat Bawaslu, sehingga berpotensi mempengaruhi independensi pemantau Pemilu dalam melaksanakan aktivitas pemantauan terhadap penyelenggara Pemilu.¹⁸ Hal ini dibuktikan dengan semua prosedur mulai dari pendaftaran, penelitian administrasi, akreditasi, hingga penentuan suatu institusi dapat dinyatakan lolos sebagai Pemantau Pemilu diselenggarakan sepenuhnya oleh Bawaslu. Selain itu, bukti normatif lain yang semakin memperlihatkan bahwa Pemantau Pemilu berkedudukan sebagai subordinat terdapat dalam Pasal 26 Peraturan Bawaslu 4/2018 menyebutkan:

- (1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota melakukan *monitoring* terhadap Pemantau Pemilu dengan cara Pemantau Pemilu menyerahkan laporan pemantauan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan rencana dan wilayah kerja pemantauan
- (2) Laporan hasil pemantauan dapat dipublikasikan di website Bawaslu.

Berdasarkan aturan tersebut, *monitoring* Bawaslu kepada Pemantau Pemilu dilakukan dengan Pemantau Pemilu harus menyerahkan laporan pemantauan kepada

¹⁶ Lihat BAB XVI Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

¹⁷ Pemilu 2019, Pemantau Diakreditasi Bawaslu, <https://rumahpemilu.org/pemilu-2019-pemantau-diakreditasi-bawaslu/>, diakses 5 November 2022.

¹⁸ Muhammad Addi Fauzani dan Yuniar Riza Hakiki, *Reconstruction of Election Observer to Build Institutional Partnerships with Election Organizers in Indonesia*, *Law Research Review Quarterly*, Volume 4 Nomor 3, Agustus, 2018, *Law and Democracy in General Election: Between Integrity and Law Part I*, hlm. 12.

Bawaslu. Laporan hasil pemantauan tersebut kemudian dapat dipublikasikan oleh Bawaslu. Sehingga, publikasi laporan hasil pemantauan, meskipun pemantauannya dilakukan oleh Pemantau Pemilu tetapi publikasinya tergantung kehendak Bawaslu karena terdapat klausa “dapat” yang berarti pilihan atau opsi.

Oleh karena itu, sebaiknya pemantau Pemilu didudukkan sebagai lembaga yang bermitra (*partnership*) dengan penyelenggara Pemilu.¹⁹ Konsep *institutional partnership* ini dimaksudkan sebagai jembatan penghubung antara bangunan kelembagaan pemantau Pemilu dengan penyelenggara Pemilu. Namun, penerapan konsep ini memiliki konsekuensi pada tidak boleh adanya 1 (satu) lembaga yang kemudian berperan sebagai subordinat yang melakukan supervisi. Saat ini, keberadaan pemantau Pemilu diakui apabila telah terakreditasi oleh Bawaslu, dan tidak dicabut status akreditasinya oleh Bawaslu. Situasi inilah yang berpotensi mengurangi independensi dan ruang gerak pemantau Pemilu menjalankan pemantauan terhadap penyelenggara Pemilu, khususnya Bawaslu. Sebab, Bawaslu selaku penyelenggara Pemilu memonopoli dan mensubordinasi pemantau Pemilu melalui kewenangan mengakreditasi dan mencabut akreditasi.

Konsep *institutional partnership* ini dapat merujuk desain yang dirancang Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai hubungan kemitraan antara Mahkamah Agung (MA) dan Komisi Yudisial (KY). Berikut lebih rinci dapat disimak melalui kutipan pertimbangan majelis hakim MK.

*“Rumusan Pasal 20 UUKY sangat jelas berbeda dengan rumusan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Pasal 20 UUKY menentukan, “... dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim”. Sedangkan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menentukan, “... dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Dengan demikian lingkup wewenang lain dalam rumusan Pasal 20 UUKY berbeda dari rumusan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang menimbulkan implikasi ketidakpastian hukum (rechtsonzekerheid) dalam penerapannya. Karena, Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 telah diartikan oleh Pasal 20 UUKY hanya semata-mata sebagai pengawasan terhadap perilaku, padahal Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa “wewenang lain” KY adalah “dalam rangka menjaga dan menegakkan” yang dapat diartikan bukan hanya tindakan preventif atau korektif, tetapi juga meningkatkan pemahaman, kesadaran, kualitas, dan komitmen profesional yang bermuara pada tingkat kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim yang diharapkan. Hal tersebut bukan hanya timbul dari pengawasan, tetapi terutama juga dari pembinaan dan pendidikan etik profesional bagi para hakim, termasuk pendidikan tentang etika hakim kepada masyarakat. Dalam konteks yang demikian itulah hubungan kemitraan (partnership) antara KY dan MA mutlak diperlukan tanpa mempengaruhi kemandirian masing-masing”.*²⁰

Berkaitan dengan perbandingan mengenai hubungan antara KY dengan MA dan Pengawas Pemilu dengan Bawaslu, pada konteks ini penulis melihat pada konsep *institutional partnership* antara KY dengan MA pada hubungan antara lembaga negara dengan menekankan pada pelaksanaan fungsi masing-masing lembaga negara. Sehingga, hal ini sama halnya dengan Pemantau Pemilu dengan Bawaslu yang melaksanakan fungsi dan tugasnya masing-masing dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lihat pertimbangan hukum majelis hakim MK dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006, hlm. 191

Kemudian, untuk mengimplementasikan hal di atas, perlu adanya upaya rekonstruksi pemantau Pemilu sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemantauan Pemilihan Umum, dengan melakukan sinkronisasi terhadap UU Pemilu dan Peraturan Bawaslu. Pengaturan mengenai pemantau pemilu akan lebih tepat apabila diatur lebih lanjut dalam UU Pemilu saja, hal ini dikarenakan apabila secara regulasi diatur dengan Perbawaslu menunjukkan seakan pemantau Pemilu ini akan tunduk pada Bawaslu saja. Peraturan Bawaslu cukup hanya mengakomodir pemantau Pemilu secara teknis saja.

Persoalan lain yang akan muncul ialah adanya perbedaan pengaturan antara UU Pemilu dan UU Pilkada yang bersifat sektoral, menjadikan pengaturan pemantau Pemilu juga tidak terintegrasi. Menurut Abhan selaku Ketua Bawaslu mengatakan adanya perbedaan pengampu akreditasi pemantau pemilu dan pemilihan, yang mana dalam rezim pemilu, Bawaslu diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk mengakreditasi pemantau,²¹ sedangkan dalam rezim pemilihan, giliran KPU yang mengakreditasi. Adanya perbedaan ini menjadi hal yang kontradiktif, oleh karena itu perlu adanya evaluasi lebih lanjut mengenai pengaturan Pemilu kedepannya.

Desain hubungan kelembagaan antara KY dan MA dalam konteks putusan tersebut dapat menjadi referensi dalam merancang hubungan antara pemantau Pemilu dengan penyelenggara Pemilu. Meskipun, kedudukan pemantau Pemilu bukan sebagai lembaga negara, namun makna "kemitraan" dalam hubungannya dengan penyelenggara Pemilu yang notabene merupakan lembaga negara masih tetap relevan. Namun, untuk konteks hubungan kemitraan antara pemantau Pemilu dengan penyelenggara Pemilu, dapat diwujudkan melalui keikutsertaan setiap penyelenggara Pemilu sebagai pihak yang berwenang melakukan akreditasi dan supervisi terhadap pemantau Pemilu.

Pengaturan Kelembagaan Pemantau Pemilihan ke Depan yang Kompatibel dengan Konsep Pemilihan Serentak

Pengaturan kelembagaan pemantau pemilihan umum merupakan hal yang esensial demi terlaksananya pemilu yang adil, jujur dan demokratis. Berangkat dari berbagai permasalahan yang ada di atas, maka perlu dilakukan pengaturan pemilu ke depan yang kompatibel dengan konsep pemilihan serentak. Oleh karena itu, setidaknya ada 3 (tiga) hal yang perlu disesuaikan dalam pengaturan kelembagaan pemilu kedepan, diantaranya:

Pertama, kedudukan dan hubungan pemantau pemilihan dengan Badan Pengawas Pemilu. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu yang demokratis merupakan suatu hal yang penting. Partisipasi politik masyarakat yang merupakan suatu kegiatan yang dilakukan secara sukarela untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan pemilihan kepala negara baik secara langsung maupun secara tidak langsung.²² Hal

²¹ Evaluasi Pemantau Pemilu, Abhan Soroti Perbedaan Pemantau Pemilu dan Pemilihan, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/evaluasi-pemantau-pemilu-abhan-soroti-perbedaan-pemantau-pemilu-dan-pemilihan>, diakses pada 5 November 2022.

²² Marian Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2009. hlm. 146

ini juga lekat kaitannya dengan Hak konstitusional warga negara untuk dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

Pemantau Pemilu saat ini diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan terkait yang telah dijelaskan sebelumnya. Akan tetapi, berkaitan dengan kedudukan atau posisi relasi pemantau pemilu dengan lembaga lain yang berkaitan dengan pengawasan pemilu, yakni Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu). Kedudukan pemantau pemilu saat ini belum eksplisit diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur, bahkan peraturan perundang-undangan yang lekat hubungannya dengan pemilihan umum, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Pemantau pemilu untuk disebut sebagai pemantau harus memenuhi syarat-syarat tertentu antara lain:²³

- a. berbadan hukum yang terdaftar pada pemerintah atau pemerintah daerah;
- b. bersifat independen;
- c. mempunyai sumber dana yang jelas; dan
- d. terakreditasi dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya.

Persyaratan di atas terdapat dua hal yang dikhawatirkan akan bertentangan pada pelaksanaannya, yakni tentang sifat independen dan terakreditasi dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai dengan cakupan wilayah pemantauannya. Hal ini dapat dilihat dari pengertian independen (*independence*) berarti keadaan yang merdeka, mandiri (autonom), serta terlepas/terbebas dari pengaruh faktor luar. Persyaratan sifat independen yang diberikan terhadap calon pemantau Pemilu, tentu hal ini lekat kaitannya bahwa pemantau pemilu lazimnya berkedudukan secara merdeka, mandiri (autonom), serta terlepas/terbebas dari pengaruh faktor luar (subordinate lembaga lain). Syarat pemantau Pemilu yang harus bersifat independen dikhawatirkan mereduksi syarat akreditasi. Penentuan suatu institusi dapat dinyatakan lolos sebagai Pemantau Pemilu setelah menempuh prosedur akreditasi berupa pendaftaran, penelitian administrasi dan akreditasi. Semua prosedur tersebut diselenggarakan sepenuhnya oleh Bawaslu. Hal inilah yang membuat kedudukan Pemantau Pemilu seakan-akan sebagai subordinat Bawaslu²⁴ Dengan persyaratan independen terakreditasi yang menimbulkan pandangan bahwa Pemantau Pemilu merupakan subordinat Bawaslu. Oleh karena itu perlu dilakukan rekonstruksi mengenai persyaratan Pemantau Pemilu. Hal ini berkaitan dengan hak warga negara dalam berpartisipasi di pemerintahan sehingga Pemantau Pemilu hanya perlu mendaftar tidak sampai akreditasi.

Berkaitan dengan keberlangsungan suatu lembaga, tentu tidak dapat dipisahkan mengenai pendanaan demi terus aktifnya suatu lembaga tersebut. Pemantauan pemilu pada awalnya merupakan aktivitas yang dilakukan secara sukarela/voluntarism. Sehingga dalam pelaksanaan pemantauan tidak berorientasi pada untung dan ruginya. Pemantauan pemilu dilakukan atas keinginan untuk mengawasi proses pemilu agar

²³ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Badan Pengawasan Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemantauan Pemilihan Umum

²⁴ Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemantauan Pemilihan Umum

berjalan sesuai dengan asas, prinsip dan ketentuan yang berlaku.²⁵ Namun dengan seiring berjalannya waktu yang berhadapan dengan realitas, pelaksanaan pemantau pemilu agak mustahil jika tanpa dukungan pendanaan. Hal ini tentu tidak melulu untuk honor para pemantau pemilu, tetapi setidaknya untuk dana operasional pelaksanaan pemantauan pemilu secara teknis seperti halnya: checklist pemantauan, alat tulis, dan tanda pengenal sebagai pemantau pemilu.²⁶

Dengan kebutuhan yang ada dalam proses pelaksanaan pemantauan pemilu maka dibutuhkan juga donor dana. Salah satu Pemantau Pemilu Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) yang melakukan pemantauan secara mandiri karena adanya keterbatasan dana pada Pelaksanaan Pemilu 2014 dan Pilkada 2013.²⁷ Sehingga, hal ini menggambarkan bahwa pelaksanaan pemantauan pemilu juga dipengaruhi oleh ada atau tidaknya dana. Maka dari itu, agar terus berlangsung pemantauan pemilu dan terlaksananya pemilu dengan jujur, adil, dan demokratis maka Pemantau Pemilu dapat diberikan anggaran dana dari APBN.

Kedua, Harmonisasi pengaturan untuk Pemantau Pemilu dan Pilkada Pemantau pemilu terdiri dari pemantau pemilu nasional, Pemantau Pemilu Provinsi dan Pemantau Pemilu Kabupaten/Kota. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, yang memutuskan bahwa Pemilu dapat dilaksanakan dengan 6 (enam) model pilihan diantaranya yakni:

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota;
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden;"

Selain itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 menegaskan bahwa konsep pemilu ke depan, tidak lagi membedakan antara rezim pemilihan utamanya adalah rezim pemilu dan pemilihan kepala daerah. Berkaitan dengan hal

²⁵ Fadli Ramadhan Il, Veri Junaidi, Ibrohim, *Desain Partisipasi Masyarakat dalam Pemantauan Pemilu, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)* Juni 2015, hlm. 46.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

tersebut pemilihan Kepala Daerah juga diselenggarakan serentak dengan pemilihan umum. Akan tetapi, pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota belum mengatur mengenai adanya pemantau pemilu ini. Oleh karena itu, untuk mewujudkan harmonisasi pengaturan mengenai Pemantau Pemilu maka pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota harus diatur mengenai Pemantau Pemilu.

Ketiga, Pemantau pemilu asing harus melakukan pendaftaran dan akreditasi. Telah dijelaskan sebelumnya mengenai Pemantau Pemilu di Indonesia yang berstatus Warga Negara Indonesia (WNI) terkait dengan status kelembagaan yang berhubungan dengan BAWASLU. Apabila Pemantau Pemilu WNI seharusnya tidak perlu melakukan akreditasi ke BAWASLU, maka untuk Pemantau Pemilu Asing harus melakukan akreditasi. Hal ini berkaitan dengan hak warga negara yang melekat pada Pemantau Pemilu WNI, yang tidak dimiliki oleh Pemantau Pemilu Asing. Meskipun telah diatur mengenai persyaratan tambahan untuk Pemantau Pemilu, yakni:

- a. surat pernyataan atau pengalaman di bidang pemantauan dari lembaga Pemantau Pemilu yang bersangkutan atau dari pemerintah negara lain tempat yang bersangkutan pernah melakukan pemantauan bagi Pemantau Pemilu luar negeri; dan
- b. surat rekomendasi dari Menteri Luar Negeri Republik Indonesia bagi Pemantau Pemilu yang berasal dari perwakilan negara sahabat.

Selain itu, dalam Pasal 436 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum khusus pemantau dari luar negeri harus memenuhi persyaratan:

- a. mempunyai kompetensi dan pengalaman sebagai pemantau Pemilu di negara lain, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari organisasi pemantau yang bersangkutan atau dari pemerintah negara lain tempat yang bersangkutan pernah melakukan pemantauan;
- b. memperoleh visa untuk menjadi pemantau pemilu dari perwakilan Republik Indonesia di luar negeri; dan
- c. memenuhi tata cara melakukan pemantauan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut, maka harus diberikan perbedaan antara pemantau pemilu asing atau pemantau pemilu luar negeri dengan pemantau pemilu yang berasal dari WNI. Hal tersebut berkaitan dengan hak dan kewajiban yang melekat pada masing-masing subjek pemantau pemilu. Sehingga, untuk pemantau pemilu WNI cukup mendaftarkan saja kepada Bawaslu, dan untuk Pemantau Pemilu Asing

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Pengaturan pemantau Pemilu tidak kompatibel dengan konsep pemilihan serentak disebabkan oleh tiga hal: a) tidak jelasnya konsep kedudukan pemantau pemilihan yang harus melakukan akreditasi. b) belum diatur dan direkognisi pemantau pemilihan di pilkada. c) belum di-harmonisasi dan disintegrasi-nya pengaturan pemantau pemilihan pada rezim Pemilu dan Pilkada.

2. Pengaturan kelembagaan pemantau pemilihan ke depan yang kompatibel dengan konsep pemilihan serentak yaitu: a) penegasan kedudukan dan hubungan pemantau pemilihan dengan Badan Pengawas Pemilu. b) harmonisasi dan integrasi pengaturan serta kelembagaan pemantau Pemilu menjadi Pemantau Pemilihan dan kesinambungan status pendaftaran pemantau pemilihan pada Pemilu dan Pilkada.

Daftar Pustaka

Buku

- Marian Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009.
- Chomsky, Noam, *How The World Works*, Soft Skull Press, USA, 2011, diterjemahkan oleh Tia Setiadi, *How The World Works*, Cet. III, Yogyakarta: PT Benteng Pustaka, 2017.
- Hafidz, Masykurin (editor), *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Partisipasi Masyarakat*, Bawaslu RI, Jakarta, Desember, 2019.
- Dillah, Suratman, Philips, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Ctk. Ketiga, AlfaBeta, Bandung, 2015.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Ramadhanil, Fadli, Veri Junaidi, Ibrohim, *Desain Partisipasi Masyarakat dalam Pemantauan Pemilu*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia atas kerjasama dengan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Juni 2015.
- Sanggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Ctk. Keempat, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.

Jurnal

- Muhammad Addi Fauzani dan Yuniar Riza Hakiki, *Reconstruction of Election Observer to Build Institutional Partnerships with Election Organizers in Indonesia*, *Law Research Review Quarterly*, Volume 4 Nomor 3, Agustus, 2018, Law and Democracy in General Election: Between Integrity and Law Part I.
- Novembery Yusuf Simanjuntak, *Pemantauan dalam Proses Penyelenggaraan Pemilu*, *Jurnal Bawaslu*, Vol. 3. No. 3, 2017.
- Topo Santoso, *Proses Pemilu di Indonesia dari Sudut Pandang Pemantau Asing*, *Jurnal Hukum Internasional*, Volume 1, Nomor 4 Juli 2004.

Peraturan Perundang-undangan/Putusan Pengadilan

- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pemantauan Pemilihan Umum.

Website

- <https://bawaslu.go.id/id/berita/138>
- <https://rumahpemilu.org/pemilu-2019-pemantau-diakreditasi-bawaslu/>
- <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/evaluasi-pemantau-pemilu-abhan-soroti-perbedaan-pemantau-pemilu-dan-pemilihan>

Persamaan Hukum Kebebasan Berpolitik Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia

The Legal Equality Of Political Freedom The Members Of Indonesian National Army And Police Of Indonesia Republic In The General Elections In Indonesia

Basuki Kurniawan, Nita Ryan Purbosari, dan Sareef Tehtae
UITN Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, Indonesia
Universitas Terbuka, Indonesia
KISDA Thailand

basukikurniawanlaw@gmail.com, nitaryanpurbosari@gmail.com, abaesyarif@gmail.com

Abstract

The members of INA and PIR don't give right to vote and be elected in general elections because there is worried about right to vote and be elected will be bringing on not neutral in general election, with the result that general elections principle is direct, general, secret, honest, and fair will not be achieved if right to vote and be elected is given. Although that worried still be able to debate in theoretical. It is because if right to vote and be elected for members of INA and PIR are given, so will not influence the vote result majority in general elections. The concept to give right to vote and be elected for members INA and PIR in general elections need to be implemented, because in the first general elections in 1955 the members of INA and PIR follow to vote and be elected in general election, and than there was not problem happen in thats time. Because of that be alternative thought bargained in this thesis; The concept of legal protection for members INA and PIR in political freedom is looked from human right protection principle is given freedom for members INA and PIR to vote the candidates house representatives, house representative region, house representative people, President and Vice President with free without any pressures from the institution INA and PIR. And than for the members INA and PIR propose their self as candidates the members House Representative, House Representative Region, House Representative People, President and Vice President permitted to be candidate as form of political freedom to every people

Keyword: legal equality, political freedom, general election.

Abstrak

Anggota TNI dan Polri tidak memberikan hak memilih dan dipilih dalam pemilihan umum karena dikhawatirkan hak memilih dan dipilih akan menimbulkan ketidaknetralan dalam pemilihan umum, sehingga prinsip pemilihan umum bersifat langsung, umum, rahasia, jujur, dan adil tidak akan tercapai jika anggota TNI dan POLri diberikan hak memilih dan dipilih. Meski yang dikhawatirkan masih bisa diperdebatkan secara teoretis. Sebab, jika hak memilih dan dipilih untuk anggota TNI dan Polri diberikan, maka tidak akan mempengaruhi perolehan suara terbanyak dalam pemilihan umum. Konsep pemberian hak memilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri dalam pemilihan umum perlu dilaksanakan, karena pada pemilihan umum pertama tahun 1955 anggota TNI dan Polri ikut memilih dan dipilih dalam pemilihan umum, dan selanjutnya ada tidak masalah terjadi pada waktu itu. Oleh karena itu menjadi pemikiran alternatif yang ditawarkan dalam paper ini; Konsep perlindungan hukum bagi anggota TNI dan Polri dalam kebebasan berpolitik dilihat dari prinsip perlindungan hak asasi manusia adalah memberikan kebebasan kepada anggota TNI dan Polri untuk memilih calon wakil rakyat, wakil rakyat daerah, wakil rakyat, Presiden dan Wakil Presiden dengan bebas. segala tekanan dari lembaga TNI dan Polri. Sedangkan bagi anggota TNI dan Polri mengajukan diri sebagai calon anggota DPR, DPR RI, DPR RI, Presiden dan Wakil Presiden diperkenankan mencalonkan diri sebagai wujud kebebasan politik bagi setiap rakyat.

Kata kunci: persamaan hukum, kebebasan politik, pemilihan umum.

Pendahuluan

Negara Indonesia dinyatakan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau disebut UUD NRI Tahun 1945 sebagai negara hukum.¹ Ini berarti bahwa pada hakikatnya semua orang maupun badan hukum yang berada di wilayah Indonesia, harus tunduk dan patuh pada hukum yang berlaku di negara Indonesia. Alat-alat perlengkapan negara, seperti departemen-departemen dan lembaga negara–lembaga negara dengan instansi-instansi yang berada di bawahnya, perusahaan dalam bentuk Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Swasta; tentara, polisi, guru, buruh, petani dan lainnya, demikian juga Lembaga Negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat baik di pusat maupun di daerah serta Dewan Perwakilan Daerah semuanya tunduk dan taat pada hukum yang berlaku.

Kamus Umum Bahasa Indonesia, yang dinamakan negara adalah organisasi dalam suatu wilayah yang diatur oleh kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat.² Sedangkan yang dinamakan dengan hukum ialah peraturan resmi yang menjadi pengatur dan dikuatkan oleh pemerintah; undang-undang, peraturan; patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa alam yang tertentu.³ Kemudian negara hukum dapat diartikan bahwa semua orang harus menjunjung tinggi hukum, dan tidak ada tempat bagi orang yang mempertahankan haknya dengan kekuatan sendiri.

Telaah teoretikal tentang ontologi negara dan hukum, serta perdebatan tentang makna kedaulatan penting lebih dahulu dikemukakan. A.Hamid S. Attamimi⁴ mengutip pendapat Jellinek merumuskan arti kedaulatan secara singkat, ialah kekuasaan negara yang atas dasar itu mempunyai kemampuan yang penuh untuk secara hukum menentukan dan mengikat dirinya sendiri. Di tempat lain Jellinek menjelaskan bahwa dalam kemampuan untuk menentukan dan mengikat diri sendiri itu terletak unsur yuridis dari kekuasaan negara. Apabila kemampuan tersebut merupakan sesuatu yang bersifat mutlak serta menutup kemungkinan bagi lain-lainnya dan karena itu negara dalam segala seginya dapat menentukan dan mengikat dirinya sendiri, berlaku dimana-mana, dan tidak pernah diperintah siapapun juga, maka hal itu menunjukkan tanda suatu kedaulatan.⁵

Indonesia salah satu negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat, seperti diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang mengamanatkan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sebagai negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat, maka penyelenggaraan Pemilihan Umum atau biasa disebut dengan Pemilu, merupakan instrumen yang harus ada dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Karena Pemilu itu merupakan salah satu aktualisasi dari Kedaulatan Rakyat. Oleh sebab itu, aktualisasi demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ini harus dijalankan menurut UUD NRI Tahun 1945. Ini sesuai dengan pandangan, bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, atau Indonesia adalah negara

¹ Lihat UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

² Ari Prahasta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Tangerang Selatan : Scientific Press), hlm. 299.

³ Ibid, hlm. 159.

⁴ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Disertasi), (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990) hlm. 126.

⁵ Ibid, hlm. 127.

demokrasi yang konstitusional.⁶ Demokrasi yang digunakan di Indonesia adalah Demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila itu sesuai dengan keberadaan kultur masyarakat Indonesia yang majemuk, tentunya pelaksana penegakan kedaulatan rakyat dalam Hak Asasi Manusia itu harus sesuai dengan Demokrasi Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rumusan Pemilu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum menyatakan:

“Pemilihan umum selanjutnya disebut Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

UUD NRI Tahun 1945 Pasal 27 Ayat (1) menyatakan: *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.* Berdasarkan Pasal 27 Ayat (1) tersebut bahwa semua warga negara (termasuk anggota TNI dan Polri) mempunyai kedudukan yang sama di bidang politik, yang berarti bahwa anggota TNI dan Polri memiliki hak yang sama sebagai warga negara untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu. Kebebasan tiap warga negara untuk ikut serta dalam berpolitik dilindungi oleh UUD NRI Tahun 1945, karena Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum. Setiap warga negara Indonesia yang berdiam diri dan tinggal di Indonesia diakui keberadaannya oleh undang-undang untuk ikut berpartisipasi dan berperan aktif untuk mengeluarkan pendapat dan berhak atas kebebasan, berserikat, berkumpul.⁷

Kedudukan militer dalam sejarah kemerdekaan Indonesia sangat berperan penting dalam memproklamkan kemerdekaan Indonesia. Rakyat berjuang bersama-sama tentara untuk ikut berperang dan mengusir para penjajah dari nusantara. Benny K. Harman⁸ menerangkan bahwa kehadiran militer dalam perpolitikan nasional sebenarnya sudah berlangsung sejak awal kemerdekaan Indonesia. Salah satu karakteristik militer Indonesia adalah berasal dari gerakan perlawanan rakyat yang pada saat itu sedang berjuang mempertahankan kemerdekaan. Dengan demikian, militer Indonesia bukan bentukan politisi sipil, bukan pula warisan penjajahan Belanda atau Jepang. Bahkan bersama politisi sipil (yang berjuang lewat jalur diplomasi), militer bergandeng tangan (dengan

⁶ Widodo Ekatjahjana, *Lembaga Kepresidenan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung : Pustaka Sutra, 2008), hlm. 24.

⁷ Lihat Pasal 28E Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945: “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

⁸ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kebakiman di Indonesia*, (Jakarta: ELSAM, 1997), hlm. 162.

menggunakan senjata), mempertahankan kemerdekaan dari serangan Belanda yang bermaksud menjajah kembali.

Hal tersebut kemudian menjadi sebuah karakteristik militer Indonesia adalah “prajurit pejuang” sekaligus “pejuang prajurit”.⁹ Ciri khusus tentara Indonesia ini diakui oleh pengamat militer Indonesia, sebagaimana yang dikutip oleh Benny K. Harman tentang pendapat Harold Crouch yang mengatakan:

“Sejarah militer Indonesia adalah lain dari negara lain. Berbeda dengan pengalaman banyak negara dunia ketiga yang tentaranya didirikan oleh penjajah kemudian diambil alih oleh pemerintah nasional sesudah negara itu mendapatkan kemerdekaan, tentara Indonesia dilahirkan pada zaman revolusi untuk melawan penjajah itu, latar belakang yang agak khas itulah yang mempengaruhi persepsi, sikap, dan tingkah laku tentara Indonesia pada zaman berikutnya sehingga sejarah sesudah revolusi juga agak khas”.¹⁰

Sejarah telah mencatat tentang peran serta militer yakni Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI)/Tentara Nasional Indonesia (TNI)¹¹ dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam keikutsertaannya dalam kancah perpolitikan semenjak Indonesia masa Pemerintahan Presiden Soekarno atau biasa disebut dengan masa Orde Lama, anggota TNI dan Polri diberikan hak untuk memilih dalam Pemilu. Sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.¹² Kemudian pada Orde Baru atau pemerintahan Presiden Soeharto, TNI dan Polri tidak diberikan hak untuk memilih dalam pemilihan umum, namun keberadaan ABRI dalam ranah politik diatur secara khusus melalui mekanisme pengangkatan dalam lembaga legislatif dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota - Anggota Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat. Pada masa reformasi yakni tahun 1998, hak memilih dan dipilih pada Pemilu bagi anggota TNI dan Polri dihilangkan sebagaimana yang diamanatkan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri. Kemudian Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 mengenai kedudukan TNI pada Pasal 5 menyatakan bahwa:

- (1) Kebijakan politik negara merupakan dasar kebijakan dan pelaksanaan tugas Tentara Nasional Indonesia.
- (2) Tentara Nasional Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri dalam kehidupan politik praktis.
- (3) Tentara Indonesia mendukung tegaknya demokrasi, menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia.

⁹ Ibid, hlm. 162.

¹⁰ Ibid, hlm. 163.

¹¹ Sejak tanggal 12 April 1999, sebutan ABRI diganti menjadi TNI, berdasar Skep Panglima TNI nomor: Skep/259/P/IV/1999.

¹² Lihat UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 1 Ayat (1) menyatakan: “ Anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih oleh warga negara Indonesia, yang dalam tahun pemilihan berumur genap 18 tahun atau yang sudah kawin lebih dahulu”.

- (4) Anggota Tentara Nasional Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Tentara Nasional Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009.
- (5) Anggota Tentara Nasional Indonesia hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas ketentaraan.

Selanjutnya Pasal 10 menyatakan, bahwa:

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.
- (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat paling lama sampai dengan tahun 2009.
- (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Kedudukan hak politik TNI juga dinyatakan pada Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia Pasal 39 sebagai berikut:

Prajurit dilarang terlibat dalam:

1. Kegiatan menjadi anggota partai politik;
2. Kegiatan politik praktis;
3. Kegiatan bisnis;
4. Kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politik lainnya.

Ditambahkan pula dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 28 yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.
- (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih.
- (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Ketidakikutsertaan TNI dan Polri dalam politik khususnya hak memilih dan dipilih dalam Pemilu itu dikarenakan reformasi Indonesia yang didorong oleh semangat bangsa Indonesia untuk menata kehidupan dan masa depan bangsa yang lebih baik telah menghasilkan perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan dan kenegaraan. Perubahan tersebut telah ditindaklanjuti antara lain melalui penataan kelembagaan sesuai dengan perkembangan lingkungan dan tuntutan tugas ke depan. Perubahan pada sistem kenegaraan berimplikasi pula terhadap Tentara Nasional Indonesia, antara lain adanya pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyebabkan perlunya penataan kembali peran dan fungsi masing-masing. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, sekaligus menjadi referensi yuridis dalam mengembangkan suatu undang-undang yang mengatur tentang Tentara

Nasional Indonesia.¹³ Bahwa peran sosial politik dalam dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berakibat tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.¹⁴

Di Indonesia, jaminan warganegara terhadap kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran diatur dalam Pasal 28E Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: *“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”*. Namun diamanatkan UUD NRI Tahun 1945 dalam Pasal 28J Ayat (2) : *“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”*

Selanjutnya, agar kajian ini lebih terarah, maka lingkup kajian dibatasi dengan memberikan klarifikasi atas judul paper : *Persamaan Hukum Berpolitik Kebebasan Berpolitik Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Pemilihan Umum di Indonesia*' ini sebagai berikut. *Pertama*, bahwa yang dimaksud dengan Persamaan Hukum dalam tulisan ini adalah kesetaraan hak dan posisi yang seimbang antara anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta warga sipil lainnya dalam kedudukannya sebagai warga negara. *Kedua*, bahwa yang dimaksud dengan Kebebasan Berpolitik Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah hak memilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri dalam pemilu, hak anggota TNI dan Polri untuk memilih anggota legislatif, Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan untuk hak dipilih yakni anggota TNI dan Polri dapat mencalonkan diri sebagai calon anggota legislatif, Presiden dan Wakil Presiden. Kebebasan Berpolitik juga mempunyai makna hak politik anggota TNI dan Polri untuk memilih dan dipilih dalam pemilu. *Ketiga*, bahwa yang dimaksud dengan Dalam Pemilihan Umum di Indonesia dalam judul paper ini adalah dalam pemilihan umum untuk memilih Anggota DPR, DPRD, DPD, Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan UU Pemilu dan UUD NRI Tahun 1945.

Atas dasar pemikiran dan pembatasan-pembatasan sebagaimana tersebut, melalui penyusunan paper ini, peneliti hendak mengkaji dan menganalisis secara lebih dalam mengenai urgensi adanya PERSAMAAN HUKUM KEBEBASAN BERPOLITIK ANGGOTA TENTARA NASIONAL INDONESIA DAN KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA.

Pembahasan

Pengaturan tentang hak memilih serta dipilih anggota TNI dan Polri pada dasarnya dipengaruhi oleh perkembangan demokratisasi di Indonesia. Dalam pembahasan ini,

¹³ Penjelasan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia.

¹⁴ Lihat konsideran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

pendekatan sejarah digunakan dalam rangka penelaahan sejumlah peristiwa-peristiwa hukum sejak zaman Indonesia merdeka yang disusun secara kronologis. Dalam hal ini, hukum sebagai gejala sejarah berarti tunduk pada pertumbuhan yang terus menerus. Pengertian tumbuh tersebut mempunyai 2 (dua) arti yaitu perubahan dan stabilitas. Hukum tumbuh, berarti bahwa terdapat hubungan yang erat, sambung-menyambung atau hubungan yang tak terputus-putus antara hukum pada masa kini dan hukum pada masa lampau. Hukum pada masa kini dan hukum pada masa lampau merupakan satu kesatuan. Ini dapat dimengerti bahwa hukum pada masa kini, hanya dengan penyelidikan sejarah, bahwa mempelajari hukum secara ilmu pengetahuan harus mempelajari sejarah. Dalam kaitan ini, sejarah pengaturan hukum, mempunyai arti penting dalam rangka pembinaan hukum nasional, oleh karena usaha pembinaan hukum tidak saja memerlukan bahan-bahan tentang perkembangan hukum masa kini saja, akan tetapi juga bahan-bahan mengenai perkembangan dari masa lampau. Melalui pendekatan sejarah, diharapkan mampu menjajaki berbagai aspek politik hukum Indonesia pada masa lalu, yang mana akan dapat memberikan bantuan untuk memahami kaidah-kaidah serta institusi-institusi hukum yang ada dewasa ini dalam masyarakat bangsa kita.

Hak Memilih serta Dipilih Anggota TNI dan Polri dalam Pemilihan Umum Era Orde Lama (Tahun 1945- 1970)

Sesudah Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan), kekuasaan negara dijalankan sepenuhnya oleh Presiden, kecuali kekuasaan kehakiman. Undang-Undang Dasar 1945 sendiri hanya memuat dua Pasal mengenai Angkatan Perang dan pembelaan negara, yaitu Pasal 10 UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "*Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut*", dan Pasal 30 UUD 1945 yang menentukan bahwa:

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara.
- (2) Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang.

Tidak mengherankan perkembangan tentara Indonesia dalam negara Republik Indonesia lebih banyak ditentukan oleh dinamika jalannya revolusi perjuangan bangsa daripada oleh ketentuan Undang-Undang Dasar.¹⁵

Pada tanggal 22 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia membentuk Komite Nasional Indonesia. Ismail Suny¹⁶ menerangkan bahwa pada tanggal 29 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia telah dibubarkan oleh Presiden dan sebagai gantinya telah dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat, yang lebih dikenal dengan KNIP. Badan ini, sesuai dengan Pasal IV Aturan Peralihan adalah hanya pembantu Presiden, sama sekali tidak melaksanakan tugas-tugas perundang-undangan baik sendiri, maupun ikut bersama-sama dengan Presiden (*medewet-gevende-bevogheid*).

Belum tiga bulan setelah Proklamasi Kemerdekaan dan berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, maka bangsa Indonesia mengalami apa yang disebut "*Verfassung wandlung*",

¹⁵ A.S.S. Tambunan dkk, *op.cit*, hlm. 10.

¹⁶ Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tatanegara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hlm. 27.

yaitu ada perubahan mendasar dalam pelaksanaan Undang-Undang Dasar yang pada hakekatnya menyimpang dari isi Undang-Undang Dasar 1945 tanpa merubah secara formal Undang-Undang Dasar 1945 itu sendiri.¹⁷ Pada tanggal 16 Oktober 1945, atas usul Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), kemudian dikeluarkanlah Maklumat Wakil Presiden No. X oleh Moh. Hatta yang memberikan kekuasaan legislatif kepada KNIP. Maklumat No. X kemudian menetapkan bahwa: “Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan Negara”.¹⁸

Kemudian dengan Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945 diumumkan, bahwa Menteri-menteri negara (yang menurut Undang-Undang Dasar 1945 merupakan pembantu Presiden dan bertanggung jawab kepadanya), menjadi lembaga pemerintah yang bertanggungjawab kepada Komite Nasional cq. Badan Pekerja KNIP dalam fungsinya sebagai Badan Perwakilan Rakyat. Sebelumnya, pada tanggal 3 Nopember 1945 dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden yang menganjurkan dibentuknya partai-partai politik. Dengan demikian sistem pemerintahan presidensial berubah menjadi sistem pemerintahan yang bertanggungjawab kepada parlemen dengan banyak partai. Maka mulai berlakulah sistem demokrasi liberal dengan faham supremasi sipilnya. Hal ini berarti bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan pokok kenegaraan dan pemerintahan diputuskan oleh lembaga-lembaga sipil yang pejabatnya adalah orang-orang sipil. Tentara adalah sebagai alat negara belaka yang didudukkan dibawah dan dikendalikan oleh pemerintah (sipil) yang berkuasa.¹⁹

Dalam maklumat tersebut dinyatakan bahwa perlunya berdirinya partai-partai politik sebagai bagian dari demokrasi, serta rencana pemerintah menyelenggarakan Pemilu pada Januari 1946. Maklumat Muhammad Hatta berdampak luas, melegitimasi partai-partai politik yang telah terbentuk sebelumnya dan mendorong terus lahirnya partai-partai politik baru.²⁰

Semangat hendak diselenggarakannya Pemilu pertama sebagai amanat Maklumat Pemerintah ternyata tidak dapat dilaksanakan, karena Negara sedang dihadapkan pada pilihan mempertahankan kemerdekaan, disamping itu memang belum tersedia peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilu. Soedarsono mengemukakan setidaknya ada 4 (empat) hal penyebab tidak dilaksanakannya Maklumat tersebut yaitu:

- a. Perangkat Undang-Undang Pemilu belum dibuat, dengan demikian pemerintah belum siap menyelenggarakan Pemilu.
- b. Belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu.
- c. Ancaman gangguan dari luar.
- d. Para pemimpin Negara lebih disibukkan oleh urusan konsolidasi.²¹

¹⁷ A.S.S. Tambunan dkk, *op. cit*, hlm. 12.

¹⁸ Ismail Sunny, *op. cit*, hlm. 28.

¹⁹ A.S.S. Tambunan dkk, *op.cit*, hlm. 13.

²⁰ *Ibid*.

²¹ Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005), hlm. 1.

Mencermati aspek kesejarahannya, Pemilu Indonesia 1955 adalah Pemilihan Umum pertama di Indonesia dan diadakan pada tahun 1955. Pemilu ini dapat dikatakan sebagai Pemilu Indonesia yang paling demokratis. Bahkan Indonesianis seperti Herbert Feith menilai bahwa Pemilu 1955 adalah yang paling demokratis dibandingkan pemilu sepanjang pemerintahan Orde Baru. Walaupun Pemilu 1955 dilaksanakan saat keamanan negara masih kurang kondusif,²² namun anggota Angkatan Bersenjata (TNI) dan Polisi diikutsertakan untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu yang pertama kali pada tahun 1955. Kemudian mereka (anggota TNI dan Polri) yang bertugas di daerah rawan kemudian diberikan kesempatan untuk datang ke tempat pemilihan dan pada akhirnya Pemilu berlangsung dalam situasi yang aman.

Soedarsono berpendapat bahwa patut dibanggakan Pemilu yang pertama kali tersebut berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur dan adil serta sangat demokratis.²³ Demikian pula halnya bahwa Pemilu pada tahun 1955 merupakan pelajaran yang sangat berharga, dimana etika revitalitas untuk merebut dukungan dari masyarakat dijunjung tinggi, dan sosok pejabat negara yang sedang berkuasa tidak dianggap sebagai pesaing yang menakutkan karena tidak menggunakan kesempatan dan kekuasaannya untuk memenangkan Pemilu dengan segala cara. Dan hal penting lainnya bahwa dalam Pemilu tersebut, tidak ada kelompok warga negara yang dikecualikan, termasuk Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) juga memiliki hak suara yang sama dengan warga negara lainnya.²⁴

Pengaturan tentang hak pilih bagi anggota Angkatan Bersenjata dan Polri ditegaskan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Pada Pasal 1 Ayat (1) dinyatakan bahwa:

Anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih oleh warga negara Indonesia, yang dalam tahun pemilihan berumur genap 18 tahun atau yang sudah kawin lebih dahulu.+3

Pasal 3 Ayat (1) menentukan bahwa:

Pemerintah mengadakan ketentuan-ketentuan khusus untuk memungkinkan pelaksanaan hak pilih bagi anggota-anggota Angkatan Perang dan Polisi, yang pada hari dilakukan pemungutan suara sedang dalam menjalankan tugas operasi atau tugas biasa di luar tempat kedudukannya dan apabila perlu dengan mengadakan dalam waktu sependek-pendeknya pemungutan suara susulan untuk mereka itu.

Mencermati hal tersebut, maka pada era Orde Lama anggota TNI dan Polri diberikan hak yang sama sebagai warga negara dalam ranah politik. Hal ini dikarenakan pada era revolusi kemerdekaan, Angkatan Bersenjata dan Polri senantiasa menghadapi permasalahan sosial, politik, dan ekonomi. Sehingga mereka memiliki kedewasaan dalam pelaksanaan tugasnya dan tidak memiliki tendensi kekuasaan. Perlu dicermati bahwa meskipun anggota TNI dan Polri memilih beragam partai, namun institusi Angkatan

²² Keadaan ini disebabkan karena beberapa daerah dirundung kekacauan oleh DI/TII (Darul Islam/Tentara Islam Indonesia) khususnya pimpinan Kartosuwiryo.

²³ Soedarsono, *loc. cit.*

²⁴ Ibnu Tritjahjo, *Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang Demokratis*, (Disertasi), (Malang: Universitas Brawijaya, 2007), hlm. 52.

Bersenjata dan Polri tetap utuh. Adapun mengenai politisasi Angkatan Bersenjata dan Polri tidaklah jadi pada saat pemilu, melainkan ketika terjadi persoalan dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.²⁵ Kedewasaan TNI dan Polri waktu itu menjadi cerminan dalam kedewasaan politik TNI dan Polri untuk ikut menentukan masa depan bangsa Indonesia yang lebih baik.

Hal tersebut bermakna bahwa Pemilu pertama nasional di Indonesia pada tahun 1955 telah mendekati kriteria demokratis, sebab selain jumlah parpol tidak dibatasi, berlangsung dengan langsung umum bebas rahasia (*luber*), serta mencerminkan pluralisme dan *representativeness* karena melibatkan seluruh elemen masyarakat, termasuk didalamnya adalah anggota Angkatan Bersenjata dan Kepolisian. Ketiadaan diskriminasi dalam Pemilu 1955 membuktikan bahwasannya demokrasi yang dijalankan pada era Orde Lama berjalan dengan baik. Dan semua elemen masyarakat dapat menyuarakan pilihannya dalam Pemilu.

Hak Memilih serta Dipilih TNI dan Polri dalam Pemilihan Umum Era Orde Baru (Tahun 1971-1997)

Pada era Orde Baru, lembaga TNI dan Polri dijadikan sebagai alat untuk mempertahankan rezim pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden Soeharto yang notabene berasal dari kalangan militer. Untuk mempertahankan kekuasaannya, Presiden Soeharto tidak hanya menjadikan TNI dan Polri sebagai alat pertahanan dan keamanan, tetapi juga menjadikannya sebagai kekuatan sosial, politik, dan ekonomi yang punya akses berlebih untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara melalui format dwifungsi ABRI.²⁶

Pengaturan Dwifungsi ABRI dalam undang-undang baru dimulai pada era Pemerintahan Presiden Soeharto, walaupun sebelumnya beberapa peraturan perundang-undangan telah menyinggung kedudukan ABRI sebagai golongan fungsional seperti umpamanya UU No. 7 Tahun 1957 tentang Dewan Nasional. Peraturan perundangan zaman Orde Baru yang menyangkut dwifungsi ABRI dimulai dengan Ketetapan MPRSNomor XXIV/MPRS/1966 yang kemudian disusul Undang- Undang Nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang antara lain mengatakan:²⁷

Mengingat dwifungsi ABRI sebagai alat negara dan kekuatan sosial yang harus kompak bersatu dan merupakan kesatuan untuk dapat menjadi pengawal dan pengaman Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang kuat dan sentosa

Kemudian Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara mengukuhkan Dwifungsi ABRI sebagai salah satu modal dasar pembangunan nasional dengan kalimat:

Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan kekuatan sosial yang tumbuh dari rakyat bersama rakyat menegakkan kemerdekaan bangsa dan negara.

²⁵ Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 11 No. 1 Januari 2011, hlm. 53.

²⁶ Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, *loc. cit.*

²⁷ A.S.S. Tambunan dkk, *op. cit.*, hlm. 120.

Sebagai lanjutan Ketetapan MPR No.IV/MPR/1978 pada tanggal 19 September 1982 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara. Pasal 26 Undang-undang itu menyatakan:

Angkatan bersenjata mempunyai fungsi sebagai kekuatan pertahanan keamanan negara dan sebagai kekuatan sosial.

Dalam Penjelasan Pasal ini dirumuskan:

Fungsi Angkatan bersenjata sebagai kekuatan sosial sudah ada sejak kelahirannya serta merupakan bagian dari hasil proses perjuangan dan pertumbuhan bangsa Indonesia yang telah dirumuskan dalam marga kesatu sampai marga ketiga pada Saptamarga dan dinyatakan sebagai salah satu modal dasar pembangunan nasional dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1978).

Mencermati pengaturan tersebut, maka dalam kurun waktu Orde Baru, dapat dikatakan bahwa militer turut mendominasi kehidupan sosial-politik nasional dengan menggunakan berbagai justifikasi, seperti konsep Dwifungsi ABRI melalui mekanisme pengangkatan dalam lembaga legislatif, bukan melalui Pemilu. Hal ini memiliki makna bahwa hak pilih yang melekat pada anggota TNI dan Polri mulai digerus dan dipolitisir oleh penguasa. Hal ini kemudian berdampak pada pencitraan negatif dalam diri institusi TNI dan Polri karena diberi akses masuk ke dalam lembaga Legislatif dan Eksekutif melalui mekanisme yang tidak demokratis, serta kemudian dianggap menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan penguasa. Korps Militer (TNI dan Polri) masa Orde Baru menjadi golongan fungsional yang sudah disediakan tempat di lembaga Legislatif, tanpa harus melakukan Pemilu terlebih dahulu. Walaupun pada kenyataannya hak pilih dan dipilih anggota TNI dan Polri pada masa Pemerintahan Presiden Soeharto di hapus. Sehingga kedudukan spesial yang dimiliki oleh ABRI seakan pada masa itu menciderai asas Luber dan Jurdil.

Hak Memilih serta Dipilih Anggota TNI dan Polri dalam Pemilihan Umum Era Reformasi (Tahun 1999- sekarang).

Reformasi yang digulirkan pada tahun 1998, hakekatnya sebagai upaya menata kembali kehidupan berbangsa dan bernegara. Pertama-tama yang dilakukan adalah dengan melakukan perubahan terhadap UUD 1945 oleh MPR sesuai ketentuan yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945. Perubahan terhadap UUD 1945 tersebut dilakukan mulai tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, yaitu dalam empat tahap perubahan.

Empat kali perubahan tersebut materi UUD 1945 telah mengalami perubahan secara besar-besaran dan dengan perubahan tersebut, dapat dikatakan UUD 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar.²⁸ Secara substantif perubahan yang telah terjadi atas UUD 1945 telah menjadikan konstitusi Proklamasi itu menjadi konstitusi yang baru sama sekali meskipun tetap dinamakan sebagai Undang-Undang Dasar 1945.²⁹

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia...., op. cit*, hlm. 58.

²⁹ *Ibid.*

Ditinjau dari aspek normanya, reformasi TNI dan Polri terkait dengan hak memilih dan dipilih dalam proses politik diawali dengan dikeluarkannya TAP MPR No. VI/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri serta Tap MPR No. VII/2000 tentang Peran TNI dan Polri. Adapun peraturan yang mengatur hak pilih anggota TNI tertuang dalam Tap MPR No. VII/MPR/2000 Pasal 5 Ayat (2) dan (4) yang menentukan:

- (2) TNI bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri dalam kehidupan politik praktis.
- (4) Anggota TNI tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan TNI dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui MPR paling lama sampai dengan tahun 2009.

Peraturan yang mengatur hak pilih anggota Polri tertuang dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) Tap MPR No. VII/MPR/2000 yang menentukan:

- (1) Polri bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri dalam kehidupan politik praktis.
- (2) Anggota Polri tidak menggunakan hak memilih dan dipilih. Keikutsertaan Polri dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui MPR paling lama sampai dengan tahun 2009.

Peraturan-peraturan tersebut pada prinsipnya bertujuan agar tercipta sikap profesional dari kedua institusi ini dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Mencermati konsepsi tentang netralitas politik tersebut, maka pemerintah kemudian melakukan perubahan mendasar terhadap hak pilih serta dipilih TNI dan Polri sebagaimana di atur dalam Pasal 28 Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.
- (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih.
- (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Selanjutnya Pasal 39 Undang-Undang No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia juga menyatakan :

Prajurit dilarang terlibat dalam:

1. Kegiatan menjadi anggota partai politik;
2. Kegiatan politik praktis;
3. Kegiatan bisnis;
4. Kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politik lainnya.

Pasal 326 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal tersebut menyatakan: *“Dalam Pemilu tahun 2014, anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan haknya untuk memilih”*.

Melihat sejarah dari pengaturan bagi anggota TNI dan Polri di bidang berpolitikan, maka terdapat makna bahwa pemerintah telah menghilangkan hak dasar berupa hak pilih

dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri guna menciptakan situasi yang diinginkan oleh negara. Bahwa peran sosial politik dalam dwifungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berakibat tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.³⁰ Penyimpangan yang dikhawatirkan tentang adanya hak pilih dan dipilih TNI serta Polri dalam Pemilu kurang mempunyai dasar yang kuat, dikarenakan di era demokrasi pada saat ini sudah terjadi keseimbangan *checks and balances* antar Lembaga Negara. Makna dari demokrasi adalah memberikan keleluasaan bagi semua warga negara untuk ikut serta dalam memajukan negara, dan anggota TNI dan Polri juga termasuk warga negara yang wajib dilindungi hak politiknya.

Kekhawatiran politisi sipil akan terjadi tindakan ketidaknetralan TNI dan Polri dalam Pemilu juga masih kurang mempunyai dasar yang kuat, karena sesuai dengan teori Demokrasi dan Pemilu seharusnya setiap warga negara diakui kedudukannya untuk ikut serta dalam Pemilu. Kemudian di tengah masa demokrasi Indonesia yang semakin dewasa dan semakin mapan, tentunya TNI dan Polri akan tetap netral khususnya dalam Pemilu. Namun hak asasi TNI dan Polri sebagai warga negara Indonesia yang juga mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu tidak seharusnya dihilangkan sama sama sekali. Karena hal tersebut bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Hak Asasi setiap warga negara Indonesia sudah dijamin dan diakui sebagai hak yang melekat dan hak yang tidak dapat dikurangi. Hal tersebut juga berlaku bagi anggota TNI dan Polri yang mempunyai hak pilih dan dipilih dalam Pemilu yang seharusnya tidak dapat dihilangkan atau dikurangi.

Perlindungan Hukum Terhadap Hak Memilih serta Dipilih Bagi Anggota TNI dan Polri dengan Konsepsi Hak Asasi Manusia dan UUD NRI Tahun 1945.

Pengaturan tentang hak pilih dan dipilih dalam perspektif pemerintah, pada hakikatnya merupakan upaya untuk memperoleh kepastian hukum guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan bergeraknya kekuasaan atas nalurinya sendiri, yang pada akhirnya mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Konsep pembatasan dalam konteks negara hukum pada awalnya dikemukakan oleh Plato melalui konsepsi *nomoi* yaitu suatu negara di mana semua orang tunduk kepada hukum, termasuk juga penguasa atau rakyat untuk mencegah agar mereka tidak bertindak secara sewenang-wenang. Gagasan bahwa kekuasaan harus dibatasi dikemukakan juga oleh Lord Acton dalam Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, yang mengingatkan bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian termashur adalah “manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakan secara tak terbatas pula” (*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*).³¹

³⁰ Lihat Konsideran Tap MPR No. VI/MPR/2000 huruf d.

³¹ Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, *op. cit.*, hlm. 55.

Berdasarkan hal tersebut, maka pembatasan kekuasaan memiliki korelasi yang erat dengan upaya membatasi perilaku dari penguasa, dan untuk dapat menegaskan aspek kepastian hukumnya, maka didalam setiap pengaturan memiliki pembatasan terhadap kebelakuannya. Artinya tidak ada satupun peraturan yang kebelakuannya sepanjang zaman dan memenuhi kebutuhan realitas sosial yang terus berubah, sehingga setiap perubahan pada hakikatnya merupakan konsekuensi logis bagi setiap keinginan untuk memenuhi tuntutan zaman.

Pasal 260 UU Pilpres yang mengatur anggota TNI dan Polri tidak memiliki hak pilih dalam Pemilu. *“Dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009, anggota TNI dan Polri tidak menggunakan haknya untuk memilih”*. Sementara dalam Pasal 326 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif telah dinyatakan anggota TNI dan Polri tidak menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu Legislatif tahun 2014. Padahal hak politik itu dijamin Pasal 28D Ayat (1) jo Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Terkait dengan pembatasan tersebut, maka di dalam hubungan hukum antara negara dengan pegawai negeri khususnya personil TNI dan Polri terdapat ketentuan pembatasan perilaku bagi pegawai yang bekerja dalam instansi negeri. Hubungan ini disebut dengan hubungan dinas publik yang menurut Logemann, hubungan ini terjadi bilamana seseorang mengikatkan dirinya untuk tunduk pada suatu perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan negeri yang dalam melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan negeri itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lainnya. Hal ini berarti bahwa inti dari hubungan dinas publik adalah kewajiban bagi pegawai yang bersangkutan untuk tunduk pada pengangkatan dalam beberapa macam jabatan tertentu yang berakibat bahwa pegawai yang bersangkutan tidak menolak (menerima tanpa syarat) pengangkatannya dalam satu jabatan yang telah ditentukan oleh pemerintah di mana sebaliknya pemerintah berhak mengangkat seseorang pegawai dalam jabatan tertentu tanpa harus adanya penyesuaian kehendak dari yang bersangkutan. Pada tingkat perundangan-undangan, UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28 J Ayat (1) memberikan pembatasan dan kewajiban hak asasi manusia dengan menyatakan: *“Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”*.

Dalam konteks konstitusi, kebebasan dan kekuasaan merupakan dua hal yang berhadapan dan memiliki legitimasi yang sah. Kebebasan adalah hak asasi setiap orang yang harus dijamin dan dilindungi oleh karenanya sebagai suatu nilai, maka kebebasan harus diformulasikan dalam Konstitusi. Ketika kebebasan dijamin dalam Konstitusi, maka memaksa atau melarang seseorang yang hak dan kebebasannya dijamin oleh Konstitusi merupakan ketidakadilan, sekaligus mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan. Penyalahgunaan kekuasaan jelas bertentangan dengan hukum terutama dalam negara yang menjunjung tinggi konstitusionalisme. Oleh karena itu, pelanggaran terhadap hukum memerlukan penegakan hukum untuk menciptakan rasa adil dalam masyarakat.³²

Pembatasan Hak Asasi Manusia dijumpai dalam piagam Hak Asasi Manusia yang tercantum dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XVII/MPR/1998 Pasal

³² Terpetik dari Ramly Hutabarat, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia (1971-1997)*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 225-226.

34 yang menentukan bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara. Piagam Hak Asasi Manusia juga menegaskan bahwa penikmatan hak asasi manusia bisa dibatasi oleh hukum. Ditentukan oleh Pasal 36 dari Ketetapan MPR tersebut bahwa:

Di dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Sementara itu Pasal 70 Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga mengatur limitasi hak asasi manusia dengan menentukan bahwa:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan Undang-Undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, kemanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Hal tersebut bermakna bahwa pembatasan terhadap hak pilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri dimaksudkan agar penyelenggaraan tugas pemerintah berupa pertahanan dan keamanan dilaksanakan secara penuh oleh anggota TNI dan Polri. Namun permasalahannya adalah perkembangan masyarakat demokratis di Indonesia semakin mengarah pada konsolidasi politik dalam hal pemberian hak yang sama pada setiap warga negara.³³

Konsolidasi demokrasi adalah suatu proses pemaparan sistem demokrasi, untuk menuju pada sistem politik yang stabil dan mapan. Konsolidasi demokrasi memerlukan tiga hal, yaitu: pertama, pendalaman demokrasi (*democratic deepening*), yakni struktur-struktur politik menjadi semakin terbuka (*liberal*), akuntabel, representatif dan fleksibel. Ini berarti kebebasan politik dijamin tetapi sekaligus juga tunduk pada hukum; kedua, pelembagaan politik (*political institutionalization*), yaitu terbangun dan tertatanya struktur-struktur politik dan pemerintahan untuk menjamin terselenggaranya birokrasi yang melayani kebutuhan publik, pemerintahan perwakilan yang mapan dan bertanggung jawab (partai politik, pemilu, badan-badan pemerintahan) yang mencerminkan pluralitas kepentingan masyarakat. Artinya, demokrasi akan dijadikan sebagai model dan aturan main bersama untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi baik secara sosial, politik, ekonomi dan budaya. Oleh karena itu, salah satu ciri dari konsolidasi demokrasi adalah semakin kuatnya nilai-nilai demokrasi, khususnya jaminan kebebasan untuk berserikat dan berkumpul serta berorganisasi dan tidak adanya tekanan-tekanan politik oleh rezim menjadi salah satu dari sekian indikator. Konsolidasi demokrasi juga dicirikan oleh kuatnya pemahaman elit politik bahwa model demokrasi (sistem demokrasi) adalah

³³ Sumali, “Urgensi TNI di Bingkai Konstitusi dalam Persepektif Yuridis Politis”, *Jurnal Hukum Republica*, Vol. 3 No. 1, Tahun 2003, Pekanbaru: Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning, hlm. 61.

pilihan satu-satunya bagi pelaksanaan dan mekanisme untuk melaksanakan pemerintahan.³⁴

Posisi anggota TNI dan Polri dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mempunyai hak pilih membuktikan adanya ketidakadilan dan diskriminasi. Penghilangan hak pilih merupakan diskriminasi terhadap anggota TNI dan Polri, karena pada kenyataannya PNS justru masih tetap menandatangani haknya untuk memilih. Padahal anggota PNS dan TNI-Polri adalah pegawai negeri yang mempunyai kedudukan yang sama.

Mencermati relevansi dari substansi pengaturan tentang pembatasan penikmatan hak asasi manusia karena pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis apabila dikaitkan dengan hak pilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri, maka pengaturan tersebut masih perlu untuk dievaluasi dengan pemikiran bahwa konsep demokrasi tersebut telah mencederai nilai-nilai ideal demokratis dengan adanya penghapusan hak asasi dan dihilangkannya keterwakilan lembaga TNI dan Polri dalam ranah politik.³⁵

Dengan demikian, hak politik WNI yang kebetulan jadi anggota TNI dan Polri tidak dapat dihapuskan oleh siapapun, kecuali jika mereka tidak bersedia menggunakannya. Problematika dalam meletakkan supremasi hukum sebagai landasan utama berdemokrasi dan upaya penegakan keadilan tidak semata-mata terletak pada halangan struktural atas lemahnya *political will* penegak hukum dalam penegakan prinsip *justice for all*, tetapi juga pada sangat mudahnya norma hukum tidak saja belum terisi oleh nilai-nilai keadilan, tetapi hukum juga sering kali mengabdikan diri sebagai instrumen kekuasaan.³⁶ Perlu ditegaskan bahwa hak pilih dan dipilih anggota TNI dan Polri pernah dilaksanakan pada Pemilu 1955 tanpa menimbulkan permasalahan dan gangguan keamanan sebagaimana dikhawatirkan sementara kalangan pada saat ini.

Khawatiran tentang hak pilih dan dipilih anggota TNI dan Polri yang akan menyebabkan ketidaknetralan dalam Pemilu juga masih kurang berdasar. Sebab secara historis pada Pemilu pertama tahun 1955, anggota TNI dan Polri telah ikut berpartisipasi dalam arena politik dan tidak ada sesuatu hal yang mempengaruhi demokratisasi pada masa itu. Dalam optik Hak Asasi Manusia dan UUD NRI Tahun 1945, secara nyata dinyatakan bahwa hak ikut serta dalam Pemilu adalah *fundamental right*, hak tersebut telah dilindungi oleh konstitusi dan bersifat *non-derogable right* yang berlaku bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali.

Anggota TNI dan Polri sebagai warga negara Indonesia sebagai pribadi mempunyai kedudukan yang sama dengan kalangan sipil lainnya.³⁷ Bilamana dilihat kembali tentang kekhawatiran dari para kalangan sipil yang melarang TNI dan Polri dilarang

³⁴ T. Hari Prihatono, 2008, *Departemen Pertahanan-TNI-Masyarakat Sipil: Relasi dalam Formulasi Kebijakan dan Transparansi Implementasi*, dalam diskusi untuk simposium “10 Tahun Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia” dengan tema “Reformasi TNI dan Departemen Pertahanan RI Pasca Orde Baru di Indonesia”, yang diselenggarakan atas kerja sama Lesperissi-HRWG-IDSPS-SCAF, Hotel Sultan –Jakarta 28-29 Mei 2008.

³⁵ Lihat Albert Hasibuan, *Politik Hak Asasi Manusia (HAM) dan UUD 1945*, (Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. 8 No. 1 Juli 2008), hlm. 43-62.

³⁶ Marcus Priyo Gunarto, *Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Dinamika Global*, (Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 19 No. 2, Juni 2007, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada), hlm. 259.

³⁷ Muhammad Gaussyah, *Pencabutan Hak Pilih Polisi Dinilai Diskriminatif*, www.hukumonline.com.htm, diakses tanggal 19 April 2014.

mengeluarkan hak pilih dan dipilih, pendapat tersebut jauh dari kenyataan. Dikarenakan jumlah personel TNI dan Polri secara keseluruhan hanya sekitar 400.000, yang sangat kalah jauh dengan penduduk Indonesia secara keseluruhan. Hal ini mengartikan bahwa bila hak pilih TNI dan Polri itu mau diarahkan untuk memilih calon atau partai tertentu, hal tersebut tidak berpengaruh banyak terhadap perolehan suara. Kemudian bilamana ada kekhawatiran tentang penyalahgunaan wewenang tentu menjadi tugas politisi sipil supaya membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyalahgunaan tersebut.

Pelaksanaan Pemilu yang pertama kali pada tahun 1955, anggota TNI dan Polri ikut memilih dan dipilih. Dan pada catatan sejarah terbukti anggota TNI dan Polri pada masa itu tetap profesional dan netral dalam menjalankan fungsinya sebagai alat negara penegak hukum mewujudkan ketertiban dan keamanan masyarakat. Kebijakan Pemerintah yang melarang anggota TNI dan Polri untuk memberikan hak pilih dan dipilih merupakan diskriminasi terhadap warga negara karena pekerjaan dan status sosial. Padahal negara wajib memberikan perlakuan yang sama dan adil tanpa ada diskriminasi terhadap semua warga negara. Sebetulnya menurut UUD NRI Tahun 1945 TNI dan Polri mempunyai hak pilih dan dipilih. Namun hingga saat ini TNI dan Polri masih belum dapat menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu 1999, 2004, 2009 dan 2014. Ke depannya mungkin saja hak pilih dan dipilih TNI-Polri dalam Pemilu dapat digunakan, jika sudah dicantumkan dalam UU Pemilu.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian yang dilandasi oleh kerangka berpikir secara teoretikal dan analisis yuridikal atas pokok permasalahan sebagaimana telah diuraikan dalam paper ini, maka dapatlah ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Anggota TNI dan Polri tidak diberi hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu karena adanya kekhawatiran dari sebagian golongan masyarakat akan ketidaknetralannya dalam Pemilu. Hal tersebut dikarenakan anggota TNI dan Polri membawa senjata, yang berbeda dengan masyarakat sipil yang tidak membawa senjata, sehingga dapat dimaknai anggota TNI dan Polri itu mempunyai kedudukan yang *extraordinary*. Secara teori memang anggota TNI dan Polri mempunyai hak yang sama dengan warga sipil lainnya. Karena posisi TNI dan Polri yang sama sebagai warga negara, namun secara praktik hal tersebut masih belum bisa dilaksanakan. Oleh sebab itu menjadi alternatif pemikiran yang ditawarkan dalam kajian ini;
2. Konsep persamaan hukum bagi anggota TNI dan Polri dalam kebebasan berpolitik dilihat dari kesetaraan hak asasi manusia adalah dengan memberikan kebebasan bagi anggota TNI dan Polri untuk menggunakan hak pilihnya dalam pemilu legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian anggota TNI dan Polri yang mengajukan diri sebagai calon anggota legislatif, Presiden dan Wakil Presiden maka sama dengan Pegawai Negeri Sipil, yakni mengundurkan diri terlebih dahulu.

Saran

- (1) Perlu dilakukan rekonseptualisasi dan perubahan terhadap hak memilih dan dipilih bagi TNI dan Polri. Hal ini merujuk kepada kaidah demokrasi secara universal,

seseorang yang mempunyai profesi tertentu tidak kehilangan hak-hak politiknya, khususnya hak memilih dan dipilih dalam Pemilu. Semua warga negara pada prinsipnya mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk ikut serta dalam memajukan Negara.

- (2) Upaya-upaya preventif dapat dilakukan pemerintah dalam rangka pemulihan hak memilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri dapat berupa: Pertama, menumbuhkan sikap profesional pada anggota TNI dan Polri dalam menjalankan tugasnya. Kedua, memperbaiki kesejahteraan anggotanya terutama yang berpangkat rendah. Kesejahteraan dapat menghindarkan anggota TNI dan Polri dari kemungkinan pemanfaatan jasa mereka oleh pihak tertentu untuk meraih kepentingan pribadi atau golongan dalam bidang politik, khususnya pada saat Pemilu.
- (3) Perlunya revisi/perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur hak pilih dan dipilih bagi anggota TNI dan Polri. Pertama, UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia Pasal 39 yang menyatakan bahwa prajurit dilarang terlibat dalam kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya. Kedua, UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 28 Ayat (1) dan ayat (2) menyatakan bahwa: "*Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis*" serta "*Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih*". Ketiga, Pasal 326 UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Pasal tersebut menyatakan: "*Dalam Pemilu tahun 2014, anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan haknya untuk memilih*".

Daftar Pustaka

Buku/Literatur

- Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jakarta: ELSAM, 1997.
- Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tatanegara*, Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005.
- Tambunan, A.S.S. dkk, *Dwifungsi ABRI*, Cetakan Kedelapan, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1997.
- Widodo Ekatjahjana, *Lembaga Kepresidenan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: Pustaka Sutra, 2008.

Disertasi/Tesis

- Hamid Attamimi, A., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Desertasi)*, Jakarta : Pascasarjana UI, 1990.
- I Gede Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Disertasi), (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2000.

Ibnu Tritjahjo, *Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal Dalam Rangka Penyelegaraan Otonomi Daerah yang Demokratis*, (Disertasi), Malang: Universitas Brawijaya, 2007.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.

Jurnal

Hasnati, *Pertautan Kekuasaan Politik dan Negara Hukum*, Pekanbaru: Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning.

Hutabarat, Ramly, *Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia (1971-1997)*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, *Analisis Terhadap Hak Pilih TNI dan Polri dalam Pemilihan Umum*, (Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 1 Januari, 2011.

Kamus

Ari Prahasta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Tangerang Selatan : Scientific Press.

Campbell Black, Henry, *Black's Law Disctionary*, United States of America: West Publishing CO, 1990.

Internet

Muhammad Gaussyah, *Pencabutan Hak Pilih Polisi Dinilai Diskriminatif*, www.hukumonline.com.htm, diakses tanggal 19 April 2014.

Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Secara Demokratis

Catur Agil Pamungkas dan Anom Wahyu Asmorojati

Fakultas Hukum, Universitas Ahmad Dahlan
anom.asmorojati@law.uad.ac.id

Abstract

The purpose of this research is to find out, firstly the urgency of democratically filling regional head positions, secondly to determine options for filling regional head positions democratically in Indonesia. The research method is normative juridical research with statutory and conceptual approaches. The results of the study stated that the legal politics of the 2024 simultaneous national elections left a number of problems, mainly in terms of filling the positions of regional heads through the appointment of officials by the president and the minister of home affairs. This was not in line with the constitutional mandate regarding the positions filling democratically; where the democratic election was defined as procedures for filling the positions of regional heads through direct elections or through indirect elections. Filling positions through officials during the transition to voting in 2024 would have bad implications for the administration of local government. Related to the non-fulfillment of the elements of democratic elections, it could be concluded that the option of appointing an official was not the right policy to implement; and therefore the filling of the position of regional head democratically through the extension of the term of office of the regional.

Keywords: Local Elections, Positions Filling, Democratic

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui, *pertama* urgensi pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis, *kedua* untuk mengetahui desain pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis bagi Indonesia. Metode penelitian ini yaitu penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menyatakan bahwa politik hukum pemilihan serentak nasional 2024 meninggalkan sejumlah problematika, terutama dalam hal pengisian jabatan Kepala Daerah melalui penunjukan Pejabat oleh presiden dan mendagri. Hal tersebut tidak sejalan dengan amanat konstitusi mengenai pengisian jabatan secara demokratis, dimana pemilihan secara demokratis diartikan sebagai tata cara pengisian jabatan Kepala Daerah melalui pemilihan langsung atau melalui pemilihan tidak langsung. Pengisian jabatan melalui Pejabat selama masa transisi menuju pemungutan suara pada tahun 2024 akan berimplikasi buruk terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehubungan dengan tidak dipenuhinya unsur pemilihan secara demokratis, maka dapat disimpulkan opsi penunjukan Pejabat bukanlah suatu kebijakan yang tepat untuk diterapkan dan mendorong pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis melalui perpanjangan masa jabatan Kepala Daerah.

Kata Kunci: Pemilihan Kepala Daerah, Pengisian Jabatan, Demokratis

Pendahuluan

Pelaksanaan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut sebagai Pemilu) merupakan agenda politik strategis nasional yang bertujuan untuk mengimplementasikan konsep kedaulatan rakyat dan demokrasi bagi setiap warga negara, dimana Pemilu dilaksanakan untuk memilih pemimpin baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah secara periodik.¹ Pemilu di tingkat daerah (selanjutnya disebut dengan Pilkada) dilaksanakan berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.” maka dari itu keberadaan Kepala Daerah sebagai pejabat definitif dan merupakan figur pilihan rakyat merupakan suatu ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan.²

¹ Achmad Arifulloh, “Pelaksanaan Pilkada Serentak Yang Demokratis, Damai Dan Bermartabat,” *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3, 2016, hlm.2

² Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945,” *Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*,

Penyelenggaraan pilkada merupakan bagian yang harus ditempuh untuk penguatan dari demokrasi itu sendiri, karena dengan perkembangannya, demokrasi tidak hanya bermakna sebagai suatu konsep pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat akan tetapi dalam hal penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat melalui peningkatan porsi partisipasi masyarakat daerah untuk terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya, yang nantinya akan bersinergi untuk mengatur dan memerintah daerahnya sendiri.³ Pilkada juga kemudian tidak hanya dijadikan sebagai cara untuk mengganti cara lama terkait pemilihan Gubernur, Bupati/ Walikota, akan tetapi juga sebagai cara untuk mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi agar terus dapat menjadi suatu upaya untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi yang berkelanjutan melalui pengembangan partisipasi, responsivitas serta akuntabilitas secara menyeluruh⁴.

Berdasarkan bunyi Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang menyatakan “Pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan Gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024”. Konsekuensi logis dari pelaksanaan undang-undang tersebut adalah Penundaan Pilkada serentak pada tahun 2022 dan 2023 dengan mengatasnamakan penguatan sistem presidensial serta upaya efektifitas dan efisiensi. Dalam penyelenggaraan justru membuka berbagai macam permasalahan baru seperti memperbesar beban penyelenggaraan pemilihan, eksistensi Pilkada yang akan tertutupi oleh dominasi Pilpres, “hingga habisnya masa jabatan 271 pemimpin daerah yang terdiri dari 24 Provinsi, 191 Kabupaten, dan 57 Kota di Indonesia, dimana pengisian jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota berdasarkan Pasal 201 ayat (9) akan diisi oleh Pejabat sampai dengan terpilihnya Kepala Daerah hasil pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.⁵

Lamanya Pejabat dalam memimpin daerah tersebut juga disertai dengan isu seperti keterbatasan kewenangan dalam menjalankan pemerintahan di daerah hingga ketidaksetaraan legitimasi antara DPRD yang dipilih langsung oleh rakyat dengan Pejabat yang ditunjuk pemerintah pusat.⁶ penelitian ini kemudian akan mengupas mengenai urgensi pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis, serta desain pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis.

Rumusan Masalah

Berangkat dari uraian sebelumnya, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut, *Pertama* bagaimana urgensi pengisian jabatan Kepala Daerah

Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 2003.

³ Rahmat Muhajir Nugroho and Anom Wahyu Asmorojati, “*Simultaneous Election In Indonesia : Is It Really More Effective and Efficient?*,” *Media Hukum* 26 2, 2019, hlm. 213–222.

⁴ Suyatno Suyatno, “*Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dan Tantangan Demokrasi Lokal Di Indonesia,*” *Politik Indonesia Indonesian Political Science Review* 1, no. 2, 2016, hlm 212–30.

⁵ Djohermansyah Djohan, “*Pengisian Pejabat KDH Dan Dampaknya Terhadap Otonomi Daerah*” (Jakarta, 2022).

⁶ Ni'matul Huda, *Problem Ketatanegaraan Pelaksanaan Pemilu Dan Pemilu Serentak 2024* (Indonesia, 2021), https://www.youtube.com/watch?v=xHi-Vo_ae64.

secara demokratis?, *Kedua* bagaimana desain pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis bagi Indonesia?.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yakni jenis penelitian normatif,⁷ yaitu penelitian berbasis pada kajian pustaka tentang c sama.⁸ Selain itu dengan adanya kebijakan tersebut juga mengakibatkan adanya 271 Penjabat yang akan mengisi jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang terdiri dari 101 daerah pada tahun 2022, dan 171 pada tahun 2023.⁹ Ketentuan lebih lanjut disebutkan pada ayat (10) dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, yakni:

Ayat (10): “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat Penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Ayat (11): “Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat Penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Penunjukan Penjabat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah dalam hal ini berkaitan dengan istilah *acting officer* atau sebagai Pelaksana Tugas sementara Kepala Daerah. Dimana dalam prakteknya, istilah Penjabat sementara bergeser menjadi Penjabat Kepala Daerah yang nantinya akan berfungsi sebagai pihak yang diberikan tugas oleh pemerintah Ketika belum ada pasangan calon yang terpilih terhadap pemilihan.¹⁰

Pengangkatan seorang Penjabat Kepala Daerah untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah merupakan suatu upaya yang dilakukan untuk tetap bisa mencapai tujuan negara, salah satunya adalah pembangunan di daerah. Adapun urgensi pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis akibat penundaan pilkada serentak tahun 2022-2023, diantaranya adalah:

Kesatu, Pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis merupakan amanat konstitusi. Pengisian jabatan Kepala Daerah dalam prosesnya dipandang sebagai salah satu alat ukur terselenggaranya demokratisasi dalam suatu negara, karena dalam pengisian jabatan umum partisipasi politik rakyat dapat terlihat secara nyata dalam menentukan sikap dan tindakan menentukan pemimpinya. Dengan demikian dalam Pilkada dapat diasumsikan terbentuknya integrasi kepentingan-kepentingan antara rakyat dan yang dipilihnya. Sebagai suatu sumber legitimasi politik dalam negara demokrasi, maka pemilu diharapkan menjadi sebuah proses partisipasi politik yang terbuka dan fair, agar proses pengisian kepemimpinan didasarkan atas kehendak rakyat.

⁷ Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, cetakan ke 1, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2002.

⁸ Titi Angraini, “Perludem Jelaskan Potensi Irisan Jadwal Pemilu Dan Pilkada 2024,” *Nasional.Tempo*, 2021, <https://nasional.tempo.co/read/1431229/perludem-jelaskan-potensi-irisan-jadwal-pemilu-dan-pilkada-2024/full&view=ok>.

⁹ M Addi Fauzani and Aprillia Wahyuningsih, “Problematik Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah,” *PENERBIT FH UII PRESS*, n.d., 337.

¹⁰ FH UII PSHK, *Pilkada Pasca Reformasi* (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021).

Negara-negara demokrasi pada umumnya menganggap bahwa dalam proses pengisian kepemimpinan lebih banyak partisipasi rakyat lebih baik. Dalam alam pikiran ini, tingginya tingkat partisipasi rakyat menunjukkan rakyat dapat memahami masalah-masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan pemerintahan dan ingin memberikan partisipasi dalam kegiatan-kegiatan tersebut. Sebaliknya tingkat partisipasi yang rendah pada umumnya dianggap kurang baik, karena diartikan bahwa banyak rakyat yang tidak menaruh perhatian, bahkan pada masalah-masalah pemerintahan, sehingga menjadi kekhawatiran jika kurang banyak partisipasi, maka pemimpin di kemudian hari adakalanya dipertanyakan ke legitimasinya.

Lahirnya frasa 'dipilih secara demokratis' sebagaimana diuraikan dalam risalah sidang perubahan UUD, bahwa lahirnya kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar didasarkan pada dua pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan Kepala Daerah. Dimana satu pendapat menghendaki pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat maupun melalui perwakilannya di DPRD, sementara pendapat lainnya menghendaki pemilihannya dilakukan secara tidak langsung oleh rakyat. Dimana selanjutnya, kebijakan untuk memilih Kepala Daerah diserahkan kepada pembuat undang-undang untuk menentukannya, sehingga disebut sebagai *open legal policy*.¹¹ Hal tersebut juga merupakan salah satu penghargaan konstitusi yang diberikan terhadap keberagaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda beda.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 97/PUU-XI/2013 baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak langsung sama-sama masuk dalam kategori demokratis. Tetapi, dengan syarat bahwa pemilihan tersebut dilaksanakan dengan menerapkan asas-asas pemilihan umum secara demokratis yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.¹² Maka dari itu, pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (4) merupakan suatu mekanisme pemilihan Kepala Daerah yang dapat diselenggarakan baik secara langsung oleh rakyat atau dalam hal ini juga bisa diselenggarakan secara tidak langsung, yakni melalui perwakilannya yang tergabung di dalam lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat secara periodik (DPRD) dengan catatan, bahwa penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah tersebut menerapkan asas-asas pemilihan umum secara demokratis yaitu: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Kedua, Banyaknya daerah yang terdampak, banyak daerah di Indonesia Indonesia akan dipimpin oleh Penjabat dalam kurun waktu yang lama.¹³ Terdapat 24 provinsi, 191 kabupaten dan 57 kota yang akan menjadi korban penundaan pilkada serentak tahun 2022-2023. dalam hal ini, ketentuan yang ada dalam Pasal 201 UU Pilkada tidak cukup untuk dijadikan dasar penunjukan Penjabat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah, hal ini dikarenakan mengingat lebih kurang 90% masyarakat Indonesia terdampak

¹¹ Ni'matul Huda and Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.

¹² Ade Kosasi, "Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis," *Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 2, 2017, hlm.41.

¹³ Prayogi Dwi Sulisty, "Masa Jabatan Penjabat Kepala Daerah Yang Terlalu Lama Berisiko," Kompas.Id, 2022, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/02/10/pengangkatan-Penjabat-kepala-daerah-untuk-waktu-lama-sangat-riskan>.

kebijakan tersebut dalam waktu yang lama dimana praktek tersebut tidak sesuai dengan pengimplementasian sistem otonomi daerah di Indonesia.¹⁴

Ketiga, implikasi dari penunjukan Pejabat untuk mengisi jabatan Kepala Daerah, dimana dalam hal ini, penulis berpendapat bahwa kebijakan penunjukan Pejabat tersebut bukanlah suatu hal yang tepat untuk diimplementasikan kedepannya. Mengingat Pejabat yang nantinya akan didaulat untuk mengisi jabatan Kepala Daerah memiliki segudang kelemahan yang besar kemungkinan akan memicu beragam permasalahan, seperti: ¹⁵

a. Legitimasi Rendah

Menurut KBBI, "Legitimasi adalah suatu keterangan yang mengesahkan atau membenarkan bahwa pemegang keterangan adalah betul orang yang dimaksud". Sedangkan dalam konteks hukum, legitimasi adalah suatu penerimaan atau pengakuan atas kewenangan yang diberikan oleh masyarakat kepada orang (pemimpin) yang telah diberikan kewenangan. Adapun legitimasi yang didapatkan oleh Pejabat dalam hal ini tidak diberikan oleh masyarakat mengingat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Pejabat yang akan mengisi jabatan Kepala Daerah akan dipilih oleh pemerintah pusat (Presiden dan Mendagri). Maka dari itu, Pejabat ketika menjalankan tugasnya sebagai Kepala Daerah tidak memiliki legitimasi sekuat Kepala Daerah definitif yang dipilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

b. Relasi dengan Rakyat Lemah

Relasi atau hubungan antara pemimpin dengan masyarakatnya merupakan suatu hal yang sangat penting. Tak terkecuali hubungan antara Kepala Daerah dengan masyarakatnya. Relasi tersebut biasanya mulai terjalin antara calon Kepala Daerah dengan masyarakatnya pada saat pelaksanaan tahapan kampanye, mengingat pada momen tersebut merupakan salah satu kesempatan calon Kepala Daerah untuk mengetahui apa yang menjadi permasalahan dan apa yang harus dibenahi pada pemerintahannya kelak, termasuk juga dengan hal-hal apa saja yang menjadi keinginan para konstituennya.

Dengan adanya tahapan tersebut, calon Kepala Daerah terpilih nantinya akan memiliki relasi ataupun hubungan tersendiri kepada warga masyarakatnya, dan pada saat sudah dilantik sebagai Kepala Daerah, akan bisa bekerja untuk menyalurkan aspirasi dari warga masyarakatnya. Hal ini menjadi berbeda manakala Kepala Daerah yang akan menjabat bukanlah pilihan dari rakyat, dan merupakan Pejabat yang ditunjuk langsung dari pemerintah pusat. Praktek tersebut akan membuat relasi Pejabat dengan warga masyarakat yang ia pimpin menjadi rendah.

c. Terbatasnya Kewenangan Pejabat Kepala Daerah

Salah satu hal yang menjadi perhatian pemerhati hukum ditengah kebijakan penundaan pilkada dan pengisian jabatan Kepala Daerah oleh Pejabat adalah terbatasnya kewenangan dari Pejabat itu sendiri dalam menjalankan tugasnya sebagai Kepala Daerah. Dimana dalam peraturan perundang-undangan, Kewenangan Pejabat dibatasi dan tentunya tidak seluas Pejabat Definitif.¹⁶ Hal yang cukup bertentangan justru hadir dari Kemendagri, yang dalam hal ini

¹⁴ Ni'matul Huda, *Problem Ketatanegaraan Pelaksanaan Pemilu Dan Pemilu Serentak 2024*, Indonesia, 2021, https://www.youtube.com/watch?v=xHi-Vo_ae64.

¹⁵ *ibid*

¹⁶ Kumparan, "Kewenangan Pj Di 2022-2023 Terbatas: Dilarang Terbitkan Izin Dan Kebijakan Baru," Kumparan.Com, 2021, <https://kumparan.com/kumparannews/kewenangan-pj-di-2022-2023-terbatas-dilarang-terbitkan-izin-dan-kebijakan-baru-1v8qiGGLVFI/1>.

menyatakan dengan lantang perihal kewenangan Penjabat yang akan sama dengan kewenangan Kepala Daerah Definitif.¹⁷

Dalam peraturan perundang-undangan lain, ditemukan adanya pembatasan terhadap kewenangan Penjabat Kepala Daerah, yakni berdasarkan Surat Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-304/.10 yang dalam hal ini memberikan dua catatan terhadap kewenangan yang tidak bisa diambil oleh Penjabat Kepala Daerah, yakni:¹⁸

1. Penjabat Kepala Daerah tidak memiliki wewenang untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*), utamanya dalam aspek kepegawaian seperti melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam/ dari ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil *kecuali* telah mendapatkan persetujuan dari Mendagri.
2. Penjabat Kepala Daerah memiliki wewenang untuk mengambil dan menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) utamanya pada aspek kepegawaian tanpa mendapatkan persetujuan tertulis dari Mendagri antara lain berupa Pengangkatan CPNS, Kenaikan Pangkat, Pemberian Izin perkawinan dan Perceraian, Keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dan pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri pegawai negeri sipil, dan pemberhentian dengan hormat/tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil selain karena dijatuhi hukuman disiplin.

Ketentuan yang disebutkan di atas merujuk pada Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas peraturan pemerintah Nomor 2005 tentang Pemilihan, pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditentukan bahwa:

“Penjabat Kepala Daerah atau pelaksana tugas Kepala Daerah sebagaimana yang dimaksud Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 131 ayat (4) atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan atau dicalonkan menjadi Kepala Daerah/ wakil Kepala Daerah dilarang untuk: a) melakukan Mutasi pegawai, b) membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya, c) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, d) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintah dan program pembangunan pejabat sebelumnya”. +

Maka berdasarkan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, memang terdapat limitasi kewenangan Penjabat dalam hal menjalankan jabatannya sebagai Kepala Daerah.

d. Relasi dengan DPRD relatif susah terjalin

Salah satu hal yang dapat dimungkinkan terjadi pada saat Penjabat mengisi jabatan Kepala Daerah adalah kurang harmonisnya relasi antara Penjabat dengan DPRD. Dalam hal ini DPRD yang mendapatkan legitimasi penuh dari masyarakat sedangkan Penjabat merupakan orang yang di drop oleh pemerintah pusat. salah satu dampak dari ketidakharmonisan hubungan antara DPRD dan Penjabat di daerah adalah terganggunya proses pembuatan produk hukum di daerah.

¹⁷ Sania Mashabi, “Jika Pilkada 2024, Kemendagri Tegas Wewenang Penjabat Seperti Kepala Daerah,” Nasional.Kompas, 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/18/14130641/jika-pilkada-2024-kemendagri-tegaskan-wewenang-Penjabat-seperti-kepala>.

¹⁸ Surat Badan Kepegawaian Negara K.26-304/.10,” Pub. L. No. K.26-304/.10 (2015).

- e. Harus membagi waktu dengan mengurus jabatan ASN, dan dalam menjalankan tugasnya tanpa wakil Kepala Daerah

Dalam menjalankan tugasnya di Daerah, Penjabat dalam hal ini masih harus menjalankan jabatannya sebagai ASN, hal tersebut tentunya berbahaya mengingat persoalan di daerah bukanlah suatu hal yang sederhana dan membutuhkan perhatian yang ekstra. Dalam hal ini, Kepala Daerah definitif yang dibantu Wakil Kepala Daerah serta diberikan kewenangan lebih luas saja mengalami kesulitan pada saat menjalankan menyelesaikan kompleksitas permasalahan di daerah, bagaimana dengan Penjabat yang datang dengan berbagai kekurangannya yang akan memimpin daerah dalam waktu yang relatif lama.¹⁹

Keempat, adanya kontradiksi dalam regulasi pengisian jabatan, dimana Berdasarkan ketentuan di atas, penunjukan Penjabat untuk mengisi jabatan Kepala Daerah, khususnya yang disebabkan oleh kekosongan jabatan Kepala Daerah akibat penundaan pilkada. Penulis menemukan adanya kontradiksi dengan beberapa ketentuan yang juga memiliki tujuan untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah dalam waktu yang lama. Penunjukan Penjabat oleh presiden dan mendagri tidak sinkron dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 173-176 UU Pilkada, yang berbunyi:

Pasal 173 ayat (1)

“(1) Dalam hal Gubernur, Bupati, dan Walikota berhenti karena: a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; atau c. diberhentikan; maka Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota menggantikan Gubernur, Bupati, dan Walikota”

Pasal 174 ayat (1)

“Dalam hal Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara bersama-sama tidak dapat menjalankan tugas karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 ayat (1), dilakukan pengisian jabatan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota.”

Pasal 176 ayat (3)

“Dalam hal Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota berasal dari calon perseorangan berhenti karena meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, pengisian Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan melalui mekanisme pemilihan masing-masing oleh DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan usulan Gubernur, Bupati, dan Walikota”

Pasal 176 ayat (4)

“Pengisian kekosongan jabatan Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota dilakukan jika sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan terhitung sejak kosongnya jabatan tersebut.”

Dalam hal ini, ketentuan yang terdapat dalam Pasal di atas memiliki tujuan yang sama dengan Pasal 201 ayat (10) UU Pilkada, walaupun sebab pengisian jabatannya berbeda, akan tetapi memiliki tujuan yang sama yakni untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah. Dimana untuk merealisasikan tujuan yang sama tersebut, regulasinya memiliki standar ganda, dimana yang satu wewenang pemilihannya diberikan kepada DPRD, sedangkan yang satunya, kewenangan penunjukannya diberikan kepada presiden dan mendagri.

¹⁹ibid

Penulis juga berpendapat bahwasanya penunjukan Pejabat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah dibenarkan dengan catatan masa jabatan Pejabat tersebut tidak terlalu lama, dimana hal hal tersebut dilatarbelakangi oleh pertimbangan hukum yang diuraikan dalam Undang Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa :

“ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 memformulasikan ulang tahapan menuju Pilkada serentak nasional tersebut dengan mempertimbangkan pemotongan periode masa jabatan yang tidak terlalu lama dan masa jabatan Pejabat yang tidak terlalu lama; Penyelenggaraan pilkada serentak diterapkan karena dipandang lebih efisien dari sisi anggaran penyelenggaraan serta dimaksudkan agar stabilitas sosial, politik, dan penyelenggaraan pemerintahan tidak terlalu sering terganggu oleh eskalasi politik dari pelaksanaan pilkada yang terus menerus... “

Dalam hal ini, mengacu terhadap pertimbangan hukum tersebut, hadirnya Pejabat memang merupakan suatu hal yang didesain untuk mengisi jabatan dengan waktu yang tidak terlalu lama. Sedangkan praktek yang nantinya akan terjadi terhadap 271 daerah di Indonesia adalah pengisian jabatan Kepala Daerah selama 1-2 tahun, dimana periode kepemimpinan Pejabat tersebut belum dihitung dengan banyaknya kemungkinan sengketa hasil pemilihan Kepala Daerah yang tentunya semakin akan memperlama kekuasaan Pejabat di daerah.

Ketidaksinkronan dan kontradiksi yang terjadi antara regulasi satu dengan lainnya tersebut justru berpotensi membuat Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan melanggar salah satu Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) yaitu asas kepastian hukum. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, mengatur bahwa Pejabat Pemerintahan dalam hal ini adalah Pejabat yang akan mengangkat Pejabat untuk mengisi kekosongan Kepala Daerah haruslah mendasarkan pada asas kepastian hukum. Asas ini salah satunya mengutamakan keajegan. Artinya dalam hal pengaturan pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah pun seyogyanya haruslah ajeg tidak saling bertentangan atau tidak sinkron. Kontradiksi tersebut seharusnya menjadi rambu-rambu bagi pemerintah untuk kembali bisa berpikir ulang untuk mengimplementasikan hal tersebut. Selain adanya kontradiksi dan ketidaksinkronan antara regulasi di atas.

Kelima, adalah regulasi penunjukan Pejabat yang tidak memadai. Djohermansyah Djohan berpendapat bahwa terhadap Pasal 201 ayat (9) ayat (10) dan ayat (11) yang dijadikan dasar untuk menunjuk Pejabat oleh Presiden dan Menteri untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah tidak cukup atau *not sufficient enough* mengingat kompleksitas persoalan yang ada di daerah, yang dalam hal ini akan diisi oleh Pejabat dalam waktu yang lama yakni lebih dari 18 bulan. Beliau juga berpendapat, bahwa kepemimpinan Pejabat Kepala Daerah membuka peluang adanya intervensi politik serta pemerintahan yang tidak transparan dan akuntabel serta dalam hal menjalankan pemerintahan daerah memiliki tingkat efektifitas yang potensial rendah, utamanya dalam beberapa tugas seperti penyelenggaraan tugas tugas pemerintah, penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan masyarakat serta dalam hal pengembangan demokrasi di daerah.²⁰

²⁰ Djohan, “*Pengisian Pejabat KDH Dan Dampaknya Terhadap Otonomi Daerah.*”

Menurut Djohermansyah Djohan juga terdapat kontradiksi terhadap ketentuan yang diatur dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, tepatnya pada Pasal 201 ayat (9) ayat (10) dan ayat (11), dimana ketentuan tersebut tidak sesuai dengan Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 sebagaimana telah direvisi menjadi Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 yang dalam hal ini hanya mengatur perihal pengangkatan Penjabat Kepala Daerah pada saat Kepala Daerah definitif sedang melaksanakan cuti di luar tanggungan negara (masa kampanye) dan sama sekali tidak mengatur perihal pengisian jabatan yang dikarenakan kondisi ketiadaan pilkada serentak. Maka dari itu, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada tidak memadai atau *not sufficient enough* untuk dijadikan sebagai dasar pengangkatan Penjabat.²¹

Hal senada juga disampaikan oleh Ni'matul Huda, yang menyatakan bahwa Pasal 201 ayat (9) ayat (10) dan ayat (11) tidak cukup untuk dijadikan dasar pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah oleh Penjabat, mengingat Sebagian besar masa jabatan Kepala Daerah akan habis dalam kurun waktu tahun 2022-2023. Pola penunjukan Penjabat untuk mengisi jabatan 271 Kepala Daerah dalam waktu yang lama juga merupakan wujud dari pengingkaran terhadap otonomi daerah, dimana janji dari konstitusi itu sendiri yakni memberikan akses kepada masyarakat untuk memilih pemimpin (Kepala Daerahnya) sendiri, dimana praktek penunjukan Penjabat oleh Presiden dan Menteri ini justru merupakan wujud sentralisasi kekuasaan yang coba kembali dilakukan dalam kurun waktu satu sampai dengan dua tahun.²²

Desain pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis

Perpanjangan masa jabatan Kepala Daerah menjadi menurut hemat penulis suatu hal yang lebih demokratis daripada menunjuk Penjabat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah. Mengingat perpanjangan masa jabatan Kepala Daerah dapat menjawab problematika dari penundaan pilkada 2022-2023, hal tersebut dikarenakan perpanjangan masa jabatan membuat Kepala Daerah akan lebih memiliki legitimasi dari masyarakat, selain itu, perpanjangan jabatan juga lebih aman terhadap gangguan ataupun intervensi politik ketimbang penunjukan Penjabat, serta dalam hal ini akan membawa dampak terhadap efektifitas penyelenggaraan pemerintah, termasuk dalam pembangunan daerah melalui jalan perpanjangan masa jabatan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.

Adapun untuk mengimplementasikan hal tersebut, dapat dilakukan melalui penetapan Perppu atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang nantinya akan merevisi ketentuan dalam Pasal 201 ayat (9), ayat (10), dan ayat (11) Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada menjadi :²³

“ Dalam hal terjadi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan tahun 2023, pemerintah menetapkan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota yang sedang menjabat, untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya masing-masing sebagai gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota sampai dengan

²¹ ibid

²² ibid

²³ibid

dilantiknya gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota hasil pemungutan suara serentak nasional tahun 2024.”

Menurut hemat penulis, desain tersebut merupakan suatu hal yang lebih tepat untuk diterapkan, mengingat pada saat ini sudah memasuki bulan ketiga tahun 2022 sedangkan pada bulan Mei 2022 sudah ada Kepala Daerah yang berakhir masa jabatannya sehingga politik hukumnya bukan melalui revisi undang-undang mengingat keterbatasan waktu yang dimiliki.

Selain melalui penetapan Perpu untuk memperpanjang masa jabatan Kepala Daerah juga perlu melakukan revisi terhadap Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 tahun 2017 Pasal 148 ayat (1) yang secara substansinya akan menambahkan ketentuan yang menegaskan bahwa sebelum masa jabatan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah berakhir, Kepala Daerah wajib Menyusun RPJMD untuk 1,2, atau 3 tahun kedepan. Dimana revisi tersebut ditujukan untuk tetap bisa melaksanakan pemerintahan di daerah secara lebih maksimal.

Bahwa dalam hal ini praktek perpanjangan masa jabatan Kepala Daerah menjadi suatu opsi yang bisa untuk diterapkan. Mengingat praktek tersebut pernah diterapkan di Indonesia, yakni pada saat perpanjangan masa jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY, dimana pada saat itu, Undang-Undang keistimewaan belum disahkan sehingga masa jabatannya diperpanjang melalui:²⁴

- a. Keputusan Presiden RI Nomor 86/P tahun 2008 tentang perpanjangan masa jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY selama 3 tahun.
- b. Keputusan Presiden RI Nomor 55/P tahun 2011 tentang perpanjangan masa jabatan gubernur dan wakil gubernur DIY selama 1 tahun.

Opsi perpanjangan bukanlah suatu hal yang menyalahi konstitusi, karena prakteknya pernah dilaksanakan, serta perpanjangan masa jabatan juga dipandang lebih demokratis, mengingat mengingat Kepala Daerah yang diperpanjang masa jabatannya adalah hasil pilihan langsung oleh rakyat.

Penutup

Berdasarkan pemaparan yang telah penulis sampaikan di atas, dapat disimpulkan bahwa:

1. Urgensi pengisian jabatan Kepala Daerah secara demokratis terhadap penyelenggaraan demokrasi di Indonesia adalah: *Pertama*, bahwa penunjukan Pejabat untuk mengisi jabatan Kepala Daerah dalam waktu yang lama hal tersebut tidak sesuai amanat konstitusi. *Kedua*, Banyaknya masyarakat yang akan terdampak. *Ketiga* bahwa Pejabat dihadapkan dengan berbagai kelemahan selama memimpin daerah. *Keempat*, adanya kontradiksi antar regulasi penunjukan Pejabat Kepala Daerah. Dan yang *Kelima*, Regulasi penunjukan Pejabat yang tidak memadai.
2. Bahwa dalam upaya pengisian jabatan Kepala Daerah yang demokratis, desain yang tepat untuk diterapkan adalah dengan memperpanjang masa jabatan Kepala Daerah

²⁴ *ibid*

definitif, dimana perpanjangan tersebut difungsikan untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah secara demokratis sampai dengan terpilihnya Kepala Daerah hasil pemilihan serentak nasional 2024.

Daftar Pustaka

Buku

- Huda, Ni'matul, and Imam Nasef. *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana, 2017.
- PSHK, FH UII. *Pilkada Pasca Reformasi*. Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021.
- Sanggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan ke. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Suratman, and Philips Dillah. *Metode Penelitian Hukum, , Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*. Cetakan ke. Bandung: AlfaBeta, 2015.

Jurnal

- Arifulloh, Achmad. "PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK YANG DEMOKRATIS, DAMAI DAN BERMARTABAT." *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3, no. Pilkada Serentak (2016): 2. <http://lppm-unissula.com/jurnal.unissula.ac.id/index.php/PH/article/view/1376>.
- Fauzani, M Addi, and Aprillia Wahyuningsih. "Problematik Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah." *PENERBIT FH UII PRESS*, n.d., 337.
- Kosasi, Ade. "Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis." *Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 2, no. pilkada secara demokratis (2017): 41.
- Nugroho, Rahmat Muhajir, and Anom Wahyu Asmorojati. "Simultaneous Election In Indonesia : Is It Really More Effective and Efficient?" *Media Hukum* 26 2 (2019): 213–22.
- Peng, Quan, and Yusriando. "KAJIAN PEMBAHARUAN HUKUM TENTANG DAMPAK PELAKSANAAN PEMILU SERENTAK TAHUN 202." *Jurnal Sosial Humaniora Dan Pendidikan* 1, no. Pilkada Serentak 2024 (2022): 3. <http://journal.admi.or.id/index.php/JUSHPEN/article/view/164>.
- Suyatno, Suyatno. "Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dan Tantangan Demokrasi Lokal Di Indonesia." *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1, no. 2 (2016): 212–30.
- Widyana, M. R., & Fikriansyah, A. (2021). Analisis SOAR: Dampak Pelaksanaan Pilkada Serentak 2024. *Jurnal Bawaslu*, 4 (pilkada), 52–65. <http://journal.bawaslu.go.id/index.php/JAP/article/view/48/38>

Internet

- Anggraini, Titi. "Perludem Jelaskan Potensi Irisan Jadwal Pemilu Dan Pilkada 2024." *Nasional.Tempo*. 2021. <https://nasional.tempo.co/read/1431229/perludem-jelaskan-potensi-irisan-jadwal-pemilu-dan-pilkada-2024/full&view=ok>.
- Arifulloh, Achmad. "PELAKSANAAN PILKADA SERENTAK YANG DEMOKRATIS, DAMAI DAN BERMARTABAT." *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3, no. Pilkada Serentak (2016): 2. <http://lppm-unissula.com/jurnal.unissula.ac.id/index.php/PH/article/view/1376>.

- Asshiddiqie, Jimly. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945." In *Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia, Denpasar*, 2003.
- Djohan, Djohermansyah. "Pengisian Penjabat KDH Dan Dampaknya Terhadap Otonomi Daerah." Jakarta, 2022.
- Fauzani, M Addi, and Aprillia Wahyuningsih. "Problematic Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah." *PENERBIT FH UII PRESS*, n.d., 337.
- Huda, Ni'matul. *Problem Ketatanegaraan Pelaksanaan Pemilu Dan Pemilu Serentak 2024. Indonesia*, 2021. https://www.youtube.com/watch?v=xHi-Vo_ae64.
- Huda, Ni'matul, and Imam Nasef. *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana, 2017.
- Kosasi, Ade. "Menakar Pemilihan Umum Kepala Daerah Secara Demokratis." *Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 2, no. Pilkada secara demokratis (2017): 41.
- Kumparan. "Kewenangan Pj Di 2022-2023 Terbatas: Dilarang Terbitkan Izin Dan Kebijakan Baru." *Kumparan.Com*. 2021. <https://kumparan.com/kumparannews/kewenangan-pj-di-2022-2023-terbatas-dilarang-terbitkan-izin-dan-kebijakan-baru-1v8qiGGLVFI/1>.
- Mashabi, Sania. "Jika Pilkada 2024, Kemendagri Tegas Wewenang Penjabat Seperti Kepala Daerah." *Nasional.Kompas*, 2021. <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/18/14130641/jika-pilkada-2024-kemendagri-tegaskan-wewenang-penjabat-seperti-kepala>.
- Nugroho, Rahmat Muhajir, and Anom Wahyu Asmorojati. "Simultaneous Election In Indonesia : Is It Really More Effective and Efficient?" *Media Hukum* 26 2 (2019): 213–22.
- Peng, Quan, and Yusriando. "KAJIAN PEMBAHARUAN HUKUM TENTANG DAMPAK PELAKSANAAN PEMILU SERENTAK TAHUN 202." *Jurnal Sosial Humaniora Dan Pendidikan* 1, no. Pilkada Serentak 2024 (2022): 3. <http://journal.admi.or.id/index.php/JUSHPEN/article/view/164>.
- PSHK, FH UII. *Pilkada Pasca Reformasi*. Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021.
- Sanggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan ke. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Sulistyo, Prayogi Dwi. "Masa Jabatan Penjabat Kepala Daerah Yang Terlalu Lama Berisiko." *Kompas.Id*, 2022. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/02/10/pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-untuk-waktu-lama-sangat-riskan>.
- Surat Badan Kepegawaian Negara K.26-304/.10, Pub. L. No. K.26-304/.10 (2015).
- Suyatno, Suyatno. "Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Dan Tantangan Demokrasi Lokal Di Indonesia." *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1, no. 2 (2016): 212–30.

Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 Terhadap Pemilu Tahun 2024

Christya Putranti
Universitas Katolik Soegijapranata
christya@unika.ac.id

Abstract

Simultaneous general elections in 2024 will be a historical record for Indonesia. This becomes a challenge all general election organizers and the Constitutional Court. The decision of the Constitutional Court No. 85/PUU-XX/2022 discusses the dispute resolution over the results of the regional head elections. This study concerns the resolution of the regional head election disputes after the decision of the Constitutional Court No 85/PUU-XX/2022 in 2024 general election. This normative legal study used library research with a case-study design. It used some decisions of the Constitutional Court and laws and regulations. The result showed that based on the decision of the Constitutional Court No. 85/PUU-XX/2022, the constitutional court was granted permanent authority to settle disputes over the regional head election disputes. This becomes a challenge to the Constitutional Court for the 2024 simultaneous general elections. In carrying out law enforcement, the Constitutional Court has to be guided by fast, simple and cheap principles as intended in the Law on Judicial Power.

Keywords: *General Election, Regional Head, 2024 Election, Challenges of the Constitutional Court.*

Abstrak

Pemilihan umum serentak tahun 2024 yang akan diselenggarakan nanti akan menjadi catatan sejarah bagi Indonesia. Hal ini menjadi tantangan bagi Indonesia, seluruh penyelenggara pemilihan umum dan Mahkamah Konstitusi. Melalui putusan Mahkamah Konstitusi No 85/PUU-XX/2022 akan membahas perkembangan penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah. Rumusan masalah dalam penulisan ini adalah Bagaimana Penyelesaian perselisihan pemilihan umum kepala daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi No 85/PUU-XX/2022 terhadap Pemilihan Umum 2024? Dalam penelitian ini metode yang diterapkan adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian kepustakaan yang menggunakan pendekatan penelitian terhadap sistematik hukum. Penelitian ini menggunakan studi kasus yakni melalui beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dan beberapa peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang dipergunakan untuk mendapatkan kesimpulan atas rumusan masalah yang telah dibentuk, penulis melakukan pendekatan normatif. Adapun kesimpulannya bahwa dengan putusan Mahkamah Konstitusi No 85/PUU-XX/2022 mahkamah konstitusi diberikan kewenangan secara permanen untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah, hal ini menjadi tantangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk Pemilihan Umum serentak tahun 2024 nanti. Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan penegakan hukum harus berpedoman pada salah satu asas yakni cepat, sederhana dan murah sebagaimana yang dimaksudkan dalam UU Kekuasaan Kehakiman.

Kata kunci: *Pemilihan Umum, Kepala Daerah, Pemilu 2024, Tantangan Mahkamah Konstitusi.*

Pendahuluan

Istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari istilah “*rechtstaat*” dalam terminologi negara-negara di Eropa dan Amerika istilah untuk “negara hukum” menggunakan istilah yang berbeda-beda. Di Jerman dan Belanda digunakan istilah *rechtsstaat*.¹ Mewujudkan penegakan hukum di bidang kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka dan mandiri merupakan salah satu tujuan yang ingin dicapai dalam kerangka negara hukum dan demokrasi.²

Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi mengatur adalah melindungi hak asasi manusia

¹ Allan R. Brewer Carias, *Judicial Review In Comparative Law*, Cambridge University Press, 1989, hlm. 7.

² Usman Rasyid, *Wajak Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2020, hlm. 18.

yang dijamin dalam konstitusi, sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi juga sebagai pengawal demokrasi (*The guardian of democracy*) pelindung hak-hak konstitusional warga negara (*The protectro of the citizen's constitutional right*) serta pelindung hak asasi manusia (*The protector of human rights*).³ Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan secara konstitusional yang diatur didalam Pasal 24C ayat (1) bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Berdasarkan bunyi pasal tersebut maka Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan secara langsung yang salah satu diantaranya adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Kekuasaan kehakiman untuk menyelenggarakan peradilan untuk menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum, Mahkamah Konstitusi merupakan pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945 yakni Pasal 24C ayat (1) kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman.

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan salah satu bentuk negara yang demokrasi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) mengatur secara tegas dalam BAB tersendiri yakni BAB VIII B yakni Pasal 22E. yang dimaksudkan dengan Pemilihan umum tersebut adalah Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2). namun apabila dilihat kembali pasal tersebut tidak mengatur bagaimana dengan pemilihan kepala daerah. Pasal 18 menjadi jawaban atas pertanyaan tersebut di dalam pasal 18 ayat (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

Dalam hal penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) Pasal 10 ayat (1) huruf d, Sedangkan untuk penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah merupakan kewenangan Mahkamah Agung Pasal 106 ayat (1), kemudian dengan diundangkannya Undang-Undang No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tidak lagi diselesaikan oleh Mahkamah Agung tetapi dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga kewenangan Mahkamah Konstitusi lebih luas yakni dalam Pasal 236C UU No 12 Tahun 2008.

Perluasan kewenangan itu menandakan dua hal, penegasan bahwa selain menjadi pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), Mahkamah Konstitusi juga menjalankan fungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*). Dalam

³ Norvendri M. Ngilu, Hukum dan Teori Konstitusi (perubahan Konstitusi yang Pratisipatif dan Populis), Yogyakarta; UII Press, 2014, hlm. 148

mengawal demokrasi, Mahkamah Konstitusi menjadi pemutus paling akhir atas sengketa Pemilukada. Peran yang demikian membuat Mahkamah Konstitusi menyadari bahwa putusan tidak hanya menyangkut para kandidat yang sedang berkompetisi tetapi menentukan nasib rakyat dan demokrasi terutama di daerah di mana Pemilukada digelar, kedua Pemilihan Kepala Daerah menjadi berada dalam lingkup pemilihan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 karena hanya sengketa Pemilu lah yang menjadi kewenangan MK. Dalam hal ini Mahkamah harus dapat menunjukkan performa yang lebih baik dalam proses penangannya, artinya agar pelaksanaan kewenangan ini dapat dijalankan secara optimal, tidak dapat tidak Mahkamah Konstitusi harus memiliki dan mempersiapkan dukungan yang memadai dalam segala aspek.⁴

Tahun 2024 nanti akan menjadi tahun politik di Indonesia, pada tahun tersebut akan diselenggarakan untuk Pemilu dan pemilihan kepala daerah. PKPU No 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Pada Lampiran PKPU tersebut angka 10 penetapan hasil pemilihan umum apabila terdapat permohonan perselisihan hasil pemilihan umum diajukan paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan. Mahkamah tampaknya telah menyatakan kesiapan untuk pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah 2024 nanti melalui laman Mahkamah Konstitusi Anwar Usman mengatakan bahwa

“Dengan pilkada, rakyat dapat memilih secara langsung calon-calon pemimpin di daerahnya. Oleh karena itu, pilkada merupakan pendelegasian kedaulatan rakyat kepada seseorang (pasangan calon), guna mewakilinya dalam menyusun kebijakan-kebijakan publik, khususnya di tingkat pemerintahan daerah. Untuk itu, agar kemurnian suara rakyat terjaga, maka proses pilkada harus didesain setransparan mungkin, akuntabel, dan dengan pengawasan yang ketat. Hal ini dilakukan agar keterpilihan para kepala daerah, mendapatkan legitimasi yang kuat karena mendapatkan mandat langsung dari rakyat,” terang anwar.⁵

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya No 85/PUU-XX/2022 secara nyata Mahkamah Konstitusi memutus bahwa Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan secara permanen untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Dengan berapa putusan Mahkamah Konstitusi penulisan ini akan menyinggung juga beberapa putusan Mahkamah Konstitusi No 97/PUU-XI/2013, No 55/PUU-XVII/2019. Tantangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 85/PUU-XX/2022 tersebut untuk dibahas.

Rumusan Masalah

Bagaimana Penyelesaian perselisihan pemilihan umum kepala daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi No 85/PUU-XX/2022 terhadap Pemilihan Umum 2024?

⁴ Panduan Teknis Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil pemilihan Umum kepala Daerah dan Wakil kepala daerah (Jakarta: Sekretariat jendral dan Kepanitreraan Mahkamah Konstitusi, 2011, hlm. V.

⁵ “MK Siap Hadapi Pemilu Serentak Nasional” 2022, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18554&menu=2>

Metode Penelitian

Dalam penelitian ini metode yang diterapkan adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian kepustakaan yang menggunakan pendekatan penelitian terhadap sistematis hukum. Penelitian terhadap sistematis hukum dapat dilakukan pada perundang-undangan tertentu ataupun hukum tercatat.⁶ Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang terdiri dari penelitian asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.⁷ Penelitian ini menggunakan studi kasus yakni melalui beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dengan permohonan para pemohon menguji suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pendekatan yang dipergunakan untuk mendapatkan kesimpulan atas rumusan masalah yang telah dibentuk, penulis melakukan pendekatan normatif. Dalam penelitian yuridis normatif terdapat beberapa pendekatan: pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan analisis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).⁸ Pendekatan yuridis normatif yang digunakan dalam penelitian ini adalah perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*) ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

Penelitian ini menggunakan data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum. Pada penelitian hukum normatif yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder.⁹ pengambilan data ini melakukan beberapa studi pustaka terhadap buku, jurnal, hasil penelitian, peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi.

Pembahasan

Mahkamah Konstitusi

M Lacica Marzuki mengemukakan Mahkamah Konstitusi bukan bagian dari Mahkamah Agung dalam makna perkaitan struktur *unity jurisdiction*, seperti halnya dalam sistem hukum Anglo Saxon tetapi berdiri sendiri serta terpisah dari Mahkamah Agung secara *duality of jurisdiction*. Keduanya merupakan penyelenggara tertinggi dari kekuasaan kehakiman dengan kata lain maka perubahan UUD 1945 maka selain Mahkamah Agung sebagai puncak pelaksanaan kekuasaan kehakiman dari lingkungan peradilan yang berada di bawahnya juga terdapat Mahkamah Konstitusi yang secara fungsional juga pelaksana kekuasaan kehakiman.¹⁰ Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat, raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm. 15.

⁷ Bambang Waluyo, Penelitian Hukum dalam Praktek, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 13.

⁸ Mukti Fajar & Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 184-190.

⁹ *Ibid*, hlm. 52.

¹⁰ Abdul Latif, Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Total Meddia, Yogyakarta, 2009, hlm. 15

sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung yang dibentuk melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, tanggal 9 November 2001.

UUD 1945 perubahan ke tiga melahirkan lembaga baru yang mana menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”

Kemudian diperkuat lagi dalam Undang-Undang No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang No 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD RI 1945) Pasal 24C ayat (1) yakni menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Berkaitan dengan penulisan ini pada Perselisihan Hasil Pemilihan umum, perselisihan yang dimaksud adalah tentang penetapan hasil pemilihan umum secara nasional yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang mengakibatkan seseorang yang seharusnya terpilih menjadi anggota DPD, DPR maupun DPRD, Presiden dan wakil presiden. Hal ini terjadi karena perhitungan suara hasil pemilihan umum dilakukan secara keliru atau tidak benar, baik sengaja maupun tidak. Yang menjadi ter mohon dalam hal ini adalah KPU.¹¹

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya, karena itu Mahkamah Konstitusi bisa disebut sebagai *the guardian of the constitution*.¹² Bahkan dalam rangka kewenangan untuk memutus perselisihan hasil pemilu, Mahkamah Konstitusi juga dapat disebut sebagai pengawal proses demokratisasi dengan cara menyediakan sarana dan jalan hukum untuk menyelesaikan perbedaan pendapat di antara penyelenggaraan pemilu dengan peserta pemilu dapat memicu terjadinya konflik politik dan bahkan konflik sosial di tengah masyarakat. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi, potensi konflik semacam itu dapat diredam dan bahkan diselesaikan melalui cara-cara yang beradab di meja merah Mahkamah Konstitusi, oleh karena itu Mahkamah Konstitusi di samping berfungsi sebagai (I) pengawal konstitusi (ii) penafsir konstitusi juga adalah (iii) pengawal demokrasi (The Guardian and the sole interpretes of democratization) bahkan Mahkamah Konstitusi juga merupakan (iv) pelindung hak asasi manusia (the protector of human right).¹³

¹¹ Maruar Sihaan, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hal 38.

¹² Ibid bawah hlm. 152.

¹³ Jimly Asshiddiqie, Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta pusat, 2006,, hlm. 153

Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie., SH menyatakan bahwa;¹⁴

“Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab, Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat”

Dalam menjalankan penegakan hukum mahkamah konstitusi juga harus tunduk pada asas-asas peradilan dalam Undang-Undang Hukum Acara dan Undang-Undang kekuasaan kehakiman yakni;¹⁵Persidangan terbuka untuk umum

Keterbukaan ini merupakan salah satu bentuk *social control* dan juga bentuk akuntabilitas hakim.¹⁶ Independen Independensi dan imprasialitas merupakan konsep yang mengalir dan doktrin *separation of powers* (pemisahan kekuasaan) yang harus dilakukan secara tegas agar cabang-cabang kekuasaan negara tidak saling mempengaruhi. Imparsialitas akan dilihat berdasarkan pedoman tingkah laku (*code of conduct*) hakim, baik di dalam maupun diluar persidangan yang mengalir dari kode etik. Kode etik pedoman tingkah laku (*code of conduct*) tersebut harus juga disosialisasikan sehingga diawasi oleh masyarakat¹⁷Peradilan dilaksanakan secara cepat, sederhana dan murah, Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang kekuasaan Kehakiman menentukan bahwa peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan. Hakim aktif dan juga pasif dalam Proses Persidangan Pernyataan ini sesungguhnya dapat dilihat paradoksal karena sikap pasif sekaligus aktif harus dianut hakim. Mekanisme *constitutional control* harus digerakkan pemohon dengan satu permohonan dan dalam hal demikian hakim bersikap pasif dan tidak boleh secara aktif melakukan inisiatif untuk menggerakkan mekanisme Mahkamah Konstitusi memeriksa perkara tanpa diajukan dengan suatu permohonan namun hakim harus aktif dalam menggali data dan keterangan yang diperlukan bahkan dengan menyelisik melalui risalah pembahasan undang-undang.¹⁸ Hak untuk didengar secara seimbang (*Audiet et Alteram Partem*) Dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara, sengketa hasil Pemilu dan pembubaran Partai Politik yang secara eksplisit disebut adanya pihak termohon asas ini akan tampak lebih tegas dalam pelaksanaannya. Termohon harus didengar keterangannya dalam persidangan dan hal ini merupakan hak prosesual yang tidak dapatdikesampingkan. Kegagalan hakim untuk melaksanakan asas ini secara baik akan menimbulkan kesan bahkan tuduhan bahwa hakim atau mahkamah tidak imprasia bahkan tidak adil.¹⁹ *Ius Curia Novit* penemuan hukum ini dimaksudkan agar para pencari keadilan (*justitiabelen*) tetap terjamin haknya untuk memperoleh keadilan.²⁰

¹⁴ Cetak biru, Membangun Mahkamah Konstitusi, sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang moderen dan terpercaya, sekretariat Jendral MKRI, 2004, hlm iv.

¹⁵ *Op. Cit*, Maruar Sihaan, hal. 44

¹⁶ *Ibid*, hlm. 44.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 49.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 54.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 53.

²⁰ *Ibid*. Hlm. 56.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam perubahan UUD 1945 perubahan ketiga menjalankan kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan secara langsung dalam UUD 1945 yakni Pasal 24C yang memiliki 5 (lima) kewenangan yakni pembubaran partai politik, sengketa antar lembaga negara, pemberhentian presiden, pengujian UU terhadap UUD dan Perselisihan Hasil Pemilihan umum. Dalam menjalankan kewenangannya mahkamah konstitusi harus tunduk pada 6 (enam) asas tersebut.

Pemilihan Umum

UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat” Secara teoritis pemilihan Umum dianggap merupakan tahap yang awal dari rangkaian kehidupan ketatanegaraan yang demokratis.²¹ Ketentuan mengenai Pemilu dibentuk dalam konstitusi dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi Pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat.²² Konstitusi telah mengamanatkan Pemilu didalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Melalui Pemilu inilah kedaulatan rakyat dapat terwujud dengan memilih calon baik Legislatif maupun eksekutif yang akan mewakili suara rakyat. Dengan diselenggarakan Pemilu maka rakyat telah memberikan kepercayaan atau mandat secara langsung bagi calon yang telah dipilihnya. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 E ayat (1).

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meski-pun demokrasi tidak sama dengan Pemilihan Umum, namun Pemilihan Umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan pemilu yang demokratis merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*.²³ Dahlan Thaib menyebutkan bahwa Pemilu merupakan suatu proses pengantian kekuasaan secara damai dalam masyarakat demokratis yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi.²⁴

Pada tahun 2019 Indonesia telah diselenggarakan pemilu serentak. Tidak hanya memilih Presiden dan Wakil Presiden tetapi juga anggota DPR, DPD dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pelaksanaan Pemilu serentak ini adalah pertama kalinya dilakukan di Indonesia dan hal ini menjadi sejarah Pemilu di Indonesia maka kerangka Pemilu juga telah berbeda dibanding Pemilu sebelumnya yang terpisah-pisah di tiga undang-undang namun dalam pemilu serentak pengaturannya akan menjadi satu yakni

²¹ Dahlan Thaib, Ketatanegaraan Indonesia, Prespektif Konstitusional, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 95.

²² Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 282.

²³ Septi Nurwijanti dan Nanik Prasetyoningsih, Politik Ketatanegaraan, Lab Hukum UMY, Yogyakarta, 2009, hlm. 23.

²⁴ Dahlan Thaib, Ketatanegaraan Indonesia; Prespektif Konstitusional, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 98

dalam Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang pemilihan Umum (UU No 7 Tahun 2017).²⁵

Terbitnya PKPU No 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan pemilihan Umum Tahun 2024 maka Pemerintah telah siap secara matang untuk melaksanakan Pemilu secara serentak. Yang dimaksud dengan tahapan penyelenggaraan Pemilu diawali dari perencanaan sampai dengan pengucapan sumpah/janji. Pada bulan Oktober sampai bulan November telah memasuki pencalonan Presiden dan wakil presiden kemudian bulan April 2023 untuk pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota dan yang ketiga adalah pencalonan untuk anggota DPD yakni pada bulan Desember sampai dengan November 2023.

Sedangkan untuk Pemilihan Kepala Daerah diatur dalam UU No 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Pasal 201 ayat (5) mengatakan Pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024. Dengan kedua dasar tersebut UU No 7 Tahun 2017 dan UU No 10 Tahun 2016 pemerintah dan PKPU No 3 Tahun 2022 akan diselenggarakan Pemilu tahun 2024 secara serentak.

Pemilu yang berintegritas dapat dilihat dari kualitas pelaksanaan Pemilu. Salah satu yang menentukannya ialah pengimplementasian manajemen yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.²⁶ Pasal 22E ayat (5) Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dasar konstitusional tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 7 yang mengatakan bahwa Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan pengawas Pemilu dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPRD, Presiden dan Wakil Presiden dan untuk memilih DPRD secara langsung oleh rakyat. Desain kelembagaan Penyelenggara Pemilu yang meliputi 3 institusi yang sejajar tersebut (KPU, Bawaslu, DKPP) merupakan kesatuan fungsi dalam mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada yang jujur dan adil. Adapun kelembagaan KPU dan Bawaslu beserta jajarannya berhubungan langsung dengan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada (*electoral management body*), sedangkan kelembagaan DKPP tidak secara langsung berhubungan dengan Penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada.²⁷

Dengan demikian maka Pemilihan umum merupakan perwujudan dari negara yang demokrasi dimana pemilihan umum dimaksudkan untuk memilih anggota eksekutif maupun legislatif yang akan mewakili suara rakyat dengan demikian pemilihan umum juga merupakan cerminan dari kedaulatan rakyat. Pemilihan umum dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Penyelenggara Pemilu

²⁵ Ida Budiati, *Pemilu di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2019, hlm. 258.

²⁶ *Op.Cit.*, Jimly Asshiddiqie, hlm. 274.

²⁷ Lihat Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).

terdiri dari KPU, BAWASLU dan DKPP dalam menyelenggarakan pemilihan umum maka penyelenggara pemilu harus berlandaskan asas langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 2 UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Sejarah pemilu serentak telah terjadi pada pemilu tahun 2019 kemudian tahun 2024 juga akan diselenggarakan pemilu serentak yang ditambah untuk memilih Kepala Daerah.

Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum

UUD 1945 tidak mengatur secara jelas tentang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum namun Pasal 24C ayat (1) mengatur salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Pasal 22E ayat (1) menjadi dasar Mahkamah Konstitusi untuk memastikan bahwa Pemilu dijalankan dengan asas luper dan jurdil disetiap tahapannya. Apabila dilihat magna Pasal 22E ayat (2) pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPRD, DPRD, Presiden dan wakil presiden dan DPRD, tidak menyebutkan untuk pemilihan kepala daerah, namun penyebutan kepala daerah disebutkan dalam Pasal 18 ayat (4) dan di BAB tersendiri yang dipilih secara demokratis. Hal tersebut jelas akan mempengaruhi bagaimana kewenangan MK untuk menyelesaikan sengketa perselisihan hasil pemilihan umum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1).

UU MK Pasal 74 mengatur bahwa PHPU hanya dapat diajukan apabila terdapat hasil pemilu yang dikeluarkan oleh KPU yang mempengaruhi terpilihnya calon anggota DPR, penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden, perolehan kursi partai politik peserta pemilu di daerah. Maka MK telah diberikan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan angka perolehan suara pemilu yang telah ditetapkan oleh KPU.

MK tidak hanya membedah permohonan dengan melihat hasil perolehan suara melainkan memeriksa secara seksama mengenai ada tidaknya pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif yang dapat mempengaruhi hasil perolehan suara dan perolehan kursi atau pemenang pemilu. Hal ini dilakukan karena kewenangan MK untuk memutus sengketa hasil pemilu haruslah selalu dikaitkan dengan kedudukan MK sebagai peradilan konstitusi untuk mengawal dan menjaga konstitusi. Sehingga dalam mengadili PHPU, MK memiliki keleluasaan untuk menilai bobot konstitusionalitas proses dan hasil pemilu. Maka kewenangan MK memutus PHPU juga mencakup kewenangan mengadili konstitusionalitas pemilu.²⁸ UU No 7 Tahun 2017 permasalahan pemilu terdapat tiga kategori;

- a. Pelanggaran pemilu yang berasal dengan ditemukannya pelanggaran pemilu dan laporan pelanggaran pemilu, yang merupakan hasil dari pengawasan pemilu
- b. Sengketa proses pemilu, dengan adanya sengketa antar peserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dari

²⁸ Wilma Silalahi, Konstitusionalitas Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Serentak, Jurnal KPU, Hal 29

keputusan KPY yang dikeluarkan. Apabila keputusan yang dikeluarkan maka diajukan di pengadilan tata usaha negara

- c. Perselisihan hasil pemilu antar peserta pemilu dengan peserta pemilu sebagai akibat penetapan perolehan hasil suara pemilu secara nasional yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi.

Mekanisme penanganan PHPU diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 16 Tahun 2009 tentang pedoman beracara dalam Perselisihan Hasil pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD.²⁹

Perjalanan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah menarik dalam pembahasan ini. UU No 32 Tahun 2004 Mahkamah Agung diberikewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 106. kemudian dengan berlakunya UU No 12 Tahun 2008 kewenangan tersebut tidak lagi diselesaikan oleh MA tetapi diselesaikan oleh MK sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 236C UU No. 12 Tahun 2008 yang mengatakan bahwa "Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan." Kemudian UU No 10 Tahun 2016 Pasal 157 ayat (3) mengatakan "Perkara Perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil Pemilihan diperiksa dan dildili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus." dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pada mulanya perselisihan hasil pemilihan kepala daerah bukanlah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi namun dengan adanya UU No 10 Tahun 2016 terjadi peralihan kewenangan yang sebelumnya merupakan kewenangan Mahkamah Agung menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XX/2022

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi dan telah tercatat dengan Akta Pengajuan Pemohonan pada tanggal 25 Agustus 2022. Pemohon dalam argumentasinya membagi beberapa alasan pemohon mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi yakni setelah adanya putusan mahkamah Konstitusi No 55/PUU-XVII/2019. keberadaan Pasal 157 ayat (1) UU No 10 Tahun 2016 merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi No 97/PUU-XI/2013. Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2013 tersebut menyebutkan bahwa Pemilihan Kepala daerah tidak termasuk ke dalam rezim pemilu.

Kerangka penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah menggunakan ketentuan Perpu No 1 Tahun 2014 yang telah ditetapkan menjadi UU melalui UU No 1 Tahun 2015 kemudian berubah lagi menjadi UU No 8 Tahun 2015 dan UU No 10 Tahun 2016 maka telah terjadi tiga kali perubahan tersebut juga untuk mempersiapkan pemilu serentak. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2019 tersebutlah Mahkamah Konstitusi menawarkan 6 (enam) model varian keserentakan Pemilu yang disebutkan oleh mahkamah Konstitusi dalam 6 model tersebut tidak terdapat perbedaan antara rezim

²⁹ Firdaus, Penyelesaian Sengketa Pemilu Sebagai Upaya Memulihkan Kepercayaan dan Memperkuat Legitimasi Pemerintahan Demokrasi, *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8 No 2, April-Juni 2014 Hal 219

Pemilu presiden, DPR, DPD dan DPRD dengan pemilihan Kepala Daerah. Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No 55/PUU-XVII/2019 telah menjawab bahwa untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sudah sepatutnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Alasan lain juga disebutkan dalam Permohonan pemohon bahwa tidak ada satupun yang berbeda tentang penerapan asas pelaksanaan pemilihan umum antara Pemilihan Kepala Daerah dengan pemilihan DPR, DPRD, DPD dan Presiden yakni menggunakan asas Langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 maka tidaklah tepat apabila untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah bukan Mahkamah Konstitusi. Kemudian alasan yang kedua adalah dari penyelenggaraan Pemilihan Umum. Didalam pemilihan DPR, DPRD, DPD dan Presiden sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum, hal ini sama dengan pemilihan kepala daerah yang menyelenggarakan adalah Komisi Pemilihan Umum. Yang ketiga yakni tentang manajemen pelaksanaan pemilu yang sama persis antara pemilihan DPRD, DPD, DPR dan Presiden dengan Kepala Daerah mulai dari tahapan pendaftaran pemilih sampai pelantikan pejabat terpilih.

Berkaitan dengan kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum masih menyebutkan sampai terbentuknya peradilan khusus dan hal inilah yang menimbulkan ketidak pastian hukum yang serius. Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi atas permohonan para pemohon pada point ke [3.24] mengatakan bahwa;

“Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian perimbangan hukum sebagaimana diuraikan pada paragraf-paragraf di atas, telah ternyata dalil pemohon berkenaan dengan ketentuan norma Pasal 157 ayat (1), (2) dan frasa “sampai dibentuknya badan peradilan khusus” dalam ayat (3) UU No 10 Tahun 2016 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E, Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah beralasan menurut hukum seluruhnya”

Dengan demikian Mahkamah Konstitusi dengan Putusan No No 85/PUU-XX/2022 mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya. Berikut tabel Undang-Undang yang diuji oleh para pemohon;

Tabel 1.

Pengujian Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 terhadap UUD RI 1945

No	Undang-Undang No 10 Tahun 2016	Batu Uji (UUD 1945)
1	Pasal 157 ayat (1) “perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus”	Pasal 1 ayat (1) “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”
2	Pasal 157 ayat (2) “Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (10) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan umum serentak secara nasional”	Pasal 22E ayat (1) “pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”

3	Pasal 157 ayat (3) "Perkara perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus"	Pasal 24C ayat (1) " Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang Pemilihan umum"
4		Pasal 28 ayat (1) "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"

Sumber: Putusan Mahkamah Konstitusi No 85/PUU-XX/2022

Pemilihan Umum 2024

Setelah melalui perjalanan yang panjang mulai dari pemilihan umum pada masa orde baru, reformasi sampai pemilihan yang dipilih secara langsung oleh rakyat dan tahun 2024 masyarakat Indonesia untuk pertama kalinya akan melaksanakan pesta demokrasi sekaligus menjadi catatan sejarah Indonesia. Pemilihan umum yang telah dilakukan dalam beberapa dekade sebelumnya merupakan pengalaman Indonesia untuk melakukan perbaikan. Semua ini dilakukan untuk tercapainya tujuan negara sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 alinea ke IV dan juga Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan Pasal 22E UUD 1945 adalah dasar pelaksanaan pemilihan umum.

Pemilihan kepala daerah juga tidak luput dari perhatian publik, sejarah pemilihan kepala daerah menjadi pemilihan umum kepala daerah cukup panjang untuk memperjuangkannya. Dimulai dari pemerintahan Susilo Bambang Yudhono melalui Perpu No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota dan Perpu No 22 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada masyarakat untuk dipilih secara langsung akhirnya dimenangkan oleh rakyat. Dasar konstitusi tentang pemilihan kepala daerah berbeda dengan dasar pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPRD, Presiden dan wakil Presiden dan DPD tetapi pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yakni Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Tidak hanya dasar konstitusional saja yang berbeda tetapi aturan pelaksana dari pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum yang dimaksud dalam pasal 22E juga berbeda. Untuk pemilihan DPRD, DPD, DPR dan presiden dan wakil presiden diatur dalam UU No 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum tetapi untuk pemilihan kepala daerah diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur, Walikota dan Bupati.

Melalui putusan Mahkamah Konstitusi No 97/PUU-XI/2013 yang akhirnya memisahkan Pemilihan Kepala daerah bukan bagian dari Pemilihan umum. Terdapat kosekuensi apabila Pemilihan umum kepala daerah tidak dimasukkan kedalam rezim pemilihan umum yakni bagaimana dengan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah? Pada dasarnya Pasal 24C menjadi jawaban atas pertanyaan tersebut karena salah satu kewenangan mahkamah konstitusi yakni menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2013 tersebut Pasal 157 ayat (1) menjadi jawabannya yakni dengan frasa “sampai terbentuknya oleh badan peradilan khusus” kemudian ayat (2) “badan peradilan khusus sebagaimana yang dimaksud ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan umum serentak secara nasional.

Selain putusan Mahkamah Konstitusi No 97/PUU-XI/2013 pada tahun 2019 telah dilaksanakan pemilihan umum serentak sebelumnya Mahkamah Konstitusi memberikan ide model keserentakan pemilihan umum yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945 dalam putusan Mahkamah Konstitusi No 55/PUU-XVII/2019.

Putusan yang ketiga melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No 85/PUU-XX/2022 mengabulkan permohonan para pemohon dengan mengabulkan seluruhnya maka Mahkamah Konstitusi tidaklah bersifat sementara sampai terbentuknya badan peradilan khusus untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepada daerah tetapi secara permanen Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Tahun 2024 untuk kedua kalinya pemilihan umum serentak akan dilaksanakan tetapi terdapat perbedaan antara pemilihan umum serentak tahun 2019 dengan pemilihan umum serentak tahun 2024 yakni terdapat penambahan pemilihan yakni pemilihan kepala daerah. Persiapan telah dilakukan oleh seluruh penyelenggara pemilihan umum yakni KPU, BAWASLU dan DKPP, tidak hanya penyelenggara pemilu saja tentu juga mahkamah konstitusi harus mempersiapkan pemilihan umum serentak hal ini telah ditegaskan oleh Anwar Husman yang telah siap menyambut pesta demokrasi kedua hal ini berkaitan dengan kewenangan mahkamah konstitusi yakni menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum. Tidak lagi hanya perselisihan hasil pemilihan DPRD, DPD, DPR dan Presiden dan wakil presiden tetapi penambahan yakni perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah.

Kesiapan KPU nampaknya telah diralisasikan melalui PKPU No 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024. berikut tabel Tahapan Pemilihan Umum 2024. Selain Komisi Pemilihan Umum Mahkamah Konstitusi nampak kesiapannya untuk menghadapi pemilihan umum 2024. sesuai dengan pembahasan sebelumnya berkaitan dengan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum, mahkamah telah mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya melalui putusan No 85/PUU-XX/2022 dengan putusan tersebutlah mahkamah konstitusi tidak lagi bersifat sementara untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah. Dasar yang dipergunakanlah adalah UU No 10 Tahun 2016.

Pengajuan permohonan ke mahkamah konstitusi untuk perselisihan hasil pemilihan kepala daerah diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No 6 Tahun 2020 tentang Tata Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Pasal 7 ayat (2) yakni diajukan paling lambat 3 hari kerja terhitung sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilihan oleh termohon. Dan objek dalam perkara perselisihan hasil pemilihan adalah Keputusan Termohon mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilihan yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon terpilih sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2.

Penutup

Dinamika pemilihan kepala daerah dengan meleburkan pemilihan kepala daerah menjadi pemilihan umum kepala daerah yang memiliki konsekuensi dalam penanganannya yakni perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi No 85/PUU-XX/2022 menjadi jawaban seluruh dinamika pemilihan kepala daerah baik peleburan Pemilihan Kepala daerah menjadi pemilihan umum kepala daerah dan juga sebagai konsekuensi logisnya penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Sesuai amanat UUD 1945 Pasal 24C ayat 1 mahkamah memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum termasuk didalamnya adalah perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Dengan putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2022 tersebut menjadi jawaban terakhir bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tidak bersifat sementara lagi tetapi secara permanen mahkamah konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah.

Pemilihan umum tahun 2024 menjadi tantangan bagi seluruh penyelenggara pemilihan umum dan juga Mahkamah Konstitusi, dengan dinamika penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan dengan berakhirnya di putusan mahkamah konstitusi No. 85/PUU-XX/2022 hal ini menjadi tantangan bagi Mahkamah Konstitusi tentunya. Mengingat salah satu asas acara mahkamah konstitusi yakni Peradilan dilaksanakan secara cepat, sederhana dan murah.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Cetak biru, Membangun Mahkamah Konstitusi, sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Moderen dan Terpercaya*, sekretariat Jendral MKRI, 2004.
- _____, *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta Pusat, 2006
- _____, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.
- Budiati, Ida, *Pemilu di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2019.
- Carisas, Allan R. Brewer, *Judicial Review In Comparative Law*, Cambridge University Press, 1989.
- Fajar, Mukti & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.
- Latif, Abdul, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Total Meddia, Yogyakarta, 2009.
- Ngilu, Norvendri M., *Hukum dan Teori Konstitusi (perubahan Konstitusi yang Pratisipatif dan Populis)*, Yogyakarta; UII Press, 2014.
- Nurwijanti, Septi dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, Lab Hukum UMY, Yogyakarta, 2009.

Panduan Teknis Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil pemilihan Umum kepala Daerah dan Wakil kepala daerah (Jakarta: Sekretariat jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, 2011).

Rasyid, Usman, *Wajak Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2020.

Siahaan, Maruar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, raja Grafindo, Jakarta, 2006.

Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia, Prespektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.

Internet

“MK Siap Hadapi Pemilu Serentak Nasional” <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18554&menu=2>

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor No 97/PUU-XI/2013

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang

PKPU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan pemilihan Umum Tahun 2024

Problematika, Evaluasi, Dan Persiapan Menuju Pemilu Serentak 2024

Definitif Endrina Kartini Mendrofa¹ dan Efriza²

Dosen Ilmu Politik, Universitas Kristen Indonesia¹,

Dosen Ilmu Pemerintahan, Universitas Sutomo²

definitif.mendrofa@gmail.com¹, efriza10099@unpam.ac.id²

Abstract

In 2019, it became the history of democracy in the implementation of simultaneous general elections or the so-called 5 box election model. This study aims to analyze the problems and evaluation of simultaneous elections as well as preparation for the 2024 Simultaneous Elections. This type of research is descriptive qualitative with library research method. The results found that the simultaneous implementation of elections caused various problems, one of which was that the electoral system became complicated and the political configuration became uncertain. Another thing, related to preparations for the 2024 simultaneous elections, it is hoped that the events of the previous elections will not be repeated again. However, the Election Law as a technical rule in the implementation of simultaneous elections has not been revised, so the problems in the 2019 Simultaneous Elections must be anticipated immediately so that yesterday's problems do not happen again.

Keywords: *Problems; Simultaneous Elections; Reform*

Abstrak

Pada tahun 2019, menjadi sejarah demokrasi terlaksananya Pemilu Serentak atau yang disebut dengan model Pemilu 5 kotak. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa problematika dan evaluasi pemilu serentak serta persiapan menuju Pemilu Serentak 2024. Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan metode studi pustaka (*library research*). Hasil yang ditemukan bahwa Pelaksanaan Pemilu Serentak menimbulkan berbagai problematika seperti sistem pemilu menjadi rumit dan konfigurasi politik menjadi tidak menentu. Hal lainnya, dikaitkan dengan persiapan menuju Pemilu Serentak 2024, diharapkan kejadian pelaksanaan pemilu sebelumnya tak terulang lagi. Namun, undang-undang Pemilu sebagai aturan teknis dalam pelaksanaan pemilu serentak tidaklah direvisi, sehingga permasalahan pada Pemilu Serentak 2019 lalu, harus segera diantisipasi agar permasalahan kemarin tidak terulang lagi.

Kata kunci: *Problematika; Pemilu Serentak; Reformasi*

Pendahuluan

Mengkaji masalah Pemilihan Umum (Pemilu), terlebih dahulu yang diperkenalkan adalah konsep politik dan demokrasi. Dalam ilmu politik, prinsip utama yang dikemukakan adalah manusia sebagai *zoon politicon* (makhluk politik). Hal mana, politik dan demokrasi saling berkaitan, yang mana demokrasi merupakan bagian dari politik.

Pemilu merupakan instrumen dalam mewujudkan kedaulatan rakyat, tentu saja dalam teknis pelaksanaannya membutuhkan aturan-aturan yang spesifik. Meski demikian, pemilu saja bukanlah merupakan suatu jaminan dari demokrasi itu sendiri, tetapi pemilu merupakan cara dari didapatkannya legitimasi atas kekuasaan bagi rezim dalam memerintah.¹

Di era Reformasi, telah terjadi beberapa perubahan mendasar dalam mekanisme pelaksanaan pemilu di Indonesia. Perubahan yang dimaksud di antaranya kembalinya sistem multipartai menggantikan sistem tripartai yang berlangsung selama masa Orde Baru. Selain itu, juga pemilu diadakan dua kali, yaitu untuk memilih anggota legislatif, dan pemilu kedua untuk memilih presiden dan wakil presiden yang dilakukan secara langsung berbeda dengan sistem pemilihan sebelumnya. Namun dalam Pemilu 2019

¹ Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*, Intrans Publishing, Malang, 2015, hlm. 438.

kemarin, pemilu diadakan serentak yakni menggabungkan antara pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden.

Pemilu 2019 adalah pemilu kelima era pascareformasi dan pemilu serentak pertama pasca putusan Mahkamah Konstitusi (MK).² Pemilu Serentak pada tahun 2019 di Indonesia menjadi pemilu yang bersejarah. Pemilu Serentak yaitu Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Pemilu Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dan Pemilihan DPRD Kabupaten/Kota. Secara umum tahapan pemilu menurut undang-undang pemilu terbagi menjadi dua tahap yaitu tahap persiapan dan tahap penyelenggaraan.

Suksesnya Pemilu Serentak pada tahun 2019 tidak terlepas dari penyelenggaraan pemilu utamanya kinerja dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang berupaya keras memaksimalkan potensi yang ada melalui kelembanggaan *ad-hoc* yang dibentuk maupun berkoordinasi dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Selain itu, dapat dilihat dari tingkat partisipasi masyarakat yang meningkat mencapai sepuluh persen, yang ikut memilih ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang tersebar di seluruh Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan yang ada.

Pemilu Serentak pada tahun 2019 secara umum terlaksana dengan baik, namun dibalik suksesnya pemilu serentak tersebut tentunya mempunyai bagian-bagian yang menjadi bahan evaluasi untuk persiapan menuju Pemilu Serentak tahun 2024.

Dari pengalaman Pemilu 2019, model pemilu borongan – lima kotak suara telah menimbulkan beragam persoalan, sehingga mempertahankan format keserentakannya akan menimbulkan perdebatan dan “was-was” dalam penyelenggaraan pemilu ke depannya.³

Dengan demikian, tema problematika, evaluasi dan persiapan penjuju pemilu serentak tahun 2024 merupakan isu aktual dan memiliki signifikansi kebaruan dan memberikan dampak penting bagi para pembuat keputusan khususnya Pemerintah dan DPR dalam melakukan evaluasi dan perubahan skema penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

Rumusan Masalah

Pemilu Serentak tahun 2019 menyisakan beragam persoalan dan pertanyaan. Persoalan pascapemilu sebelumnya telah menimbulkan pro dan kontra dari berbagai pihak yang berasal dari berbagai akademisi dengan beragam ilmu yang berbeda pula. Sebab pada faktanya, menunjukkan terdapat banyak problematika dalam pelaksanaan pemilu serentak.

Atas uraian di atas, maka permasalahan yang akan di kaji sebagai evaluasi dalam penelitian ini serta kemudian dapat dikonseptualisasikan sebagai perbaikan pelaksanaan pemilu serentak, sebagai berikut. *Pertama*, Bagaimana problematika dan evaluasi

² Lili Romli, *Pemilu Era Reformasi dan Konfigurasi Peta Kekuatan Partai Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019, hlm. 102.

³ Moch Nurhasim, *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Distorsi Asumsi Akademik dan Praktik*, Jurnal Majelis, Edisi 07, Juli 2019, hlm.76.

pelaksanaan pemilu serentak? *Kedua*, Bagaimana dinamika persiapan menuju pemilu serentak pada tahun 2024?

Dari berbagai pertanyaan ini diharapkan akan terjadi evaluasi terhadap mekanisme pemilu serentak dengan disertai pemahaman mengenai persiapan menuju Pemilu Serentak tahun 2024.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dalam upaya menjelaskan permasalahan dalam penulisan pada penelitian ini. Penelitian ini merupakan kajian yang bertujuan untuk memahami problematika, evaluasi, dan persiapan menuju Pemilu Serentak 2024 mendatang. Untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan dalam artikel ini, maka penulisan ini dirancang dengan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian menggunakan metode studi pustaka (*library research*). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, surat kabar, majalah, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah dalam kajian ini.⁴

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Problematika dan Evaluasi Pemilu Serentak Tahun 2019

Dari berbagai kajian mengenai pemilu serentak, terdapat banyak bukti bahwa kajian-kajian sebelumnya tidak menjawab bagaimana pengaruhnya terhadap hasil pemilu, seperti apakah pemilu serentak dapat mendorong sistem pemilu proporsional yang efektif untuk menyederhanakan partai politik.

Pada Pemilu Serentak 2019 lalu diterapkan dengan model lima kotak suara. Saat itu, tujuan pemilu serentak ditengarai lebih menguat hanya untuk sekadar penghematan biaya, secara kasat memang terjawab. Namun, penyelenggaraan pemilu menjadi semakin rumit, konfigurasi politik menjadi tidak menentu, bahkan bisa jadi tidak muncul *political blocking* secara jelas dan dapat menyuburkan politik transaksional karena kebutuhan terhadap dukungan elektoral untuk memenangkan pemilu.⁵

Berbagai polemik dan problematik Pemilu Serentak tahun 2019, di antaranya:⁶

1. Pada pemilu serentak tersebut, pemilih memiliki hak dan kewajiban untuk memilih dalam 5 surat suara yakni Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, DPRD Tingkat Provinsi, dan DPRD Tingkat Kabupaten/Kota, yang masing-masing surat suaranya dibedakan melalui warna yakni abu-abu, hijau, kuning, merah, dan biru. Akan tetapi, pada realitasnya, masyarakat tidak terlalu mengetahui sistem pemilu serentak ini secara merata.

⁴ M. Nazir, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003; dan pelajari juga, Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* (Edisi Revisi), Jakarta: Rineka Cipta, 2002.

⁵ Neneng Sobibatu Rohmah, *Evaluasi Sistem Penyelenggara Pemilu Serentak 2019 Ditinjau dari Beban Kerja Penyelenggara Pemilu (ADHOC)*, sumber: <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/view/140>, di akses 5 November 2022, Pukul 13.00 WIB.

⁶ Problematika Pemilu 2019, <https://jurnalposmedia.com/problematika-pemilu-2019/>, diakses tanggal 5 November 2022, pada pukul 10.00 WIB

2. Beberapa Ketua Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) di kota-kota tertentu dinyatakan meninggal dunia, diduga karena kelelahan ketika menjalankan tugasnya. Kejadian tersebut terjadi di salah satu TPS di kota Bogor, Taksimalaya, Jakarta, dan Puwarkata. Berita-beritanya pun tersebar di beberapa *platform* media online seperti Kompas, detikNews, CNN Indonesia, Jawa pos dan lain-lain.
3. Pemilu bagi Warga Negara Indonesia (WNI) yang menetap di luar negeri dilakukan lebih awal yakni pada 08-14 April 2019. Namun banyak dari WNI yang memilih disana seperti di Hongkong dan Australia malah mengalami kesulitan dalam memenuhi kewajibannya.
4. Problematika lainnya, justru datang dari faktor internal. Munculnya polemik mengenai hasil cepat perhitungan tertentu disalurkan lewat media-media seperti stasiun televisi. Perolehan hasil suara tersebut menuai konflik ketika hasil *quick count* dan *real count* justru berbeda.

Sebagaimana salah satu problematika yang telah diuraikan diatas bahwa pemilih memiliki hak dan kewajiban untuk memilih dalam 5 surat suara, yang masing-masing surat suaranya dibedakan melalui warna yakni abu-abu, hijau, kuning, merah, dan biru. Namun, pada faktanya bahwa masih banyak masyarakat kurang memahami sistem pemilu tersebut, seharusnya yang perlu dimaksimalkan yaitu KPU harus bertindak profesional dengan menentukan langkah-langkah strategis yang mampu memberikan pemahaman kepada masyarakat dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai sistem pemilihan serentak. Tugas-tugas tersebut secara hirarki dilaksanakan oleh KPU Pusat, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Lebih mendetail lagi dijelaskan,⁷ bahwa pada Pemilu Serentak 2019, pemilih harus membawa 5 surat suara sekaligus ke bilik suara untuk di coblos. Dapat dikatakan Pemilu Serentak 2019 menjadi pemilu yang tidak mudah bagi pemilih karena harus menyiapkan waktu yang lebih lama di dalam bilik suara untuk memilih dalam satu waktu. Selain pemilih, lembaga yang sangat signifikan terkena dampak dari Pemilu Serentak 2019 adalah para penyelenggara pemilu. Ketika MK memutuskan untuk penyelenggaraan pemilu serentak, putusannya masih belum berupa putusan operasional yang menjawab kekhawatiran atas berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemilu selama ini. Berbagai alasan seperti konsekuensi dari kompleksitas yang bertambah dan berdampak pada beban kerja para penyelenggara, pada kenyataannya putusan tersebut masih belum mengatur peraturan operasionalisasinya dalam mensiasati hal terburuk yang akan terjadi.

Disisi lain, tingginya gelombang tuntutan atas keterbukaan informasi pemilu yang menjamin akurasi data menjadi sebuah keniscayaan di tengah-tengah merebaknya lembaga survei yang didukung tingginya pengaksesan terhadap informasi pemilu melalui teknologi informasi. Dengan demikian, sebagai wujud pelayanan yang memadai terhadap informasi hasil pemilu kepada masyarakat tersebut, pada Pemilu Serentak 2019, KPU mempublikasi hasil perhitungan kepada masyarakat melalui Sistem Informasi Perhitungan (Situng) yang secara cepat dan akurat dapat dengan mudah diakses masyarakat luas. Situng merupakan pada dasarnya hasil entry dan hasil scan data Formulir C1 di tingkat

⁷ Neneng Sobibatu Rohmah, *Op.Cit.*, Hlm. 3-4.

TPS. Terlepas dari segala kendala yang muncul pada implementasinya, dari data hasil pemilu yang dapat diketahui secara cepat menjadi syarat penting dalam keterbukaan informasi kepada masyarakat.⁸

Namun, persoalan dasar dari pengelolaan situng yang efektif adalah masih belum berpihaknya *political will* pembentuk undang-undang pemilu untuk menggunakan dan mengembangkan teknologi informasi sebagai perangkat yang sah dalam perhitungan dan rekapitulasi suara pemilu. Selain persoalan payung hukum terhadap persoalan Situng, persoalan yang seringkali muncul terkait perangkat sistem dan pengelolaan data. Kritik masyarakat terhadap sistem dan pengelolaan data cukup banyak, meskipun Situng hanya sebagai media akses informasi hasil Pemilu.

Oleh karena itu, pada Pemilu Serentak 2019 yang dapat dijadikan bahan kajian bagi pemilu serentak berikutnya adalah terkait profesionalisme dalam pendistribusian logistik pemilu, pemutakhiran Daftar Pemilih Tetap (DPT), dan pembebanan kerja pada petugas KPPS, yang semuanya harus disesuaikan dengan tuntutan penyelenggaraan Pemilu Serentak yang lebih kompleks dan harus tertib mengikuti jadwal setiap tahap sesuai peraturan yang berlaku. Berbagai permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. Oleh karena itu, DPR melalui fungsi legislasi dapat menginisiasi adanya revisi mengenai undang-undang pemilu. Materi yang perlu dipertimbangkan DPR untuk direvisi atau ditambahkan dalam undang-undang pemilu antara lain: memperbaiki kualitas pendistribusian logistik pemilu, pemutakhiran DPT yang dilaksanakan tepat waktu, penambahan jumlah anggota KPPS dan juga pengaturan usia dari penyelenggara pemilu ad-hoc, dan penggunaan informasi teknologi dalam proses perhitungan suara.⁹

Dari praktik Pemilu Serentak 2019, ternyata model pemilu serentak borongan atau pemilu serentak 5 kotak, hanya menjamin insentif tingkat partisipasi pemilih. Peningkatan insentif partisipasi pemilih, juga masih dapat diperdebatkan sebab ditenggarai oleh faktor kandidat yang lebih menarik sehingga memacu antusias masyarakat mendatangi TPS, meski juga dianggap kontribusi dari sosialisasi KPU yang maksimal tentang waktu pelaksanaan Pemilu Serentak 2019, sayangnya KPU kurang maksimal mensosialisasikan mekanisme Pemilu Serentak 2019 tersebut.

Kompleksitas dan persoalan-persoalan yang dihadapi di Pemilu Serentak 2019 memang perlu dievaluasi dan direkomendasikan perbaikan ke depannya. Namun demikian, evaluasi tersebut tidak bisa dilakukan secara reaksioner dengan memilih opsi-opsi penggunaan teknologi pemilu saja atau kembali dengan memisahkan pemilu legislatif dan eksekutif layaknya tiga pemilu sebelumnya (2004, 2009, dan 2014). Akan tetapi, perlu dilakukan evaluasi komprehensif yang tidak hanya menitikberatkan pada dimensi manajemen penyelenggaraan semata namun pada dimensi sistem pemilu juga. Hal ini karena antara pilihan sistem pemilu dengan manajemen pemilu memiliki hubungan timbal balik yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain¹⁰.

⁸ Prayudi (Ed), *Evaluasi Pemilu Serentak 2019*, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2019.

⁹ Aryojati Ardipandanto, *Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019*, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI: Info Singkat, Vol. XI, No.11/1/Puslit/Juni/2019, hlm. 28-29.

¹⁰ Fadli Ramadhanil, dkk. *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: dari Sistem Pemilu ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*, Penerbit: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), ISBN 978-602-74824-7-0, hlm. 1-2. Sumber: <https://perludem.org/2020/02/03/evaluasi-pemilu-serentak-2019-dari-sistem-ke-menejemen-pemilu/>

Untuk mengatasi hal itu, masih ada dua model keserentakan yang mungkin bisa dipilih dan diterapkan.¹¹ *Pertama*, Pemilu Serentak nasional dan lokal yang terpisah. *Kedua*, Pemilu Serentak Legislatif-Eksekutif terpisah (dalam model *clustered concurrent election*). Meski begitu, berbagai model keserentakan pemilu ini, masih memiliki kelemahan karena tidak bisa memberikan jaminan misalnya kecerdasan pemilih, dan mendorong penyederhanaan partai politik, Sebab, masalah yang dapat diselesaikan adalah masalah penyelenggaraan pemilu supaya tidak rumit dan kompleks. Meski begitu, dengan kedua model keserentakan yang disampaikan di atas tersebut, beban kerja penyelenggara pemilu tidaklah terlalu berat jika dibandingkan dengan model keserentakan “borongan” yang dilakukan pada Pemilu Serentak 2019 lalu. Mengenai persoalan efektif atau tidaknya dalam mendorong multipartai yang sederhana, tergantung pada perubahan sistem pemilu dan aturan-aturan teknis yang perlu dimodifikasi.

Dinamika Persiapan Menuju Pemilu Serentak Tahun 2024

Sangat disayangkan, menuju Pemilu 2024 ini malah Pemerintah menarik keinginan untuk melakukan revisi undang-undang pemilu. Padahal, perbaikan teknis pemilu melalui inovasi dapat dilakukan oleh KPU untuk Pemilu 2024 mendatang jika adanya revisi undang-undang pemilu. KPU dalam melakukan inovasi memiliki payung hukum yang lebih tinggi dari peraturan komisi pemilihan umum (PKPU) semata.

Inovasi terobosan yang akan dilakukan oleh KPU, misalnya menyederhanakan desain suara, malah nantinya akan berpotensi mengalami gugatan dan pembatalan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Sebab peraturan komisi pemilihan umum dapat dianggap tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Proses pembaruan teknis pelaksanaan pemilu akan turut menyita waktu karena KPU harus selalu berkonsultasi dengan pemerintah dan DPR.

Pergelaran pesta demokrasi serentak 2024, agaknya masih dibayangi kenangan buruk pada Pemilu Serentak 2019 lalu yang sempat memicu tragedi petugas penyelenggara pemilu ad-hoc gugur di medan kontetasi tersebut lantaran kelelahan. Untuk itu, ada baiknya teknis dalam pelaksanaan pemilu sebaiknya memang patut direvisi undang-undang pemilu tersebut. Sebab, dalam menghadapi berbagai permasalahan ke depannya KPU harus sering berkonsultasi dengan Pemerintah dan DPR untuk mengatasi permasalahan teknis penyelenggaraan pemilu ke depannya. Kondisi ini tentu membuat proses penyelenggaraan pemilu menjadi berlarut-larut dan dinamika prosesnya panjang.¹²

Pemilu Serentak 2019 lalu, Undang-Undang mengatur jumlah pemilih per TPS sebanyak 500 orang. Kenyataan ini juga disinyalir menjadi penyebab kelelahan KPPS, sebab proses penyelenggara pemilu menjadi panjang. KPU merencanakan membatasi jumlah pemilih di tiap TPS dengan maksimal 300 orang, tentu saja rencana ini tak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menerapkan jumlah

¹¹ Moch Nurhasim, *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Distorsi Asumsi Akademik dan Praktik*, Jurnal Majelis, Edisi 07, Juli 2019, hlm. 78-79.

¹² Perludem: UU tak Direvisi, Perbaikan Pemilu 2024 akan Sulit, <https://republika.co.id/berita/r38am5409/perludem-uu-tak-direvisi-perbaikan-pemilu-2024-akan-sulit>, diakses 6 November 2022, Pukul 15.31 WIB.

pemilih tiap TPS maksimal 500 orang. Ini pula yang disorot oleh Bawaslu terhadap rancangan PKPU yang sedang dipersiapkan oleh KPU tersebut.¹³

KPU ke depan diperkirakan juga akan menghadapi dua tantangan dalam proses Pemilu Serentak tahun 2024. Adapun dua tantangan itu adalah beban kerja yang sangat besar dan ancaman pandemi Covid-19 yang hingga sekarang ini belum diturunkan statusnya menjadi endemi. Menghadapi resiko ini, ada beberapa mitigasi yang bisa dilakukan penyelenggara ataupun *stakeholder*. Mitigasi yang bisa dilakukan ialah memperpanjang masa persiapan pemilu menjadi 30 bulan. Sebelumnya pada 2019 masa persiapan ditentukan selama 20 bulan. Kemudian menyiapkan regulasi terkait kepemiluan dari jauh-jauh hari, sehingga hasilnya bisa lebih matang.

Selanjutnya, melakukan berbagai modifikasi teknis pelaksanaan tahapan untuk mengurangi beban sekaligus menyesuaikan dengan protokol kesehatan. Lalu, misalnya dapat dilakukan dengan meniadakan proses pencocokan dan penelitian (coklit) dalam penyusunan DPT dan memperkuat proses pematuration daftar pemilih berkelanjutan. Serta, pendaftaran partai politik sepenuhnya menggunakan Sistem Informasi Partai Politik (Sipol) dan memperkuat proses pematuration data Sipol secara berkelanjutan.¹⁴

Oleh karena itu,antisipasi perlu dipersiapkan sejak dini sehingga pada saat pesta demokrasi 2024 berlangsung, sudah siap baik dari segi penyesuaian sistem, kedekatan secara personal, maupun transfer *knowledge* kepada masyarakat mengenai pelaksanaan pemilu serentak.

Penutup

Dari kajian-kajian dan evaluasi pelaksanaan Pemilu Serentak pada periode sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa pemilu serentak tidak menjawab persoalan mengenai keefektifan. Model pemilihan yang sesuai dan dapat digunakan sebagai landasan normatif menuju ke arah transformasi pemilihan di Indonesia, sayangnya tidak menjadi pilihan, seperti dengan mengombinasikan model yang ada berdasarkan memperhatikan batasan/definisi rezim pemilu nasional dan rezim pemilu daerah/lokal. Alternatif penyelesaian berbagai problematika pemilu serentak yaitu semestinya kembali dilakukan secara terpisah, melakukan modifikasi keserentakan dengan memisahkan pemilu serentak nasional dan daerah, atau dengan model lainnya pemilu serentak eksekutif-legislatif terpisah, tidak dijadikan bahan pertimbangan.

Dinamika persiapan menuju Pemilu Serentak tahun 2024 mendatang, diharapkan tak terulang berbagai persoalan seperti sebelumnya, karena itu perlu dipersiapkan sejak dini dari segi penyesuaian sistem, kedekatan secara personal, maupun sosialisasi kepada masyarakat mengenai sistem pemilu serentak. KPU ke depan diperkirakan juga akan menghadapi dua tantangan dalam proses pemilu serentak tahun 2024 ialah beban kerja

¹³ KPU Mau Batasi Pemilih Tiap TPS 300 Orang, Bawaslu Nilai Tak Sesuai UU, <https://news.detik.com/pemilu/d-6328929/kpu-mau-batasi-pemilih-tiap-tps-300-orang-bawaslu-nilai-tak-sesuai-uu>, diakses 6 November 2022, Pukul 16.30 WIB

¹⁴ Pemilu 2024 Digelar Serentak, KPU Minta Masa Persiapan Diperpanjang Jadi 30 Bulan, <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/27/18392901/pemilu-2024-digelar-serentak-kpu-minta-masa-persiapan-diperpanjang-jadi-30?page=all> diakses 5 November 2022, Pukul 13.00 WIB.

yang sangat besar dan ancaman pandemi Covid-19 yang hingga sekarang ini belum diturunkan statusnya menjadi endemi.

Saran yang diajukan ialah: perlunya dilakukan evaluasi atas penyelenggaraan sistem pemilu serentak yang telah diselenggarakan sebelumnya. Semestinya, persiapan menuju Pemilu Serentak tahun 2024 mendatang, dilihat sebagai peluang perubahan. Sayangnya, lembaga eksekutif dan legislatif masih memilih untuk menerapkan peraturan yang berlaku sebelumnya. Padahal ini memang merupakan pilihan yang wajib disegerakan, dipikirkan dan dibahas, oleh sebab itu ke depannya peran penting dalam berkomunikasi antara penyelenggara pemilu, DPR dan Pemerintah, perlu intens dilakukan, untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang baru maupun sebelumnya dari mekanisme penerapan Pemilu Serentak 2024 mendatang. Pemilu Serentak 2024 harus dijadikan momentum dihasilkannya perbaikan mekanisme pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek (Edisi Revisi)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.

Nazir, M., *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2003.

Prayudi (Ed), *Evaluasi Pemilu Serentak 2019*, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, 2019.

Rohaniah, Yoyoh, dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik*, Intrans Publishing, Malang, 2015.

Romli, Lili, *Pemilu Era Reformasi dan Konfigurasi Peta Kekuatan Partai Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019

Jurnal

Aryojati Ardipandanto, *Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019*, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI : Info Singkat, Vol. XI, No.11/I/Puslit/Juni/2019.

Moch Nurhasim, *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Distorsi Asumsi Akademik Dan Praktik*, Jurnal Majelis, Edisi 07, Juli 2019.

Neneng Sobibatu Rohmah, *Evaluasi Sistem Penyelenggara Pemilu Serentak 2019 Ditinjau Dari Beban Kerja Penyelenggara Pemilu (ADHOC)*, sumber: <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/view/140>, di akses 5 November 2022, Pukul 13.00 WIB.

Internet

Fadli Ramadhanil,dkk. *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu Ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*, Penerbit : Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), ISBN 978-602-74824-7-0. Sumber: <https://perludem.org/2020/02/03/evaluasi-pemilu-serentak-2019-dari-sistem-ke-menejemen-pemilu/>

KPU Mau Batasi Pemilih Tiap TPS 300 Orang, Bawaslu Nilai Tak Sesuai UU, <https://news.detik.com/pemilu/d-6328929/kpu-mau-batasi-pemilih-tiap-tps-300-orang-bawaslu-nilai-tak-sesuai-uu>, diakses 6 November 2022, Pukul 16.30 WIB.

Pemilu 2024 Digelar Serentak, KPU Minta Masa Persiapan Diperpanjang Jadi 30 Bulan, <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/27/18392901/pemilu-2024-digelar-serentak-kpu-minta-masa-persiapan-diperpanjang-jadi-30?page=all> diakses 5 November 2022, Pukul 13.00 WIB.

Perludem: UU tak Direvisi, Perbaikan Pemilu 2024 akan Sulit, <https://republika.co.id/berita/r38am5409/perludem-uu-tak-direvisi-perbaikan-pemilu-2024-akan-sulit>, diakses 6 November 2022, Pukul 15.31 WIB.

Problematika Pemilu 2019, <https://jurnalposmedia.com/problematika-pemilu-2019/>, diakses tanggal 5 November 2022, pada pukul 10.00 WIB.

Konstitusionalitas Dan Desain Pemilu Serentak 2024

Constitutionality And Design Of Concurrent General Election 2024

Firzhal Arzhi Jiwantara, Sentot Ismudiyanto Kuncoro, dan Muhammad Padil Akbar

Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram Nusa Tenggara Barat, Indonesia
firzhal@yahoo.com dan firzhal.arzhi@ummat.ac.id, ismukuncoro73@gmail.com, dan
smansabatra2002@gmail.com

Abstract

The development of the democratic transition in Indonesia has progressed very rapidly after the amendment of the 1945 Constitution. One of the developments in the framework of constitutional politics is marked by the formulation of the constitution which provides the basic framework of the state that sovereignty is in the hands of the people and implemented according to the Constitution. The implementation of democracy which is still required to be carried out in various regions for the sake of regenerating the replacement of their respective regional heads so that politics and law in the life of the state continue to run well and not be paralyzed so that they can face the problems of state life well as well. Based on this background, this research is focused on interpreting and constructing the constitutionality basis and design of the national simultaneous direct election. This study uses a juridical-normative method with a conceptual and descriptive-qualitative discussion approach. The discussion of the constitutionality of the constitutionality of a national simultaneous direct election is constructed based on two main things, namely the understanding of people's sovereignty and a presidential government system, as regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Meanwhile, the design of a national simultaneous direct election is constructed by taking into account at least three of the following: national simultaneous direct elections, (b) redesigning the elections by making the national simultaneous direct elections as part of the simultaneous elections, (c) regularly synchronizing the schedule and timing of implementation (polling time and inauguration time) of national simultaneous direct elections.

Keywords: *People's Sovereignty, Constitutionality, Regional Head Election, Democracy, National Simultaneous*

Abstrak

Perkembangan transisi demokrasi di Indonesia berjalan sangat pesat pasca dilakukannya amandemen UUD 1945. Salah satu perkembangan dalam bingkai politik ketatanegaraan ditandai dengan rumusan konstitusi yang memberikan kerangka dasar bernegara bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pelaksanaan demokrasi yang tetap wajib dilaksanakan di berbagai daerah demi regenerasi pergantian kepala daerahnya masing-masing agar politik dan hukum dalam kehidupan bernegara tetap berjalan dengan baik dan tidak lumpuh agar dapat menghadapi permasalahan kehidupan bernegara dengan baik pula. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini difokuskan untuk menafsirkan dan mengkonstruksi dasar konstitusionalitas dan desain Pemilu langsung serentak nasional. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan pendekatan pembahasan secara deskriptif-kuantitatif dan konseptual. Pembahasan dasar konstitusionalitas Pemilu langsung serentak nasional dikonstruksi berdasarkan dua hal pokok, yaitu paham kedaulatan rakyat dan sistem pemerintahan presidensiil, sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945. Sementara itu, desain Pemilu langsung serentak nasional dikonstruksi dengan memperhatikan setidaknya tiga hal berikut: (a) mendefinisikan secara tepat Pilkada langsung serentak nasional, (b) mendesain ulang Pemilu dengan menjadikan Pilkada langsung serentak nasional sebagai bagian dari Pemilu serentak, (c) menyinkronkan secara teratur jadwal dan waktu penyelenggaraan (waktu pemungutan suara dan waktu pelantikan) Pilkada langsung serentak nasional.

Kata kunci : Kedaulatan Rakyat, Konstitusionalitas, Pilkada, Demokrasi, Serentak Nasional

Pendahuluan

Perkembangan politik dan hukum ketatanegaraan di Indonesia berjalan pesat pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat RI pada kurun waktu 1999-2002. Salah satu dimensi perkembangan sebagaimana dimaksud ditandai dengan adanya penguatan demokrasi partisipatif oleh rakyat dalam kancah suksesi kepemimpinan nasional melalui sarana penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara langsung.

Dalam perkembangannya dengan menelisik aspek sejarah amandemen terhadap UUD 1945 menunjukkan bahwa wacana Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden merupakan topik yang hangat diperdebatkan oleh berbagai kalangan dalam proses amandemen. Perdebatan sebagaimana dimaksud mengemuka sejak Rapat BP MPR ke 2 pada 6 Oktober 1999 terutama mengenai isu seputar apakah pasangan Presiden dan Wakil Presiden tetap dipilih oleh MPR sebagaimana pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 ataukah dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Dalam rapat tersebut Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menyinggung soal perlunya perubahan tata cara Presiden dan Wakil Presiden menjadi lebih terbuka dan demokratis.¹

Terminologi demokrasi sendiri bermula dari istilah Yunani Klasik pada abad ke-5 SM. Istilah yang dikenalkan pertama kali di Athena ini berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang memiliki arti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan(*rule*) atau kekuasaan (*strength*).² Dalam ranah konseptual, demokrasi dapat diberi pengertian sebagai sebuah pemerintahan yang dilangsungkan dengan dilandasi kedaulatan rakyat sebagai puncak kekuasaan tertinggi, atau yang biasa kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.³ Abraham Lincoln pada 1867 memberikan pengertian demokrasi sebagai “*government of the people, by the people, and for the people*”.

Pemilihan Umum merupakan praktek politik ketatanegaraan yang sudah sangat lazim digelar di banyak negara. Hal ini merupakan implikasi historis atas kemenangan demokrasi dalam menghadapi gagasan, ideologi atau rezim lainnya. Pemilu sesungguhnya bukan sekadar arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga sebagai sarana untuk menilai kinerja pemimpin dan menghukumnya jika kinerja dianggap buruk. Dengan demikian, para pemimpin rakyat yang menjadi anggota badan perwakilan rakyat maupun yang menduduki jabatan pemerintahan, diseleksi sendiri oleh rakyat. Pada titik ini Pemilu menunjukkan kemampuannya dalam menerjemahkan gagasan mengenai demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Pemilihan umum merupakan wujudnya nyata penerapan demokrasi di Indonesia yang memberikan peran bagi warga negara untuk dapat ikut serta secara langsung memilih pejabat publik. Hal ini membuktikan bahwa kedaulatan tetap berada ditangan rakyat. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*. Dalam arti bahwa Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.

Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia seharusnya sudah dapat menetapkan sistem Pemilu yang bisa diterapkan dalam waktu yang lama dengan model yang sama. Sehingga dalam setiap penyelenggaraan Pemilu, tidak dibutuhkan lagi undang-undang ataupun peraturan yang baru karena sudah ada peraturan yang komprehensif dan koheren.

¹ Lukman Hakim Saifuddin dikutip dari Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi*

² Dalam konsep pemikiran Para ahli politik, pemerintahan maupun hukum tidak berbeda dalam mengutip mengenai asal kata 'demos' yang memiliki arti pemerintahan, namun demikian banyak yang berbeda dalam mengutip kata 'kratos', ada yang menyebutnya *cratia*, *cratein*, atau *cratos*. Oleh karena itu jika terdapat keberagaman dalam pemaknaan semantik dari kata demokrasi, maka dapat memahami dan memaklumi perbedaan tersebut. Secara prinsip hal tersebut sama. Lihat Sunil Bastian dan Robin Luckham, *Can Democracy be Designed?, The Politics of Institutional Choice in Conflict-torn Societies*, London&Newyork: Zed Books, 2003, hlm. 15.

³ <http://www.rumahPemilu.org/read/19/Apa-dan-Bagaimana-Pemilu>, diakses pada tanggal 12 Februari 2014

Sistem politik di Indonesia adalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, yang merupakan wujud kedaulatan rakyat di mana rakyat dapat secara langsung menentukan siapa pemimpin pemerintahannya.⁴ Hal ini sebenarnya bukan hal baru bagi sistem pemerintahan Indonesia, karena di setiap daerah di Indonesia yaitu di tingkat desa masyarakat secara langsung memilih kepala desa, melainkan baru pada tahun 2004 pemilihan kepala pemerintahan di tingkat nasional yaitu presiden dan wakil presiden yang baru digunakan di Indonesia.⁵

Dalam sejarah pelaksanaan proses pemilihan umum, pemilihan anggota legislatif dan pilpres selalu dilakukan terpisah. Hal ini membuat sebagian orang merasa bahwa pelaksanaan tersebut tidak efisien dan tidak sesuai dengan UUD 1945. Melalui permasalahan tersebut, Effendi Gazzali mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 dalam putusan MK Nomor 14/PUUXI/2013.

Terkait dengan apakah penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan setelah Pemilihan Anggota Legislatif bertentangan dengan konstitusi atau tidak, MK dalam putusannya kali ini merubah pertimbangannya. Sebelumnya dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, bertanggal 18 Februari 2009 MK berpendapat bahwa Pasal 3 ayat (5) UU No. 42 Tahun 2008 tidak bertentangan dengan konstitusi karena hal tersebut merupakan kebiasaan, yang bisa saja memang bertentangan dengan logika hukum. Hal ini karena Presiden dan/atau Wapres dilantik oleh MPR sehingga berdasarkan logika umum, MPR harus terbentuk terlebih dahulu. Maka pemilihan DPR, DPRD, DPD lebih dulu merupakan hal yang logis. Berdasarkan putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 ini, MK berpendapat penyelenggaraan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan bukan merupakan permasalahan konstitusionalitas, melainkan merupakan pilihan penafsiran konstitusional yang terkait dengan konteks pada saat putusan itu dibuat.

MK mendasarkan putusannya pada tiga hal yaitu, keterkaitan sistem pemilihan umum dengan sistem pemerintahan presidensial, dasar pemikiran dalam perumusan UUD 1945, efektivitas dan efisiensi Pemilu dan hak warga negara untuk memilih dengan bijak. Dalam menganalisis poin kedua dan ketiga, secara garis besar MK sependapat dengan argumen pemohon uji materiil.⁶

Mengenai keterkaitan sistem Pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial, MK berpendapat bahwa dalam praktek di tahun 2004 dan 2009, sistem Pemilu menjadikan Presiden dan Wakil Presiden sangat bergantung pada dukungan DPR yang terdiri dari Partai-partai Politik agar bisa dicalonkan. Lebih lanjut menurut MK, praktik ketatanegaraan yang berlangsung sekarang ini, dengan dilaksanakannya pemilihan presiden pasca pemilihan anggota badan perwakilan, dalam proses perkembangannya tidak dapat menjadi sarana untuk mentransformasikan sistemnya ke arah yang ideal.

⁴ Mamonto, M. A. W. W. (2019). Legal Politics of Simplifying Political Parties in Indonesia (Case Study of 2004–2014 Election). *Substantive Justice International Journal of Law*, 2(1), 1-20.

⁵ Azed, A. B., & Amir, M. (2006). *Pemilu dan Partai Politik Di Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia., hlm 134.

⁶ Jane Aileen, *Pemilu Serentak Di Tahun 2019, Kenapa Tidak Tahun Ini?*, <https://www.bantuanhukum.or.id/web/Pemilu-serentak-di-tahun-2019-kenapa-tidak-tahun-ini/>, diakses pada tanggal 1 Nopember 2022.

Model koalisi yang dibentuk partai politik dengan calon Presiden dan Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial sebagaimana diuraikan di dalam konstitusi. Oleh karena itu, pelaksanaan Pemilu presiden/wakil presiden setelah Pemilu anggota legislatif tidak sesuai dengan makna Pemilu sebagaimana dijelaskan dalam UUD 1945.⁷ Seiring berjalannya waktu, Pemilu serentak yang diselenggarakan menyisakan berbagai macam problematika. Begitu banyaknya argumen yang mengancam penyelenggaraan Pemilu serentak ini sebagai bentuk ketidaksiapan KPU sebagai penyelenggara dan faktor-faktor lainnya yang menjadikan keserentakan Pemilu menuai banyak masalah.

Beranjak dari praktek ketatanegaraan mengenai proses politik dalam ranah pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud diatas, maka menarik untuk dilakukan refleksi dan evaluasi terhadap mekanisme sistem pemilihan umum yang berlaku di Indonesia. Gagasan pelaksanaan Pemilu serentak oleh penulis dimaknai sebagai momentum untuk melakukan penataan demokrasi agar masa transisi demokrasi yang berlangsung dapat secara stimulan bergeser pada upaya untuk menuju konsolidasi demokrasi sehingga stabilitas politik dan keamanan negara dapat di kontrol dengan baik.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka pertanyaan-pertanyaan yang perlu dikaji adalah: *pertama*, apa dasar konstitusionalitas Pemilu langsung serentak nasional? *Kedua*, bagaimana menafsirkan dan mengkonstruksi dasar konstitusionalitas Pemilu langsung serentak nasional? *Ketiga*, bagaimana desain Pemilu langsung serentak nasional?

Metode Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah yuridis normatif, yakni didefinisikan sebagai suatu prosedural penelitian ilmiah demi menemukan fakta atas logika keilmuan hukum yaitu berdasarkan norma-norma.⁸ Mahmud Marzuki, P. (2005). Penelitian hukum. Jakarta: Kencana Prenada Media., hlm 32.

Teknik pengumpulan data serta argumentasi yang dibangun dalam tulisan ini menggunakan studi kualitatif, yakni dengan mengumpulkan berbagai sumber referensi ilmiah dari sumber primer dan sumber sekunder melalui tulisan terkait seperti buku, jurnal, *paper*, dan internet terkait dengan efektivitas penyelenggaraan Pemilu serentak 2024.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Konstitusionalitas Pemilihan Umum Serentak Dalam Perspektif Konstitusi dan Konsolidasi Demokrasi

Sejak bangsa Indonesia merdeka, salah satu prinsip dasar bernegara yang dianut adalah paham kedaulatan rakyat. Hal ini ditandai sebagaimana amanat ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen menyatakan bahwa kedaulatan

⁷ *Ibid.*,

⁸ Mahmud Marzuki, P. (2005). Penelitian hukum. Jakarta: Kencana Prenada Media., hlm 32.

berada di tangan rakyat. Hal ini berarti bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Rakyatlah yang membentuk pemerintahan, ikut menyelenggarakan pemerintahan, dan menjadi tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam konstitusi (*constitutional democracy*). Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa konstitusi di antaranya menegaskan :

*“pelaksanaan kedaulatan rakyat harus dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and equal suffrage dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis.”*⁹

Paham kedaulatan rakyat atau demokrasi (*democracy*) sebagaimana diatur dalam UUD NKRI 1945 (*constitutional democracy*) menggunakan penyelenggaraan Pemilu (*election*) sebagai *tool* untuk mewujudkan demokrasi (*electoral democracy*). Pembahasan tentang Pilkada diletakkan dalam konteks demokrasi elektoral, yaitu “tipe demokrasi yang didasarkan pada Pemilu (*election*), pada pemberian suara dalam Pemilu (*electoral vote*)”.¹⁰

Undang-Undang Dasar adalah sebagian dari Hukum Dasar yang berkaitan dengan hukum dasar yang tertulis. Penjelasan umum UUD NRI 1945 menyatakan: “Undang-Undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis.” Hukum dasar tertulis atau disebut sebagai konstitusi menurut Moh. Mahfud MD menjadi “aturan dasar ketatanegaraan yang setelah disarikan dari ajaran kedaulatan rakyat, dipandang sebagai perjanjian masyarakat yang berisi pemberian arah oleh masyarakat dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara.”

Jimly Asshiddiqie berpendapat :

*“Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai constituent power yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.”*¹¹

Laurence Whitehead¹² merangkum pergeseran transisi kearah konsolidasi tatkala sistem demokrasi yang terkonsolidasi dianggap sebagai cara untuk meningkatkan secara prinsip komitmen seluruh lapisan masyarakat pada aturan main (*rule of the game*) demokrasi. Konsolidasi demokrasi tidak hanyamerupakan proses politik yang terjadi pada level prosedural lembaga-lembagapolitik tetapi juga pada level masyarakat. Demokrasi akan terkonsolidasi bila aktor-aktor politik, ekonomi, negara, masyarakat sipil (*political society, economic society, the state dan civil society*) mengedepankan tindakan demokratis sebagai alternatif utama untuk meraih kekuasaan.

⁹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000, hlm. 144-145.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, 2000, *Op.Cit.*, h. 145.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 21-22.

¹² Laurence Whitehead, dikutip dar Siti Zuhro, *Model Demokrasi Lokal (Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali*, Jakarta: The Habibie Center dan Tifa 2011, hlm. 22.

Senada dengan pandangan diatas dengan mengutip pendapat dari Jimly Asshidiqie¹³ bahwa konsepsi demokrasilah yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat. Berdasarkan pada teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia tidak mungkin dicapai oleh masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Maka dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang apa yang menjadi tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggungjawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telahdibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentukkonstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara. Proses demokrasi juga terwujud melalui prosedur pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya.

Dalam perkembangannya praktek demokrasi di era modern sudah tidak memungkinkan lagi dijalankan secara langsung, dalam arti seluruh rakyat berkumpul untuk membuat keputusan dan seluruh rakyat bersama-sama menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu muncul demokrasi perwakilan, di mana rakyat memilih wakil-wakilnya untuk membuat keputusan Negara dan memilih pejabat yang akan menjalankan keputusan tersebut baik di tingkat pusat maupun di daerah. Keputusan yang diambil dan pelaksanaannya harus sesuai dengan aspirasi dan kepentingan rakyat.

Dalam konstruksi ketatanegaraan, penulis memaparkan relasi antara kedaulatan rakyat, demokrasi dan Pemilu dalam sebuah tatanan Pemilu merupakan bagian dari upaya untuk menterjemahkan praktek demokrasi dan kedaulatan rakyat agar Pemerintahan yang terbentuk merepresentasikan kehendak bersama darisegenap elemen kebangsaan untuk membentuk dan melanjutkan konsepsi kenegaraan. Dalam konteks tersebut tentunya organisasi negara hadir dan diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. dimana mekanisme demokrasi menjadi satu-satunya pilihan dalam proses pembentukan kesepakatan bersama.

Dalam tataran konsepsi, demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat.¹⁴ Di sisi lain, demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Demokrasi mengharuskan sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum.¹⁵ Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsadan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat.

¹³ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 45.

¹⁴ Jimly, Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 257

¹⁵ Nurcholish Madjid, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia, 2003, hlm. 98-99.

Dalam hal ini hendaknya perlu dipahami bersama terhadap sebuah konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu :¹⁶ *Pertama*, Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). *Kedua*, Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). *Ketiga*, Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur- prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Mengacu pada kerangka pemikiran paradigmatis mengenai ide dasar demokrasi dan kedaulatan dirakyat maka rumusan konstitusi yang memayungi penyelenggaraan Pemilu di Indonesia termaktub di dalam ketentuan Pasal 22E (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam ketentuan delegatif sebagaimana pengaturan melalui rumusan Pasal 3 ayat (5) memberikan arah pengaturan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD. Perihal dimaksud secara berkelanjutan berelasi dengan pengaturan sebagaimana termatub di dalam ketentuan Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112.

Dalam kerangka ilmu tafsir atas konstitusi maka dengan menggunakan metode penafsiran *original intent* penulis berpandangan bahwa terdapat inkonsistensi pengaturan di dalam rumusan UU Pilpres yang dalam perspektif konstitusi Pemilihan Umum merupakan suatu konstruksi politik hukum ketatanegaraan yang mencerminkan satu kesatuan yang utuh untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tafsir atas konstitusi ini juga dilandasi pada semangat tatkala para penyusun konstitusi melakukan amandemen terhadap UUD 1945 mengeluarkan kesepakatan-kesepakatan yang bersifat mendasar.

Kesepakatan mendasar yang timbul dalam mengamandemen UUD 1945 antara lain: (1) Tidak mengubah bagian Pembukaan UUD 1945; (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) Perubahan dilakukan dengan cara adendum; (4) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (5) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal. Tas dasar itulah maka penguatan sistem presidensial merupakan titik balik urgensi pelaksanaan Pemilu serentak untuk dilakukan agar wajah presidensialisme dapat terwujud ditengah transisi demokrasi yang sedang berjalan.

Berdasarkan rangkaian sejarah diatas maka salah satu substansi perubahan adalah mengenai pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan satu unsur penting dari pelaksanaan sistem demokrasi konstitusional yang meletakkan kedaulatan rakyat sebagai dasar atau fundamen pembentukan lembaga- lembaga politik demokrasi seperti badan

¹⁶ Jimly, Asshidqie, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 01 Nopember 2022

legislatif maupun badan eksekutif. Pemilihan umum menjadi tolok ukur berjalannya proses demokratisasi, karenaitu pemilihan umum harus dilaksanakan secara jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia sesuai dengan kaidah-kaidah universal penyelenggaraan Pemilu yang demokratis.

Dalam ranah teoritis konsep Pemilu serentak adalah suatu kebijakan politik untuk melakukan penggabungan pelaksanaan Pemilu legislatif dan Pemilu eksekutif dalam satu hari pemungutan suara. Dalam konteks perbandingan (*comparative*) sistem politik yang berkembang konsep Pemilu serentak hanya dikenal di negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensial. Sebab, dalam sistem ini, baik anggota legislatif maupun pejabat eksekutif dipilih melalui Pemilu. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana Pemilu legislatif dengan sendirinya menghasilkan pejabat eksekutif. Sebab, parpol atau koalisi parpol yang memenangi Pemilu menguasai mayoritas kursi parlemen sehingga bisa membentuk pemerintahan.

Dengan demikian melalui gagasan Pemilu serentak diharapkan menjadikan suatu upaya untuk membangun kualitas demokrasi yang terkonsolidasi sehingga secara simultan akan berdampak pada menguatnya sistem Presidensial di Indonesia.

Konstruksi Desain Pemilu Dan Pilihan Model Pemilu Serentak

Dalam sistem ketatanegaraan sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen terdapat dua lembaga negara yang pejabat-pejabatnya dipilih, yaitu lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Di tingkat nasional, pemilihan dilakukan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR serta DPD. Di tingkat daerah, pemilihan dilakukan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) serta DPRD.

Dalam konteks tersebut, pemilihan terhadap pejabat kedua lembaga negara dimaksud perlu ditata kembali, termasuk di dalamnya menata kembali Pilkada. Penataan kembali Pilkada perlu diikuti dengan mendesain Pilkada langsung serentak nasional (*nationally concurrent*). Desain Pilkada tersebut dijadikan sebagai *electoral engineering* untuk mensinkronkan tata kelola pemerintahan (*public governance*) secara komprehensif-integral, baik secara horizontal dalam hubungan lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif, maupun secara vertikal dalam konteks hubungan pusat dengan daerah. Dalam desain dimaksud, Pilkada langsung serentak nasional termasuk dalam dan menjadi bagian dari Pemilu daerah serentak dalam desain Pemilu nasional serentak dan Pemilu daerah serentak. Dalam desain Pemilu serentak tersebut, Pilkada langsung serentak nasional dikonstruksidengan memperhatikan setidaknya tiga hal berikut *Pertama*, mendefinisikan *ruang lingkup cakupan (scope)* Pilkada langsung serentak nasional. Pilkada langsung serentak nasional diselenggarakan untuk secara langsung, simultan dan nasional memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Praktik umum Pemilu serentak yang banyak diterapkan adalah menggabungkan pemilihan eksekutif dengan pemilihan anggota legislatif. Belajar dari praktik Pemilu serentak di sejumlah negara yang menggabungkan pemilihan eksekutif dan pemilihan anggota legislatif, maka desain Pemilu serentak Indonesia adalah menggabungkan pemilihan eksekutif dan pemilihan anggota legislatif pada level nasional dan daerah.

Dalam konteks ini, Pemilu serentak didesain menjadi dua jenis.¹⁷ yang *pertama* adalah Pemilu Nasional Serentak, yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, serta Presiden dan Wakil Presiden, Yang *kedua* adalah Pemilu Daerah Serentak, yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPRD (provinsi dan kabupaten/kota), serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur-Wakil Gubernur dan Bupati-Wakil Bupati/Walikota-Wakil Walikota), dalam desain Pemilu serentak tersebut, Pilkada langsung serentak nasional termasuk dalam dan menjadi bagian dari Pilkada serentak dalam desain Pemilu nasional serentak dan Pemilu daerah serentak. Akan tetapi apabila ditempuh langkah yang kedua bahwa perubahan konstitusibukan sesuatu yang mendesak, sebab mendesain Pemilu dari Pemilu Legislatif berurutan dengan Pemilu Presiden lalu Pemilu Kepala Daerah yang berserakan, menjadi Pemilu dan Pemilu Daerah dapat dilakukan melalui undang-undang.

Pembuatan undang-undang Pemilu Serentak yang mendesain Pemilu Nasional Serentak dan Pemilu Daerah Serentak didasarkan pada tafsir konstitusi yang mengaitkan Pasal 18 ayat (4) UUD NKRI 1945 dengan Pasal 22E ayat (2) dan Pasal 4 ayat (1). Hubungan Pasal 18 ayat (4) dengan Pasal 22E ayat (2) adalah bahwa Pilkada dalam Pasal 18 ayat (4) secara implisit diinterpretasi dari Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 22E ayat (2). Kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dalam Pasal 18 ayat (4) dapat diinterpretasi dan secara implisit terkandung di dalam frasa “Presiden dan Wakil Presiden” dalam Pasal 22E ayat (2). Kepala daerah secara hirarkis berada di bawah presiden dan wakil presiden sebagai kepala pemerintahan (sistem pemerintahan presidensiil), serta termasuk domain eksekutif, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1). Dalam konteks tersebut, langkah ideal yang perlu dilakukan adalah mendesain ulang Pemilu-Pilkada yang berserakan dalam kerangka Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah dan kemudian mensinkronisasikan dan mengkodifikasikan undang-undang untuk mengatur desain Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah secara serentak.¹⁸

Keserentakan penyelenggaraan Pilkada yang diukur berdasarkan waktu pemungutan suara (*voting time*) di 541 daerah (33 provinsi, 93 kota, 415 kabupaten)¹⁹ di seluruh wilayah NKRI dilaksanakan pada satu waktu, yaitu pada hari yang sama dan waktu yang sama. Titi Anggraini, dkk, mengatakan bahwa waktu pemilihan menjadi faktor utama penyebab terjadinya pemerintahan terbelah (*divided government*) secara horizontal (hubungan eksekutif dengan legislatif) dan pemerintahan terputus (*unconnected government*) secara vertikal (hubungan pusat dengan daerah). *Divided government* terjadi ketika pemilihan dilakukan pada periode waktu yang berbeda dan/atau cara yang tidak

¹⁷ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*. Buku II, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011, h. 54-55; Didik Supriyanto, “Penataan Kembali Sistem Pemilihan dalam Pilkada”, *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pilkada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, hlm. 229.

¹⁸ Perihal penyatuan undang-undang Pemilu, lihat: Saldi Isra, 2017, *Op Cit.* h. 14-15; sementara itu terkait kodifikasi undang-undang Pemilu, lihat: Titi Anggraini, dkk, *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu: Penyatuan UU No 32/2004, UU No 12/2008, UU No 42/2008, UU No 15/2011, dan UU No 8/2012, serta Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Satu Naskah, Disertai Naskah Kodifikasi Undang-Undang Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (PERLUDEM), 2014, hlm. 74.

¹⁹ Dari 542 daerah di Indonesia terdapat 541 daerah yang menyelenggarakan pilkada langsung; sedangkan 1 daerah, yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak melakukan pilkada langsung melainkan pengangkatan gubernur dan wakil gubernur oleh DPRD.

sama.²⁰ Dalam konteks ini perlu diatur penyerentakan waktu pemungutan suara dalam Pilkada, sehingga terbentuk pemerintahan yang sinergis dan efektif.

Di samping itu, yang juga perlu diatur adalah waktu pelantikan (*inaugurationtime*) karena menjadi *start* awal bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih untuk (a) mensinergikan kebijakan pusat dan daerah, (b) mensinkronisasikan tata kelola pemerintahan daerah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, hingga penilaian efektivitas pemerintahan daerah (*governability*), (c) secara efektif menjalankan roda pemerintahan daerah, serta (d) mengukur efektivitas pemerintahan daerah dan capaian secara bersamaan sehingga dapat diketahui efektivitas dan capaian semua daerah secara nasional. Oleh karena itu, pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih secara serentak dilaksanakan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan pada akhir masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah periode sebelumnya yang paling akhir, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 164A dan 164B.

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa: *Pertama*, Pemilu dan Pilkada langsung serentak nasional (*nationally concurrent*) adalah Pemilu dan Pilkada yang didesain dan diselenggarakan untuk secara langsung, simultan dan nasional memilih pimpinan negara dan pimpinan daerah pada satu waktu (pada satu hari dan pada waktu yang sama) di seluruh wilayah NKRI.

Selanjutnya model yang paling tepat untuk pemilihan umum serentak di Indonesia adalah model dimana pemilu serentak tingkat nasional yang diikuti oleh pemilu serentak lokal pada tingkatan provinsi (*concurrent national election with flexible concurrent local elections at provincial levels*). Pada tingkatan nasional, presiden, DPR dan DPD dipilih secara serentak dan pemilu serentak regional dan lokal pada tingkatan provinsi. Model ini memiliki kekuatan adanya kaitan hasil antara pemilihan eksekutif dan legislatif dan adanya keserasian hubungan antara eksekutif pada tingkatan pusat dan daerah. Model ini adalah juga yang paling ideal dan paling mungkin dilaksanakan di Indonesia untuk waktu ke depan. Persiapan, penyelenggaraan, dan penghitungan hasil pemilu juga lebih mudah dikelola dengan baik. Selain itu, melalui pemisahan pemilu lokal dan nasional, dapat memberikan jeda waktu bagi penyelenggara pemilu untuk melakukan tugasnya. Pemberian jeda waktu tersebut dengan sendirinya akan mengurangi beban dan volume pekerjaan penyelenggara pemilu. Sementara di sisi pemilih, pemisahan pemilu lokal dan nasional akan memberikan kesempatan bagi mereka untuk mencari informasi sebanyak mungkin atas kandidat partai yang akan dipilihnya, dengan demikian mereka akan lebih bersikap rasional.

Adapun rekomendasi yang dapat penulis berikan adalah perlu adanya jeda waktu, dua atau tiga tahun, antara pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal agar penyelenggaraan dua pemilu itu mudah dikelola dan untuk memudahkan koordinasi

²⁰ Titi Anggraini, dkk, 2014, *Op Cit*, hlm. 71-74.

pelaksanaan kebijakan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kemudian agar terjadi efek pengaruh politik (*coattails effect*) antara tingkat keterpilihan presiden/wakil presiden dan caleg dari partai atau koalisi partai pendukungnya agar tercipta hubungan harmonis antara eksekutif dan legislatif, sistem pemilu legislatif sebaiknya adalah sistem proporsional dengan daftar tertutup.

Daftar Pustaka

Buku

- Anggraini, Titi, dkk, 2014, *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu: Penyatuan UU No 32/2004, UU No 12/2008, UU No 42/2008, UU No 15/2011, dan UU No 8/2012, serta Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Satu Naskah, Disertai Naskah Kodifikasi Undang-Undang Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (PERLUDEM).
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Dewi, Kurniawati Hastuti dan Nyimas Latifah Letty Aziz, (Editor), 2016, *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris: Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel dan Berkelanjutan*, Kerjasama dengan LIPI, Yogyakarta: Penerbit CALPULIS.
- Edy, Muhamad Lukman, 2017, *Konsolidasi Demokrasi Indonesia (Original Intent Undang-Undang Pemilu)*, Jakarta: RMBOOKS.
- Huda, Ni'matul dan M. Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Penerbit Kencana.
- Isra, Saldi, 2017, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Jakarta: Themis Publishing.
- Kumolo, Tjahjo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Jakarta: Penerbit Exposé.
- Mahfud MD, Moh., 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Seran, Gotfridus Goris dan Chairul Amri Zakariyah, 2017, *Pilkada Langsung Serentak: Model, Kerangka Kebijakan dan Kaitan dengan Sinkronisasi Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia*, Bogor: Unida Press.
- Supriyanto, Didik, 2012, "Penataan Kembali Sistem Pemilihan dalam Pemilukada", *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari, 2011, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*. Buku II, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

Jurnal dan Prosiding

- Geys, Benny, 2006, "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research", *Electoral Studies* 25(4), December, hlm. 637-663.
- Nuryanti, Sri, 2015, "Menyiapkan Tata Kelola Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 12, Nomor 1, Juni, hlm. 1-14.
- Pratama, Heroik Mutaqin, 2017, "Menguji Desain Pemilu Serentak: Studi Perbandingan Amerika Latin dan Indonesia", *Analisis CSIS*, Vol. 46, No. 4, Kuartal Keempat, Desember, hlm. 440-457.
- Seran, Gotfridus Goris, 2017, "Designing Model of Concurrent Local Executive Election: The Case of Indonesia", *International Journal of Sciences: Basic and Applied Research (IJSBAR)*, Vol 36, No 2, September, hlm 93-109.

Internet

Jane Aileen, *__Pemilu Serentak Di Tahun 2019, Kenapa Tidak Tahun Ini?*, <https://www.bantuanhukum.or.id/web/Pemilu-serentak-di-tahun-2019-kenapa-tidak-tahun-ini/>, diakses pada tanggal 1 Nopember 2022.

Jimly, Assidiqie, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 01 Nopember 2022.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 10/2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.1/2015 tentang Penetapan PERPPU No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah

Permasalahan Penyelesaian Persoalan Pemilu: Inkonsistensi Putusan Mahkamah Konstitusi dan Upaya Menghidupkan Kembali Pembentukan Peradilan Khusus Pemilu di Indonesia

I Made Halmadiningrat, I Komang Dananjaya, Ni Kadek Ayu Sri Undari
Universitas Udayana
madehalma45@gmail.com

Abstract

The potential electoral problems are increasingly visible when examining the Constitutional Court's decision Number 85/PUU-XX/2022, which is trapped in the normative framework of the authority for election dispute by not considering the urgency of establishing an extraordinary judicial institution in the interpretation of certain limits as an alternative to resolving election problems. Through a normative juridical research method with a statutory approach and a comparative law approach with the elaboration of legal transplant theory, this research will look at the symptoms of elections in a compressive framework. The Constitutional Court's Decision Number 85/PUU-XX/2022 shows the juridical implications not only for changing the electoral regime but also the inconsistency of the Constitutional Court's decision to abolish the extraordinary election courts. Hence, three alternative solutions are proposed by distinguishing the electoral board and the electoral court, purifying the dignity of the Constitutional Court under Article 24C paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and establishing the Extraordinary Election Court through (i) modeling the electoral court as conducted in Uruguay, Mexico and Costa Rica and (ii) the establishment of a special election court through the Law on Judicial Power and the Law on General Courts.

Keywords: *Constitutional Court Decision, Election, Extraordinary Election Court, Settlement of Violations/Disputes/Election Results*

Abstrak

Gejala potensi permasalahan pemilu kian terlihat bila mencermati isi putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 yang terjebak dalam kerangka normatif terhadap kewenangan penyelesaian pemilu dengan tidak mempertimbangkan urgencitas pembentukan lembaga peradilan khusus dalam tafsir batasan tertentu sebagai alternatif penyelesaian persoalan pemilu. Melalui metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan perbandingan hukum melalui elaborasi teori transplantasi hukum, penelitian ini akan melihat gejala pemilu dalam kerangka yang komprehensif. Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 menunjukkan implikasi yuridis bukan saja pada perubahan rezim pemilu, melainkan terkait inkonsistensi putusan MK hingga dihapuskannya peradilan khusus pemilu dengan *ratio decidendi* yang bermasalah. Oleh karena itu, tiga bentuk solusi alternatif diajukan, yakni dengan mendistingsi *electoral board* dan *electoral court*, memurnikan marwah MK sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan perubahan kelembagaan MK melalui (i) pemodelan *electoral court* seperti di negara Uruguay, Meksiko dan Kosta Rika dan (ii) pembentukan peradilan khusus pemilu melalui celah UU Kekuasaan Kehakiman dan UU Peradilan Umum.

Kata Kunci: *Pemilu, Penyelesaian Pelanggaran/Sengketa/Hasil Pemilu, Peradilan Khusus Pemilu, Putusan Mahkamah Konstitusi*

Pendahuluan

Pemilihan umum (Pemilu) di Indonesia tengah dihadapkan oleh inkompatibilitas norma dengan kenyataan di lapangan saat dilaksanakan. Dikatakan demikian, karena terdapat *gap* antara ketentuan tekstual dalam rezim hukum pemilu dengan penafsiran Mahkamah Konstitusi yang menyangkut kewenangan dalam menjalankan fungsi ajudikasi terhadap sengketa berkaitan dengan pemilu. Misalnya pada Pasal 468 ayat (1) UU Pemilu menentukan bahwa “*Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa proses Pemilu*” (cetak tebal penulis). Kemudian, pada Pasal 474 UU Pemilu ditentukan bahwa “*Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional, Peserta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi*” (cetak tebal penulis).

Kedua ketentuan *a quo* membedakan pelaksana kewenangan penyelesaian sengketa proses dan sengketa hasil pemilu secara ketat. Namun melihat kondisi di lapangan, terdapat sengketa irisan dari sengketa proses dan sengketa hasil, misalnya pelanggaran pemilu yang sifatnya Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM). Unsur terstruktur dan sistematis mengindikasikan proses perencanaan pelanggaran yang matang dan pelaksanaannya yang melibatkan aparat struktural. Sementara unsur masif merujuk pada dampak yang meluas yakni lebih dari sebagian dari keseluruhan hasil dianggap *fraudulent*. Eksistensi persoalan ini kemudian menyebabkan kerancuan mengenai lembaga mana yang berwenang untuk menyelesaikannya. Di satu sisi, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tidak dapat mengajudikasi persoalan TSM karena tidak berwenang menyelesaikan sengketa perselisihan hasil. Demikian halnya dengan Mahkamah Konstitusi yang tidak berwenang menyelesaikan sengketa proses pemilu. Data menunjukkan bahwa dalam hal penyelesaian sengketa hasil Pemilu di MK, sebanyak 428 permohonan ditolak dan 148 tidak dapat diterima atas dasar permohonan tersebut berkaitan dengan sengketa proses yang merupakan kewenangan Bawaslu.¹ Melihat angka permohonan yang cukup tinggi di tengah kerancuan mengenai kewenangan mengadili, tidak berlebihan untuk dikatakan bahwa kondisi saat ini berpotensi untuk mereduksi esensi pemilu, sebab tahap akhir berupa penetapan hasil yang mana sangat kontensius tidak diakomodir ke akar-akarnya.

Persoalan kewenangan lainnya juga muncul dari paradigma putusan Mahkamah Konstitusi dalam menyatukan rezim pemilihan kepala daerah (Pilkada) dengan pemilu. Dari perjalanan historis, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 Mahkamah membedakan pilkada dengan pemilu yang pada akhirnya mendorong pemerintah untuk mengundangkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU 10/2016).² Atas dasar konsepsi bahwa Mahkamah Konstitusi hanya berwenang mengatasi sengketa perselisihan hasil pemilu dan bukan pilkada, dalam undang-undang *a quo* dimunculkan eksistensi badan peradilan khusus pemilihan.

Namun demikian, pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, Mahkamah berpendirian berbeda perihal rezim pemilihan, yang melalui penafsiran dari praktik berhukum—secara konseptual, teoritis dan sosiologis—Mahkamah berpendapat bahwa tidak ada perbedaan antara rezim pemilu.³ Pendapat tersebut juga hasil pertimbangan Mahkamah terhadap kesamaan asas dan penyelenggara dalam pelaksanaan pemilu dan pilkada. Terdapat dua konsekuensi logis dari temuan Mahkamah. Pertama, pilkada menjadi bagian integral dari pemilu. Kedua, pendirian badan peradilan khusus kemudian dianulir sebab keduanya ada pada rezim pemilu dan tidak ada wewenang khusus yang diberikan oleh konstitusi untuk mendirikan “peradilan” sebagaimana

¹ Graceyana Jennifer, Jenaya Adra Rumondor, Ryan Giovanni Christianto, “Kedudukan Bawaslu dalam Menangani Perselisihan Hasil Pemilu: Perspektif Electoral dan Constitutional Democracy” *AWASLA: Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol. 2, No. 1, 2022, hlm. 43.

² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, hlm. 34-37.

³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, hlm. 38-39.

dimaksud pada UU 10/2016. Oleh karenanya, penyelesaian sengketa perselisihan hasilnya tetap diadili di hadapan Mahkamah Konstitusi.

Dua persoalan tersebut memunculkan “paranoia” terhadap proses penyelesaian persoalan pemilu di masa mendatang, khususnya pemilu 2024. Berkaca pada pelaksanaan sebelumnya, pemilihan umum boleh dikatakan belum memenuhi keadilan elektoral, sebab area yang kontensius gagal tercerahkan karena persoalan kewenangan. Alih-alih menemukan titik terang, persoalan kemudian bertambah dengan pendapat Mahkamah sebagai lembaga permanen dan satu-satunya yang mengadili hasil pilkada karena penyatuannya ke rezim pemilu. Kekhawatiran yang timbul adalah beban perkara yang harus dipikul oleh Mahkamah akan menjadi sangat banyak sehingga persoalan efisiensi dan efektivitas penyelesaian sengketa menjadi perhatian utama. Berdasarkan uraian pendahuluan ini, maka kiranya diperlukan adanya suatu penelitian yang menguraikan persoalan ketimpangan antara norma tekstual dengan kondisi di lapangan terkait kewenangan dan solusi untuk menjawab persoalan.

Rumusan Masalah

Tulisan ini bertujuan untuk menimbang problematika permasalahan kepemiluan di Indonesia dengan mengelaborasi pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XX/2022 terhadap sistem pemilihan umum serentak pada tahun 2024 mendatang?
2. Bagaimana alternatif pengaturan secara *ius constitutum* dan *ius constituendum* terhadap sistem penyelesaian persoalan pemilu serentak tahun 2024?

Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah tipe penelitian yuridis-normatif⁴ dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan perbandingan hukum (*comparative approach*) sehingga penelitian ini tidak terbatas pada penelitian atas hukum yang berlaku (normatif), tetapi juga bagaimana hukum diterapkan dalam praktik yang melibatkan penafsiran, analogi, serta tekanan-tekanan akan kebutuhan di masa mendatang. Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dapat dikelompokkan menjadi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif yang hasil analisisnya akan disajikan dalam bentuk paparan deskriptif untuk mendapatkan suatu kesimpulan yang komprehensif.

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Ke-13, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 13.

Pembahasan

Implikasi Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 terhadap Sistem Pemilihan Umum Serentak Tahun 2024

Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 menjadi tantangan yang berat dalam proyeksi pelaksanaan pemilu serentak 2024, terlebih ketika evaluasi kompleksitas pemilu pada periode-periode sebelumnya menunjukkan tingkat efisiensi yang masih rendah dalam penyelesaian berbagai persoalan pemilu. Kegagalan penyelesaian sengketa proses oleh lembaga yang berwenang berujung pada sentralisasi dan pembebanan penyelesaian pada MK yang seharusnya hanya memutus perselisihan hasil, namun justru mengalami perluasan kewenangan hingga memasuki ranah sengketa proses. Pada praktik penanganan perselisihan hasil pemilu sejak 2004 dan pilkada sejak 2008, permohonan yang diajukan ke MK sering berkaitan dengan pelanggaran dalam proses dan seluruh tahapan yang sebetulnya menjadi kewenangan lembaga lainnya.⁵

Persoalan pemilu rupanya terbagi ke dalam tiga kategori yakni pelanggaran, sengketa proses dan perselisihan hasil pemilu. Penyelesaian persoalan yang berkaitan dengan pelanggaran dan sengketa proses pemilu menjadi kewenangan Bawaslu, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung sesuai dengan alur penyelesaian persoalan sebagaimana diatur dalam UU Pemilu. Sedangkan perselisihan hasil pemilu telah menjadi salah satu kewenangan MK yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945. Kendati demikian, perluasan kewenangan MK untuk masuk ke ranah sengketa proses terjadi ketika Mahkamah menilai pelanggaran-pelanggaran pemilu belum dapat diselesaikan secara tuntas dalam praktiknya dengan menerapkan prinsip pelanggaran TSM untuk membuktikan korelasi pelanggaran pemilu dengan hasil akhir dari pemilihan.

Apabila ditelusuri secara kontekstual, Pasal 24C UUD NRI 1945 sejatinya telah menegaskan bahwa kewenangan MK ialah memutus sengketa Pemilu yang hanya terbatas pada perselisihan hasil penghitungan suara. Kendati demikian, dalam pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, Mahkamah menegaskan bahwa segala bentuk aturan keadilan prosedural (*procedural justice*) tidaklah boleh dibiarkan untuk memasung dan mengesampingkan keberadaan dari keadilan substantif (*substantive justice*) apabila pelanggaran-pelanggaran dalam proses pemilihan terbukti secara nyata telah melanggar ketentuan konstitusi dan asas-asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI 1945.⁶ Perluasan kewenangan Mahkamah tersebut juga terlihat dalam perkembangan jenis putusan Mahkamah berupa memerintahkan penghitungan dan pemungutan suara ulang atas dasar penegakan keadilan substantif, demokrasi dan konstitusi.⁷

Pandangan Mahkamah Konstitusi rupanya tidak konsisten dengan Putusan MK Nomor 45/PHP.GUB-XV/2017, Mahkamah secara tegas menyatakan kewenangan MK

⁵ Hamdan Zoelva, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil pilkada oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 3, September 2013, hlm. 7

⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, hlm. 128

⁷ Ramlan Surbakti, dkk, *Penanganan Sengketa Pemilu*, Cetakan Pertama, Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, Jakarta Selatan, 2011, hlm 13.

hanya sebatas pada perselisihan hasil pemilihan dan tidak terdapat dasar hukum bagi Mahkamah untuk memperluas dan melampaui batasan kewenangannya serta mengambil alih kewenangan lembaga lain. Lebih lanjut, Mahkamah bahkan menyatakan bahwa dalih keadilan substantif yang didalilkan pemohon tidaklah dapat dibenarkan karena dianggap “memaksa” Mahkamah untuk melanggar dan cenderung mengabaikan batasan kewenangannya sehingga dapat menjadi preseden buruk dalam penegakan hukum dan keadilan di masa mendatang.⁸ Kendati demikian, pandangan Mahkamah kembali berubah dalam Putusan MK Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yang menyatakan bahwa pemeriksaan permohonan kualitatif dalam konteks proses bukanlah berarti Mahkamah akan melakukan pemeriksaan dan memutus seluruh dugaan pelanggaran yang didalilkan oleh pemohon, melainkan hanya terbatas ketika lembaga pemutus sengketa proses tidak menjalankan kewenangannya.

Inkonsistensi pandangan Mahkamah dalam beberapa putusannya seolah membuktikan bahwa MK sebetulnya berada dalam posisi yang dilematis. Di satu sisi, melihat realita kegagalan penanganan sengketa proses oleh lembaga lainnya mengakibatkan Mahkamah harus hadir untuk memberikan penyelesaian demi menjaga marwah demokrasi, namun sejatinya Mahkamah tidak ingin melanggar dan melampaui batasan kewenangan yang dimilikinya. Minimnya tingkat efisiensi penyelesaian persoalan pemilu menjadi tantangan besar penyelenggaraan pemilu tahun 2024, terlebih skema serentak antara pemilihan legislatif dan eksekutif di tingkat lokal maupun nasional menyebabkan penyelesaian persoalan dari masing-masing pemilihan akan dilaksanakan secara bersamaan.

Penyelesaian persoalan pemilu sudah semestinya dipandang sebagai sebuah sistem yang terdiri dari beberapa lembaga sebagai sub-sistem dengan klasifikasi kewenangan yang berbeda. Kegagalan pelaksanaan kewenangan di salah satu lembaga, pada akhirnya akan berimbas pada inefisiensi dari sistem penyelesaian persoalan pemilu secara keseluruhan. Menjadikan Mahkamah sebagai sentral penyelesaian persoalan bukanlah solusi perbaikan, mengingat jumlah persoalan pemilu dan pilkada yang sangat tinggi, singkatnya waktu yang dimiliki untuk memutus persoalan serta jumlah hakim MK yang hanya berjumlah sembilan orang justru berpotensi besar untuk mengurangi tingkat kecermatan para hakim dalam menelisik perkara satu per satu. Sehingga alih-alih menjadi *the guardian of the constitution*, MK justru berpotensi menciptakan degradasi *access to justice* bagi para pencari keadilan, yang tentunya mencederai prinsip demokrasi yang diamanatkan oleh konstitusi.

Proyeksi kekalutan penyelesaian persoalan pemilu tahun 2024 sejatinya dapat dicegah dengan memperbaiki sistem penyelesaian persoalan pemilu. Segala bentuk sengketa proses sudah semestinya diselesaikan dengan baik sebelum penetapan hasil pemilu secara nasional dilaksanakan. Dengan demikian, MK akan dapat memfokuskan dirinya sebatas untuk memutus perselisihan hasil sebagaimana amanat konstitusi. Berkaitan dengan hal tersebut, sebetulnya pembentukan suatu badan peradilan khusus yang efektif dalam menangani sengketa proses pemilu menjadi sebuah alternatif yang patut dipertimbangkan. Namun, Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 telah menutup

⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHP.GUB-XV/2017, hlm. 188-189

ruang pembentukan suatu badan peradilan khusus dalam menangani penyelesaian persoalan pemilihan. Hal tersebut sangatlah disayangkan karena pertimbangan Mahkamah untuk mengeluarkan putusan sedemikian rupa tampak seolah sarat akan kemendesakan tanpa mempertimbangkan lebih lanjut urgensi pembentukan dan kemungkinan skema kewenangan yang dimiliki badan peradilan khusus dalam meningkatkan efisiensi penyelesaian persoalan pemilu di tahun 2024.

Alternatif Pengaturan Sistem Penyelesaian Persoalan Pemilu Serentak Tahun 2024 dalam Konteks *Ius Constitutum* dan *Ius Constituendum*

Refleksi terhadap penyelesaian persoalan pemilu yang rumit dapat dimaknai bahwa kebijakan demokrasi dibentuk dalam suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya, peraturan perundang-undangan itulah yang akan memberikan makna konkrit-preskriptif terhadap penegakan prinsip-prinsip demokrasi (*laws materialize the principle of democracy*).⁹ Penyelesaian atas fragmentasi penyelesaian persoalan pemilu dapat diatasi melalui (1) kerangka pengaturan *ius constitutum* dengan memurnikan Mahkamah Konstitusi dan upaya pembentukan peradilan khusus melalui celah UU Kekuasaan Kehakiman dan UU Peradilan Umum maupun (2) reformasi sistem penyelesaian persoalan pemilu dengan metode pembentukan lembaga khusus pemilu dengan kewenangan yang limitatif. Alternatif ini merupakan sebuah upaya bahwa *ius constitutum* dan *ius constituendum* penyelesaian pemilu tidak hanya berorientasi pada penegakan prosedural namun terhadap keadilan elektoral secara substantif.

Formulasi Distingui antara *Electoral Board* dan *Electoral Court* di Indonesia

Penerapan distingsi kelembagaan penting dalam memberikan kewenangan yang sesuai dengan kapasitas dan tugasnya masing masing melalui konsep distingsi *electoral board* dan *electoral court*. *Electoral Board* memiliki fungsi sebagai penyelenggara pemilu berkaitan dengan aturan, teknis dan pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan oleh KPU, sedangkan Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu atas dugaan pelanggaran administratif dan pidana pemilu. *Electoral Court* adalah peradilan yang memiliki wewenang untuk memeriksa, memutuskan dan mengadili terkait dengan sengketa proses pelanggaran administratif dan pidana pemilu melalui peradilan khusus pemilu (di masa depan) serta perselisihan hasil pemilu melalui MK.

Optimalisasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi melalui Perubahan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi terkait Penyelesaian Persoalan Pemilu

Pemurnian kelembagaan MK dari jebakan fragmentasi penyelesaian persoalan pemilu penting untuk mengembalikan marwah MK dalam konteks efektivitas kepemiluan. Pemurnian MK sejatinya sejalan dengan konteks Teori Hukum Murni yang dituliskan oleh Hans Kelsen. Teori Hukum Murni memandang hukum sebagai norma pada tataran *the Ought* (*das sollen*) sebagai bagian terpisah dari fakta empiris sebagaimana

⁹ Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary, *Laws and Electoral Bodies: The Role of The Judiciary in Shaping Democratic Institutions*, Coordination of Communications of the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary, Mexico City, 2014, hlm. 3.

yang sering menjadi pertimbangan MK dalam memutus sengketa pemilu atas dasar keadilan substantif (*substantive justice*) dengan mengesampingkan keadilan prosedural (*procedural justice*). Pemurnian hukum dalam konteks MK juga mengingatkan atas pemikiran Neo-Kantian Mazhab Marburg yang memisahkan antara *das sollen* dan *das sein* dalam kata lain antara bentuk (*form*) dengan materi (*matter*). Dalam konstruksi tersebut, dalam rangka menjaga marwah MK sebagai *the guardian of democracy*, maka pembatasan kewenangan MK harus didasari dan ditegaskan sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dengan hanya “...memutus perselisihan hasil pemilu”. Oleh karena itu, kewenangan MK dalam memutus perselisihan hasil Pemilu harus diimbangi melalui prinsip pembatasan diri (*judicial restraint*).¹⁰

Konstruksi tersebut telah memberikan penegasan pula dalam kerangka normatif lebih lanjut berdasarkan ketentuan UU Pemilu (Pasal 286 dan Pasal 283) bahwa yang berwenang dalam menyelesaikan sengketa administratif TSM terletak pada Bawaslu. Mahkamah harus dijauhkan dari anasir-anasir yang secara bersamaan membuat suatu kontraproduktif dalam putusnya sendiri¹¹ sebagai sebuah preseden buruk bagi demokrasi elektoral di Indonesia. Selain persoalan pembatasan kewenangan yang harus ditegaskan, penumpukan perkara permohonan sengketa pemilu dapat dilakukan dengan mengubah pedoman beracara dalam perselisihan hasil pemilu dengan hanya menempatkan 1 (satu) orang hakim dalam agenda pemeriksaan pendahuluan terkait kelengkapan dan kejelasan materi permohonan. Namun hal ini tentu dinilai cukup rumit dikarenakan tidak semua Hakim di MK memiliki kapasitas terhadap pemahaman Hukum Pemilu.

Lembaga Peradilan Khusus Pemilu

a. Reformasi Sistem Penyelesaian Persoalan Pemilu dalam Konteks Studi Perbandingan Negara Meksiko, Uruguay dan Kosta Rika terhadap Pembentukan Lembaga Peradilan Khusus Pemilu

Reformasi terhadap sistem penyelesaian persoalan pemilu lebih jauh dapat ditemukan dalam beberapa praktik konstitusi dan kepemiluan negara lainnya dengan metode elaborasi metodologis pendekatan perbandingan hukum terkhususnya terkait teori transplantasi hukum (*legal transplant*) ala Watson melalui dua fokus yakni resepsi dalam hukum (*reception in law*) dan resepsi dalam masyarakat (*reception in society*).¹² Setidaknya terdapat 4 (empat) model penyelesaian persoalan pemilu yakni menggunakan mekanisme murni yudikatif di Inggris, resolusi politik di Amerika

¹⁰ Moch. Marsa Taufiqurrohmah, Jayus dan A'an Efendi, “Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan Umum Melalui Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum”. *Jurnal Konstitusi*, Edisi Vol. 18 No. 3, September 2021, hlm. 574

¹¹ Inkonsistensi putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam kewenangannya menjaga marwah demokrasi terlihat pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PHP.GUB-XIV/2016 yang menguraikan perselisihan hasil pemilu tidak hanya menyangkut soal perselisihan hasil, melainkan pada proses pemilihan dalam konteks TSM. Sedangkan pendapat berbeda dituangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHP.GUB-XV/2017 pada intinya kontraproduktif dengan putusan sebelumnya. Dalam putusan ini Mahkamah menganggap penolakan atas upaya “memaksa” Mahkamah melanggar dan mengabaikan batas-batas kewenangannya. Lebih lanjut, Mahkamah menganggap bilamana ia mengambil penyelesaian ini, hal ini akan menjadi preseden buruk bagi penegakan hukum pemilu yang akan datang dalam hal ini adalah pemilu serentak tahun 2024.

¹² Alan Watson, *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*, University of Georgia Press, Georgia, 1974, hlm. 47.

Serikat, sentralistik pada MK di Austria dan model negara membentuk lembaga peradilan khusus dengan dua varian (sistem peradilan pemilu yang masih di bawah hierarki kekuasaan kehakiman dan sistem peradilan murni independen).

Lembaga peradilan khusus pemilu Meksiko merupakan salah satu model yang berada di bawah naungan kekuasaan kehakiman. Lembaga ini memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa dan pelanggaran administratif dan pidana yang berkedudukan tertinggi pada tingkatan nasional di Ibu Kota Meksiko (sentralisasi) dan 5 (lima) pengadilan di pengadilan negeri negara bagian masing-masing (desentralisasi). Uruguay membentuk lembaga peradilan khusus pemilu (*Corte Electoral*) pada tahun 1924 lewat UU Kepemiluan dan jaminan konstitusi sejak 1934. *Corte Electoral* merupakan lembaga sentralistik yang hanya berkedudukan di Ibu Kota dan menaungi 19 (sembilan belas) komite pemilu permanen yakni (*Junta Electorales*). Pada praktiknya, Uruguay dan negara Amerika Selatan Kosta Rika memiliki tradisi politik presidensiil dengan sistem multipartai yang sama dengan Indonesia. Sedangkan di sisi lain, Kosta Rika memiliki lembaga peradilan pemilu khusus *Tribunal Supremo de Elecciones*.

b. Pembentukan Lembaga Peradilan Khusus Pemilu melalui Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Kendati pertimbangan hukum dan amar putusan MK pada Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 telah menguraikan mengenai inkonstitusionalitas pembentukan peradilan khusus karena menyimpangi kewenangan MK sebagaimana ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, namun tulisan ini secara tegas menolak posisi MK yang tidak hati-hati mempertimbangkan urgensi kehadiran peradilan khusus pemilu guna menyelesaikan persoalan pemilu yang semakin kompleks. Alih-alih memposisikan diri MK sebagai *the guardian of democracy* atas persoalan pemilu, MK justru hanya melihat secara parsial tafsir peradilan khusus sebagaimana Pasal 157 dalam konteks frasa “...perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil pemilihan...” yang dianggap inkonstitusional dengan kewenangan MK sebagaimana tertuang dalam konstitusi.

Ketimbang meniadakan ketentuan dengan cara menghapus frasa “*peradilan khusus*” pada Pasal 157, MK memiliki opsi untuk menafsirkan frasa “...perselisihan penetapan perolehan suara tahap akhir hasil pemilihan...” dengan frasa “...sengketa proses administratif dan pidana pemilu sebelum ditetapkan oleh KPU...”. Putusan dengan format ini lebih bijaksana dengan tidak menyimpangi ketentuan UUD NRI 1945 Pasal 24C ayat (1) dengan mengubah objek sengketa (hasil akhir perolehan suara menjadi sengketa proses administratif dan pidana pemilu) bukan dengan logika meniadakan subjek lembaga yang memeriksa dan mengadili perkara tersebut. Padahal secara ketentuan hukum nasional yang menjustifikasi peradilan khusus secara yuridis maupun historis beberapa pembentukan lembaga khusus yang serupa.

Eksistensi Peradilan Khusus telah ada sejak era reformasi, sehingga bukanlah gagasan baru namun sudah memiliki ‘*precedent*’ yang jelas.¹³ Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) menguraikan peradilan khusus sebagai “...*pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk*

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Komisi Yudisial, Jakarta, 2013, hlm. 31.

memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung...". Lebih lanjut, ketentuan Pasal 27 UU Kekuasaan Kehakiman mengatur secara *expressive verbis* pembentukan pengadilan khusus dengan uraian sebagai berikut:

- “(1) Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25
- (2) Ketentuan mengenai pembentukan pengadilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam undang-undang.”

Pengadilan khusus pemilu harus diatur melalui pengaturan undang-undang yang pada substansinya mengatur mengenai ketentuan umum, kewenangan, fungsi, tugas serta pengangkatan hakim-hakim di dalamnya. Kedudukan dan sifat dari peradilan khusus pemilu yang dapat berada di bawah naungan Pengadilan Negeri setempat (peradilan umum). Hal ini menandakan adanya upaya desentralisasi distribusi keadilan dengan mempertimbangkan struktur kewilayahan geografis Indonesia guna mendapatkan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan akses terhadap peradilan (*access to court*). Pengadilan khusus pemilu hakim-hakimnya dapat diangkat melalui mekanisme hakim khusus dan/atau hakim *ad hoc*. Logika konstruksi seperti ini justru sangat relevan dengan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum (UU Peradilan Umum) yang menguraikan:

- “(2) Pada pengadilan khusus dapat diangkat hakim *ad hoc* untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara, yang membutuhkan keahlian dan pengalaman dalam bidang tertentu dan dalam jangka waktu tertentu.”

Sedangkan ketentuan lebih lanjut berkaitan dengan pengangkatan hakim *ad hoc* serta tugas dan wewenangnya diatur dalam ketentuan UU Kehakiman. Ketentuan ini memberikan isyarat bahwa dalam konteks pelaksanaan pemilu yang bersifat periodik setiap 5 (lima) tahun sekali relevan dengan mekanisme pengangkatan hakim *ad hoc* dalam konteks beracara dalam pengadilan khusus pemilu nantinya. Selain berkaitan dengan ketentuan prosedural terkait subjek pengadilan, penting pula untuk mendekonstruksi yurisdiksi kewenangan lembaga pada sub sistem pemilu dalam upaya mengembalikan lembaga KPU, PTUN, MA, MK dan DKPP pada marwahnya masing-masing melalui distingsi pembedaan antara *electoral board* (KPU, Bawaslu, DKPP) dan *electoral court* (MK dan Peradilan Khusus Pemilu).

Kesimpulan

Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 berimplikasi pada penyatuan rezim pemilu dan pilkada yang menutup ruang pembentukan badan peradilan khusus dalam menyelesaikan persoalan pemilihan sehingga berpotensi menciptakan kekalutan pemilu serentak 2024. Kegagalan lembaga lainnya dalam menangani sengketa proses berakibat pada terpusatnya penyelesaian seluruh sengketa pemilihan pada MK. Konsekuensinya adalah penumpukan beban perkara yang pada akhirnya mereduksi *access to justice* bagi para pencari keadilan. Melihat berbagai skenario pada *status quo* dan di masa mendatang, berbagai tawaran opsi dapat dilaksanakan untuk menyelesaikan persoalan, yakni formulasi distingsi *electoral board* dan *electoral court* dalam konteks *ius constitutum*, maupun

dalam konteks *ius constituendum* berupa optimalisasi kewenangan MK melalui perubahan hukum acara MK untuk menempatkan satu orang hakim dalam agenda pemeriksaan pendahuluan; atau melakukan pembentukan badan peradilan khusus pemilu dengan dua varian alternatif yakni berada di bawah hierarki kekuasaan kehakiman dan sistem peradilan murni independen.

Saran dan Rekomendasi

Dalam agenda reformasi kepemiluan di masa mendatang struktur penyelenggaraan pemilu diarahkan pada dua bentuk baru yakni *electoral board* dan *electoral court* agar menciptakan pola pemilu yang harmonis. Pembentukan peradilan khusus pemilu juga perlu menjadi agenda strategis bagi legislator untuk segera dibentuk agar menciptakan kepastian terhadap penegakan hukum kepemiluan di Indonesia. MK juga perlu mencermati setiap putusannya agar tidak menciptakan ketidakpastian hukum dan menaruh pertimbangan dengan tidak terjebak dalam logika normatif semata. Oleh karenanya pemurnian kewenangan MK perlu ditegakkan sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dalam konteks kepemiluan. Selain itu, sebagai keberlanjutan atas penelitian ini, perlu penelitian lebih lanjut terhadap tahapan menuju dua bentuk baru penyelenggaraan pemilu, mekanisme dan kewenangan TSM dalam konteks kelembagaan dan kelembagaan lembaga peradilan khusus pemilu secara lebih definitif.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Komisi Yudisial, Jakarta, 2013.
- Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary. *Laws and Electoral Bodies: The Role of The Judiciary in Shaping Democratic Institutions* Lisbon Forum 2014, Coordination of Communications of the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary, Mexico City, 2014.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Ke-13, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Surbakti, Ramlan dkk, *Penanganan Sengketa Pemilu*, Cetakan Pertama, Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, Jakarta Selatan, 2011.
- Surbakti, Ramlan dan Hari Fitrianto, *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengawasan Pemilu*, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2015.
- Watson, Alan, *Legal Transplant: An Approach to Comparative Law*, University of Georgia Press, Georgia, 1974.

Jurnal

- Graceyana Jennifer, Jenaya Adra Rumondor, Ryan Giovanni Christianto, "Kedudukan Bawaslu dalam Menangani Perselisihan Hasil Pemilu: Perspektif Electoral dan Constitutional Democracy" *AWASIA: Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Vol. 2, No. 1, 2022.
- Hamdan Zoelva, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil pilkada oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 3, September 2013.

Moch. Marsa Taufiqurrohman, Jayus dan A'an Efendi, "Integrasi Sistem Peradilan Pemilihan Umum Melalui Pembentukan Mahkamah Pemilihan Umum". *Jurnal Konstitusi*, Edisi Vol. 18 No. 3, September 2021.

Nofi Sri Utami, "Problematika Pola Penyelesaian Persoalan Pemilu (Pelanggaran & Sengketa) yang Terpisah Pisah", *Journal KPU*, 2019.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 Tentang Permohonan Keberatan Atas Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 Tanggal 11 November 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHP.GUB-XV/2017 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Banten Tahun 2017

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Daulat Partai Politik Dalam Pencalonan Presiden Dan Wakil Presiden Pada Model Pemilu Serentak

Indra Fatwa

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Riau
indrafatwa@umri.ac.id

Abstract

The purpose of this study is to find out the problematics of nominating the President and Vice President in the simultaneous general elections and how the ideal political party sovereignty is implemented in the nomination of President and Vice President in the simultaneous elections. The research method used is the normative legal method with a descriptive analysis approach. Based on the results of the study, it shows that in the upcoming simultaneous general elections, there are legal problems that have the potential to hinder the realization of democratic elections. Election regulations limit the flow of people's aspirations that are absorbed by political parties so that the sovereignty of political parties cannot be carried out optimally. The conclusion of the research is. In the regulation of general elections, there are still obstacles in Article 222 of Law Number 7 of 2017 concerning General Elections, as well as the sovereignty of political parties that are not yet ideal as regulated in Article 34 of Law Number 2 of 2011 concerning Political Parties.

Keywords: *Political Parties, General Election, Democratization.*

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui problematika pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada pemilihan umum serentak dan bagaimana pelaksanaan daulat partai politik yang ideal dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu serentak. Metode penelitian yang digunakan adalah metode hukum normatif dengan pendekatan deskriptif analisis. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa pada penyelenggaraan pemilihan umum serentak yang akan datang, terdapat problematika hukum yang berpotensi menghambat terwujudnya pemilihan umum yang demokratis. Regulasi Pemilu menyebabkan terbatasnya arus aspirasi rakyat yang diserap oleh partai politik sehingga menyebabkan daulat partai politik juga tidak dapat dilaksanakan secara maksimal. Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah. Dalam tatanan regulasi pemilihan umum masih terdapat hambatan pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, serta daulat partai politik yang belum ideal sebagaimana yang diatur pada Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

Kata Kunci : *Partai Politik, Pemilihan Umum, Demokrasi.*

Pendahuluan

Penghujung Tahun 2022 telah di depan mata. Efektifnya tahun ini akan berakhir dalam kurun waktu kurang dari dua bulan lagi, tidak terasa kita akan segera memasuki tahun 2023. Apabila kita melihat dari kacamata politik, dapat diartikan hajatan pesta demokrasi lima tahunan yang lazimnya kita sebut dengan Pemilihan Umum (Pemilu) akan segera diselenggarakan pada tahun 2024. Dengan begitu kita akan segera merasakan dinamika dan tensi politik yang semakin tinggi di negeri ini menjelang tahun politik. Di sisi lain, dari sudut pandang ketatanegaraan hajatan lima tahunan tersebut merupakan implementasi dari amanat konstitusi, untuk menjaga siklus kepemimpinan di Indonesia agar tetap pada pakem paham konstitusionalisme. Di dalam paham konstitusionalisme,¹ telah mengharuskan untuk adanya pembatasan kekuasaan dalam rangka melindungi hak-hak asasi manusia (HAM) warga negaranya.

¹ Moh. Mahfud MD, "Konstitusionalisme dan Konstitusi di Negara Republik Indonesia", Makalah Disampaikan dalam Program Sosialisasi, "Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara", Pusdiklat Mahkamah Konstitusi dan Forum Silaturahmi Keraton Seluruh Nusantara, Bogor, 8 Mei 2017, hlm. 2

Pemilu tahun 2024 akan menjadi ajang pesta demokrasi yang dilaksanakan secara serentak untuk kedua kalinya setelah Pemilu tahun 2019. Serentak disini dalam artian, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dalam waktu bersamaan dengan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota. Setiap kali ada penyelenggaraan Pemilu, kita selalu menebar harapan akan adanya peningkatan kualitas Pemilu kita. Sehingga pelaksanaan Pemilu serentak tahun 2024 juga tidak terlepas dari harapan untuk dapat menciptakan iklim demokrasi yang semakin kuat di Indonesia.

Partai Politik (Parpol) merupakan instrumen penting yang tidak bisa dipisahkan dalam mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Parpol adalah aktor politik utama dalam Pemilu yang diselenggarakan di suatu negara. Oleh sebab itu, idealnya Parpol tidak mendapatkan pembatasan dalam upayanya menjaring hingga mencalonkan pasangan calon yang akan diusung dalam Pilpres. Terlebih lagi dengan model Pemilu serentak yang dianut hari ini. Parpol seharusnya dapat leluasa melakukan penjangkaran dan pencalonan sesuai dengan mekanisme yang berada di internal Parpol, tanpa harus memikirkan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam upaya kita mencapai Pemilu yang ideal dan demokratis seperti yang diharapkan di atas, maka perlu untuk dilakukan evaluasi terhadap praktik sistem politik yang diterapkan serta dasar hukum yang menjadi aturan main di dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

Tulisan ini bertujuan untuk mengurai dan membahas konsep ideal dari peran Partai Politik di dalam menghadirkan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) dengan model serentak yang demokratis. Melalui institusi bernama Parpol sebagaimana konstitusi dan undang-undang telah mengamanatkan, maka dalam melakukan penjangkaran, penilaian, sampai dengan pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden, Parpol harus dikembalikan fungsinya sebagai perpanjangan tangan dari kedaulatan rakyat dalam menawarkan calon-calon pemimpin yang akan di pilih dalam Pemilu. Hal itu dapat dicapai dengan melakukan reformasi terhadap sistem politik dan dasar hukum penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

Rumusan Masalah

1. Apa problematika pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum serentak Tahun 2024?
2. Bagaimana pelaksanaan peran partai politik yang ideal dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilihan Umum serentak Tahun 2024?

Metode Penelitian

Untuk menunjang penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan data premier. Metode penelitian hukum normatif dilakukan dengan memperhatikan ketentuan hukum yang mengatur tentang Pemilihan Umum dan Partai Politik di Indonesia menurut UUDNRI 1945 dan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi pustaka,

yakni melalui pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan dan berbagai pustaka yang relevan dengan objek penelitian. Dalam penelitian ini, data yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif yang dipraktikkan melalui tiga alur kegiatan, yakni reduksi bahan hukum, penyajian bahan hukum, dan penarikan kesimpulan.²

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Problematika Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden

Pemilu adalah sarana yang diberikan oleh UUDNRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk menegaskan eksistensi kedaulatan rakyat di dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang berlandaskan Pancasila.³ Melalui Pemilu, rakyat berhak untuk menentukan sendiri siapa Presiden dan Wakil Presiden serta wakil mereka di parlemen secara merdeka.⁴ Pasca reformasi 1998 dan amandemen konstitusi, terjadi pergeseran model pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi pemilihan secara langsung sebagaimana amanat Pasal 6A ayat (1) UUDNRI 1945.

Pelaksanaan Pemilu pasca reformasi sampai dengan saat ini,⁵ sudah sepatutnya terus mengalami perbaikan bukan kemunduran. Terlebih lagi setelah amandemen konstitusi yang menghendaki terciptanya Pemilu yang berlandaskan pada asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil (Luber Jurdil). Sebagai renungan, bahwasanya diawal kemerdekaan Indonesia tepatnya pada Tahun 1955 untuk pertama kalinya Pemilu diselenggarakan dan berhasil menorehkan tinta emas dalam catatan sejarah Indonesia sebagai Pemilu yang sangat demokratis. Sehingga dalam konteks hari ini, sepatutnya kita berkaca pada Pemilu tahun 1955 agar melahirkan semangat dan cita yang sama dalam penyelenggaraan Pemilu kita kedepannya.

Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU) melalui ketuanya Hasyim Asy'ari, telah resmi mengumumkan dimulainya tahapan Pemilu untuk tahun 2024 yang akan datang. Berdasarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor. 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2024 yang dikeluarkan oleh KPU, tahapan Pemilu 2024 telah dibuka sejak Tanggal 14 Juni 2022.⁶ Tahapan penyelenggaraan Pemilu meliputi perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu hingga penetapan hasil Pemilu 2024. Masa kampanye direncanakan berlangsung selama 75 hari terhitung sejak tanggal 13 November 2023 hingga 10 Februari 2024, sementara hari pemungutan suara

² Indra Fatwa, *Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Mengatur (Positive Legislature) Dalam Upaya Menghadirkan Keadilan Substantif*, Jurnal Equitable, Volume 5, Nomor 2, April 2020, hlm. 8

³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 47

⁴ Jerry Indrawan, M. Prakoso Aji, *Penyederhanaan Partai Politik melalui Parliamentary Threshold: Pelanggaran Sistematis Terhadap Kedaulatan Rakyat*, Jurnal Penelitian Politik, Volume 16, Nomor 2, 2019, hlm 46

⁵ Pelaksanaan Pemilu pada era Orde Baru menjadi tidak menarik untuk dibahas, karena dinilai banyak kalangan tidak demokratis. Pada masa itu, Pemilu "didominasi" oleh satu kekuatan politik besar yang digalang oleh Presiden berkuasa saat itu untuk melanggengkan kekuasaan yang kemudian melahirkan rezim pemerintahan otoriter.

⁶ <https://www.kompas.com/tren/read/2022/07/11/170000065/jadwal-lengkap-dan-tahapan-pemilu-2024?page=all> Diakses pada Tanggal 5 November 2022, Pukul 22.41

direncanakan pada tanggal 14 Februari 2024. Dengan begitu, maka pelaksanaan Pemilu telah dimulai sejak tahun ini dan akan terus berlangsung sampai penetapan hasil Pemilu diumumkan.

Hari ini kita dihadapkan pada potensi tergerusnya kualitas Pemilu yang demokratis dan sejalan dengan kehendak kedaulatan rakyat. Hal ini kemudian yang Penulis sebut sebagai potensi hambatan demokrasi dalam pelaksanaan Pemilu di Indonesia, khususnya untuk pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu serentak tahun 2024 mendatang. Dengan merujuk pada ketentuan yang ada pada Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dalam Pasal 221 dijelaskan bahwa untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Kemudian yang menjadi problematik sehingga berdampak pada kualitas serta kuantitas bakal calon Presiden dan Wakil Presiden pada khususnya, dan demokrasi pada umumnya terhadap Pemilu yang akan diselenggarakan adalah, ketentuan yang dimuat dalam Pasal 222 undang-undang ini sangat berpotensi menghambat terciptanya Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berkualitas.

Ketentuan Pasal 222 yang berbunyi, "*Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.*" Dari ketentuan pasal tersebut, terdapat dua persoalan yang berpotensi menghambat demokrasi. *Pertama*, kewajiban sebuah Partai Politik atau Gabungan Partai Politik untuk menggalang perolehan kursi di DPR sebesar 20% agar dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan seperti ini kita kenal sebagai syarat ambang batas pencalonan. Dengan model Pemilu serentak yang dianut hari ini, Penulis menilai telah terjadi potensi pelanggaran hak konstitusional bagi warga negara dan pelemahan terhadap sistem rekrutmen di internal Parpol untuk dapat ikut berkontestasi serta menciptakan semakin banyak calon pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam teori demokrasi, sesungguhnya tidak mengenal istilah pembatasan hak politik atas seluruh warga negaranya yang ingin terlibat langsung dalam kontestasi Pemilu.⁷ Tetapi ketentuan Pasal 222 tersebut telah menganulir hak konstitusional sebagian warga negara yang ingin terlibat dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagai calon, bahkan sebelum dimulainya penyelenggaraan Pemilu tersebut. Hal ini tentu juga tidak sejalan dengan logika penyelenggaraan Pemilu serentak, yang melaksanakan Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota Legislatif dalam waktu yang bersamaan. Idealnya dalam pelaksanaan Pemilu serentak di seluruh dunia, tidak mengenal ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Lebih lanjut didapati kenyataan bahwa, Pasal tersebut akhirnya membuat Parpol tidak leluasa dan merdeka dalam menentukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan diusungnya. Hal ini dikarenakan Parpol disibukkan dengan aktivitas politik untuk dapat memenuhi syarat ambang batas pencalonan 20% tersebut. Tidak jarang pada akhirnya banyak Parpol yang terpaksa harus "berkompromi politik" dengan Parpol lain yang tidak satu ideologi dan visi dengan dirinya untuk membangun koalisi.

⁷ Moh. Mahfud. MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2019, hlm. 82

Kedua, pelaksanaan Pemilu tahun 2024 nanti masih akan menjadi masalah dalam perspektif sistem Pemilu dan demokrasi ketika ketentuan Pasal 222 yang membunyikan frasa hasil “*Pemilu anggota DPR sebelumnya*” digunakan sebagai penilaian ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan begitu apabila frasa ini tetap dipertahankan dalam Pasal 222, maka Pemilu tahun 2024 akan menggunakan hasil Pemilu tahun 2019 sebagai syarat kekuatan politik di parlemen untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini tentunya akan berdampak pada sistem Pemilu dan model pengusulan calon yang akan diusung oleh Parpol. Dengan begitu juga, maka akan semakin menegaskan peluang untuk terjadinya praktik politik transaksional diantara Parpol dalam menentukan pasangan calon di Pilpres yang akan datang.

Dalam menentukan pasangan calon, idealnya Parpol peserta Pemilu dapat leluasa melakukan penjaringan dan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan fakta dan realitas politik terkini. Dengan adanya penggunaan hasil Pemilu sebelumnya, bagaimana bisa itu dapat diartikan sebagai fakta dan realitas politik terkini yang menjadi landasan pelaksanaan Pilpres. Kembali telah terjadi kesesatan berpikir dalam memaknai demokrasi oleh pembentuk undang-undang. Sangat tidak relevan apabila mengakui fakta dan realitas politik di masa lalu sebagai dasar untuk berkompetisi di masa depan. Inilah yang kemudian menjadi catatan besar pada dasar hukum penyelenggaraan Pilpres di Indonesia, agar idealnya kedepan dalam menyusun pengaturan Pilpres dapat mempertimbangkan fakta dan realitas politik terkini sebagai syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Agar Pemilu yang dicita-citakan berlangsung secara demokratis dan berkualitas dapat tercapai.

Peran Partai Politik dalam Model Pemilu Serentak

Parpol adalah instrumen penting dalam negara demokrasi. Eksistensi Parpol harus dirawat dan dijaga keberadaannya untuk tetap tegak lurus pada pakem demokrasi yang dianut Indonesia berdasarkan UUDNRI 1945 dan Pancasila. Maurice Duverge dalam bukunya *L'Es Regimes des Politiques*,⁸ pengisian jabatan secara demokratis terbagi dalam dua cara, yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat sebagai pemilih langsung untuk menduduki jabatan tertentu dalam pemerintahan, sedangkan demokrasi perwakilan merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat memilih seseorang atau partai politik untuk kemudian menyerahkan kekuasaan pemilihan tersebut kepada mereka untuk menduduki jabatan tertentu di pemerintahan.

Terkait pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang ada di Indonesia pada *saat ini*, kita menganut konsep demokrasi langsung yang menghendaki adanya daulat rakyat di dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden. Namun di sisi lain, konstitusi juga memberikan kedaulatan kepada Parpol untuk berwenang penuh di dalam pengusulan calon. Hal inilah yang kemudian Penulis sebut sebagai Daulat Partai Politik untuk menentukan pasangan calon yang akan diusung pada Pilpres. Sebenarnya apabila kita mengurai relasi kekuasaan antara daulat rakyat dengan daulat parpol dalam perspektif

⁸ Uumbu Rauta, “*Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif*”, Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, Tahun 2014, hlm. 806

demokrasi, idealnya terdapat hubungan yang saling menguatkan dan menentukan dalam penyelenggaraan Pilpres. Menguatkan dalam hal keterhubungan antara aspirasi rakyat dan kekuasaan partai politik sebagai salah satu instrumen penyelenggara negara. Menentukan ketika pasangan calon yang akan dipilih oleh rakyat, dijaring dan ditentukan melalui mekanisme yang berada di internal partai politik.

Celaknya kondisi peran Parpol hari ini khususnya dalam hal pencalonan Presiden dan Wakil Presiden adalah, keputusan dan langkah strategis yang diambil lebih banyak ditentukan pada aspirasi dan dinamika politik yang notabene bukan *bersumber* dari rakyat maupun dari dalam Parpol itu sendiri, melainkan datang dari luar Parpol yang mengharuskan adanya “kompromi politik” dengan Parpol lain untuk mencapai suatu kesepakatan (koalisi). Praktik seperti inilah yang secara perlahan dan terus menerus jika tetap dipertahankan, akan melahirkan apa yang Penulis sebut dengan “oligarki politik” di dalam sistem Pemilu Indonesia. Yaitu, “kekuatan politik yang dibangun secara tidak alami dan aspiratif, melainkan kekuatan politik yang dibangun berdasarkan kalkulasi dan kompromi untuk mencapai tujuan yaitu kepentingan politik pragmatis di antara elit partai politik.” Sehingga dengan begitu wujud kedaulatan rakyat hanya akan tersaji di dalam kotak pemilihan saja, melainkan bukan dalam bentuk kedaulatan rakyat yang substantif.

Pilpres yang demokratis dapat dimaknai dengan adanya kebebasan bagi rakyat sebagai pemilih untuk dapat ikut serta mempersiapkan dan menentukan pemilihan orang yang akan diberi mandat sebagai penyelenggara negara. Namun suka tidak suka sistem Pemilu kita hari ini menghendaki adanya pendelegasian tanggung jawab yang lebih besar kepada Parpol, untuk mempersiapkan calon yang akan dipilih dan nantinya mengemban mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan. Oleh sebab itu daulat parpol harus dikembalikan sebagaimana mestinya sesuai dengan amanat konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Untuk dapat bebas dan mandiri dalam mengusulkan pasangan calon yang akan menduduki jabatan strategis tersebut. Dengan begitu maka, cita-cita untuk lahirnya penyelenggaraan Pilpres yang berkualitas dapat terwujud sebagaimana telah diamanatkan dalam tujuan pembentukan negara Indonesia.

Selain masalah tersebut di atas, juga terdapat satu lagi permasalahan yang menurut Penulis menjadi bibit lahirnya “oligarki politik” di dalam sistem Pemilu Indonesia. Permasalahan itu terkait dengan pendanaan partai politik yang hingga kini belum menemukan solusi yang mengarah pada perbaikan kualitas pendanaan partai politik di Indonesia. Masalah pendanaan Partai Politik ini menjadi penting, ketika kita hadapkan pada mahalnya biaya politik di Indonesia. Sementara berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, pada Pasal 34 dikatakan setiap partai politik diperbolehkan untuk menerima sumber pendanaan dari iuran anggota, sumbangan yang sah menurut hukum, dan bantuan keuangan dari APBN/APBD.

Sumber-sumber pendanaan yang boleh diterima oleh Parpol tersebut dinilai sangat tidak efektif dan ideal bagi terciptanya Pemilu yang sehat dan berkualitas. Biaya politik yang mahal, mengharuskan setiap Parpol akhirnya banyak menerima sumbangan-sumbangan yang tidak jarang sulit dipertanggungjawabkan, sehingga pada akhirnya mengakibatkan tergerusnya daulat parpol karena dipengaruhi oleh faktor ekonomi dari luar (eksternal). Parpol tidak dapat menyembunyikan ketergantungannya terhadap sumber-sumber pendanaan dari pihak luar, untuk membiayai ongkos politik yang sangat

mahal tersebut. Di sisi lain, sumber pendanaan dari APBN/APBD juga tidak ideal dan maksimal untuk memenuhi kebutuhan Parpol. Oleh sebab itu, adanya gagasan agar pendanaan terhadap Parpol peserta Pemilu bersumber dari APBN/APBD menjadi realistis mengingat agar dapat menjaga dan mengembalikan daulat parpol ke tatanan yang semestinya.

Implementasi peran Parpol yang berdaulat dan berlandaskan konstitusi serta aspirasi rakyat pada akhirnya harus diperkuat kembali dalam sistem Pemilu Indonesia. Tentunya kedaulatan yang diberikan itu, juga harus diimbangi dengan peningkatan kualitas dan kapabilitas individu seluruh kader partai politik dan juga secara institusional. Masyarakat juga harus diberi pengertian dan pemahaman tentang keberadaan Parpol sebagai instrumen penting di dalam negara demokrasi. Sehingga masyarakat pada akhirnya juga memiliki kepedulian dan perhatian terhadap pembangunan kualitas Parpol di Indonesia yang lebih baik. Kepedulian tersebut dapat dilakukan melalui berbagai cara yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan. Berdasarkan uraian di atas, Penulis mencoba merumuskan gagasan ideal daulat parpol di dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu harus dilaksanakan atas dasar regulasi Pemilu yang mengedepankan kebebasan, tidak diskriminatif, dan kemandirian Parpol. Serta memuat regulasi yang responsif terhadap perkembangan kebutuhan hukum terkini.
- b. Di dalam melakukan penjaringan bakal pasangan calon yang akan diusung, Parpol harus memperhatikan kesamaan visi dan tujuan dengan amanat yang telah dituangkan dalam UUDNRI 1945 dan cita-cita pendirian negara.
- c. Bahwa Parpol di dalam melakukan penjaringan sampai dengan penentuan pasangan calon yang akan diusung, harus benar-benar diberi kebebasan untuk menyerap dan melibatkan aspirasi rakyat dan konstituennya sebagai calon pemilih di Pilpres yang akan dilaksanakan.
- d. Daulat parpol harus dikembalikan pada tatanan semestinya sebagaimana yang telah diamanatkan oleh konstitusi. Parpol harus bersih dari segala intervensi politik, ekonomi, dan sosial baik itu dari dalam dan luar negeri untuk menjalankan fungsi institusionalnya yang merdeka.
- e. Daulat parpol harus diimbangi dengan kemandirian ekonomi untuk dapat mengelola dan membiayai roda organisasi secara merdeka dan bebas dari intervensi pihak luar. Hal ini dapat tercapai dengan adanya regulasi mengenai pendanaan partai politik oleh negara.

Penutup

Setelah menguraikan problematika pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Serentak tahun 2024 dan merumuskan gagasan ideal daulat Parpol yang akan berkompetisi di 2024, sampailah Penulis pada suatu kesimpulan sebagai berikut:

Pertama, Pemilu yang termasuk di dalamnya Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah sarana yang diberikan oleh konstitusi dalam negara demokrasi untuk melaksanakan perwujudan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Hal ini tertuang dalam bentuk hak rakyat untuk dapat memilih pasangan calon Presiden dan

Wakil Presiden yang dikehendaknya untuk menjadi penyelenggara negara melalui usulan partai politik.

Kedua, problematika penyelenggaraan Pilpres di Indonesia pada tahun 2024 yang akan datang berkuat pada ranah regulasi pelaksanaan Pemilu yang berpotensi menghambat terwujudnya kedaulatan rakyat yang substantif dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu sejak dari ranah perencanaan hingga penentuan hasil Pemilu. Hal ini disebabkan oleh tidak berdayanya daulat partai politik di dalam melaksanakan fungsi dan tugas institusionalnya secara maksimal.

Ketiga, dalam rangka mewujudkan Pilpres yang demokratis dan berkualitas. Sudah sepatutnya daulat partai politik dikembalikan sebagaimana mestinya yang telah diamanatkan oleh konstitusi. Daulat Parpol juga harus diikuti dengan peningkatan kualitas dan kapabilitas individu maupun institusional partai agar dapat menjalankan fungsinya sebagai kawah candradimuka dari pelaksanaan Pilpres yang demokratis di Indonesia

Saran

Berangkat dari uraian di atas, terdapat beberapa saran yang dapat Penulis rumuskan, yaitu:

Pertama, harus dilakukan revisi atau amandemen terhadap ketentuan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Norma yang akan dirumuskan nantinya harus disesuaikan dengan realitas politik dan hukum Pemilu Indonesia pada hari ini.

Kedua, daulat Parpol harus dilaksanakan secara menyeluruh dan benar-benar memperhatikan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan terkait Partai Politik dan Pemilu yang sesuai dengan kondisi terkini. Pengelolaan partai politik harus dikembalikan sesuai dengan cita pembentukan negara, serta merdeka dalam menentukan keputusan strategis berdasarkan konstitusi dan Pancasila

Ketiga, pola sumber pendanaan partai politik harus segera dicarikan formulasi yang baru dan ideal untuk memenuhi kebutuhan Parpol. Dengan begitu, formulasi tersebut kemudian juga dituangkan dalam regulasi yang mengatur tentang Partai Politik.

Daftar Pustaka

Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-9, Rajawali Pers, Jakarta, 2017

MD. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2019

Jurnal Nasional

Indra Fatwa, *Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Mengatur (Positive Legislature) Dalam Upaya Menghadirkan Keadilan Substantif*, Jurnal Equitable, Volume 5, Nomor 2, 2020

Jerry Indrawan, M. Prakoso Aji, *Penyederhanaan Partai Politik melalui Parliamentary Threshold: Pelanggaran Sistematis Terhadap Kedaulatan Rakyat*, Jurnal Penelitian Politik, Volume 16, Nomor 2, 2019

Umbu Rauta, *"Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif"*, Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, Tahun 2014

Makalah

Moh. Mahfud MD, *"Konstitusionalisme dan Konstitusi di Negara Republik Indonesia"*, Makalah Disampaikan dalam Program Sosialisasi, *"Pemahaman Hak Konstitusional Warga Negara"*, Pusdiklat Mahkamah Konstitusi dan Forum Silaturahmi Keraton Seluruh Nusantara, Bogor, 8 Mei 2017

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Internet dan Media Masa

<https://www.kompas.com/tren/read/2022/07/11/170000065/jadwal-lengkap-dan-tahapan-pemilu-2024?page=all> Diakses pada Tanggal 5 November 2022, Pukul 22.41

Implikasi Pemilu Serentak Terhadap Sengketa Pemilu (Kajian Terhadap Putusan PTUN Nomor 5/G/SPPU/2019/PTUN.YK)

Ishviati Joenaini Koenti, Puja Pramana Kusuma Adi, dan Muhammad Agus Yasin
Hukum Administrasi, Fakultas Hukum, Universitas Janabadra Yogyakarta
BAWASLU DI

ij.kunti@janabadra.ac.id, pudjapramana@janabadra.ac.id, agusyasin37@gmail.com

Abstract

Election process disputes can be decided through 2 institutions: the Election Supervisory Body and the State Administrative Court. However, Ngadiyono application to the State Administrative Court was not based on administrative efforts but the Election Supervisory Body's rejection of the convict's application for a criminal election violation case based on the Decision of the Sleman District Court Number 36/Pid. Sus/2019/PN Smm. No. 36/Pid. Sus/2019/PN Smm. not accepted, the parties can apply to the Administrative Court. The District Court decided to remove his name from the list of permanent candidates for members of the Wonosari Regional People's Representative Assembly. Therefore, it is necessary to study the implications of simultaneous elections on election disputes in different domains, namely the presidential and legislative elections. This research is normative legal research, a process to answer the problems faced. This research was conducted to generate arguments in solving problems faced in simultaneous elections and examined legal products, Administrative Court Decisions, and District Court Decisions relating to resolving election disputes. It was concluded that the decision of the District Court, which stated that the Gerindra Party cadre, on behalf of Ngadiyono, was guilty and proven to have committed a criminal offense and sentenced to probation. This decision implies that the General Election Commission crossing Ngadiyono's name from the list of permanent candidates. After the State Administrative Court granted Ngadiyono's request, the General Elections Commission's dismissal was annulled. However, the absence of detailed rules regarding the deletion and restoration has caused the regional KPU as the executor to be indecisive. Therefore it is recommended that the Central KPU make rules for removing and restoring the list of legislative candidates. Ngadiyono's name was removed from the Permanent Candidate List for Gunung Kidul Regency's Regional People's Representative Council members. However, because there are no detailed rules regarding the procedure for deletion and correction of deletion due to a court decision, the Gunung Kidul General Election Commission was formed.

Keywords; implications, Court decisions, election disputes

Abstrak

Sengketa proses pemilu dapat diselesaikan melalui 2 lembaga: Badan Pengawas Pemilu dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun, permohonan Ngadiyono, ke Pengadilan Tata Usaha Negara bukan atas dasar upaya administratif melainkan penolakan Badan Pengawas Pemilu terhadap permohonan terpidana kasus pelanggaran pidana pemilu berdasarkan Putusan PN Sleman Nomor 36/Pid. Sus/2019/PN Smm. tidak diterima, para pihak dapat mengajukan permohonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Keputusan Pengadilan Negeri dalam penghapusan namanya dari daftar calon tetap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Wonosari. Oleh karena itu, perlu dikaji implikasi pemilu serentak terhadap sengketa pemilu di ranah yang berbeda, yakni pemilu presiden dan pemilu legislatif. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, suatu proses untuk menjawab permasalahan yang dihadapi. Penelitian ini dilakukan untuk menghasilkan argumentasi-argumentasi dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi dalam pemilu serentak dan menguji produk hukum, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, dan Putusan Pengadilan Negeri yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa pemilu. Disimpulkan bahwa putusan Pengadilan Negeri yang menyatakan kader Partai Gerindra atas nama Ngadiyono bersalah dan terbukti melakukan pelanggaran pidana dan dijatuhi hukuman percobaan. Implikasi putusan ini, Komisi Pemilihan Umum mencoret nama Ngadiyono dari daftar calon tetap. Setelah Pengadilan Tata Usaha Negara mengabulkan permohonan Ngadiyono maka Komisi Pemilihan Umum pencoretan tersebut dianulir. Tidak adanya aturan yang rinci mengenai pencoretan dan memulihkan kembali membuat kegamangan dari KPU daerah sebagai pelaksana, oleh sebab itu disarankan KPU Pusat membuat aturan prosedur pencoretan dan pemulihan daftar calon legislatif.

Kata Kunci ; implikasi, putusan Pengadilan , sengketa pemilihan umum

Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 mengamanatkan penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 sebagai

pemilihan umum lima kotak yang memilih Presiden, DPR RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan DPD secara serentak. Pemilu serentak tahun 2019 merupakan formula alternatif bagi perubahan sistem politik dan pemerintahan. Gagasan pemilu serentak didasarkan pada pengalaman dan upaya untuk mengatasi berbagai probelematika, di antaranya (1) kurang efektifnya penyelenggaraan pemerintahan; (2) tidak efisiennya penyelenggaraan pemilu; (3) pelaksanaan sistem presidensial semu; (4) sistem multipartai dalam sistem presidensial; (5) tidak ada sinkronisasi perundang-undangan pemilu; (6) tingginya angka golongan putih (golput) masyarakat¹. Banyak pendapat mengatakan bahwa Pemilu 2019 di Indonesia tersebut paling rumit di dunia. dilakukan secara serentak dengan menggunakan 5 surat suara untuk memilih (a) calon presiden dan calon wakil presiden, (b) anggota DPR RI, (c) anggota DPRD Provinsi, (d) anggota DPRD Kabupaten/Kota, dan (e) anggota DPD RI. Banyak jenis masalah hukum juga linier, dengan banyak lembaga yang terlibat dalam penyelesaiannya. Ada dua lembaga yang perlu dibentuk: (1) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), (2) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), (3) Komisi Pemilihan Umum (KPU), (4) Kepolisian Negara, (5) Kejaksaan, (6) Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, (7) Mahkamah Agung, Alhasil, akan ada sepuluh lembaga yang menangani penyelesaian masalah hukum².

Legal definition of crime dibedakan menjadi 2 (dua) hal. *Pertama* yaitu perbuatan-perbuatan yang sejak awal sebelum ditetapkan dalam undang-undang sebagai perbuatan pidana– telah dirasakan sebagai suatu ketidakadilan dan bertentangan dengan kaidah-kaidah di masyarakat. *Kedua*, yaitu perbuatan-perbuatan yang ditetapkan oleh undang-undang sebagai suatu ketidakadilan, yang identik dengan pelanggaran³. Salah satu urgensi pengaturan sanksi tindak pidana dalam UU Pemilu yaitu untuk menjaga kemurnian demokrasi⁴. Tidak hanya melindungi peserta Pemilu (Partai Politik dan Perseorangan) tetapi juga melindungi Pemilih serta Penyelenggara Pemilu⁵. Pengadilan Negeri berwenang untuk menyelesaikan perkara tindak pidana pemilu. Penyelesaian tindak pidana pemilu melalui pengadilan ini merupakan salah satu instrumen untuk mewujudkan keadilan pemilu. Pidana pemilu ini juga dimaksudkan agar penyelenggaraan pemilu dilakukan secara jujur dan berkeadilan, segala bentuk kecurangan tidak dibenarkan dan harus diadili. Topo Santoso memberikan definisi tindak pidana pemilu ke dalam tiga bentuk. Pertama, semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur di dalam Undang-undang Pemilu; Kedua, semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur di dalam maupun di luar Undang-undang Pemilu; Ketiga, semua tindak pidana yang terjadi pada saat pemilu (misalnya pelanggaran lalu lintas, penganiayaan, kekerasan)⁶. Dari sisi

¹ S. N. Wijayanti and T. Purwaningsih, “Laporan Akhir Tahun Pertama Penelitian Hibah Bersaing: Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak dalam Perspektif Hukum dan Politik,” no. November, p. 99, 2015.

² Suparto dan Despan Heryansyah “Keadilan Pemilu Dalam Perkara Pidana Pemilu: Studi terhadap Putusan Pengadilan” *Ius Quia Iustum*, vol. 29, no. 2, pp. 347–370, 2022, doi: 10.20885/iustum.vol29.iss2.art6. diakses tanggal 1 Oktober 2022

³ Eddy O.S. Hiariej, 2014, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Cahaya Atma pustaka, Yogyakarta, hlm.101

⁴ Dahlan Sinaga, 2018, *Tindak Pidana Pemilu Dalam Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, (Bandung: Nusa Media), hlm., 59

⁵ *Ibid*, hlm. 60.

⁶ Topo Santoso, 2006, *Tindak Pidana Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 4

terminologis, istilah tindak pidana Pemilu merupakan bagian dari tindak pidana dalam rezim hukum pidana. Istilah lain untuk 'tindak pidana' adalah 'perbuatan pidana' atau 'delik' yang dalam bahasa Belanda disebut dengan *strafbaar feit*. Jika dikaitkan dengan pemilu, maka dapat diistilahkan dengan delik pemilu atau tindak pidana Pemilu⁷.

Pasal 456 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, telah mengatur dua kelompok masalah hukum dalam pemilu, yaitu : (1) pelanggaran; dan (2) sengketa. Secara umum, pelanggaran pemilu dipahami sebagai tindakan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait Pemilu. Kategori pelanggaran dibedakan dalam dua bentuk, yaitu pelanggaran kode etik dan pelanggaran administrasi. Pelanggaran kode etik diartikan sebagai pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang telah ditetapkan. Pasal 460 menyebutkan bahwa pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Penanganan pelanggaran administrasi dilakukan oleh Bawaslu.

Terdapat jenis pelanggaran pidana atau tindak pidana pemilu selain pelanggaran kode etik dan pelanggaran administrasi. Tindak pidana pemilu merupakan perbuatan yang melanggar ketentuan pidana yang diatur dalam UU Pemilu. Penanganan pelanggaran pidana dilakukan melalui proses peradilan pidana yang melibatkan Bawaslu dan jajaran, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan negeri. Adapun peran Bawaslu adalah menetapkan apakah suatu peristiwa hukum yang terjadi dapat diduga sebagai tindak pidana pemilu atau tidak. Hukum acara yang digunakan dalam menangani dugaan tindak pidana pemilu adalah Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).

Adanya Pemilu serentak menimbulkan kerancuan dalam menerapkan sanksi dan akibat yang ditimbulkan dari pelanggaran baik etik, administrasi maupun tindak pidana pemilu. Masalah krusial dari semua permasalahan ini adalah bertolak dari pemahaman dari masing-masing institusi dalam menterjemahkan peraturan perundang-undangan. Pemilu serentak yang dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta juga menyisakan beberapa pelanggaran bahkan sengketa pemilu. Salah satunya yaitu pidana Pemilu berupa penggunaan fasilitas Negara yang dilakukan oleh salah satu calon anggota DPRD Kabupaten Gunungkidul, Ngadiyono. Setidaknya yang terjadi pada perkara menjatuhkan sanksi pidana pada Ngadiyono Wakil Ketua DPD Kabupaten Gunung Kidul oleh PN Sleman dengan kasus tindak pidana pemilu presiden namun berimbas pada penolakan Bawaslu dan pencoretan nama ybs dalam Keputusan KPU tentang Daftar Calon Tetap anggota legislatif DPRD Kab. Gunung Kidul.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana implikasi pemilu serentak terhadap sengketa pemilu dalam pelanggaran pemilu yang berbeda yaitu pemilu presiden dan pemilu legislatif terhadap sanksi yang dijatuhkan?
2. Bagaimana prosedur penerbitan Keputusan KPU akibat Putusan Pengadilan?

⁷ Khairul Fahmi, 2015. *Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015, hlm, 266.

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode pendekatan kasus. Untuk mencari jawaban terhadap permasalahan pelaksanaan terhadap putusan Pengadilan dan berimplikasi terhadap pencalonan anggota legislatif. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) akan dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tugas, fungsi dan wewenang KPU, Bawaslu dan PTUN dan PN yang bersangkutan paut dengan penyelesaian sengketa proses Pemilu. Dalam kaitan ini, selain kajian terhadap *ratio legis* pembentukan suatu produk hukum, juga dilakukan kajian mengenai konsistensi dan kesesuaian antara suatu produk hukum dengan produk hukum lainnya. Karena bersandar pada penelitian hukum normatif, maka sumber datanya adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*)⁸. Untuk melengkapi analisis dilakukan wawancara pada narasumber. Jadi kebenaran yang dituju dalam penelitian ini adalah hendak menemukan kebenaran koherensi yaitu kesesuaian aturan hukum atau tindakan dengan norma dan prinsip/asas hukum, wewenang institusi agak tidak terjadi kekaburan dalam menerapkan peraturan.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Sengketa Proses Pemilu

Definisi Sengketa Proses Pemilu menurut UU No. 7 Tahun 2017 adalah sengketa yang terjadi antar-peserta Pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan Penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU. Keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota⁹. Sedangkan menurut Peraturan Bawaslu RI Nomor 18 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu, Pasal 3 menyebutkan bahwa : “Sengketa Proses Pemilu meliputi : a) sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu; dan b) sengketa yang terjadi antar Peserta Pemilu dengan Penyelenggara Pemilu”¹⁰. Berbeda dengan kedua peraturan tersebut, menurut Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara, yang dimaksud dengan Sengketa Proses Pemilu adalah “Sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilihan umum antara partai politik calon Peserta Pemilu atau calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, atau bakal pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang tidak lolos verifikasi dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU, Keputusan KPU Provinsi dan Keputusan KPU Kabupaten/Kota”¹¹. PTUN mengenal asas keaktifan Hukum acara peradilan Tata Usaha Negara berdasar atas asas hakim aktif, membuktikan bahwa hakim aktif. Dalam alur pemeriksaan perkara sepenuhnya terletak kepada pemimpin persidangan yakni majelis Hakim, maka tidaklah bergantung pada

⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana), hlm. 35.

⁹ vide Pasal 466 UU No. 7 Tahun 2017.

¹⁰ Pasal 3 Peraturan Bawaslu RI Nomor 18 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu.

¹¹ Pasal 1 angka 8 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilihan Umum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

prakarsa maupun keaktifan yang bersumber dari para pihak yang sedang berperkara, seperti pada perkara perdata biasa. Maka bila segala prakarsa tersebut untuk menuntaskan suatu proses perkara terletak pada tangan pemeriksanya, yakni majelis Hakim Tata Usaha Negara, termasuk dalam hal sengketa proses Pemilu. Banyaknya jenis masalah hukum pemilu juga linear dengan banyaknya institusi yang terlibat dalam penanganannya. Setidaknya ada sembilan institusi yang terlibat, yaitu: (1) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), (2) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu); (3) Komisi Pemilihan Umum (KPU); (4) Kepolisian Negara; (5) Kejaksaan; (6) Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara; (7) Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi; (8) Mahkamah Agung; dan (9) Mahkamah Konstitusi. Belum lagi keterlibatan Komisi Penyiaran atau Dewan Pers untuk mengawasi pemberitaan.

Sengketa Pelanggaran Pidana Pemilu di Pengadilan Negeri Sleman

Proses persidangan perkara tindak pidana Pemilu dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara dan dapat dilakukan dengan tanpa kehadiran terdakwa (*in absentia*). Putusan atas perkara tindak pidana Pemilu bersifat terakhir dan mengikat (*final and binding*) di tingkat Pengadilan Negeri¹² Putusan Nomor 39/Pid.Sus/2019/PN.Smn yang menyatakan Ngadiyono berstatus sebagai peserta atau tim Kampanye. Putusan PN Sleman menyatakan terdakwa Ngadiyono, SE, ; 1. Telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana "Pemilu, yaitu sebagai peserta dan/atau tim kampanye Pemilu menggunakan fasilitas pemerintah"; 2. Menjatuhkan pidana terhadap terdakwa Ngadiyono, SE, oleh karena itu dengan pidana penjara selama 2 (dua) bulan; 3. Menetapkan pidana tersebut tidak usah dijalani kecuali jika dikemudian hari ada putusan Hakim yang menentukan lain disebabkan karena terdakwa melakukan suatu tindak pidana sebelum masa percobaan selama 4 (empat) bulan berakhir; 4. Menghukum pula Terdakwa Ngadiyono, SE, dengan pidana denda sejumlah Rp.7.500.000,00 (tujuh juta lima ratus ribu rupiah) dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 2 (dua) bulan¹³.

Akibat hukum yang ditimbulkan dari putusan PN Sleman tersebut, KPU Gunung Kidul melakukan pencoretan nama Ngadiyono, SE dari daftar calon tetap anggota DPRD Kabupaten Gunung Kidul. Proses pencoretan nama dari daftar calon tetap atas nama Ngadiyono, SE diawali dengan KPU Kabupaten Gunung Kidul mengeluarkan Surat Keputusan KPU Kabupaten Gunung Kidul Nomor 65/HK.03.1-Kpt/3403/KPU-Kab/IX/2018, tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunung Kidul. Dalam daftar Calon Tetap tersebut terdapat nama Ngadiono. Namun kemudian KPU mengeluarkan SK Nomor 60/HK.03-1Kpt/02/3402/KPU-Kab/II/2019 tentang Perubahan Atas Keputusan KPU Kabupaten Gunung Kidul Nomor 65/HK.03.1-Kpt/3403/KPU-Kab/IX/2018, tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunung Kidul Pada Pemilihan Umum Tahun 2019, tanggal 20 Februari 2019. Dalam Surat Keputusan tersebut, pada pokoknya mencoret Calon Anggota DPRD Kabupaten Gunung Kidul atas

¹² Pasal 482 UU No. 7 Tahun 2017.

¹³ Putusan Nomor 39/Pid.Sus/2019/PN.Smn., hlm. 30

nama Ngadiono,SE dari daftar calon. Pencoretan tersebut dilakukan oleh KPU Kabupaten Gunung Kidul sebagai tindak lanjut atas Putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor 39/Pid.Sus/2019/PN Smn. Isi Putusan pada pokoknya menghukum saudara Ngadiyono,SE karena terbukti melakukan tindak pidana Pemilu berupa penggunaan fasilitas Pemerintah sebagaimana rumusan ketentuan Pasal 280 ayat 1 huruf h UU No. 7 Tahun 2017.

Penerbitan Keputusan KPU Gunung Kidul didasari oleh 3 (tiga) hal yaitu :

Pertama, putusan Pengadilan Negeri Sleman Nomor 39/Pid.Sus/2019/PN Smn yang mengadili perkara pidana dengan acara pemeriksaan biasa dalam tingkat pertama dengan terdakwa Sdr. Ngadiyono, SE, yang merupakan Calon Anggota DPRD Kabupaten Gunung Kidul Partai Gerakan Indonesia Raya Daerah Pemilihan Gunung Kidul 2 telah mempunyai kekuatan hukum tetap;

Kedua, surat pengadilan Negeri Sleman Nomor W.13.U2/739/HK.01/II/ 2019 tentang klarifikasi Putusan An. Sdr. Ngadiyono tertanggal 13 Februari 2019, menyatakan bahwa atas Putusan Pengadilan Negeri Sleman, terdakwa maupun penasehat hukum tidak mengajukan upaya hukum banding;

Ketiga, ketentuan Pasal 285 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu *Juncto* Pasal 35 ayat (1) dan (2) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 sebagaimana telah diubah dengan PKPU Nomor 31 Tahun 2018 serta angka 1 huruf b Surat KPU RI Nomor 1275/PL.01.4-SD/06/KPU/X/2018 tanggal 15 Oktober 2018 perihal Tahapan Pasca Penetapan Daftar Calon Tetap (DCT), Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dicoret dari DCT dalam hal yang bersangkutan terbukti melakukan pelanggaran larangan kampanye di masa kampanye.

Surat Keputusan KPU Kabupaten Gunung Kidul, yaitu SK Nomor 60/HK.03-1Kpt/02/3402/KPU-Kab/II/2019 tentang Perubahan Atas Keputusan KPU Kabupaten Gunung Kidul Nomor 65/HK.03.1-Kpt/3403/KPU-Kab/IX/2018, tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunung Kidul Pada Pemilihan Umum Tahun 2019, menimbulkan akibat hukum bagi kepada Ngadoyono. Jika Surat Keputusan dapat menghapuskan hak politik seseorang, maka dalam menerbitkan surat keputusan tersebut harus dibuat dengan prinsip kehati-hatian dan kecermatan, dilihat prosedur kewenangan dan subtansi penerbitannya. Bila fakta-fakta penting kurang diteliti, itu berarti tidak cermat. Kalau pemerintahan secara keliru tidak memperhitungkan kepentingan pihak ketiga, itu pun berarti tidak cermat. Dalam rangka ini, asas kecermatan dapat mensyaratkan bahwa yang berkepentingan didengar (kewajiban mendengar), sebelum mereka dihadapkan pada suatu keputusan yang merugikan¹⁴. Hak Politik seseorang merupakan HAM Sipol yang diakui konstitusi, oleh karena itu dapat dicabut hanya apabila diatur dalam Undang-undang dan Putusan Pengadilan¹⁵. Dasar salah pengutipan dari peraturan perundang undangan akan merugikan pihak karena menjadi tidak jelas, dan cacat secara formal. Cacat format bisa

¹⁴ Philipus M Hadjon dkk., Pengantar Hukum Administrasi Negara, Gajahmada University Press, Cet. Ke-11, 2011, hlm. 274

¹⁵ Smith, Rhona K.M. dkk, Hukum Hak Asasi Manusia, Cet.II, (Ed: Knut.D.Asplund, Suparman Marzuki, Eko Riyadi), Yogyakarta : Pusham U2010, hlm. 94

berupa: 1. Cacat Absolut, 2. Cacat Medium, 3. Cacat Ringan. Jika sudah dikenakan konsep sanksi administrasi, baru gunakan konsep yang lain apabila sanksi tersebut tidak dilaksanakan.

Analisis terhadap Putusan PTUN Yogyakarta Nomor 5/G/SPPU/2019/PTUN.YK

Atas dasar pencoretan nama dari daftar calon anggota DPRD Kabupaten Gunung Kidul tersebut, maka Ngadiyono, SE mengajukan gugatan ke PTUN Yogyakarta. Penggugat menggugat pencoretan nama dari Daftar Calon Tetap anggota DPRD Kabupaten Gunung Kidul. Secara legal formal, pencoretan terhadap Ngadiyono, SE tersebut dilakukan oleh KPU Kabupaten Gunung Kidul dengan menerbitkan Keputusan KPU Kabupaten Gunung Kidul Nomor 60/HK.03.1-Kpt/02/3402/KPU-Kab/II/2019 tentang Perubahan atas Keputusan KPU Kabupaten Gunung Kidul Nomor 65/HK.03.1-Kpt/3403/KPU-Kab/IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunung Kidul Pada Pemilihan Umum Tahun 2019.

Berdasarkan kompetensi absolut PTUN, maka dalam pertimbangan hakim, Majelis Hakim menilai unsur pada Pasal 470 dan 471 UU No. 7 Tahun 2017, Pasal 2 Perma Nomor 5 Tahun 2017 telah terpenuhi sehingga PTUN Yogyakarta berwenang untuk memeriksa, memutus serta menyelesaikannya. Majelis Hakim berkesimpulan bahwa Surat Bawaslu DIY Nomor P.060/BAWASLU-PROV.YO-02/PM/002/II/2019 tertanggal 22 Februari 2019 dimaknai sebagai hasil keputusan upaya administratif yang menolak mengeluarkan Surat Keputusan. Dari perspektif teoritis, terdapat beberapa definisi berkaitan dengan Upaya Administratif. Misalnya saja *administrative beroep*, *quasi rechtspraak*, maupun peradilan administrasi semu. Banyaknya istilah tersebut karena masing-masing akademisi memiliki perbedaan perspektif dalam merumuskannya¹⁶. Hasil wawancara terhadap Hakim PTUN Yogyakarta, Siti Maesaroh, S.H.,M.H menyatakan bahwa penolakan BAWASLU untuk meregister upaya administrasi dari Ngadiyono bisa dinyatakan sebagai keputusan sikap Bawaslu dan bisa dikatakan bahwa upaya administratif tersebut sudah dilakukan, karena keputusan tersebut bisa dilakukan melalui lisan ataupun tulisan. Bahkan, dalam tafsir yang agak luas, ada seorang yang menyaksikan bahwa penggugat telah datang ke Bawaslu sudah bisa dikatakan telah melakukan upaya administratif. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka Putusan PTUN Yogyakarta yang berisi :

- 1) Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
- 2) Menyatakan batal Keputusan Komisi Pemilihan Umum Gunung Kidul Nomor 65/HK.03.1-Kpt/3403/KPU-Kab/IX/2018 Tanggal 20 Februari 2019
- 3) Memerintahkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Komisi Pemilihan Umum Gunung Kidul Nomor 65/HK.03.1-Kpt/3403 /KPU-Kab/IX/2018 Tanggal 20 Februari 2019 .
- 4) Merintahkan Tergugat untuk menerbitkan keputusan tentang Penetapan Penggugat sebagai Daftar Calon Tetap Anggota DPRD Kabupaten Gunung Kidul atas nama Ngadiyono, SE;
- 5) Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 379.000,00 (Tiga Ratus Tujuh Puluh Sembilan Ribu Rupiah).

¹⁶ S.F. Marbun. (2003). Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia. Cetakan Kedua. Yogyakarta: UII Press, hlm. 51

Dapat dianalisis bahwa disini terjadi perbedaan perafsiran antara KPU dan PTUN. terhadap peraturan perundang undangan. Pertimbangan hukum hakim dan argumentasi tersebut mempunyai basis teori yang kuat, namun hal tersebut tidak sesuai dengan Perma No. 5 Tahun 2017. Ada tidaknya upaya administrasi itu ditentukan oleh 2 hal, yaitu ada putusan Bawaslu atas permohonan penyelesaian sengketa proses; dan putusan tersebut harus dijadikan bukti dalam pengajuan gugatan. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) jo. Pasal 4 ayat (2) Perma No. 5 Tahun 2017. Terkait prosedur dan substansi penerbitan obyek sengketa. Ihwal substansi penerbitan SK yang menjadi obyek sengketa. Majelis Hakim berkeyakinan penerbitan obyek sengketa secara substansi dan prosedural telah bertentangan dengan Pasal 285 UU No. 7 Tahun 2017. Adapun argumen hukum yang dibangun yaitu : Pertama, penerbitan obyek sengketa didasarkan pada Putusan Pengadilan Negeri Sleman yang pada pokoknya menghukum Ngadiyono selaku “peserta dan/atau tim kampanye Pemilu” menggunakan fasilitas pemerintah. Menurut Majelis Hakim, hal itu tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 285 UU No 7 Tahun 2017 bahwa sanksi pembatalan sebagai calon anggota DPRD dikenakan terhadap “pelaksana Kampanye”. Majelis Hakim mendasarkan pada pendapat bahwa Pelaksana Kampanye, Tim Kampanye dan Peserta Kampanye merupakan hal yang berbeda sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017. Selain itu, KPU Kabupaten Gunung Kidul telah mengambil tindakan lain dari penerapan putusan Pengadilan Negeri. Tindakan yang terjadi karena kesalahan menafsirkan hukum yang dipakai sebagai dasar untuk mengambil keputusan maka dapat digolongkan sebagai tindakan pejabat tata usaha negara yang bertindak di luar wewenangnya sebagaimana diatur pada Pasal 17 ayat 2 huruf a Jo. Pasal 18 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Majelis Hakim berpendirian bahwa dasar penerbitan SK KPU Gunung Kidul adalah Putusan Nomor 39/Pid.Sus/2019/PN.Smn yang menyatakan Ngadiyono berstatus sebagai Peserta atau tim Kampanye. Sehingga Majelis Hakim berkeyakinan bahwa dalam kaidah hukum terdapat kaidah yang menyatakan seseorang tidak boleh dibebani di luar tanggungjawabnya sebagaimana diputus dalam putusan Pengadilan Negeri Sleman.

Implikasi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan KPU

Implikasi atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara *a quo*, 1 (satu) hari kemudian yaitu pada 26 Maret 2019 KPU Kabupaten Gunung Kidul kemudian menerbitkan SK Nomor 64/HK.03.1-Kpt/3403/KPU-Kab/III/2019 tentang Pencabutan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Gunung Kidul Nomor : 60/HK.03.1-Kpt/02/3403/KPU-Kab/II/2019 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Gunung Kidul Nomor 65/HK.03.1-Kpt/3403/KPU-Kab/IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunung Kidul Pada Pemilihan Umum Tahun 2019 dan Penetapan Kembali Ngadiyono, S.E Dalam Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunung Kidul Pada Pemilihan Umum Tahun 2019. Dalam Surat Keputusan tersebut, ada 3 (tiga) hal yang dimuat, diantaranya :

Kesatu, mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nomor : 60/HK.03.1-Kpt/02/3403/KPU-Kab/II/2019 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Gunung Kidul Nomor

65/HK.03.1-Kpt/3403/KPU-Kab/IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunung Kidul Pada Pemilihan Umum Tahun 2019.

Kedua, menetapkan kembali Ngadiyono, S.E dalam Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunung Kidul pada Pemilihan Umum Tahun 2019 Daerah Pemilihan Gunung Kidul 2 (dua) Nomor urut 1 (satu) Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) sebagaimana tercantum dalam Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Gunung Kidul Nomor 65/HK.03.1-Kpt/3403/KPU-Kab/IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunung Kidul pada Pemilihan Umum Tahun 2019. Ketiga, keputusan ini mulai berlaku sejak ditetapkan, apabila di kemudian hari terdapat kekeliruan dalam penetapannya, akan dibetulkan sebagaimana mestinya.

Prosedur Penerbitan Keputusan KPU akibat Putusan Pengadilan

Prosedur penerbitan Keputusan KPU akibat Putusan Pengadilan belum diatur dengan peraturan perundang-undangan. Terkait kewenangan Komisi Pemilihan Umum dalam menerbitkan Surat Keputusan pengaktifan kembali jika dilihat dari sisi hukum administrasi negara, KPU dapat mengampil inisiatif dengan mengambil langkah yang sesuai dengan koridor hukum dan peraturan perundang-undangan untuk mengatasi permasalahan yang timbul. Namun demikian timbul kegamangan dari KPU karena belum ada peraturan perundang-undangan yang memayungi keputusan KPU tersebut, jadi KPU hanya menganulir pencoretan dan “menghidupkan kembali” atas nama Ngadiyono dalam rangka pengaktifan kembali Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunung Kidul.

Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal:

1. Majelis hakim PTUN memiliki keyakinan bahwa pengajuan permohonan penyelesaian sengketa di Bawaslu Gunung Kidul yang tidak diregister dimaknai sebagai upaya administratif. Dalam pertimbangan hakim yang dikuatkan dengan keterangan saksi ahli, cacat prosedur dari substansi obyek sengketa dikarenakan penerbitan obyek sengketa didasarkan pada Putusan Pengadilan Negeri Sleman yang pada pokoknya menghukum Ngadiyono (penggugat) selaku “peserta dan/atau tim kampanye Pemilu” menggunakan fasilitas pemerintah. Menurut Majelis Hakim, hal itu tidak sesuai dengan ketentuan Pasal Pasal 285 UU No 7 Tahun 2017 bahwa sanksi pembatalan sebagai calon anggota DPRD dikenakan terhadap “pelaksana Kampanye”. Sehingga Majelis Hakim berkeyakinan bahwa dalam kaidah hukum terdapat kaidah yang menyatakan seseorang tidak boleh dibebani di luar tanggungjawabnya sebagaimana diputus dalam pengadilan. Disamping itu Majelis berpendapat bahwa tergugat (KPU Gunung Kidul) telah melanggar asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), khususnya asas kecermatan dan asas kepastian hukum terkait dengan typo atau salah ketik yang seharusnya tahun 2019 tertulis 2018. Asas yang dilanggar sebagaimana yang ada dalam Undang-Undang No.30 tahun 2014 yang telah dijabarkan dalam penjelasannya.

2. Prosedur pelaksanaan Putusan PTUN Nomor 5/G/SPPU/2019/ PTUN.YK yang belum diatur secara rinci menimbulkan multi interpretasi sehingga terjadi kegamangan KPU untuk mengeluarkan SK. KPU Kabupaten Gunung Kidul Nomor 65/HK.03.1-Kpt/3403/KPU-Kab/IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Gunung Kidul pada Pemilihan Umum Tahun 2019 yang semula mencoret nama Sdr. Ngadiyono, SE dari penetapan DCT KPU Kabupaten Gunung Kidul dianulir dan dipulihkan kembali.

Saran

Dari hasil simpulan tersebut maka direkomendasi atau saran dari Penelitian ini adalah :

1. Agar pemahaman tentang upaya administrasi untuk penyelesaian sengketa pemilu diberikan definisi dan batasan yang rinci atau rigid, sehingga pelaksana tidak harus menginterpretasikan aturan sendiri. Termasuk pengaturan tentang tata cara / prosedur pencoretan nama dari daftar calon tetap anggota legislatif, sehingga tidak ada kegamangan KPU dalam mengimplementasikannya.
2. Perlu harmonisasi peraturan perundang-undangan berkaitan dengan batasan Upaya Administratif baik pada Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan maupun Undang-Undang Pemilihan Umum. Hal ini dimaksudkan supaya tidak terdapat multi interpretasi penegak hukum dalam menyelesaikan sengketa administrasi Pemilu.

Daftar Pustaka

Buku

- Dahlan Sinaga, *Tindak Pidana Pemilu Dalam Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, Bandung, Nusa Media, 2018
- Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Cahaya Atma pustaka, Yogyakarta, 2014.
- Haris, S., Surbakti, R., Bhakti, I. N., Isra, S., Ambardi, K., Harjanto, N., Nurhasim, M. (2014). Pemilu Nasional Serentak 2019. <http://www.rumahpemilu.com/public/>
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005,
- Philipus M Hadjon dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajahmada University Press, Cet. Ke-11, 2011,
- Ramlan Surbakti, Topo Santoso, dkk. *Seri Demokrasi Elektoral, Buku 15, Penanganan Pelanggaran Pemilu*. Jakarta, Kemitraan bagi PembaruanTata Pemerintahan, 2012.
- S.N. Wijayanti dan T. Purwaningsih *Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak dalam Perspektif Hukum dan Politik*, Yogyakarta, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2015
- Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia : Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2019

Jurnal

- Hayat (2014) "Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial" *Jurnal Konatitusi*, Vol. 14, No. 3, 469-490

- Khairul Fahmi, Feri Amsari, dan Busyra Azheri (2020) Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat, *Jurnal Konstitusi* , Vol. 17.no.1, 1-26
- Khairul Fahmi (2015), *Sistem Penanganan Tindak Pidana Pemilu*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 2 ,264-283
- Novianto M. Hantoro (2014), *Pelanggaran Administrasi Pemilu Dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu Anggota Dpr, Dpd, Dan Dprd Tahun 2014*, Jurnal Negara Hukum : Vol. 5, No. 2, 107-125
- Ni Komang Dewi Novita Indriyani Weda (2021) , I Made Arjaya, I Putu Gede Seputra Penerapan Asas Hakim Aktif (Dominus Litis) Dalam Persidangan Di Pengadilan Tata Usaha Negara (Studi Kasus Putusan N0.1/G/2017/PTUN.DPS) Jurnal Preferensi Hukum ISSN: 2746-5039 Vol. 2, No. 1, 27-32
- Ratna Solihah (2018) "Peluang dan tantangan pemilu serentak 2019 dalam perspektif politik" *JURNAL ILMIAH ILMU PEMERINTAHAN*, Vol.3, No. 1 73-88
- Suparto dan Despan Heryansyah "Keadilan Pemilu Dalam Perkara Pidana Pemilu: Studi terhadap Putusan Pengadilan" *Quia Iustum*, vol. 29, no. 2, pp. 347–370, 2022, doi: 10.20885/iustum.vol29.iss2.art6.

Evaluasi Teknis Pelaksanaan Pemilu Serentak Guna Mengatasi Beban Kerja Badan *Ad Hoc* Pemilu Serentak 2024

Muhammad Fadli
Universitas Islam Indonesia
muhammadfadli1912@gmail.com

Abstract

In the history of the Indonesian state administration, the first simultaneous elections were held in 2019, the implementation of the 2019 simultaneous elections still had many problems, one of the problems that occurred was the number of Ad Hoc officers who died and became sick, this was caused by the workload they carried, this of course need to be evaluated facing the 2024 simultaneous elections. This study examines how to evaluate the technical evaluation of simultaneous elections in order to overcome the workload of Ad Hoc bodies in the 2024 simultaneous elections. The research method used in this study is a normative approach method using primary data derived from the results of literature studies and data. The secondary sources used are written documents such as laws and regulations. The results of this study are that in order to overcome the workload of Ad Hoc bodies in the 2024 simultaneous elections, it can be overcome by using technology using an e-recapitulation system.

Keywords: *Evaluation, Simultaneous Election, Workload, Election Ad Hoc Board.*

Abstrak

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pemilu serentak pertama kali dilaksanakan pada tahun 2019, pelaksanaan pemilu serentak 2019 masih memiliki banyak permasalahan, salah satu permasalahan yang terjadi ialah banyaknya petugas *Ad Hoc* yang meninggal dunia dan sakit, hal ini diakibatkan oleh beban kerja yang ditanggungnya, hal ini tentunya perlu di evaluasi menghadap pemilu serentak 2024. Penelitian ini meneliti bagaimana evaluasi teknis pelaksanaan pemilu serentak guna mengatasi beban kerja badan *Ad Hoc* pemilu serentak 2024. Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan Normatif dengan menggunakan data primer berasal dari hasil studi literatur dan data sekunder yang digunakan berasal dari dokumen tertulis seperti peraturan perundang-undangan. Adapun hasil dari penelitian ini adalah guna mengatasi beban kerja badan *Ad Hoc* pada pemilu serentak 2024 maka dapat diatasi dengan penggunaan teknologi dengan menggunakan sistem e-rekapitulasi.

Kata kunci: Evaluasi, Pemilu Serentak, Beban Kerja, Badan *Ad Hoc* Pemilu.

Pendahuluan

Pemilihan umum merupakan wujudnya nyata penerapan demokrasi di Indonesia yang memberikan peran bagi warga negara untuk dapat ikut serta secara langsung memilih pejabat publik. Hal ini membuktikan bahwa kedaulatan tetap berada ditangan rakyat. Demokrasi dan pemilu yang demokratis merupakan "*qonditio sine qua non*", *the one can not exist without the others*. Dalam arti bahwa pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.¹ Pemilu hanyalah instrumen dan dapat dijamin berdasarkan asas konstitusi dan arah kebijakan negara yang dimaksud. Oleh karena itu, metode dapat dipertahankan atau diubah jika dipandang sebagai jalan demokrasi yang benar dalam kondisi tertentu. Penentuan suatu pilihan harus melewati banyak penelaahan pemikiran dan pengalaman untuk memastikan baik buruknya pilihan itu sendiri.²

¹Veri Junaidi, "Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, edisi Vol. 6 No. 3, September 2009, hlm. 132.

²Ahmadi, "Analisis Konstruksi Hukum Konstitusionalitas Pemilu Serentak Pada Tahun 2019", *Jurnal Al-'Adl*, edisi Vol. 8 No. 1, 2015, hlm. 8.

Dalam sejarah pelaksanaan proses pemilu, pemilihan anggota legislatif dan pilpres selalu dilakukan terpisah. Hal ini membuat sebagian orang merasa bahwa pelaksanaan tersebut tidak efisien dan tidak sesuai dengan UUD 1945. Berdasarkan hal demikian Kebijakan pemilu serentak diawali dengan terbitnya Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang pada pokoknya putusan ini menyatakan bahwa pemisahan penyelenggaraan pemilihan Legislatif dan pemilihan Presiden merupakan suatu yang inkonstitusional.

Pemilu serentak dianggap lebih efisien baik di segi waktu maupun anggaran dana, dalam Putusan MK tersebut memberikan pendapat bahwa pemilu serentak dapat mengurangi pemborosan waktu dan menekan konflik atau gesekan horizontal di masyarakat pada masa-masa pemilu, MK juga berkeyakinan bahwa pemilu serentak akan membuat proses pesta demokrasi lebih bersih dari kepentingan tertentu terkait *bargaining* politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga terciptanya *bargaining* politik untuk kepentingan jangka panjang.

Setelah putusan MK Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 14/ PUU-XI/2013 tanggal 24 Januari 2014, yang memerintahkan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden serentak pada pemilu 2019, maka landasan pemilu 2019 diatur lebih dalam lanjut ketentuannya di Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Ketentuan mengenai Undang-Undang pemilu tadi dijabarkan lebih lanjut dalam beberapa aturan operasional di tingkat kelembagaan penyelenggaranya, utamanya adalah melalui peraturan KPU dan peraturan Bawaslu.

Dalam sejarah ketatanegaraan pemilu serentak pertama kali dilaksanakan pada tahun 2019, sejak pemilu pertama kali diselenggarakan pada tahun 1955. Keserentakan pemilu 2019 penyelenggaraan pemilunya guna memilih anggota legislatif baik DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Kesuksesan pemilu serentak tidak terlepas dari *checks and balances* dalam menjalankan tugas dan fungsi masing-masing ketiga lembaga penyelenggara pemilu ini, salah satu penyelenggara pemilu yang berperan aktif dalam hal ini ialah badan *Ad Hoc* pemilu. Badan *Ad Hoc* pemilu merupakan sebuah badan yang dibentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) di tingkat Kabupaten/Kota untuk membantu pelaksanaan pemilu, baik di tingkat kecamatan, kelurahan, maupun Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Badan *Ad Hoc* dalam pemilu terdiri dari anggota dan sekretariat Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), anggota dan sekretariat Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN), Panitia Pemutakhiran Data Pemilih/Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP/Pantarlih), Panitia Pemutakhiran Data Pemilih Luar Negeri (PPDP/Pantarlih LN), dan Petugas Ketertiban Tempat Pemungutan Suara dalam Penyelenggaraan Pemilu dan Pemilihan.

Pemilu serentak 2019 telah menghasilkan komposisi kepemimpinan nasional di tingkat nasional dan daerah yang menjadi bagian penting dari kehidupan kenegaraan Indonesia. Pemilu 2019 menunjukkan titik kritis bagi bangsa Indonesia dalam pengembangan sistem politik yang bersifat *check and balances*.

Namun pelaksanaan pemilu serentak 2019, tidak terlepas dari berbagai permasalahan, salah satu diantaranya banyaknya petugas penyelenggara pemilu yang

sakit hingga meninggal dunia terutama badan *Ad Hoc* pemilu KPPS, berdasarkan data Kementerian Kesehatan hingga 16 Mei 2019, KPPS yang sakit mencapai 11.239 orang dan korban meninggal 527 jiwa.³ Penyebab banyaknya jatuh korban pada pemilu serentak 2019 tidak terlepas dari beban kerja petugas penyelenggara itu sendiri yang harus mengelola penyelenggaraan pemungutan suara sangat kompleks.

Berdasarkan hal tersebut perlu dilakukan evaluasi teknis penyelenggaraan pemilu serentak agar pelaksanaan pemilu serentak 2024 nantinya tidak memakan banyak korban jiwa seperti yang telah terjadi pada pemilu serentak 2019.

Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah bagaimana evaluasi teknis pelaksanaan pemilu serentak guna mengatasi beban kerja badan *Ad Hoc* pemilu serentak 2024?

Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode p Normatif yaitu penelitian hukum yang menggunakan studi pustaka untuk memperoleh hasil yang Data obyektif. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kasus yang berkaitan langsung dengan topik penelitian serta pendekatan perbandingan dengan sistem pemilu negara lain. Data primer dalam penelitian ini berasal dari hasil studi literatur terhadap beberapa jurnal, makalah ilmiah. Berita dan sumber lainnya. Sementara data sekunder yang digunakan berasal dari dokumen tertulis berupa Undang-Undang dan hasil Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pemilu baik yang diperoleh dari media cetak maupun media online dan dokumen lainnya yang didalamnya memuat informasi yang berkaitan dengan penelitian ini.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Sejarah pemilu, sejak proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 Indonesia telah menyelenggarakan pemilu sebanyak sembilan kali. Pemilu pertama yang diadakan pada tahun 1955 menghasilkan lembaga negara dengan otoritas membentuk konstitusi baru Indonesia dan DPR (parlemen). Selanjutnya pemilu 1955, dianggap sebagai kegiatan terbesar kedua sejak proklamasi kemerdekaan 1945, dan terjadi selama periode demokrasi liberal. Pada tahun 1971, pemilu zaman Orde Baru dimulai yang merupakan pemilu kedua di Indonesia sejak kemerdekaan era Soeharto sukses menyelenggarakan pemilu di tahun 1971, 1977, 1982, 1992.yang berakhir dengan kemenangan partai Golkar.

Namun kemenangan tersebut dilakukan dengan kecurangan seperti manipulasi oleh aparat pemerintah, tekanan birokrasi, monopoli media, lembaga penyelenggara yang tidak

³Kompas.com, “Kaleidoskop 2019: Tragedi Pemilu, dari Petugas KPPS Tewas hingga Kerusuhan 21-22 Mei”, terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/12/23/07294701/kaleidoskop-2019-tragedi-pemilu-dari-petugas-kpps-tewas-hingga-kerusuhan-21>, Diakses Tanggal 03 November 2022.

adil, dan korupsi dilakukan oleh petugas pengadilan yang justru semuanya berujung pada melindungi kepentingan-kepentingan Orde Baru.⁴

Momentum transisi demokrasi di era reformasi ditandai dengan penyelenggaraan pemilu 1999 yang merupakan pemilu pertama pada masa reformasi. Pemungutan suara dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Lintasan sejarah perkembangan pemilu selanjutnya yakni pemilu 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD dan DPRD serta memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk DPR, DPD dan DPRD Provinsi/Kab/Kota serta 5 Juli 2004 putaran I dan 20 September 2004 putaran II Presiden dan Wakil Presiden.⁵

Pada periode berikutnya, pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak tanggal 9 April 2009 untuk DPR, DPD, dan DPRD Provinsi/Kab/Kota. Sedangkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009 (satu putaran). Pada tahun 2014, momentum perhelatan pesta demokrasi rakyat dilaksanakan sesuai amanat pasal 3 ayat 5 Undang-Undang No 42 Tahun 2008 bahwa pemilihan legislatif dan presiden dan wakil presiden diselenggarakan secara terpisah. Saat itu, pileg digelar lebih dahulu pada 9 April 2014 sedangkan pilpres diselenggarakan 3 bulan setelahnya atau pada 9 Juli 2014.

Kemudian pada pemilu 2019 pemilu dilaksanakan secara serentak untuk pileg dan pilpres, hal ini tidak lepas dari sejarahnya yang berawal dari aksi Effendi Ghazali dan Koalisi Masyarakat untuk pemilu serentak. Pada 2013, peraih gelar Ph.D., dalam bidang komunikasi politik dari Radboud Nijmegen University Belanda ini menggugat Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang pilpres ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi mengabulkan dan mengeluarkan putusan uji materi (*judicial review*) untuk Undang-Undang yang digugat Effendi Ghazali tersebut pada Mei 2013 kendati baru resmi disidangkan pada Januari 2014. Namun, penerapan pemilu serentak bisa dilakukan pada 2019, bukan untuk pemilu 2014 dengan alasan waktu yang terlalu mepet. Effendi Ghazali pun mempertanyakan kebijakan MK tersebut⁶

Menurut MK dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 penyelenggaraan Apabila diteliti lebih lanjut makna asli (*original intent*) yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945 bahwa penyelenggaraan pilpres adalah dilakukan serentak dengan pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan pelaksanaan pileg dan pilpres ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, untuk DPD, untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu. Secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu kotak 1 adalah

⁴Yuliani Widianingsih, "Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia: Suatu Tinjauan Dari Aspek Sejarah Dan Sosiologi Politik", *Jurnal Signal*, edisi Vol. 5 No. 2, 2017, hlm. 9.

⁵Komisi Pemilihan Umum, *Modul I Pemilu untuk Pemula*, KPU RI, Jakarta, 2010, hlm. 23.

⁶Tirto.id, "Pilpres 2019 & Sejarah Pemilu Serentak Pertama di Indonesia", terdapat dalam <https://tirto.id/dmTm>, Diakses Tanggal 04 November 2022.

kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.

Atas dasar putusan MK ini maka setelah Tahun 2014 yaitu pemilu tahun 2019 dan pemilu selanjutnya penyelenggaraan pilpres dan pemilu Anggota Lembaga Perwakilan harus mendasarkan pada putusan MK dan tidak dapat lagi diselenggarakan pilpres dan pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara terpisah. Untuk itu diperlukan upaya membuat aturan baru dalam bentuk Undang-Undang sebagai dasar hukum untuk melaksanakan pilpres dan pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak mengingat Berdasarkan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum haruslah diatur dengan Undang-Undang.

Secara sederhana pemilu serentak dapat didefinisikan sebagai pemilu yang diselenggarakan untuk memilih pejabat publik dari beberapa lembaga sekaligus secara bersamaan.⁷ Dalam perspektif komparatif, pemilu serentak dewasa ini tidak hanya bersifat nasional di dalam satu negara, melainkan juga bersifat supranasional. Itulah yang terjadi ketika misalnya pemilu parlemen Uni Eropa berlangsung secara serentak dengan pemilu nasional dan bahkan pemilu lokal di satu atau beberapa negara Eropa.

Akan tetapi konsep pemilu serentak dalam terminologi *concurrent election* seperti dikenal di dalam literatur pemilu adalah pemilu legislatif yang dilakukan secara bersamaan atau serentak dengan pemilu eksekutif. Pemilu legislatif untuk tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang diselenggarakan secara bersamaan pada satu waktu yang sama lebih tepat disebut sebagai pemilu simultan (*simultaneous elections*) ketimbang pemilu serentak.

Atas dasar definisi tersebut maka pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD yang berlangsung secara bersamaan pada 9 April 2014 yang lalu dapat dikategorikan sebagai pemilu serentak, atau lebih tepatnya pemilu serentak legislatif, karena pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota legislatif di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota secara sekaligus pada waktu yang sama.

Pemilu Serentak semula diharapkan dapat memperbaiki pelaksanaan pemilu menjadi lebih efisien. Dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, MK berpandangan bahwa pemilu serentak akan mengurangi pemborosan waktu dan menekan konflik atau gesekan horizontal di masyarakat pada masa-masa pemilu.

Selain itu, melalui pemilu serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih dengan cerdas dan efisien. Dengan kata lain, pemilu serentak akan membuat proses demokrasi pada pemilu menjadi lebih bersih dari kepentingan-kepentingan tertentu, terutama kepentingan yang menyangkut lobi-lobi atau negosiasi politik yang dilakukan oleh partai politik sebelum menentukan pasangan Capres-Cawapres yang seringkali dilakukan berdasarkan kepentingan sesaat, bukan untuk kepentingan bangsa dan negara secara umum dan dalam jangka panjang.

Namun jika dilihat pada prakteknya, ada beberapa permasalahan yang menonjol dalam pelaksanaan pemilu serentak 2019, antara lain penanganan logistik pemilu. Secara nasional, ada 10.520 TPS yang mengalami kekurangan logistik pemilu. Terjadi pula kasus

⁷Ramlan Surbakti, *Perekayasa Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan, 2008, hlm. 15.

kotak suara yang diterima KPPS tidak tersegel, yaitu terjadi di 6.474 TPS. Selain itu, ada juga kasus surat suara yang tertukar antar Daerah Pemilihan atau antar-TPS, dan adanya kesalahan dalam rekapitulasi penghitungan suara pemilu serentak 2019. Beberapa organisasi mencatat ada 708 kasus rekapitulasi tersebut, yaitu terutama terkait data C1 yang tertukar dan kesalahan input data C1 ke dalam Sistem Perhitungan KPU.⁸

Dan yang tidak kalah penting dan menjadi pembahasan dalam penelitian ini adalah terkait beban kerja badan *Ad Hoc* terutama KPPS. Berdasarkan data Kementerian Kesehatan hingga 16 Mei 2019, KPPS yang sakit mencapai 11.239 orang dan korban meninggal 527 jiwa.

Mengutip dari Antara, 13 penyakit tersebut yakni *infarct myocard, gagal jantung, koma hepatikum, stroke, respiratory failure, hipertensi emergency, meningitis, sepsis, asma, diabetes melitus, gagal ginjal, TBC, dan kegagalan multiorgan*. Selain disebabkan 13 jenis penyakit itu, ada kejadian meninggal petugas KPPS karena kecelakaan. Berdasarkan laporan dari Dinas Kesehatan di 15 provinsi, kebanyakan petugas KPPS yang meninggal di rentang usia 50-59 tahun.⁹

Melihat banyaknya permasalahan pelaksanaan pemilu serentak ini, banyak tokoh yang berpendapat bahwa perlu dilakukannya evaluasi. Pada dasarnya memang diperlukan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilu serentak. Sejak awal terdapat kelemahan dalam penyusunan kebijakan pelaksanaan pemilu serentak. Keputusan MK seharusnya diikuti oleh proses penyusunan kebijakan berbasis bukti dengan data yang kuat berdasarkan simulasi terhadap penyelenggaraan. Dengan demikian, beban penyelenggaraan pemilu dapat diidentifikasi sejak awal dan langkah-langkah untuk mitigasi resiko dapat dipikirkan jika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.

Secara umum, ada beberapa poin yang dapat dijadikan tolak ukur dalam mengevaluasi kinerja penyelenggara pemilu. Dari aspek hukum, baik Pasal 22 E Ayat 5 UUD 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 serta berbagai peraturan ataupun keputusan mengenai kepemiluan di Indonesia, penyelenggara pemilu merupakan kunci sukses tidaknya penyelenggaraan pemilu. Berkenaan dengan penyelenggaraan pemilu serentak 2019, masalah dan kendala tentu saja tidak luput dari penyelenggara pemilu.

Kontribusi dari penyelenggara pemilu lainnya seperti Polisi, Petugas KPPS, Hansip dan lain-lain juga patut di apresiasi. Khususnya peranan petugas KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara).

Beban yang dimiliki petugas KPPS pada pemilu serentak 2019 dengan model 5 Kotak suara dianggap sangat berat. Mereka mengeluhkan tugas tersebut sangat berat karena harus dilakukan double check, sehingga bebannya pun menjadi double. Ditambah penghitungan suara harus selesai jam 10 malam dan menyiapkan formulir C1 untuk dikumpulkan esok harinya dengan personil yang hanya 7 orang saja. Melihat fenomena

⁸Aryojati Ardipandanto, "Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, edisi Vol. 11 No. 11, Juni 2019, hlm. 26-27.

⁹ Kompas.com, "Kaleidoskop 2019: Tragedi Pemilu, dari Petugas KPPS Tewas hingga Kerusakan 21-22 Mei", terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2019/12/23/07294701/kaleidoskop-2019-tragedi-pemilu-dari-petugas-kpps-tewas-hingga-kerusakan-21>, Diakses Tanggal 03 Desember 2022.

tersebut, tidak bisa langsung seenaknya menambahkan anggota KPPS, karena dalam PKPU Nomor 3 tahun 2019 menyatakan anggota KPPS hanya beranggotakan 7 orang saja.

Evaluasi pelaksanaan pemilu 2019 untuk mengurangi beban kerja badan *Ad Hoc* terutama KPPS dalam pelaksanaan pemilu 2024, bisa dibahas dengan opsi penggunaan sistem elektronik dalam pemilu selanjutnya agar pesta demokrasi berjalan lebih efektif dan efisien.

Mempertimbangkan secara serius penerapan teknologi rekapitulasi suara secara elektronik untuk mengurangi beban pengadministrasian pemilu yang melelahkan di TPS menjadi hal utama yang perlu dibahas. Juga untuk memotong rantai birokrasi rekapitulasi penghitungan suara yang terlalu panjang serta makan waktu lama. Pilihan atas teknologi harus dilakukan secara matang, inklusif, dengan waktu yang cukup untuk melaksanakan uji coba berulang dan memadai, serta melakukan audit teknologi secara akuntabel.

Dalam pembahasan dengan DPR, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo mengatakan pembahasan soal evaluasi pemilihan serentak langsung dilakukan usai proses pemilu 2019. Rancangan ide dan usul guna memperbaiki pelaksanaan pemilu serentak pun sudah ada untuk kedepannya. Menurut Tjahjo, penggunaan sistem elektronik untuk memilih sebenarnya sudah diajukan pemerintah saat pembahasan Undang-Undang pemilu beberapa tahun lalu.

Tetapi, e-voting diputuskan belum digunakan karena faktor geografis dan kesiapan infrastruktur telekomunikasi di Indonesia. Soal fisik para petugas penyelenggara pemilu menjadi sorotan utama setelah banyaknya korban yang jatuh dalam gelaran pemilu 2019. Dalam pemilu serentak 2019, setiap pemilih mempunyai hak mencoblos 4-5 lembar surat suara. Selain itu, petugas terkadang gagap memahami alur pemungutan suara dan ada saja pemilih yang keliru dalam memasukkan surat suara ke dalam kotak suara. Berbagai hal tersebut turut menyisakan persoalan saat penghitungan suara dilakukan. Alhasil, proses penghitungan membutuhkan waktu yang panjang karena rekapitulasinya pun berlipat-lipat. Untuk rekapitulasi data, harus ada rekapitulasi untuk tiap partai peserta pileg, untuk DPRD, untuk para saksi, dan lain-lain.

Ditambah dengan jadwal yang ketat, tak sedikit petugas yang akhirnya kelelahan. Pada pemilu mendatang, tentu diperlukan pertimbangan mengenai pengkajian rekapitulasi penghitungan suara melalui suatu sistem elektronik dengan tingkat pengamanan siber yang tinggi. Hal ini dinilai dapat mengurangi beban pengisian formulir yang terlalu banyak dan hasil penghitungan bisa cepat disajikan. Pandangan soal perlunya penggunaan sistem TI dalam proses penghitungan dan rekapitulasi suara sebenarnya sama dengan sikap Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sebagai penyelenggara pemilu, KPU telah menunjukkan keinginan agar sistem e-rekapitulasi digunakan pada pemilu mendatang. Keinginan itu salah satunya terlihat dari pernyataan Komisioner KPU Ilham Saputra, Dia menilai sistem rekapitulasi secara elektronik lebih dibutuhkan KPU dibanding penerapan e-voting. E-voting pada dasarnya bukan menjadi persoalan yang mendasar. Akan tetapi, masalah utama yaitu ada pada rekapitulasi.

Ketika sistem elektronik digunakan, maka penghitungan suara dibayangkan bisa berjalan dengan cara memasukkan surat suara ke mesin penghitung. Sementara itu, e-rekapitulasi dibayangkan sebagai sistem rekapitulasi menggunakan mesin, bukan oleh penyelenggara pemilu. Adapun negara yang selama ini menjalankan sistem pemilu

dengan e-rekapitulasi di antaranya adalah Fiji, Filipina, dan Korea Selatan. Pemilu di Filipina sudah lebih dulu menggunakan cara tersebut.¹⁰ Pemilih di Filipina menyatakan pilihan di atas kertas tapi tidak model dicoblos, melainkan mengarsir pilihan yang pada nantinya hasil dibaca oleh mesin. Sistem e-rekapitulasi lebih pantas digunakan di Indonesia alih-alih e-voting. Alasannya, dalam e-rekapitulasi, tabulasi data yang dilakukan hanya berasal dari hasil hitungan dari tiap-tiap TPS. Sementara itu, dalam e-voting, proses pemilihan dan rekapitulasi langsung diproses oleh mesin. Lain lagi dengan e-counting, dimana pemungutan suara dilakukan manual tapi mesin yang akan menghitung hasilnya mulai tingkat TPS. Hingga 2017, penyelenggara pemilu di Indonesia belum memiliki perhitungan biaya yang dibutuhkan untuk menerapkan sistem e-voting atau e-rekapitulasi. Meski, biayanya diyakini bakal tinggi pada awal penggunaan karena banyak infrastruktur baru yang harus disediakan.

Dengan demikian pemilu serentak 2024 berpotensi untuk tidak terjadinya permasalahan terkait dengan beban kerja petugas *Ad Hoc* bisa teratasi, serta memiliki sistem pemilu serentak 2024 dinilai dapat berdampak pada pemerintahan Indonesia.

Dari segi teknis, tidak mudah bagi penyelenggara pemilu untuk melakukan pemilu blok karena jenis pekerjaannya banyak dan volumenya sangat besar. Efisiensi dalam pemilihan berjalan seiring dengan penggunaan anggaran. Efisiensi merupakan salah satu pencapaian keberhasilan pemilu, memastikan pelaksanaan pemilu efisien dalam hal beban kerja dan keuangan, namun menciptakan kerja yang produktif.¹¹

Penutup

Kesimpulan

Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 menjadi dasar lahirnya pemilu serentak di Indonesia, Sejarah Mencatat bahwa 2019 merupakan tahun pertama kalinya Indonesia melaksanakan pemilu secara serentak yaitu pileg dan pilpres yang terdiri dari 5 kotak, pemilu serentak dianggap lebih efisien baik di segi waktu maupun anggaran dana, namun dilihat dari pelaksanaan pemilu serentak 2019, masih banyak permasalahan-permasalahan yang terjadi salah satunya beratnya beban kerja badan *Ad Hoc* terutama KPPS dalam menyelenggarakan pemilihan, agar permasalahan tersebut tidak terulang pada pemilu serentak 2024, harus adanya evaluasi pelaksanaan pemilu serentak 2019, salah satu evaluasi yang dapat dilakukan adalah dapat dipikirkan dengan matang penggunaan teknologi pada Pemilu 2024 dengan sistem e-rekapitulasi.

Saran

Adapun saran pada penelitian ini adalah kepada pemerintah (baik eksekutif maupun legislatif) termasuk penyelenggara pemilu (KPU) yang memiliki kepentingan nasional seharusnya menentukan dengan baik dan matang sistem pemilu serentak yang

¹⁰Kompas.com, "Rencana Terapkan E-Rekapitulasi, KPU RI Dapat Masukan dari KPU Filipina", terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/image/2019/10/02/14294201/rencana-terapkan-e-rekapitulasi-kpu-ri-dapat-masukan-dari-kpu-filipina?page=1>, Diakses Tanggal 05 November 2022.

¹¹Nurmaida Saana, "Evaluasi Pemilu 2019 Dalam Rangka Penataan Skema Pemilu Serentak 2024" *Jurnal Pengawas Pemilu Provinsi DKI Jakarta*, edisi Desember 2021 hlm. 171-172.

diterapkan, dalam hal ini dapat mempertimbangkan penggunaan sistem e-rekapitulasi pada pemilu serentak 2024.

Daftar Pustaka

- "Pilpres 2019 & Sejarah Pemilu Serentak Pertama di Indonesia", <https://tirto.id/dmTm>, Diakses Tanggal 04 November 2022.
- "Kaleidoskop 2019: Tragedi Pemilu, dari Petugas KPPS Tewas hingga Kerusuhan 21-22 Mei", <https://nasional.kompas.com/read/2019/12/23/07294701/kaleidoskop-2019-tragedi-pemilu-dari-petugas-kpps-tewas-hingga-kerusuhan-21>, Diakses Tanggal 03 November 2022.
- "Rencana Terapkan E-Rekapitulasi, KPU RI Dapat Masukan dari KPU Filipina", <https://nasional.kompas.com/image/2019/10/02/14294201/rencana-terapkan-e-rekapitulasi-kpu-ri-dapat-masukan-dari-kpu-filipina?page=1>, Diakses Tanggal 05 November 2022.
- Ahmadi, "Analisis Konstruksi Hukum Konstitusionalitas Pemilu Serentak Pada Tahun 2019", *Jurnal Al-'Adl*, Vol. 8 No. 1, 2015.
- Aryojati Ardipandanto, "Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 11 No. 11, Juni 2019.
- Komisi Pemilihan Umum, *Modul I Pemilu untuk Pemula*, KPU RI, Jakarta, 2010.
- Nurmaida Saana, "Evaluasi Pemilu 2019 Dalam Rangka Penataan Skema Pemilu Serentak 2024" *Jurnal Pengawas Pemilu Provinsi DKI Jakarta*, Edisi Desember 2021.
- Surbakti, Ramlan, *Perekayasa Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan, 2008.
- Veri Junaidi, "Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 3, September 2009.
- Yuliani Widianingsih, "Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia: Suatu Tinjauan Dari Aspek Sejarah Dan Sosiologi Politik", *Jurnal Signal*, Vol. 5 No. 2, 2017.

Transformasi Partai Politik Di Indonesia Dalam Menyongsong Pemilu 2024

Muhammad Husin Ali

Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

mhusinali88@gmail.com

Abstract

The 2024 election is in sight, political parties as vehicles for public officials are an important element in the democratic process in Indonesia. In the post-reform era, political parties are considered more inclined towards cartelization. Therefore, the author places two problem formulations, namely how the transformation of political parties and the ideal character of political parties in welcoming the 2024 elections in Indonesia. The research method that the author uses is normative juridical, the source of the law used is secondary law. The material obtained is managed by descriptive analysis. The results of this study are that there are three characteristics of political parties from the old order, new order and reform eras. The old order tends to lead to ideological parties, while the new order creates centralization in one party, and post-reform political parties tend to lead to cartelization. As for the 2024 elections, political parties must transform into parties that form coalitions before the election, and reject post-election coalitions in order to erode the cartelization character of political parties.

Keywords: *Political parties and elections*

Abstrak

Pemilu 2024 tinggal didepan mata, partai politik sebagai kendaraan bagi pejabat publik menjadi unsur penting dalam proses demokrasi di Indonesia. Pada pasca reformasi partai politik dinilai lebih mengarah pada kartelisasi. Maka dari itu Penulis mendudukan dua rumusan masalah yaitu bagaimana transformasi partai politik dan karakter partai politik yang ideal dalam menyongsong pemilu 2024 di Indonesia. Metode penelitian yang Penulis gunakan yaitu yuridis normatif, sumber hukum yang digunakan yaitu sumber hukum skunder. Bahan yang didapat dikelola dengan analisis deskriptif. Hasil penelitian ini adalah terdapat tiga karakteristik partai politik dari era orde lama, orde baru dan reformasi. Orde lama cenderung mengarah pada partai ideologis, sedangkan orde baru tercipta sentralisasi pada satu partai, dan pasca reformasi partai politik cenderung mengarah kepada kartelisasi. Adapun dalam menyongsong pemilu 2024, partai politik harus bertransformasi menjadi partai yang melakukan koalisi sebelum pemilu, dan menolak koalisi pasca pemilu guna mengikis karakter kartelisasi dalam partai politik.

Kata kunci: *Partai politik dan Pemilu*

Pendahuluan

Partai politik di Indonesia sendiri merupakan unsur penting dalam pemilu pasalnya partai politik dapat dianggap sebagai alat atau kendaraan bagi calon pejabat publik seperti Presiden & Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD untuk berkompetisi dalam wadah yang disebut pemilu. Maka dari itu pemilu bisa juga disebut sebagai sarana dan prasarana untuk mengimplementasikan prinsip negara demokrasi yang bertitik pada kedaulatan rakyat. Indonesia yang mengikrarkan dirinya sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, maka, prinsip-prinsip demokrasi harus dituangkan dalam segala sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu prinsip demokrasi yang dimaksud adalah adanya perwakilan politik yang lahir dari proses pemilihan umum yang bebas dan adil serta dilaksanakan secara periodik.

Pada hakekatnya urgensi dari pemilu itu sendiri adalah untuk menghasilkan atau melahirkan wakil rakyat, dan pejabat pemerintah yang bersifat demokratis berlandaskan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Bersifat demokratis disini memiliki makna pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat atau idealnya, masyarakat selalu dilibatkan dalam segala sendi kehidupan berbangsa dan bernegara, hal ini merupakan inti dari negara demokrasi. Akan tetapi, fakta empiris yang terjadi di Indonesia mengenai

urgensitas pemilu semakin bergeser hingga menjadi formalitas belaka, yang dijalankan hanya untuk proses pergantian nahkoda dengan embel-embel dipilih langsung oleh rakyat. Padahal, dalam kenyataannya memang nahkodanya berganti dan lahir dari proses pemilihan langsung oleh rakyat namun disisi lain, jalannya pemerintahan tidak jauh berbeda dari pemerintahan sebelumnya.

Persoalan ini tentu saja tidak terlepas dari pergeseran yang terjadi di tubuh partai politik, pergeseran yang terjadi pada partai politik pasca reformasi berimbas pada jalannya pemerintahan. Pada pasca reformasi, partai politik dinilai cenderung mengarah pada kartelisasi, partai kartel itu sendiri dapat dipahami sebagai bentuk kerjasama atau bahu membahu sesama partai politik untuk mengutamakan kepentingan bersama dengan tujuan untuk mendapatkan sumber dari keuangan negara. Sistem kartel ini dinilai lebih sering bekerjasama untuk menggandeng partai politik yang berlainan ideologi sehingga tidak akan terjadi konflik atau *deadlock* saat pengambilan keputusan. Oleh karena itu, sistem kartel ini berjuang bukan untuk kepentingan masyarakat, sehingga melahirkan pemerintahan yang tidak sehat, khususnya pada sistem negara demokrasi.

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Kuskridho Ambardi melalui penelitian disertasi pada tahun 2008 dengan judul "*The Making of Indonesian Multipart System: A Cartelized Party System and Its Origin*" secara singkat, ia memaparkan bahwa arah partai politik di Indonesia secara perlahan dan berkelanjutan telah melahirkan sebuah kerja sama yang tersistem dan rela menyampingkan perbedaan ideologi demi mencapai tujuan yang telah direncanakan yaitu menguasai sumber-sumber kekayaan negara Indonesia.

Berdasarkan, paparan yang sudah Penulis sajikan diatas, Penulis tertarik untuk masuk lebih dalam untuk mengkaji dan menganalisis terkait transformasi partai politik dalam menyongsong pemilu 2024, yang akan Penulis tuangkan dalam sebuah karya tulis ilmiah.

Rumusan Masalah

Adapun identifikasi masalah yang Penulis dudukan dalam penelitian ini, yaitu *pertama*, bagaimana transformasi partai politik di Indonesia? *Kedua*, bagaimana karakter partai politik yang ideal dalam menyongsong pemilu 2024 di Indonesia?

Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang menggunakan objek kajian penulisan berupa pustaka-pustaka yang ada, baik berupa buku-buku, jurnal, dan peraturan-peraturan yang mempunyai kaitan terhadap pembahasan masalah sehingga penulisan ini juga bersifat penulisan pustaka (*library research*). Adapun objek penelitian ini pada partai politik di Indonesia. Sumber data penelitian yang digunakan adalah sumber data skunder. Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Transformasi Partai Politik di Indonesia

Dalam pembahasan tentang partai politik di Eropa Barat sendiri, Katz & Mair menyebutkan ada tiga jenis partai politik utama, yaitu partai kader, massa, dan tangkap-semua (*catch-all party*). Selain tiga jenis tersebut, mereka menambahkan bahwa ada partai jenis baru yang muncul sekitar tahun 1990-an, yang disebut sebagai partai kartel.¹ Partai kartel saat ini menjadi rujukan sejumlah ilmuwan, setidaknya sebagai standar analisis, seperti Jamaludin Ghafur salah satu dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang fokus mengamati jalannya politik di Indonesia menilai, bahwa partai politik saat ini cenderung bersifat pragmatis.

Berbicara mengenai partai politik di Indonesia, setelah 1945, partai-partai politik dinilai lebih berorientasi pada perbaikan sosial secara bertahap dan berkelanjutan (*social amelioration*). Akan tetapi, yang namanya partai politik pada hakekatnya memiliki tujuan utama untuk memenangkan pemilu, sebagaimana yang dikatakan oleh Downs (1957) bahwa bagaimanapun tujuan mendasar dari partai politik adalah memenangkan pemilu.

Era Pasca Kemerdekaan

Pasca Indonesia merdeka, kondisi yang tergambarkan pada saat itu lebih mengarah kepada konflik ideologi. Hal ini disebabkan, pertumbuhan partai politik saat itu telah dipupuk dengan keluarnya maklumat pemerintah tanggal 3 November 1945, sebagai respon dari usulan Badan Pekerja Nasional Indonesia (BPKNIP), yang saat itu berfungsi sebagai parlemen.²

Dengan mulai dipupuknya partai politik pada saat itu, maka tumbuhlah partai politik secara perlahan di Indonesia. Terbukti, jika diamati ada empat karakter partai politik pada saat itu dengan jumlah 27 partai politik, yaitu: 5 partai politik dengan dasar ke-Tuhanan, 14 partai dengan kebangsaan, dan 6 partai dengan dasar Marxisme serta 2 partai lain-lain.³ Gambaran beragamnya karakter atau ideologi partai politik pada saat itu membuat kita tidak heran jika saat itu sarat akan konflik ideologi antar partai.

Pada dasarnya, pemerintah mengeluarkan maklumat 3 November 1945, dengan penuh harapan agar partai politik bisa menambah kekuatan perjuangan dalam mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat pada saat itu. Akan tetapi, harapan ini melahirkan sebuah kekecewaan, pasalnya partai politik yang baru tumbuh pada saat itu justru menerapkan konsep-konsep politiknya secara kaku, maksudnya, partai politik pada saat itu lebih mengutamakan ideologi partai masing-masing dibandingkan kepentingan bangsa dan negara.

Singkatnya, dengan dinamika-dinamika politik yang terjadi sebagai imbas dari tumbuh suburnya partai politik ideologis pada saat itu, seperti sering terjadinya *deadlock*

¹ Katz, R., & Mair, P, *Changing models of party organizations and party democracy*. *Party Politics* 1(1), 1995, hlm. 5

² Daniel Dhakidae, *Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia*, Analisa Kekuatan Sosial Politik di Indonesia, Sri Prisma, Cet. I, Jakarta, 1985, hlm. 202

³ Djoko Yoewono, *Kedudukan Partai Politik di Indonesia pada Masa Pemerintahan Orde Baru*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1987, hlm 25

dalam pemerintahan dan parlemen, kemudian lemahnya kabinet Presiden terbukti pada saat Indonesia telah merdeka tidak kurang ada 25 kabinet yang memerintah Indonesia, hal ini terjadi karena kabinet pada saat itu tidak dapat berumur panjang seperti saat ini, hanya ada 7 kabinet yang mampu bertahan dalam waktu 12-23 bulan, sisanya kurang dari 12 bulan. Dengan demikian, Penulis mengambil inti sari bahwa model partai politik pada era pasca kemerdekaan lebih dominan dipengaruhi oleh ideology partai masing-masing.

Era Orde Baru

Lahirnya orde baru dilatar belakangi oleh pemberontakan G30 S PKI, hal ini telah memberikan nafas baru bagi bidang militer dalam merekonstruksi kehidupan politik Indonesia. pemerintahan orde baru memberanikan diri untuk mengambil langkah pertama dengan mengadakan koreksi secara menyeluruh dalam penyelenggaraan kenegaraan, hal ini ditandai dengan sidang umum ke V MPRS mengangkat pengembalian Tap/MPRS/1966 tentang supersemar menjadi Presiden Republik Indonesia dan dalam Tap No. XII/MPRS/1966 dirumuskan tugas pokok kabinet pembangunan yang dikenal dengan Panca Krida, yaitu:⁴ menciptakan stabilitas politik dan ekonomi, menyusun dan melaksanakan repelita, melaksanakan pemilihan umum, mengembalikan keamanan dan ketertiban masyarakat dengan mengikis habis sisa-sisa G30 S PKI, melanjutkan pembersihan dan penyempurnaan aparatur

Dengan unjuk giginya Jendral Soeharto menjadi Presiden RI membuat militer menjadi kekuatan utama pada saat itu, dengan berlandaskan Tap MPRS No. XII/MPRS/1968 Soeharto akhirnya memulai pembenahan dan penertiban kehidupan kenegaraan. Akan tetapi, dalam proses pembenahan dan penertiban tersebut tentu rasa trauma akan persoalan yang terjadi pada orde lama kemudian ditambah dengan ketidakstabilan politik dan kemerosotan ekonomi, membuat penyelenggaraan pemerintahan pada saat itu tersentral pada kekuasaan orde baru (pusat).

Seperti yang Penulis katakan tadi, karena adanya trauma akan persoalan-persoalan yang terjadi pada orde lama, membuat berbagai pandangan terhadap kehidupan politik bermunculan. Salah satu pandangan tersebut ialah mengenai sistem kepartaian yang dianut Indonesia pada saat itu yakni (multipartai), sistem ini dinilai sebagai biangkladi akan terjadinya ketidakstabilan pemerintahan. Oleh karena itu, belajar dari masa lalu pemerintah orde baru mengambil dua kebijakan dalam menciptakan kestabilan pemerintahan yaitu, *pertama*, penyederhanaan partai politik, *kedua*, menciptakan sistem kepartaian berdasarkan konsensus. Demi mewujudkan kebijakan tersebut, maka politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah orde baru yaitu membentuk UU No. 3 Tahun 1975 sehingga terwujudnya penyederhanaan partai politik menjadi tiga kekuatan sosial.

Telah menjadi rahasia umum bahwa pemerintah orde baru menaruh kekuatannya pada partai politik Golongan Karya, yang merupakan perpanjangan tangan dari ABRI pada saat itu. Pada saat itu partai politik mengalami kemunduran, salah satu latar belakangnya dikarenakan klaim dari Golkar yang menyatakan bahwa dirinya bukan partai politik, guna merangkul sebanyak mungkin kekuatan yang tidak tersentuh oleh partai politik.

⁴ Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, Cet. V, PT Gramedia: Jakarta, 1986, hlm. 40-42

Singkatnya, letak akar permasalahan yang terjadi pada masa orde baru adalah tersentralisasinya kekuasaan pada pemerintahan pusat, yang menaruh kekuatannya pada salah satu partai politik yakni Golongan Karya yang pada saat itu merupakan perpanjangan tangan dari ABRI. Bukanya belajar dari masa lalu, namun pemerintahan orde baru justru melahirkan persoalan baru, dengan meletakkan kekuasaan terpusat pada pemerintahan orde baru (pusat). Sehingga, hal ini memperlemah kehidupan partai politik di Indonesia pada saat itu.

Pasca Reformasi

Dalam pembahasan kali ini, Penulis akan memaparkannya secara singkat mengenai arah atau model partai politik pada masa reformasi. Tumbang rezim orde baru, membawa angin segar bagi wajah demokrasi di Indonesia, menariknya setelah orde baru ditinggalkan, yang menjadi fokus utama pemerintahan reformasi yaitu membenahi UU tentang partai politik. Hal tersebut seakan-akan mengisyaratkan bahwa, salah satu unsur terpenting dalam proses demokratisasi disuatu negara adalah partai politik. Sehingga, pada reformasi sistem multipartai kembali digunakan.

Akan tetapi, seiring berkembangnya demokrasi pada saat itu justru membawa jebakan yang tidak diduga oleh siapapun, seperti yang dinyatakan oleh Dan Slater, semakin mapannya demokrasi di Indonesia ternyata didalamnya terdapat jebakan yang disiapkan untuk menghantam sistem kepartaian di Indonesia.⁵ Jebakan yang dimaksud oleh Slater adalah era pasca reformasi yang dinilai membawa sistem yang lebih dekat dengan fitrah manusia yaitu demokrasi justru membawa partai politik Indonesia cenderung mengarah kepada kartelisasi.

Sistem partai kartel tentu tidak lahir begitu saja, sistem ini berasal dari benih sistem multipartai dan koalisi yang diterapkan oleh Indonesia hingga saat ini. Benih yang dimaksud Penulis disini menyebabkan munculnya sebuah proses kerjasama antar partai politik yang memiliki kekuasaan baik itu diparlemen ataupun pemerintahan, yang mana kerjasama ini memiliki sebuah cita-cita bersama yaitu mempertahankan kekuasaan selama mungkin dan meniadakan konflik sebagai implikasi dari beragamnya ideologi partai dalam sistem multipartai di Indonesia.

Sistem multipartai yang dikombinasikan dengan presidensial melahirkan suatu keharusan yang harus dilakukan oleh partai politik yaitu koalisi. Koalisi yang terjadi pada partai politik di Indonesia menunjukkan kemapanan kerjasama dengan semangat gotong royong dibandingkan melakukan persaingan ideologi dalam sebuah pemerintahan. Sehingga kerjasama diantara partai politik ini dikenal dengan sistem kartel. Menurut Penulis, ideologi dalam suatu partai merupakan unsur yang sangat penting dan tidak dapat dikesampingkan, sama halnya dengan sebuah negara. Ideologi memberikan ciri khas dan menandakan adanya perbedaan arah, pola pikir, sudut pandang dan tujuan antara satu partai dengan partai lainnya.

Akan tetapi, sejalan dengan proses demokratisasi pemerintahan Indonesia, partai politik justru menemukan cara baru untuk menambah dan mempertahankan

⁵ Slater, Dan, *Indonesia's accountability trap: party cartels and presidential power after democratic transition*. Research library, 2004, hlm. 61.

kekuasaannya yaitu dengan cara membentuk sebuah koalisi yang cenderung bersifat pragmatis dan dilakukan pasca pemilu, walaupun koalisi ini dilakukan antar partai politik yang berbeda ideologi. Oleh karena itu, persoalan inilah yang menjadi benih bagi partai politik untuk melahirkan sebuah sistem yaitu sistem kartel yang cenderung ke arah oligarki.

Menurut Katz dan Mair, semakin berkembangnya demokrasi disuatu negara dan terdegradasinya nilai loyalitas keanggotaan partai politik, menggambarkan sebuah gejala bahwa sumber daya keuangan partai politik tidak bergantung lagi pada masyarakat, namun telah bergeser menjadi parasit bagi suatu negara artinya sumber utama keuangan partai politik adalah negara, sehingga negara akan dikontrol melalui jabatan yang diduduki oleh para perwakilan partai politik.⁶ Partai kartel dapat dikatakan hampir sepenuhnya bergantung pada negara dalam hal keuangan partai dan sumber daya politik lainnya. Oleh sebab itu, wajar apabila fokus orientasi partai lebih diarahkan ke negara dibandingkan masyarakat.⁷

Secara logika ketergantungan partai politik terhadap negara dilatar belakangi oleh sikap apatis dari rakyat terhadap partai politik, kemudian keanggotaan partai yang menyusut dan jumlah sumbangan yang diperoleh baik dari anggota maupun masyarakat semakin kering, oleh karena itu partai memutar otak untuk mencari sumber-sumber pendanaan baru. Sumber-sumber ini harus mampu menyediakan anggaran secara berkelanjutan dan dalam jumlah besar, sebab, biaya kampanye dalam proses pemilu setiap priodenya selalu meningkat.

Sistem kartel ini mengalami perkembangan dengan perlahan dan berkelanjutan pada pasca reformasi. Reformasi Indonesia sendiri secara tidak langsung membuka pintu gerbang demokrasi yang menciptakan tahapan berbeda dalam sistem pemilihan umum di Indonesia. Besarnya modal politik dalam pemilihan umum lima tahun sekali menjadi unsur utama dalam memperoleh suara rakyat. Sehingga menggeser paradigma dari awalnya memperjuangkan ideologi partai, menjadi pencarian modal dan kekuasaan.

Kuskridho Ambardi menjelaskan bahwa politik kartel itu terjadi ketika partai-partai politik secara gotong royong mengabaikan nilai ideologis sehingga programnya tetap dapat bertahan sebagai sebuah kelompok. Menurut Penulis, logika kartel yang berkembang di Indonesia menjadikan partai politik tidak perlu khawatir terkait persoalan jabatan, sehingga hal ini menyebabkan tidak adanya persaingan antar partai khususnya pasca pemilu, sebab, apapun hasil pemilunya mereka akan tetap dibukakan pintu dan diberi jabatan dalam pemerintahan.⁸

Praktek politik kartel di Indonesia dimulai ketika adanya kolusi dikalangan semua partai politik kecuali partai Keadilan Bangsa (PKB) dalam hal menjatuhkan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada tahun 2000-2001. Inilah titik kelahiran partai kartel di Indonesia, yang kemudian semakin berkembang secara perlahan dan berkelanjutan

⁶ Yael Yishai, "Bringing Society Back In: Post-Cartel Parties in Israel" dalam *Party Politics*, Vol. 7, No. 6, 2001, hlm. 667-687.

⁷ Katz, Richard S. and Peter Mair. "Cadre, Catch-All or Cartel?: A Rejoinder" dalam *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, 1996, hlm. 526

⁸ Hudzaifah & Rahmani, *Politik kartel di Indonesia, suatu tinjauan pendahuluan*, <http://paturahman.com/2012/08/politik-kartel-di-indonesiasuatu.html>, 2012, Diakses pada 31 Oktober 2022

pada priode Megawati Soekarno Putri (2001-2004).⁹ Kerjasama antar partai-partai yang berkolusi tersebut berhasil mengamankan kekuasaan Megawati hingga *finish* pada tahun 2004. Tentu kerjasama yang dilakukan partai-partai tersebut tidak gratis, mereka diberikan jabatan-jabatan kementerian dalam kabinet Megawati. Inilah awal kelahiran partai kartel di Indonesia.

Singkatnya, keberadaan partai kartel terus eksis hingga saat ini, pada priode ke dua Presiden Jokowi, praktek sistem kartel semakin berkembang dan nampak dengan jelas dipermukaan. Contoh pertama, terkait pemilu 2019 lalu, ada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yaitu Jokowi dan Prabowo Subianto, singkatnya pada pemilu tersebut pasangan calon Jokowi memperoleh suara terbanyak dan ditetapkan sebagai Presiden pada masa jabatan 2019-2024. Menariknya, Prabowo yang dikenal sebagai rival Jokowi, justru ditarik atau ditunjuk oleh Presiden untuk menjadi menteri pertahanan, betul saja, hal ini diumumkan langsung oleh Presiden pada Rabu, 23 Oktober 2019.

Dapat dilihat dengan sangat jelas, tujuan dari bergabungnya Prabowo dalam kabinet Jokowi-Ma'ruf, pemerintah tidak ingin ada konflik dalam pengambilan keputusan sehingga pada priode ke dua Jokowi ini dari sekian banyak partai politik, hanya PKS dan Demokrat yang posisinya diluar dari pemerintahan atau bisa juga disebut partai oposisi. Gemuknya koalisi pada kabinet Jokowi-Ma'ruf merupakan gambaran bahwa Pemerintah tidak ingin adanya konflik dalam proses pengambilan kebijakan, alhasil dengan melemahnya oposisi pemerintah dengan mudah melaksanakan apa yang ingin dijalankan.

Melihat perkembangan partai kartel yang sudah Penulis paparkan diatas, Penulis memiliki sebuah persepsi mengenai karakteristik partai kartel di Indonesia yaitu, *pertama*, gemuknya koalisi partai di pemerintahan, *kedua*, koalisi dilakukan pasca pemilu berakhir, *ketiga*, koalisi dilakukan tanpa mempertimbangkan ideologi dan visi misi masing-masing partai. Adapun menurut Kuskridho Ambardi ada dua ciri partai kartel di Indonesia yaitu, pertama kartelisasi tidak hanya melibatkan satu atau dua partai politik melainkan melibatkan hampir seluruh partai politik, dan kedua, akar penyebab kartelisasi bukanlah untuk pencarian dana legal atau *budgeter*, melainkan untuk dana "bawah tangan", "bawah meja", atau *non-budgeter*.¹⁰

Berdasarkan uraian diatas, dapat ditarik sebuah inti sari bawah transformasi partai politik di *Indonesia* telah melewati berbagai era, dari orde lama, orde baru, hingga pasca reformasi (sekarang). Dari awalnya bersifat ideologis hingga cenderung bersifat kartelisasi, membuat kita sadar bahwa kedua model ini memiliki dampak baik dan buruknya masing-masing. Partai politik ideologis cenderung akan mengakibatkan *deadlock* dalam pengambilan keputusan, akhirnya menyebabkan tidak stablynya jalan pemerintahan, sedangkan partai politik kartel dapat dilihat keadaan saat ini, baik itu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif bersama-sama bergandengan tangan dalam mewujudkan

⁹ Yeni Sri Lestari, *Kartel Politik dan Korupsi Politik di Indonesia*, Pandecta. Volume 12. Nomor 1. June 2017, hlm. 70

¹⁰ Kuskridho Ambardi, *Meninjau ulang konsep dan gejala kartelisasi partai di Indonesia*. Diskusi melawan politik kartel. Jakarta: 2011, dalam *jurnal Pandecta*, Yeni Sri Lestari, *Kartel Politik dan Korupsi Politik di Indonesia*, Volume 12. Nomor 1. June 2017, hlm. 71

kepentingan bersama, sehingga menyebabkan jalannya pemerintahan tidak berlandaskan *check and balance* yang menjadi pilar dari *trias politica*, kita sangat jarang dipertontonkan konflik yang terjadi antara lembaga, ketika lembaga legislatif mengeluarkan UU yang berpotensi merugikan rakyat, maka eksekutif dan yudikatif tetap akan mendorong UU itu disahkan, begitu juga jika eksekutif mengeluarkan suatu kebijakan yang cenderung otoriter, maka legislatif dan yudikatif hanya akan bersuara secukupnya saja.

Karakter Partai Politik yang Ideal dalam Menyongsong Pemilu 2024

Perkembangan pelaksanaan konsep negara hukum di berbagai negara sangat *dipengaruhi* dan tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi, serta asas konstitusional.¹¹ Adapun yang menjadi fokus utama Penulis disini adalah mengenai asas demokrasi pada negara hukum. Demokrasi diwujudkan dengan adanya pemerintahan yang bersendikan perwakilan rakyat, yang kekuasaan dan wewenangnya berasal dari rakyat dan dilaksanakan melalui wakil-wakil rakyat, serta bertanggung jawab penuh kepada rakyat.¹² Oleh karena itu, Muntoha menetapkan salah satu prinsip demokrasi adalah “adanya perwakilan politik”, perwakilan ini tentu berasal dari partai politik karena partai politik merupakan kendaraan untuk menjadi perwakilan rakyat di parlemen, sehingga demokrasi mensyaratkan adanya pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat, Presiden dan Wakil Presiden yang harus dijalankan secara berkala dengan bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pada hakikatnya urgensi pemilu itu sendiri adalah untuk menghasilkan, menciptakan, atau melahirkan wakil-wakil rakyat, Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan tugas dan fungsinya dengan demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi, seiring perjalanan pemilu di Indonesia, urgensi tersebut secara perlahan dan berkelanjutan mengalami pergeseran. Hal ini tentu tidak terlepas dari pengaruh partai politik yang menjadi kendaraan calon Presiden dan Wakil Presiden serta wakil rakyat dalam berkompetisi pada ajang yang kita kenal dengan sebutan pemilu.

Dari pembahasan sebelumnya, Penulis telah memaparkan bagaimana transformasi yang terjadi pada partai politik di Indonesia. Fokus utama Penulis yaitu terletak pada pasca reformasi. Runtuhnya rezim orde baru, membuka gerbang bagi sistem demokrasi masuk ke Indonesia, masa ini dikenal dengan masa reformasi. Reformasi kian membawa angin segar bagi partai politik, pasalnya setelah dikebiri pada era orde baru, keran partai politik justru dibuka lebar pada reformasi sehingga jumlah partai politik yang didirikan pada saat itu mencapai 184 partai, dan 141 diantaranya memperoleh pengesahan sebagai badan hukum. Pada pemilu 1999 hanya 48 parpol yang memenuhi syarat untuk ikut serta dalam ajang pemilu. Pada 2004, partai politik semakin bertambah hingga lebih dari 200 partai yang berdiri, akan tetapi hanya 50 partai yang memperoleh pengesahan sebagai badan hukum dan 24 partai yang ikut serta dalam pemilu 2004.

Sistem multipartai yang tergambar dari jumlah partai politik pada era reformasi hingga sekarang, dinilai kurang kompatibel jika dikolaborasikan dengan sistem

¹¹ Joeniarto, *Negara Hukum*, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mad: Jogjakarta, 1968, hlm. 13

¹² A. Mukthie Fajar, *Negara Hukum dan Perkembangan Teori Hukum*, Intrans Publishing: Malang, 2018, hlm.

presidensial. Seperti yang dikatakan oleh Mainwaring dan Linz, kombinasi ini akan menghasilkan instabilitas pemerintahan, pasalnya akan terjadi jalan buntu bila terjadi konflik relasi eksekutif dan legislatif. Menurut Mainwaring dan Linz, sistem presidensial lebih cocok dikolaborasikan dengan sistem dwi partai sehingga menghasilkan efektivitas dan stabilitas pemerintahan yang relatif terjamin, sebagai contoh Amerika Serikat.

Akan tetapi, Indonesia tidak menghiraukan hal tersebut, sebab, ada pendapat Arend Lijphart yang mengatakan bahwa dalam sistem multipartai yang dikombinasikan dengan sistem presidensial juga bisa mencapai pemerintahan yang stabil dan efektif. Hal itu dapat tercapai, apabila dijalankan dengan cara demokrasi konsensus, salah satu ciri demokrasi konsensus menurut Arend yaitu dengan membangun koalisi pemerintahan (kabinet) diantara partai-partai politik.

Pendapat Arend inilah yang digunakan hingga saat ini di Indonesia, seakan-akan hal ini memang sudah menjadi keharusan pada setiap pemilu dan pasca pemilu dilakukan. Akan tetapi, kolaborasi sistem multipartai dengan presidensial yang dijalankan dengan kebiasaan koalisi justru menimbulkan persoalan baru, yaitu mengakarnya kartelisasi pada tubuh partai politik. Menurut Penulis, kartelisasi terbentuk dikarenakan adanya keharusan dari partai politik untuk melakukan koalisi. Koalisi yang dimaksud disini koalisi pasca pemilu yang bersifat pragmatis. Koalisi semacam ini, dilakukan bukan berdasarkan kesamaan ideologi ataupun visi misi yang dibawa partai, melainkan bertujuan untuk mencari keuntungan bagi partainya masing-masing. Ketika koalisi semacam ini dilakukan, maka arah atau orientasi para kader-kader partai yang menduduki jabatan publik mengarah pada mencari keuntungan bagi partai politik mereka.

Kerjasama seperti inilah yang membuat partai politik di Indonesia cenderung mengarah pada sistem kartelisasi. Pada dasarnya, kartelisasi ini bukan hanya terbentuk karena keharusan partai politik untuk berkoalisi, akan tetapi juga dikarenakan adanya aturan-aturan electoral. Contoh, partai politik di Indonesia harus melewati ambang batas yakni 4% untuk *parlementary threshold*, dan 20% untuk *presidential threshold* syarat ini tentu menjadi fokus utama partai politik. Akan tetapi, harus dilihat aturan-aturan tersebut sebenarnya hasil dari kesepakatan partai politik lama di DPR, maka menurut Penulis aturan yang tertuang dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan sebuah rekayasa dari partai politik besar (lama) untuk menyulitkan partai-partai kecil/baru untuk berkontribusi dalam politik, sehingga partai lama akan tetap eksis dan tidak dapat digeser oleh partai-partai kecil/baru.

Berdasarkan paparan diatas, menurut Penulis jika membandingkan antara model partai politik yang ada pada era orde lama, orde baru dan pasca reformasi, maka yang lebih cocok (bukan ideal) adalah partai politik yang ada pada pasca reformasi yang dijalankan dengan sistem multipartai. Adapun mengenai kartelisasi menurut Penulis hal ini dapat dihilangkan apabila partai politik hanya melakukan koalisi pada saat sebelum pemilu.

Artinya, yang Penulis inginkan adalah, koalisi dilakukan oleh partai politik sebelum pemilu bukan pasca pemilu, koalisi yang dilakukan sebelum pemilu tentu dilandaskan dengan persamaan ideologi dan visi misi partai. Namun apabila koalisi dilakukan pasca pemilu maka akan bersifat pragmatis dan sarat akan hal kepentingan partai. Inilah yang harus dihindari dalam menyongsong pemilu 2024. Jika pada 2024 nanti, koalisi yang

dilakukan partai politik masih bersifat pasca pemilu maka sudah dapat dipastikan jalannya pemerintahan tidak akan jauh berbeda dengan jalannya pemerintahan pada saat ini yang sarat akan kepentingan, yang ditandai dengan hilangnya *check and balance* antar lembaga, dan meningkatnya kerjasama antar lembaga pemerintahan.

Penutup

Kesimpulan

Transformasi partai politik di Indonesia telah melewati berbagai era, dari orde lama, orde baru, hingga pasca reformasi (sekarang). Dari awalnya bersifat ideologis hingga cenderung bersifat kartelisasi, membuat kita sadar bahwa kedua model ini memiliki dampak baik dan buruknya masing-masing. Partai politik ideologis cenderung akan mengakibatkan *deadlock* dalam pengambilan keputusan, akhirnya menyebabkan tidak stabilnya jalan pemerintahan, sedangkan partai politik kartel dapat dilihat keadaan saat ini, baik itu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif bersama-sama bergandengan tangan dalam mewujudkan kepentingan bersama, sehingga menyebabkan jalannya pemerintahan tidak berlandaskan *check and balance* yang menjadi pilar dari *trias politica*.

Model partai politik yang ada pada era orde lama, orde baru dan pasca reformasi, maka yang lebih cocok (bukan ideal) adalah partai politik yang ada pada pasca reformasi yang dijalankan dengan sistem multipartai. Adapun mengenai kartelisasi menurut Penulis hal ini dapat dihilangkan apabila partai politik hanya melakukan koalisi pada saat sebelum pemilu. Dengan mengimpementasikan hal tersebut maka apa yang dikatakan oleh Arend Lijphart akan terwujud yakni jalannya pemerintahan akan efektif dan stabil.

Saran

Penulis berharap, untuk peneliti selanjutnya dapat lebih melengkapi data dan analisis dari pembahasan ini, dikarenakan pembahasan ini cukup menarik untuk terus dikaji melihat dari situasi dan kondisi politik di Indonesia yang semakin kompleks, maka penelitian ini harus terus dilanjutkan hingga suatu saat dapat bermanfaat bagi Negara.

Daftar Pustaka

Buku

- Alfian, *Pemikiran dan Perubahan Politik Indonesia*, Cet. V, PT Gramedia: Jakarta, 1986.
Dhakidae, Daniel, *Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia, Analisa Kekuatan Sosial Politik di Indonesia*, Cet. I, Sri Prisma, Jakarta, 1985
Fajar, A. Mukthie Fajar, *Negara Hukum dan Perkembangan Teori Hukum*, Intrans Publishing: Malang, 2018.
Joeniarto, *Negara Hukum*, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mad: Yogyakarta, 1968.

Jurnal

- Katz, Richard S. and Peter Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of Cartel Party*, dalam *Party Politics*, Vol.1 No. 1, 2002.
Katz, Richard S. and Peter Mair, *Cadre, Catch-All or Cartel?: A Rejoinder*, dalam *Party Politics*, Vol. 2, No. 4, 1996

Lestari, Yeni Sri, Kartel Politik dan Korupsi Politik di Indonesia, *Pandecta*, Volume 12. Nomor 1. June 2017.

R. Katz, & Mair, P, Changing models of party organizations and party democracy. *Party Politics*, *Sage Journals*, 1(1), 1995.

Slater, Dan, Indonesia's accountability trap: party cartels and presidential power after democratic transition, *Cornell University Southeast Asia Program*, vol.78, 2004.

Yishai, Yael, Bringing Society Back In: Post-Cartel Parties in Israel, dalam *Party Politics*, Vol. 7, No. 6, 2001.

Skripsi

Yoewono, Djoko, Kedudukan Partai Politik di Indonesia pada Masa Pemerintahan Orde Baru, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1987.

Internet:

Politik kartel di Indonesia, suatu tinjauan pendahuluan, <http://paturahman.com/2012/08/politik-kartel-di-indonesiasuatu.Html>, Diakses pada 31 Oktober 2022.

Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Kegiatan Politik

Muhammad Naufal Arkan Dzulfikar
Fakultas Hukum, Prodi Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia
muhammadnaufal2809@gmail.com

Abstract

The regulation of the neutrality of civil servants in Indonesia is arranged hierarchically starting from laws and regulations to government regulations in order to maintain the professionalism of civil servants in carrying out public service functions and prevent abuse of power or abuse of power in the bureaucracy. Normatively, this arrangement is regulated in Law no. 32 of 2004 concerning Regional Government, Law no. 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus, PP No. 37 of 2004 concerning the Prohibition of Civil Servants from Being Members of Political Parties, and Government Regulation No. 53 of 2010 concerning Civil Servant Discipline. The limitation of political rights for civil servants has legal implications in the political process. First, it creates legal loopholes from several regulations which are then used by civil servants to actively participate in the political activities of a certain political group or party. Second, there is uncertainty about regulations and the meaning of the neutrality of civil servants as stated in the legislation. Thus, this situation creates a double standard for the position of civil servants in the Indonesian bureaucracy and the meaning of neutrality of civil servants can be said to be irrelevant to use.

Keywords: Neutrality, Civil Service, Politics

Abstrak

Pengaturan netralitas PNS di Indonesia disusun secara hierarkis mulai dari produk undang-undang hingga peraturan pemerintah guna menjaga profesionalisme PNS dalam menjalankan fungsi pelayanan publik serta mencegah adanya penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power* di lingkungan birokrasi. Secara normatif, pengaturan tersebut diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PP No. 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Adanya pembatasan hak politik bagi PNS menimbulkan implikasi hukum di dalam proses politik. Pertama, tercipta celah hukum dari beberapa peraturan yang kemudian dimanfaatkan oleh PNS untuk turut berpartisipasi secara aktif dalam kegiatan politik suatu golongan atau partai politik tertentu. Kedua, terjadinya ketidakpastian terhadap regulasi dan makna netralitas PNS sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga, keadaan tersebut menciptakan standar ganda terhadap kedudukan PNS dalam birokrasi Indonesia dan makna netralitas PNS dapat dikatakan tidak relevan untuk digunakan.

Kata kunci: Netralitas, Pegawai Negeri Sipil, Politik

Pendahuluan

Berjalannya roda pemerintahan di Indonesia tidak terlepas dari keberadaan dan peran serta pemangku jabatan dalam birokrasi yakni Aparatur Sipil Negara, termasuk di dalamnya Pegawai Negeri Sipil (PNS). Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN), ditentukan bahwa yang dimaksud dengan PNS adalah mereka yang telah dilantik secara tetap sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara, menyandang status sebagai WNI dan telah memenuhi berbagai ketentuan atau persyaratan yang telah ditetapkan dalam rangka memegang jabatan di tingkat pemerintahan. Menurut Ismail Nuridin (2017:113), pada dasarnya setiap PNS memiliki tiga fungsi dalam pemerintahan, diantaranya: sebagai pihak yang mentaati juga mengemban peraturan perundang-undangan yang telah secara resmi disahkan oleh

negara, melaksanakan fungsi tata kelola (manajemen) dalam jasa pelayanan publik, dan sebagai aktor dalam melaksanakan pengelolaan terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah.¹

Dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam pembukaan konstitusi, serta terselenggaranya pembangunan dan fungsi umum yang baik oleh pemerintahan (*good governance*), telah menjadi tuntutan bagi pemerintah untuk dapat menciptakan sumber daya ASN yang memiliki jiwa profesional, integritas, netralitas dan terbebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan menjalankan peran sebagai unsur pemersatu bangsa berdasarkan Pancasila dan UUDNRI 1945. Kedudukan dan peran serta pegawai negeri dalam organisasi pemerintah sangat menentukan, sebab PNS merupakan tulang punggung pemerintahan dalam melakukan pembangunan nasional.²

Merupakan kewajiban mutlak bagi aparatur negara agar dapat mengelola dan mempertanggungjawabkan kinerjanya dengan tetap memperhatikan etika profesi yang ada. Salah satunya adalah tanggung jawab dan kesadaran untuk dapat bersikap netral dan terbebas dari segala jenis intervensi politik dan golongan tertentu, karena tidak dapat di pungkiri bahwa hingga saat ini, keterlibatan PNS dalam unsur politik masih terjadi dan ada dalam jumlah yang besar. S.F. Marbun berpendapat bahwa jika seorang PNS aktif menjadi pengurus partai politik atau anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri. Apabila aparat birokrasi mampu memegang teguh asas netralitas dalam pelaksanaan tugasnya, maka rakyat secara keseluruhan dapat terlayani dengan baik, tidak memihak, dan obyektif.

Berdasarkan hasil kajian dari lembaga KASN, dalam musim demokrasi yakni semasa kampanye pemilihan kepala daerah maupun pemilihan umum, tingkat ketidaknetralan PNS sangatlah riskan terjadi dan dapat meningkat dengan cukup pesat.³ Dikutip dari artikel CNN Indonesia⁴, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) telah memperoleh data bahwa sejumlah 854 PNS melanggar asas netralitas selama pelaksanaan Pilkada Serentak 2020. Berdasarkan survei dan data KASN tahun 2018, disebutkan bahwa 43,4% beralasan ingin mendapatkan atau mempertahankan. Kemudian, adanya alasan hubungan kekerabatan antara PNS dengan calon bersangkutan 15,4% dan kurangnya pemahaman terhadap regulasi netralitas PNS sebanyak 12,1%.

Mencermati persoalan tersebut, perlu disadari bahwa kasus pelanggaran netralitas oleh PNS dari waktu ke waktu tidak dapat dihindari, pada kenyataannya

¹ Nurdin, Ismail, *Etika Pemerintahan: Norma, Konsep dan Praktek Etika Pemerintahan Bagi Penyelenggara Pelayanan Pemerintahan*, (Yogyakarta, Lintang Rasi Aksara Books, 2017), 113.

² Hartini, Sri, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2008), 31.

³ Komisi Aparatur Sipil Negara. "Policy Brief: Netralitas ASN di tengah Intervensi Politik." <https://www.kasn.go.id/details/item/213-netralitas-asn-di-tengah-intervensi-politik> (diakses 02 November 2022)

⁴ CNN Indonesia. "854 PNS Langgar Netralitas Pilkada, Banyak Kampanye di Medsos." <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201027162030-32-563375/854-pns-langgar-netralitas-pilkada-banyak-kampanye-di-medsos> (diakses 02 November 2022)

pemerintah telah mengatur mengenai netralitas dan larangan PNS untuk ikut serta dalam kampanye maupun keterjalinan partai politik dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU ASN yang menyatakan dengan tegas bahwa “Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.” Meskipun pemerintah telah mengeluarkan berbagai pengaturan tentang asas netralitas bagi Aparatur Sipil akan tetapi masih saja angka keterlibatan PNS dalam kancah politik semakin bertambah. Berbagai upaya pemerintah dalam menekan jumlah keterlibatan PNS dalam Pilkada belum membuahkan hasil maksimal. Sehingga, efektivitas dari upaya tersebut masih jauh dari kata sempurna. UU ASN yang menekankan prinsip netralitas di dalam ketentuannya, ternyata masih memberikan kesempatan bagi anggota PNS untuk mengantongi hak pilih serta hak untuk dapat dipilih dalam kegiatan politik sebagai seorang pejabat negara. Apabila dicermati lebih lanjut, ketentuan tersebut menimbulkan pemaknaan dengan standar ganda dimana PNS melalui ketentuan perundang-undangan dilarang untuk ikut serta dalam segala jenis kegiatan politik namun mereka juga diberikan hak untuk memilih dan dipilih.

Penelitian ini menitikberatkan pada implikasi hukum yang timbul atas adanya pembatasan hak politik bagi PNS di Indonesia. Penelitian ini penting dilakukan guna memahami bagaimana pengaturan asas netralitas bagi PNS melalui hukum positif yang berlaku di Indonesia, mengingat salah satu faktor penyebab adanya pelanggaran netralitas tersebut adalah kurangnya pemahaman terhadap regulasi netralitas PNS, serta untuk mengkaji persoalan netralitas serta implikasi hukum yang dapat terjadi atas adanya pembatasan hak politik bagi PNS. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Kegiatan Politik”.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka terdapat beberapa permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah pengaturan mengenai netralitas PNS di Indonesia?
2. Bagaimanakah implikasi hukum atas pembatasan hak politik bagi PNS?

Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian ini menggunakan bahan pustaka yang terdiri dari sumber hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan. Sumber hukum sekunder meliputi buku hukum, jurnal, dan pendapat para ahli hukum. Pembahasan dalam penelitian ini menggunakan Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini memanfaatkan studi kepustakaan, yaitu melalui penelusuran peraturan perundang-undangan maupun bahan hukum yang sesuai dengan obyek yang akan diteliti. Teknik

analisis bahan yang digunakan dalam penulisan ini adalah teknik analisis deskriptif. Teknik analisis deskriptif dalam konteks penelitian ini berupa penggambaran atau penguraian apa adanya terhadap suatu kondisi hukum mengenai ambiguitas pengaturan netralitas ASN dalam Pasal 9 ayat (2) UU ASN dengan ketentuan yang dimuat dalam Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3) UU ASN serta menguraikan implikasi hukum yang terjadi atas adanya pembatasan hak politik bagi PNS di Indonesia.

Hasil dan Pembahasan

Pengaturan Netralitas Pegawai Negeri Sipil di Indonesia

Keikutsertaan PNS dalam keanggotaan dan kepemimpinan partai politik menimbulkan beragam perdebatan. Tuntutan agar PNS dapat bersikap netral dalam partai politik semakin lantang didengungkan. Tuntutan tersebut adalah hal yang wajar mengingat selama masa Orde Baru, Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) berperan sebagai mesin politik Golkar, dimana sebagian besar keanggotaan partai tersebut adalah PNS.⁵ Tentunya, keadaan tersebut juga dipengaruhi oleh produk hukum yang berlaku pada masa pemerintahan itu. Sehingga, dalam rangka memperbaiki dan mencegah keadaan tersebut, mengutip pemikiran *Soewoto*, pemerintah dalam tugasnya perlu menciptakan suatu produk hukum atau peraturan baru berkaitan dengan kenetralan PNS dalam birokrasi sehingga angka kontribusi PNS dalam memenangkan suatu golongan atau partai politik yang tidak terkontrol dapat dicegah, mengingat peraturan sebelumnya tidaklah memberikan dampak yang begitu besar. Berhubungan dengan hal tersebut, berbagai jenis peraturan telah disusun dan ditetapkan oleh pemerintah dan lembaga legislatif, dengan tujuan yang tidak lain adalah guna menciptakan situasi birokrasi yang netral dan tidak memihak dalam hal kegiatan politik.

Peraturan tersebut disusun secara hierarkis dimulai dari produk undang-undang hingga peraturan pemerintah. Berkaitan dengan keterlibatan serta kepemimpinan PNS di dalam aktivitas politik, pada zaman reformasi, permasalahan tersebut diatur dalam PP No. 5/1999 tentang PNS Yang Menjadi Anggota Partai Politik, akan tetapi seiring dengan perkembangan pemerintahan di Indonesia, PP tersebut telah diubah dan juga disesuaikan ke dalam PP No. 37/2004 tentang Larangan PNS Menjadi Anggota Partai Politik yang berlaku hingga saat ini. Peraturan tersebut dibuat dengan sasaran utama agar PNS mampu bersikap netral dan tidak menunjukkan keberpihakan dalam melakukan pelayanan terhadap masyarakat. Esensi dari makna prinsip netralitas yang termaktub dalam PP ialah bahwa PNS selaku aparat birokrasi memiliki tugas utama melakukan pelayanan kepada publik secara menyeluruh, menjunjung tinggi kompetensi dan kredibilitas yang ada dengan tidak menggunakan fasilitas negara dalam kegiatan praktis partai politik tertentu. Sehingga, untuk mempertegas adanya larangan keterlibatan PNS dalam aktivitas politik tersebut, di dalam ketentuan Pasal 2 PP No. 37/2004 ditegaskan

⁵ Hartini, Sri, dkk. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2010), 65-66.

mengenai adanya ancaman pemberhentian jabatan bagi anggota PNS yang menjadi pengurus dalam sebuah partai politik. Mencermati adanya kemungkinan akan keterlibatan anggota PNS untuk terjun dan beralih dari fungsi pelayanan pemerintahan ke dalam aktivitas politik, maka dari itu, dalam ketentuan PP No. 37/2004 pula juga mengatur secara jelas tentang pemberhentian bagi anggota PNS yang berkeinginan untuk terlibat dalam kepengurusan partai politik baik secara hormat maupun tidak hormat. PP ini mengatur secara pokok mengenai prosedur pengunduran diri serta pemberhentian anggota PNS yang bersangkutan.

Di era sekarang, permasalahan netralitas PNS cenderung dan riskan terjadi pada masa Pemilu dan Pilkada, fenomena tersebut bukanlah hal yang asing terjadi dalam dunia politik dan birokrasi Indonesia. Berangkat dari disahkannya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah di Indonesia, kini pemilihan pejabat pemerintahan dilaksanakan secara langsung sehingga memicu meningkatnya angka pelanggaran terhadap prinsip netralitas di kalangan birokrasi.⁶ Melalui pilkada secara tak langsung, netralitas birokrasi relatif terjamin, karena dalam proses pelaksanaannya tentu saja tidak memerlukan tim sukses yang beranggotakan aparatur negara seperti PNS. Upaya dalam mewujudkan netralitas dalam birokrasi harus diusahakan di tingkat pemerintahan pusat maupun daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 67 huruf c UU Pemda, yang menjadi tugas pokok seorang kepala daerah adalah salah satunya mengembangkan kehidupan demokrasi di kehidupan masyarakat. Bentuk implementasi dari pasal tersebut salah satunya adalah dengan tidak memobilisasi aparatur negara termasuk PNS untuk berpihak dalam kubu politik dan kemenangan partai tertentu.

Usaha pemerintah lainnya untuk mewujudkan jiwa netralitas PNS agar tidak terbawa dalam pengaruh dan keterjalinan politik serta membatasi aktivitas politik di lingkungan birokrasi adalah dengan menerbitkan regulasi berupa Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menggantikan kedudukan Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Mengutip pandangan Ismail Nurdin, Indonesia sebagai negara demokratis yang mengutamakan adanya kedaulatan, tidaklah melibatkan aparat pemerintah dalam kehidupan politik, PNS selaku tenaga pelayanan publik wajib menjunjung tinggi netralitas dalam menjalankan profesinya.⁷ Pengaturan mengenai asas netralitas secara tegas dalam regulasi ini termaktub dalam Pasal 2 huruf f yang menentukan, salah satu prinsip yang mendasari penyelenggaraan Kebijakan dan Manajemen ASN adalah "asas netralitas". Di dalam bagian Penjelasan diuraikan bahwa, asas netralitas merupakan keadaan dimana aparatur birokrasi tidaklah menaruh keberpihakan dalam bentuk apapun dan kepada kepentingan siapapun. Pasal 9 ayat (2) UU ASN juga menentukan bahwa, pegawai ASN mesti terbebas dari impresi dan campur tangan suatu golongan dan partai

⁶ MD, Mahfud, *Evaluasi Pemilu pada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum: dalam Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilu pada di Indonesia*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2012), 12.

⁷ Nurdin, Ismail, *Op.Cit*, 112.

politik, dengan tujuan utama mencegah sikap diskriminatif dalam melayani kebutuhan masyarakat yang bersifat administratif.

Dalam Bab II UU ASN juga mengatur mengenai kode etik dan nilai dasar perilaku seorang PNS yang wajib menjalankan asas netralitas. Ketentuan yang dikeluarkan dalam UU ASN ini mempertegas pula aturan yang telah tercantum dalam Pasal 4 PP No. 53/2010 tentang Disiplin PNS, bagian tersebut menegaskan mengenai larangan PNS untuk terjun dalam ranah politik dan menunjukkan keberpihakan dan dukungan terhadap calon tertentu dengan cara-cara seperti, ikut serta dalam pelaksanaan kampanye dengan menggunakan fasilitas negara serta lambang/identitas partai maupun PNS, mengarahkan PNS lain sebagai partisipan kampanye, dan juga melangsungkan segala jenis aktivitas yang menjurus kepada keberpihakan bagi calon pemangku jabatan yang menjadi peserta dalam ajang pemilihan.

Pada dasarnya, PNS selaku aparat birokrasi yang mengabdikan pada instansi pemerintahan mempunyai hubungan hukum dengan negara yang pada akhirnya menimbulkan sebuah implikasi dimana PNS wajib bersikap loyal kepada pemerintah dengan cara mentaati berbagai regulasi atau peraturan perundangan yang berlaku. Seharusnya birokrasi dibebaskan dari pengaruh dan keterjalinan politik, sehingga pelayanan kepada masyarakat bersifat netral, tidak memihak, dan obyektif. Munculnya sikap keberpihakan dari aparatur negara menimbulkan korupsi politik dimana penyelenggaraan pilkada tidak lagi didasari oleh asas demokrasi melainkan tindakan yang tidak terpuji. Hadirnya sistem pemilihan secara langsung, telah memberikan dampak terhadap budaya pemerintahan, secara khusus adalah lahirnya relasi di antara lingkup administrasi/birokrasi dengan politik yang pada akhirnya berimbas pada netralitas birokrasi itu sendiri. Jika aparat birokrasi dapat menjaga netralitas dalam pelaksanaan fungsinya, maka rakyat secara keseluruhan dapat terlayani secara baik dan profesional. Birokrasi yang netral tidak mengutamakan dan memihak kepada kepentingan kelompok rakyat tertentu. Bilamana ditemukan suatu pelanggaran disiplin dan kode etik oleh anggota PNS, maka sesuai ketentuan yang tercantum dalam peraturan undang-undang, PNS yang bersangkutan akan dikenakan hukuman sanksi. Berdasarkan hal tersebut, penting untuk mengkaji pengaturan netralitas PNS di Indonesia mengingat kondisi sistem demokrasi di Indonesia yang terus berkembang dan intervensi politik tidak cukup bila hanya diukur dari keterlibatan PNS sebagai pengurus partai politik. Pemerintah perlu merasionalisasikan pembatasan peran PNS dalam peraturan perundang-undangan guna menjamin pembangunan hukum yang demokratis. Standarnya adalah terlepasnya segala bentuk kegiatan politik praktis, termasuk dicabutnya hak pilih dan dipilih sebagai pejabat negara.⁸

⁸ Tedi Sudrajat dan Agus Mulya Karsona, "Menyoal Makna Netralitas PNS dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 23, No.1, (2016) 88-94, 7.

Implikasi Hukum Atas Pembatasan Hak Politik Bagi Pegawai Negeri Sipil

Di Indonesia, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, telah mengatur secara hierarki pengaturan tentang asas netralitas PNS. Selain pengaturannya, terdapat pula Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyangkut tentang prinsip netralitas PNS dalam Pemilihan Umum maupun Pemilihan Kepala Daerah, yakni Putusan MK No. 41/PUU- XII/2014 serta Putusan MK No. 46/PUU-XIII/2015. Di dalam Putusan MK No. 41/PUU-XII/2014 diadakan pengujian terhadap beberapa ketentuan dalam UU ASN, pasal yang diuji yaitu Pasal 119 dan Pasal 123 ayat (3). Dalam ketentuan tersebut menentukan bahwa aparat sipil yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS *'sejak mendaftar sebagai calon'*. Ketentuan yang menuai kritik dan dianggap menjadi pokok permasalahan dalam Putusan MK tersebut adalah ketentuan dimana PNS dapat mengundurkan diri dari jabatannya sejak ia diangkat sebagai calon peserta pemilihan. Pemilihan waktu *'sejak diangkat menjadi calon'* oleh MK inilah yang kemudian menimbulkan disharmoni dengan asas netralitas bagi PNS. Di sisi lainnya, Putusan MK No. 46/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa Pasal 7 huruf t UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai *"Mengundurkan diri sejak calon ditetapkan memenuhi persyaratan oleh KPU/KIP sebagai calon Gubernur, calon Wakil Gubernur, calon Bupati, calon Wakil Bupati, calon Walikota, dan calon Wakil Walikota."* Sehingga, amar putusan yang mengandung nilai inkonstitusional bersyarat ini menghasilkan norma hukum baru terkait Pasal 7 huruf t yakni dari yang semula pengunduran diri bagi PNS disyaratkan ketika *"mendaftarkan diri menjadi calon"* menjadi *"sejak PNS bersangkutan ditetapkan memenuhi persyaratan menjadi calon"*.

Berdasarkan hal tersebut maka, makna netralitas PNS dapat dikatakan tidak relevan digunakan, karena seharusnya makna netral berarti bebasnya PNS dari keterjalinan serta keberpihakan politik. Selain PNS, aparat negara lainnya yakni POLRI dan TNI juga dibatasi secara tegas untuk terjun ke dalam ranah politik. Namun, terdapat perbedaan yang kontras dimana PNS masih diberikan kesempatan untuk menggunakan hak pilihnya dalam melakukan pemilihan dan juga memiliki kesempatan dipilih untuk menjadi pemangku jabatan dan kekuasaan. Sehingga hal tersebut menimbulkan adanya ketidakpastian hukum terkait hak politik bagi PNS. Keterlibatan PNS untuk turut serta dalam kepengurusan politik menjadi tanda tanya besar bagi eksistensi asas netralitas sebagaimana digaungkan dalam peraturan yang telah disahkan oleh pemerintah. Dalam pelaksanaannya, asas netralitas ini kemudian menciptakan implikasi hukum bagi ASN dan insititusinya. Implikasi hukum di sini diartikan sebagai akibat hukum yang muncul sebagai dampak dari suatu peristiwa hukum.

Tedi Sudrajat mengemukakan bahwa, jika implikasi hukum ini dihubungkan dengan adanya pembatasan hak politik dalam birokrasi, maka akan bermakna sebagai berikut:

Terdapat aturan yang melarang penggunaan sebagian peranan politik yang diberikan kepada PNS. Makna larangan bagi PNS untuk ikut serta dalam kegiatan

politik adalah bagian dari apa yang kita kenal dengan kaidah hukum. Dalam konteks ini, kaidah hukum ialah (*het bevel*) di mana perintah tersebut kemudian memunculkan makna larangan (*verbod*) sebagai kewajiban untuk tidak melakukan sesuatu. Mencermati hal tersebut, logika hubungan antara perintah dengan larangan di atas bermakna bahwa, setiap PNS dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan, diberikan perintah oleh negara untuk semaksimal mungkin memberi pelayanan publik yang profesional dan merata kepada masyarakat dengan mengutamakan kompetensi dan kredibilitas yang ada. Demi berjalannya tugas pelayanan tersebut, pemerintah memberikan berbagai larangan, salah satunya ialah larangan PNS untuk terlibat aktif dalam seluruh kegiatan politik sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dilakukan demi menjaga netralitas PNS, sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 ayat (2) UU ASN yang menentukan bahwa, pegawai ASN wajib terlepas dari keberpihakan semua golongan dan partai politik, dengan tujuan mencegah sikap intoleran atau membeda-bedakan dalam memberikan bantuan serta pelayanan kepada publik.

Terdapat suatu penghormatan bagi sebagian peranan politik yang diberikan pemerintah kepada PNS. Implikasi kedua ini berupa adanya pemberian hak pilih bagi PNS dalam Pemilihan Umum, adanya pemberian hak untuk menjadi peserta kampanye di luar kegiatan dan jabatan pemerintahan, serta adanya pemberian hak untuk dipilih dalam proses pemilihan Pejabat Negara. Mencermati hal tersebut, dalam menjalankan tugasnya, tentu PNS tidak dapat terlepas dari pengaruh politik. Dalam lingkup birokrasi, selalu saja ada golongan politik atau kelompok dengan kepentingan tertentu yang berkeinginan besar mempengaruhi pemerintah dengan tujuan mewujudkan apa yang menjadi kepentingan golongannya, tanpa mementingkan kepentingan masyarakat pada umumnya.

Berlandaskan atas kedua implikasi hukum tersebut, dapat disimpulkan bahwa pembatasan hak politik bagi PNS masih bersifat ambigu atau multitafsir. Di satu sisi, PNS tidak boleh menempatkan diri terhadap posisi golongan dan partai politik tertentu, di sisi lain, ranah politik bukanlah hal yang netral karena setiap PNS masih diberikan hak untuk memilih dan juga dipilih dalam konteks politik. Sehingga, keadaan tersebut menciptakan standar ganda terhadap kedudukan PNS yang kondisinya kian buruk mengingat angka ketidaknetralan PNS meningkat secara dinamis. Mencermati hal tersebut, maka makna netral selayaknya diuraikan Pasal 2 huruf f UU ASN masih belum cukup jelas maknanya. Begitu pula dalam bagian penjelasan yang tidak memberikan batasan dan kriteria yang jelas terhadap esensi dari asas netralitas.

Terhadap 2 (dua) persoalan tersebut, maka netralitas PNS dalam kegiatan politik sesuai dengan pemikiran Woodrow Wilson yang mengemukakan tentang adanya pertentangan antara lingkup administrasi dan politik. Berdasarkan pemikirannya, administrasi negara dan politik berada dalam lingkupan yang berbeda. Fungsi utama dari aparatur birokrasi seperti PNS adalah menjalankan apa yang menjadi keputusan politik tanpa harus ikut serta dalam pembuatan kebijaksanaan tersebut.⁹ Hal tersebut

⁹ Woodrow Wilson dalam Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006), 6.

memiliki keterkaitan pula dengan pemikiran Frank Goodnow yang menegaskan adanya perbedaan kontras diantara fungsi administrasi dengan fungsi politik dalam hal mengimplementasikan dan merumuskan suatu kebijakan.

Mengutip pandangan James H. Svara, upaya yang harus dilakukan untuk menetralsir hubungan antara kegiatan politik dan pegawai ASN adalah dengan melakukan komitmen dan bentuk pengawasan, beberapa diantaranya:¹⁰

- a) Pegawai ASN harus dapat mendukung penuh hukum yang berlaku serta menghormati adanya supremasi politik;
- b) Pegawai ASN bertanggung jawab terhadap tugas pelayanan publik kepadamasyarakat dan mendukung penuh proses demokrasi;
- c) Pejabat terpilih menghormati penuh setiap kontribusi ASN dan mengutamakanintegritas dalam proses administratif.

Apabila pandangan tersebut di atas dikaitkan dengan prinsip netralitas dan tugas pemerintahan serta pelayanan yang dimiliki oleh PNS selaku aparat negara, maka jelas dinyatakan bahwa PNS harus mampu memiliki sikap *apolitic*, yakni berfokus terhadap apa yang menjadi kewajibannya dalam menjalankan fungsi pelayanan terhadap publik, mengutamakan kredibilitas dan kompetensi, tanpa memperhitungkan kekuasaan politik.

Penutup

Pengaturan netralitas PNS di Indonesia disusun secara hierarkis mulai dari produk undang-undang hingga peraturan pemerintah guna menjaga profesionalisme PNS dalam menjalankan fungsi pelayanan publik serta mencegah adanya penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power* di lingkungan birokrasi. Secara normatif, pengaturan tersebut diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, PP No. 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, dan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS. Adanya pembatasan hak politik bagi PNS menimbulkan implikasi hukum di dalam proses politik. Pertama, tercipta celah hukum dari beberapa peraturan yang kemudian dimanfaatkan oleh PNS untuk turut berpartisipasi secara aktif dalam kegiatan politik suatu golongan atau partai politik tertentu. Kedua, terjadinya ketidakpastian terhadap regulasi dan makna netralitas PNS sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga, keadaan tersebut menciptakan standar ganda terhadap kedudukan PNS dalam birokrasi Indonesia dan makna netralitas PNS dapat dikatakan tidak relevan untuk digunakan.

Daftar Pustaka

Buku

Hartini, Sri dkk. *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. (Jakarta, Sinar Grafika, 2010).

¹⁰ James H. Svara, "Complexity in Political-Administrative Relations and The Limits OfThe Dichotomy Concept." *Administrative Theory & Praxis* Vol.28, No.1, (2006): 121-139.

- MD, Mahfud, *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum: dalam Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*. (Jakarta, Konstitusi Press, 2012).
- Nurudin, Ismail. *Etika Pemerintahan: Norma, Konsep dan Praktek Etika Pemerintahan Bagi Penyelenggara Pelayanan Pemerintahan*. (Yogyakarta, Lintang Rasi Aksara Books, 2017).
- Sudrajat, Tedi. *Hukum Birokrasi Pemerintahan: Kewenangan & Jabatan*. (Jakarta, Sinar Grafika, 2017).
- Utomo, Warsito. *Administrasi Publik Baru Indonesia; Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006).

Jurnal

- Budiono. "Asas Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilukada (Studi Penerapan Pasal 2 Huruf F UU RI Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Netralitas ASN di Kabupaten Tulungagung)." *Mizan: Jurnal Ilmu Hukum* 8, No. 2 (2019): 129-137.
- Hartini, Sri. "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)" *Jurnal Dinamika Hukum* 9, No. 3 (2009): 296-305. DOI: 10.20884/1.jdh.2009.9.3.237.
- Kusuma, Putu Riski Ananda, dan Anak Agung Istri Ari Atu Dewi. "Pengaturan Aparatur Sipil Negara Yang Tidak Netral Dalam Pemilihan Umum Indonesia." *Kertha Wicara: Journal Ilmu Hukum* 8, No. 1 (2018): 1-15.
- Mawuntu, Mega M. "Tinjauan Yuridis Netralitas Aparatur Sipil Negara Pada Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Di Indonesia." *Lex Administratum* 5, No.7 (2017).
- Miinudin, dan Etry Mike. "Penegakan Sanksi Administrasi Terhadap Aparatur Sipil Negara Yang Melakukan Kejahatan Jabatan Oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Pemerintah Provinsi Bengkulu." *Al Ijarah: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam* 3, No. 1 (2018): 46-59. DOI: 10.29300/imr.v3i1.2142
- Mokoagow, Stevenril. "Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah." *Lex Administratum* 4, No. 4 (2016).
- Svara, James H. "Complexity in Political-Administrative Relations and The Limits Of The Dichotomy Concept." *Administrative Theory & Praxis* 28, No. 1 (2006): 121-139.
- Sudrajat, Tedi dan Karsona, Agus Mulya. "Menyoal Makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." *Media Hukum* 23, No. 1 (2016): 88-96. DOI: 10.18196/jmh.2015.0070.87-94.
- Supraptini, Made Dian, dan I. Gusti Ayu Puspawati. "Analisis Yuridis Kebebasan Berserikat Pegawai Negeri Sipil Dalam Partai Politik." *Kertha Negara: Journal Ilmu Hukum* 2, no. 3 (2014): 1-5.
- Sutrisno. "Prinsip Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, No. 3 (2019): 522-544. DOI: 0.20885/iustum.vol26.iss3.art5
- Wahyuni, Tri, dan Ricky Noor Permadi. "Penguatan Kode Etik Organisasi Dalam Mewujudkan Netralitas ASN." *Jurnal Administrasi Publik* 14, No. 2 (2018): 151-162.
- Watunglawar, Matias Neis. "Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara." *Fairness and*

Justice: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum 15, No. 1 (2017): 70-88. DOI: 10.32528/faj.v15i1.2079

Wulandari, Novrida, dan Adianto Adianto. "Kinerja Komisi Aparatur Sipil Negara Sebagai Lembaga Pengawas Netralitas Aparatur Sipil Negara." *Jurnal Humaniora: Jurnal Ilmu Sosial, Ekonomi dan Hukum* 4, No. 1 (2020): 166-171. DOI: 10.30601/humaniora.v4i1.601

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Tahun 2014 No. 6, Tambahan Lembaran Negara No. 5494)

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 No. 244, Tambahan Lembaran Negara No. 5587)

Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2015 No. 57, Tambahan Lembaran Negara No. 5678)

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik (Lembaran Negara Tahun 2004 No. 128, Tambahan Lembaran Negara No. 4440)

Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Tahun 2010 No. 74, Tambahan Lembaran Negara No. 5135)

Putusan Mahkamah Konstitusi No.41/PUU XII/2014 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 46/PUU-XIII/2015

Implikasi Dalil Permohonan Kecurangan Terstruktur, Sistematis, dan Masif Terhadap Perkembangan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Sebagai *The Guardian of Democracy*

Malik Anwar¹, dan I Gusti Komang Wijaya Kesuma²

Abstrak

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan salah satu lembaga penting dalam sistem keadilan pemilu. Kewenangan MK baik yang diatur oleh konstitusi maupun oleh undang-undang, hanya berupa mengadili perselisihan hasil penetapan pemilu. Namun, dalam perkembangannya MK dihadapkan oleh permohonan untuk mengadili proses pemilu. Berdasarkan hal tersebutlah diangkat beberapa rumusan masalah yakni: (a) Bagaimana urgensi MK dalam mengadili penetapan hasil perolehan suara pemilu serentak terhadap penguatan electoral justice system? (b) Bagaimana pembuktian perbuatan kecurangan terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) pada perkara perselisihan hasil pemilu di MK. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan data sekunder. Hasil dari penelitian ini akan menggambarkan bagaimana dinamika pembuktian di MK dalam mengadili dalil permohonan TSM. Selain itu, hasil penelitian ini juga akan mengungkapkan bagaimana signifikansi MK dalam penguatan electoral justice system.

Kata kunci: Mahkamah Konstitusi, Sistem Keadilan Pemilu, TSM, dan Pemilu Serentak.

Abstract

The Constitutional Court (MK) is one of the important institutions in the electoral justice system. The Constitutional Court's authority, both regulated by the constitution and by law, is only in the form of adjudicating disputes over election results. However, in its development the Court was faced with requests to adjudicate the electoral process, this was based on the consideration that the Court should not only focus on vote counting (the calculator court), but could also adjudicate the electoral process. Based on this, several formulations of the problem were raised, namely: (a) What is the urgency of the Constitutional Court in adjudicating the determination of the results of simultaneous election votes to strengthen the electoral justice system? (b) How to prove structured, systematic, and massive (TSM) fraud in cases of dispute over election results in the Constitutional Court. This research is normative legal research using secondary data. The results of this study will describe how the dynamics of evidence in the Constitutional Court in adjudicating the arguments for the TSM petition. In addition, the results of this study will also reveal how significant the Constitutional Court is in strengthening the electoral justice system.

Keywords: Constitutional Court, Electoral Justice System, TSM, and Simultaneous Election

Pendahuluan

Pemilu serentak 2019 hadir tidak terlepas dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU-XI/2013. Dalam putusan *a quo* MK menegaskan bahwa permohonan Pemohon terkait keserentakan antara pemilu legislatif dan pemilu presiden/wakil presiden adalah konstitusional, MK menegaskan dengan adanya pemilu serentak dapat menguatkan sistem presidensial, sekaligus dapat menekan biaya penyelenggaraan pemilu³.

Putusan tersebutlah yang menjadi *landmark decision* atas sahnya pemilu serentak 2019. Putusan *a quo* membawa implikasi pada beberapa aspek fundamental yuridis berupa beberapa undang-undang terpisah yang membahas mengenai kepiluan harus segera disatukan agar menjadi satu undang-undang terpadu, yang menghasilkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Dasar pelaksanaan pemilu serentak yang

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Jl. Sosio Yustisia, Bulaksumur, Yogyakarta 55281, malikanwar047@mail.ugm.ac.id

² Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Jl. Sosio Yustisia, Bulaksumur, Yogyakarta 55281, wijayakesuma99@mail.ugm.ac.id

³ Lihat bagian [3.17] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, 26 Maret 2013.

tertuang dalam UU Pemilu terdapat dalam Pasal 167 ayat (3)⁴ dan Pasal 347 ayat (1) yang pada pokoknya menyatakan Pemilu diselenggarakan secara serentak⁵. Pada perubahan ini yang menjadi perhatian adalah apakah sistem pemilu serentak dapat menjamin kualitas pemilu yang baik, atau sebaliknya. Sistem keadilan pemilu adalah prasyarat penting dalam mewujudkan pemilu yang adil dan demokratis sesuai dengan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)⁶.

Sistem keadilan pemilu (*electoral justice system*) secara sederhana bisa ditinjau dari 2 (dua) aspek yakni mencakup elemen pencegahan dan mekanisme penyelesaian pemilu⁷. *International Idea* mengemukakan bahwa sistem keadilan pemilu mencakup adanya mekanisme penyelesaian sengketa pemilu yang terakomodasi dalam hukum positif, sehingga apabila ada pihak-pihak yang merasa hak-haknya dilanggar tersedia mekanisme hukum untuk menyelesaikannya⁸.

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan lembaga penting dalam menegakkan sistem keadilan pemilu, sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *jo.* Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK Generasi Pertama) yang eksplisit menyebutkan bahwa putusan yang dikeluarkan oleh MK bersifat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat, salah satunya dalam hal memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum⁹.

Pada pemilu serentak 2019 lalu, MK menangani 260 perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) legislatif dan 1 PHPU Presiden/Wakil Presiden¹⁰. Dari sekian banyak dalil permohonan pada PHPU legislatif maupun presiden yang menjadi sorotan publik, yakni terkait dalil Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM) di mana dalil tersebut terkait proses perolehan suara bukan hasil perolehan suara sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, namun MK sangat sedikit mengabulkan dalil TSM *a quo*. Hal ini disebabkan karena antara alat bukti, dalil, dan konsep TSM yang tidak mampu dikorelasikan oleh para pemohon. Berangkat dari hal tersebut, urgensi dan signifikansi dari penelitian ini adalah berupaya memberikan potret terkait perkembangan MK dalam mengadili penetapan hasil perolehan suara pemilu serentak. Fokus penelitian ini akan mengungkap paradigma keterkaitan MK terhadap penguatan *electoral justice system*, dan mengungkap penyebab dalil permohonan TSM yang diajukan oleh Pemohon tidak dikabulkan oleh MK.

Rumusan Masalah

Dari penjabaran di atas maka Penulis merumuskan dua masalah yang perlu diteliti yaitu sebagai berikut:

⁴ Lihat Pasal 167 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁵ *Ibid*, Lihat Pasal 347 ayat (1).

⁶ Lihat Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷ Khairul Fahmi, Feri Amsari, *et.al*, Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat, *Jurnal Konstitusi*, Edisi Volume 17, Nomor 1, Maret 2020, hlm. 3.

⁸ *Ibid*.

⁹ Lihat Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *jo.* Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹⁰ Lulu Anjarsari, "Berebut Suara dan Takhta", *Majalah Konstitusi*, No. 150, Agustus 2019.

1. Bagaimana urgensi Mahkamah Konstitusi dalam mengadili penetapan hasil perolehan suara pemilu serentak terhadap penguatan *electoral justice system*?
2. Bagaimana Pembuktian perbuatan kecurangan Terstruktur Sistematis dan Masif pada Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Mahkamah Konstitusi?

Metode Penelitian

Penelitian yang digunakan oleh peneliti yaitu penelitian hukum normatif.¹¹ Metode pendekatan yang dipergunakan oleh peneliti meliputi tiga bentuk metode yaitu, pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber data yang peneliti gunakan dalam penelitian ini yaitu sumber data sekunder yang mencakup bahan hukum primer,¹² dan bahan hukum sekunder.¹³ Teknik pengumpulan data yang dipergunakan yaitu dengan studi kepustakaan. Data yang diperoleh melalui sumber data sekunder tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara preskriptif.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Urgensi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Terhadap Penguatan Electoral Justice System

Tata kelola penyelesaian permasalahan pemilu di Indonesia terbagi ke dalam dua hal, meliputi (1) pelanggaran pidana dan administrasi pemilu; dan (2) perselisihan hasil suara¹⁴. Beragam perselisihan pemilu di berbagai negara dapat digolongkan ke dalam dua kelompok yaitu melalui jalur formal dan jalur informal¹⁵. Indonesia menganut jalur formal. Jalur formal adalah penyelesaian sengketa pemilu melalui lembaga negara baik melalui peradilan maupun non-peradilan yang diberikan mandat langsung secara konstitusional maupun melalui peraturan perundang-undangan. *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) memberikan prinsip yang harus dipenuhi agar penyelesaian perselisihan pemilu berjalan dengan baik¹⁶. Prinsip tersebut yakni; a. Pengaturan yang transparan, jelas, dan sederhana; b. Mekanisme yang efektif dan komprehensif; c. Bebas dan biaya wajar; d. Kerangka hukum dan peradilan cepat; e. Hak-hak untuk pembelaan atau mendengar dalam proses hukum; f. Ketetapan waktu penegakan hukum dan keputusan; g. Konsistensi dalam penafsiran dan Penerapan Hukum Pemilu.

Dalam konteks *criminal justice system* di Indonesia *in casu* UU Pemilu mengatur permasalahan pemilu menjadi beberapa kelompok, meliputi:

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan 13, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 14.

¹² *Ibid.* hlm 181.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Bisariyadi, *et.al.*, "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Penganut Paham Demokrasi Konstitusional", *Jurnal Konstitusi*, Edisi Vol. 9, No. 3, September 2012, hlm. 539.

¹⁵ *Ibid.* hlm. 554.

¹⁶ Prinsip-prinsip ini ditulis oleh International IDEA (2010) diterjemahkan ulang oleh Titi Anggraini, *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Cetakan Pertama Komisi Pemilihan Umum, 2019, hlm. 292.

Tabel 1.
Kelompok Permasalahan Pemilu

No.	Jenis Pelanggaran	Lembaga Yang Mengadili
1.	Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu	DKPP
2.	Pelanggaran administratif pemilu	Bawaslu dan MA
3.	Sengketa proses pemilu	Bawaslu dan PTUN
4.	Sengketa tata usaha negara pemilu	Bawaslu dan PTUN
5.	Perselisihan hasil pemilu	MK
6.	Tindak pidana pemilu	Peradilan Umum dan MA

Sumber: diolah oleh Penulis

Dari tabel tersebut terlihat kompleksitas penyelesaian perselisihan pemilu di Indonesia. Namun demikian, UU Pemilu memberikan pengaturan yang relatif lebih konsisten dan berpegang teguh pada tujuh prinsip yang dikeluarkan oleh IDEA di atas. Selain itu, UU Pemilu tidak berdiri sendiri, melainkan ditopang juga oleh undang-undang lainnya yang mengatur berkenaan dengan prinsip peradilan cepat dan berbiaya ringan, hak pembelaan atau mendengar dalam proses beracara¹⁷.

Dari tabel tersebut peranan MK dalam sistem keadilan pemilu (*electoral justice system*) sangatlah penting, karena hanya MK yang dasar kewenangannya didelegasikan langsung UUD 1945. Sistem keadilan pemilu berdasarkan UU Pemilu dimaksudkan agar semua masalah pemilu dapat diselesaikan secara cepat dan proporsional oleh lembaga yang kredibel. *In casu*, MK sebagai lembaga yang mengadili sengketa hasil pemilu diberikan pisau bedah Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Untuk mewujudkan nilai-nilai di atas tentu MK tidak hanya sekadar memeriksa dan memutus hal-hal yang berkaitan dengan dalil-dalil yang bersifat kuantitatif, melainkan harus juga menerima dalil-dalil kualitatif, selagi hal tersebut tidak bersinggungan dengan norma-norma yang terkandung dalam UU Pemilu¹⁸. Meskipun demikian kewenangan MK dalam mengadili dalil-dalil yang bersifat kualitatif dapat dilakukan, bilamana lembaga-lembaga yang diberikan wewenang dalam UU Pemilu guna menyelesaikan pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu tidak melaksanakan kewenangan tersebut¹⁹.

Pembuktian Perbuatan Kecurangan Terstruktur Sistematis dan Masif Pada Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan lembaga yang memiliki fungsi *the guardian of democracy* (pelindung demokrasi).²⁰ Fungsi MK sebagai *the guardian of democracy* ini

¹⁷ *Ibid*, hlm. 268

¹⁸ Luthfi Widagdo Eddyono, "Akhir Pilpres 2019", *Majalah Konstitusi*, No. 150, Agustus 2019, hlm. 57

¹⁹ *Ibid*, hlm. 58.

²⁰ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm 10.

kemudian yang diejawantahkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *jo.* Pasal 74 ayat (2) *jo.* Pasal 75 UU MK Generasi Pertama yang memberikan kewenangan pada MK untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (PHPU).²¹

Jika mengacu pada pengaturan UU MK Generasi Pertama maka sesungguhnya MK hanya berwenang dalam menguji kesalahan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan hasil penghitungan yang benar menurut pemohon. Tetapi pada perkembangannya MK menyatakan dirinya berwenang dalam menguji konstitusionalitas penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu).²² Mengacu pada UU Pemilu terkait dalil TSM bisa ditemukan dalam Pasal 286 dan Pasal 463. Pada Pasal 286 diatur mengenai pelanggaran TSM pada tingkat pemilu legislatif bahwa apabila pasangan calon pemilu anggota legislatif, pelaksana kampanye, dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih. Sanksi yang diberikan apabila terbukti melakukan pelanggaran di atas adalah pembatalan pasangan calon pemilu legislatif atas dasar rekomendasi Bawaslu²³. Sedangkan yang diatur dalam Pasal 463 menjelaskan bahwa apabila pelanggaran administratif pemilu yang meliputi tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) harus diperiksa dan diputus oleh Bawaslu untuk kemudian ditindaklanjuti oleh KPU²⁴.

Berdasarkan uraian penjelasan di atas tidak ditemukan secara eksplisit kewenangan MK dalam mengadili perkara TSM, pembentuk undang-undang dalam hal ini pemerintah dan DPR dalam membentuk UU Pemilu hanya mengamanatkan kepada Bawaslu untuk menyelesaikan pelanggaran pemilu TSM²⁵, itupun secara limitatif hanya mengatur perihal larangan untuk menjanjikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi Penyelenggara Pemilu dan/atau Pemilih dan pelanggaran administratif pemilu yang meliputi tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu.

Kendati demikian, meskipun tidak dijelaskan terkait kewenangan MK dalam mengadili permohonan TSM. Putusan MK Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 perihal PHPU Pemilihan Umum Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur merupakan preseden awal merebaknya dalil TSM hingga saat ini. Pemohon dalam perkara di atas mendalilkan bahwa telah terjadi proses kecurangan TSM yang terjadi sehingga menyebabkan perbedaan hasil perolehan suara. Kecurangan TSM memiliki setidaknya tiga karakteristik yaitu, pertama, terstruktur artinya kecurangan Pemilu dilakukan oleh aparat pemerintah maupun aparat Pemilu daerah sehingga tidak dilakukan secara individual, kedua, sistematis

²¹ *Ibid.* hlm 11.

²² Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. *Op. Cit.*

²³ Lihat Pasal 286 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

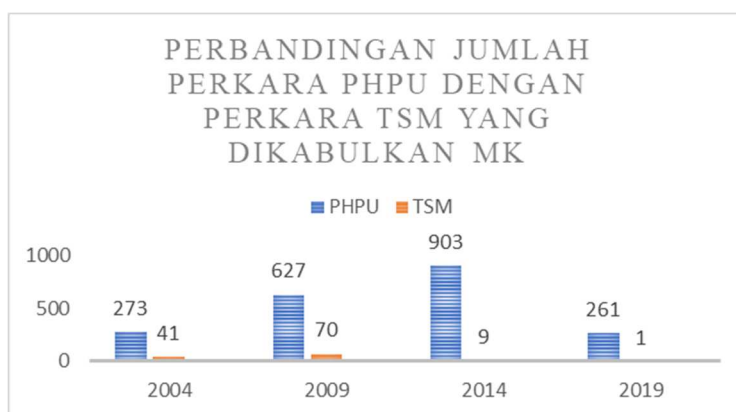
²⁴ *Ibid.*, Pasal 463.

²⁵ Muhammad Reza Winata, Judicial Restraint dan Constitutional Interpretation Terhadap Kompetensi Mengadili Pelanggaran Pemilihan Umum Terstruktur, Sistematis, dan Masif, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi Vol. 17, No. 4, Desember 2020.

artinya kecurangan ini telah direncanakan terlebih dahulu, dan ketiga, masif artinya dampaknya meluas tidak sporadis.²⁶

Adapun untuk pembuktian kecurangan secara TSM sendiri, maka yang wajib membuktikan ialah para pemohon, walaupun sebenarnya hukum acara MK tidak menganut pembebanan pembuktian secara khusus, maka berlaku asas umum pembuktian.²⁷ Asas umum pembuktian yaitu *Actori Incumbit Probatio* yang berarti “barang siapa yang mendalilkan, maka dialah yang harus membuktikan”. Hal ini dikarenakan Pasal 45 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU MK Generasi Pertama pada pokoknya menyatakan bahwa hakim MK wajib memutus suatu perkara berdasarkan keyakinan hakim, dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang wajib memuat fakta yang terungkap selama jalannya persidangan.²⁸ Meskipun dalam perkembangannya MK banyak menerima permohonan sengketa PPU yang di dalamnya mendalilkan terjadinya kecurangan secara TSM, sikap MK sangat selektif dalam mengabulkan perkara TSM, hal ini dapat dilihat dalam grafik berikut perbandingan antara perkara PPU dengan jumlah perkara TSM yang dikabulkan, yaitu sebagai berikut:

Grafik 1.
Perbandingan Jumlah Perkara PPU dan Perkara TSM



Sumber: diolah oleh Penulis, 2022.

Dari grafik diatas terlihat bahwa jumlah permohonan PPU mencapai puncaknya pada pemilu 2014 dan jumlah permohonan PPU dengan dalil kecurangan TSM terbanyak dikabulkan oleh MK pada pemilu 2009. Pada Pemilu 2019 jumlah perkara PPU menurun dari pemilu sebelumnya, dan perkara dengan dalil kecurangan TSM sepanjang penelitian Penulis terhadap putusan MK, MK hanya mengabulkan dalil kecurangan TSM hanya di satu putusan saja. Setidaknya Penulis telah mengkaji tiga putusan Pemilu Legislatif (Pileg) untuk melihat bagaimana sebenarnya pertimbangan hakim MK dalam membuktikan dalil TSM yang didalilkan oleh para pemohon. Ketiga putusan ini Penulis pilih karena memuat dalil TSM. Pertama, Penulis menganalisis Putusan Nomor 82-03-28/PPU.DPR-DPRD-XVII/2019 tentang PPU Provinsi Sulawesi Barat. Pemohon

²⁶ M. Mahrus Ali, Et.al, “Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur Dan Masif”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012, Hlm 224.

²⁷ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Loc.Cit*, hlm 38.

²⁸ Lihat Pasal 45 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

mendalilkan TSM hanya dengan menggunakan kategori Masif. Yaitu berupa tindakan penggelembungan suara karena banyaknya penggunaan DPK (Daftar Pemilih Khusus) yang tidak semuanya tercatat dalam Formulir Model C7.²⁹ Kemudian oleh MK dinyatakan dalam poin menimbang [3.12.2] putusan *a quo* bahwa Pemohon tidak dapat memberikan suatu bentuk korelasi antara dalil kecurangan masif dengan perolehan suara, hal ini juga merupakan akibat dari Pemohon yang tidak dapat menguraikan dengan jelas dan terperinci terkait dengan jumlah ketidaksesuaian DPK yang didalilkan dan Tempat Pemungutan Suara (TPS) mana saja yang telah terjadi kecurangan serta siapa yang diuntungkan atau dirugikan akibat ketidaksesuaian pengguna DPK di Kabupaten Mamuju.³⁰ Karena hakim MK menilai bahwa terdapat sejumlah ketidakjelasan dalam dalil pemohon sehingga tidak bisa membuktikan dalilnya serta meyakinkan hakim, maka dalam amar putusannya MK menyatakan Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.³¹

Kedua, Penulis menganalisis Putusan Nomor 70-03-04/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Riau. Hampir sama dengan putusan PHPU Provinsi Sulawesi Barat, dalam putusan ini para pemohon menggunakan kategori Masif, yaitu berupa tindakan penggelembungan suara yang terjadi di hampir semua tempat pemungutan suara (TPS) di Kabupaten Bengkalis Kecamatan Mandau.³² Terhadap dalil pemohon tersebut MK berpendapat dalam poin menimbang [3.13.6] bahwa Pemohon tidak dapat menguraikan dengan jelas apa korelasi antara perbedaan jumlah surat suara yang didalilkan dengan perolehan suara masing-masing peserta Pemilu, serta selama persidangan Pemohon tidak pula membuktikan lebih lanjut terkait dengan kausalitas antara perbedaan jumlah surat suara yang didalilkan dengan perolehan suara peserta Pemilu.³³ Sehingga oleh MK dinyatakan bahwa permohonan pemohon tidak beralasan menurut hukum, hal ini kemudian dalam amarnya MK menyatakan menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya.³⁴

Ketiga, yaitu Putusan Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Kepulauan Riau. Putusan ini adalah putusan satu-satunya yang dikabulkan oleh MK yang di dalamnya para pemohon mendalilkan kecurangan terstruktur dan masif. Melalui dalilnya pemohon menggunakan kategori terstruktur dan masif yaitu dengan tindakan berupa upaya penggelembungan suara ke beberapa partai lain peserta Pemilu.³⁵ MK berpendapat bahwa dikeluarkannya putusan Bawaslu tentang pelanggaran pemilu setelah ditetapkannya perolehan suara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) menjadi ranah kewenangan MK untuk mengadili dikarenakan MK mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa tindakan terhadap pelanggaran pemilu setelah KPU menetapkan

²⁹ Lihat Putusan Nomor 82-03-28/PHPU.DPR-DPRD-XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Sulawesi Barat, hlm 10.

³⁰ *Ibid.* hlm 91.

³¹ *Ibid.* hlm 92.

³² Lihat Putusan Nomor 70-03-04/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Riau, hlm 23.

³³ *Ibid.* hlm 227-233

³⁴ *Ibid.* hlm 253.

³⁵ Lihat Putusan Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Kepulauan Riau, hlm 10.

perolehan hasil suara menjadi ranah kewenangan MK dan demi hukum dilakukan pembukaan kotak suara dan ditemukan pengurangan serta penambahan suara secara tidak sah.³⁶ MK dalam amar putusannya menyatakan bahwa Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian sepanjang DPRD Provinsi Daerah Pemilihan Kepulauan Riau 4, membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 987/PL.01.8-Kpt/06/KPU/V/2019, dan Menetapkan perolehan suara Pemohon (Nyanyang Haris Pratamura, S.E., M.Si.) yang benar adalah 7.529 suara dan perolehan suara Pihak Terkait (Hj. Asnah, S.E., M.M.) adalah 7.519 suara.³⁷

Berdasarkan telaah terhadap ketiga putusan di atas maka terlihat beberapa hal yang Penulis temui. Pertama, ketidakmampuan para pemohon dalam membuktikan dalilnya terhadap kecurangan yang terjadi secara terstruktur dan/atau masif membuat hakim MK tidak yakin akan kebenaran dalil tersebut sehingga menyatakan dalil yang demikian tidak beralasan menurut hukum. Hal ini tidak terlepas dari alat bukti para pemohon yang telah *admissible* namun ternyata tidak relevan dalam membuktikan dalil TSM sesuai dengan konsep TSM. Kedua, MK menyatakan secara tegas letak perbedaan kewenangan penanganan kecurangan atau pelanggaran pemilu antara Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dengan MK, yaitu selama perolehan hasil pemungutan suara belum ditetapkan maka masih menjadi ranah kewenangan Bawaslu sedangkan jika telah ada perolehan hasil pemungutan suara nasional ditetapkan oleh KPU dan mempengaruhi perolehan suara maka segala bentuk kecurangan dan pelanggaran *a quo* menjadi ranah kewenangan MK untuk mengadilinya.³⁸ Penurunan jumlah dalil TSM dalam PHPU di tahun 2019 disebabkan oleh setidaknya sejumlah faktor yaitu, dalil TSM yang tidak terpenuhi sehingga tidak memiliki kausalitas dengan pokok permohonan, dan MK yang jauh lebih ketat dalam menerapkan pembuktian TSM.³⁹

Pemilu Serentak 2019 oleh MK dimaksudkan agar terciptanya efisiensi terhadap penyelenggaraan pemilu serta mencegah adanya suatu pelanggaran pemilu yang mempengaruhi perolehan hasil suara.⁴⁰ Namun melihat pada perkara yang masuk ke MK yang menurun mengindikasikan proses penyelenggaraan pemilu tidak serta merta dapat dikatakan tanpa evaluasi dan berhasil mencapai efisiensi dan minim pelanggaran pemilu. Masalah seperti DPK yang masih tidak jelas yang didalilkan dalam Putusan Nomor 82-03-28/PHPU.DPR-DPRD-XVII/2019 menjadi cermin bahwa masih adanya suatu indikasi kecurangan, namun karena hukum pembuktian MK dan sikap MK yang cenderung menerapkan pembuktian secara *stricta* ditambah dengan ketidakmampuan para pemohon membuktikan kausalitasnya sehingga indikasi ini menjadi termentahkan secara hukum.⁴¹

³⁶ *Ibid.* hlm 129.

³⁷ *Ibid.* hlm 141-142.

³⁸ *Loc.Cit.* Putusan Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Kepulauan Riau, hlm 129.

³⁹ Muhammad Reza Winata, "Judicial Restraint dan Constitutional Interpretation Terhadap Kompetensi Mengadili Pelanggaran Pemilihan Umum Terstruktur, Sistematis, dan MasiP", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 17 Nomor. 4, Desember 2020, hlm 426.

⁴⁰ Aryojati Ardipandanto, "Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019", *Bidang Pemerintahan Dalam Negeri: Info Singkat*, Volume. XI, Nomor.11, Juni 2019, hlm 26.

⁴¹ *Loc.Cit.* Putusan Nomor 82-03-28/PHPU.DPR-DPRD-XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Sulawesi Barat, hlm 10.

Sehingga kedepannya kemampuan para pemohon dalam mengkorelasikan antara konsep TSM dengan dalil serta alat bukti yang diajukan harus ditingkatkan sehingga mampu memberikan keyakinan pada hakim terhadap proses TSM yang terjadi. Hal ini karena putusan MK akan menjadi sangat signifikan dalam menentukan jumlah perolehan suara sebagaimana dalam Putusan Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019.⁴² Selain itu PHPU yang hingga saat ini dapat dikategorikan sebagai perkara yang memiliki sifat “*To Many Room To Justice*” seringkali tumpang tindih dengan kewenangan lembaga negara lainnya seperti peradilan PTUN, Bawaslu dan MK itu sendiri.⁴³ Hal ini terlihat pada Putusan Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Kepulauan Riau, dimana keputusan Bawaslu telah dikeluarkan dan dilaksanakan oleh KPU namun perkara yang bersangkutan telah diajukan ke Mahkamah Konstitusi, yang tidak terlepas dari pendeknya jarak pengajuan permohonan satu jenis perkara PHPU ke perkara PHPU lainnya.⁴⁴

Penutup

Urgensi kewenangan MK terhadap penguatan *Electoral Justice System*, yaitu memberikan ketegasan kapan, bagaimana, dan dalam hal apa MK berwenang untuk mengadili kecurangan TSM, mengingat bahwa MK adalah muara dari *Electoral Justice System*. Sayangnya kondisi yang terjadi sekarang adalah *too many room to justice*, karena kewenangan melalui UU MK Generasi Pertama dan UU Pemilu memberikan kewenangan mengadili perkara TSM ke MK, Bawaslu, dan PTUN, tanpa ada batas yang tegas kapan, bagaimana, dan dalam hal setiap lembaga *a quo* berwenang mengadili perkara TSM. Untuk mengurai kondisi *too many room to justice*, MK dalam hal ini kemudian memberikan suatu ketegasan melalui Putusan Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Kepulauan Riau yang menyatakan bahwa selama perolehan hasil pemungutan suara belum ditetapkan maka masih menjadi ranah kewenangan Bawaslu sedangkan jika telah ada perolehan hasil pemungutan suara nasional ditetapkan oleh KPU dan mempengaruhi perolehan suara maka menjadi ranah kewenangan MK.

Pembuktian perbuatan kecurangan TSM pada perkara PHPU di MK semakin ketat. MK dalam mengabulkan dalil TSM menghendaki kemahiran para pemohon dalam mengkorelasikan antara dalil pemohon dengan konsep TSM itu sendiri. Hal ini tidak terlepas dari alat bukti yang dibawa oleh para pemohon tidak hanya harus *admissible* (dapat diterima berdasarkan hukum) namun juga harus relevan dengan dalil yang hendak dibuktikan, karena tidak semua alat bukti yang diajukan oleh pemohon walau *admissible* nyatanya menurut mahkamah tidak relevan dalam membuktikan kecurangan TSM.

Adapun saran terhadap penelitian berikutnya adalah mengkaji dinamika konsep kecurangan TSM di Pemilihan Umum Kepala Daerah dengan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Legislatif. Penelitian tersebut akan memberikan diskursus baru

⁴² *Loc. Cit.*, Putusan Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019, hlm 141-142.

⁴³ Agus Riwanto, Et.al, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Cetakan Pertama, Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum, 2019, hlm 17-18.

⁴⁴ *Loc. Cit.* Putusan Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Kepulauan Riau, hlm 129.

sebab materi yang diteliti berasal dari dua sisi yang berlainan yaitu pilkada dan pemilu dari sudut pandang konsep TSM lainnya.

Daftar Pustaka

Buku

- Anggraini, Titi, *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Cetakan Pertama, Komisi Pemilihan Umum, Jakarta, 2019.
- Riwanto, Agus, Et.al, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019: Perihal Penegakan Hukum Pemilu*, Cetakan Pertama, Badan Pengawas Pemilihan Umum: Jakarta, 2019.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010,
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan 13, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

Jurnal

- Aryojati Ardipandanto, "Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019", *Bidang Pemerintahan Dalam Negeri: Info Singkat*, Volume. XI, Nomor.11, Juni 2019.
- Bisariyadi, et.al., "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Penganut Paham Demokrasi Konstitusional", *Jurnal Konstitusi*, Volume. 9, Nomor. 3, September 2012.
- Khairul Fahmi, Feri Amsari, et.al, "Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat", *Jurnal Konstitusi*, Volume 17, Nomor 1, Maret 2020.
- M. Mahrus Ali, et.al., "Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilu yang Bersifat Sistematis, Terstruktur Dan Masif", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012.
- Muhammad Reza Winata, "Judicial Restraint dan Constitutional Interpretation Terhadap Kompetensi Mengadili Pelanggaran Pemilihan Umum Terstruktur, Sistematis, dan Masif", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume. 17, Nomor. 4, Desember 2020.

Majalah/Koran

- Lulu Anjarsari, "Berebut Suara dan Takhta", *Majalah Konstitusi*, Agustus 2019.
- Luthfi Widagdo Eddyono, "Akhir Pilpres 2019", *Majalah Konstitusi*, Agustus 2019.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 117.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2018 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82-03-28/PHPU.DPR-DPRD-XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Sulawesi Barat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70-03-04/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Riau.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019 tentang PHPU Provinsi Kepulauan Riau.

Pengaturan Koalisi Permanen Partai Politik pada Pemilu Serentak 2024

Mazdan Maftukha Assyayuti, Aulia Rachman Eka Putra, Andre Bagus Saputra

Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

mazdan.maftukha@gmail.com, aulrachman97@gmail.com, saputraandre0112@gmail.com

Abstract

The ever-changing pattern of coalitions indicates that their formation is only pragmatic. Political parties are more oriented towards winning in elections and will seek safety in government, as was the case during the early administrations of Susilo Bambang Yudhoyono and Joko Widodo. In addition, the regulation of the permanent coalition of political parties has not been clearly regulated. So, what is the design of a permanent coalition of political parties and what is the urgency of setting up a permanent coalition of political parties? The type of research used is normative with a statutory approach. This study concludes that the design of a permanent political party coalition is a combination of political parties that have a long-term contract for five years and do not depend on the concurrent model. In addition, it is necessary to encourage the formation of a permanent coalition consisting of a government coalition, an opposition coalition, and a center coalition. The joint agreement of political parties needs to be regulated more clearly in order to form a permanent coalition. The presidential threshold setting is also encouraged to be able to form a coalition of more than two pairs of presidential and vice presidential candidates.

Keywords: *a permanent coalition, political parties, concurrent elections of 2024.*

Abstrak

Pola yang selalu berubah dalam berkoalisi menandakan pembentukannya hanya bersifat pragmatis. Partai politik lebih berorientasi terhadap kemenangan dalam pemilu dan akan mencari aman dalam pemerintahan sebagaimana terjadi pada masa pemerintahan awal Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo. Selain itu, pengaturan ketentuan gabungan partai politik yang permanen belum diatur secara jelas dalam UU Nomor 7 Tahun 2017. Lantas, bagaimana desain koalisi partai politik yang permanen dan apa urgensi pengaturan koalisi permanen partai politik? Jenis penelitian yang digunakan yaitu normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Penelitian ini menyimpulkan desain koalisi partai politik yang permanen yaitu gabungan partai politik yang memiliki kontrak jangka panjang selama lima tahun dan tidak bergantung pada model keserentakan. Selain itu, perlu didorong bentuk koalisi permanen yang terdiri dari koalisi pemerintah, koalisi oposisi, dan koalisi tengah. Kesepakatan gabungan partai politik diperlukan untuk diatur lebih jelas agar dapat membentuk koalisi yang permanen. Pengaturan *presidential threshold* juga didorong untuk dapat membentuk koalisi yang lebih dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Kata kunci: koalisi permanen, partai politik, pemilu serentak 2024.

Pendahuluan

Keserentakan pemilu adalah salah satu mekanisme untuk menyelesaikan problem dari sistem presidensial yang bertemu dengan multipartai. Banyak ahli yang berpandangan bahwa sistem multipartai adalah penyebab utama instabilitas dan ketidakefektifan sistem pemerintahan presidensial. Dengan dilakukan serentak antara pemilihan presiden dan legislatif, maka diharapkan menghasilkan penyederhanaan partai politik sehingga mampu menyelenggarakan pemerintahan yang efektif.¹ Koalisi partai politik juga menjadi salah satu jalan untuk melakukan penyederhanaan problem multipartai.

Pembentukan koalisi antar partai politik erat kaitannya dengan kehendak dari kondisi internal partai politik dalam merespon dinamika politik. Terdapatnya banyak partai politik sejatinya juga memunculkan problematik susahny membangun koalisi yang

¹ Dody Wijaya, "Pengaruh Pemilu Serentak terhadap Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia", *INDEPENDEN: Jurnal Politik Indonesia dan Global*, Volume 2 No. 2, 2021, hlm. 19.

baik dan berkualitas. Terlebih hal ini didukung dengan sistem pemilu proporsional yang menumbuhkan dan menghasilkan sistem multipartai. Orientasi partai politik yang akan mengutamakan kemenangan akan lebih dekat pada praktik pragmatisme dalam membentuk koalisi dalam pemilu proporsional.

Pemilu 2004 menjadi pemilihan presiden secara langsung dan dicalonkan oleh gabungan partai politik sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) memenangkan pemilihan presiden tetapi dengan dukungan parlemen yang minoritas. Namun karena pemerintahan yang tidak efektif, maka mengharuskan membentuk koalisi parlemen yang mayoritas di tengah-tengah jalannya pemerintahan.² Pemilu 2009, SBY diusung oleh koalisi yang memiliki kursi mayoritas di parlemen. Hal yang sama juga terjadi pada Pemilu 2014 yang dimenangi oleh Joko Widodo, di tengah pemerintahannya bergabung partai politik oposisi ke dalam koalisi pemerintahan. Lebih mengejutkannya, pasca Pemilu Serentak 2019 kondisi koalisi pemerintah yang telah mayoritas di parlemen harus ditambahi dengan masuknya partai politik oposisi ke koalisi pemerintahan.

Jikalau melihat realitas keberadaan koalisi sejak 2004 hingga pemilu terakhir, hampir selalu dibentuk tanpa memiliki daya lenting yang kuat. Terdapat tiga catatan. Pertama, pembentukan koalisi lebih mendasarkan pada alasan untuk memenuhi persyaratan *presidential threshold*. Keadaan yang demikian menjadikan bentuk koalisi yang tidak permanen dan ideal. Koalisi yang terbentuk sangat rentan dan tidak mampu menciptakan disiplin partai politik dalam perihal komitmen dukungan legislatif terhadap pemerintah.³ Dalam arti lain, partai politik oposisi memilih cara aman untuk berlindung dalam kekuasaan pemenang atau pemerintah.

Kedua, meskipun model pemilu diubah secara serentak tetapi tidak merubah praktik pragmatisme koalisi. Tidak terdapatnya pola koalisi yang bersifat permanen tentu menyebabkan implikasi yaitu menampakkan minimnya peran substansial partai politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Ketiga, fenomena koalisi taktis dan praktis akan menghilangkan karakter *checks and balances* pada presidensial dan akan menjerumuskan pada pembentukan koalisi gemuk dan terjadinya *interdependent relation* antara eksekutif dan legislatif.⁴

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, di tengah-tengah pemerintahan, partai politik oposisi dapat sesuka hati berpindah ke dalam koalisi pemerintahan. Fenomena ini kian menguatkan jikalau tidak adanya pengaturan yang jelas terkait pembentukan koalisi yang lebih ideal untuk memperkuat sistem pemerintahan. Pasal 224 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) hanya mengatur garis besar kesepakatan gabungan partai politik untuk mengusulkan pasangan calon presiden. Atau jika melihat Pasal 223 ayat (2) UU Pemilu disebutkan partai politik dapat melakukan kesepakatan dalam melakukan penggabungan (berkoalisi). Terdapatnya kata “dapat”

² Firman Noor, “Perilaku Politik Pragmatis dalam Kehidupan Politik Kontemporer: Kajian Atas Menyusunnya Peran Ideologi Politik di Era Reformasi”, *Masyarakat Indonesia*, Vol. 40 (1), 2014, hlm. 89.

³ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold: Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2019, hlm. 125.

⁴ Mazdan Maftukha Assyayuti, Hubungan Pemilihan Umum Serentak dengan Sistem Pemerintahan di Indonesia, *Tesis*, Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, hlm. 146.

menjadikan aturan kesepakatan dalam pembentukan koalisi tidak menjadi keharusan. Dengan demikian, diperlukannya peraturan yang lebih jelas dan memadai agar terbentuknya koalisi permanen yang baik dan berkualitas.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, penulis merumuskan dua permasalahan. Pertama, bagaimana desain koalisi partai politik yang permanen? Kedua, apa urgensi pengaturan koalisi permanen partai politik?

Metode Penelitian

Jenis penelitian penelitian ini merupakan penelitian normatif yaitu menggunakan penelitian dengan objek kajian berupa norma-norma hukum.⁵ Pendekatan yang digunakan yaitu perundang-undangan (*statute approach*) yaitu menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisis.⁶ Bahan hukum yang digunakan antara lain UUD NRI 1945, UU Pemilu, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. Didukung dengan bahan hukum sekunder yang merupakan hasil kegiatan teoretik akademik berupa buku atau jurnal hukum, pandangan para ahli hukum, hasil penelitian hukum, kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Dalam melakukan analisis, dilakukan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum secara logis agar mendapatkan gambaran umum dari hasil penelitian.⁷ Batasan penelitian ini adalah pada koalisi partai di tingkat nasional atau koalisi partai dalam mengusung calon presiden dan wakil presiden.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Desain Koalisi Partai Politik yang Permanen

Permanen sendiri memiliki arti tetap atau tidak untuk sementara waktu dan juga dapat diartikan berlangsung lama atau tanpa perubahan yang berarti.⁸ Sedangkan pragmatis memiliki arti bersifat praktis dan berguna bagi umum, bersifat mengutamakan segi kepraktisan dan kegunaan (kemanfaatan) dan mengenai atau bersangkutan dengan nilai-nilai praktis.⁹ Koalisi merupakan bahasa politik, jika dalam terminologi normatif dikenal sebagai gabungan partai politik. Hal ini paling dasar terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945¹⁰ dan kemudian diderivasi dalam Pasal 221¹¹ UU Pemilu.

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Keenambelas, Kencana, Jakarta, 2021, hlm. 56.

⁶ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan Kelima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019, hlm. 191.

⁷ *Ibid*, hlm. 181.

⁸ <https://kbbi.web.id/permanen>, diakses tanggal 2 November 2022.

⁹ <https://kbbi.web.id/pragmatis>, diakses tanggal 2 November 2022.

¹⁰ Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi, “pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”

¹¹ Pasal 221 UU Pemilu berbunyi, “Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik.”

Membedah terminologi di atas, mengarahkan pada gambaran sifat yang dilakukan oleh partai politik dalam membentuk koalisi. Sederhananya dapat digambarkan jika terdapat koalisi yang dibentuk untuk jangka waktu panjang atau pendek. Katakanlah jikalau koalisi permanen yaitu koalisi yang dibentuk untuk jangka waktu yang panjang, maka koalisi pragmatis yaitu koalisi yang dibentuk untuk jangka waktu yang pendek. Berkenaan dengan sifat permanen ataupun pragmatis tidak diatur dalam ketentuan gabungan partai politik di UU Pemilu. Artinya, hanya bersifat teoritik dan merespon praktik empiris yang terjadi.

Firman Noor berpendapat jika koalisi pragmatis memiliki dua ciri yaitu probabilitas menjadi pemenang atas dasar hasil pemilihan dan kompensasi yang akan didapatkan pasca dukungan dalam pemilihan presiden.¹² Jika melihat ciri yang dikemukakan Firman Noor, tampak jika koalisi pragmatis memiliki hubungan jangka pendek antar partai dalam sebuah koalisi. Koalisi pragmatis lebih cenderung bertahan hingga pemilihan presiden berakhir. Apabila menang kemungkinan besar koalisi akan tetap bertahan, tetapi jika kalah memiliki peluang untuk membubarkan koalisi atau bergabung dengan koalisi pemenang pemilihan presiden.

Bersandar pada pendapat Juan J. Linz, koalisi permanen dalam sistem presidensial akan riskan terhadap hubungan antara eksekutif dan legislatif. Keduanya dapat sering terjebak dalam ketegangan karena kekuatan koalisi oposisi berbeda pandangan dengan koalisi pemerintah.¹³ Koalisi permanen memiliki daya lenting yang kuat setelah pemilihan presiden sehingga dapat menimbulkan polarisasi di parlemen. Praktik demikian akan mendorong terjadinya mekanisme *check and balances* dan pemisahan antara legislatif dan eksekutif secara baik. Tetapi akan bertolak belakang dengan stabilitas dan efektivitas pemerintahan.

Periode pertama dari pemerintahan SBY dan Joko Widodo cenderung mengalami keadaan seperti yang disebutkan di atas, karena koalisi mayoritas di parlemen berbeda dengan koalisi pemerintah. Komposisi kekuatan koalisi pemerintah dan oposisi yang seimbang memiliki potensi terjadinya *deadlock* dalam pembahasan kebijakan. Oleh sebab itu, praktik rekoalisi di tengah-tengah pemerintahan diperlukan untuk membentuk kekuatan ulang di parlemen agar pemerintahan dapat berjalan dengan efektif. Namun, praktik kebablasan akan membuat koalisi menjadi besar atau gemuk. Idul Rishan berpendapat jika koalisi besar akan sarat dengan persilangan kepentingan sehingga pemerintah dapat tersandera oleh kepentingan masing-masing partai.¹⁴ Pada tataran praktik empiris, partai politik di Indonesia lebih nyaman dan terbiasa dalam barisan koalisi pemerintah.

Siboy menawarkan model koalisi dua kutub karena ketentuan *presidential threshold* 20 persen dari kursi DPR atau 25 persen suara sah nasional hanya akan memunculkan dua pasangan calon presiden dan wakil presiden. Koalisi dapat dibentuk sebelum pemilu ataupun sesudah pemilu. Mekanisme rekoalisi pasca pemilu disebutkan oleh Siboy

¹² Firman Noor, *Op. Cit.*, hlm. 68.

¹³ Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Rajawali Pers, Depok, 2019, hlm. 29.

¹⁴ Idul Rishan, "Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 2 Vol. 27, Mei 2020, hlm. 222.

dibentuk setelah Komisi Pemilihan Umum (KPU) menentukan presiden dan wakil presiden terpilih. Lalu, partai politik akan menentukan kembali kedudukannya dalam koalisi, apakah berada dalam koalisi oposisi atau pemerintah. Intinya, barisan koalisi oposisi atau koalisi pemerintah telah ditentukan di awal periode pemerintahan sehingga dapat dipetakan sejak awal.¹⁵ Meskipun menarik, tetapi ide koalisi setelah penetapan dari KPU menyimpangi *predictable rules but unpredictable result* dan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Selain itu, dua kutub tetap memunculkan persoalan polarisasi parlemen dan juga dapat terjebak pada ketegangan antara legislatif dan eksekutif.

Gabungan partai politik dalam pencalonan pasangan calon presiden dan wakil presiden dapat dibuktikan setidaknya berbentuk kesepakatan tertulis antarpartai politik, Jimly Ashiddiqie pernah menjelaskan demikian. Pada dasarnya, perihal tersebut diatur dalam Pasal 223 ayat (2) dan 224 UU Pemilu. Tetapi ada hal yang mencolok, Jimly cenderung mendorong kesepakatan tertulis menjadi syarat minimal gabungan partai politik. Namun Pasal 223 ayat (2) UU Pemilu menyatakan, "Partai Politik 'dapat' melakukan kesepakatan dengan Partai Politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan Pasangan Calon." Terdapatnya kata "dapat" menjadikan aturan kesepakatan dalam pembentukan koalisi tidak menjadi keharusan. Tentu saja hal ini berbeda dengan pendapat Jimly.

Upaya pengaturan kesepakatan dalam gabungan partai politik mengusung calon presiden dan wakil presiden dapat menjadi titik awal mengatur koalisi yang permanen. Hal tersebut akan mendorong gabungan partai politik untuk memiliki kontrak jangka panjang tidak hanya dalam hal kemenangan kontestasi saja. Kesepakatan atau kontrak tersebut dapat menjadi kontrak yang mengikat antar partai dalam sebuah koalisi selama lima tahun. Desain ini cukup ideal diterapkan dalam kondisi politik Indonesia yang cukup dinamis daripada membentuk model koalisi permanen berdasarkan ideologi, mazhab atau aliran.

Penyederhanaan multipartai melalui koalisi di parlemen akan memperkecil jumlah kekuatan politik di parlemen. Dua koalisi akan rentan akan polarisasi dan ketegangan di parlemen. Empat koalisi terlalu banyak dan angka genap yang akan menjebak ketika pengambilan kebijakan. Ideal koalisi permanen yang dapat didorong untuk dibentuk yaitu tiga koalisi. Sebenarnya, hal ini juga menjadi pendapat Janedjri M Gaffar meski menggunakan penyebutan fraksi yakni fraksi pemerintah, fraksi oposisi dan fraksi tengah.¹⁶

Jika melihat praktik yang sama pada periode kedua pemerintahan Joko Widodo yang dibentuk atas Pemilu Serentak 2019 dengan bergabungnya Partai Gerindra ke koalisi pemerintah. Maka, pertama, membuktikan bahwa perjuangan partai-partai politik di Indonesia lebih banyak dilandasi oleh kepentingan politik daripada haluan ideologinya. Kedua, dalam konteks demokrasi, hal ini berpotensi merusak demokrasi dan menguatkan praktik oligarki.¹⁷ Selain itu menandakan bahwa Pemilu Serentak 2019 tidak berpengaruh terhadap mengubah praktik koalisi pragmatis menuju koalisi permanen.

¹⁵ Ahmad Siboy, "Desain Koalisi Permanen Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Indonesia", *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik (JISoP)*, Vol. 2 No. 1, 2021, hlm. 85-86.

¹⁶ Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. 132.

¹⁷ Nurrochman, "Pertaruhan Politik Gerindra", terdapat dalam <https://news.detik.com/kolom/d-4765284/pertaruhan-politik-gerindra>, akses tanggal 2 November 2022.

Urgensi Pengaturan Koalisi Permanen Partai Politik

Landasan Filosofis

Pada hakikatnya prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia dijiwai oleh sila keempat Pancasila yaitu "*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan*". Oleh karena itu, setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan harus bergerak dalam kerangka demokrasi Pancasila yang menjamin 3 (tiga) hal, yaitu: tegaknya kedaulatan rakyat (daulat rakyat), berjalannya prinsip permusyawaratan (kekeluargaan) dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan.¹⁸

Didasarkan atas hal tersebut, ruh yang terkandung dalam sila keempat menempatkan kondisi pemerintahan yang tidak terbelah hanya menjadi dua kekuatan saja. Mekanisme permusyawaratan/perwakilan memiliki spektrum bahwa setidaknya diperlukan fraksi ganjil untuk dapat mencapai sebuah hikmat kebijaksanaan. Pembelahan parlemen bukanlah menjadi hal yang diinginkan oleh Pancasila.

Landasan Sosiologis

Pada sistem pemerintahan presidensial atau *presidential government* atau "*non parliamentary executive system*" atau "*fixed executive system*", disebut sebagai *fixed executive*, yang disertai pemilihan langsung akan memperkuat posisi presiden dalam hal berhadapan dengan legislatif oleh karena dalam masa jabatan, Presiden sebagai kepala eksekutif secara politik tidak dapat dijatuhkan dari jabatannya.¹⁹ Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:²⁰

1. Sistem pemerintahan berpijak pada asas pemisahan kekuasaan merujuk pada teori Trias Politica dengan demikian adanya pemencaran kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif sebagai lembaga pelaksana undang-undang mempunyai kekuasaan untuk menerapkan undang-undang tersebut kepada masyarakat atau pihak-pihak yang harus melaksanakan; kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang yang nantinya dijadikan pedoman untuk berinteraksi baik secara kelembagaan maupun individu di dalam negara serta sebagai lembaga penyeimbang dan kontrol bagi pihak eksekutif; dan kekuasaan yudikatif, merupakan lembaga peradilan yang menjadi pilar untuk menegakkan undang-undang dengan segala konsekuensinya. Dengan demikian, masing-masing kekuasaan tersebut secara independen dan tidak dapat dipengaruhi dan mempengaruhi di antara satu dan lainnya serta menjalankan fungsinya sesuai dengan peraturan perundangan.
2. Tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Kepala Eksekutif (Presiden) dengan anggota kabinetnya (para menteri). Sebagai pembantu-pembantu Presiden, para menteri bertanggung jawab sepenuhnya kepada Presiden. Dalam hal ini menghindari posisi menteri bertanggung jawab bukan hanya kepada Presiden tetapi juga kepada ketua partai politik menteri tersebut berasal. Dengan kata lain

¹⁸ Modul Praktikum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Tim Pusat Pendidikan dan Latihan (PUSDIKLAT) Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Ed. 12, 2018, hlm. 50.

¹⁹ Decky Wospakrik, "Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensial di Indonesia", *Papua Law Journal*, Vol. 1 Issue 1, November 2016, hlm. 144.

²⁰ HRT. Sri Soemantri M, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, Rosdakarya, Bandung, 2014, hlm. 164-166.

menghindari adanya matahari kembar, sehingga menempatkan menteri sebagai pembantu Presiden dan bertanggung jawab secara penuh kepada Presiden.

3. Kepala Eksekutif/Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif (parlemen/*Congress*) dan sebaliknya kepala eksekutif tidak harus mengundurkan diri (berhenti) jika tidak memperoleh dukungan mayoritas dari legislatif (parlemen, *Congress*). Presiden mempunyai masa jabatan 4 (empat) tahun. Bahkan dalam masa jabatan yang 4 empat tahun tersebut, Presiden tidak dapat dijatuhkan, kecuali melalui impeachment (pemakzulan) dimana Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan tindak pidana berat lain atau perbuatan tercela. Proses *impeachment* melalui proses pembuktian tindakan tersebut di Mahkamah Konstitusi.
4. Sistem pemerintahan presidensial juga disebut *fixed executive system*. Dari istilah tersebut Presiden mempunyai *fixed term* selama 4 (empat) tahun dikarenakan Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dalam suatu pemilihan umum sebagai konsekuensinya Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan mana pun, hanya bertanggung jawab kepada rakyat. Pemberhentian Presiden dapat dilakukan dengan cara konstitusional melalui *impeachment*.

Tradisi koalisi selama ini dibangun mendekati batas akhir pendaftaran calon presiden dan calon wakil presiden, koalisi menit-menit terakhir hanya membicarakan pembagian kekuasaan, bukan lagi membahas kemajuan bangsa.²¹ Saat ini diketahui beberapa partai sudah menjalin koalisi, seperti Partai Golkar, Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang tergabung dalam Koalisi Indonesia Bersatu (KIB), kemudian koalisi Partai Gerindra dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang telah menandatangani deklarasi.²²

Landasan Yuridis

Jika dicermati lebih mendalam menurut konstitusi, koalisi partai politik dibentuk pada saat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden seperti yang tertuang dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, selanjutnya dalam Pasal 22E Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan posisi penting partai politik yakni "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik*". Namun, setelah pemilihan Presiden tidak ada aturan yang mengatur lebih lanjut tentang berkoalisi seperti halnya yang terjadi di Indonesia dewasa ini.²³

Kewajiban bagi Presiden dan Wakil Presiden untuk diusung oleh koalisi partai politik berdasarkan aturan yang dituangkan di dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang telah diperbaharui dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), menetapkan suatu syarat bahwa pasangan calon yang maju dalam pemilihan umum harus diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang mendapat kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau mendapat 25% (dua puluh lima persen)

²¹ "Menuju Koalisi Permanen", https://mediaindonesia.com/editorials/detail_editorials/2692-menuju-koalisi-permanen, diakses tanggal 6 November 2022.

²² "Koalisi Partai Politik Dinilai Belum Permanen" <https://www.beritasatu.com/news/964693/koalisi-partai-politik-dinilai-masih-belum-permanen>, diakses tanggal 6 November 2022.

²³ Isnaini, "Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia", *CIVICUS: Pendidikan-Penelitian-Pengabdian Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 8, No. 1, Maret 2020, hlm. 94.

dari total suara yang sah secara nasional dalam pemilihan umum legislatif sebelum pelaksanaan pemilihan umum Presiden/Wakil Presiden.

Tidak sedikit partai politik yang memiliki kursi di parlemen memiliki minimal 20% dari jumlah kursi parlemen atau mendapat 25% (dua puluh lima persen) dari total suara yang sah secara nasional. Oleh karena itu, untuk memenuhi kuorum yang ditentukan, partai politik dapat melakukan kesepakatan dengan partai politik lain untuk penggabungan dalam mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang sebagaimana tertuang dalam Pasal 223 ayat (2) UU Pemilu.

Berdasar pada kedua aturan dari pasal tersebut di atas, koalisi menjadi satu-satunya pilihan bagi partai politik untuk dapat mengajukan usulan terkait siapa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan diajukan untuk bersaing di dalam pemilihan umum. Jelas bahwa pasal-pasal tersebut di atas membenarkan bahwa eksistensi koalisi partai politik hanyalah dibentuk pada saat pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden saja dan setelah pemilihan Presiden tidak terlihat adanya aturan yang mengatur lebih lanjut tentang koalisi partai politik seperti yang terbentuk di Indonesia dewasa ini.

Pasca pemilihan umum Presiden 2014-2019 yang dikenal dengan Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dan Koalisi Merah Putih (KMP) maupun pasca pemilihan umum Presiden 2019-2024 yang dikenal dengan Koalisi Indonesia Maju (KIM) dan Koalisi Indonesia Adil Makmur yang keanggotaan koalisinya sudah banyak berubah bahkan pada masa pemerintahan yang masih berjalan, sehingga bisa dikatakan koalisi yang terbentuk sekarang ini pasca pemilihan umum Presiden dan Wakil presiden adalah tidak dibenarkan oleh UUD NRI Tahun 1945, karena hanya mengedepankan kepentingan belaka, bukan sebaliknya mendukung untuk memperkuat jalannya pemerintah atau mengawal pemerintah sehingga tidak terjadinya kekuasaan Presiden yang terlalu besar (*executive heavy*) dan terciptanya *checks and balances* antara legislatif dan eksekutif.²⁴

Urgensi Pengaturan dan Tantangan Pemilu 2024

Koalisi dari sebuah kenyataan sistem multipartai lazimnya merupakan ciri utama dari sistem demokrasi parlementer. Ide dasar pembentukan koalisi partai politik harus dalam kerangka yang luas untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Kalau hanya dilandaskan pada perhitungan untuk memenuhi target untuk memenangkan pemilihan umum, koalisi partai politik akan mengalami pecah kongsi sejak awal pembentukan pemerintahan.²⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie, untuk menciptakan pemerintahan yang kuat dan efektif diperlukan adanya koalisi permanen, koalisi ini bisa dikukuhkan di dalam Undang-Undang.²⁶ Pendapat Jimly tersebut sejalan dengan celah yang diberikan Pasal 223 ayat (2) UU Pemilu dalam mengatur kesepakatan gabungan partai politik yang belum mengakomodir penguatan koalisi permanen dalam undang-undang. Dengan diaturnya sistem koalisi permanen partai politik ke dalam undang-undang, secara tidak langsung

²⁴ Isnaini, *Op.cit*, hlm. 98.

²⁵ *Ibid*.

²⁶ “Jimly : Koalisi Permanen Bisa Dikukuhkan UU” <https://www.antarane.ws.com/berita/137729/jimly-koalisi-permanen-bisa-dikukuhkan-uu>, diakses tanggal 6 November 2022.

dapat menekan atau mengatur intervensi partai untuk berperan dan mempengaruhi struktur kekuasaan Presiden selain itu juga dapat menjadi pedoman aktivitas koalisi partai politik.

Diakomodirnya koalisi permanen dalam sebuah undang-undang dapat menjadi pedoman dan mengatur tingkah laku dari partai politik sekaligus menjadi sebuah pembaharuan pengaturan dalam koalisi partai politik sebagai langkah perbaikan dari peraturan perundang-undangan sebelumnya. Sebab apabila pada Pemilu 2024 masih menggunakan landasan hukum yang sama pada Pemilu 2019 yakni UU Nomor 7 Tahun 2017, maka akan berpeluang terhadap ketidakjelasan pengaturan mengenai mekanisme koalisi permanen partai politik.

Penutup

Kesimpulan

Keberadaan koalisi atau gabungan partai politik dalam sistem presidensial menjadi sebuah jalan keluar problematik multipartai. Koalisi yang sering dibentuk sejak Pemilu 2004 cenderung bersifat pragmatis dan memungkinkan partai politik oposisi berpindah ke dalam koalisi pemerintah di tengah jalannya pemerintahan. Bahkan, diubahnya model pemilu menjadi serentak tetap tidak mengubah praktik koalisi yang pragmatis. Upaya terus dilakukan untuk mendorong koalisi yang permanen. Desain yang membedakan dengan koalisi pragmatis yaitu koalisi permanen memiliki kontrak jangka panjang selama lima tahun. Sehingga, peluang untuk berpindah koalisi di tengah-tengah jalannya pemerintahan nihil dilakukan.

Pemilu 2024 dilaksanakan dengan ketentuan UU Nomor 7 Tahun 2017, yang memiliki celah pengaturan kesepakatan gabungan partai politik (koalisi) dalam mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, sama seperti Pemilu 2019. Kondisi pengaturan yang demikian berimplikasi perubahan anggota koalisi pada masa pemerintahan yang masih berjalan, yang seharusnya dapat melaksanakan fungsi *checks and balances* antara legislatif dan eksekutif. Dengan demikian, terjadi ketidakjelasan pengaturan mengenai mekanisme koalisi permanen partai politik sehingga diperlukan aturan yang lebih *rigid* mengenai kesepakatan gabungan partai politik. Selain itu, juga perlu mengupayakan presidential threshold yang turut mendorong menciptakan koalisi yang lebih dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Saran

Upaya pengaturan koalisi permanen partai politik harus terus didorong agar dapat direalisasikan sebagai bentuk penyederhanaan partai politik dalam menjawab problematik multipartai pada sistem presidensial. Jalan keluar terbaik dengan mendorong bentuk koalisi permanen yang terdiri dari koalisi pemerintah, koalisi oposisi, dan koalisi tengah. Pengaturan lebih detail tentang kesepakatan gabungan partai politik perlu menjadi bahasan yang serius dalam melakukan perubahan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu baik melalui perubahan normal di prolegnas ataupun perubahan terbatas dalam rangka menghadapi Pemilu Serentak 2024.

Daftar Pustaka

Buku

- Fajar, Mukti, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan Kelima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2019.
- Ghafur, Jamaludin dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold: Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2019.
- Gaffar, Janedjri M, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.
- Soemantri, HRT. Sri, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, Rosdakarya, Bandung, 2014.
- Isra, Saldi, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Rajawali Pers, Depok, 2019.
- Mahmud, Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Keenambelas, Kencana, Jakarta, 2021.

Jurnal/Tugas Akhir

- Ahmad Siboy, "Desain Koalisi Permanen Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Indonesia", *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik (JISoP)*, Vol. 2 No. 1, 2021.
- Decky Wospakrik, "Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensial di Indonesia", *Papua Law Journal*, Vol. 1 Issue 1, November 2016.
- Dody Wijaya, "Pengaruh Pemilu Serentak terhadap Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia", *INDEPENDEN Jurnal Politik Indonesia dan Global*, Volume 2 No. 2, 2021.
- Firman Noor, "Perilaku Politik Pragmatis dalam Kehidupan Politik Kontemporer: Kajian Atas Menyusutnya Peran Ideologi Politik di Era Reformasi", *Masyarakat Indonesia*, Vol. 40 (1), 2014.
- Idul Rishan, "Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 2 Vol. 27, 2020.
- Isnaini, "Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia", *CIVICUS: Pendidikan-Penelitian-Pengabdian Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, Vol. 8, No. 1, Maret 2020.
- Mazdan Maftukha Assyayuti, Hubungan Pemilihan Umum Serentak dengan Sistem Pemerintahan di Indonesia, *Tesis*, Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2022.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Sumber Lainnya

- Modul Praktikum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Tim Pusat Pendidikan dan Latihan (PUSDIKLAT) Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Ed. 12, 2018.

Internet

- "Pertaruhan Politik Gerindra", <https://news.detik.com/kolom/d-4765284/pertaruhan-politik-gerindra>, diakses tanggal 2 November 2022.

“Menuju Koalisi Permanen”, https://mediaindonesia.com/editorials/detail_editorials/2692-menuju-koalisi-permanen diakses tanggal 6 November 2022.

“Koalisi Partai Politik Dinilai Belum Permanen” <https://www.beritasatu.com/news/964693/koalisi-partai-politik-dinilai-masih-belum-permanen>, diakses tanggal 6 November 2022.

“Jimly : Koalisi Permanen Bisa Dikukuhkan UU” <https://www.antaraneews.com/berita/137729/jimly-koalisi-permanen-bisa-dikukuhkan-uu>, diakses tanggal 6 November 2022.

Permasalahan Terkait Pergantian Antar Waktu Anggota Legislatif Oleh Partai Politik

Muhammad Ananda Pratama

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

21912072@students.uui.ac.id

Abstract

This study raises issues related to the process of changing between time members of the legislature by political parties in accordance with statutory regulations. The method used is normative legal research. The results of the study concluded that in dismissing members of the legislature, they must ask the President for inauguration and regarding the inauguration of members of the legislature, they must obtain the approval of the Governor, Regent or Mayor of the local area. Interim replacement of legislative members cannot be implemented if the remaining term of office is less than 6 (six) months.

Keywords: *Alteration of a ruling Member of Parliament; Legislative Members; Political Parties*

Abstrak

Penelitian ini mengangkat berkaitan dengan permasalahan proses pergantian antar waktu anggota legislatif oleh partai politik yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa dalam melakukan pemberhentian anggota legislatif harus meminta peresmian kepada Presiden dan mengenai peresmian anggota legislatif harus mendapatkan persetujuan Gubernur, Bupati ataupun Walikota daerah setempat. Pergantian Antar Waktu terhadap anggota legislatif tidak dapat dilaksanakan apabila masa jabatan sisa kurang dari 6 (enam) bulan.

Kata kunci: **Pergantian Antar Waktu; Anggota Legislatif; Partai Politik**

Pendahuluan

Di negara demokrasi, kedaulatan rakyat dipresentasikan melalui lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat. Wakil rakyat melaksanakan mandat rakyat dan mewakili kepentingan mereka. Suara merupakan hakikat paling tinggi dari negara demokrasi. Itulah sebabnya rakyat diberikan perlindungan hukum untuk menyerahkan sebagian haknya untuk mewakili mereka kepada orang-orang yang mereka anggap cakap (*primus inter pares*).¹

Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan, banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider "*Political parties created democracy*". Oleh karena itu, partai politik merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajatnya pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis.²

Oleh karena itu, sistem kepartaian yang baik sangat menentukan bekerjanya sistem ketatanegaraan berdasarkan prinsip *check and balances* dalam arti yang luas. Sebaliknya, efektif bekerjanya fungsi-fungsi kelembagaan negara itu sesuai prinsip *check and balances* berdasarkan konstitusi juga sangat menentukan kualitas sistem kepartaian dan mekanisme demokrasi yang dikembangkan di suatu negara. Semua ini tentu berkaitan erat dengan

¹ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Cetakan Pertama, Kencana, Jakarta, 2018, hlm. 401.

² Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedelapan, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 401.

dinamika pertumbuhan tradisi dan kultur berpikir bebas dalam kehidupan bermasyarakat. Tradisi berpikir atau kebebasan berpikir itu pada gilirannya mempengaruhi tumbuh berkembangnya prinsip-prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul dalam dinamika kehidupan masyarakat demokratis yang bersangkutan.³

Partai politik sebagai pilar negara demokrasi mempunyai arti adanya peran penting anggota partai politik dalam menjalankan sistem pemerintahannya sebagai bagian perwakilan dari rakyat untuk membangun pemerintahan yang berpihak kepada masyarakat dan mewakili rasa keadilan masyarakat. Penggambaran partai politik sebagai pilar negara merupakan symbol sistem pemerintahan yang tidak dapat berdiri dengan baik tanpa adanya partai-partai politik yang ikut menjalankan dan mengawasi setiap kebijakan negara yang akan diterapkan di masyarakat. Namun, pilar pemerintahan ini tentunya tidak dapat ditempatkan di tempat yang salah artinya partai politik juga harus mampu menempatkan anggota partainya secara tepat dan benar untuk ikut mengawasi dan menjalankan sistem pemerintahan yang berpihak kepada masyarakat. Oleh karenanya, partai poloitik harus turut memberikan pengawasan aktif bagi para anggotanya yang sudah ditempatkan menjadi bagian dari aspirasi rakyat di parlemen, sehingga agenda kinerja pemerintah lebih harus mengutamakan keadaan masyarakat, dan anggota partai politik tersebut dapat sewaktu-waktu digantikan dengan anggota lain apabila partai politiknya mendapatkan adanya penyalahgunaan wewenang serta tidak mengikuti agenda milik partai politiknya dalam perjalanan karir politiknya.⁴

Kewenangan Penggantian Antar Waktu diatur dalam pasal 213 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pergantian Antar Waktu sempat dihilangkan berdasarkan Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 berkaitan dengan Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dihilangkannya Penggantian Antar Waktu biasa disebut sebagai imbas dari pada penguatan parlemen. Namun, yang terjadi adalah sejumlah anggota dewan berbuat tidak baik, misalnya pindah partai politik, melakukan paerbuatan asusila, atau pelanggaran kode etik yang tidak mendapatkan sanksi tegas. Sedangkan, masyarakat menuntut agar anggota dewan bersikap *accountable*, baik dalam kinerja politik maupun etika perilaku. Pergantian Antar Waktu kembali diatur dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 terkait Perubahan Ketiga Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 mengenai Partai Politik.⁵

Berbagai instrumen hukum yang mengatur tentang pemberhentian dan Penggantian Antar Waktu anggota Dewan Perwakilan Rakyat menunjukkan partai politik memiliki peran yang begitu besar di dalamnya. Partai politik dapat mengusulkan pemberhentian anggota DPR, bahkan terhadap alasan tertentu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 240

³ *Ibid*, hlm. 402.

⁴ Debby Astuti, Emanuella Ridayati, Ali Hanif, Angga Maulana dan Yuzon Sutrirubiyanto Nova, "Politik Hukum Penggantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Lex Specialis*, Edisi Vol. 2 No. 2, Desember 2021, hlm. 240.

⁵ Jon Samuel Sonbay, I Gusti Bagus Suryawan dan I Nyoman Sutama, "Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Analogi Hukum*, Edisi Vol. 3 No. 2, 2021, hlm. 147.

ayat (1) UU MD3, pimpinan partai politik satu-satunya pihak yang dapat mengusulkan pemberhentian tersebut. Terhadap regulasi semacam ini, tentu tidak salah apabila dikatakan bahwa partai politik adalah pemegang kendali *recall* anggot-anggotanya yang duduk di parlemen. *Recall* tentu berpotensi mendistorsi kedaulatan rakyat dengan kedaulatan partai politik.⁶

Rumusan Masalah

Bagaimana proses pergantian antar waktu anggota legislatif oleh partai politik yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan ?

Metode Penelitian

Pada metode penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder yang dimaksud terdiri dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Bahan hukum sekunder berupa referensi atau kepustakaan yang meliputi buku literatur, jurnal, artikel, dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum yang dimaksud dikumpulkan dengan metode kepustakaan dan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Proses Pergantian Antar Waktu Anggota Legislatif Oleh Partai Politik Yang Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan

Penggantian Antar Waktu (PAW) atau *recall* adalah istilah pinjaman yang belum ada di Indonesia. Pengertian *recall* di Indonesia berbeda dengan pengertian *recall* di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat istilah *recall*, lengkapnya *Recall Election* yang digunakan untuk menyatakan hak rakyat pemilih (konstituen) untuk melengserkan wakil rakyat sebelum masa jabatannya berakhir. Penggantian Antar Waktu juga diartikan sebagai proses penarikan kembali anggota lembaga perwakilan rakyat untuk diberhentikan dan digantikan dengan anggota lainnya sebelum berakhir masa jabatan anggota yang ditarik tersebut. Penggantian Antar Waktu (PAW) berfungsi sebagai *mechanism control* dari partai politik yang memiliki wakilnya yang duduk sebagai anggota parlemen.⁷

Terdapat beberapa hal yang memerlukan peninjauan ulang dalam *recall* oleh partai politik. Terdapat tidak sesuaianya mengenai implementasinya dalam sistem tata pemerintahan di Indonesia. Permasalahannya yaitu sebagai berikut:⁸

⁶ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca-Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 175-195.

⁷ Rida Farida, "Mekanisme Penggantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat", *Jurnal Cita Hukum*, Edisi Vol. 1 No. 2, Desember 2013, hlm. 198.

⁸ Iswatul Hasanah dan Jazim Hamidi, "Recall Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)", *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Bramwijaya*, Agustus 2014, hlm. 6.

- 1) Tidak adanya parameter yang jelas berkaitan dengan *recall* oleh partai politik;
- 2) Mekanisme *recall* oleh partai politik menandakan adanya inkonsistensi paradigma sistem kedaulatan rakyat yang dibangun melalui pemilu;
- 3) Pemberian hak *recall* kepada partai politik tidak mengedepankan prinsip *rule of law*;
- 4) Adanya *judicial review* tentang *recall* sebagai bukti ketidaksepakatan dengan ketentuan *recall* di Indonesia;
- 5) *Recall* oleh partai politik berpotensi pada kesewenangan dan membatasi fungsi DPR RI. Praktik pelaksanaan mengenai *recall* belum melibatkan rakyat.

Hak mengenai Penggantian Antar Waktu dapat dilakukan oleh partai politik terhadap anggotanya yang sedang bertugas sebagai anggota parlemen, baik yang di tingkat pusat hingga di tingkat daerah. Penggantian Antar Waktu sendiri tidak dapat lepas dari keberadaan partai politik. Eksistensi partai politik merupakan bentuk lembaga perwujudan guna untuk menyalurkan ekspresi, ide, pikiran, dan pandangan dalam kehidupan masyarakat yang demokratis. Oleh karenanya itu, keberadaan dari partai politik berkaitan dengan prinsip-prinsip kemerdekaan berpendapat (*freedom of expression*), berorganisasi (*freedom of association*), dan berkumpul (*freedom of assembly*).⁹

Penggantian Antar Waktu merupakan suatu pengisian jabatan anggota legislatif berdasarkan usulan partai politik pengusung atau badan kehormatan dewan tanpa melalui mekanisme pemilu secara langsung. Dalam hal inilah problematika muncul ketika ditinjau dari sistem proporsional terbuka karena pada nantinya anggota dewan perwakilan yang telah terpilih dari suara rakyat dalam pemilihan legislatif dapat digantikan akibat konflik internal partai. Dengan adanya mekanisme ini akan cenderung menunjukkan bahwa rakyat sebagai konstituen tidak memiliki kontrol lagi setelah pemilihan legislatif selesai dilaksanakan. PAW yang diimplementasikan partai politik terhadap anggotanya yang diberhentikan akibat melanggar AD/ART partai yang tercantum pada Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tidak dapat menjamin prinsip *due process of law* yang merupakan suatu prinsip dasar negara hukum seperti Indonesia, karena hal tersebut dapat dianggap bersifat subjektif tergantung pimpinan dari partai pengusung anggota itu sendiri. Suatu alasan yang masih digolongkan bersifat objektif dan dapat diterima adalah Penggantian Antar Waktu dengan alasan memberhentikan diri atau masuk partai lain atau melanggar ketentuan pidana maupun administratif.¹⁰

Menurut aturan Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 menyatakan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan antar waktu karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan.¹¹ Penggantian Antar Waktu dari Anggota DPR ataupun DPRD akan melalui proses yang cukup panjang dan banyak syarat yang harus terpenuhi. Adapun keputusan untuk mengganti antar waktu dari anggota DPR dan DPRD seluruhnya tergantung kepada partai politik pengusung. Pasal

⁹ *Ibid*, hlm. 200.

¹⁰ A.A.Ngurah Agung Putra Prawira dan A.A.Istri Ari Atu Dewi, "Pengaturan Tentang Penggantian Antar Waktu (PAW) Pada Anggota Lembaga Perwakilan Republik Indonesia", *Jurnal Kertha Negara*, Edisi Vol. 7 No. 12, 2019, hlm. 9.

¹¹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

239 ayat (2) Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat di berhentikan antar waktu apabila sebagai berikut:¹²

- a. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
- b. Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;
- c. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. Diusulkan oleh partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD;
- f. Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- g. Diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- h. Menjadi anggota partai politik lain.

Secara internal, posisi AD/ART yang sudah disahkan melalui akta notaris memang pada hakikatnya berkedudukan sebagai konstitusi partai politik. Kedudukannya yang sangat tinggi juga tercermin dalam mekanisme perubahan terhadap AD/ART yang harus dilakukan oleh organ tertinggi partai politik, yang pada umumnya diwujudkan dalam bentuk kongres atau muktamar dari partai politik yang bersangkutan.¹³

Berhentinya anggota legislatif yang diakibatkan dari hasil putusan partai politik pengusung tidak bisa langsung dapat menggantikan posisi anggota legislatif tersebut. Oleh karenanya, terdapat aturan dan mekanisme yang telah diatur dan disusun oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal tersebut telah diatur di dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2017 tentang Penggantian Antar Waktu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota. Dalam aturan tersebut telah mengatur pemberhentian anggota legislatif harus meminta peresmian kepada Presiden. Setelah dimintakan peresmian kepada Presiden kemudian meminta kepada KPU untuk memberikan nama calon anggota legislatif yang memiliki suara terbanyak urutan kedua sesuai dengan partai pengusung dan daerah pemilihan yang sama dengan anggota legislatif yang diberhentikan. Langkah terakhir yaitu pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat meminta Presiden untuk mengeluarkan Keputusan Presiden ataupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memintakan Gubernur untuk mengeluarkan Keputusan Gubernur. Berkaitan dengan sumpah dan pelantikan jabatan anggota Legislatif akan dilaksanakan dihadapan pimpinan DPR hal tersebut telah sesuai dengan Pasal 78 Undang-Undang MD3. Pemangku jabatan terpilih akan melaksanakan tugas sampai dengan sisa masa jabatan tersebut. Pengaturan berkaitan dengan PAW terhadap anggota DPRD juga berlaku sama dan

¹² *Ibid.*

¹³ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Op. Cit*, hlm. 186.

peresmian anggota legislatif harus mendapatkan persetujuan Gubernur, Bupati ataupun Walikota daerah setempat. Pergantian Antar Waktu terhadap anggota legislatif tidak dapat dilaksanakan apabila masa jabatan sisa kurang dari 6 (enam) bulan.

Pengaturan penggunaan hak *recall* telah diakui dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-IV/2006. Di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa partai politik yang memiliki hak *recall* yang merupakan akibat dari adanya UUDN RI 1945 telah memberikan wewenang luas kepada partai politik.

Hak dan kewajiban dari Partai Politik mengenai PAW telah diatur di dalam Pasal 12 huruf f, huruf g, dan huruf h Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagai berikut:

- a. Mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturann perundang-undangan;
- b. Mengusulkan Pergantian Antar Waktu (PAW) anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hak *recall* berfungsi sebagai *mechanism control* dari partai politik yang memiliki wakilnya yang duduk sebagai anggota parlemen. Partai politik memiliki peranan besar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia saat ini.¹⁴ Mekanisme kontrol dalam menentukan adanya *recall* sangat diperlukan guna untuk mengatur para anggotanya di dalam parlemen. Dengan adanya kontrol diharapkan dapat mencegah adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Kehadiran dari suatu anggota partai politik di dalam parlemen merupakan bentuk perwujudan dari kedaulatan rakyat dalam pelaksanaan demokrasi di dalam negara baik melalui demokrasi tidak langsung ataupun demokrasi perwakilan. Keberadaan seorang anggota parlemen seperti halnya dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang sedang duduk dalam lembaga legislatif merupakan penjelmaan dari suara rakyat maka seorang anggota legislatif yang sudah dipilih dan diberi mandat seharusnya dapat menyalurkan aspirasi dari konstituennya tanpa memperdulikan ketakutannya terhadap partai politik pengusungnya agar proses demokrasi dan bentuk kedaulatan rakyat dapat berjalan dengan sebagaimana semestinya.

Penyelesaian dari Sengketa PAW pada DPR dan DPRD dapat diselesaikan dengan 2 macam pengadilan yaitu lewat PTUN atau Pengadilan Umum tergantung dari substansi sengketa. Sebelum menggugat ke pengadilan umum, pihak yang bersengketa wajib melakukan musyawarah di mahkamah partai bersangkutan. Gugatan dilayangkan ke Pengadilan Negeri dapat dilaksanakan apabila dalam pengambilan keputusan dari partai politik tidak melalui mahkamah partai, tidak mendapatkan penyelesaian pada musyawarah mahkamah partai, tidak mengikuti proses regulasi yang tersedia atau tidak diketahui oleh anggota yang bersangkutan. apabila sengketa tidak terselesaikan maka

¹⁴ Nike K. Rumokoy, "Kajian Yuridis Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Kajian Yuridis*, Edisi Vol. 20 No. 1, Januari-Maret 2021, hlm. 2.

dapat ke Mahkamah Agung untuk mengajukan gugatan lanjutan berupa kasasi. Hal ini telah diatur pada UU No. 2 Tahun 2011 perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang partai politik serta diperkuat dengan yurisprudensi tetap seperti putusan Mahkamah Agung (MA) yaitu putusan No. 28K/Pdt.Sus.Parpol/2014 dimana dalam perselisihan PAW antara anggota dan Partai Politik harus dimusyawarahkan dan diselesaikan terlebih dahulu melalui proses internal contohnya adalah melalui mahkamah partai.¹⁵

Gugatan dapat diajukan ke PTUN apabila dalam proses pelaksanaan pemberhentian antar waktu, Presiden atau Gubernur telah mengeluarkan Surat Keputusan (SK) berupa pemberhentian antar waktu anggota DPR atau DPRD sehingga memiliki kekuatan hukum yang tetap. Pihak penggugat yaitu anggota DPR yang keberatan atas pemberhentiannya bisa menggugat pejabat yang mengeluarkan surat putusan terkait. Hal ini telah diatur dalam UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata usaha Negara pada Pasal 1 angka 10 dimana yang dapat menjadi objek sengketa dalam gugatan PTUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang telah dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara yang berwenang.¹⁶

Seringkali terjadi miskonsepsi dalam praktek penyelesaian sengketa PAW karena muncul keaburan penyelesaian gugatan antara di pengadilan Umum atau PTUN. Perlu diketahui juga suatu gugatan mengenai PAW di PTUN lebih tepat ditujukan kepada Gubernur atau Presiden yang berwenang mengeluarkan putusan peresmian PAW DPR/DPRD yang diterbitkan oleh Gubernur (pada DPRD) dan Presiden (pada DPR RI).¹⁷

Penutup

Berhentinya anggota legislatif yang diakibatkan dari hasil putusan partai politik pengusung tidak bisa langsung dapat menggantikan posisi anggota legislatif tersebut. Aturan dan mekanisme yang telah diatur dan disusun oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2017 tentang Penggantian Antar Waktu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota. Dalam aturan tersebut telah mengatur pemberhentian anggota legislatif harus meminta peresmian kepada Presiden.

Setelahnya dimintakan peresmian kepada Presiden kemudian meminta kepada KPU untuk memberikan nama calon anggota legislatif yang memiliki suara terbanyak urutan kedua sesuai dengan partai pengusung dan daerah pemilihan yang sama dengan anggota legislatif yang diberhentikan. Langkah terakhir yaitu pimpinan DPR meminta Presiden untuk mengeluarkan Keputusan Presiden ataupun DPRD memintakan Gubernur untuk mengeluarkan Keputusan Gubernur. Berkaitan dengan sumpah dan pelantikan jabatan anggota Legislatif akan dilaksanakan dihadapan pimpinan DPR hal tersebut telah sesuai dengan Pasal 78 Undang-Undang MD3. Pemangku jabatan terpilih akan melaksanakan tugas sampai dengan sisa masa jabatan tersebut. Pengaturan berkaitan dengan PAW

¹⁵ A.A.Ngurah Agung Putra Prawira dan A.A.Istri Ari Atu Dewi, "Pengaturan Tentang Penggantian Antar Waktu (PAW) Pada Anggota Lembaga Perwakilan Republik Indonesia", *Jurnal Kertha Negara, Op. Cit*, hlm. 11.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 11.

¹⁷ Tri Cahya Indra Permana, "Model Penyelesaian Perselisihan Partai Politik Secara Internal Maupun Eksternal", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Edisi Vol. 5 No. 1, Maret 2016, hlm. 38.

terhadap anggota DPRD juga berlaku sama dan peresmian anggota legislatif harus mendapatkan persetujuan Gubernur, Bupati ataupun Walikota daerah setempat. Pergantian Antar Waktu terhadap anggota legislatif tidak dapat dilaksanakan apabila masa jabatan sisa kurang dari 6 (enam) bulan.

Berdasarkan dari hasil pembahasan di atas dapat dilihat Keberadaan seorang anggota parlemen seperti halnya dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang sedang duduk dalam lembaga legislatif merupakan penjelmaan dari suara rakyat maka diharapkan untuk kedepannya anggota legislatif yang sudah dipilih dan diberi mandat dapat menyalurkan aspirasi dari konstituennya tanpa memperdulikan ketakutannya terhadap *recall* oleh partai politik pengusungnya agar proses demokrasi dan bentuk kedaulatan rakyat dapat berjalan dengan baik.

Daftar Pustaka

Buku

- Jurdi, Fajlurrahman, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Cetakan Pertama, Kencana, Jakarta, 2018.
- Asshidiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedelapan, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- Huda, Ni'matul dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu Pasca-Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.

Jurnal

- A.A.Ngurah Agung Putra Prawira dan A.A.Istri Ari Atu Dewi, "Pengaturan Tentang Pergantian Antar Waktu (PAW) Pada Anggota Lembaga Perwakilan Republik Indonesia", *Jurnal Kertha Negara*, Edisi Vol. 7 No. 12, 2019.
- Debby Astuti, Emanuella Ridayati, Ali Hanif, Angga Maulana dan Yuzon Sutrirubiyanto Nova, "Politik Hukum Pergantian Antar Waktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Lex Specialis*, Edisi Vol. 2 No. 2, Desember 2021
- Iswatul Hasanah dan Jazim Hamidi, "Recall Partisipatif (Paradigma Asas Musyawarah Mufakat dalam Mekanisme Pemberhentian Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia)", *Jurnal Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, Agustus 2014.
- Jon Samuel Sonbay, I Gusti Bagus Suryawan dan I Nyoman Utama, "Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Analogi Hukum*, Edisi Vol. 3 No. 2, 2021.
- Nike K. Rumokoy, "Kajian Yuridis Hak Recall Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Kajian Yuridis*, Edisi Vol. 20 No. 1, Januari-Maret 2021.
- Rida Farida, "Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota DPR dan Implikasinya Dalam Konsep Perwakilan Rakyat", *Jurnal Cita Hukum*, Edisi Vol. 1 No. 2, Desember 2013.
- Tri Cahya Indra Permana, "Model Penyelesaian Perselisihan Partai Politik Secara Internal Maupun Eksternal", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Edisi Vol. 5 No. 1, Maret 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penggantian Antar Waktu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Strategi Politik Partai Baru Pada Pemilu 2024

Mulawarman, Elvi Susanti Syam, Andi Naharuddin, dan Rahmat Hidayat

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar
Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Pengayoman Watampone

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar

Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Sembilanbelas November Kolaka
mulawarman1403@gmail.com a.naharuddin@unhas.ac.id rahmtaufklarung@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran strategi apa yang harus dimiliki partai politik sebagai partai politik yang baru mengikuti kontestasi politik pada Pemilu/ Pilkada serentak tahun 2024. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif dengan pengambilan data melalui data wawancara dan analisis data melalui berita-berita online yang membahas terkait partai proses pendaftaran partai politik, serta partai politik yang mengikuti seleksi sebagai peserta Pemilu dan Pilkada serentak tahun 2022. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa partai baru sebagai peserta Pemilu/Pilkada serentak tahun 2024 harus mampu bersaing dengan partai lama yang sudah memiliki keterwakilan legislatif dan kepengurusan di tiap tingkatan. Partai politik yang baru diperlukan strategi yang tepat untuk lolos sebagai peserta pemilu dan terpilih pada pemilihan calon anggota legislatif. Tiga hal yang paling mendasar yang perlu dilakukan oleh partai politik baru yaitu: pertama, menentukan Visi Misi partai, visi Misi ini menjadi bagian strategi untuk memberikan gambaran terhadap masyarakat arah dan tujuan begitupun memberikan gambaran ideologi partai sehingga sudah bisa memetakan segmentasi pemilih. Kedua, kekuatan aktor, dengan menempatkan aktor politik di tiap daerah pemilihan yang memiliki peluang lebih besar untuk menang, terlebih pada aktor tersebut memiliki jaringan sosial dan popularitas di daerah pemilihannya. Ketiga Modal Ekonomi, kekuatan ekonomi sebagai penggerak, dibutuhkan partai politik baru terutama untuk membiayai segala persyaratan yang bersifat administratif sebagai peserta Pemilu begitupun juga untuk membiayai segala aktivitas politik terkait kampanye politik di tiap daerah pemilihan.

Kata Kunci: Pemilu, Partai, Aktor, modal

Abstract

This study aims to provide an overview of what strategies a political party should have as a new political party participating in political contestation in the 2024 simultaneous general elections/pilkada. This research is a descriptive qualitative research with data collection through interview data and data analysis through online news that discusses the party registration process for political parties, as well as political parties participating in the selection as participants in the 2022 general election and regional elections. The results of this study indicate that new parties as participants in the 2024 simultaneous General Elections/Pilkadas must be able to compete with old parties that already have legislative and management representation at each level. New political parties need the right strategy to qualify as election participants and be elected in the election of legislative candidates. The three most basic things that need to be done by new political parties are: first, determine the party's Vision and Mission, this vision and mission becomes part of the strategy to provide an overview of the community's directions and goals as well as provide an overview of the party's ideology so that it can map voter segmentation. Second, the power of actors, by placing political actors in each electoral district who have a greater chance of winning, especially if these actors have social networks and popularity in their constituencies. Third, Economic Capital, economic power as a driving force, new political parties are needed, especially to finance all administrative requirements as election participants as well as to finance all political activities related to political campaigns in each electoral district.

Keywords: Election, Party, Actor, Capital

Pendahuluan

Pemilu dan pilkada tahun 2024 merupakan perhelatan akbar yang akan dilaksanakan di Indonesia, pada tahun tersebut menjadi tahun politik yang akan dilaksanakan secara serentak. Pemilu akan digelar pada tanggal 14 Februari 2024 untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) baik tingkat kota maupun provinsi. Sementara pilkada akan digelar 27 November 2024 yaitu memilih

Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh Indonesia. Perhelatan tersebut menjadi tahun bersejarah bagi bangsa Indonesia dalam melaksanakan pemilu dan pilkada secara serentak. Dasar hukum dalam pelaksanaan tersebut diatur dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menyatakan bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Sementara ketentuan dalam pelaksanaan pilkada digelar secara serentak diatur melalui pasal 201 ayat 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyebutkan bahwa pemungutan suara secara serentak secara nasional dilaksanakan pada bulan November 2024. Kurang dari 2 tahun persiapan baik penyelenggara pemilu, peserta pemilu baik aktor maupun partai politik peserta pemilu sudah mempersiapkan diri untuk mengambil bagian dalam perhelatan akbar tahun 2024. (Kompas.com.2022)

Partai politik sebagai peserta pemilu sudah mempersiapkan diri mulai dari tahapan pendaftaran sampai pada penetapan partai politik terpilih sebagai peserta pemilu tahun 2024. Di tahap pendaftaran dan verifikasi berlangsung sejak tanggal 29 Juli 2022 hingga 13 Desember 2022 serta tahapan akan dilakukan pada tanggal 14 Desember tahun 2022. Terkait pendaftaran KPU telah membuka pendaftaran melalui akses aplikasi Sistem Informasi Partai Politik (SIPOL) kepada seluruh partai calon peserta pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) RI tahun 2024 selama periode tanggal 24 Juni 2022 sampai 14 Agustus 2022. Pendaftaran melalui Sistem Informasi Partai Politik (SIPOL) bertujuan untuk memfasilitasi pengelolaan administrasi pendaftaran, verifikasi dan penetapan partai politik peserta pemilu anggota DPR dan DPRD serta pemutakhiran data partai politik peserta Pemilu secara berkelanjutan di tingkat KPU pusat, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan peserta pemilu.

Proses pendaftaran, KPU mengklasifikasi partai politik menjadi tiga kategori, yaitu:

- Partai politik yang mendaftar sesuai dengan jadwal dan setelah dilakukan pemeriksaan, dokumen dinyatakan lengkap. Partai politik kategori ini kemudian dibuatkan berita acara yang menyatakan dokumen lengkap dan dinyatakan didaftar.
- Partai politik yang mendaftar sesuai jadwal, dan setelah dilakukan pemeriksaan dokumen dinyatakan tidak lengkap. Partai politik kategori ini diberikan waktu sampai akhir masa pendaftaran partai politik untuk melengkapi dokumennya tersebut. Jika mampu melengkapi dokumen tersebut, maka akan diterbitkan berita acara yang menyatakan dokumen lengkap dan dinyatakan didaftar.
- Partai politik yang mendaftar di hari terakhir pendaftaran, sehingga pemeriksaan dokumen belum selesai dilakukan hingga batas akhir pendaftaran. Terhadap partai politik ini, tidak terdapat kesempatan untuk melengkapi dokumen persyaratan jika hasil pemeriksaannya belum lengkap. (Humas Skertariat Kabinet Indonesia.2022)

Seluruh partai politik yang dinyatakan lolos dalam verifikasi berkas akan memasuki tahapan verifikasi secara vaktual dan sampai pada ditetapkannya sebagai peserta pemilu. Di Pemilu 2024 terdapat berdasarkan hasil rilis yang dilakukan oleh KPU terdapat 51 Partai yang sudah mendaftar dan mempunyai akun pada aplikasi SIPOL yang terdiri dari 43 partai nasional dan 8 partai lokal Aceh. Sampai pada penutupan KPU RI juga merilis data bahwa hingga waktu penutupan pendaftaran partai politik peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD, dari 43 partai politik nasional yang mempunyai akun SIPOL, terdapat 40

partai politik yang telah mendaftar sebagai calon peserta Pemilu anggota DPR dan DPRD Tahun 2024, di mana 24 partai politik di antaranya dinyatakan lengkap berkas pendaftarannya dan akan dilanjutkan dengan verifikasi administrasi dan verifikasi faktual, sedangkan 16 partai politik dikembalikan berkas pendaftarannya karena dinyatakan tidak lengkap, salah satunya Partai Berkarya yang lolos sebagai peserta pada Pemilu tahun 2019. Selain itu, terdapat 3 partai politik nasional yang tidak mendaftar meskipun telah mempunyai akun SIPOL, yaitu Partai Mahasiswa Indonesia, Partai Rakyat, dan Partai Damai Sejahtera Pembaharuan. Berdasarkan permasalahan di atas penulis melihat bahwa eforia partai politik untuk ikut serta dalam Pemilu serentak 2024 menjadi bagian strategi partai politik mempertahankan eksistensi sebagai partai yang sudah mendapatkan kursi di Pemilu sebelumnya serta partai baru yang akan mengikuti kontestasi politik tahun 2024, maka dari itu tidak mudah untuk partai baru untuk menggeser partai-partai lama yang sudah dikenal di kalangan masyarakat, sehingga diperlukan strategi yang tepat mendapatkan dukungan dari masyarakat dan masuk dalam ambang batas minimum prolehan kursi secara nasional.

Metode

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui strategi politik partai baru pada Pemilu 2024. Metode yang digunakan dalam penulisan ini dengan menggunakan metode deskriptis analisis dengan jenis penelitian kualitatif, pengumpulan data melalui data wawancara secara langsung oleh pengurus dan anggota partai baru yaitu partai Gelora di kantor DPW Partai Gelora Sulawesi Selatan, serta penyelenggara pemilu yaitu KPU Provinsi Sulawesi Selatan.

Pembahasan

Keikutsertaan partai politik sebagai peserta pemilu tahun 2024 sebagai bagian strategi politik untuk memperebutkan kekuasaan, sebagai mana tujuan dari partai politik adalah untuk mempertahankan dan merebut kekuasaan. Strategi politik partai baru digunakan untuk merealisasikan cita-cita politik seperti seperti keinginan dalam menciptakan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa demi kesejahteraan masyarakat dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara (Fales, 2018).

Eksistensi Partai baru pada pemilu 2024 sangat terbuka lebar, seperti halnya partai-partai yang lolos verifikasi seperti, Partai Kebangkitan Nusantara (PKN), Partai Gelora, Partai Rakyat Adil Makmur (Prima), Partai Buruh, Partai Ummat, Partai Republik, Partai Republikku Indonesia, Partai Swara Rakyat Indonesia atau Parsindo, dan Partai Republik Satu, asalkan mampu membangun relasi antara partai politik dengan masyarakat. Partai politik dan masyarakat merupakan sebuah relasi yang kuat untuk mendapatkan dukungan sebagai partai baru yang ikut dalam kontestasi politik. Seperti halnya diungkapkan oleh Lembaga Survei Indo Barometer Muhammad Qodari yang dikutip dari Bisnis.com. mengungkapkan bahwa *“setiap produk memiliki karakter yang cocok dengan pemilih, seperti produk pangan dengan konsumennya”*. Melihat pernyataan tersebut bisa digambarkan bahwa setiap partai politik memiliki ciri, karakter masing-masing sehingga pemilih

sebagai konsumen akan menentukan pilihan sesuai dengan apa yang diinginkan, karena pada dasarnya dalam persaingan politik tidak ada partai politik yang cocok dengan semua pemilih. Maka dari diperlukan strategi yang tepat untuk membangun relasi antara masyarakat dan partai baru seperti:

Penentuan Visi Misi Partai

Strategi partai politik baru untuk menarik simpati masyarakat salah satu yang perlu diperhatikan adalah penentuan visi misi dari partai politik, tujuan dari visi misi ini adalah sebagai dasar utama berdirinya organisasi tersebut sehingga arah dan tujuan yang akan dicapai bisa terealisasi melalui tujuan tersebut. Visi misi ini sebagai bagian dari syarat administrasi oleh sebuah partai yang didalamnya termuat dalam AD/ART partai politik, artinya segala kebijakan partai politik yang termuat dalam AD/ART tidak boleh menyalahi atau bertentangan visi dan misi partai. Dengan demikian sebuah organisasi politik dalam menentukan visi misi yang akan menjadi dasar pijakan betul-betul bisa terealisasi dengan baik, sehingga masyarakat bisa memilih dan menentukan dukungan mereka melalui tujuan dari pendirian partai politik.

Visi misi yang dibangun partai politik tidak hanya sebagai konseptual saja akan tetapi internalisasi dari partai tersebut betul betul bisa dipertanggung jawabkan. Jika melihat visi misi partai politik yang berhubungan dengan ekonomi dan sosial masih banyak terjadi ketimpangan di tengah-tengah masyarakat. Visi misi ini masih bersifat normatif. Tentunya visi ini belum mampu menjadi acuan bagi kader-kader partai yang ada di daerah untuk membuat suatu program yang dekat dengan permasalahan, maka dari itu peluang partai baru dalam mematahkan stigma banyak kalangan terkait visi misi yang hanya bersifat administratif untuk betul-betul meyakinkan para pemilih untuk memberikan dukungan politik pada pemilu 2024.

Partai politik memiliki peranan penting yang berkaitan dengan persoalan bangsa, sehingga menjadi agen utama dalam system demokrasi, maka dari itu partai baru ini mampu berkontribusi dan penggerak solusi dalam peningkatan kualitas demokrasi ke arah yang lebih baik. Melalui partai politik aspirasi pemilih bisa diintegrasikan dalam bentuk kebijakan ketika mereka terpilih sebagai anggota parlemen. Maka dari itu pemilih juga harus lebih peka melihat partai politik yang mana sebagai aktor pembangunan yang lebih bisa melihat arah pembangunan dan persoalan ketimpangan yang ada di masyarakat.

Memilih Kader Partai Berkualitas Tiap Daerah Pemilihan

Partai politik merupakan agensi yang menghubungkan antara masyarakat dengan pemerintah yang bisa mempengaruhi proses kebijakan. Keberadaan partai politik di sebuah Negara menjadi pilar demokrasi sehingga partai politik bisa menjalankan fungsi sebagaimana mestinya, terutama dalam menjalankan fungsinya sebagai rekrutmen politik. Fungsi rekrutmen yang dimiliki partai politik tentu akan menjadi pintu masuk sekaligus sebagai menjadi faktor pendorong bagi praktik demokrasi yang baik pada sebuah Negara.

Aktor politik memiliki kedudukan paling tinggi di partai politik namun keduanya saling berkesinambungan atau saling membutuhkan, sehingga menjadi pusat perhatian di masyarakat. Aktor politik tidak akan lepas dari sebuah partai politik karena partai politik yang melahirkan kader-kader yang akan berkecimpung di dunia politik. Peranan aktor

sangat penting untuk menghimpun kekuatan politik suatu partai. Sosok politik yang dimiliki partai politik sudah tergambar citranya di masyarakat. Dan cenderung bisa memobilisasi massa, begitupun dengan sebaliknya ketika citra politik yang dimiliki seorang aktor akan sulit mendapatkan dukungan dari masyarakat. Artinya seorang aktor politik menjadi kunci keberhasilan, atau terpuruknya sebuah partai politik.

Kehadiran kader partai dalam partai politik merupakan sebuah tuntutan politik yang harus dipersiapkan sebagai generasi atau kader-kader yang akan menjadi sumber dalam proses rekrutmen politik. Kaderisasi ini dimaknai sebagai proses regenerasi kader partai yang dipersiapkan sebagai anggota, agensi, pengurus, politisi pada jenjang yang berbeda-beda. Kaderisasi berhubungan dengan sumber daya manusia yang dimiliki oleh partai politik dalam proses mengelola partai politik kaderisasi berhubungan dengan upaya setiap partai untuk mencetak seseorang untuk menjadi kader partai. Kader partai yang ada di dalam partai mendidikan politik tentu dipersiapkan sebagai aktor dalam memperebutkan kekuasaan politik pada Pemilu.

Kualitas seorang aktor menjadi faktor pendukung untuk menarik simpati masyarakat untuk membawa partai pada puncak kekuasaan, kemampuan seorang aktor mampu mempengaruhi perilaku pemilih untuk memberikan dukungannya, menjelang perhelatan demokrasi Pemilu dan Pilkada secara serentak tahun 2024 merupakan kesempatan bagi partai untuk memenangkan kontestasi politik. Persiapan demi persiapan sudah dilaksanakan sebagai langkah awal dengan menempatkan kader-kader yang memiliki kapabilitas di tiap daerah pemilihan, tingkat persaingan akan semakin kuat antara partai baru dengan partai yang sudah lebih dulu berdiri dan sudah memiliki basis massa di tiap daerah, namun partai baru tetap memiliki peluang yang sama dalam memenangkan kontestasi politik, sehingga diperlukan strategi yang tepat untuk menarik simpati masyarakat. Salah satu yang perlu dilakukan adalah melakukan kaderisasi dan memberikan pendidikan politik setiap kader agar mampu bersaing dengan kader-kader dari partai lama.

Tingkat pesaingan partai politik di tahun 2024 akan sangat ketat, sehingga diperlukan kerja keras bagi partai baru sebagai peserta pemilu dengan merebut kursi di parlemen, jika kita melihat dari segmentasi pemilih Pemilu sebelumnya masyarakat pada umumnya lebih memilih aktor dibandingkan memilih partai. Kekuatan seorang aktor lebih bisa mempengaruhi pilihan politik seseorang dibandingkan memilih satu partai tertentu, tentu dengan berbagai alasan seperti: dukungan Keluarga, karakter seorang aktor, dan popularitas. Dengan memanfaatkan jaringan keluarga, jaringan sosial, jaringan pertemanan seorang aktor memiliki peluang yang lebih besar untuk terpilih. Jaringan tersebut menjadi motor penggerak lapangan untuk mengumpulkan suara di lapangan. Jika melihat hal tersebut kapasitas politik seorang aktor sebagai partai baru memiliki plus minus sebagai partai pendatang baru peluang untuk terpilih terbuka lebar, hanya saja yang akan menjadi kendala ketika tingkat persebaran aktor yang memiliki kapabilitas yang mumpuni di tempatkan pada tiap-tiap daerah pemilihan., begitupun dengan sebaliknya jika aktor politik yang tidak memiliki peluang untuk terpilih tetapi dipaksakan untuk masuk sebagai syarat pemenuhan kuota pendaftaran.

Tingginya ambang batas yang harus dimiliki pada perolehan suara kursi yaitu harus mampu menguasai sedikitnya 4% suara secara nasional untuk duduk sebagai calon anggota legislatif. Artinya bahwa perolehan kursi secara nasional harus mampu dipenuhi

untuk meloloskan wakilnya di parlemen. Karena dipemilu sebelumnya meskipun dinyatakan lolos sebagai anggota legislatif namun secara nasional partai tersebut tidak memenuhi ambang batas. Maka dari itu melalui partai politik masing-masing aktor bersama tim pemenangan harus memiliki suatu target tujuan masing-masing tim di wilayah ditetapkan, dan lebih fokus menggarap pemilih yang menjadi target. Sehingga tim berkonsentrasi dan bertanggung jawab pada wilayah tugas masing-masing.

Modal Ekonomi yang Kuat

Kekuatan ekonomi seorang aktor maupun partai politik yang ikut dalam kontestasi politik merupakan salah satu bagian terpenting yang harus dimiliki, mengingat bahwa tingginya cosh politik yang harus dipersiapkan, terlebih pada partai baru yang baru berdiri. Sebelum masuk sebagai peserta Pemilu tentu persyaratan-persyaratan administrasi partai harus dipenuhi seperti halnya Dalam PKPU Nomor 4 Tahun 2022, syarat partai politik untuk dapat menjadi peserta Pemilu, yaitu:

- a. berstatus badan hukum;
- b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
- c. memiliki kepengurusan di 75 persen jumlah kabupaten/kota;
- d. memiliki kepengurusan di 50 persen jumlah kecamatan;
- e. menyertakan paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan di tingkat pusat;
- f. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk di tingkat provinsi yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota (KTA);
- g. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan partai politik di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu;
- h. menyampaikan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik ke KPU;
- i. menyerahkan nomor rekening atas nama partai politik pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Berdasarkan PKPU Nomor 4 Tahun 2022 tersebut, dari segi persyaratan administrasi saja biaya politik yang harus dikeluarkan partai politik sangat besar, seperti halnya kepengurusan partai politik yang ada, baik tingkat Kecamatan, Kabupaten/Kota, Provinsi sampai pada Tingkat pusat harus ada sesuai presentase yang sudah ditetapkan begitupun juga dengan kepemilikan kantor tetap di tingkat Kabupaten/Kota sampai pada tingkat pusat, secara administrasi saja partai politik mengeluarkan biaya yang besar. Belum lagi ketika partai politik ditetapkan sebagai peserta Pemilu, cosh politik yang harus dikeluarkan para calon anggota legislatif dari partai politik, mulai dari biaya kampanye termasuk dalam biaya kegiatan sosialisasi, biaya cetak spanduk, membayar uang saksi di setiap TPS.

Penulis melihat bahwa dengan kepemilikan modal ekonomi yang kuat dan dikelola dengan baik bisa dijadikan sebagai strategi yang tepat untuk lolos sebagai peserta pemilu maupun untuk terpilih sebagai anggota legislatif pada Pemilu dan Pilkada serentak tahun 2024.

Penutup

Kesimpulan

Pemilu/Pilkada yang akan dilaksanakan tahun 2024 merupakan tahun bersejarah bagi bangsa Indonesia, karena tahun tersebut dilaksanakan secara serentak, partai politik

sebagai peserta Pemilu/Pilkada menyusun strategi agar bisa kembali untuk memenangkan wakil-wakilnya di tiap daerah pemilihan, begitupun partai politik yang baru sebagai peserta Pemilu harus memiliki strategi yang tepat untuk memenangkan kontestasi politik seperti halnya partai baru tidak hanya sekedar pemenuhan kuota kader di setiap wilayah, akan tetapi diperlukan kualitas kader yang memiliki nilai jual yang bisa membawa kemenangan partai, dan modal ekonomi yang kuat untuk memenuhi cost politik pada pemilu 2024.

Referensi

- Budiardjo, Miriam. 2012. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Prima Grafika.
- Bungin, Burhan. 2008. *Analisis Dan Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Jasa Grafindo Persada.
- Canna, Giscka. 2021. *Analisis Modal Politik, Sosial, Ekonomi Terhadap Keterpilihan Caleg Perempuan Pemula Pada Pileg DPRD DKI Jakarta 2019*. The Journal: Social and Government. Vol. 2 No. 2 2001.
- Efriza. 2012. *Politik Explore (Sebuah Kajian Ilmu Politik.: Sebuah Kajian Ilmu Politik*. Bandung: Alfabeta.
- Martin, Seymour. 2007. *Politik Man*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Samadinata, R. Widya Setiabudi. 2016. *Jurnal Dinamika Koalisi Partai-Partai Politik Di Indonesia Menjelang dan Setelah Pemilihan Presiden Tahun 2014*.
- Schroder, Peter. 2014. *Strategi Politik*, Jakarta: Friedrich-Noumann-Stiftung
- Subakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widia Sarana.
- R. Widia, Setiabudi. Sumadinat. *Dinamika koalisi Partai-Partai Politik Di Indonesia Menjelang dan Setelah Pemilihan Presiden Tahun 2014*. Departemen Hubungan Internasional. Universitas Padjajaran.
- Tacobar, Ranjabar. 2016. *Pengantar Ilmu Politik (Dari Ilmu Politik Sampai Politik Globalisasi)*. Bandung: Alfabeta.
- Zainuddin, Rahmat, Robert, Dhal. 2001. *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori Dan Praktek Demokrasi secara Singkat*. Yayasan Obor Indonesia: Jakarta.

Transparansi Dan Akuntabilitas Keuangan Partai Politik Yang Bersumber Dari Non-APBN/APBD

Rahmadina Bella Mahmuda

Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia

rahmadinabella@gmail.com

Abstract

This study is to analyze how the Financial Transparency and Accountability of Political Parties Sourced from non-APBN/APBD. This study aims to find out. First, how is the concept of acceptance and financial accountability reports of political parties in Indonesia? Second, how to optimize the application of the principles of transparency and accountability in the financial accountability reports of political parties sourced from non-APBN assistance in Indonesia?. In this study used research methods with normative research types as well as statutory and conceptual approaches with data sources and types of primary legal materials. The results of this study indicate that. First, there are 3 (three) sources of funding for political parties in Indonesia, but their financial accountability reports are still not optimally applying the principles of transparency and accountability, besides that there are still no reports and audits of sources of funds originating from non-APBN/APBD. Second, there is a need for reformulation of financial accountability reports from non-APBN/APBD by announcing the results of the annual report to the public with a detailed standard report containing a list of contributors and the amount of funds donated, as well as the need to establish an institution that oversees the funding sources.

Keywords: *Political Parties, Transparency, Accountability, and Funding.*

Abstrak

Penelitian ini untuk menganalisa bagaimana Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Partai Politik yang Bersumber dari non-APBN/APBD. Penelitian ini memiliki tujuan untuk mengetahui *Pertama*, bagaimanakah konsep penerimaan serta laporan pertanggungjawaban keuangan Parpol di Indonesia? *Kedua*, bagaimana optimalisasi penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas laporan pertanggungjawaban keuangan Parpol yang Bersumber Dari Bantuan non-APBN di Indonesia?. Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian dengan jenis penelitian normatif serta pendekatan -undangan dan konseptual dengan sumber data dan jenis bahan hukum primer. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa. *Pertama*, terdapat 3 (tiga) sumber pendanaan parpol di Indonesia, namun laporan pertanggungjawaban keuangan nya masih belum optimal menerapkan prinsip transparan dan akuntabilitas, selain itu juga masih belum adanya laporan dan audit terhadap sumber dana yang berasal dari non-APBN/APBD. *Kedua*, perlu adanya reformulasi terhadap laporan pertanggungjawaban keuangan dari non-APBN/APBD dengan mengumumkan hasil laporan tahunan kepada publik dengan standar laporan yang terperinci memuat daftar penyumbang dan jumlah dana yang disumbangkan, serta perlu ditetapkannya lembaga yang mengawasi sumber pendanaan tersebut.

Kata kunci: *Partai Politik, Transparansi, Akuntabilitas, dan Pendanaan.*

Pendahuluan

Eksistensi partai politik dalam sebuah negara demokrasi pada dasarnya merupakan sebuah keniscayaan. Hal ini disebabkan karena negara-negara demokrasi modern, termasuk juga Indonesia, cenderung memiliki tingkat populasi masyarakat yang tinggi dan luasnya teritorial pemerintahan.¹ Dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia eberadaan Parpol sebagai bagian dari unsur negara hukum dimasukkan kedalam kontruksi Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsekuensi pengaturan tersebut baru benar-benar akan dapat dioperasionalisasikan jika terdapat pengakuan terhadap keberadaan Parpol di suatu negara.² Sejalan dengan hal tersebut Philippe C. Schmitter mengatakan bahwa dalam suatu negara yang sedang

¹ Marc Iver, *Negara Modern*, Terjemahan oleh Moertono, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 313.

² Bayu Dwi Anggono, *Telaah Peran Partai Politik untuk Menwujudkan Peraturan Perundang-Undangan yang Berdasarkan Pancasila*, Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 4, Desember 2019, hlm. 705.

melakukan konsolidasi demokrasi terdapat 3 (tiga) aktor yang memegang peranan penting yang menjadi perantara kepentingan masyarakat yaitu partai politik (*the political parties*), asosiasi kepentingan (*the interest associations*) dan gerakan sosial (*the social movements*).³

Merujuk pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Partai Politik), yang dimaksud Partai Politik adalah organisasi yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum.⁴ Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang dimaksud partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵

Sebagai salah satu lembaga demokrasi, partai politik berfungsi mengembangkan kesadaran atas hak dan kewajiban politik rakyat, menyalurkan kepentingan masyarakat dalam pembuatan kebijakan negara, serta membina dan mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi. Partai politik juga merupakan salah satu sarana guna menyatakan dukungan dan tuntutan dalam proses politik yang diwujudkan melalui Pemilihan Umum yang diselenggarakan secara demokratis, jujur dan adil dengan mengadakan pemberian dan pemungutan suara secara langsung, umum, bebas dan rahasia.⁶

Partai politik yang sehat dan kredibel serta proses Pemilihan Umum yang diselenggarakan secara demokratis dan berintegritas merupakan modal dasar terciptanya pemerintah yang solid dan berwibawa dengan pengawasan efektif dari lembaga legislatif. Pemilu yang berintegritas tersebut tidak mungkin terwujud tanpa adanya transparansi dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas atas kegiatan pembiayaan politik, baik keuangan partai politik maupun pembiayaan kegiatan Pemilihan Umum. Transparansi pertanggungjawaban keuangan ini mensyaratkan adanya standar akuntansi keuangan bagi partai politik, pedoman audit partai politik, dan adanya pedoman, peraturan, dan prosedur pelaporan dana kampanye pada kegiatan Pemilihan Umum bagi partai politik.⁷

Salah satu permasalahan besar yang timbul dalam Pemilihan Umum 1999 adalah lemahnya pengelolaan, pertanggungjawaban dan pengendalian pembiayaan kegiatan politik. Hampir seluruh partai politik mengalami permasalahan pembiayaan kegiatan politik ini, termasuk pembiayaan calon legislatif yang mengikuti kampanye politik.

³ *Ibid.*

⁴ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

⁵ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁶ Marita Sujatmika, *Laporan Keuangan Partai Politik. Proposal Penelitian Hibah Fundamental*, Kemenristek & Dikti RI, Jakarta, 2014, hlm. 3-4

⁷ *Ibid.*

Lemahnya sistem pembiayaan ini mengakibatkan tidak terkendalinya politik uang (*money politics*), yang melibatkan hampir seluruh partai politik pada Pemilu tahun 1999 yang lalu.⁸

Hingga saat ini persoalan transparansi dan akuntabilitas dana politik masih menjadi tantangan yang besar dalam sistem demokrasi di Indonesia. Dalam praktiknya partai politik banyak melakukan kegiatan politik dan agenda-agenda kepartaian yang membutuhkan dana yang besar, sehingga secara otomatis partai politik harus mencari dana yang sebanyak-banyaknya agar seluruh agenda kepartaian mereka dapat tercapai dan terealisasi sesuai dengan rencana agenda tahunan masing-masing partai politik. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Partai Politik, setiap partai politik berhak mendapat uang dari tiga sumber, yaitu iuran anggota, sumbangan yang sah menurut hukum, serta bantuan keuangan dari APBN dan APBD⁹.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 mewajibkan partai politik untuk menyampaikan laporan pertanggung-jawaban penggunaan bantuan uang dari sumber yang telah dijelaskan sebelumnya serta bisa untuk diakses oleh publik. Namun kenyataannya, banyak partai politik yang belum menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam membuat laporan pertanggung-jawaban. Hal ini kemudian diikuti oleh fakta bahwa parpol tidak membuat laporan pertanggung-jawaban atas pendanaan yang bersumber dari iuran anggota dan sumbangan. Secara otomatis prinsip transparansi dan akuntabilitas terhadap laporan pertanggung-jawaban juga tidak dapat dilaksanakan.

Oleh karena itu perlu adanya mekanisme dan/atau kebijakan untuk memperbaiki proses tersebut melalui berbagai bentuk reformasi sumber pendanaan dan pengeluaran keuangan dana partai terutama dana yang bersumber dari non-APBN, dan menerapkan prinsip pengelolaan keuangan partai yang transparan dan akuntabel.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada pendahuluan, maka terdapat pokok permasalahan berupa. *Pertama*, bagaimanakah konsep penerimaan serta laporan pertanggungjawaban keuangan Parpol di Indonesia.? *Kedua*, bagaimana optimalisasi penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas laporan pertanggungjawaban keuangan Parpol yang bersumber dari bantuan non-APBN/APBD di Indonesia.?

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah jenis penelitian normatif.¹⁰ Pendekatan yang digunakan yakni pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber data dan jenis bahan hukum yakni bahan hukum primer,¹¹ yang terdiri dari peraturan perundang-undangan. Adapun

⁸ Tim Studi, *Laporan Studi Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik*, Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT), Jakarta, 2008, hlm.1-2.

⁹ Undang-Undang No 2 tahun 2008 *jo* UU No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

¹⁰ Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian Hukum*. Suatu Pengantar, Ctk. Keempat, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.43.

¹¹ Suratman, Phillips Dillah, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Ctk. Keitga, Alfa Beta, Bandung, 2015, hlm. 67.

bahan hukum sekunder berupa pendapat para ahli, karya ilmiah dari kalangan hukum serta jurnal yang relevan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Konsep Penerimaan Serta Laporan Pertanggungjawaban Keuangan Parpol di Indonesia.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Ali Safa'at bahwa keberadaan partai politik di Indonesia dibutuhkan sebagai instrumen bernegara, dengan hak dan kewenangan tertentu yang bersifat eksklusif menjembatani infrastruktur dan suprastruktur politik (hak mengikuti pemilu, merekrut calon anggota lembaga perwakilan dan calon Presiden-Wakil Presiden serta Kepala Daerah), maka partai politik sesungguhnya adalah badan hukum publik.¹² Partai politik sebagai badan hukum publik merupakan perwujudan dari kebebasan berkumpul dan berserikat adalah aktor utama demokrasi yang memiliki fungsi untuk menjadi perahu bagi masyarakat (*demos*) yang memiliki kekuasaan (*kratos*) atas negaranya sendiri melalui pemilu.¹³

Partai politik dalam aktivitasnya tersebut mendapatkan bantuan keuangan dari APBN atau APBD.¹⁴ Bantuan keuangan tersebut diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota partai politik dan masyarakat serta digunakan untuk operasional sekretariat partai politik. Hal tersebut sebagai wujud dari partai politik sebagai badan hukum publik yang nilai manfaat dan lingkup kegiatannya bersentuhan langsung dengan masyarakat. Bantuan keuangan partai politik diberikan kepada partai politik yang mendapatkan kursi di DPR untuk tingkat pusat, DPRD Provinsi untuk tingkat daerah provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk tingkat daerah Kabupaten/Kota.

Secara umum, sumber penerimaan partai politik dalam sistem politik demokrasi berasal dari tiga pihak. *Pertama*, berasal dari sumber internal partai, seperti iuran anggota dan sumbangan dari kader partai yang duduk dalam pemerintahan dan lembaga legislatif.¹⁵

Kedua, berasal dari negara (APBN dan APBD) karena partai politik melaksanakan tugas publik, setidaknya mempersiapkan dan mengajukan calon anggota DPR dan DPRD, dan calon presiden dan calon kepala daerah, dan untuk menjamin persaingan yang adil antar-partai politik peserta pemilu atau antarcalon, sangat wajar pula apabila negara melalui APBN menyediakan public funding, baik yang dialokasikan secara langsung maupun tidak langsung, baik yang diberikan sebagai insentif bagi partai untuk menjalankan fungsinya maupun sebagai upaya menjamin modal dasar minimal yang sama antarpartai.

¹² *Ibid*, hlm. 3-4.

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVI/2018 tertanggal 24 Januari 2019.

¹⁴ Lihat pada bunyi Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penghitungan, Penganggaran Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Dan Tertib Administrasi Pengajuan, Penyaluran, Dan Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik (Permendagri No 36 Tahun 2018).

¹⁵ Abdul Mukhtie Fadjar, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 19-20.

Ketiga, berasal dari kalangan masyarakat, baik individu perseorangan maupun organisasi sosial dan badan usaha swasta. Untuk mencegah ketergantungan partai politik atau para calon kepada anggaran negara pada satu pihak dan pada pihak lain agar partai politik atau calon tetap menjalin hubungan interaktif dengan berbagai unsur masyarakat, sejumlah negara demokrasi membuka kesempatan bagi partai politik untuk mendapatkan sumbangan dari kalangan swasta (*private funding*). Namun, untuk mencegah ketergantungan partai politik pada kontribusi swasta, negara demokrasi ini mengenakan sejumlah pembatasan pada jumlah maksimal sumbangan, baik perseorangan dan organisasi maupun perusahaan swasta.¹⁶

Selain mendapatkan bantuan dana sebagaimana yang telah disebutkan. Partai politik dilarang menerima bantuan dari sumber penerimaan tertentu yang diantaranya, yaitu:¹⁷

1. Semua unsur asing (pemerintah, perusahaan, partai, lembaga, dan warga negara)
2. Pihak yang tidak beridentitas yang jelas.
3. BUMN/BUMD.
4. Perusahaan swasta yang sahamnya sekurang-kurangnya 34 persen dari negara.
5. Perusahaan swasta dalam negeri yang sahamnya sekurang-kurangnya 34 persen dimiliki pihak asing.

UU No. 2 tahun 2008 *jo* UU No 2 Tahun 2011 pada dasarnya telah mengatur bahwa partai politik harus menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas, sebagaimana tertuang pada Pasal 13 yang terdapat pada butir h membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat, dan butir i yaitu menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Atas berbagai sumber dana yang diterima, sebagian besar partai politik hanya memiliki laporan keuangan yang berasal dari APBN dan APBD. Partai politik cukup taat membuat laporan tersebut karena jika laporan itu tidak dibuat maka dana bantuan keuangan berikutnya akan berkurang. Sayangnya, partai politik sering terlambat dalam memberikan laporan tersebut. Walaupun terlambat, pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) tetap mengucurkan anggaran untuk partai politik pada tahun berikutnya. Dalam rangka penguatan akuntabilitas keuangan negara terkait dengan kegiatan bidang politik, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan partai politik, yang penerimaannya berasal dari APBN/APBD. Sementara itu, untuk Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Tahunan yang tidak bersumber dari APBN/APBD, serta atas Laporan Dana Kampanye dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik (KAP). Sesuai Pasal 34A Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, dinyatakan bahwa partai politik wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari bantuan APBN dan APBD kepada BPK

¹⁶ Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, *Pengendalian Keuangan Partai Politik, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, Jakarta, 2011, hlm. 18-19

¹⁷ *Ibid.*

secara berkala 1 (satu) tahun sekali untuk diaudit paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Optimalisasi Penerapan Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Laporan Pertanggungjawaban Keuangan Parpol yang Bersumber Dari Bantuan non-APBN/APBD di Indonesia.

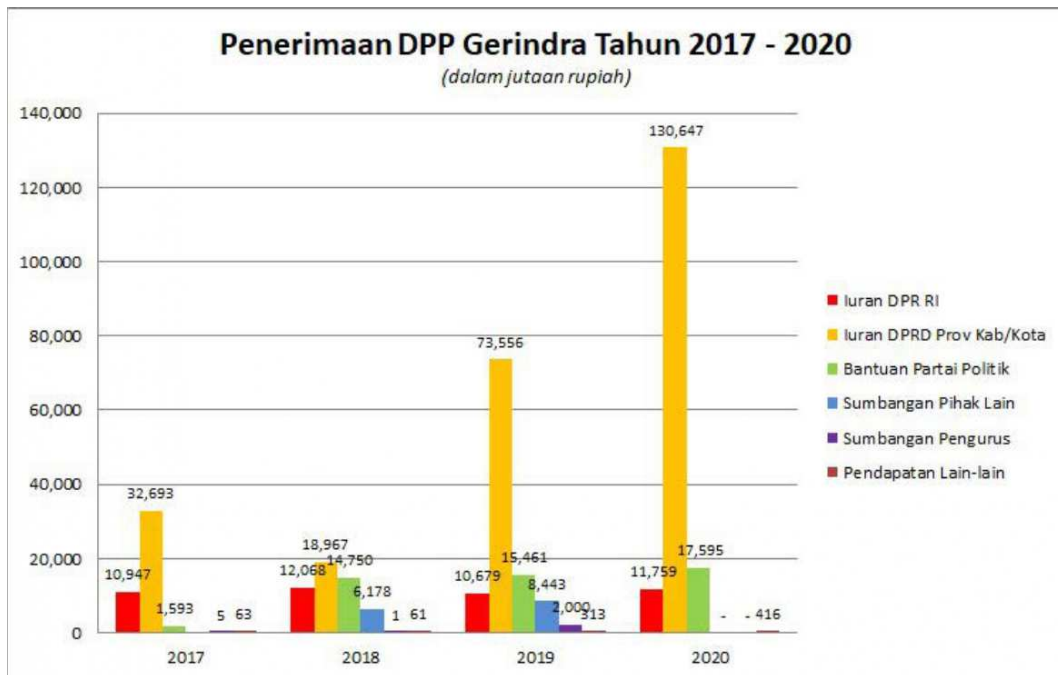
Merujuk pada Pasal 34A ayat 1, 2 dan 3 dimana ayat tersebut berbunyi: Ayat (1) Partai politik wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 ayat (1) huruf c kepada Badan Pemeriksa Keuangan Secara Berkala 1 (satu) tahun sekali untuk diaudit paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Ayat (2) Audit laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Ayat (3) Hasil audit atas laporan pertanggung jawaban penerimaan dan pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Partai Politik paling lambat 1 (satu) bulan setelah diaudit.

Laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari dana bantuan APBN/APBD cenderung terlaksana meskipun masih belum optimal dalam memberikan akses kepada masyarakat untuk mengetahuinya. Namun, yang menjadi problematika ialah tidak adanya mekanisme laporan pertanggung jawaban penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari dana bantuan non-APBN/APBD.

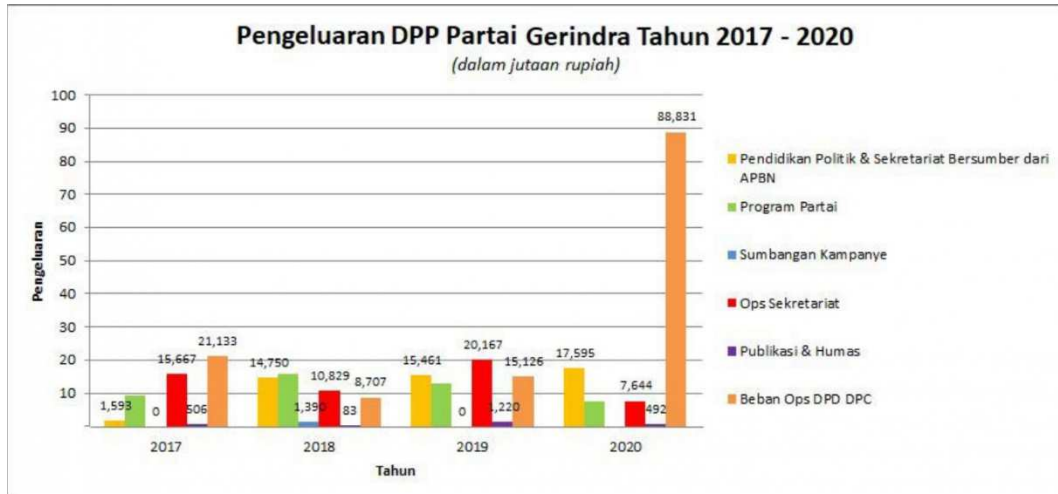
Terhadap laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari dana bantuan APBN/APBD ketidakefektifan prinsip transparansi dan akuntabilitas ada pada sulitnya akses masyarakat untuk mengetahui laporan keuangan tersebut. Namun demikian, partai Gerindra dalam hal ini melaksanakan kinerja yang cukup baik. Partai Gerindra melalui platform resminya secara terbuka memberikan akses kepada masyarakat mengenai laporan hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran dana bantuan keuangan partai politik dari APBN. Agar semakin memudahkan masyarakat Gerindra juga menyampaikan hasil laporan melalui grafik berikut ini:¹⁸

¹⁸ <http://partaigerindra.or.id/laporan-keuangan-dpp-2017-2020> , diakses dan diunduh pada Jum'at 4 November 2022 pukul 19.00 WIB

Grafik 2.1
Penerimaan DPP Gerindra 2017-2020



Grafik 2.2
Pengeluaran DPP Gerindra 2017-2020



Melalui grafik tersebut, masyarakat dapat mengetahui dana yang masuk dan dana yang keluar di Partai Gerindra dari berbagai sumber dan tidak hanya yang bersumber dari negara. Namun, pada bagian hasil pemeriksaan sebagaimana yang dimuat dalam laporan hasil pemeriksaan penerimaan dana bantuan politik partai Gerindra, dari tahun 2020-2021 tidak melampirkan berapa jumlah dana yang masuk dan keluar dari sumbangan dan iuran non-APBN.¹⁹

¹⁹ <http://partaigerindra.or.id/files/kip/LaporanauditBPKygbersumberdariAPBN2021.pdf> diakses dan diunduh pada Jum'at 4 November 2022 pukul 19.00 WIB

Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dalam laporan hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran dana bantuan keuangan partai politik dari APBN tahun 2020, juga tidak melampirkan secara rinci berapa jumlah dana yang masuk dan keluar dari sumbangan dan iuran non-APBN. Dalam hal akses untuk masyarakat, laporan keuangan dari PDIP cenderung lebih sulit untuk diakses, dan kurang lengkap.²⁰

Merujuk pada dua laporan keuangan oleh Partai Gerindra dan PDIP, dapat kita berikan kesimpulan bahwa memang tidak ada transparansi bahkan akuntabel terhadap sumber pendanaan dari non-APBN/APBD. Parpol merasa tidak ada kewajiban disini untuk memberikan pertanggung jawaban. Hal ini menjadi mengerucut pada akar permasalahan bahwa tidak adanya kejelasan regulasi mengenai pertanggung jawaban atas dana non-APBN menjadi implikasi yang cukup berdampak. Dalam konteks pilkada kita mengenal adanya mahar politik. Apa mahar politik itu dilaporkan secara transparan jumlah dana dan pertanggungjawabannya? Dalam UU Pemilu hal ini jelas dilarang, namun pada tatanan praktiknya tetap ada. Ini menjadi salah satu penyebab tidak adanya transparansi laporan dana bantuan yang bersumber dari non-APBN tersebut. Tidak adanya laporan yang transparan dan akuntabel menyebabkan pendanaan itu sulit untuk dikendalikan.

Untuk itu, setidaknya penulis dapat memberikan saran berupa. Pertama, perlu adanya reformulasi terhadap laporan pertanggungjawaban keuangan dari non-APBN/APBD dengan mengumumkan hasil laporan tahunan kepada publik dengan standar laporan yang terperinci memuat daftar penyumbang dan jumlah dana yang disumbangkan, Kedua, perlu ditetapkannya lembaga eksternal yang mengawasi sumber pendanaan tersebut.

Penutup

Melalui penelitian ini setidaknya dapat disimpulkan bahwa. *Pertama*, terdapat 3 (tiga) sumber pendanaan parpol di Indonesia, namun laporan pertanggungjawaban keuangannya masih belum optimal menerapkan prinsip transparan dan akuntabilitas, selain itu juga masih belum adanya laporan dan audit terhadap sumber dana yang berasal dari non-APBN/APBD. *Kedua*, perlu adanya reformulasi terhadap laporan pertanggungjawaban keuangan dari non-APBN/APBD dengan mengumumkan hasil laporan tahunan kepada publik dengan standar laporan yang terperinci memuat daftar penyumbang dan jumlah dana yang disumbangkan, serta perlu ditetapkannya lembaga yang mengawasi sumber pendanaan tersebut. Karena sulitnya pemilu yang berintegritas merupakan implikasi atas adanya pendanaan yang tidak transparan, sehingga dapat menjadi banyaknya intervensi uang yang menyebabkan jual beli suara.

Daftar Pustaka

Buku

Iver, Marc, *Negara Modern*, Terjemahan oleh Moertono, Bina Aksara, Jakarta, 1988.

²⁰ <https://drive.google.com/file/d/1K0ZEGJ4ZBMURHWoCtgxcglLkwAWoYLKe/edit> diakses dan diunduh pada Jum'at 4 November 2022 pukul 19.00 WIB

Mukhtie Fadjar, Abdul, *Partai Politik Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Setara Press, Malang, 2013.

Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, *Pengendalian Keuangan Partai Politik, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, Jakarta, 2011.

Sanggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar*, Cetakan Keempat, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.

Sujatmika Marita, *Laporan Keuangan Partai Politik. Proposal Penelitian Hibah Fundamental*, Kemenristek & Dikti RI, Jakarta, 2014.

Suratman, Phillips Dillah, *Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum*, Cetakan Ketiga, Alfa Beta, Bandung, 2015.

Tim Studi, *Laporan Studi Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik*, Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT), Jakarta, 2008.

Jurnal

Bayu Dwi Anggono, Telaah Peran Partai Politik untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-Undangan yang Berdasarkan Pancasila, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 4, Desember 2019.

Internet

<http://partaigerindra.or.id/files/kip/LaporanauditBPKygbersumberdariAPBN2021.pdf>
diakses dan diunduh pada Jum'at 4 November 2022 pukul 19.00 WIB

<https://drive.google.com/file/d/1K0ZEGJ4ZBMURHWoCtgxcgILkwAWoYLKe/edit>
diakses dan diunduh pada Jum'at 4 November 2022 pukul 19.00 WIB

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar NRI 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 36 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Penghitungan, Penganggaran Dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Dan Tertib Administrasi Pengajuan, Penyaluran, Dan Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVI/2018 tertanggal 24 Januari 2019.

Kedudukan Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah Pasca Amendemen UUD 1945 (Diskursus Rezim Pemilihan Umum vs Pemerintahan Daerah)

Retno Widiastuti, Muhamad Saleh, dan Ahmad Sulthon Zainawi

Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

retnowidias4@gmail.com; muhammadsalehlaw@gmail.com; ahmadsulthon279@gmail.com

Abstract

The characteristics of regional head elections are often debated, whether they fall into the general election regime/category or whether they fall into the regime/region of regional government. This is also different from the decisions of the Constitutional Court which categorize differently, which then directly affects the position of the regional head elections, from technical and substantial matters to regulating to deciding disputes. This research was appointed to be discussed in a limited manner based on a problem formulations, what is the position of regional elections in Indonesia? This research is a normative juridical research with a statute, conceptual, and case approach. The results showed that the position of the election regime depends on the political conditions that form the law and the configuration of constitutional judges in deciding cases related to the implementation of the regional elections. there is an inconsistency among the Constitutional Court Judges in interpreting the election regime, resulting in legal uncertainty related to the election implementation regime adopted in the constitution and its implementation so that it is not in line with the existence of the constitution as a basic norm that is the basis for providing certainty in the implementation of the regional elections. The author recommends reorganizing the election and election regime in the constitution to create legal certainty and avoid space for inconsistencies in the implementation of regional elections in their implementation.

Keywords: *Constitutional Court, regional head election, general election*

Abstrak

Karakteristik pengaturan tentang pemilihan kepala daerah (pilkada) seringkali diperdebatkan, apakah masuk ke dalam rezim/kategori pemilihan umum ataukah rezim pemerintahan daerah. Hal ini dipengaruhi pula oleh putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang mengkategorikan secara berbeda-beda, kemudian secara tak langsung berdampak pada kedudukan pilkada, dari hal teknis dan substansial penyelenggaraan hingga penyelesaian sengketaanya. Penelitian ini diangkat untuk kemudian dibahas secara limitatif berdasarkan rumusan masalah, yaitu, bagaimana kedudukan penyelenggaraan pilkada di Indonesia? Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Hasil penelitian menunjukkan kedudukan rezim penyelenggaraan Pilkada bergantung kepada kondisi politik pembentuk undang-undang dan konfigurasi hakim konstitusi dalam memutus perkara yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkada. terdapat ketidakkonsistenan Hakim MK dalam menafsirkan rezim penyelenggaraan Pilkada sehingga mengakibatkan ketidakpastian hukum terkait rezim penyelenggaraan Pilkada yang dianut dalam konstitusi dan dalam pelaksanaannya sehingga tidak sejalan dengan keberadaan konstitusi sebagai norma dasar yang menjadi landasan dalam memberikan kepastian penyelenggaraan Pilkada. Penulis merekomendasikan untuk melakukan penataan ulang rezim Pemilu dan Pilkada dalam konstitusi agar tercipta kepastian hukum dan menghindari ruang inkonsistensi penyelenggaraan Pilkada dalam pelaksanaannya.

Kata Kunci: *Mahkamah Konstitusi, pemilihan kepala daerah, pemilihan umum*

Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan bagian yang sangat penting dari transformasi politik menuju konsolidasi demokrasi lokal. Pasalnya, Pilkada diidealkan mampu menjadi sarana sekaligus sebagai arena bagi masyarakat lokal untuk menentukan pemimpinnya sendiri sehingga mampu melahirkan tata kelola sekaligus penyelenggaraan pemerintahan yang responsif dan bertanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat luas. Sebagaimana karakteristik dan prinsip negara demokrasi menurut Harris G. Warren yang menegaskan, *“places complete control in the hands of the people who are governed. The people, since they themselves control the government, make their own laws and decide what rights they are to have, what powers the government may exercise, and what services the government is to*

give them”,¹ maka keberadaan Pilkada merupakan suatu keniscayaan guna menempatkan rakyat sebagai pemberi legitimasi kewenangan yang tak lain hal ini merupakan bentuk penguatan atas demokratisasi negara.

Dalam catatan historis, sejak tahun 2005 pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan Pilkada mengalami perkembangan yang bersifat aspiratif terhadap masyarakat daerah. Hal ini dikarenakan dengan diundangkannya undang-undang *a quo* penyelenggaraan Pilkada dilakukan secara langsung sehingga sumber legitimasi yang diperoleh seutuhnya berasal dari rakyat dan di amanatkan ke rakyat (*representativeness*) untuk kepentingan rakyat itu sendiri.² Tercatat, praktik Pilkada pertama kali pada tingkat kabupaten/kota dilaksanakan pada 1 Juni 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur yang kemudian disusul oleh Kota Cilegon, Banten, Kota Pekalongan dan Kabupaten Kebumen Jawa Tengah pada 5 Juni 2005. Sedangkan, praktik Pilkada pertama kali pada tingkat provinsi dilaksanakan di Sulawesi Utara pada 20 Juni 2005.³

Ihwal pelaksanaan Pilkada secara tidak langsung sebagaimana yang pernah dipraktikkan oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 memang terkategori sebagai bagian daripada praktik pemilihan yang demokratis, mengingat rumusan dipilih secara demokratis dapat bermakna dua, yaitu pertama, bisa dipilih secara langsung oleh rakyat dan kedua, bisa di pilih oleh DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat. Namun, pada faktanya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berwatak konservatif.⁴ Hal ini dikarenakan keberadaan kepala daerah tak lebih dari sekedar perpanjangan tangan dari pemerintah pusat sehingga penyelenggaraan pemerintah daerah sama sekali tidak mengaspirasikan kepentingan masyarakat luas di daerah setempat melainkan kepentingan kelompok pemerintah pusat semata sehingga berujung pada disparitas yang cukup lebar antara masyarakat daerah dengan penyelenggara pemerintahan.

Hasil penelitian Hussein Syamsuddin membuktikan bahwa akibat praktik Pilkada secara tidak langsung penyelenggaraan pemerintah daerah dinilai kurang objektif, bahkan dalam waktu yang bersamaan penyelenggara pemerintah daerah banyak yang tersandung kasus korupsi yang kemudian menyebabkan masyarakat tidak percaya terhadap pola rekrutmen pemilihan kepala daerah oleh DPRD.⁵ Dengan demikian, nilai demokrasi yang meniscayakan penyelenggaraan pemerintahan diperuntukkan terhadap masyarakat luas

¹ Karakteristik sekaligus daripada yang kemudian menjadi ciri khas adalah rakyat mempunyai hak untuk mengontrol penguasa secara penuh, bahkan rakyat dapat menentukan hukum dan hak-hak yang harus mereka miliki. Rakyat juga ikut menentukan apa kekuasaan pemerintah yang harus dilaksanakan serta apa yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan pelayanan terhadap rakyatnya. Lihat Harris G. Warren, *Our Democracy at Work*, Prentice-Hall, Inc, USA, 1963, hlm 6.

² Jumaidi Yakum *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*, Tesis pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018, hlm. 16

³ Hamdan Zoelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm. 379.

⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 191-192.

⁵ Hussein Syamsuddin, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*, Tesis pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2007, hlm. 2-3

hanya akan menjadi kerangka konseptual semata yang tidak sampai pada praktik di lapangan.

Atas dasar hal tersebut, peralihan sistem Pilkada dari tidak langsung menjadi pilkada secara langsung memiliki nilai kontribusi yang sangat signifikan terhadap demokratisasi masyarakat lokal. Bahkan, kerangka hukum penataan sistem Pilkada yang mengamanatkan untuk dilakukannya suatu peralihan sistem pelaksanaan pilkada dari pilkada secara tidak langsung menjadi pilkada secara langsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menurut M. Lutfi Chakim menjadi tumpuan utama terhadap berkualitas atau tidaknya pelaksanaan pilkada. Justifikasi tersebut setidaknya dibangun melalui banyaknya persoalan dan problematika penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) di Indonesia yang lahir karena kerangka hukum pemilu yang dibuat tidak lebih dari sekedar produk politik transaksional dalam rangka mengamankan kepentingan masing-masing pihak.⁶

Namun persoalan yang kemudian muncul setelah ditetapkannya Pilkada sebagai kontestasi politik resmi dalam tingkat lokal yang dinilai mampu menopang laju demokratisasi salah satunya ialah kedudukan Pilkada yang berujung pada praktik pelaksanaan maupun penyelesaiannya. Hal tersebut jika ditelusuri, pada kenyataannya bersumber dari legitimasi keberadaan Pilkada dalam konstitusi yang memiliki kedudukan secara terpisah dengan Pemilu sekalipun kini memiliki fungsi dan teknis pelaksanaan yang sama. Pengaturan Pilkada secara khusus termuat dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan pengaturan tentang Pemilu secara khusus termuat dalam pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal ini kemudian berimplikasi pada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang seringkali secara langsung dan tidak langsung berbeda dalam memotret dinamika kedudukan pilkada, apakah sebagai rezim pemilu ataukah rezim pemerintahan daerah. Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimanakah kedudukan rezim penyelenggaraan Pilkada Pasca Amendemen UUD 1945?

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini berfokus pada rumusan masalah, yakni, Bagaimanakah kedudukan rezim penyelenggaraan Pilkada Pasca Amendemen UUD 1945?

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan 3 (tiga) pendekatan, yakni (1) pendekatan perundang-undangan; (2) pendekatan kasus; dan (3) pendekatan konseptual. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara studi pustaka. Sedangkan, teknik analisis data dilakukan secara kualitatif.

⁶ M.Lutfi Chakim, "Perubahan sistem pemilihan kepala daerah dalam dinamika pelaksanaan demokrasi", Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 3 No. 1 (2014), hlm 113-114

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pilkada dalam Naskah Komprehensif Amandemen UUD

Diskursus mengenai kedudukan pilkada dan pemilu telah dimulai sejak di level penyusunan konstitusi. Dalam naskah komprehensif amandemen Undang-Undang Dasar 1945, ditemukan bahwa penyusun konstitusi tidak menghendaki pilkada dan pemilu diatur dalam BAB yang sama.

Pilkada secara khusus diatur di dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi, “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”. Ide pengaturan Pilkada tersebut muncul pada amandemen kedua UUD 1945 yakni dalam pembahasan Bab Pemerintahan Daerah, yang diawali saat Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (PAH I BP MPR) ke-36 Tahun 2000.⁷

Mulanya, Ali Hardi Kiaidemak dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) menyebutkan materi-materi yang berkaitan dengan Bab Pemerintahan Daerah yang juga meliputi cara pemilihan kepala daerah,⁸ Setelah itu, perdebatan para anggota berputar pada apakah cara pemilihan kepala daerah sebaiknya dilakukan secara langsung atau tidak langsung.

Pada akhirnya, semuanya kemudian bersepakat bahwa pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis. Kemudian, hasil-hasil tim perumus atau lobi antara pimpinan komisi dan pimpinan fraksi ataupun yang mewakili fraksi-fraksi tentang materi pemerintahan daerah dalam Rapat Komisi A MPR ke-6, 14 Agustus 2000, dibacakan hasil rumusan materi tentang pemerintahan daerah oleh Antonius Rahail selaku pemimpin rapat, sebagai berikut:

Pasal 18 ayat (1)

....

Ayat (4):

“*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*”⁹

Pemilihan kata “demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 tersebut menjadi diskursus yang dimaksudkan agar Pilkada dapat bersifat fleksibel. Pembuat undang-undang (UU) dapat menentukan sistem Pilkada yang sesuai dengan kondisi daerah tertentu, apakah secara langsung atau melalui DPRD.¹⁰

Kemudian, mengenai Pilkada juga kembali diperdebatkan ketika ^{pembahasan} Bab Pemilihan Umum pada masa perubahan kedua dan ketiga UUD 1945. Setelah perdebatan

⁷ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 1157. Naskah Komprehensif berkaitan dengan Pilkada juga diuraikan dalam Retno Widiastuti, *Rekonseptualisasi Ambang Batas Pengajuan Permohonan Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi*, Tesis, Magister Hukum Universitas Gadjah Mada, 2022.

⁸ *Ibid*, hlm. 1165-1166.

⁹ *Ibid*, hlm. 1409.

¹⁰ Janedri M. Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 93.

yang cukup panjang, di akhir rapat pimpinan Slamet Effendy Yusuf menyampaikan rangkuman, dalam hal ini yang berkaitan dengan Pilkada, yakni, "... Kemudian mengenai pemilihan umum berkaitan dengan Kepala Daerah. Itu ada yang berpendapat tidak perlu diatur di sini karena sudah ada di pasal sebelumnya. Juga prakteknya biasanya kalau pemilihan Kepala Daerah itu disebut pilkada, koran-koran menyebutnya begitu...."¹¹

Hingga dalam Rapat Paripurna ke-7 sebagian besar fraksi sudah tidak menyinggung pembahasan mengenai bab pemilu, akhirnya rumusan materi pemilu yang menghilangkan kata "kepala daerah" disahkan pada Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan 2) Sidang Tahunan MPR pada 9 November 2001 yang dipimpin ketua MPR, M. Amien Rais.¹² Bunyi BAB VIIB Pemilihan Umum ialah sebagai berikut:

Pasal 22 E

- (1) *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.*
- (2) *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- (3) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*
- (4) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*
- (5) *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*
- (6) *Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.*

Pada akhirnya, pengaturan mengenai Pilkada diletakkan ke dalam Bab Pemerintahan Daerah, pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dan tidak ditegaskan ke dalam Bab Pemilihan Umum.

Pilkada dalam Pengaturan Undang-Undang

Pengaturan tentang pemerintahan daerah pasca Indonesia merdeka dan sebelum reformasi, diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, di antaranya: UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

UU Nomor 1 Tahun 1945 menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan oleh pemerintah pusat, sedangkan menurut UU Nomor 22 Tahun 1948, kepala daerah provinsi diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD.¹³ Kemudian, parlemen daerah juga berhak mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada

¹¹ *Ibid*, hlm. 592.

¹² *Ibid*, hlm. 612.

¹³ Tim PSHK FH UII, 2021, *Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika, Permasalahan dan Gagasan Penyempurnaan*, PSHK FH UII, Yogyakarta, hlm. 43.

pemerintah pusat. Dinamika sistem Pilkada yang diatur dalam UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah tidak mengalami perubahan sejak diundangkannya UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, dan UU Nomor 5 Tahun 1974. Ketiganya memiliki ketentuan terkait Pilkada sebagai berikut:

- a. Kepala daerah dicalonkan dan dipilih oleh DPRD;
- b. Kepala daerah tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
- c. Kepala Daerah tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah berdasarkan calon-calon yang diajukan oleh DPRD.¹⁴

Di bawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan di Daerah, pemilihan gubernur, bupati, dan walikota beserta wakil-wakilnya dilakukan oleh DPRD sesuai tingkatnya masing-masing. Pada era Orde Baru, calon-calon kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) bahkan didrop dari atas. DPRD secara formal memilih calon-calon kepala daerah yang sebelumnya sudah “direstui” oleh rezim Soeharto. Mereka yang menjadi calon-calon kepala daerah pada era Soeharto pada umumnya adalah para perwira militer aktif yang dikaryakan, yakni tentara setingkat letnan kolonel atau sekurang-kurangnya mayor untuk posisi bupati dan walikota, serta mayor jenderal atau sekurang-kurangnya brigadir jenderal untuk posisi gubernur, kecuali untuk Gubernur DKI Jakarta dengan pangkat letnan jenderal.¹⁵

Kemudian, melalui UU No. 32 Tahun 2004, mekanisme Pilkada oleh DPRD yang dianut UU No. 22 Tahun 1999 secara drastis diubah menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat. Meskipun Pilkada melalui DPRD di bawah UU No. 22 Tahun 1999 sudah lebih maju dari era Soeharto, karena tidak ada lagi istilah “calon jadi”, “calon penggembira”, dan drop-drop dari atas, namun tampaknya dianggap belum merefleksikan tegaknya kedaulatan rakyat atau belum demokratis, sehingga mulai 2005 diselenggarakan pilkada secara langsung oleh rakyat.¹⁶

Pada 2 Oktober 2014 disahkan UU Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang mengembalikan sistem Pilkada kepada bentuk Pilkada oleh DPRD, akan tetapi di hari yang sama UU *a quo* diundangkan, Pemerintah ketika itu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, langsung mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu Pilkada). Perppu *a quo* kemudian ditetapkan menjadi UU, yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

UU tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (pilkada) tersebut telah diubah dua kali. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. UU *a quo* diubah pertama dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, kemudian perubahan keduanya melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU Pilkada). UU inilah yang menjadi dasar

¹⁴ Suharizal, 2011, Pilkada, Regulasi, Dinamika dan Konsep Mendatang, dalam *Ibid*, hlm. 44

¹⁵ Syamsudin Haris (Editor), *Dinamika Politik Pilkada Serentak*, dalam *Ibid*. hlm. 186-187

¹⁶ *Ibid*.

pengaturan pilkada di level UU, dari yang sebelumnya masih tergabung dalam UU tentang pemerintahan daerah, kemudian dipisah menjadi UU tersendiri.

Pilkada dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di MK

Diskursus kedudukan pilkada juga berlanjut dalam tataran pengujian peraturan perundang-undangan di MK. Dalam Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, secara tidak tegas MK menyatakan bahwa Pilkada langsung termasuk kategori Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945, melalui Mahkamah memberi ruang kepada pembentuk UU untuk memperluas makna Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 dengan memasukkan Pilkada. Berdasarkan Putusan ini, UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pembentuk UU memasukkan Pilkada ke dalam rezim Pemilu. Kemudian, berdasarkan Pasal 263C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengalihkan penyelesaian sengketa Pilkada dari MA ke MK. Selain itu, Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menambahkan satu kewenangan lain dari MK yaitu untuk menyelesaikan perkara perselisihan hasil Pilkada.¹⁷

MK kemudian menyatakan berbeda pada Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, mengutip Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 dengan kembali melihat teks, *original intent*, makna gramatikal yang komprehensif terhadap UUD 1945. Dengan mengutip pertimbangan dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, yang dimaksud dengan Pemilu setiap lima tahun sekali pada Pasal 22E UUD 1945 adalah Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan setiap lima tahun sekali atau pemilihan lima kotak suara. Dengan demikian, menurut Mahkamah jika Pilkada menjadi bagian dari Pemilu sehingga menjadi kewenangan MK untuk menyelesaikan perselisihan hasilnya, bukan sama saja tidak sesuai dengan makna *original intent* dari Pemilu tidak saja setiap lima tahun sekali, tetapi berkali-kali, karena penyelenggaraan Pilkada sangat banyak dilakukan setiap lima tahun dengan waktu yang berbeda-beda.¹⁸

Mahkamah juga menambahkan, sebagaimana ditekankan dalam pertimbangan Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014, kewenangan lembaga negara yang secara limitatif ditentukan oleh UUD, tidak dapat ditambah atau dikurangi oleh UU maupun Putusan MK karena akan mengambil peran sebagai pembentuk UUD 1945. Sehingga, menurut MK kewenangan MK untuk mengadili perkara perselisihan hasil pilkada dengan memperluas makna Pemilu adalah inkonstitusional.¹⁹ Kemudian, pemisahan terhadap rezim pilkada dan pemilu juga ditekankan kembali oleh MK dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019.

Lebih lanjut, dalam putusan MK terbaru yakni Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, MK menyatakan bahwa pilkada merupakan rezim pemilu. MK menyatakan

¹⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, hlm. 57 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004

¹⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, hlm. 60.

¹⁹ *Ibid.*

dalam pertimbangan hukumnya bahwa dengan menyatukan rezim pilkada dengan rezim pemilu akan lebih efisien karena dapat diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara yang sama, dibandingkan jika negara harus membentuk dua lembaga penyelenggara yang berbeda. Selain itu, melalui putusan ini, MK menyatakan inkonstitusional mengenai keberadaan peradilan khusus pemilihan yang diatur dalam UU Pilkada.²⁰

Selanjutnya, dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel Putusan MK terkait Pilkada dalam Rezim

No	Nomor Putusan	Keterangan
1	Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004,	MK menyatakan bahwa Pilkada langsung termasuk kategori Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945, melalui Mahkamah memberi ruang kepada pembentuk UU untuk memperluas makna Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 dengan memasukkan Pilkada.
2	Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013	MK menyatakan bahwa Pilkada bukan rezim Pemilu dengan kembali melihat teks, original intent, makna gramatikal yang komprehensif terhadap UUD 1945. MK mengutip Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 bahwa yang dimaksud dengan Pemilu setiap lima tahun sekali pada Pasal 22E UUD 1945 adalah Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan setiap lima tahun sekali atau pemilihan lima kotak suara. Dengan demikian MK menegaskan bahwa apabila Pilkada menjadi bagian dari Pemilu sehingga menjadi kewenangan MK untuk menyelesaikan perselisihan hasilnya, bukan sama saja tidak sesuai dengan makna original intent dari Pemilu tidak saja setiap lima tahun sekali, tetapi berkali-kali, karena penyelenggaraan Pilkada sangat banyak dilakukan setiap lima tahun dengan waktu yang berbeda-beda.
3	Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014	MK memisahkan rezim pemilu dan Pilkada dengan pertimbangan, bahwa kewenangan lembaga negara yang secara limitatif ditentukan oleh UUD, tidak dapat ditambah atau dikurangi oleh UU maupun Putusan MK karena akan mengambil peran sebagai pembentuk UUD 1945.
4	Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019.	MK menekankan ulang terkait pemisahan rezim Pilkada dengan rezim Pemilu karena bagaimanapun menurut MK Pilkada merupakan bagian dari rezim pemilihan kepala pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan bukan merupakan rezim pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945
5	Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022	MK mengintegrasikan rezim Pilkada dengan Rezim Pemilu. MK menyatakan dalam pertimbangan hukumnya bahwa dengan menyatukan rezim Pilkada dengan rezim Pemilu akan lebih efisien karena dapat diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara yang sama, dibandingkan jika Negara harus membentuk dua lembaga penyelenggara yang

²⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.

berbeda. Sehingga berdasarkan hal tersebut, MK menegaskan bahwa tidak terdapat lagi perbedaan rezim pemilihan.

Ketidakkonsistenan ini bisa dielaborasi dengan teori kedudukan konstitusi sebagai norma dasar yang seharusnya memberikan kepastian hukum. Adapun terkait adanya sifat konstitusi yang fleksibel dapat dielaborasi dengan praktik pengaturan Pilkada dalam Pasal 18 UUD 1945 yang sebagaimana diuraikan dalam pembahasan terlihat memberikan ruang ketidakkonsistenan (contoh: Jenis Pilkada tidak langsung pada era UU 1999, Langsung di era UU 2004, Tidak langsung di era UU 2014, Langsung di era Perpu terhadap UU 2014). Ketidakkonsistenan ini justru mengakibatkan ketidakefektifan penyelenggaraan Pilkada yang dapat diubah sewaktu-waktu dan tentunya memakan ongkos politik, ekonomi yang tidak sedikit.

Adapun keberadaan Mahkamah Konstitusi yang menurut K.C Wheare memiliki ruang melakukan perubahan konstitusi secara informal melalui hakim justru terlihat tidak konsisten dalam menafsirkan dan menggunakan tafsiran rezim Pilkada dan Pemilu dalam putusannya. Ketidakkonsisten ini mengakibatkan terjadi ketidakpastian hukum terhadap rezim Pilkada yang konstitusional dalam konstitusi, membuka ruang ketidakefektifan penyelenggaraan Pilkada yang dapat diubah sewaktu-waktu (Cth: terkait Lembaga Penyelesaian Sengketa Pilkada, Rezim sebelum UU Pilkada 1/2015 menempatkan di MA, Kemudian diserahkan ke MK namun dalam Putusan MK Menolak, Kemudian diatur akan dibentuk Badan peradilan khusus Pilkada yang mendapat konstitusionalitas MK dalam Putusannya, Namun dalam Putusan MK 2022 justru MK mementahkan lagi ketentuan terkait badan peradilan khusus Pilkada serta kedudukan MK sebagai lembaga penyelesaian Sengketa Pilkada. bisa dilengkapi dengan putusan2 MK) ketidakefektifan penyelenggaraan Pilkada yang dapat diubah sewaktu-waktu ini tentunya memakan ongkos politik, ekonomi yang tidak sedikit dan justru jauh dari kedudukan konstitusi yang seharusnya menjadi norma dasar dalam memberikan kepastian hukum penyelenggaraan negara, dalam hal ini terkait Pilkada.

Penutup

Berdasarkan analisis di atas, terdapat kesimpulan yakni kedudukan rezim penyelenggaraan Pilkada bergantung kepada kondisi politik pembentuk undang-undang dan konfigurasi hakim konstitusi dalam memutus perkara yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pilkada. Adapun, Hakim MK terlihat tidak konsisten menafsirkan rezim penyelenggaraan Pilkada dan dalam 5 (lima) putusan MK sehingga justru mengakibatkan ketidakpastian hukum terkait rezim penyelenggaraan Pilkada yang dianut dalam konstitusi dan mempengaruhi konsistensi pelaksanaannya seperti dalam penentuan model pemilihan langsung dan tidak langsung, penyelenggara Pilkada, serta kedudukan lembaga penyelesaian sengketa Pilkada. Ketidakpastian hukum ini tidak sejalan dengan keberadaan konstitusi sebagai norma dasar yang menjadi landasan dalam memberikan kepastian penyelenggaraan Pilkada.

Penulis merekomendasikan untuk melakukan penataan ulang rezim Pemilu dan Pilkada dalam konstitusi agar tercipta kepastian hukum dan menghindari ruang inkonsistensi penyelenggaraan Pilkada dalam pelaksanaannya.

Daftar Pustaka

- Hamdan Zoelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013.
- Harris G. Warrren, *Our Democracy at Work*, Prentice-Hall, Inc, USA, 1963.
- Hussein Syamsuddin, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten/Kota Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*, Tesis pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2007.
- Jumaidi Yakum, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*, Tesis pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018.
- Janedri M. Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta.
- M.Lutfi Chakim, *Perubahan sistem pemilihan kepala daerah dalam dinamika pelaksanaan demokrasi*”, Jurnal Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 3 No. 1 (2014).
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangannya, dan Problematikanya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Retno Widiastuti, *Rekonseptualisasi Ambang Batas Pengajuan Permohonan Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi*, Tesis, Magister Hukum Universitas Gadjah Mada, 2022.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Tim PSHK FH UII, 2021, *Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika, Permasalahan dan Gagasan Penyempurnaan*”, PSHK FH UII, Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU Pilkada)
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022

Pembaruan Sistem Pengawasan Dana Partai Politik: Upaya Menciptakan Electoral Justice Pemilu 2024

Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan, Vicko Taniady

ADCO Law

panji@adcolaw.com

Abstract

The presence of political parties is functionally an entry point in upholding the life of a democratic state. However, to realize the function of political parties, operational funds are needed. As a result, the role of the state is urgently needed to maximize the performance and operational needs of political parties. The polemic was responded to by the issuance of Government Regulation Number 1 of 2018 regarding Financial Assistance to Political Parties by increasing financial assistance to political parties from IDR 108 per valid vote to IDR 1000 for each valid vote. However, it becomes a polemic when the state collects aid funds from political parties without being balanced with efforts to supervise the management and reporting of these funds. The logical consequence of this is feared that corruption, collusion and nepotism will occur. The writing of this paper is intended to answer the polemic of increasing the budget of political parties by comprehensively conceptualizing a more ideal political party subsidy fund monitoring system. The method used is normative juridical, namely a method that uses a positivist legal concept with a statutory approach and a conceptual approach. Based on this, it can be concluded that so far the supervision of the management and reporting of funds and sanctions for political parties has not been carried out optimally as regulated in Law Number 2 of 2011 regarding Political Parties.

Keywords: *Political Party Funds, Oversight, Democracy, Electoral Justice.*

Abstrak

Hadirnya partai politik secara fungsional merupakan entry point dalam menegakan kehidupan Negara Demokrasi. Namun dalam rangka mewujudkan fungsi dari partai politik membutuhkan dana operasional. Alhasil, peran negara sangat dibutuhkan guna memaksimalkan kinerja dan kebutuhan operasional partai politik. Polemik tersebut ditanggapi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik dengan menaikkan bantuan dana kepada partai politik yang awalnya Rp.108 per suara sah menjadi Rp.1000 per suara sah. Namun menjadi polemik ketika negara menaikkan dana bantuan partai politik tanpa diimbangi dengan upaya pengawasan terhadap pengelolaan dan pelaporan dana tersebut. Konsekuensi logis dari hal tersebut dikhawatirkan terjadinya praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Tujuan penulisan karya tulis ini dimaksudkan untuk menjawab polemik kenaikan anggaran partai politik dengan mengonsepsikan secara komprehensif terkait sistem pengawasan dana subsidi partai politik yang lebih ideal. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif yakni metode yang menggunakan konsep legis positivis dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Berdasarkan hal tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa selama ini pengawasan pengelolaan dan pelaporan dana partai politik dan sanksi belum dilakukan secara maksimal sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Kata kunci: *Dana Partai Politik, Pengawasan, Demokrasi, Electoral Justice.*

Pendahuluan

Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyebutkan bahwa kedaulatan rakyat berada ditangan rakyat. Salah satu sarana dalam perwujudan kedaulatan rakyat adalah melalui proses demokrasi. Pembukaan UUD NRI 1945 menyebutkan pandangan filosofis dan cita-cita negara di Indonesia dilandaskan pada *constitutional democracy*.¹ Lebih lanjut, Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa Indonesia sebagai negara hukum telah menempatkan demokrasi sebagai suatu mekanisme yang tidak dapat terpisahkan dalam menjalankan pemerintahan. Sehingga dalam rangka memberikan kedaulatan rakyat terkhusus dalam pengisian jabatan publik, maka dilaksanakannya pemilihan umum (selanjutnya disebut

¹ Bobi Aswandi and Kholis Roisah, "Negara Hukum Dan Demokrasi Pancasila Dalam Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia (HAM)," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 1, no. 1 (2019): 128–45, <https://doi.org/10.14710/jphi.v1i1.128-145>.

Pemilu).² Dahlan Thaib menyatakan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat sejatinya tidak bisa dilepaskan dari Pemilu, karena Pemilu merupakan manifestasi dari prinsip kedaulatan rakyat. Hal ini juga sejalan dengan Pasal 25 huruf b *International Covenant on Civil and Political Right* (ICCPR) yang menyatakan bahwa setiap negara memiliki hak dan memperoleh kesempatan untuk dipilih dan memilih pada Pemilu yang didasarkan pada hak pilih universal, setara, dan dilakukan melalui pemungutan suara yang bersifat rahasia, dan menjamin kebebasan berekspresi dari pemilih.

Pemilu sebagai mekanisme pemilihan pejabat negara untuk mengisi jabatan negara (*staatsorganen*, *staatsambten*) menjadi unsur penting dalam hukum tata negara. Salah satu unsur penting dalam Pemilu adalah keberadaan partai politik. Keberadaan partai politik menjadi hal yang penting karena demokrasi mensyaratkan wewenang warga untuk memerintah dan menjadi bagian dari hak warga untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan publik dan pemimpin. Hal ini sejalan dengan keberadaan partai politik yang bertujuan untuk menyalurkan *collective will*-merepresentasikan kepentingan berbagai kelompok dalam masyarakat. Lebih lanjut, Mark N. Hagopian juga mengartikan partai politik sebagai suatu organisasi yang dibentuk untuk memengaruhi bentuk dan karakter dari kebijakan publik dalam kerangka prinsip dan kepentingan ideologis melalui praktik kekuasaan secara langsung atau partisipasi masyarakat dalam Pemilu. Hal ini juga tertuang dalam Pasal 172 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) yang menyebutkan bahwa Peserta Pemilu untuk pemilihan umum anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik. Bahkan dalam Pasal 226 UU Pemilu telah mensyaratkan pasangan calon presiden dan wakil presiden berasal dari partai politik atau gabungan partai politik yang telah ditetapkan oleh KPU sebagai peserta Pemilu.

Partai politik tidak terlepas dari adanya suatu pendanaan.³ Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Partai Politik) menyebutkan bahwa salah satu sumber keuangan partai politik berasal dari bantuan keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik (PP Bantuan Dana Partai Politik) telah mengklasifikasi besaran nilai bantuan keuangan negara kepada partai politik, yakni: Partai politik tingkat pusat yang mendapatkan kursi di DPR mendapatkan Rp1.000 per suara sah; Partai politik tingkat provinsi yang mendapatkan kursi di DPRD provinsi mendapatkan Rp1.200 per suara sah; dan Partai politik tingkat kabupaten/kota yang mendapatkan kursi di DPRD kabupaten/kota mendapatkan Rp1.500 per suara sah.

Namun demikian, salah satu permasalahan yang dihadapi oleh partai politik adalah terkait sistem pendanaan yang tidak adanya prinsip yang transparansi dan akuntabel

² Sun Fatayati, "Relevansi Asas-Asas Pemilu Sebagai Upaya Mewujudkan Pemilu Yang Demokratis Dan Berintegritas," *Tribakti: Jurnal Pemikiran Keislaman* 28, no. 1 (2017): 147–63, <https://doi.org/10.33367/tribakti.v28i1.472>.

³ Sri Yanuarti, "Pendanaan Negara Kepada Partai Politik: Pengalaman Beberapa Negara," *Jurnal Penelitian Politik* 16, no. 2 (2020): 209–28, <https://doi.org/10.14203/jpp.v16i2.818>.

dalam tahapan untuk melaporkan dan mengelola dana partai politik.⁴ Jika dianalisis dalam Pasal 39 ayat 1 UU Partai Politik sejatinya telah memberikan amanat untuk melakukan pengelolaan keuangan partai politik secara transparan dan akuntabel. Di sisi lain, dalam undang-undang *a quo* tidak menjelaskan terkait sistem maupun mekanisme yang dimaksud dalam hal transparan dan akuntabel. Sehingga dapat dikatakan bahwa dana yang berasal dari APBN/APBD saja tidak mampu untuk dilakukan secara transparan dan akuntabel, apalagi dana yang berasal dari pihak ketiga yang tentunya akan berkaitan erat dengan politik balas budi. Melihat hal tersebut, akibat tidak adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana partai politik, maka secara tidak langsung akan memberikan dampak negatif terhadap kontentasi Pemilu dan bahkan menciderai *electoral justice*. Oleh karena itu, perlu adanya perubahan sistem maupun mekanisme dalam melakukan pengawasan dana kampanye sebagai wujud *electoral justice* dalam menghadapi Pemilu 2024.

Sejatinya, penelitian terkait pendanaan partai politik telah dilakukan beberapa kali, seperti: 1) Penelitian yang dilakukan oleh Faisal, Bariroh Barid, dan Didik Mulyanto dengan judul “Pendanaan Partai Politik di Indonesia: Mencari Pola Pendanaan Ideal Untuk Mencegah Korupsi”.⁵ Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan modal yang ideal dalam pendanaan partai sehingga tidak menimbulkan korupsi politik. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa perlu adanya upaya dari pemerintah untuk menaikkan jumlah dana bantuan kepada partai sehingga bisa mereduksi pengaruh dari pihak ketiga atau lainnya; dan 2) Penelitian yang dilakukan oleh Hendra Try Ardianto dengan judul “Uang dan Partai Politik: Urgensi Mengatur Keuangan Parpol dan Kandidat dalam Kompetisi Elektoral”⁶. Penelitian ini mengkaji mengenai keterkaitan pendanaan dan partai politik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlu adanya pengaturan keuangan partai politik. Apabila tidak adanya pengaturan keuangan partai politik yang komprehensif, maka akan sia-sia demokrasi yang ada.

Melihat beberapa penelitian terdahulu telah melakukan penelitian berkaitan dengan pendanaan partai politik, maka penelitian ini memiliki fokus untuk memperbaiki sistem pengawasan dana partai politik yang dikaitkan dengan Pemilu 2024. Lebih lanjut, penelitian ini juga akan memberikan gagasan pengawasan pendanaan partai politik sehingga mampu terciptanya *electoral justice*.

Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini akan mengkaji dua rumusan masalah, yakni: Pertama, bagaimana problematika pengawasan dana partai politik saat ini di Indonesia?; dan Kedua, bagaimana pembaruan pengawasan dana partai politik di Indonesia?

⁴ Galuh Cahya Nusantara, “Sistem Pelaporan Dana Kampanye Berbasis Prinsip Transparansi Dan Akuntabilitas (Studi Kasus Laporan Dana Kampanye Pasangan Calon Pada Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Blora Tahun 2015),” *Thesis on Electoral Governance* 1 (2019): 115–30.

⁵ Faisal Faisal, Bariroh Barid, and Didik Mulyanto, “Pendanaan Partai Politik di Indonesia: Mencari Pola Pendanaan Ideal untuk Mencegah Korupsi,” *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 4, no. 1 (2018): 265–87, <https://doi.org/10.32697/integritas.v4i1.248>.

⁶ Hendra Try Ardianto, “Uang dan partai politik: Urgensi mengatur keuangan parpol dan kandidat dalam kompetisi elektoral,” *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 4, no. 1 (2019): 1–16, <https://doi.org/10.14710/jiip.v4i1.4733>.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah hukum normatif. Penggunaan metode penelitian hukum normatif berdasarkan pandangan Peter Mahmud Marzuki adalah untuk mengkaji aturan hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang akan dikaji.⁷ Oleh karena itu, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif. Pendekatan perundang-undangan untuk menganalisis mengenai pengawasan dana partai politik dan pemilu. Pendekatan konseptual untuk menelaah, dan memahami konsep pengawasan keuangan partai politik. Lebih lanjut, pendekatan komparatif untuk melihat pengawasan dana partai politik di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Adapun bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan mengenai topik yang akan dikaji. Bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal, dan lainnya. Lebih lanjut, bahan hukum tersier meliputi berita *online*, dan lainnya. Dalam menganalisis penelitian ini, peneliti menggunakan teknik studi pustaka yang kemudian dilakukan preskripsi terkait masalah hukum yang dikaji. Selanjutnya, analisis data menggunakan pola deduksi untuk menggambarkan beberapa norma peraturan yang berkaitan dengan masalah hukum yang dikaji serta menjelaskan fakta hukum. Berikutnya ditarik simpulan yang bersifat umum kemudian direkomendasikan beberapa hal sebagai upaya transfer gagasan yang diakhiri dengan kesimpulan analisis.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pemaknaan *Electoral Justice* dalam Kaitannya dengan Partai Politik

Pasal 22E ayat 1 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Pemilu haruslah dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Salah satu asas yang menjiwai penyelenggaraan pemilu adalah adil atau yang biasa disebut sebagai *electoral justice*.⁸ *Electoral justice* tidak hanya dimaknai sebagai prosedur pemilu yang harus dilaksanakan sesuai dengan perintah undang-undang, namun harus melindungi kepentingan setiap individu dalam proses pemilihan. Hal ini juga sesuai dengan pengertian *electoral justice* yang diungkap oleh *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) yakni:⁹

“Electoral justice, in general terms, involves the means and mechanisms:

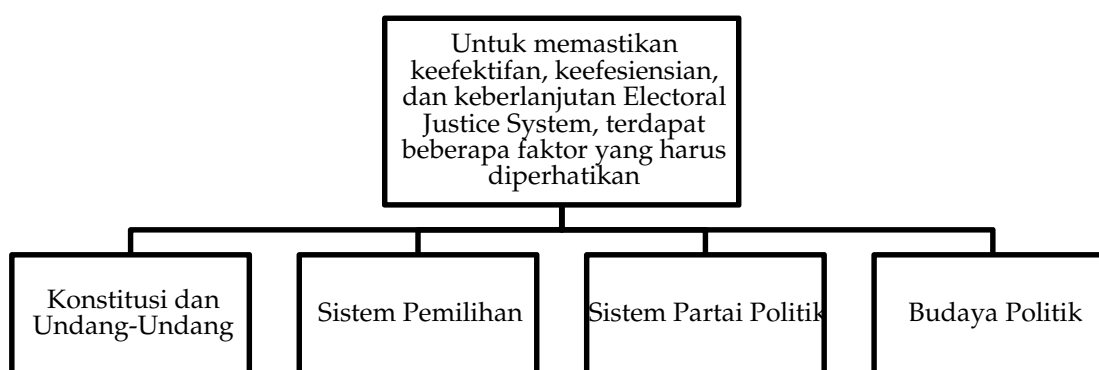
- *for ensuring that each action, procedure, and decision related to the electoral process is in line with the law (the constitution, statute law, international instruments and treaties, and all other provisions); and*
- *for protecting or restoring the enjoyment of electoral rights, giving people who believe their electoral rights have been violated the ability to make a complaint, get a hearing and receive an adjudication.”*

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Media Group, 2016).

⁸ Surya Mukti Pratama, Ela Nurlela, and Hendry Gian Dynantheo Sitepu, “Gagasan Pembentukan Peradilan Khusus Pilkada Dalam Mewujudkan Electoral Justice,” *JURNAL YUSTIKA: MEDIA HUKUM DAN KEADILAN* 24, no. 1 (2021): 14–24, <https://doi.org/10.24123/yustika.v24i01.4451>.

⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Electoral Justice: The International IDEA Handbook* (Sweden, 2010).

Dalam pengertian dari *electoral justice* tersebut, setidaknya terdapat tiga elemen penting, yakni pencegahan, penyelesaian, dan alternatif penyelesaian sengketa. Lebih lanjut, Ramlan Surbakti juga mengungkapkan tujuh kriteria yang mesti dipenuhi dalam pemilu yang adil dan berintegritas, yakni: kesetaraan; kepastian hukum; perseimbangan bebas dan adil; partisipasi seluruh pemangku penting; badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen, dan imparial; integritas; dan penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu. Dalam demokrasi, *electoral justice* memainkan peran yang penting dalam menentukan dan memastikan stabilitas sistem politik dan kepatuhan terhadap kerangka hukum, dan dengan demikian juga berkontribusi pada konsolidasi pemerintahan yang demokratis. Oleh karena itu, untuk memastikan keefektifan, keefesiensian, dan keberlanjutan *electoral justice*, terdapat beberapa faktor yang harus diperhatikan, yang bisa dilihat dalam Gambar 1.



Gambar 1. Faktor Penting untuk *Electoral Justice*.

Konstitusi dan undang-undang, sistem pemilihan, sistem partai politik, dan budaya politik memainkan peran penting untuk *electoral justice*. Salah satu hal yang menarik dikaji adalah faktor sistem partai politik dalam *electoral justice*. Partai politik memainkan peran penting dalam sistem demokrasi, karena menjadi lembaga penyerap aspirasi atau representasi dari masyarakat.¹⁰ Lebih lanjut, partai politik juga dapat dikatakan sebagai endemik demokrasi. Namun demikian, partai politik bukan bagian dari definisi formal demokrasi; konstitusi sebagian besar negara demokrasi juga tidak mendikte peran partai.

Pada hakikatnya, *electoral justice* dan sistem partai politik merupakan hal yang saling berkaitan. *Electoral justice* yang menekankan terhadap pencegahan, penyelesaian, dan alternatif penyelesaian sengketa,¹¹ maka dari karena itu partai politik memiliki peranan penting khususnya dalam pencegahan. Partai politik memiliki andil yang kuat untuk menciptakan *electoral justice* dalam segi pencegahan, seperti mampu untuk menuntaskan *black campaign*, *money politic*, dan lain-lain yang berkaitan dengan kecurangan dalam pemilu.

¹⁰ N. F. N. Efriza, "Eksistensi Partai Politik Dalam Persepsi Publik," *Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional* 10, no. 1 (2019): 17–38, <https://doi.org/10.22212/jp.v10i1.1314>.

¹¹ Abdullah Abdullah, "Penguatan Electoral Justice System Pada Bawaslu Menghadapi Pemilu Serentak 2024," *Jurnal Keadilan Pemilu* 2, no. 2 (2021): 48–60, <https://doi.org/10.55108/jkp.v2i2.137>.

Problematika Pengawasan Dana Partai Politik di Indonesia

Sebagai upaya afeksi negara dalam rangka menjaga kemandirian partai politik secara fungsional dan guna menciptakan pola demokrasi yang baik, negara kemudian menjawab problematika tersebut dengan menghadirkan Pasal 5 PP Bantuan Dana Partai Politik yang telah mengklasifikasi besaran nilai bantuan keuangan negara kepada partai politik, yakni: Partai politik tingkat pusat yang mendapatkan kursi di DPR mendapatkan Rp1.000 per suara sah; Partai politik tingkat provinsi yang mendapatkan kursi di DPRD provinsi mendapatkan Rp1.200 per suara sah; dan Partai politik tingkat kabupaten/kota yang mendapatkan kursi di DPRD kabupaten/kota mendapatkan Rp1.500 per suara sah. Namun dengan hadirnya suatu bantuan yang bersumber dari APBN, Partai Politik kemudian menjelma menjadi sebuah badan publik yang dimana hal ini disandarkan pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP).

Bila dicermati secara seksama, konsekuensi logis dari diberikannya bantuan dana terhadap partai politik secara *mutatis mutandis* diharapkan partai politik mampu untuk mewujudkan fungsi sebagaimana mestinya yakni meningkatkan kualitas demokrasi dan memberikan sarana bagi masyarakat untuk mendapatkan pendidikan politik.¹² Konstruksi pemikiran demikian terakumulasi dalam PP Bantuan Dana Partai Politik sebagai jawaban atas penelitian yang dilakukan oleh Perludem bahwa bantuan yang selama ini diberikan oleh negara hanyalah mengakomodir sebesar 0,3% kebutuhan partai.¹³ Apabila dilihat dalam perspektif negara lain, subsidi yang diberikan oleh Indonesia masih tergolong sangat rendah. Jika disandingkan dengan beberapa negara seperti Jepang memberikan bantuan keuangan sebesar 0,15%, Jerman mengakomodir sebesar 0,45% dan Negara Turki, bantuan yang diberikan Negara Turki kepada partai politik mencapai 90% dari pendapatan partai itu sendiri,¹⁴ karena tujuan pemberian bantuan tersebut guna memastikan tidak adanya intervensi atas suatu kepentingan.

Namun ibarat tiada gading yang tak retak, setelah dilakukannya peningkatan besaran bantuan dana partai politik, muncul beragam tuduhan terhadap partai politik yang salah satunya ialah mengenai sistem pengawasan terhadap dana tersebut. Paling tidak persoalan utama adalah memastikan bahwa subsidi negara tersebut tidak diselewengkan oleh partai politik. Mengingat tujuan hadirnya bantuan dari negara dimaksudkan untuk menghilangkan pemasukan dana partai politik dari sumbangan-sumbangan ilegal yang berdampak terhadap psikologis partai,¹⁵ dan selain daripada itu guna menciptakan kemandirian partai politik itu sendiri.

Berdasarkan problematika diatas, kiranya muncul permasalahan lainnya yaitu ketika PP Bantuan Dana Partai Politik mulai mengatur kewajiban untuk melaporkan penggunaan bantuan dari APBN, hal ini tidak diimbangi dengan regulasi berupa kewajiban partai politik untuk melaporkan penggunaan dana yang bersumber dari iuran

¹² Richard Guther, *Political Parties and Democracy* (London: The John Hopkins University Press, 2001), hlm 28-34.

¹³ Abdullah, "Penguatan Electoral Justice System Pada Bawaslu Menghadapi Pemilu Serentak 2024."

¹⁴ Faisal, Barid, and Mulyanto, "Pendanaan Partai Politik di Indonesia."

¹⁵ Supriyanto, *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi, Dan Akuntabilitas Pengelolaan*.

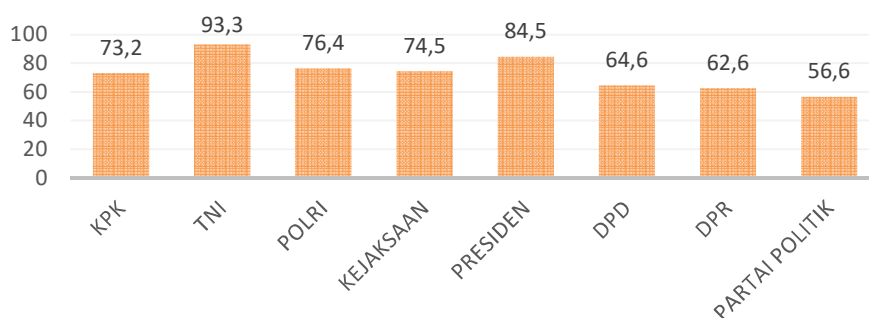
anggota dan sumbangan. Kiranya dari kondisi demikian menimbulkan kekhawatiran dan praduga berupa munculnya budaya KKN, hal ini nyatanya diperkuat oleh data penelitian ICW (*Indonesian Corruption Watch*), bahwa ICW menemukan fakta dimana terdapat sejumlah sumbangan tertentu yang diterima parpol dari pendanaan ilegal atau korupsi dimana merujuk pada sejumlah kasus yang pernah ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi.

Dari sisi penerimaan, terdapat pula kader yang menerima uang ilegal yang kemudian disumbangkan untuk kegiatan parpol. Persoalan selanjutnya, yakni parpol masih mengandalkan sumbangan dari kader mereka yang duduk di legislatif atau eksekutif. Besarnya sumbangan itu bervariasi untuk setiap parpol. Namun, yang menjadi persoalan adalah tidak sedikit kader parpol yang enggan mengeluarkan uang pribadinya untuk mendanai parpol. Ada sumbangan yang terkadang melebihi aturan, tetapi tidak tercatat di dalam pembukuan keuangan parpol.

Akibat daripada tidak adanya keterbukaan informasi mengenai dana partai politik berpengaruh terhadap tingkat kepercayaan masyarakat, seperti yang dipaparkan dari tabel dibawah, bahwa tingkat kepercayaan publik kepada partai politik sangat rendah.

Grafik 1.

Persentase Tingkat Kepercayaan Publik kepada Institusi.¹⁶



Sumber: Kepercayaan Terhadap Institusi Negara, Indikator Politik Indonesia 2022

Dampak dari tertutupnya pelaporan dana partai politik dewasa ini, memiliki kemungkinan dan menimbulkan praduga bahwa pemasukan bantuan hanya diketahui segelintir elite parpol, parpol memiliki kecenderungan hanya melakukan pembukuan terhadap pemasukan yang berasal dari APBN atau APBD. Ada pula sumbangan ilegal dan yang melebihi aturan tidak pernah dicatat. Akibat dari tidak adanya kewajiban melaporkan ke publik, membuat Parpol memiliki kebiasaan mempunyai dua pembukuan. Pembukuan pertama, yakni untuk mencatat pengeluaran anggaran yang bersumber dari APBN atau APBD. Pembukuan kedua, yakni pembukuan yang dikeluarkan untuk internal yang disampaikan saat rapat kerja nasional. Terakhir, mayoritas partai tidak melakukan konsolidasi laporan keuangan, dan hasil audit tidak pernah disampaikan secara terbuka dan transparan kepada publik.¹⁷

¹⁶ Indikator, "Rilis Survei Indikator 11 Juli 2022," accessed November 6, 2022, <https://indikator.co.id/rilis-survei-indikator-11-juli-2022/>.

¹⁷ Maria Natalia, "Laporan Keuangan Parpol Tertutup, Bisa Indikasi Korupsi," Kompas.com, 2012, <https://nasional.kompas.com/read/2012/04/04/19393778/laporan-keuangan>. *Indonesia Corruption Watch (ICW)*

Mengingat begitu peliknya problematika yang terjadi akibat dampak daripada kurangnya ketegasan dalam pembuatan laporan keuangan dana partai politik, maka penulis mencoba memaparkan secara komprehensif mengenai gagasan berupa formulasi sistem pengawasan yang lebih ideal guna menciptakan prinsip demokrasi dan *electoral justice* sebagaimana mestinya.

Pembaruan Pengawasan Dana Partai Politik

UU Partai Politik dan turunannya sejatinya telah mewajibkan partai untuk membuat laporan keuangan. Namun, regulasi tersebut secara implementatif tidak dipergunakan secara baik dan tegas. Berdasarkan Postulat value diatas maka penulis mencoba mengggagas suatu konsepsi untuk memberikan beberapa buah fikir dan rekomendasi perihal pengaturan keuangan partai politik ke depannya.

Pertama, partai politik, baik di tingkat pusat maupun daerah wajib untuk membuat laporan keuangan tahunan yang diumumkan ke publik dan diaudit oleh auditor eksternal. Laporan keuangan harus dipisahkan antara pendapatan yang berasal dari APBN/APBD dan yang berasal dari sumber di luar APBN/APBD seperti Sumbangan Pihak swasta.

Selain itu, sebagai upaya mewujudkan terciptanya mekanisme laporan keuangan yang transparan perlu juga untuk membuat detail standar laporan keuangan partai politik secara profesional dan integritas. Sejatinya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 telah menggariskan bahwa partai politik wajib memberikan pelaporan penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari bantuan APBN dan APBD kepada BPK secara berkala 1 (satu) tahun sekali untuk diaudit paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Membuat laporan keuangan untuk keperluan audit dana oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun dan diumumkan secara periodik. Yang terdiri dari laporan posisi keuangan, laporan aktifitas, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.

Hal demikian juga diterapkan oleh banyak negara di dunia seperti Inggris yang membuat pengaturan mendetail untuk mewajibkan sumbangan terhadap partai politik wajib dilaporkan. Undang-undang Partai Politik Inggris dalam *Political Parties Act 2009 Section part of Accountability section 29* bahkan mewajibkan partai politik untuk mengumumkan daftar penyumbang bantuan dana agar publik dapat mengakses informasi mengenai akuntabilitas keuangan partai.¹⁸

Dalam rangka mewujudkan laporan keuangan yang kredibel selayaknya diberlakukan sistem kelola keuangan yang baku. Standar laporan keuangan partai harus diatur mengenai: (a) sumber penerimaan partai, termasuk di dalamnya identitas lengkap setiap sumber penerimaan, jenis dan jumlah sumber penerimaan, (b) pembangunan unit usaha, (c) batasan jumlah biaya kampanye, (d) pemisahan dana rutin dan dana kampanye,

menyatakan sebagian besar partai politik cenderung tertutup terhadap laporan keuangan partai maupun sumber keuangan partai. Hal ini menimbulkan dugaan, adanya dana-dana tak wajar yang mengalir ke parpol selain bantuan dari APBN. Salah satu contoh dari tertutupnya parpol untuk membuka informasi dana, ditunjukkan melalui hasil uji akses informasi laporan keuangan yang dilakukan ICW. Hanura adalah satu-satunya parpol dari 9 (Sembilan) parpol di parlemen yang tidak bersedia memberikan laporan penggunaan dana APBN.

¹⁸ Political Parties and Election Act 2009 The Second Amendment of Political Parties, Election and Referendum Act 2004 Of United Kingdom.

(e) pengaturan dana rutin, (f) keterbukaan laporan keuangan, (g) keterbukaan dana partai, dan (h) sanksi atas pelanggaran aturan.

Selain pengaturan kewajiban membuat laporan keuangan partai, juga perlu mewajibkan partai politik membuat daftar penyumbang dan menyimpan laporan tersebut dalam file agar bisa diakses oleh publik. Keterbukaan tidak hanya berlaku bagi penerimaan yang bersumber dari APBN dan APBD saja, tetapi juga sumbangan-sumbangan lain yang diterima partai. Hampir semua negara mewajibkan partai politiknya untuk mengumumkan kepada publik jumlah sumbangan dan daftar sumbangan yang diterima partai politik kepada publik. Selain itu, juga dalam Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Hak untuk memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia sebagai salah satu wujud dari kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis.



Gambar 2. Mekanisme Pelaporan Dana Partai Politik

Kedua, Mekanisme pengaturan mengenai sanksi yang dijatuhkan bagi partai politik yang tidak membuat laporan keuangan partai. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 belum mengatur mengenai sanksi yang tegas bagi partai politik yang tidak membuat laporan keuangan partai. Pasal 47 UU Partai Politik sudah mengatur mengenai sanksi bagi partai politik yang tidak menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan APBN dan APBD secara berkala 1 (satu) tahun sekali, yaitu dikenai sanksi administratif berupa penghentian bantuan APBN dan APBD sampai laporan diterima oleh pemerintah dalam tahun anggaran berikutnya. Namun, sanksi tersebut hanya berlaku bagi keuangan partai yang bersumber dari dana bantuan APBN dan APBD, sedangkan sumber dana partai politik tidak hanya berasal dari negara saja, tetapi juga ada dari iuran anggota dan sumbangan-sumbangan. Sumber dana berupa sumbangan-sumbangan inilah yang perlu mendapat perhatian.

Menurut Jimly Asshiddiqie mengatakan pengelolaan dana partai politik ini tak sekedar terbuka, tapi juga harus disertai dengan sanksi yang mengikat. Sanksi layaknya pembekuan dan pembubaran partai harus dicoba diaplikasikan kepada pelanggaran

ketentuan laporan keuangan partai yang tidak transparan.¹⁹ Atau menurut Saldi Isra sanksi yang paling efektif dilakukan manakala partai Disclaimer kelola dana partai politik adalah sanksi administratif seperti dilarang mengikuti Pemilu selanjutnya.²⁰

Sebagian besar negara memberlakukan sanksi administratif terhadap partai politik yang melanggar aturan-aturan keterbukaan laporan keuangan dan dana partai. Pengaturan sanksi atas partai politik terbagi menjadi tiga (3) klasifikasi, yakni:

1. Sanksi administratif berat, seperti dibubarkannya partai.
2. Sanksi administratif sedang, seperti tidakizinkan mengikuti Pemilu
3. Sanksi administratif ringan, seperti tidak mendapatkan subsidi dari negara.

Bahkan jika kita bercermin dalam tata kelola keuangan partai di sejumlah negara, mayoritas negara memberlakukan sanksi pidana terhadap pelanggaran-pelanggaran laporan keuangan dan diselesaikan dalam pengadilan Negeri. Seperti Amerika Serikat, Inggris, Jerman, Ceko, Kanada, Portugal, Filipina dan Thailand yang dengan tegas memberlakukan sanksi pidana.²¹ Hal semacam itu layaknya relevan diberlakukan di Indonesia yakni sanksi bagi partai politik yang tidak membuat laporan keuangan partai dan yang terlambat membuat laporan keuangan tersebut. Sanksi pidana menjadi sesuatu yang tidak mustahil untuk diberlakukan bagi partai politik yang tidak menerapkan transparansi penggunaan dana. Indonesia telah mempunyai sanksi pidana terhadap badan hukum (korporasi). Sebagaimana yang telah penulis jabarkan diatas bahwa Partai politik merupakan badan hukum yang menjadi subyek hukum atau badan Publik karena telah menerima dana dari APBN.

Seperti yang lazim diatur dalam sistem hukum berbagai negara, dalam *Article 2 clause 1 Undang-Undang tentang Partai Politik Jerman (Act on Political Parties Federal Law Gazette)*, juga ditentukan "*Parties are associations of citizens..., Party members may only be natural persons*" (Partai politik adalah asosiasi warga negara dan karena itu dapat berstatus sebagai badan hukum (*rechtspersoon*).²² Konsekuensi yuridis dari Badan hukum tersebut mengharuskan Partai Politik untuk memberikan laporan pengelolaan terhadap Instansi Pemerintahan terkait. Oleh karena itu, sebagai badan hukum, partai politik dapat dikenakan sanksi pidana korporasi apabila melanggar norma-norma hukum yang berlaku terkait transparansi pemasukan dan pengeluaran partai. Sehingga, selain pemerintah perlu terus melakukan sosialisasi kepada anggota partai politik, khususnya pengurus partai politik mengenai pentingnya prinsip keterbukaan dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai, Pemerintah wajib memberikan sanksi terhadap bentuk pelanggaran pelaporan dana partai politik.

Dengan diwujudkan aturan tersebut akan memberikan kepercayaan kepada stakeholders, khususnya kepada publik. Dengan kepercayaan publik, maka organisasi

¹⁹ Ayu Rachmaningtyas, "Tidak Transparan Kelola Keuangan, Partai Politik Harus Dijerat Sanksi Pembekuan," Kompas.com, 2016, <https://nasional.kompas.com/read/2016/05/26/09175281/tidak.transparan.kelola.keuangan.partai.politik.harus.dijerat.sanksi.pembekuan>.

²⁰ Hukum Online, "Sanksi Administrasi Parpol Yang Disclaimer Kelola Dana APBN Ala Prof Saldi Isra," 2016, <https://www.hukumonline.com/berita/a/sanksi-administrasi-parpol-yang-disclaimer-kelola-dana-apbn-ala-prof-saldi-isra-lt574714661fc69>.

²¹ Emmy (editor); Radikun HAFILD, *Laporan studi standar akuntansi keuangan khusus partai politik* (II Indonesia, 2003), [//library.kemitraan.or.id/%2Findex.php/%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D85%26keywords%3D](http://library.kemitraan.or.id/%2Findex.php/%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D85%26keywords%3D).

²² Act on Political Parties Federal Law Gazette Germany Article 2 Clause 1 Section 1

partai politik menjadi kuat maka sudah saatnya negara untuk memberlakukan sanksi tegas bagi Partai Politik yang melanggar ketentuan terkait pelaporan.

Penutup

Berdasarkan kajian terhadap isi kandungan UU Partai Politik bahwa sistem pelaporan keuangan partai politik saat ini hanya diwajibkan terhadap dana yang berasal dari APBN sedangkan dana yang berasal dari sumbangan pihak swasta perorangan dan badan hukum partai politik tidak diwajibkan untuk memberikan laporan pengelolaan. UU Partai Politik tidak mengatur secara jelas dan *rigid* terkait detail laporan keuangan dana partai politik dan pemberian sanksi secara tegas terhadap partai politik yang melanggar ketentuan pelaporan secara transparan dan akuntabel yang berimplikasi terhadap pengkhianatan dari hakikat sebuah partai politik yaitu sebagai pilar demokrasi.

Berdasarkan hal tersebut, untuk menjawab problematika laporan dan pengawasan dana partai politik seyogyanya dilakukan revisi UU Partai Politik dan turunannya untuk mengatur formulasi ideal pelaporan dan ketentuan sanksi yakni dilakukan dengan kewajiban partai politik untuk melaporkan keuangan dari dana yang berasal baik dari APBN dan non APBN serta akan dikenakan sanksi administratif secara bertahap apabila melanggar.

Daftar Pustaka

- Abdullah, Abdullah. "Penguatan Electoral Justice System Pada Bawaslu Menghadapi Pemilu Serentak 2024." *Jurnal Keadilan Pemilu 2*, no. 2 (2021): 48–60. <https://doi.org/10.55108/jkp.v2i2.137>.
- Ardianto, Hendra Try. "Uang dan partai politik: Urgensi mengatur keuangan parpol dan kandidat dalam kompetisi elektoral." *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan 4*, no. 1 (2019): 1–16. <https://doi.org/10.14710/jiip.v4i1.4733>.
- Aswandi, Bobi, and Kholis Roisah. "Negara Hukum Dan Demokrasi Pancasila Dalam Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia (HAM)." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia 1*, no. 1 (2019): 128–45. <https://doi.org/10.14710/jphi.v1i1.128-145>.
- Biezen, Ingrid Van. *Financing Political Parties and Election Campaigns-Guidelines*. Germany: Council of Europe, 2003.
- Efriza, N. F. N. "Eksistensi Partai Politik Dalam Persepsi Publik." *Jurnal Politica Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional 10*, no. 1 (2019): 17–38. <https://doi.org/10.22212/jp.v10i1.1314>.
- Faisal, Faisal, Bariroh Barid, and Didik Mulyanto. "Pendanaan Partai Politik di Indonesia: Mencari Pola Pendanaan Ideal untuk Mencegah Korupsi." *Integritas: Jurnal Antikorupsi 4*, no. 1 (2018): 265–87. <https://doi.org/10.32697/integritas.v4i1.248>.
- Fatayati, Sun. "Relevansi Asas-Asas Pemilu Sebagai Upaya Mewujudkan Pemilu Yang Demokratis Dan Berintegritas." *Tribakti: Jurnal Pemikiran Keislaman 28*, no. 1 (2017): 147–63. <https://doi.org/10.33367/tribakti.v28i1.472>.
- Grindle, Merilee. *Good Governance: The Inflation of an Idea*. United States: Faculty Research Working Paper Series, Harvard Kennedy School, 2010.
- Guther, Richard. *Political Parties and Democracy*. London: The John Hopkins University Press, 2001.

- HAFILD, Emmy (editor); Radikun. *Laporan studi standar akuntansi keuangan khusus partai politik*. TI Indonesia, 2003. //library.kemitraan.or.id%2Findex.php%3Fp%3Dshow_detail%26id%3D85%26keywords%3D.
- Hukum Online. "Sanksi Administrasi Parpol Yang Disclaimer Kelola Dana APBN Ala Prof Saldi Isra," 2016. <https://www.hukumonline.com/berita/a/sanksi-administrasi-parpol-yang-disclaimer-kelola-dana-apbn-ala-prof-saldi-isra-lt574714661fc69>.
- Huntington, Samuel P. *Political Order In Changing Societies*. London: Yale University Press, 1968.
- Indikator. "Rilis Survei Indikator 11 Juli 2022." Accessed November 6, 2022. <https://indikator.co.id/rilis-survei-indikator-11-juli-2022/>.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Sweden, 2010.
- Inu, Syarif Kencana. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: PT. Refika aditama, 2005.
- Kantor Komunikasi Publik UNPAD. "Prof. Rizal Djalil, 'Perbaikan Pengelolaan Dana Partai Politik Akan Hasilkan Politisi Yang Profesional' – Universitas Padjadjaran," 2014. <https://www.unpad.ac.id/2014/12/prof-rizal-djalil-perbaikan-pengelolaan-dana-partai-politik-akan-hasilkan-politisi-yang-profesional/>.
- Maiyo, Josh. *Political Parties And Intra-Party Democracy In East Africa: From Representative To Participatory Democracy*. Amsterdam: Leiden University, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Media Group, 2016.
- Natalia, Maria. "Laporan Keuangan Parpol Tertutup, Bisa Indikasi Korupsi." Kompas.com, 2012. <https://nasional.kompas.com/read/2012/04/04/19393778/laporan-keuangan>.
- Nusantara, Galuh Cahya. "Sistem Pelaporan Dana Kampanye Berbasis Prinsip Transparansi Dan Akuntabilitas (Studi Kasus Laporan Dana Kampanye Pasangan Calon Pada Pemilihan Bupati Dan Wakil Bupati Blora Tahun 2015)." *Thesis on Electoral Governance 1* (2019): 115–30.
- Pratama, Surya Mukti, Ela Nurlela, and Hendry Gian Dynantheo Sitepu. "Gagasan Pembentukan Peradilan Khusus Pilkada Dalam Mewujudkan Electoral Justice." *JURNAL YUSTIKA: MEDIA HUKUM DAN KEADILAN* 24, no. 1 (2021): 14–24. <https://doi.org/10.24123/yustika.v24i01.4451>.
- Rachmaningtyas, Ayu. "Tidak Transparan Kelola Keuangan, Partai Politik Harus Dijerat Sanksi Pembekuan." Kompas.com, 2016. <https://nasional.kompas.com/read/2016/05/26/09175281/tidak.transparan.kelola.keuangan.partai.politik.harus.dijerat.sanksi.pembekuan>.
- Schattschneider, E.E. *Party Government American Government in Action*. New York: Politic and International Relations, 1942.
- Supriyanto, Didik. *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi, Dan Akuntabilitas Pengelolaan*. Jakarta: Yayasan Perluden, 2012.
- Yanuarti, Sri. "Pendanaan Negara Kepada Partai Politik: Pengalaman Beberapa Negara." *Jurnal Penelitian Politik* 16, no. 2 (2020): 209–28. <https://doi.org/10.14203/jpp.v16i2.818>.

Mekanisme Pembubaran Partai Politik Korup Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Rini Maisari
rinimaisari1998@gmail.com

Abstrak

Korupsi merupakan musuh yang serangannya bisa mematikan semua sektor negara. Belakangan kasus korupsi ternyata banyak melibatkan politisi karena besarnya peluang dan kesempatan mereka sebagai pejabat pemerintahan. Upaya penanggulangan korupsi saat ini tidak cukup hanya dengan menjerat anggota parpol (natural person) semata melainkan perlu menghukum pula partai politik sebagai badan hukum (legal person). Oleh karena itu, penelitian ini bermaksud untuk melihat urgensi atau alasan mengapa parpol korup layak untuk dibubarkan dan melihat hambatan apa yang akan terjadi bila gagasan ini direalisasikan. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlu adanya pengaturan pembubaran bagi parpol korup oleh Mahkamah Konstitusi, sebab berdasarkan temuan dalam penelitian ini, menunjukkan bahwa sebagian hasil korupsi justru digunakan untuk memfasilitasi kepentingan partai politik yang menunjukkan kegagalan partai politik dalam mewujudkan tujuan pembentukannya yakni salah satunya untuk mensejahterakan masyarakat. Namun, hambatan dalam kasus ini adalah legal standing pemohon dalam pengajuan pembubaran parpol yakni pemerintah menutup kemungkinan adanya pengajuan pembubaran parpol karena alasan politik. Oleh karena itu, perlu memperluas pula legal standing pemohon dengan memberikannya kepada Lembaga yang memiliki keterkaitan dengan pengawasan parpol.

Kata Kunci: Pembubaran Parpol, Korupsi.

Abstract

Corruption is an enemy for a country that attacks all sectors. Recently, many corruption cases have involved politicians due to their great opportunities. Handling corruption by trapping the political party members (natural persons) is not enough but it needs to punish political parties as legal persons. This study aims to identify the urgency why corrupt political parties deserve to be dispersed and identify the obstacles to realize this idea. This study used normative juridical method. The results of the study showed the need to regulate the dispersion of corrupt political parties by the Constitutional Court as some of the results of corruption were used to facilitate the interests of political parties which indicates the failure of political parties in realizing the goals of their establishment, namely realizing the welfare of the community. However, the obstacle in this case was the legal standing of the applicant in filing for the dispersion of a political party as the government has ruled out the possibility of filing for the dispersion of a political party for political reasons. Thus, it is necessary to expand the legal standing of the applicant by handing over it to relevant institutions.

Keywords: Political Party Dispersion, Corruption

Pendahuluan

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Indonesia adalah negara hukum” Paham negara hukum saat ini telah menjadi suatu konsep yang dianut oleh hampir seluruh negara di dunia. Pada hakikatnya, negara hukum saling berkenaan dengan ide tentang supremasi hukum yang bersinggungan dengan ide kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi.¹ Abraham Lincoln menjelaskan bahwa “*democracy is the government of the people, by the people, for the people*” yang berarti bahwa demokrasi merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bagi Indonesia sendiri dapat dikatakan telah mengadopsi dua konsep ini sekaligus yakni sebagai negara

¹ Jimly Asshiddiqie, “Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar 1945”, Makalah Disampaikan Dalam *Seminar Hukum Nasional VII*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, 1999. hlm.146- 147

hukum dan juga negara demokrasi yang kemudian melahirkan konsep “negara hukum yang demokratis” (*demokratische rechtsstaat*).²

Penyelenggaraan demokrasi tidak akan terlepas dari keberadaan partai politik. Thomas Meyer beranggapan tanpa adanya partai politik maka akan sulit membangun demokrasi yang modern.³ Legalitas pembentukan parpol di Indonesia diatur didalam Pasal 28 UUD 1945 yang menyatakan “*kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dalam undang-undang*”. Hal ini menjadi dasar lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Adapun tujuan dari pembentukan partai politik berdasarkan Pasal 10 UU Parpol diantaranya “mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945; menjaga dan memelihara keutuhan NKRI; mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI; mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia”

Sementara itu Janos Simon mengungkapkan ada enam fungsi parpol yaitu “*function of socialization, mobilization, representation, participation, legitimacy and political/operational activities*”. Berkaitan dengan cara mewujudkan tujuan parpol terutama dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, salah satu fungsi yang bisa dioptimalkan adalah fungsi representasi. Pada fungsi ini parpol memiliki legitimasi sebagai perwakilan masyarakat yang diperoleh melalui pemilihan umum dan menjamin adanya partai-partai yang disukai oleh pemilih dapat memasuki parlemen. Melalui fungsi representasi ini, kader parpol yang telah terpilih dapat mewakili dan mewujudkan aspirasi masyarakat dengan cara merumuskan atau mengambil keputusan terkait undang-undang dan peraturan lainnya yang berkaitan dengan kepentingan publik.⁴ Pada praktiknya fungsi representasi ini dapat ditemui dalam proses legislasi, misalnya ketentuan pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*” dan pada ayat (2) yang menyatakan “*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama*”.

Permasalahan krusial yang dialami oleh parpol yaitu banyaknya anggota parpol yang terjerat kasus korupsi. Menurut Data KP, sepanjang 2004 sampai Agustus 2018, terdapat 867 pejabat negara maupun pegawai swasta yang terbukti melakukan korupsi. Dari jumlah tersebut, ada 311 orang yang terbukti melakukan korupsi yang berlatar belakang partai politik yakni sebagai Gubernur, Walikota, Bupati, hingga anggota DPR maupun DPRD.⁵ Dari data tersebut mengindikasikan ada banyak penyimpangan hukum sehingga perlu adanya gagasan untuk membubarkan parpol yang terbukti korup,

² Maruarar Siahaan, “Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penegakan Hukum Konstitusi”, *Jurnal Hukum*, Edisi Vol. 1, No 2, Maret 2009, hlm.365.

³ Thomas Meyer, *Peran Partai Politik Dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, Jakarta, 2012, h. 30.

⁴ Bayu Dwi Anggono, “Telaah Peran Partai Politik Untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlandaskan Pancasila”, *Jurnal Konstitusi*, Edisi Vol. 16, Nomor 4, Desember 2019, hlm. 706.

⁵ Dadan Rizwan, “Ironi Partai Politik dalam Pusaran Korupsi” Terdapat dalam <https://news.detik.com/kolom/d-4475908/ironi-partai-politik-dalam-pusaran-korupsi>, Diakses Tanggal 1 November 2022.

Saat ini mekanisme pembubaran partai politik karena terjerat korupsi sangat sulit untuk dilakukan, sebab apabila mengacu kepada alasan pembubaran partai politik seperti yang diatur Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Politik

“Partai politik dapat dibubarkan oleh Mahkamah apabila ideologi, asas, tujuan, program partai politik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau Kegiatan Partai Politik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau akibat yang ditimbulkannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Ketentuan tersebut menyebabkan partai politik tidak dapat dibubarkan karena alasan korupsi, padahal jika kita melihat korupsi yang dilakukan oleh elite maupun anggota parpol sejatinya berdampak kepada masyarakat luas dan akibat yang ditimbulkan bertentangan dengan UUD 1945. Selain itu dengan tidak dapatnya parpol dijerat aturan mengenai tindak pidana korupsi, menyebabkan tidak adanya tindakan tegas yang dapat diberikan kepada parpol sehingga tindakan korupsi yang dilakukan partai politik terus terjadi secara berulang-ulang.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini yaitu:

1. Mengapa Partai Politik Yang Terjerat kasus Korupsi Harus Dibubarkan?
2. Apa Hambatan Dalam Pembubaran Partai Politik Yang Terjerat kasus Korupsi?

Metode Penelitian

Penelitian ini tergolong sebagai penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, yaitu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Politik. Adapun sumber dan hukum sekunder, yakni buku, jurnal, makalah. Seluruh sumber bahan yang digunakan dalam penelitian ini, kemudian dianalisis secara deskriptif-kualitatif.

Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Alasan Pembubaran Partai Politik Yang Terjerat Kasus Korupsi

Keinginan untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme tidak cukup hanya pada tataran birokrasi pemerintahan. namun perlu adanya penuntasan praktik korupsi yang terjadi di tubuh partai politik. Hal ini perlu, mengingat KPK menyatakan bahwa kader parpol adalah salah satu elemen yang paling rentan terlibat kasus korupsi, didukung berdasarkan data KPK hingga April 2022

menunjukkan KPK telah menangani 310 perkara yang melibatkan anggota DPR dan DPRD, 22 perkara Gubernur, dan 148 Perkara yang melibatkan Bupati/Wali Kota.⁶

. Dalam tujuan mencapai kesejahteraan masyarakat, maka akan sulit dicapai bila kasus korupsi terus terjadi, sebab akibat korupsi menyebabkan rusaknya perkembangan ekonomi suatu bangsa. Penelitian *Transparency International* juga menunjukkan korupsi berdampak buruk bagi perkembangan investasi dan penanaman modal di suatu negara, karena kekhawatiran investor untuk berinvestasi di negara yang bersangkutan.⁷

Korupsi yang dibiarkan terjadi secara terus menerus akan menggerogoti berbagai sendi-sendi negara, kerugian-kerugian negara di sektor keuangan tentu akan berdampak kepada merosotnya perekonomian nasional, berdasarkan data *Indonesian Corruption Watch (ICW)* menunjukkan kasus kerugian negara karena korupsi pada tahun 2021 meningkat dari tahun sebelumnya, pada tahun 2021 kerugian negara karena korupsi yakni RP 62,93 Triliun sedangkan pada tahun 2020 yakni RP 56, 74 Triliun.⁸

Korupsi yang tergolong sebagai *extra ordinary crime* atau kejahatan luar biasa merupakan tindak pidana yang memerlukan penanganan khusus dan didahulukan dibandingkan tindak pidana lainnya.⁹ Saat ini mekanisme pertanggungjawaban pidana bagi kasus korupsi hanya melekat kepada elit parpol atau personal saja, dan tidak ada mekanisme pertanggungjawaban pidana bagi partai politik. Samekto beranggapan bahwa penegak hukum yang beranggapan bahwa perbuatan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pengurus parpol tetap merupakan tanggung jawab individu, dan tidak dapat diterapkan kepada parpol karena bukan kebijakan partai, menyebabkan proses kebenaran maupun keadilan tidak akan tercapai sebab hanya membahas tataran yang bersifat hal-hal prosedural semata.¹⁰ sementara itu Jaksa Agung pada tahun 2008 turut mengatakan, bahwa parpol seharusnya dapat dipertanggungjawabkan secara pidana, bahkan dapat dibubarkan jika terbukti menerima hasil dana kasus tindak pidana korupsi.¹¹

ketika pertanggungjawaban secara hukum tidak menyangkut parpol, hal ini tentu akan berdampak kepada kurangnya efek jera yang dapat diberikan kepada parpol, dengan lepasnya parpol dari jeratan hukum menyebabkan kejadian korupsi cenderung terjadi secara berulang-ulang. Dalam rangka mewujudkan parpol yang bersih, maka perlu menghadirkan persepektif baru yang bersifat lebih tegas bagi parpol yang terbukti terlibat kasus korupsi, mekanisme yang ditawarkan adalah pembubaran partai politik yang

⁶“Kader Parpol Rentan Terlibat Pusaran Kejahatan Korupsi”, terdapat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/kader-parpol-rentan-terlibat-pusaran-kejahatan-korupsi-lt6285a589ba7c6/> Diakses Tanggal 2 November 2022.

⁷ Wicipto Setiadi, “KORUPSI DI INDONESIA (Penyebab, Bahaya, Hambatan, Dan Upaya Pemberantasan,SertaRegulasi)”,terdapatdalam<https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/234/pdf>, diakses tanggal 1 November 2022.

⁸ Dimas Bayu, “Kerugian Negara Akibat Korupsi Capai RP 62, 93 Triliun pada 2021” Terdapat dalam <https://dataindonesia.id/ragam/detail/kerugian-negara-akibat-korupsi-capai-rp6293-triliun-pada-2021>, diakses tanggal 1 November 2022.

⁹ Ifrani, Tindak Pidana Korupsi Sebagai Kejahatan Luar Biasa, *Al-Adl: Jurnal Hukum*, Edisi Vol 9, No 3, 2017, hlm 319.

¹⁰ Maria Wangga, Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik sebagai Badan Hukum dalam Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Integritas*, Edisi Vol 4, No 2, Hlm 265.

¹¹ Ibid

nantinya akan dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan Lembaga negara yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”

Ketentuan Mahkamah dalam membubarkan parpol nampak seperti pasal mati sebab sejak pembentukan MK hingga sekarang, belum pernah ada parpol yang kemudian dibubarkan, padahal kewenangan MK ini begitu penting sebab dapat digunakan sebagai kontrol terhadap partai politik agar tidak melakukan pelanggaran hukum terutama kasus korupsi yang melumpuhkan negara di sektor ekonomi. Alasan sulitnya membubarkan partai politik adalah karena aturan hukum yang hanya memberikan batasan mengenai pembubaran parpol dengan alasan adanya pertentangan ideologi, tujuan, maupun asas parpol yang bertentangan dengan UUD 1945. Padahal di era sekarang kasus korupsi lebih banyak ditemui daripada munculnya paham-paham liberal, sehingga perlu pengaturan mekanisme pembubaran parpol oleh MK dengan menambahkan alasan pembubaran karena terjerat kasus korupsi.

Apa dasar yang dapat digunakan untuk membubarkan partai politik karena terjerat kasus korupsi? Pertama, pembubaran partai politik sebenarnya telah memenuhi ketentuan Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Politik meskipun dalam pasal tersebut tidak secara langsung menyebutkan “melakukan korupsi” namun apabila ditelaah lebih lanjut, ketentuan “Kegiatan Partai Politik bertentangan dengan UUD Tahun 1945 atau akibat yang ditimbulkannya bertentangan dengan UUD Tahun 1945” seharusnya membenarkan apabila partai politik dapat dibubarkan karena kegiatan parpol dan akibat yang ditimbulkan parpol bertentangan dengan UUD 1945.

Apabila kita melihat pada definisi korupsi, maka korupsi berarti penyelewengan atau penggelepan baik itu uang negara atau perusahaan) untuk kepentingan pribadi dan orang lain. Ada tiga unsur yang harus dipenuhi yaitu. Pertama, adanya penyalahgunaan kekuasaan, Kedua, kekuasaan yang dipercayakan, mempunyai akses bisnis maupun keuntungan materi. Ketiga, keuntungan pribadi, yang berarti keuntungan tidak hanya untuk pribadi orang yang menyalahgunakan kekuasaan, tetapi juga anggota keluarga dan teman-temannya.¹²

Kasus korupsi tidak hanya dinikmati oleh pelaku perorangan saja, namun beberapa kasus menunjukkan adanya indikasi hasil korupsi yang digunakan untuk kepentingan partai politik. Misalnya kasus korupsi proyek e-KTP yang merugikan negara sebesar 2,314 triliun, berdasarkan surat dakwaan Jaksa, terungkap uang korupsi e-KTP mengalir ke sejumlah partai politik yang salah satunya digunakan untuk kepentingan Partai Demokrat.

¹²*TinjauanPustaka FH UII*, terdapat dalam <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/17789/05.2%20bab%202.pdf?sequence=7&isAllowed=y>, diakses tanggal 2 November 2022.

Seperti untuk membayar akomodasi Kongres Partai Demokrat di Bandung¹³. Kemudian ada kasus suap proyek PLTU Riau-I dimana tersangka Eni Maulani Saragih mengakui bahwa sebagian uang hasil korupsinya mengalir ke Munaslub Golkar 2017.¹⁴

Praktik korupsi biasanya menciptakan hubungan saling ketergantungan yang menciptakan perilaku koruptif, dimana aktor yang terlibat adalah kader parpol dan partai politik itu sendiri. Sehingga akan sangat sulit untuk memisahkan keduanya, sebab sebaran partai politik begitu mendominasi mulai dari Presiden, Menteri, DPR, DPRD, yang semuanya memiliki kekuasaan atau *power* untuk bertindak. Hal inilah yang mendasari pemikiran Lord Acton "*power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely—kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan yang absolut cenderung korupsi absolut*".¹⁵

Johson menyatakan bahwa "korupsi pada hakikatnya merupakan penyalahgunaan peran, jabatan publik, atau sumber yang digunakan untuk kepentingan pribadi yang Kekuasaan publik (*public power*) biasanya diselenggarakan oleh birokrat, termasuk juga para pegawainya dan politisi". Sementara itu Albrecht dan Chad O. Albrecht menjelaskan ada ada tiga penyebab seseorang melakukan korupsi yaitu karena adanya tekanan (*pressure*), kesempatan (*opportunity*), dan rasionalisasi (*rationalize*).¹⁶ Sementara itu, Artidjo menyatakan bahwa kasus korupsi politik di berbagai negara menunjukkan bahwa korupsi bentuk ini mempunyai dampak yang luas dibandingkan korupsi yang dilakukan oleh mereka yang tidak memiliki kekuasaan.¹⁷

Bawono mengungkapkan ada tiga modus penyalahgunaan yang biasanya parpol gunakan, Pertama, melalui Lembaga perwakilan (legislatif) dengan cara penguasaan dan pembajakan kebijakan anggaran serta transaksi legislasi. Kedua, lewat Lembaga eksekutif, cara ini biasanya digunakan parpol dengan cara menempatkan kader nya di berbagai Kementerian Negara, BUMN, atau Lembaga lainnya yang memiliki akses melimpah. Dan ketiga, jalur pengusaha, pada posisi ini parpol tidak segan meminta bantuan dana operasional maupun kampanye lalu memberikan balasan berupa kemudahan akses perizinan maupun proyek di Indonesia.¹⁸

Berdasarkan hal tersebut, mekanisme pembubaran parpol memang dibutuhkan apabila terbukti hasil korupsi digunakan untuk kepentingan partai politik. Sebelumnya perlu diketahui bahwa kedudukan partai politik merupakan badan hukum yang diakui oleh negara, dalam hal ini partai politik dapat dilihat sebagai badan hukum publik karena sifat kegiatan dan tujuannya yang bersifat publik, namun dalam menjalankan

¹³ Garry Andrew Lotulu, "Uang Korupsi e-KTP Digunakan Untuk Biaya Akomodasi Kongres Partai Demokrat", terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/09/14113291/uang.korupsi.e-ktp.digunakan.untuk.biaya.akomodasi.kongres.partai.demokrat>, diakses tanggal 1 November 2022

¹⁴ Rahmad Fauzan, "Suap PLTU Riau-1 : Eni Maulani Saragih Aku Terima Uang Untuk Danai Munaslub Golkar", terdapat dalam <https://kabar24.bisnis.com/read/20180827/16/832030/suap-pltu-riau-1-eni-maulani-saragih-aku-terima-uang-untuk-danai-munaslub-golkar>, diakses tanggal 1 November 2022.

¹⁵ KPK, "Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan", terdapat dalam https://perpustakaan.kpk.go.id/index.php?h=show_detail&id=3724, diakses tanggal 1 November 2022.

¹⁶ Eko Handoyo, *Pendidikan AntiKorupsi*, Cetakan Pertama, Ombak, Yogyakarta, 2013, hlm 25.

¹⁷ Artidjo Alkostar, "Korelasi Korupsi Politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Praktik Korupsi Politik dan Penanggulangannya)", *Jurnal Hukum*, No Edisi Khusus, Vol. 16, Oktober 2009, hlm 155.

¹⁸ Faisal, DKK, "Pendanaan Partai Politik di Indonesia: Mencari Pola Pendanaan Ideal Untuk Mencegah Korupsi", *Jurnal Integritas*, Edisi Vol 4, No 1, Juni 2018, hlm 278.

aktivitasnya partai politik dapat bersinggungan dengan pada aspek keperdataan, misalnya mendapatkan hak atas tanah, mengadakan jual beli, dan sebagainya. Namun, walaupun terkadang melakukan kegiatan keperdataan, bukan berarti parpol dapat disebut sebagai badan hukum perdata, melainkan disebut "*by nature*" yaitu badan hukum yang bersifat publik.¹⁹

Berkaitan dengan status parpol sebagai badan hukum, maka beberapa instrument hukum baik internasional maupun nasional sebenarnya sudah memberikan ruang untuk membawa parpol yang korup ke ranah hukum. Misalnya, dalam article 26 United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), 2003 menyatakan:

"Negara-negara peserta mengambil langkah yang diperlukan untuk menentukan tanggungjawab badan-badan hukum yang ikut serta melakukan tindak pidana yang dilarang dalam konvensi ini. Tanggung jawab terhadap badan-badan hukum tersebut dapat bersifat pidana, perdata atau administratif. Bahkan setiap negara peserta harus memastikan bahwa badan-badan hukum yang bertanggung jawab tersebut tunduk pada sanksi-sanksi pidana dan nonpidana yang efektif, proporsional dan yang bersifat mencegah termasuk sanksi moneter".

UNCAC turut memasukan badan hukum yang melakukan kejahatan tipikor, sebagai subjek yang dapat diperiksa dan dapat dijatuhi sanksi baik bersifat pidana, perdata, atau administrasi (pembekuan atau pembubaran).²⁰ oleh karena itu, dengan adanya ancaman pembubaran parpol apabila terbukti menikmati hasil korupsi maka secara tidak langsung akan mendorong partai politik berpikir dua kali sebelum bertindak dan mencegah kader parpol untuk melakukan kegiatan-kegiatan curang dengan menyalahgunaan keuangan APBN/APBD untuk membiayai aktivitas Parpol.

Hambatan Dalam Pembubaran Partai Politik Yang Terjerat kasus Korupsi

Hambatan dalam membubarkan parpol korup di MK yakni berkaitan dengan *legal standing* yang dapat mengajukan permohonan. Harjono mendefinisikan *legal standing* sebagai "keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah Konstitusi. Pemohon yang tidak memiliki kedudukan hukum akan menerima putusan MK yang menyatakan permohonannya tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*)"²¹

Dalam mekanisme pembubaran parpol sebagai kewenangan MK, maka Pasal 3 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Politik menyebutkan bahwa yang dapat menjadi pemohon atau memiliki *legal standing* dalam mengajukan perkara mengenai pembubaran parpol adalah "*Pemohon adalah pemerintah yang dapat diwakili oleh Jaksa Agung dan/atau Menteri yang ditugasi oleh Presiden untuk itu*".

¹⁹ Erlanda Juliansyah Putra, Gagasan Pembubaran Partai Politik Korup di Indonesia, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm 14.

²⁰ Zulkifli Hasan, Pertanggungjawaban Pidana Partai Politi dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi, *Jurnal Hukum dan Politik Islam*, Edisi Vol 5, No 1, Januari, 2020, hlm.84.

²¹ Ajie Ramdan, Problematika Legal Standing Di Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Edisi Vol 11, No 4, Desember 2014, Hlm 730.

Pemberian hak istimewa kepada Presiden menurut Jamaludin Ghafur akan menemui berbagai persoalan, diantaranya:

1. Pertama, Presiden adalah bagian dari Partai Politik sehingga sulit bagi Presiden untuk mengajukan permohonan kepada MK jika parpol yang bersangkutan adalah partainya,
2. Kedua, penyusunan kabinet selalu diwarnai dengan adanya mitra koalisi. Sehingga apabila pelanggaran dilakukan oleh partai politik yang merupakan bagian dari koalisi Presiden, maka akan sulit bagi Presiden untuk menggunakan kewenangan tersebut.²²

Penulis berpandangan sama, bahwa hak eksklusif ini akan menghambat proses pembubaran parpol di MK. Pertama, perlu diketahui bahwa Indonesia tidak mengenal adanya Presiden yang bersifat independen, ketentuan Pasal 6 A ayat (2) UUD 1945 menyebutkan "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*". Hal tersebut mengindikasikan bahwa Presiden harus berasal dari keanggotaan Partai Politik dan membutuhkan kehadiran parpol sebagai kendaraan politik.

Ketika calon Presiden memenangkan Pemilu, maka tidak terlepas dari bantuan partai politik. Misalnya pendanaan biaya kampanye capres dan cawapres yang salah satunya berasal dari parpol. Peraturan KPU Nomor 34 Tahun 2014 yang mengatur Dana Kampanye Pemilihan Umum pada Pasal 37 ayat (1) huruf d memuat mengenai Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) pemilu Presiden yang salah satu sumbernya adalah sumbangan dari parpol atau gabungan parpol. Pada pemilu 2014 lalu, Capres/Cawapres, Joko Widodo dan Ma'aruf Amin menghabiskan biaya kampanye sebesar RP 606 Milyar dimana beberapa partai politik menyumbang dana kampanye sebesar RP 79,9 Milyar.²³

Dengan adanya bantuan parpol sedemikian rupa, terkadang menyebabkan Presiden tersandera rasa sungkan kepada parpol yang telah memberinya dukungan sehingga apabila Presiden kemudian melaporkan tindakan korupsi yang dilakukan oleh partai politik, maka Presiden tersebut dapat di anggap berkhianat. Begitupun dengan koalisi pemerintahan yang menuntut Presiden harus dapat bekerja sama apabila menginginkan kebijakan-kebijakan Presiden mendapatkan dukungan dari parlemen.

Kondisi serupa hampir sama apabila pengajuan hanya bertumpu kepada Jaksa Agung sebab kedudukan Kejaksaan berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyebutkan bahwa Kejaksaan merupakan Lembaga pemerintahan, yang menyebabkan Kejaksaan berpotensi terbelunggu politik pemerintahan. Oleh karena itu, perlu adanya perluasan *legal standing* dalam pengajuan pembubaran parpol, misalnya, Jamaluddin Ghafur memberikan usulan untuk

²²Jamaludin Ghafur, "Korupsi Dan Pembubaran Parpol Sebuah Wacana", terdapat dalam <https://law.uii.ac.id/blog/2018/09/06/korupsi-dan-pembubaran-parpol-sebuah-wacana-jamaludin-ghofur/>, diakses tanggal 2 November 2022.

²³Chandra Gian Asmara, "Wow Dana Kampanye Jokowi RP 606 Milyar, Prabowo 213 Milyar". Terdapat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190503085535-4-70265/wow-dana-kampanye-jokowi-rp-606-m-prabowo-rp-213-m>, diakses tanggal 2 November 2022.

memberikan kewenangan tersebut kepada lembaga yang memiliki keterkaitan dalam pengawasan parpol, yaitu Badan Pengawas Pemilu.²⁴

Penulis beranggapan pemberian legal standing ini memang harus diperluas, ketentuan *Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan "Setiap warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya"*. Ketentuan pasal ini harus dijalankan dengan optimal yaitu memberi peluang bagi perorangan maupun kelompok masyarakat untuk mengajukan permohonan pembubaran parpol di MK. Dengan mekanisme ini, masyarakat dapat lebih berperan aktif dalam mengontrol kegiatan penyimpangan yang dilakukan oleh parpol terutama terbukti bertindak korup.

Penutup

Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut: *pertama*, pembubaran parpol yang dilakukan oleh MK memiliki dasar yang logis apabila telah terpenuhinya persyaratan yakni parpol yang bersangkutan terbukti turut terlibat menikmati hasil korupsi yang dilakukan oleh anggota/kader partai politiknya. Kegiatan parpol yang turut menikmati telah memenuhi adanya unsur kerugian negara dan bertentangan dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, dengan adanya gagasan tersebut, dapat mendorong dan memberikan efek jera kepada parpol untuk tidak membela kader yang korup atau menikmati hasil korup, sehingga diharapkan praktik korupsi tidak kembali terjadi secara berulang-ulang. Hal ini disebabkan, parpol adalah elemen yang paling rentan melakukan korupsi karena tersedianya kesempatan yang begitu besar karena memiliki kekuasaan dan kewenangan dalam menjalankan negara. *Kedua*, gagasan ini menimbulkan hambatan mengenai *legal standing* pemohon pembubaran parpol di MK sebab kedudukan Presiden dan Jaksa Agung yang dapat terbelenggu kepentingan politik sehingga perlu adanya perluasan *legal standing* atau pemohon dalam pengajuan perkara pembubaran parpol di MK.

Saran

Penelitian ini menyarankan untuk melakukan revisi pada Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Politik dengan menambahkan persyaratan pembubaran parpol karena adanya parpol yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi. Selain itu, usulan untuk memperluas *legal standing* atau pemohon yakni Lembaga pengawas pemilu atau masyarakat luas.

Daftar Pustaka

Buku

Handoyo, Eko, *Pendidikan AntiKorupsi*, Cetakan Pertama, Ombak, Yogyakarta, 2013.

²⁴ *Ibid*

Juliansyah Putra, Erlanda, *Gagasan Pembubaran Partai Politik Korup di Indonesia*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Depok, 2017.

Meyer, Thomas, *Peran Partai Politik Dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, Jakarta, 2012.

Jurnal

Ajie Ramdan, "Problematika Legal Standing Di Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol 11 No 4, Desember 2014.

Artidjo Alkostar, "Korelasi Korupsi Politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (Telaah tentang Praktik Korupsi Politik dan Penanggulangannya)", *Jurnal Hukum*, No Edisi Khusus, Vol. 16, Oktober 2009.

Bayu Dwi Anggono, "Telaah Peran Partai Politik Untuk Mewujudkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlandaskan Pancasila", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No 4, Desember 2019.

Faisal, DKK, "Pendanaan Partai Politik di Indonesia: Mencari Pola Pendanaan Ideal Untuk Mencegah Korupsi", *Jurnal Integritas*, Vol 4 No 1, Juni 2018.

Ifrani, "Tindak Pidana Korupsi Sebagai Kejahatan Luar Biasa", *Al-Adl: Jurnal Hukum*, Vol 9 No 3, 2017.

Maria Wangga, "Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik sebagai Badan Hukum dalam Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Integritas*, Edisi Vol 4 No 2.

Maruarar Siahaan, "Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Penegakan Hukum Konstitusi", *Jurnal Hukum*, Vol.1 No 2, Maret 2009.

Zulkifli Hasan, "Pertanggungjawaban Pidana Partai Politi dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Hukum dan Politik Islam*, Vol 5 No 1, Januari, 2020.

Makalah

Mahfud MD, "*Politik Hukum HAM di Indonesia*, Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Politik Hukum (Hukum Tata Negara)", Makalah Disampaikan di depan Sidang Terbuka Senat Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 23 September 2000.

Internet

"Ironi Partai Politik dalam Pusaran Korupsi" <https://news.detik.com/kolom/d-4475908/ironi-partai-politik-dalam-pusaran-korupsi>, diakses tanggal 1 November 2022.

"Kader Parpol Rentan Terlibat Pusaran Kejahatan Korupsi", <https://www.hukumonline.com/berita/a/kader-parpol-rentan-terlibat-pusaran-kejahatan-korupsi-lt6285a589ba7c6/> diakses tanggal 2 November 2022.

Kerugian Negara Akibat Korupsi Capai RP 62, 93 Triliun pada 2021" <https://dataindonesia.id/ragam/detail/kerugian-negara-akibat-korupsi-capai-rp6293-triliun-pada-2021>, diakses tanggal 1 November 2022.

"Korupsi Dan Pembubaran Parpol Sebuah Wacana", <https://law.uui.ac.id/blog/2018/09/06/korupsi-dan-pembubaran-parpol-sebuah-wacana-jamaludin-ghofur/>, diakses tanggal 2 November 2022.

"KORUPSI DI INDONESIA (Penyebab, Bahaya, Hambatan, Dan Upaya Pemberantasan,SertaRegulasi)",<https://ejurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/234/pdf> , diakses tanggal 1 November 2022.

- “Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan”, terdapat dalam https://perpustakaan.kpk.go.id/index.php?h=show_detail&id=3724, diakses tanggal 1 November 2022
- “Suap PLTU Riau-1 : Eni Maulani Saragih Aku Terima Uang Untuk Danai Munaslub Golkar”, <https://kabar24.bisnis.com/read/20180827/16/832030/suap-pltu-riau-1-eni-maulani-saragih-aku-terima-uang-untuk-danai-munaslub-golkar>, diakses tanggal 1 November 2022.
- “TinjauanPustaka”, <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/17789/05.2%20bab%202.pdf?sequence=7&isAllowed=y>, diakses tanggal 2 November 2022.
- “Uang Korupsi e-KTP Digunakan Untuk Biaya Akomodasi Kongres Partai Demokrat”, <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/09/14113291/uang.korupsi.e-ktp.digunakan.untuk.biaya.akomodasi.kongres.partai.demokrat>, diakses tanggal 1 November 2022.
- “Wow Dana Kampanye Jokowi RP 606 Milyar, Prabowo 213 Milyar”. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190503085535-4-70265/wow-dana-kampanye-jokowi-rp-606-m-prabowo-rp-213-m>, diakses tanggal 2 November 2022.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Tambahan Lembaga Negara Nomor 4401.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Politik, Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2011, Tambahan Lembaga Negara Nomor 5189.

Analisis Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Berkaitan Dengan Presidential Threshold Berkaitan Dalam Sistem Pemilu Di Indonesia

Satrio Nugroho
Email: 21912087@students.uui.ac.id
Universitas Islam Indonesia

Abstrak

Tulisan ini dimaksudnya untuk menelaah presidential threshold dalam hubungannya dengan pemilu serentak 2019. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mengamankan pemilu serentak menimbulkan pro dan kontra tentang pengaturan presidential threshold. Dalam prespektif konstitusi, menggunakan atau tidak menggunakan presidential threshold sesungguhnya tidak bertentangan dengan konstitusi, karena presidential threshold merupakan kebijakan hukum terbuka dari pembentuk Undang-Undang. Pembentuk Undang-Undang perlu memikirkan kembali tentang ketentuan presidential threshold terutama dalam hubungannya dengan pemilu serentak, dengan mempertimbangkan kelebihan dan kekurangan dalam penerapan atau penghapusan presidential threshold, agar tujuan untuk memperkuat sistem presidensial dapat tercapai. Adanya pemilu serentak sejatinya secara substansi telah menghapuskan ketentuan presidential threshold, sehingga persyaratan ambang batas untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden menjadi tidak relevan. Namun, apabila pembentuk Undang-Undang menghendaki adanya presidential threshold, maka jalan tengah yang dapat dipilih adalah menerapkan presidential threshold dengan menggunakan perolehan suara pemilu legislatif 2014 dengan catatan melembagakan koalisi.

Kata Kunci: Presidential Threshold, Pemilu, Partai Politik

Pendahuluan

Reformasi dibidang hukum yang terjadi pada tahun 1998 telah dilembagakan melalui pranata perubahan UUD 1945. Semangat perubahan UUD 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis.¹ Hasil dari amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) telah melahirkan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan kontrol, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi Hak Asasi Manusia (HAM). Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah prinsip awal dari sebuah negara demokrasi dan negara hukum yang baik.

Pengisian jabatan Presiden dan wakil Presiden merupakan salah satu unsur penting dalam menjalankan penyelenggaraan negara. Dalam konstitusi, dijelaskan bahwa pemegang kekuasaan pemerintahan adalah Presiden dan dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Berdasarkan konstitusi negara Indonesia telah diatur mengenai mekanisme pengisian jabatan Presiden dan wakil Presiden. Prinsip konstitusi negara Indonesia atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) mengandung prinsip demokrasi. Prinsip demokrasi memungkinkan setiap orang memiliki hak dan kesempatan yang sama dalam membangun masyarakat, bangsa dan negara yang menjadi hak konstitusional. Pasca amandemen UUD, mekanisme pengisian jabatan Presiden dan wakil Presiden diatur dalam Pasal 6A UUD 1945 yang mengharuskan calon Presiden dan wakil Presiden diusulkan oleh partai politik. Pengaturan lebih lanjut

¹ Titik Triwulan Tutik. (2008). *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*. Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher.

mengenai pengisian jabatan Presiden diatur melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 dimana ketentuan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik diharuskan memenuhi *presidential threshold*. Adanya ketentuan tersebut bertentangan dengan prinsip demokrasi.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden telah diatur dan disederhanakan ke dalam undang-undang baru yaitu Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Putusan dari Mahkamah Konstitusi No. 14/PUUXI/2013 tentang Pemilihan Umum (Pemilu) Serentak 2019 mengabulkan sebagian permohonan kecuali ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengenai *Presidential Threshold* yang berisi: "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden wajib diusulkan oleh partai politik atau koalisi antar partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari total suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden".

Presidential Threshold kemudian menjadi suatu permasalahan dikarenakan dinamika politik merupakan hal yang sangat dinamis. Jumlah suara yang diperoleh suatu partai politik pada pemilihan umum yang lalu kecil kemungkinan akan mendapatkan jumlah suara yang sama pada saat pemilihan umum kedepannya. Ditambah lagi urgensi dari diaturnya, syarat ini (PT 20%) kemudian mereduksi hak setiap orang untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Problematika mengenai konsep *Presidential Threshold* semakin menjadi-jadi dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memutuskan bahwa Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan bersamaan dengan Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat atau dikenal juga dengan pemilu serentak.

Dengan uraian singkat di atas, maka akan timbul pertanyaan pertanyaan diantaranya: 1) Apa yang menyebabkan urgensi dibuatnya *presidensial threshold* sebagai syarat pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden? 2) Apa implikasi dan pro-kontra dari pemilu secara serentak terhadap konsep *presidential threshold*?

Metode

Tulisan ini adalah penelitian dengan menggunakan penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan data sekunder dengan bahan atau materi berupa buku-buku, artikel-artikel, hasil-hasil penelitian, dan pendapat ahli yang berkaitan. Tulisan ini mengkaji dan menganalisis bahan hukum baik yang sifatnya konseptual maupun faktual yang berkaitan dengan sistem pemilu di Indonesia. Data yang dihimpun dalam penelitian ini kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan melakukan analisis yang pada dasarnya dikembalikan kepada tiga aspek, yaitu mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan. Berdasarkan hal tersebut maka penelitian yang dilakukan tidak semata-mata mengungkapkan kebenaran belaka, akan tetapi untuk memahami kebenaran tersebut. Terhadap data-data yang telah terkumpul

dari penelitian kepustakaan selanjutnya akan dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan yang diajukan.

Pembahasan

Urgensi Dari Pengaturan Presidential Threshold Sebagai Syarat Pengajuan Calon Presiden Dan Wakil Presiden

Negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku, yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam Negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah, harus tunduk pada hukum, sehingga setiap orang diperlakukan sama, tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan prinsip distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat, karenanya kepada rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan perannya secara demokratis.²

Teori demokrasi minimalis, sebagaimana dijelaskan oleh Joseph Shumpeter, menyebutkan bahwa pemilihan umum merupakan sebuah arena yang mewadahi kompetisi antara aktor-aktor politik yang meraih kekuasaan partisipasi politik rakyat untuk menentukan pilihan serta liberalisasi hak-hak sipil dan politik warga negara.³ Sedangkan menurut A. S. S. Tambunan, pemilu merupakan sarana atas pelaksanaan kedaulatan rakyat pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari pada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakilwakilnya untuk menjalankan pemerintahan.⁴

Pemilihan umum (pemilu) merupakan instrument penting dalam Negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan. Pemilu berfungsi sebagai alat penyaring bagi “politikus-politikus” yang akan mewakili dan membawa suara rakyat di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik (parpol). Oleh sebab itu, adanya partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Hal itu dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai.⁵

Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Pergantian Presiden merupakan sebuah proses yang umum terjadi di setiap Negara, yang menerapkan sistem republik. Proses ini menunjukkan suatu Negara dari

² Munir Fuady. (2011). *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung: Refika Aditama.

³ P. Antonius Sitepu. (2012). *Studi Ilmu Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012, hlm. 177.

⁴ Titik Triwulan Tutik. (2011). *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 331.

⁵ Moh. Mahfud MD. (2017). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

pemimpin yang terdahulu, atau juga merupakan proses kesadaran rakyat untuk memilih seseorang atau partai yang dianggap mampu menampung aspirasi mereka.⁶

Pasal 1 TAP MPR Nomor VIII/MPR/1973 dinyatakan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan berdasarkan Demokrasi Pancasila sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam negara RI. Dalam Pasal 1 ayat (1) TAP MPR Nomor VII/MPR/1978 juga ditegaskan bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila. Baik dalam Pasal 1 ayat (1) TAP MPR Nomor IV/MPR/1983 maupun Pasal 1 ayat(2) TAP MPR Nomor III/MPR/1988, hal yang sama juga ditegaskan lagi. Artinya secara yuridis, Pemilihan Umum di Indonesia memang dimaksudkan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁷

Pada awalnya, Pilpres dengan *Presidential Threshold* di tahun 2004, 2009 dan 2014 tidak menimbulkan masalah dan tidak menuai kritik yang cukup keras, sebab pada masa itu sebelum pelaksanaan pilpres, terlebih dahulu dilaksanakan pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD. Artinya setiap partai politik sudah terlebih dahulu mengantongi suara dari pemilu legislatif (pileg), yang dilakukan jauh-jauh hari sebelum dilaksanakannya pilpres, yang mana dari perolehan suara tersebut nantinya akan menjadi tiket untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden.

Namun, akan menjadi permasalahan ketika pemilu legislatif dan eksekutif dilaksanakan pada satu waktu yang bersamaan, dari mana partai tersebut mengantongi suara untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden? Inilah yang terjadi di pemilu tahun 2019 kemarin, dengan pelaksanaannya yang serentak, mempertahankan *presidential threshold*, tentu akan menimbulkan permasalahan karena pelaksanaan pemilihan anggota DPR dan Presiden dilakukan secara bersamaan. Karena diselenggarakan secara serentak, maka persyaratan *Presidential Threshold* 20% itu menjadi suatu problematika. Bahwa PT 20% itu tidak rasional. Sebab angka 20% itu merujuk pada hasil pemilu DPR dan DPD pada tahun 2014 yang sudah dipergunakan pada pilpres 2014.

Di pihak lain, yang menyetujui PT 20% itu rasional, sebab yang mencalonkan presiden dan wakil presiden itu partai politik atau gabungan partai politik. Dilihat dari sisi perspektif masing-masing kedua pendapat tersebut menggunakan argumentasi yang secara logika masuk akal. Yang menjadi persoalan adalah, tahun 2019 itu adalah pemilihan umum serentak pertama kali. Karena ini pertama kali maka untuk menentukan *Presidential Threshold* 20% tentu menjadi terkesan mengarah pada kepentingan masing-masing pihak yang setuju atau pun menolak angka 20% itu.

Bila dikaji lebih dalam, sebenarnya kebijakan *presidential threshold* terkait dengan kebijakan ambang batas parlemen atau *parlementary threshold* yang menggantikan *electoral threshold*.⁸ *Presidential threshold* ini menjadi salah satu cara penguatan sistem presidensial melalui penyederhanaan partai politik. Tujuannya menciptakan

⁶ Sodikin. (2014) "Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif Dengan Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden) Dan Penguatan Sistem Presidensial". *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 3, No. 1.

⁷ Jimly Asshiddiqie. (1993). *Gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia: pergeseran keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme dalam kebijakan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi selama tiga masa demokrasi, 1945-1980-an*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve.

⁸ Janedri M. Ghaffar. (2012). *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Pres, hlm. 33.

pemerintahan yang stabil dan tidak menyebabkan pemerintahan yang berjalan mengalami kesulitan di dalam mengambil kebijakan dengan lembaga legislatif.

Namun penerapan *presidential threshold* mengandung konsekuensi hilangnya kesempatan dan hak warga negara melalui partai politik yang tidak memenuhi besaran angka yang ditentukan untuk mengajukan calonnya. Oleh karena itu perlu diperhatikan, sesuai dengan prinsip demokrasi, dalam penentuan ambang batas besaran *presidential threshold* tidak boleh merugikan kelompok masyarakat tertentu terutama minoritas. Penentuan ambang batas *presidential threshold* harus memperhatikan keragaman masyarakat yang tercermin dalam aspirasi politik.⁹

Ketentuan *Presidential Threshold* yang menutup hak-hak partai politik kecil tidak sesuai dengan esensi demokrasi bangsa Indonesia, Setiap bangsa memiliki konsepsi dan cita-citanya masing-masing sesuai dengan kondisi, tantangan dan karakteristik bangsa yang bersangkutan.¹⁰ Mengingat bahwa Negara Indonesia merupakan Negara yang terdiri dari berbagai kumpulan kelompok minoritas (ras, etnis, agama, dan sebagainya) yang sepakat untuk membentuk suatu Negara, maka Negara semestinya memiliki peran untuk mengakomodir seluruh aspirasi masyarakat termasuk aspirasi kelompok minoritas. Di samping itu, secara konsepsional Indonesia memiliki prinsip dan visi kebangsaan yang kuat. Visi kebangsaan Indonesia bukan saja dapat mempertemukan kemajemukan masyarakat dalam kebaruan komunitas politik bersama, tetapi juga mampu memberi kemungkinan bagi keragaman komunitas untuk tidak tercabut dari akar tradisi dan kesejarahannya masing-masing.¹¹

Ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) ini memiliki potensi bertentangan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) khususnya hak politik memilih dan dipilih dalam Pemilu. Mengingat makna dari Hak Asasi Manusia (HAM) itu sendiri yang merupakan seperangkat hak yang melekat pada diri manusia sejak lahir sebagai pemberian Tuhan Yang Maha Esa.¹² Ditinjau dalam perspektif Hak Asasi Manusia (HAM), terdapat dua sudut pandang teori Hak Asasi Manusia (HAM) yaitu teori universalitas dan relativitas budaya. Pandangan universalitas Hak Asasi Manusia (HAM) mengakui bahwa Hak Asasi Manusia (HAM) bersifat universal dan egaliter, berlaku dimana pun manusia berada dan berlaku bagi semua manusia tanpa terkecuali.¹³

Berlakunya persyaratan kriteria dan mekanisme Pilpres haruslah dipenuhi oleh semua pihak yang ingin mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden, tidak ada diskriminasi kelompok tertentu mengenai syarat dan mekanisme Pilpres. Tidak ada privilegisme khusus untuk seseorang atau golongan tertentu, Partai lama tetap harus memenuhi *Presidential Threshold* meskipun telah memiliki kursi DPR dan perolehan suara secara nasional, partai dapat mengusung calon mereka sendiri atau dengan cara

⁹ I Dewa Made Putra Wijaya.(2014). “Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden”, *Jurnal IUS*, Vol. II Nomor 6, hlm. 564.

¹⁰ Yudi Latif, *Revolusi Pancasila*, Mizan: Jakarta, 2015.

¹¹ Yudi Latif, *Negara Paripurna Historitas Rasionalista, dan Aktualisasi Pancasila*, PT Kompas Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2011.

¹² A. Ubaedillah. (2003). *Pendidikan Kewarganegaraan (Civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media, hlm. 148.

¹³ Triyanto. (2013). Regulasi Perlindungan Hak Asasi Manusia Tingkat Internasional. *Jurnal PPKn* Vol.1, No.1, hlm. 1.

berkoalisi dengan partai lain untuk mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden, memang partai yang telah duduk di DPR memiliki kelebihan tersendiri karena telah berjuang lebih dulu dan telah mendapatkan dukungan suara yang cukup banyak sebab mereka jelas-jelas telah memenuhi *Parliamentary Threshold*. Partai lama yang belum mencapai *Parliamentary Threshold* dan partai baru yang pertama kali mengikuti Pemilu tetap memiliki kesempatan yang sama untuk mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden dari kelompok mereka sendiri sebab jalan untuk menuju pemenuhan *Presidential Threshold* masih terbuka.

Konsep dari demokrasi seharusnya mengharuskan semua partai politik harus melewati proses pemilu legislatif guna untuk membuktikan bahwa partai mendapatkan dukungan dan suara dari rakyat. Dengan hasil pemilu legislatif inilah pemenuhan syarat dari *presidential threshold* bisa didapatkan oleh partai-partai politik, pemilu adalah sebagai ajang pertarungan yang adil bagi partai politik karena “semua partai politik memiliki kesempatan yang sama dan setara”. Dengan demikian hasil dari pemilu menjadi bukti bahwasanya mana partai besar dan mana partai kecil berdasarkan perolehan suara yang didapatkan, dan hal ini sejalan dengan konsep demokrasi yang dijalankan.

Implikasi Konsep dan Pro Kontra *Presidential Threshold* dalam Pemilu 2019

Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak mengabulkan *judicial review* Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 terkait *presidential threshold* menimbulkan dua tafsiran, yaitu pertama, *presidential threshold* dianggap masih diperlukan dalam pemilu serentak 2019, dan kedua, *presidential threshold* dianggap sudah tidak relevan lagi digunakan dalam pemilu serentak 2019.

Adanya ambang batas bagi partai politik untuk berhak mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) dalam Pemilihan Umum yang dilaksanakan serentak, menimbulkan implikasi-implikikasi yuridis, yakni:

a. Menyalahi UUD 1945 tentang Sistem Presidensiil

Jika dianggap sistem pemerintahan Indonesia adalah menggunakan sistem Presidensiil murni, sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945, yaitu: Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Maka Presiden ialah penyelenggara pemerintahan Negara. Aturan ambang batas (*Presidential Threshold*) dalam pemilu serentak tahun 2019, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, justru melemahkan sistem presidensiil yang dianut Indonesia. Dalam skema sistem Presidensiil, lembaga Presiden dan DPR merupakan dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi politik yang berbeda serta antara lembaga eksekutif dan legislatif tidak saling bergantung satu sama lain, sehingga tidak seharusnya pencalonan Presiden ditentukan oleh formasi politik parlemen nasional hasil pemilu legislatif. Apalagi secara mandat, dari Presiden dan DPR tidaklah sama sehingga tidak mungkin digabungkan.

b. Bertentangan Dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945

Adanya ketentuan ambang batas pencalonan Presiden (*Presidential Threshold*) dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu sebelum pelaksanaan

Pemilu.” Artinya, setiap partai politik harusnya dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, termasuk partai politik yang baru mengikuti Pemilu (partai kecil). Dengan adanya ketentuan *Presidential Threshold*, tentu membatasi hak masing-masing partai untuk mengusulkan calon Presiden, atau terpaksa partai politik baru ikut mendukung pasangan capres dan cawapres yang tersedia tanpa memiliki kekuatan politik untuk menyampaikan kehendak atau aspirasi akibat posisi mereka yang tidak mengganjilkan dan tidak menggenapkan. Karena sejatinya, *Threshold* dalam makna aslinya adalah bukan ambang batas yang menghalangi pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, namun merupakan aturan presentase minimal untuk terpilihnya pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Hal itu telah diatur di dalam UUD 1945, yakni UUD 1945 Pasal 6A ayat (3) yang menjelaskan bahwa pasangan capres-cawapres, yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara Pemilu dengan sedikitnya 20 persen suara di setiap provinsi di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

c. Inkonsistensi MK dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013

Adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mengamankan Pileg dan Pilpres diselenggarakan serentak, namun penyelenggaraannya baru dapat dilakukan di Pemilu 2019 dan bukan di 2014, maka ini menunjukkan inkonsistensi MK dalam melaksanakan ketentuan hukum. Sebab dalam Pasal 46 Undang-Undang MK, dikatakan bahwa putusan MK berkekuatan hukum mengikat seketika setelah diucapkan dalam sidang terbuka. Ketentuan hukum yang dapat ditangguhkan pelaksanaannya adalah ketentuan hukum dalam undang-undang, sementara putusan pengadilan, termasuk putusan MK, tidak dapat ditangguhkan, harus dilaksanakan seketika itu juga. Namun, ada pula tafsir lain bahwa putusan MK tersebut menyatakan *Presidential Threshold* sebagai open legal policy pembentuk undang-undang sebagaimana putusan Nomor 51- 5259/PUU-VI/2008 yang menolak pengujian Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 mengenai *Presidential Threshold*. Seharusnya Mahkamah Konstitusi menegaskan dalam putusannya apakah masih relevan *Presidential Threshold* dilaksanakan dalam pemilu serentak atau tidak, agar tidak ada kebingungan hukum dalam pemilu serentak.

d. Ketidakutuhan Memahami Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013

Ada ketidakutuhan pembuat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dalam melihat dan membaca putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 terkait permohonan *judicial review* terhadap Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 mengenai *Presidential Threshold*. Merujuk pada pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam dokumen putusan, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa “Adapun mengenai pengujian konstitusionalitas Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, Mahkamah mempertimbangkan bahwa dengan penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dalam Pemilihan Umum secara serentak maka ketentuan pasal persyaratan perolehan suara partai politik sebagai syarat untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden merupakan kewenangan pembentuk Undang-Undang dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945.” Maka dalam pertimbangan hukum tersebut, dapat dimengerti bahwa terkait ketentuan ambang batas minimal dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi

berpendapat hal tersebut merupakan kewenangan dari pembentuk Undang-Undang yang dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah (Presiden). Dalam membaca hal ini, sepertinya ada yang tidak diperhatikan para pembuat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 itu, sebab seolah hanya berhenti pada kalimat “kewenangan pembentuk Undang-Undang”, padahal sambungan kalimatnya menegaskan bahwa “tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945”. Pada kalimat “tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945” pastilah merujuk kepada pasal dalam UUD 1945 yang membahas tentang pemilihan Presiden dan wakilnya, yang berarti merujuk kepada ketentuan Pasal 6A ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang secara khusus mengatur tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit telah menentukan bahwa, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilihan Umum sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum”, sehingga seharusnya tidak boleh ada aturan *Presidential Threshold* yang membatasi partai politik untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Sebab berdasarkan UUD 1945, semua partai politik berhak mengajukan pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden.

e. Menyalahi Hak Warga Negara dalam UUD 1945

Berdasarkan UUD 1945 ada ketentuan tentang hak warga negara yang dapat dilihat pada Pasal 27 ayat (1) yang menjelaskan tentang hak warga negara untuk memilih yang terdapat di dalam hak-hak warga negara, dijamin oleh konstitusi berupa persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan. Selain itu Pasal 28D ayat (1), yang menjelaskan tentang hak untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Serta Pasal 28 D ayat (3), yang menjelaskan tentang hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Aturan-aturan tentang hak asasi tersebut adalah bentuk dari perwujudan kedaulatan rakyat yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1). Maka dengan demikian, dapat artikan bahwa kewenangan setiap partai politik peserta pemilihan umum untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilu merupakan salah satu wujud implementasi hak asasi warga negara, mengingat peserta Pemilu Presiden adalah perorangan pasangan calon itu sendiri sebagaimana telah dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yakni “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Demikian pula, dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia telah ditentukan bahwa:

- a. Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam Pemilihan Umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.
- b. Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan Perundang-Undangan.

Selain itu, partisipasi politik warga negara melalui partai politik adalah pertanggungjawaban hak asasi setiap warga Negara, yaitu Pasal 28 E ayat (3) UUD 1945:

“Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.” Ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang mensyaratkan ambang batas pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, merupakan pelanggaran terhadap hak-hak warga negara yang tidak seharusnya ada dalam negara demokrasi seperti Indonesia.

Kendati ada dasar konstitusional yang sah dalam melakukan pembatasan terhadap hak setiap warga negara, yakni Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, yang mengatakan: “Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

Namun dalam konteks Pemilu 2019 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mensyaratkan adanya ketentuan ambang batas untuk pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Tentu tidak tepat jika aturan ambang batas untuk pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, dianggap sebagai kebijakan yang logis dan benar untuk melakukan pembatasan hak asasi warga negara untuk mengusulkan calon Presiden dan calon Wakil Presiden dan dicalonkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden, berdasarkan pertimbangan dalam menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Penutup

Kesimpulan

Urgensi dari pengaturan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden ini termasuk kebijakan hukum yang terbuka atau *open legal policy* karena sumber kewenangan atribusi di dalam konstitusi khususnya dalam Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak mengatur atau memberikan batasan bagi siapapun yang ingin mencalonkan diri sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden. Implikasi pemilihan umum secara serentak terhadap konsep *presidential threshold* merupakan suatu hal yang tidak mungkin atau di luar rasional. Adanya ambang batas bagi partai politik untuk berhak mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilu yang dilaksanakan serentak, menimbulkan implikasi-implikkasi yuridis, yakni menyalahi UUD 1945 tentang Sistem Presidensial, bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, inkonsistensi dan ketidakutuhan pemahaman terhadap Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 dan menyalahi hak warga negara dalam UUD 1945.

Saran

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam hal ini sebagai pembuat regulasi seharusnya segera memperbaiki terkait ambang batas pencalonan calon Presiden dan Wakil Presiden, karena 20% masih dianggap terlalu tinggi setidaknya menurunkan ambang batas pencalonan menjadi 5 sampai 10%, sehingga masih memungkinkan partai politik terutama

yang masih baru dapat ikut serta dalam kontestasi politik di tingkat Presiden dan Wakil Presiden.

Daftar Pustaka

Buku

- A. Ubaedillah. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*. Prenada Media: Jakarta. 2003.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia: pergeseran keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme dalam kebijakan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi selama tiga masa demokrasi, 1945-1980-an*, Ichtiar Baru van Hoeve: Jakarta. 1993.
- Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Refika Aditama: Bandung. 2011.
- Janedri M. Ghaffar. *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Pres. Jakarta.
- Latif, Yudi. 2011. *Negara Paripurna Historitas Rasionalista, dan Aktualisasi Pancasila*. Jakarta: PT Kompas Gramedia Pustaka Utama: Jakarta. 2012.
- _____, *Revolusi Pancasila*. Mizan: Jakarta. 2015.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pers: Jakarta. 2017.
- Sitepu, P. Antonius. *Studi Ilmu Politik*. Graha Ilmu: Yogyakarta. 2012.
- Triwulan Tutik, Titik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Kencana Prenada Media Grou: Jakarta. 2011.
- _____, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*. Cerdas Pustaka Publisher: Jakarta. 2008.

Jurnal

- I Dewa Made Putra Wijaya. "Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden", *Jurnal IUS*, Vol. II Nomor 6. 2014.
- Sodikin. "Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif Dengan Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden) Dan Penguatan Sistem Presidensial", *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 3, No. 1. 2014.
- Triyanto. "Regulasi Perlindungan Hak Asasi Manusia Tingkat Internasional". *Jurnal PPKn* Vol.1, No.1. 2013.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Tantangan dan Evaluasi Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum

Sulistiyowati dan Dewi Nadya Maharani

Fakultas Hukum Universitas Nasional Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Borobudur Jakarta

Email: sulistiyowatiadvokat@gmail.com,

Abstract

The Election Commission has already set elections to elect the president and vice president. At the same time, the people elect members of the House of Representatives, members of the Provincial People's Representative Council, and regencies/cities. Not only that but members of the Regional Representative Council were also elected. Before reaching this stage, many public objections were reflected in the many judicial reviews related to the Law on Regional Elections and the Law on General Elections. This is because both laws leave many problems. This research has a problem: first, what are the evaluation results for the dispute resolution of the 2024 general election to improve it? Second, what are the challenges faced in the 2024 simultaneous elections? The research method used is normative. The results obtained by this study are the challenges faced. Elections are increasingly complex due to many factors. In addition to the increasing number of residents, more and more ballot papers are needed, and election organizers must further improve performance to achieve the expected results, let alone face the digital era. Another challenge is elections during the covid pandemic. Evaluation of dispute resolution shows that the handling of election disputes in the Constitutional Court is not always getting better, so the next step must involve all elements.

Keywords: *evaluation, elections, challenges*

Abstrak

Komisi Pemilihan Umum sudah menetapkan pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden. Bersamaan itu rakyat yaitu memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi serta Kabupaten/kota. Tidak hanya itu dipilih juga para anggota Dewan Perwakilan Daerah. Sebelum sampai di tahap ini banyak keberatan masyarakat tercermin banyaknya judicial review terkait Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah dan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum. Hal tersebut terjadi karena kedua undang-undang menyisakan banyak persoalan. Penelitian ini mempunyai permasalahan yaitu pertama, apa hasil evaluasi untuk penyelesaian perselisihan pemilihan umum 2024 agar lebih baik? Kedua, apa saja tantangan yang dihadapi dalam pemilihan umum serentak 2024? Metode penelitian yang dipergunakan adalah normatif. Hasil yang didapat penelitian ini adalah tantangan yang dihadapi, pemilihan umum semakin kompleks karena banyak faktor, selain semakin bertambahnya jumlah penduduk artinya butuh ketersediaan kertas suara yang semakin banyak juga penyelenggara pemilihan umum harus semakin meningkatkan performa agar tercapai hasil yang diharapkan, apalagi menghadapi era digital. Tantangan lain adalah pemilihan umum di masa pandemi covid. Evaluasi terhadap penyelesaian sengketa memperlihatkan penanganan perselisihan pemilihan umum di Mahkamah Konstitusi tidak selalu semakin baik, sehingga langkah ke depan perlu diambil melibatkan semua unsur.

Kata kunci: *evaluasi, pemilihan umum, tantangan*

Pendahuluan

Pada tahun 2024 merupakan suatu tahun yang begitu penting dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia. Betapa tidak pada tahun 2024 ada 3 (tiga) peristiwa besar yang akan dihadapi bangsa Indonesia yaitu adanya pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota legislatif dan juga pemilihan kepala daerah. Penyelenggaraan pemilihan presiden (pilpres) dan pemilihan legislatif dilakukan bersama-sama yaitu pada tanggal 14 Februari 2023. Di tahun yang sama tepatnya 27 November 2024 akan dilaksanakan pemilihan kepala daerah serentak di seluruh Indonesia. Dasar pelaksanaan adanya kedua hal tersebut yaitu undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang No. 7

tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Banyak pihak berpendapat bahwa kedua undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pengujian norma dalam kedua undang-undang banyak dilakukan, meski pada akhirnya pemilihan umum legislatif dan pemilihan kepala daerah tetap akan dilaksanakan di tahun tersebut. Sebelum pelaksanaan pemilihan umum serentak, problem dalam pemilihan umum sangat banyak. Wakil Ketua Komisi II DPR RI, Saan Mustofa berpendapat tingginya beban kerja di tingkat TPS contoh nyata persoalan yang membuat warga enggan menjadi penyelenggara pemilihan umum, tentang ketersediaan kertas suara. Tidak hanya hal tersebut Saan menyebut pemilihan umum masa pandemi membawa problematika tersendiri.¹ Melihat problematika yang kompleks menjadi menarik untuk dilakukan penelitian atas hal tersebut.

Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apa hasil evaluasi untuk penyelesaian perselisihan pemilihan umum 2024 agar lebih baik?
2. Apa saja tantangan yang dihadapi dalam pemilihan umum serentak 2024?

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian normatif. Sumber data tulisan berasal dari primer, sekunder, dan tersier yang didapatkan melalui studi kepustakaan (*library research*), bukan studi lapangan.² Sumber-sumber tersebut diperoleh dari karya pustaka, jurnal, dan berita-berita media massa online. Sumber-sumber tersebut dikumpulkan, kemudian diseleksi naskah sesuai dengan tema kajian, dan dipetakan muatannya untuk menjawab permasalahan yang hendak dijawab melalui artikel ini. Proses terakhir adalah analisis isi naskah untuk melihat bagaimana mendeskripsikan tantangan dan hasil evaluasi atas penyelesaian sengketa pemilihan umum.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Evaluasi Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum

Sudah 12 (dua belas) kali kita melakukan pemilihan umum yaitu 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1982, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019. Sistem yang dipergunakan bermacam-macam. Sistem proposional adalah sistem yang dipilih pada tahun 1955. Sistem ini disebut berimbang karena membagi menggunakan perbandingan jumlah penduduk.³ Pemilihan umum 1971 memunyai alas hukum UU No. 15 Tahun 1969. Setidaknya ada 10

¹ "Potensi Masalah Pemilu 2024 Harus Diantisipasi", <https://emedia.dpr.go.id/article/potensi-masalah-pemilihan-umum-2024-harus-diantisipasi/>, diakses tanggal 6 November 2022

²Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, UNPAM Press, Tangerang Selatan, 2018, hlm. 60.

³ "sejarah pemilihan umum di indonesia dari masa ke masa mulai 1955 hingga 2019", <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6329581/sejarah-pemilihan-umum-di-indonesia-dari-masa-ke-masa-mulai-1955-hingga-2019>, diakses tanggal 6 November 2022

partai berebut suara di pemilihan umum tahun ini. Pemilihan umum 1982, 1987, 1982, 1997 sama polanya karena semua dibawah kepemimpinan Soeharto. Reformasi bergulir, kekuasaan Soeharto runtuh. Pemilihan umum paska reformasi diselenggarakan 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019. Dari 12 kali pemilihan umum, akan disandingkan penyelesaian masalah dari tahun 2009, 2014 dan 2019 sehingga tampak dengan jelas model penyelesaiannya.

Reformasi 1998 membawa perubahan cukup signifikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara kita. Amademen terhadap Undang-undang Dasar 1945 dilakukan beberapa kali dengan perubahan mendasar. Salah satunya tentang kekuasaan kehakiman. Pemegang kekuasaan kehakiman sebelum amandemen adalah Mahkamah Agung, namun sesudah amandemen juga Mahkamah Konstitusi.⁴ Hal penting yang menjadi substansi perubahan adalah berisi modifikasi terhadap ketentuan atau lembaga lama, menambah lembaga baru, penghilangan beberapa ketentuan. Reformasi 1998 sampai saat ini merupakan masa transisi demokrasi.⁵

Berdasarkan pasal 24 C ayat (1) dan (2) UUD 1945 Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa kewenangan, antara lain: mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusanya bersifat final untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenanganya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, serta memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan atau Wakil Presiden (*Impeachment*). Lebih lanjut kewenangan tersebut juga diatur di dalam Undang-Undang No.24 Tahun 2003 pasal 10 ayat (1) dan (2) tentang Mahkamah Konstitusi, Karena kewenangan yang diberikan itulah sejak 2004 Mahkamah Konstitusi sudah menangani perselisihan pemilihan umum. Jumlahnya 560 kasus.⁶

Jika dibandingkan antara penanganan PHPU legislatif 2009 dan 2014 ada perbedaan signifikan. Jumlah partai 38 dengan jumlah perkara 628.⁷ Jumlah sengketa pemilihan legislatif 2014 jumlah perkara 702.⁸

Perbedaan PHPU Legislatif 2009 dan 2014 adalah pada tahun 2009 terdapat 628 perkara dan pada tahun 2014 terdapat 702 perkara. Sedangkan 2019 ada 900 perkara. Mengenai hukum acara pada tahun 2009 yaitu persandingan bukti di depan para pihak dan 2014 minim adanya persandingan bukti di depan para pihak. Pemeriksaan pada tahun 2009 tidak ada pemeriksaan pendahuluan namun di tahun 2014 ada pemeriksian pendahuluan. Bagi pemohon pada tahun 2009 yaitu hanya parpol kemudian 2014 perseorangan bisa tetapi atas rekomendasi ketum sekjend. Mengenai pembuktian pada

⁴ <https://pkh.komisiyudisial.go.id>, di akses tanggal 6 November 2022

⁵ Ria Casmi Arrsa, "Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi* Vol.11, No.3, September 2014, hlm.515 -537

⁶ "MK : sengketa pemilihan umum 2004 sebanyak 560 kasus", <https://news.detik.com/berita/d-801812/mk-sengketa-pemilihan-umum-2004-sebanyak-560-kasus>, di akses tanggal 6 November 2022

⁷ "Sekjen MK Kembali Jelaskan Syarat Permohonan PHPU ke MK", <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=9890>, di akses tanggal 6

⁸ "Ketua MK jumlah perkara gugatan hasil pemilihan legislatif 2014 di luar prediksi", <https://news.detik.com/berita/d-2583686/ketua-mk-jumlah-perkara-gugatan-hasil-pemilihan-legislatif-2014-di-luar-prediksi>, di akses tanggal 6 November 2022

tahun 2009 ada standar jelas para pihak tahu perkara yang mungkin dikabulkan, tahun 2014 tidak ada standart jelas para pihak tahu perkara yang mungkin dikabulkan. Adanya persidangan pada tahun 2009 per-partai serta tahun 2014 per-regional. Pemilihan umum 2019 mempunyai jumlah sengketa pemilihan legislatif adalah 339.⁹

Pemilihan umum legislatif 2014 diikuti oleh 12 (dua belas) Partai Nasional dan 3 (tiga) Partai Lokal Aceh, sebanyak 200.000 (dua ratus ribu) orang memperebutkan kursi parlemen, baik DPR, DPRD Provinsi dan kabupaten/kota. Untuk DPR ada sebanyak 77 (tujuh puluh tujuh) daerah pemilihan, sebanyak 560 (lima ratus enam puluh) kursi dan 6.608 (enam ribu enam ratus delapan) caleg. DPRD Propinsi sebanyak 259 (dua ratus lima puluh sembilan) daerah pemilihan untuk memperebutkan 2112 (dua ribu seratus dua belas) kursi, DPRD Kabupaten/Kota sebanyak 2102 (dua ribu seratus dua) daerah pemilihan, memperebutkan 16.895 (enam belas ribu delapan ratus sembilan puluh lima) kursi. Sedangkan DPD sebanyak 33 (tiga puluh tiga) daerah pemilihan, 132 (seratus tiga puluh dua) kursi. Jumlah partai yang ikut pemilihan umum di 2019 sejumlah 14 partai, yaitu :¹⁰

1. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB);
2. Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra);
3. PDI Perjuangan (PDIP);
4. Partai Golkar
5. Partai Nasdem
6. Partai Gerakan Perubahan Indonesia (Garuda)
7. Partai Beringin Karya (Berkarya);
8. Partai Keadilan Sejahtera (PKS);
9. Partai Persatuan Indonesia (Perindo);
10. Partai Persatuan Pembangunan (PPP);
11. Partai Solidaritas Indonesia (PSI);
12. Partai Amanat Nasional (PAN);
13. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura); dan
14. Partai Demokrat.

Hamdan Zulva mengatakan bahwa di 2014 ada 900 perkara dan tidak ada masalah.¹¹ Namun kenyataannya apa yang disampaikan Hamdan Zulva tentang sedikitnya pihak yang komplain tentu saja tidak benar. Setidak-tidaknya kelompok masyarakat yang saat persidangan bertindak untuk dan atas nama partai mengadukan para hakim konstitusi ke Dewan Etik Hakim Konstitusi. Dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama Paguyuban Advokat Peduli Konstitusi, untuk melakukan pengaduan terkait permasalahan pelaporan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi terkait putusan-putusan

⁹“ jumlah sengketa pemilihan umum 2019 di MK bertambah jadi 340 kasus“, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190531134239-32-400029/jumlah-sengketa-pemilihan-umum-2019-di-mk-bertambah-jadi-340-kasus>, di akses tanggal 6 November 2022

¹⁰“Inilah partai politik peserta pemilihan umum 2019 beserta nomor urutnya”, <https://setkab.go.id/inilah-partai-politik-peserta-pemilihan-umum-2019-beserta-nomor-urutnya/>, di akses tanggal 6 November 2022

¹¹“ hamdan zoelva saya prediksi sengketa pilpres tidak sebanyak perkara di pemilihan legislatif”, <https://rmol.id/read/2014/07/09/163029/hamdan-zoelva-saya-prediksi-sengketa-pilpres-tidak-sebanyak-perkara-di-pemilihan-legislatif>, di akses tanggal 6 November 2022

hakim Mahkamah Konstitusi Pada Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Tahun 2014.

Adapun yang menjadi dasar-dasar dan alasan-alasan pengajuan Pelaporan ini adalah sebagai berikut :

- I. Tentang kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi (DEHK) dan kedudukan hukum (*Legal Standing*) para pelapor
 1. Bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5266) juncto Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 09/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi (Sapta Karsa Utama) juncto Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi juncto Peraturan Dewan Etik Hakim Konstitusi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Mekanisme Kerja dan Tatacara Pemeriksaan Laporan dan Informasi Pasal 4, Dewan Etik mempunyai tugas:
 2. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku Hakim, serta Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, supaya Hakim tidak melakukan pelanggaran berupa:
 - a. melakukan perbuatan tercela;
 - b. tidak menghadiri persidangan yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 5 (lima) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
 - c. melanggar sumpah atau janji jabatan;
 - d. dengan sengaja menghambat Mahkamah memberi putusan putusan dalam waktu 90 (Sembilan puluh) hari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7B ayat (4) UUD NRI 1945;
 - e. melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi;
 - f. melanggar larangan sebagai hakim untuk :
 - 1) merangkap jabatan sebagai pejabat Negara lainnya, anggota partai politik, pengusaha, advokat, atau pegawai negeri;
 - 2) menerima suatu pemberian atau janji dari pihak yang berperkara, baik langsung maupun tidak langsung;
 - 3) mengeluarkan pendapat atau pernyataan di luar persidangan atas suatu perkara yang sedang ditanganinya mendahului putusan;
 3. Tidak melaksanakan kewajiban sebagai Hakim untuk :
 - a. menjalankan hukum acara sebagaimana mestinya;
 - b. memperlakukan para pihak yang berperkara dengan adil, tidak diskriminatif, dan tidak memihak; dan
 - c. menjatuhkan putusan secara objektif didasarkan pada fakta dan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
 - d. Melakukan pengumpulan, pengolahan, dan penelaahan laporan dan informasi tentang perilaku Hakim;
 - e. Memeriksa Hakim Terlapor atau Hakim yang diduga melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud Pasal 4 huruf a;

- f. Mengusulkan kepada Mahkamah untuk membentuk Majelis Kehormatan dan membeastugaskan sementara Hakim Terlapor atau Hakim Terduga sebagai Hakim Konstitusi apabila Dewan Etik menyimpulkan bahwa Hakim Terlapor atau Hakim Terduga telah melakukan pelanggaran berat;
 - 1) Menyampaikan laporan dan informasi yang telah dikumpulkan, diolah, dan ditelaah tentang perilaku Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang diduga melakukan pelanggaran berat dalam sidang Majelis Kehormatan;
 - 2) Menyampaikan laporan pelaksanaan tugas secara tertulis setiap tahun kepada Mahkamah.
4. Bahwa Peraturan Dewan Etik Hakim Konstitusi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Mekanisme Kerja dan Tatacara Pemeriksaan Laporan dan Informasi Pasal 6 dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Dewan Etik menganut prinsip-prinsip sebagaimana disebut dalam Pasal 55 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi menganut prinsip independensi, prinsip obyektivitas, prinsip imparialitas, prinsip penghormatan kepada profesi hakim konstitusi, prinsip praduga tidak bersalah, prinsip transparansi, dan prinsip akuntabilitas.

Mahkamah Konstitusi mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan umum dengan dua pokok masalah, yang pertama mengadili perkara karena selisih angka. Pada hal seperti ini pembuktian bahwa telah terjadi kecurangan yang menyebabkan perbedaan hitungan, yang kedua mengadili karena terstruktur, sistematis dan massif. Terstruktur, sistematis dan massif antara lain praktik politik uang, dilakukan secara berjenjang dari tingkatan tertinggi sampai tempat pemungutan suara, melibatkan banyak orang yang massif yang dijadikan sebagai koordnator, saksi dan/atau relawan, sebagian diantara pelaku mempunyai pengaruh, baik langsung maupun tidak langsung kepada aparat pmerintahan, dilakukan dengan perencanaan yang sistmatis dan matang.

Penanganan pelanggaran administrasi pemilihan terstruktur, sistematis dan massif sejak adanya kewenangan tersebut di Bawaslu Provinsi kerap kali sulit untuk dibuktikan. Di sisi lain, persoalan atau dampak turunan dari adanya putusan Bawaslu Provinsi apabila pelanggaran administrasi pemilihan terstruktur, sistematis dan massif terbukti, salah satunya yaitu dilakukannya upaya hukum lain oleh pasangan calon yang dibatalkan, yang dapat diajukan kepada Mahkamah Agung.¹²

Dalam Putusan Mahakamah Konstitusi Nomor 75/PUU-VIII/2010 menyatakan bahwa, pelanggaran yang dapat membatalkan pemilihan umum yakni : (a) pelanggaran dalam proses pemilihan umum yang berpengaruh pada hasil pemilihan umum karena terjadi secara terstruktur, sistematis dan massif, (b) pelanggaran tentang persyaratan calon yang bersifat prinsip dan dapat diukur, yang dapat dijadikan dasar membatalkan hasil pemilihan umum karena ada peserta yang tidak memenuhi syarat, (c) pelanggaran yang tidak dapat digunakan sebagai dasar membatalkan keputusan Komisi Pemilihan Umum adalah pelanggaran yang tidak berpengaruh atau tidak dapat ditaksir

¹² Aditia Arief Firmanto, "Penanganan Pelanggaran Administrasi Terstruktur Sistematis dan Masif (TSM) dan Masa Depan Demokrasi Lokal di Indonesia", *Jurnal Empati Kadarkum*, Edisi Vol.1, No.1, 2022, 7-16

pengaruhnya pada perolehan suara seperti misalnya pembuatan baliho yang tidak sesuai ketentuan dan lain-lain. Pelanggaran ini merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), sehingga Mahkamah Konstitusi (MK) tidak dapat menjadikannya sebagai dasar pembatalan hasil penghitungan suara.

Potensi pelanggaran di 2024 harus diantisipasi karena pelanggaran tidak hanya dilakukan oleh para peserta pemilihan umum tetapi juga dilakukan penyelenggara pemilihan umum. Meski diantisipasi penerapan pengaturan sanksi dengan dibentuknya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Sejak awal pendiriannya (2012) hingga sekarang, dan terakhir telah dikeluarkan Peraturan DKPP-RI Nomor 2 Tahun 2017 sebagai landasan berperilaku bagi penyelenggara pemilihan umum.¹³ Perpindahan angka hasil pemilihan umum hanya bisa dilakukan penyelenggara, jika tanpa pengawasan para saksi akan lancar kecurangan tersebut. Termasuk pemanfaatan kertas suara yang tidak terpakai, perubahan data pemilih dan yang tidak dan sebagainya.

Terkait akan dilaksanakannya pemilihan umum serentak yang didasari UU No. 10 tahun 2016 maupun UU No. 7 tahun 2017 banyak dilakukan pengujian undang-undang atau judicial review, antara lain oleh Perhimpunan untuk Pemilu dan Demokrasi dengan Putusan *Mahkamah Konstitusi* Republik Indonesia nomor 55/PUU-XVII/2019, untuk UU No. 10 tahun 2016 sebanyak 42 kali dan untuk UU No. 7 tahun 2017 sebanyak 89 kali.¹⁴ Total keduanya adalah 131 kali. Jika dua undang-undang saja dilakukan judicial review sebanyak itu secara akademik harus dipertanyakan norma-norma hukum yang terkandung dimulai dari proses sampai terbentuknya undang-undang. Meski semua kandas di Mahkamah Konstitusi, dan pemilu serentak tetap akan digelar tahun 2024. Belum lama dilakukan pengujian undang-undang terkait pejabat kepala daerah yaitu pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 10 tahun 2016.¹⁵ Perdebatan pasal lain dalam undang-undang *a quo* juga terus menjadi topik diskusi.¹⁶

Ada tiga alasan pertimbangan terkait pelaksanaan pemilihan umum yang diselenggarakan secara serentak dalam putusan tersebut yang meliputi, yaitu sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas.¹⁷

II. Tantangan Pemilihan Umum Serentak 2024

Tata kelola pemilihan umum berintegritas menjadi keharusan yang harus dipenuhi penyelenggara pemilu (kasih catatan kaki 29 potensi pelanggaran etik pada pemilu).

1. Pemilihan legislatif di masa pandemi. Belum pernah terjadi, sehingga harusantisipasi dengan alat pelindung diri (APD).¹⁸

¹³ Moch. Nurhasim. "Potensi Pelanggaran Etik Pada Pemilihan umum Paralel 2024", *Jurnal Etika & Pemilihan Umum 2024*, Edisi Vol 7, No. 1, 2021, hlm. 25-45

¹⁴ <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Perkara2&menu=4>, di akses tanggal 6 November 2022

¹⁵ Putusan *Mahkamah Konstitusi* Republik Indonesia Nomor 15/PUU-XX/2022

¹⁶ Darmawan dan M.Fajrul Falah, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024", *Al-Manhaj : Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Edisi Vol.4, No.2, Desember 2022, hlm.254

¹⁷ Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Edisi Vol. 17, No. 2, Juni 2020, hlm. 355-371

¹⁸ "Potensi Masalah Pemilihan Umum 2024 Harus Diantisipasi", <https://emedia.dpr.go.id/article/potensi-masalah-pemilihan-umum-2024-harus-diantisipasi/>, di akses tanggal 6 November 2022

2. Banyaknya jumlah penduduk, berarti harus ada ketersediaan kertas suara yang cukup karena jumlahnya sangat banyak. Melihat 2019 ada permasalahan dalam pengadaan kertas.¹⁹
3. Bawaslu harus membangaukan kesadaran politik masyarakat sehingga partisipasi politik sebagai wujud kedaulatan rakyat terlaksana dengan baik dalam sistem demokrasi.²⁰
4. Penyelenggara pemilihan umum harus paham betul undang-undang terkait pemilihan umum yaitu UU No. 10 tahun 2016 dan UU No,7 tahun 2017 serta aturan turunan kedua UU agar menghindari salah tafsir seperti peraturan KPU dan peraturan Bawaslu.²¹

Langkah antisipasi untuk menghadapi kecurangan dalam pemilihan umum serentak 2024 :

1. Pendidikan politik bagi masyarakat harus di tingkatkan di semua lapisan masyarakat tidak terbatas pada para mahasiswa, namun juga masyarakat umum sehingga timbul kesadaran menggunakan hak demokrasi sekaligus menjaga hasilnya agar tidak terjadi kecurangan.
2. Masyarakat berperan aktif menjadi pengawas pelaksanaan di lingkungan masing-masing terutama di tingkat tempat pemungutan suara (TPS), dokumentasikan aktifitas secara rapi menggunakan teknologi yang ada misalnya melakukan foto dan/atau memvideokan aktifitas pelaksanaan.
3. Panitia pengawas pemilihan umum harus lebih meningkatkan kewaspadaan dan kemampuan dalam pengawasan pemilihan umum serentak.
4. Partai politik mempunyai tim advokasi yang tangguh yang mengawal sejak dilaksanakannya tahapan pemilihan legislatif sampai dengan final terpilihnya anggota dewan, baik tingkat pusat, propinsi maupun kabupaten/kota.
5. Partai politik mengirimkan saksi yang capable sehingga benar-benar mempunyai data otentik baik pada saat pelaksanaan saat pencoblosan, maupun saat perhitungan suara dimulai dari tingkat paling rendah yaitu TPS kemudian ketingkat desan atau kelurahan masuk ke tingkat kecamatan dilanjutkan di tingkat kabupaten atau kota dilanjutkan tingkat provinsi dengan hasil perhitungan nasional.

Penutup

Kesimpulan

1. Hasil yang didapat penelitian ini adalah. Evaluasi terhadap penyelesaian sengketa memperlihatkan penanganan perselisihan pemilihan umum dari waktu tidak selalu semakin baik, sehingga langkah-langkah ke depan perlu diambil yang melibatkan semua unsur baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif, juga tantangan yang

¹⁹ *Ibid*

²⁰ “tantangan pengawasan pemilihan umum serentak 2024”, <https://rumahpemilihanumum.org/tantangan-pengawasan-pemilihan-umum-serentak-2024/>, di akses tanggal 6 November 2022

²¹ “hindari salah penerapan hukum di pemilihan umum serentak 2024 bagja minta penyelenggara pemilihan umum kuasai”, <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/hindari-salah-penerapan-hukum-di-pemilihan-umum-serentak-2024-bagja-minta-penyelenggara-pemilihan-umum-kuasai>, di akses tanggal 6 November 2022

dihadapi, pemilihan umum semakin kompleks karena banyak faktor, selain semakin bertambahnya jumlah penduduk juga penyelenggara pemilihan umum harus semakin meningkatkan performa agar tercapai hasil yang diharapkan, apalagi menghadapi era digital.

2. Tantangan lain adalah pemilihan umum di era pandemi covid, tentu perlu stamina yang prima disertai APD yang memadai. Kecurangan pemilihan umum bisa dimulai dari sebelum, saat berlangsung pemilihan maupun sesudah proses pencoblosan. Mahkamah Konstitusi mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan umum dengan dua pokok masalah, yang pertama mengadili perkara karena selisih angka dan kedua mengadili karena terstruktur, sistematis dan massif. Terstruktur, sistematis dan massif antara lain *money* politik, dilakukan secara berjenjang dari tingkatan tertinggi sampai tempat pemungutan suara, melibatkan banyak orang yang massif yang dijadikan sebagai koordinator, saksi dan/atau relawan, sebagian diantara pelaku mempunyai pengaruh, baik langsung maupun tidak langsung kepada aparat pemerintahan, dilakukan dengan perencanaan yang sistematis dan matang. Langkah antisipasi untuk menghadapi kecurangan dalam pemilihan umum serentak 2024 yaitu pendidikan politik bagi masyarakat, masyarakat berperan aktif menjadi pengawas pelaksanaan di lingkungan masing-masing, panitia pengawas pemilihan umum harus lebih meningkatkan kewaspadaan dan kemampuan dalam pengawasan pemilihan umum serentak, Partai politik mempunyai tim advokasi yang tangguh yang mengawal semua tahapan pemilihan legislatif dan tidak kalah penting partai politik mengirimkan saksi yang mempunyai kapasitas sebagai saksi

Saran

1. Perlunya upaya peningkatan pendidikan politik bagi masyarakat yang dilaksanakan instansi yang berwenang, baik pemerintah daerah, komisi pemilihan umum, badan pengawas pemilihan umum maupun pihak swasta bisa berpersn aktif dalam kegiatan ini. Perlunya masyarakat berperan aktif menjadi pengawas pelaksanaan di lingkungan masing-masing. Penyelenggara pemilihan umum harus lebih meningkatkan kewaspadaan dan kemampuan dalam pengawasan pemilihan umum serentak,
2. Partai politik mempunyai tim advokasi yang tangguh yang mengawal semua tahapan pemilihan legislatif dan tidak kalah penting partai politik mengirimkan saksi yang mempunyai kapasitas sebagai saksi

Daftar Pustaka

Buku

Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, UNPAM Press, Tangerang Selatan, 2018.

Jurnal

Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Edisi Vol. 17, No. 2, Juni 2020.

Aditia Arief Firmanto, "Penanganan Pelanggaran Administrasi Terstruktur Sistematis dan Masif (TSM) dan Masa Depan Demokrasi Lokal di Indonesia", *Jurnal Empati Kadarkum*, Edisi Vol.1, No.1, 2022.

Darmawan dan M.Fajrul Falah, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2024", *Al-Manhaj : Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, Edisi Vol.4, No.2, Desember 2022.

Moch. Nurhasim. "Potensi Pelanggaran Etik Pada Pemilihan umum Paralel 2024", *Jurnal Etika & Pemilihan Umum 2024*, Edisi Vol 7, No. 1, 2021.

Ria Casmi Arrsa, "Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi* Vol.11, No.3, September 2014.

Internet

"Potensi Masalah Pemilu 2024 Harus Diantisipasi", <https://emedia.dpr.go.id/article/potensi-masalah-pemilihan-umum-2024-harus-diantisipasi/>, diakses tanggal 6 November 2022

"sejarah pemilihan umum di indonesia dari masa ke masa mulai 1955 hingga 2019", <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6329581/sejarah-pemilihan-umum-di-indonesia-dari-masa-ke-masa-mulai-1955-hingga-2019>, diakses tanggal 6 November 2022

<https://pkh.komisiyudisial.go.id>, di akses tanggal 6 November 2022

"MK : sengketa pemilihan umum 2004 sebanyak 560 kasus", <https://news.detik.com/berita/d-801812/mk-sengketa-pemilihan-umum-2004-sebanyak-560-kasus>, di akses tanggal 6 November 2022

"Sekjen MK Kembali Jelaskan Syarat Permohonan PPHU ke MK", <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=9890>, di akses tanggal 6

"Ketua MK jumlah perkara gugatan hasil pemilihan legislatif 2014 di luar prediksi", <https://news.detik.com/berita/d-2583686/ketua-mk-jumlah-perkara-gugatan-hasil-pemilihan-legislatif-2014-di-luar-prediksi>, di akses tanggal 6 November 2022

"Jumlah sengketa pemilihan umum 2019 di MK bertambah jadi 340 kasus", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190531134239-32-400029/jumlah-sengketa-pemilihan-umum-2019-di-mk-bertambah-jadi-340-kasus>, di akses tanggal 6 November 2022

"Inilah partai politik peserta pemilihan umum 2019 beserta nomor urutnya", <https://setkab.go.id/inilah-partai-politik-peserta-pemilihan-umum-2019-beserta-nomor-urutnya/>, di akses tanggal 6 November 2022

"Hamdan zoelva saya prediksi sengketa pilpres tidak sebanyak perkara di pemilihan legislatif", <https://rmol.id/read/2014/07/09/163029/hamdan-zoelva-saya-prediksi-sengketa-pilpres-tidak-sebanyak-perkara-di-pemilihan-legislatif>, di akses tanggal 6 November 2022

<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Perkara2&menu=4>, di akses tanggal 6 November 2022

"Potensi Masalah Pemilihan Umum 2024 Harus Diantisipasi", <https://emedia.dpr.go.id/article/potensi-masalah-pemilihan-umum-2024-harus-diantisipasi/>, di akses tanggal 6 November 2022

"Tantangan pengawasan pemilihan umum serentak 2024", <https://rumahpemilihanumum.org/tantangan-pengawasan-pemilihan-umum-serentak-2024/>, di akses tanggal 6 November 2022

"hindari salah penerapan hukum di pemilihan umum serentak 2024 bagja minta penyelenggara pemilihan umum kuasai", <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/hindari-salah-penerapan-hukum-di-pemilihan-umum-serentak-2024>

bagja-minta-penyelenggara-pemilihan umum-kuasai, di akses tanggal 6 November 2022

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tanggal 01 Juli 2016, tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembar Negara Nomor 130, Tambahan Lembar Negara Nomor 5898

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum,

Putusan *Mahkamah Konstitusi* Republik Indonesia nomor 75/PUU-VIII/2010

Putusan *Mahkamah Konstitusi* Republik Indonesia nomor 55/PUU-XVII/2019

Putusan *Mahkamah Konstitusi* Republik Indonesia nomor 15/PUU-XX/2022

Urgensi Pengawasan Pemilu Terhadap Pengaruh Dinasti Politik Dalam Iklim Demokrasi

Wilma Silalahidan Adhe Ismail Ananda

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia & Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta dan
Institut Agama Islam Al Mawaddah Warrahmah Kolaka
wilmasilalahi@fh.untar.ac.id dan adheismay104@gmail.com

Abstract

***Elections** as a form of leadership transition, in practice there is what is known as "giving" the position of family members in the power structure or commonly referred to as a political dynasty. Political dynasty is one way to influence and maintain political power. Judging from the democratic system as well as through open elections, political dynasties are not a bad thing. Thus, the interesting problem in this study is how the urgency of election supervision on the influence of political dynasties in a democratic climate. This issue becomes interesting, considering that in 2024 the Indonesian people will hold a democratic election simultaneously to elect members of the People's Representative Council, the People's Representative Council, the President and Vice President, as well as members of the Regional People's Representative Council and a few months later to elect regional heads, with the participation of all citizens. The state in exercising its political rights in accordance with the laws and regulations based on the principle of elections. The research method used in this research is doctrinal research or normative legal research. Political dynasty can be interpreted as an attempt by the ruler to place his family, relatives, and relatives in strategic positions with the aim of building a political empire in the government. The emergence of the desire to build a political dynasty is due to the strong view of the people who uphold the notion of kinship. Regarding the issue of political dynasties, there are no limiting rules because the Indonesian constitution highly respects every citizen to vote and be elected.*

Keywords: political dynasty; a climate of democracy, elections, local elections; supervision

Abstrak

Pemilu sebagai bentuk peralihan kepemimpinan, dalam praktiknya ada yang dikenal dengan "memberi" posisi anggota keluarga dalam struktur kekuasaan atau biasa disebut dengan dinasti politik. Dinasti politik merupakan salah satu cara untuk memengaruhi dan mempertahankan kekuasaan politik. Ditinjau dari sistem demokrasi maupun melalui pemilu terbuka, dinasti politik bukanlah sesuatu yang buruk. Dengan demikian, yang menjadi permasalahan yang menarik dalam penelitian ini adalah bagaimana urgensi pengawasan pemilu terhadap pengaruh dinasti politik dalam iklim demokrasi. Isu ini menjadi menarik, mengingat tahun 2024 bangsa Indonesia akan melaksanakan pesta demokrasi pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD dan beberapa bulan kemudian memilih kepala daerah, dengan keikutsertaan seluruh warga negara dalam menggunakan hak politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan asas pemilu. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian doktrinal atau penelitian hukum normatif. Dinasti politik dapat dimaknai sebagai upaya penguasa untuk menempatkan keluarga, saudara, dan kerabatnya pada jabatan strategis dengan tujuan untuk membangun suatu kerajaan politik dalam pemerintahan. Timbulnya keinginan membangun dinasti politik disebabkan karena masih kuatnya pandangan masyarakat yang menjunjung tinggi paham kekerabatan. Terhadap permasalahan dinasti politik, tidak ada aturan yang membatasi karena konstitusi negara Indonesia sangat menjunjung tinggi setiap warga negara untuk memilih dan dipilih.

Kata Kunci: dinasti politik; iklim demokrasi, pemilu, pilkada; pengawasan.

Pendahuluan

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan salah satu bentuk peralihan kepemimpinan dalam negara demokrasi yang akan duduk dalam pemerintahan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah serta pemilihan para wakil rakyat yang akan duduk di parlemen dalam jangka waktu yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali yang dipilih secara demokratis sebagaimana amanat konstitusi. Dalam pelaksanaan pemilu, para kontestan berupaya menjadi pemenang. Peserta pemilu ada yang peserta baru tapi ada juga yang sudah pernah menjabat. Selain

itu, dalam praktik kekuasaan dikenal dengan “memberi” posisi anggota keluarga dalam struktur kekuasaan atau sering disebut dengan dinasti politik.¹

Dinasti politik merupakan salah satu cara untuk memengaruhi dan mempertahankan kekuasaan politik. Dinasti politik merupakan sistem reproduksi kekuasaan yang primitif karena mengandalkan darah dan keturunan dari hanya beberapa orang. Dinasti politik dalam dunia politik modern merupakan elit politik yang berbasiskan pertalian darah atau perwakilan, Dalam konteks Indonesia, dinasti politik dipengaruhi oleh adanya kekuatan dominan yang memiliki kemampuan untuk memengaruhi proses pembuatan keputusan politik. Sehingga mereka relatif mudah menjangkau kekuasaan atau bertarung memperebutkan kekuasaan. Menguatnya jaringan politik yang dibangun oleh dinasti politik berdasarkan kedekatan politik keluarga menyebabkan tertutupnya rekrutmen politik bagi orang-orang di luar dinasti.²

Demokrasi yang dicirikan dengan suksesi kepemimpinan melalui mekanisme pemilu yang adil, jujur, dan terbuka, serta menitikberatkan bahwa rakyatlah yang menjadi pemegang kedaulatan tertinggi, bukan pemerintah. Dengan maraknya dinasti politik, perlu dilihat apakah demokrasi berada dalam ancaman besar atau tidak. Sistem kekuatan dan keseimbangan harus dipastikan apakah berjalan efektif manakala semua lini dikuasai orang-orang sekerabat atau tidak. Ibaratnya, rapat-rapat atau sidang-sidang yang sedianya menentukan hajat hidup orang banyak apakah dapat dikatakan lebih mirip arisan keluarga. Begitu pula dalam suksesi kepemimpinan yang adil dan terbuka, apakah hal itu dapat terwujud jika jabatan-jabatan politis digilir dan diperebutkan orang-orang yang masih dalam lingkaran keluarga.

Namun di sisi lain, apabila ditinjau dari sistem demokrasi maupun melalui pemilu terbuka, dinasti politik bukanlah sesuatu yang buruk, karena seperti yang diketahui melalui pemilu terbuka setiap orang memiliki kesempatan dan hak yang sama untuk memperoleh kemenangan. Hal ini umumnya di tentukan oleh elektabilitas dan pengaruh dari orang yang bertarung dalam kontestasi pemilihan di tengah-tengah masyarakat. Atau dengan kata lain jika orang yang bertarung memiliki ikatan keluarga atau keturunan, hal itu merupakan modal yang dimiliki oleh calon tersebut. Selain itu, dalam peraturan perundang-undangan tidak terdapat sebuah aturan yang melarang terjadinya dinasti politik, baik dalam pemilihan tingkat nasional maupun pemilihan tingkat lokal. Oleh karena itu, dapat disebutkan bahwa dinasti politik merupakan hal yang sah-sah saja untuk dilakukan. Berdasarkan gambaran di atas, maka permasalahan yang nantinya akan dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaruh dinasti politik terhadap iklim demokrasi di Indonesia.

Rumusan Masalah

Yang menjadi permasalahan yang menarik dalam penelitian ini adalah bagaimana urgensi pengawasan pemilu terhadap pengaruh dinasti politik dalam iklim demokrasi. Isu

¹ Nur Hidayati, “Dinasti Politik dan Demokrasi Indonesia”, *ORBITH*, Vol. 10 No. 1, Maret 2014, hlm. 18-21, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/357-684-1-SM.pdf.

² Martien Herna Susan, “Dinasti politik dalam pilkada Indonesia”, *Journal of Government and Civil Society*, Vol. 1 No. 2, September 2017, hlm. 113-114.

ini menjadi menarik, mengingat tahun 2024 bangsa Indonesia akan melaksanakan pesta demokrasi dengan keikutsertaan seluruh warga negara dalam menggunakan hak politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan asas pemilu. Selain itu, penyelenggaraan pemilu diikuti kontestan yang tertarik untuk mengikuti tanpa adanya diskriminasi. Tulisan sederhana ini tidak bermaksud untuk menjustifikasi bahwa penyelenggaraan pemilu selama ini tidak berjalan dengan baik dan lancar, namun hendak memberi pilihan sudut pandang lain, meskipun tidak dapat dihindari pikiran-pikiran yang beririsan satu sama lain.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal atau penelitian hukum normatif, yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.³ Dalam hal ini penelitian tentang asas, peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.⁴ Lalu untuk menggambarkan permasalahan, penelitian disusun secara deskriptif analitis. Studi pustaka dan studi dokumen merupakan teknik yang digunakan dalam pengumpulan data, dengan sumber data utama yang digunakan yaitu data sekunder. Metode analisis data dilakukan secara kualitatif normatif. Sumber data dalam penelitian ini yakni data sekunder (bahan kepustakaan), yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer berasal dari UUD 1945, Undang-Undang, Keputusan Menteri, Putusan Pengadilan, sementara bahan hukum sekunder berasal dari literatur terkait seperti halnya buku, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum. Data sekunder yang ada dikumpulkan dan kemudian dianalisis dengan menggunakan metode induktif. *Subtilitas intellegendi* atau ketepatan pemahaman dan ketepatan penjabaran terhadap persoalan (*subtilitas explicandi*) terhadap persoalan sangat relevan untuk menyelesaikan persoalan hukum dalam penelitian ini.⁵

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Ilmu politik merupakan salah satu cabang ilmu sosial tertua didunia. Hal ini disebabkan gagasan-gagasan tentang berbangsa dan bernegara terus berkembang seiring dengan lahirnya negara itu sendiri. Para filsuf membahas masalah-masalah menyangkut tentang batasan penerapan kekuasaan, hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah, serta sistem apa yang paling tepat untuk menjamin adanya pemenuhan kebutuhan tentang pengaturan dan pengawasan. Ilmu politik diawali dengan baik pada masa Yunani Kuno, ada peningkatan pada masa Romawi, tetapi kondisinya tidak terlalu berkembang di zaman Pertengahan, sedikit berkembang pada zaman *Renaissance*, dengan beberapa perkembangan substansial pada abad 19, dan kemudian perkembangannya mencapai titik klimaks pada abad 20 karena ilmu politik mendapatkan karakteristik tersendiri.

³ Amiruddin Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.

⁴ Fajar Mukti and Achmad Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.

⁵ *Ibid.*

Menurut Andrey Heywood, politik adalah kegiatan suatu bangsa yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan, dan mengamandemen peraturan-peraturan umum yang mengatur kehidupan, yang berarti tidak dapat terlepas dari gejala konflik dan kerja sama.⁶ Sementara menurut Prof. Meriam Budiardji, salah satu konsep penting dari politik adalah kekuasaan. Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk memengaruhi tingkah laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan pelaku. Jadi antara politik dan kekuasaan adalah dua hal yang sangat erat kaitannya satu sama lain yang orientasinya adalah pada cara, seni, dan ilmu untuk meraih kekuasaan secara konstitusional maupun inkonstitusional. Dalam teori politik menunjuk pada kemampuan untuk membuat orang lain melakukan sesuatu yang tidak dikehendakinya.⁷

Politik sangat berpengaruh dalam perjalanan sebuah bangsa dan negara.⁸ Pola rekrutmen politik dapat terbentuk melalui dinasti politik. Oligarki di tubuh partai politik menyebabkan mekanisme kondidasi dan pencalonan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Kecenderungan pencalonan kandidat oleh partai politik berdasarkan keinginan elit politik, bukan melalui mekanisme yang demokratis dengan mempertimbangkan kemampuan dan integritas calon.⁹ Praktik ini akan menegasikan hak setiap orang dalam berpolitik dan berdemokrasi di Indonesia.¹⁰ Sehingga, muncullah yang dinamakan dinasti politik. Dinasti politik adalah sistem yang dibangun oleh elit lokal dengan memanfaatkan demokrasi yang terdesentralisasi melalui pemilihan kepala daerah.¹¹ Dinasti politik dapat dimaknai juga sebagai upaya penguasa untuk menempatkan keluarga, saudara, dan kerabatnya pada jabatan strategis dengan tujuan untuk membangun suatu kerajaan politik dalam pemerintahan.¹²

Dipandang dari sudut pandang demokrasi dalam arti formal, otonomi daerah diperlukan dalam rangka memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Sementara dari segi materiil, otonomi daerah mengandung makna sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersandingan dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum. Oleh karena otonomi daerah bertalian dengan demokrasi, maka harus ada lembaga dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan demokrasi di daerah. Jika ide demokrasi hanya dikonstruksikan dan diimbangi dengan sistem *rule of law* maka sistem demokrasi yang dipraktikkan hanya akan bersifat prosedural dan formal. Karena itu diperlukan sistem etika (*rule of ethics*) bersamaan dan terus ditata dan ditegakkannya sistem hukum (*rule of*

⁶ M. Sakinah, "Partisipasi Masyarakat Dalam Politik Sebagai Implementasi Demokrasi", *Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. 09 No. 01, 2021, hlm. 53-66.

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, 2008, hlm. 12.

⁸ Djoni Gunanto, "Tinjauan Kritis Politik Dinasti Di Indonesia", *Savala: Jurnal Administrasi Negara*, Vol. 8 No. 2, 2020, hlm. 177-91.

⁹ Martien Herna Susanti, "Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia", *Journal of Government and Civil Society*, Vol. 1 No. 2, 2017, hlm. 112.

¹⁰ Imroatun Nika, "Mencegah Terbentuknya Dinasti Politik Melalui Pola Rekrutmen Partai Politik (Studi Kasus Pencalonan Kepala Daerah di Solo 2020)", *Lex Renaissance*, Vol. 6 No. 3, Juli 2021, hlm. 562-577.

¹¹ Tri Susilo Wahyu Aji and Suryo Pratolo, "Pengaruh Politik Dinasti Dan Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Dengan Akuntabilitas Pelaporan Sebagai Variabel Pemediasi: Studi Empiris Pada Pemerintah Daerah Di Indonesia Tahun 2012-2015", *Reviu Akuntansi Dan Bisnis Indonesia*, Vol. 2 No. 2, 2018, hlm. 153-70.

¹² Leo Agustinus, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Bandung: Alfabeta, 2014, hlm. 209-211.

law) untuk memastikan bahwa sistem demokrasi yang dibangun tidak hanya bersifat prosedural-formal, tetapi juga bersifat substansial. Untuk itu, perlu membangun demokrasi yang sehat dengan ditopang oleh *the rule of law and the rule of ethics* secara bersamaan.

Dalam demokrasi yang ideal, seharusnya rakyat memiliki peluang yang lebih besar untuk terlibat dalam proses politik. Artinya sangat terbuka ruang partisipasi bagi seluruh masyarakat untuk ikut berkontestasi memperebutkan jabatan-jabatan politik mulai dari level regional hingga nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku melalui sebuah sistem pemilu. Menurut Prof. Ni'matul Huda, indikator kualitas penyelenggaraan pemilu dapat diukur melalui: (1) Kesiapan penyelenggara pemilu untuk bekerja profesional, mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas; (2) Rakyat dengan kesadaran penuh dapat merdeka dalam menyalurkan aspirasi pilihannya, aman, tertib, nyaman, dan tidak ada tekanan dari pihak mana pun; (3) Terselenggaranya pemilu yang baik dan bermartabat, sukses tanpa eksekusi; dan (4) Terpilihnya legislatif dan eksekutif yang sesuai dengan keinginan rakyat.

Dalam sebuah negara demokrasi, pemilu merupakan salah satu pilar utama dari akumulasi kehendak rakyat. Namun terkait pilkada masih ada anggapan bahwa pilkada sebagai *the problems of local democracy* karena belum mampu menjadi solusi ideal bagi demokrasi lokal. Hal ini dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain sebagai berikut: *pertama*, menimbulkan fenomena *high cost democracy* (demokrasi berbiaya tinggi). *Kedua*, partai-partai politik yang menjadi aktor dalam pilkada lebih menonjolkan pragmatisme kepentingan dan belum memiliki preferensi politik yang jelas, sehingga partai politik tersandera oleh kepentingan pemilik modal dan bahkan partai hanya dijadikan kuda tunggangan oleh para kandidat. *Ketiga*, KPUD sebagai penyelenggara pilkada memiliki banyak sekali keterbatasan. Keterbatasan ini berhubungan dengan tiga hal yang sangat esensial, yaitu: pemahaman terhadap regulasi, kelembagaan penyelenggara pilkada, dan tata kelola pilkada.

Keempat, Bawaslu dapat berpotensi menjadi salah satu pilar yang ikut berkontribusi membuat pilkada menjadi tidak demokratis. Kasus kecurangan yang sering terjadi dalam pilkada tidak hanya menampar wajah demokrasi lokal, tetapi juga mempertanyakan eksistensi Bawaslu sebagai penjamin pilkada bergerak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. *Kelima*, dalam konteks pilkada 2024, di mana pilkada dilaksanakan apakah sudah selesai pandemi covid-19 atau sudah endemi yang tentunya masih sangat riskan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan/wewenang, khususnya bagi *incumben* karena gelontoran dana bantuan sosial dan berbagai dana bantuan kesehatan (covid-19) yang mengucur di daerah.

Budaya politik Indonesia memang memiliki karakteristik tersendiri, di mana daerah-daerah dengan keragaman nilai-nilai budaya lokalnya juga senantiasa memberikan nuansa perpolitikan yang berbeda. Namun kecenderungan yang terjadi, di daerah-daerah masih terdapat warisan nilai-nilai feodalisme, praktik patrimonialisme, patronase, dan ciri-ciri masyarakat komunal yang cenderung sangat permisif. Kondisi inilah yang kemudian melahirkan dinasti politik, yang dapat menjadi problem bagi demokrasi di negara Indonesia. Dinasti politik dapat dipahami sebagai strategi politik untuk tetap menjaga kekuasaannya dengan cara mewariskan kekuasaan kepada orang lain yang masih

merupakan kalangan sanak keluarga.¹³ Tujuannya agar mereka yang menjadi bagian dari sistem dinasti ini akan saling menjaga agar kekuasaannya, baik eksekutif atau legislatif, menjadi lebih kekal. Menempatkan keluarga pada jabatan strategis tentu akan memudahkan penguasa untuk mengontrol dan mengendalikan semua hal yang diperlukan penguasa.¹⁴

Timbulnya keinginan membangun dinasti politik disebabkan karena masih kuatnya pandangan masyarakat yang menjunjung tinggi paham kekerabatan. Pandangan ini melihat bahwa keturunan atau kerabat dari penguasa yang menjabat atau pernah menjabat, memiliki kecakapan yang sama dengan penguasa yang sebelumnya.¹⁵ Hal ini dalam praktiknya yang terjadi adalah politik kekerabatan yang menggambarkan suatu kerajaan politik yang diisi oleh kolega-kolega penguasa agar kekuasaan tetap berada dalam lingkaran keluarga tersebut.¹⁶ Praktik pembentukan dinasti politik ini umumnya banyak dijumpai dalam kontestasi politik lokal atau daerah, baik tingkat provinsi, kabupaten, atau kota.¹⁷ Upaya penguasa meletakkan keluarga dan kerabat pada jabatan-jabatan strategis tidak lain bertujuan untuk membangun sebuah kerajaan politik di dalam pemerintahan, baik nasional maupun di tingkat lokal. Upaya itu dilakukan agar mereka yang menjadi anggota politik kekerabatan dapat saling menjaga, kekal dalam kekuasaan, serta mengendalikan pemerintahan sesuai dengan keinginan keluarga tersebut.¹⁸

Selanjutnya, pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung, merupakan salah satu konsekuensi dan bentuk nyata dari pelaksanaan otonomi daerah yang memberi ruang kepada rakyat untuk memilih para pemimpin yang diinginkannya.¹⁹ Kesempatan ini yang terkadang digunakan oleh keluarga kepala daerah khususnya petahana, istri, suami, anak, atau kerabat ikut serta dalam suatu pemilihan kepala daerah (pilkada).²⁰ Elit partai politik yang berkuasa cenderung mempertahankan kekuasaan politiknya dengan menempatkan keluarganya dalam jabatan penting di internal partai politik atau secara khusus memberikan rekomendasi dalam pertarungan kekuasaan politik pemilu atau pilkada. Akibatnya kontestasi politik yang terjadi tidak mencerminkan proses pemilihan yang sesuai dengan prinsip negara demokrasi, dimana seharusnya semua rakyat memiliki hak yang sama dalam berpolitik. Hal itu tentu membuat praktik demokrasi yang berjalan terdegradasi oleh pertarungan kelompok elit tertentu sehingga tidak menampilkan pertarungan demokrasi yang sesungguhnya.²¹

¹³ Wasisto Raharjo Djati, "Revivalisme Kekuatan Familisme dalam Demokrasi: Dinasti Politik di Aras Lokal", *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, Vol. 18 No. 2, 2013, hlm. 204.

¹⁴ Leo Agustinus, ...*Op.Cit.*

¹⁵ M. Khoiriza Nasution, "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 tentang Politik Dinasti dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota", *Skrripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016, hlm. 5-6.

¹⁶ Mudiati Rahmatunnisa, "Menyoal Politik Kekerabatan di Indonesia dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020", *Jurnal Academia Praja*, Vol. 4 No. 2, 2021, hlm. 296.

¹⁷ Mohtar Haboddin, "Politik Keluarga dalam Pilkada Serentak", *Jurnal Transformative*, Vol. 3 No. 2, 2017, hlm. 3.

¹⁸ Leo Agustinus, ...*Op.Cit.*

¹⁹ Eko Noer Kristiyanto, "Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Di Indonesia: Studi Di Batam", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17 No. 1, 2017, hlm. 48-56.

²⁰ Syamsuddin Haris, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Yayasan Obor Indonesia, 2006.

²¹ Imroatun Nika, ...*Op.Cit.*

Data yang dilansir oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia menyebutkan bahwa sebanyak 57 (lima puluh tujuh) kepala daerah berhasil mentransfer kekuasaan dari suami kepada istri atau dari orang tua kepada anaknya.²² Keberhasilan para kepala daerah dalam mentransfer kekuasaan kepada istri, anak, adik, ipar, atau bahkan menantunya merupakan strategi baru dalam mempertahankan dan melestarikan kekuasaan keluarga dalam pengelolaan pemerintahan, baik tingkat daerah atau tingkat nasional di Indonesia. Hal ini tentunya merupakan praktik yang tumbuh subur setelah era reformasi dan hadir di celah-celah demokrasi, khususnya praktik demokrasi prosedural melalui pesta politik pemilu dan pilkada.²³

Model pewarisan jabatan ini menyebar luas di berbagai daerah pasca kebijakan politik desentralisasi, yakni sejak adanya pelimpahan wewenang kepada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat pada daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.²⁴ Sistem desentralisasi ini merupakan otonomi daerah yang mengatur terkait hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, yang berkaitan dengan pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan dan cara menentukan urusan rumah tangga daerah.²⁵ Model pembagian kekuasaan seperti ini oleh sebagian orang dimanfaatkan sebagai ajang untuk memperebutkan kekuasaan, bahkan ketika kekuasaan berhasil didapat, muncul fenomena pewarisan kekuasaan atau yang dikenal dengan istilah dinasti politik. Praktik dinasti politik mengindikasikan bahwa terdapat problem dalam proses rekrutmen politik. Filter utama untuk menjaring calon-calon dan kader-kader berkualitas yang akan diikutsertakan dalam kontestasi politik menjadi tugas utama partai politik. Kecenderungan untuk membentuk dinasti politik juga akan membawa dampak yang tidak sehat bagi demokrasi, karena kontrol *check and balances* pemerintahan yang diperlukan dalam negara demokrasi menjadi lemah. Selain itu, proses semacam ini akan semakin membuka peluang untuk kembali terbentuknya oligarki politik.²⁶

Dinasti politik adalah sistem reproduksi kekuasaan yang primitif karena mengandalkan darah dan keturunan dari hanya beberapa orang. Dinasti politik juga dapat diartikan sebagai strategi untuk mempertahankan kekuasaan agar tetap berada dalam lingkaran keluarga. Dinasti politik cenderung memunculkan multiplikasi aktor (aktor-aktor yang muncul hanya di kalangan dinasti saja), bukan pluralisme aktor (aktor-aktor yang muncul cenderung variatif dari berbagai latar belakang). Kehadiran dinasti politik yang melingkupi perebutan kekuasaan di level regional hingga nasional mengakibatkan substansi dari demokrasi sendiri sulit diwujudkan.

Tumbuh suburnya dinasti politik khususnya di daerah tidak terlepas dari peran partai politik dan regulasi tentang pilkada. Oligarki di tubuh partai politik menyebabkan mekanisme kandidasi dan pencalonan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Selama ini terdapat kecenderungan pencalonan kandidat oleh partai politik berdasarkan keinginan elite partai, bukan melalui mekanisme yang demokratis dengan mempertimbangkan

²² Mohtar Haboddin, ...*Op.Cit.*

²³ Imroatun Nika, ...*Op.Cit.*

²⁴ Fitriyah, "Partai Politik, Rekrutmen Politik, dan Pembentukan Dinasti Politik pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)", *Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 11 No. 1, 2020, hlm. 1-2.

²⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009, hlm. 65.

²⁶ Martien Herna Susanti, ...*Op.Cit.*, hlm. 114.

kemampuan dan integritas calon. Secara bersamaan, dinasti politik terus membangun jejaring kekuasaannya dengan kuat agar tetap dapat mempertahankan kekuasaannya dalam tubuh partai baik di tingkat daerah maupun pusat. Sehingga dapat dipastikan dinasti politik mampu menguasai dan mematikan demokrasi dalam partai politik. Dalam konteks masyarakat sendiri juga muncul sinyalemen upaya menjaga status *quo* di daerahnya dengan mendorong kalangan keluarga atau orang dekat kepala daerah menggantikan petahana.

Terlepas dari substansi demokrasi yang sulit diwujudkan karena adanya dinasti politik, idealnya dinasti politik tidak sekadar terkait dominasi kekuasaan oleh seorang aktor politik yang mewariskan dan mereproduksi kekuasaannya kepada keluarganya, juga tidak hanya dipahami dalam perspektif politik, tetapi juga menjadi masalah sosiologis dalam realitas masyarakat. Justru yang menjadi masalah akut adalah kekuasaan yang dibangun oleh dinasti politik juga tidak mampu membawa perubahan sosial ekonomi kepada masyarakat banyak. Kekuasaan hanyalah menjadi tameng bagi keluarganya untuk menguasai hajat hidup orang banyak dan dilakukan hanya untuk memakmurkan kekuasaan ekonomi politik lingkaran keluarganya.

Dinasti politik sejatinya bukan hanya menjadi kepentingan kolektif warga masyarakat di daerah, melainkan juga menjadi agenda bangsa dalam mendekonstruksi gejala-gejala kekuasaan yang hegemonis dan tiran dalam menguasai berbagai sumber daya lokal. Dalam spektrum yang lebih luas, dinasti politik yang kolusif dan koruptif adalah masalah serius bagi keberlanjutan demokratisasi di Indonesia dan tidak kalah pentingnya juga menjadi masalah dalam distribusi keadilan pembangunan sosial ekonomi di daerah. Hal itu disebabkan karena kekuasaan politik hanya dinikmati oleh segelintir orang saja, sementara seluruh masyarakat mempunyai hak yang sama untuk berpolitik. Selain itu, kekuasaan politik berbahaya jika proses kekuasaan dipertahankan secara terus menerus, apalagi hingga diwariskan kepada keluarga atau kerabatnya. Sejalan dengan pernyataan Lord Acton bahwa kekuasaan itu cenderung disalahgunakan dan kekuasaan yang absolut pasti disalahgunakan (*power tends to corrupt, and absolute power tends to corrupts absolutely*).²⁷

Berbagai gejala yang mendasari terbentuknya suatu dinasti dapat dianalisa dari dua hal. *Pertama*, macetnya kaderisasi politik dalam menjaring calon kepala daerah yang berkualitas, sehingga menciptakan pragmatisme politik dengan mendorong kalangan sanak keluarga kepala daerah untuk menjadi pejabat publik. *Kedua*, konteks masyarakat yang menjaga adanya kondisi status *quo* di daerahnya yang menginginkan kepala daerah untuk berkuasa dengan cara mendorong kalangan keluarga atau orang dekat kepala daerah menggantikan petahana.²⁸ Keterlibatan rakyat dalam proses dan pengambilan keputusan politik dalam negara demokrasi diberikan ruang yang sebanyak mungkin kepada rakyat namun dengan pembatasan-pembatasan yang tidak boleh membatasi bahkan menghilangkan secara tidak konstitusional hak-hak dasar warga negara sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

²⁷ Arsyad Sanusi, "Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 2, 2009, hlm. 83-84.

²⁸ Keterangan Presiden pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015, bertanggal 8 Juli 2015, hlm. 82.

Terhadap permasalahan dinasti politik, tidak ada aturan yang membatasi karena konstitusi negara Indonesia sangat menjunjung tinggi hak konstitusional setiap warga negara untuk memilih dan dipilih. Warga negara yang memiliki kedaulatan tertinggi, sehingga setiap warga negara berhak untuk menduduki jabatan politik sejauh dia dipilih dan dipercaya rakyat. Hal ini semakin diperkuat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015, bertanggal 8 Juli 2015, dalam permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5678, selanjutnya disebut UU 8/2015). Menurut Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, rumusan Pasal 7 huruf r dan Penjelasan Pasal 7 huruf r UU 8/2015 telah membuat pembatasan yang bersifat menghalangi hak konstitusional warga negara yang terlahir dari atau mempunyai ikatan kekerabatan dengan keluarga kepala daerah petahana (*incumbent*) karena perkawinan. Persoalan pembatasan hak pilih (baik aktif maupun pasif) dalam pemilu lazimnya hanya didasarkan atas pertimbangan ketidakcakapan, misalnya faktor usia dan keadaan jiwa, serta ketidakmungkinan (*impossibility*), misalnya karena telah dicabut hak pilihnya oleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan pada umumnya bersifat individual dan tidak kolektif. Selain itu, pembatasan terhadap orang cacat dapat dibenarkan apabila memang nyata-nyata diperlukan mengingat tingkat beratnya cacat orang tersebut (*severity of their handicap*) sedemikian rupa sehingga tidak memungkinkan baginya untuk melaksanakan hak-hak secara berfaedah (*in a meaningful way*).

Dengan adanya pembatasan terhadap ikatan kekerabatan terhadap keluarga kepala daerah petahana (*incumbent*) baik karena saudara maupun kerabatnya merupakan bentuk diskriminasi, karena setiap warga negara mempunyai hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Sehingga yang perlu dilakukan adalah pembatasan-pembatasan terhadap kepala daerah petahana yang memiliki berbagai keuntungan-keuntungan, sehingga tidak disalahgunakan oleh kepala daerah petahana untuk kepentingan dirinya (jika ia hendak mencalonan diri kembali), anggota keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu yang dekat dengannya. Sehingga, pembatasan hanya ditujukan kepada kepala daerah petahana itu, bukan kepada keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu. Sebab, keuntungan-keuntungan kepala daerah petahana hanya melekat pada si kepala daerah petahana sehingga kemungkinan penyalahgunaannya juga melekat pada si kepala daerah petahana. Keluarga kepala daerah petahana atau kelompok-kelompok tertentu hanya mungkin diuntungkan oleh keadaan demikian jika ada peran atau keterlibatan si kepala daerah petahana, terlepas dari persoalan apakah peran atau keterlibatan si kepala daerah petahana itu dilakukan secara langsung dan terang-terangan atau secara tidak langsung dan terselubung. Terhadap kemungkinan-kemungkinan yang demikian itulah seharusnya pembatasan-pembatasan terhadap kepala daerah petahana dirumuskan dalam norma Undang-Undang.²⁹

²⁹ Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015, Sub Paragraf [3.16.6), hlm. 82.

Agar tetap terjaga pemilu maupun pilkada yang sesuai dengan konstitusi, yang dibutuhkan adalah sistem pengawasan oleh Bawaslu, sistem pengawasan oleh inspektorat, maupun sistem pengawasan oleh BPKP. Tidak optimalnya mekanisme pengawasan terhadap kepala daerah petahana oleh institusi-institusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dapat mengakibatkan persoalan dinasti politik. Menurut Mahkamah Konstitusi, pembatasan syarat calon kepala daerah haruslah ditujukan kepada kepala daerah petahana, bukan kepada keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu. Sebab, keuntungan-keuntungan itu melekat pada si kepala daerah petahana sehingga kemungkinan penyalahgunaannya juga melekat pada si kepala daerah petahana. Keluarga kepala daerah petahana atau kelompok-kelompok tertentu hanya mungkin diuntungkan oleh keadaan demikian jika ada peran atau keterlibatan si kepala daerah petahana, terlepas dari persoalan apakah peran atau keterlibatan si kepala daerah petahana itu dilakukan secara langsung dan terang-terangan atau secara tidak langsung dan terselubung. Terhadap kemungkinan-kemungkinan yang demikian itulah seharusnya pembatasan-pembatasan terhadap kepala daerah petahana yang dirumuskan dalam norma Undang-Undang.³⁰

Penutup

Fenomena dinasti politik muncul karena sistem demokrasi yang tidak sehat. Sehingga, penting ditingkatkan pengawasan pemilu terhadap pengaruh dinasti politik, walaupun permasalahan dinasti politik, tidak ada aturan yang membatasinya. Dengan demikian, sebagaimana pendapat Mahkamah Konstitusi, perlunya pembatasan syarat calon kepala daerah kepada kepala daerah petahana, bukan kepada keluarganya, kerabatnya, atau kelompok-kelompok tertentu. Pembatasan dimaksud merupakan pembatasan penyalahgunaannya jabatannya guna mendukung pencalonan dirinya dan keluarganya, termasuk penyalahgunaan sarana dan prasarana di intansinya dan kekuasaannya. Sehingga kedepannya perlu diatur secara tegas dalam Undang-Undang.

Daftar Pustaka

Buku

- Agustinus, Leo, *Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, Bandung: Alfabeta, 2014.
- Asikin, Amiruddin Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, 2008.
- Haris, Syamsuddin, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, Yayasan Obor Indonesia, 2006.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, 2009.
- Mukti, Fajar and Achmad Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.

³⁰ Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015, bertanggal 8 Juli 2015.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

Nasution, M. Khoiriza, "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015 tentang Politik Dinasti dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2016.

Jurnal

Aji, Tri Susilo Wahyu and Suryo Pratolo, "Pengaruh Politik Dinasti Dan Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Dengan Akuntabilitas Pelaporan Sebagai Variabel Pemediasi: Studi Empiris Pada Pemerintah Daerah Di Indonesia Tahun 2012-2015", *Reviu Akuntansi Dan Bisnis Indonesia*, Vol. 2 No. 2, 2018.

Djati, Wasisto Raharjo, "Revivalisme Kekuatan Familisme dalam Demokrasi: Dinasti Politik di Aras Lokal", *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, Vol. 18 No. 2, 2013.

Gunanto, Djoni, "Tinjauan Kritis Politik Dinasti Di Indonesia", *Sawala: Jurnal Administrasi Negara*, Vol. 8 No. 2, 2020.

Fitriyah, "Partai Politik, Rekrutmen Politik, dan Pembentukan Dinasti Politik pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)", *Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 11 No. 1, 2020.

Haboddin, Mohtar, "Politik Keluarga dalam Pilkada Serentak", *Jurnal Transformative*, Vol. 3 No. 2, 2017.

Hidayati, Nur, "Dinasti Politik dan Demokrasi Indonesia", *ORBITH*, Vol. 10 No. 1, Maret 2014, hlm. 18-21, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/357-684-1-SM.pdf.

Kristiyanto, Eko Noer, "Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak Di Indonesia: Studi Di Batam", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17 No. 1, 2017.

Nika, Imroatun, "Mencegah Terbentuknya Dinasti Politik Melalui Pola Rekrutmen Partai Politik (Studi Kasus Pencalonan Kepala Daerah di Solo 2020)", *Lex Renaissance*, Vol. 6 No. 3, Juli 2021.

Rahmatunnisa, Mudiayati, "Menyoal Politik Kekerabatan di Indonesia dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020", *Jurnal Academia Praja*, Vol. 4 No. 2, 2021.

Sakinah, M., "Partisipasi Masyarakat Dalam Politik Sebagai Implementasi Demokrasi", *Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. 09 No. 01, 2021.

Sanusi, Arsyad, "Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 2, 2009.

Susan, Martien Herna, "Dinasti politik dalam pilkada Indonesia", *Journal of Government and Civil Society*, Vol. 1 No. 2, September 2017.

Susanti, Martien Herna, "Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia", *Journal of Government and Civil Society*, Vol. 1 No. 2, 2017.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015, bertanggal 8 Juli 2015.

Urgensi Pelibatan Komisi Nasional Disabilitas dalam Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024

Yustika Ardhany

Magister Hukum Universitas Islam Indonesia
yustika.ardhany@students.uii.ac.id

Abstract

Simultaneous General Elections (Pemilu) are still problematic for people with disabilities. This is because the election organizers have not maximized their efforts to implement the rights of persons with disabilities. One of the community representatives from Sikka Regency, East Nusa Tenggara said that until now it is difficult for people with disabilities to get recognition of rights, equality, and ease of access, especially in terms of politics. From this background, the author raises the formulation of the problem, namely, first, what is the urgency of involving the National Commission for Disabilities in holding the 2024 simultaneous elections? Second, how is the concept of involving the National Commission for Disabilities in holding the 2024 simultaneous elections? Departing from these two problem formulations, the purpose of this study is to examine and determine the involvement of the National Commission for Disabilities in the 2024 election. The research method used is normative with a statutory and conceptual approach. After reviewing the philosophical, juridical, and sociological foundations, the results of this study indicate that the National Commission for Disabilities has an important role in organizing the 2024 simultaneous elections. Then, the form of involvement needed is by collaborating with Bawaslu and KPU as the organizers of the 2024 elections.

Keywords: Elections, Persons with Disabilities, the National Commission for Disabilities.

Abstrak

Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) secara serentak masih menuai problematik di kalangan penyandang disabilitas. Hal ini didasari karena penyelenggara pemilu belum memaksimalkan upaya untuk mengimplementasikan hak-hak bagi para penyandang disabilitas. Salah satu perwakilan masyarakat dari Kabupaten Sikka, Nusa Tenggara Timur menyampaikan bahwa hingga saat ini penyandang disabilitas sulit mendapatkan pengakuan hak, kesetaraan, dan kemudahan untuk mendapatkan akses terutama kaitannya dalam hal politik. Dari latar belakang ini, penulis mengangkat rumusan masalah diantaranya yaitu *pertama*, bagaimana urgensi pelibatan Komisi Nasional Disabilitas dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2024? *Kedua*, bagaimana konsep pelibatan Komisi Nasional Disabilitas dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2024? Berangkat dari dua rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini yaitu untuk mengkaji serta mengetahui pelibatan Komisi Nasional Disabilitas dalam pemilu 2024. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Setelah mengkaji dari landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Komisi Nasional Disabilitas memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2024. Kemudian, bentuk pelibatan yang diperlukan yaitu dengan melakukan kerjasama dengan Bawaslu dan KPU sebagai penyelenggara pemilu 2024.

Kata Kunci: Komisi Nasional Disabilitas, Pemilu, Penyandang Disabilitas.

Pendahuluan

Partisipasi politik merupakan salah satu aspek penting dalam tatanan negara demokrasi. Konsep ini bertolak dari paham bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan dan masa depan rakyat.¹ Partisipasi politik menuntut warga negara untuk memilih calon pemimpin sesuai dengan pilihannya. Hal ini bermaksud bahwa adanya partisipasi politik memberikan peran yang penting dalam menentukan arah politik yang dikehendaki. Setiap

¹ Usman A. Matdoan, "Pengaruh Partisipasi Politik Masyarakat Terhadap Peningkatan Perolehan Suara Masing-Masing Partai Politik di Kecamatan Kei Kecil Timur Kabupaten Maluku Tenggara dalam Pemilihan Umum Tahun 2014", *Jurnal Biology Science and Education*, Vol. 4, No. 2, 2015, hlm. 112.

warga negara yang sudah berumur 17 tahun ke atas dan memenuhi persyaratan sebagai pemilih memiliki hak untuk memberikan suaranya dalam pemilihan umum.²

Perwujudan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang sah oleh rakyat dan dilakukan melalui keterlibatan rakyat merupakan bentuk nyata dari partisipasi politik. Berdasarkan pemahaman seperti di atas terdapat korelasi antara partisipasi politik baik secara individu ataupun kelompok dengan pemilu itu sendiri. Sehingga masyarakat menyadari bahwa partisipasi politik merupakan media penyaluran kepentingan yang sangat penting untuk diperhatikan.

Salah satu hal yang termasuk ke dalam Hak Asasi Manusia (HAM) yaitu partisipasi politik. HAM yang dimiliki oleh setiap orang ini telah dijamin dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 43 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Kedua pasal tersebut memberikan ruang seluas-luasnya bagi setiap warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan, menggunakan hak memilih dan dipilihnya dalam pemilu serta hak untuk bergabung dan mendirikan partai politik tertentu.

Indonesia menjunjung tinggi HAM yang bersifat kodrati. Berlandaskan prinsip tersebut, maka negara harus memberikan bentuk perlindungan, pemenuhan, dan penghormatan pada setiap orang. Bentuk perlindungan, pemenuhan, dan penghormatan dapat diartikan dengan upaya untuk menghilangkan praktek marginalisasi dan diskriminasi terhadap salah satu kelompok rentan yaitu penyandang disabilitas.

Sama seperti dengan masyarakat lain, penyandang disabilitas juga memiliki hak dalam hal partisipasi politik. Hingga dewasa ini, penyandang disabilitas di Indonesia belum mendapatkan pemenuhan aksesibilitas kaitannya dengan penyelenggaraan pemilu. Bahkan seringkali keberadaan penyandang disabilitas dalam kegiatan pemilu justru dianggap sebagai anak tiri. Sehingga penulis menitikberatkan pada dua pokok permasalahan.

Pertama, pengimplementasian hak-hak penyandang disabilitas yang belum maksimal. Di daerah-daerah maju, fasilitas yang dapat digunakan untuk penyandang disabilitas sudah sangat lebih baik daripada kondisi di daerah tertinggal. Salah satu contoh daerah yang telah melaksanakan kegiatan pendidikan politik sebagai salah satu ajang untuk mempersiapkan tahun politik adalah Daerah Istimewa Yogyakarta.³ Penyelenggara kegiatan tersebut adalah Sekolah Luar Biasa (SLB) Negeri Pembina Yogyakarta yang bekerjasama dengan Pusat Layanan Disabilitas UIN Sunan Kalijaga, KPU Yogyakarta, dan Bawaslu Yogyakarta. Tujuan besar yang melatarbelakangi kegiatan pendidikan politik ini adalah untuk memenuhi dan meningkatkan partisipasi penyandang disabilitas kaitannya dalam hal pemilu.

Hal di atas berbanding terbalik dengan kondisi penyandang disabilitas di daerah-daerah tertinggal. Salah satu perwakilan komunitas Forsadika di Kabupaten Sikka, Nusa Tenggara Timur menyatakan bahwa penyandang disabilitas memiliki kesulitan untuk

² Tia Subekti, "Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Pemilihan Umum (Studi Turn of Voter dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Magetan Tahun 2013)", *Skripsi*, Ilmu Pemerintahan, Fak. Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Univ. Brawijaya, 2014, hlm. 2.

³ Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Yogyakarta, "Pendidikan Untuk Difabel", terdapat dalam <https://kesbang.jogjakota.go.id/detail/index/21831>, diakses pada 6 November 2022.

mendapatkan pengakuan hak, kesetaraan, dan memperoleh akses dalam hal pemilu.⁴ Dalam hal ini, perwakilan komunitas tersebut menyampaikan bahwa penyandang disabilitas di Sikka sangat berharap untuk dilibatkan dalam hal pemilu walaupun memiliki keterbatasan fisik.⁵ Sehingga untuk mengatasi hal tersebut maka Bawaslu hadir untuk melibatkan para penyandang disabilitas. Namun, kehadiran ini tidak berarti jika hanya dilaksanakan sekali atau duakali. Penyandang disabilitas memerlukan komunikasi secara berlanjut agar hak-hak politik yang mereka miliki dapat terjamin sepenuhnya.

Kedua, kurangnya partisipasi politik penyandang disabilitas yang didasari karena belum tercatat dalam administrasi kependudukan. Permasalahan mengenai pendataan ini telah muncul dalam beberapa penelitian sebelumnya. Hasil penelitian pada Pemilihan Walikota Semarang tahun 2015 menunjukkan bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi tingkat partisipasi penyandang disabilitas yaitu karena tidak ada keterbukaan dari pihak keluarga untuk melakukan pendataan.⁶ Hal serupa juga terjadi di Pemilu Legislatif Jakarta tahun 2014, kendala yang terjadi adalah tidak validnya jumlah penyandang disabilitas yang memiliki hak untuk memilih.⁷ Terakhir, permasalahan kaitannya dengan administrasi atau pendataan penyandang disabilitas juga terjadi dalam Pemilihan Kepala Daerah Kota Pekanbaru tahun 2017.⁸ Tiga realitas di atas menunjukkan bahwa kurangnya partisipasi politik penyandang disabilitas terjadi di pusat maupun daerah.

Berdasarkan hal di atas maka terdapat problematika yang berkaitan dengan partisipasi politik bagi penyandang disabilitas. Oleh karena itu, penelitian ini akan mengkaji kaitannya dengan “Urgensi Pelibatan Komisi Nasional Disabilitas dalam Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024”.

Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan singkat latar belakang permasalahan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apa urgensi pelibatan Komisi Nasional Disabilitas dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2024?
2. Bagaimana konsep pelibatan Komisi Nasional Disabilitas dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2024?

Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian normatif dengan menggunakan objek kajian berupa norma hukum, terutama yang berkaitan dengan hak politik bagi bagi

⁴ Egy Moa, “Dijamin Regulasi, Hak Politik Penyandang Disabilitas di Sikka Diabaikan”, terdapat dalam <https://flores.tribunnews.com/2022/10/13/dijamin-regulasi-hak-politik-penyandang-disabilitas-di-sikka-diabaikan>, diakses pada 6 November 2022.

⁵ *Ibid.*

⁶ Eni Lestari, Garmien Mellia, “Peran KPU Kota Metro dalam Meningkatkan Partisipasi Penyandang Disabilitas pada Pemilu Serentak Tahun 2019”, *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 1, No. 2, Mei 2020, hlm. 10.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

penyandang disabilitas di Indonesia. Kemudian, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan melakukan telaah terhadap seluruh regulasi yang berkaitan dengan penyandang disabilitas. Kemudian penulis juga menggunakan pendekatan konseptual untuk mengkaji bentuk pelibatan yang dapat dilakukan oleh Komisi Nasional Disabilitas.

Penelitian ini menggunakan jenis data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pertama, bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak politik bagi penyandang disabilitas. Kedua, bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal terkait dengan tema penelitian. Bahan hukum yang telah diperoleh kemudian akan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hal ini dilakukan dengan mengumpulkan serta menyeleksi bahan-bahan hukum tersebut sesuai dengan topik permasalahan yang dikaji yaitu kaitannya dengan hak politik penyandang disabilitas. Setelah tahapan mengumpulkan serta menyeleksi, bahan-bahan hukum ini kemudian dideskripsikan untuk dapat menghasilkan kesimpulan yang seharusnya. Pengambilan data dilaksanakan melalui studi pustaka terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Lokasi penelitian dilakukan di Indonesia karena hak politik penyandang disabilitas ini diperuntukkan bagi seluruh penyandang disabilitas di Indonesia.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Urgensi Pelibatan Komisi Nasional Disabilitas dalam Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024

Landasan Filosofis

Pemilu serentak dilaksanakan layaknya mesin *twin cam* yang berfungsi untuk menjalankan roda demokrasi di Indonesia.⁹ Performa pemilu serentak ini menjadi takaran penting untuk mengukur berjalan atau tidaknya hak politik yang dimiliki oleh masyarakat. Hal ini diperkuat dengan pendapat Miriam Budiardjo yang mengartikan partisipasi politik sebagai bentuk pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan yang abash oleh rakyat.¹⁰ Sehingga hak politik memiliki kedudukan penting dalam perjalanan demokrasi di Indonesia.

Hak politik dimiliki oleh seluruh masyarakat tanpa terkecuali. Sama halnya dengan masyarakat yang termasuk ke dalam kelompok rentan, mereka memiliki hak yang sama. Hal ini merupakan amanat dari sila kedua Pancasila yaitu "*kemanusiaan yang adil dan beradab*". Selain sila kedua Pancasila, sila kelima Pancasila juga menjadi landasan kesamaan hak bagi seluruh masyarakat. Sila kelima Pancasila menyatakan bahwa "*keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*". Kedua sila tersebut menunjukkan bahwa hak politik bagi penyandang disabilitas sama dengan hak politik masyarakat lain, karena pada dasarnya

⁹ Rayhan Naufaldi Hidayat, "Pemanfaatan Alat Bantu Coblos bagi Tunanetra dalam Pemilihan Umum Serentak 2019 di Jakarta Selatan", *Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2022, hlm. 30.

¹⁰ Zaenal Mukarom, "Perempuan dan Politik: Studi Komunikasi Politik tentang Keterwakilan Perempuan di Legislatif", *Mediator*, Vol. 9, No. 2, Desember 2008, hlm. 258.

kesamaan hak ini bertujuan untuk menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan juga menciptakan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Sila kedua dan kelima Pancasila di atas menunjukkan bahwa untuk menjamin hak politik yang dimiliki penyandang disabilitas dapat dilakukan dengan melibatkan Komisi Nasional Disabilitas dalam persiapan pemilu 2024 ini. Sebab berbagai hambatan aksesibilitas dan pendataan penyandang disabilitas masih perlu dikaji lebih lanjut dan diberikan solusi untuk menjamin hak politik mereka. Sehingga hal ini dapat meminimalisir bentuk-bentuk pelanggaran hak yang hingga saat ini masih berlangsung.

Landasan Yuridis

Pemberlakuan *Convention on the Rights of Person with Disabilities* memberikan dampak perubahan istilah bagi sekelompok masyarakat yang memiliki gangguan, kelainan, kerusakan atau kehilangan fungsi organ tubuhnya. Kementerian Sosial Republik Indonesia menggunakan istilah penyandang disabilitas setelah adanya pengesahan UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Person with Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas). Istilah penyandang disabilitas tersebut merupakan terjemahan dari *person with disability*. Pemilihan istilah ini bertujuan untuk menghindari timbulnya rasa negatif dan kesan diskriminatif pada mereka.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, penyandang diartikan dengan orang yang menyandang (menderita) sesuatu. Sedangkan disabilitas berasal dari bahasa Inggris yang berasal dari kata *different ability*, yang bermakna manusia memiliki kemampuan yang berbeda.¹¹ Pemaknaan istilah penyandang disabilitas ini kemudian disertai dengan lahirnya regulasi yang bertujuan untuk menambah jaminan hak asasi yang dimiliki oleh penyandang disabilitas.

Demi tercapainya pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas, perkembangan demi perkembangan terus diikuti oleh Indonesia sebagai negara yang menjunjung tinggi hukum, hak asasi manusia, dan demokrasi yang dimulai dengan lahirnya Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat. Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi tentang Hak-hak Penyandang Disabilitas (*Convention on The Rights of Persons with Disabilities*) melalui Undang-Undang No. 19 Tahun 2011 dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas. Perkembangan tersebut tentunya memberikan ruang dan jaminan yang lebih luas terhadap pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas demi tercapainya keadilan dan peningkatan kesejahteraan bagi penyandang disabilitas.¹²

Pasal 13 Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas menyebutkan bahwa:

“Hak-hak politik bagi penyandang disabilitas meliputi hak memilih dan dipilih dalam jabatan publik, menyalurkan aspirasi politik baik tertulis maupun lisan, memilih partai politik atau individu yang menjadi peserta dalam pemilihan umum, membentuk serta menjadi anggota atau pengurus organisasi masyarakat atau partai politik, membentuk dan bergabung dalam organisasi penyandang disabilitas serta aktif mewakili penyandang disabilitas dalam tingkat

¹¹ Achmad Budi Santoso dan M. Jacky, “Solidaritas Virtual dan Pemberdayaan Difabel dalam Blogosphere Indonesia”, *Jurnal Paradigma*, Vol. 1, No. 3, 2013, hlm. 2.

¹² Mugi Riskiana Halalia, Pemenuhan Hak Politik Penyandang Disabilitas sesuai dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas oleh KPU Yogyakarta, *Skripsi*, Fak. Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2011, hlm. 1.

lokal hingga tingkat internasional, berperan serta aktif dalam sistem pemilihan umum, memperoleh aksesibilitas pada sarana dan prasarana pemilihan umum, serta memperoleh pendidikan politik”.

Substansi yang tercantum pada UU No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas juga memberikan amanat untuk membentuk Komisi Nasional Disabilitas. Komisi ini dilahirkan sebagai upaya untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak penyandang disabilitas. Amanat dari Pasal 131 UU Penyandang Disabilitas tersebut telah diimplementasikan melalui Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2020 tentang Komisi Nasional Disabilitas.

Jika dibenturkan dengan realita yang terjadi, keberadaan peraturan yang menjamin hak-hak politik penyandang disabilitas di atas hanya menjadi aturan tertulis semata yang tidak diimplementasikan secara nyata. Di sisi lain, penyelenggara pemilu juga tidak dapat berjalan sendiri untuk menyelesaikan permasalahan pemilu bagi para penyandang disabilitas. Sehingga diperlukan peran Komisi Nasional Disabilitas untuk turut serta membantu mengkaji dan mempersiapkan segala bentuk aksesibilitas bagi penyandang disabilitas.

Landasan Sosiologis

Pada tahun 2020, Survei Sosial Ekonomi Nasional menyatakan bahwa jumlah penyandang disabilitas di Indonesia sebanyak 29,7 juta jiwa.¹³ Penyandang disabilitas terbagi ke dalam delapan jenis yaitu kesulitan atau masalah dalam melihat, berjalan, konsentrasi atau ingatan, mendengar, berkomunikasi, menggunakan tangan atau jari, mengurus diri sendiri, dan gangguan perilaku atau emosi.¹⁴ Dari delapan kategori tersebut, Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa jenis disabilitas paling banyak di Indonesia adalah orang-orang yang memiliki gangguan melihat yaitu sebanyak 64%.¹⁵ Kemudian disusul dengan orang-orang dengan gangguan berjalan dan konsentrasi atau mengingat sebanyak 38,3% dan 29,7%.¹⁶

Jumlah penyandang disabilitas di Indonesia hanya diketahui secara keseluruhan, namun tidak diketahui berapa banyak penyandang disabilitas yang memiliki hak untuk memilih dalam pemilu. Hal ini dikarenakan masih adanya permasalahan dalam pendataan penyandang disabilitas tersebut. Pada pemilu sebelumnya yaitu tahun 2019, KPU merilis data sebagai berikut:

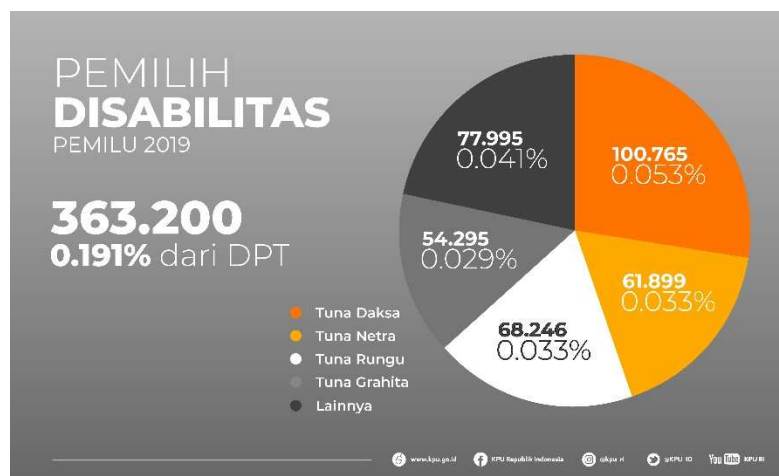
¹³ Orlando Raka Bestianta, “Menilik Perlindungan Sosial bagi Penyandang Disabilitas”, *Jurnal Kesejahteraan Rakyat Budget Issue Brief*, Vol. 02, Edisi 10, Juni 2022, hlm. 1.

¹⁴Vivi Yulaswati, Fajri Nursyamsi, Muhammad Nur Ramadhan, dkk, *Kajian Disabilitas Tinjauan Peningkatan Akses dan Taraf Hidup Penyandang Disabilitas Indonesia: Aspek Sosioekonomi dan Yuridis*, Staf Ahli Bidang Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2021, hlm. 23.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

Grafik 1.
Pemilih Disabilitas dalam Pemilu 2019



Sumber: <https://www.kpu.go.id/>

Dari grafik tersebut menunjukkan bahwa 0.19 1% daftar pemilih tetap pemilu 2019 adalah penyandang disabilitas. Sebanyak 363.000 penyandang disabilitas telah menggunakan hak pilihnya dalam pesta demokrasi 2019. Dalam data tersebut juga terlihat bahwa sebanyak 100.765 orang termasuk ke dalam tuna daksa, 61.899 orang termasuk kategori tuna Netra, 68.246 orang merupakan tuna rungu, 54.295 orang adalah tuna grahita, dan 77.995 orang merupakan penyandang disabilitas dengan kategori lainnya.

Jumlah yang dirilis oleh KPU hanya menunjukkan berapa banyak penyandang disabilitas yang telah menggunakan hak pilihnya, namun tidak ada data yang menunjukkan berapa banyak penyandang disabilitas yang memenuhi syarat untuk menggunakan hak pilihnya. Sehingga tidak dapat dilakukan perbandingan berapa banyak penyandang disabilitas yang memenuhi syarat, namun tidak menggunakan hak pilihnya. Dengan demikian, KPU dan Bawaslu perlu melibatkan KND untuk mendata jumlah penyandang disabilitas di Indonesia yang telah memenuhi syarat untuk menggunakan hak pilihnya.

Konsep Pelibatan Komisi Nasional Disabilitas dalam Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2024

Pembahasan di atas telah mengkaji lebih lanjut terkait urgensi pelibatan Komisi Nasional Disabilitas. Hasil pembahasan menunjukkan bahwa dari sisi filosofis, yuridis, dan sosiologis terdapat urgensi untuk melibatkan komisi ini dalam pemilu serentak tahun 2024. Komisi Nasional Disabilitas dibentuk melalui Perpres No. 68 Tahun 2020 tentang Komisi Nasional Disabilitas. Lembaga nonstruktural yang bersifat independen ini memiliki tugas untuk memantau, mengevaluasi, dan mengadvokasi pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas.

Pasal 5 huruf d Perpres No. 68 Tahun 2020 tentang KND menyatakan bahwa tugas-tugas KND di atas dapat dilaksanakan dengan membentuk kerja sama untuk penanganan penyandang disabilitas. Kerja sama yang dimaksud dapat dilakukan dengan pemangku kepentingan terkait. Dalam hal ini, Bawaslu dan KPU dapat melaksanakan kerja sama

dengan KND untuk melakukan pemantauan, evaluasi, dan juga advokasi kaitannya dengan persiapan pemilu tahun 2024. Konsep kerja sama yang dapat dilaksanakan oleh Bawaslu, KPU, dan KND yaitu pada saat pra pemilu, pemilu, dan pasca pemilu.

Pada saat pra pemilu, KND dapat melaksanakan pemantauan sekaligus melakukan pendataan terkait jumlah penyandang disabilitas yang telah memenuhi syarat untuk menggunakan hak pilihnya pada Pemilu 2024. Upaya untuk melakukan pendataan ini akan jauh lebih mudah ketika dilakukan di tiap-tiap daerah. Selain melakukan pendataan, KND juga dapat meninjau lebih jauh mengenai kekurangan-kekurangan atau hambatan bagi para penyandang disabilitas ketika pelaksanaan pemilu. Sehingga untuk memenuhi segala bentuk kekurangan tersebut, maka KPU dan KND dapat menyusun rencana strategis sebagai bentuk penghormatan dan perlindungan hak bagi para penyandang disabilitas. Kemudian bentuk kerja sama pada saat pemilu berlangsung yaitu dengan melakukan pemantauan untuk memastikan bahwa hak-hak bagi penyandang disabilitas dapat terpenuhi. Terakhir, setelah pemilu dilaksanakan, maka KND dapat melaksanakan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilu khususnya bagi pemilih dengan penyandang disabilitas.

Penutup

Berdasarkan ketiga landasan tersebut, maka salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk memperbaiki sistem pemilu serentak di tahun 2024 adalah dengan melibatkan Komisi Nasional Disabilitas. Hal ini dikarenakan *pertama*, dari landasan filosofis menunjukkan bahwa untuk memenuhi sila kedua dan kelima Pancasila, maka pelibatan Komisi Nasional Disabilitas yaitu sebagai bentuk untuk menciptakan kemanusiaan yang adil dan beradab serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kedua, dari landasan yuridis juga menunjukkan bahwa setiap regulasi yang dibentuk telah memberikan jaminan pada penyandang disabilitas terutama kaitannya mengenai hak politik. Sehingga dengan keberadaan Komisi Nasional Disabilitas yang telah diatur dalam Perpres, maka hal ini menjadi urgensi untuk melibatkannya. *Ketiga*, ketidakpastian pada jumlah penyandang disabilitas yang dapat menjalankan hak memilih pada pemilu mengakibatkan perlunya upaya untuk melakukan pendataan secara masif untuk persiapan pemilu 2024.

Ketiga urgensi tersebut kemudian menunjukkan bahwa konsep yang perlu dijalankan yaitu perlunya KPU dan Bawaslu melibatkan Komisi Nasional Disabilitas. Pelibatan tersebut dapat dilakukan baik dengan mengkaji secara bersama kelemahan dan kekurangan penyelenggaraan pemilu bagi penyandang disabilitas maupun terjun langsung ke lapangan. Sehingga penyelenggaraan pemilu serentak 2024 dapat berjalan lebih baik khususnya bagi penyandang disabilitas.

Daftar Pustaka

Achmad Budi Santoso dan M. Jacky, "Solidaritas Virtual dan Pemberdayaan Difabel dalam Blogosphere Indonesia", *Jurnal Paradigma*, Vol. 1, No. 3, 2013.

- Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Yogyakarta, "Pendidikan Untuk Difabel", terdapat dalam <https://kesbang.jogjakota.go.id/detail/index/21831>, diakses pada 6 November 2022.
- Egy Moa, "Dijamin Regulasi, Hak Politik Penyandang Disabilitas di Sikka Diabaikan", terdapat dalam <https://flores.tribunnews.com/2022/10/13/dijamin-regulasi-hak-politik-penyandang-disabilitas-di-sikka-diabaikan>, diakses pada 6 November 2022.
- Eni Lestari, Garmien Mellia, "Peran KPU Kota Metro dalam Meningkatkan Partisipasi Penyandang Disabilitas pada Pemilu Serentak Tahun 2019", *Electoral Governance Jurnal Tata Kelola Pemilu Indonesia*, Vol. 1, No. 2, Mei 2020.
- Fajri Nursyamsi, "Pelindungan Hak Pilih Penyandang Disabilitas Mental dalam Pendekatan Rangkaian Proses Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-VIII/2015", *Jurnal Adhyasta Pemilu*, Vol. 3, No. 1, 2020.
- Mugi Riskiana Halalia, Pemenuhan Hak Politik Penyandang Disabilitas sesuai dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas oleh KPU Yogyakarta, *Skripsi*, Fak. Syariah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2011.
- Rayhan Naufaldi Hidayat, "Pemanfaatan Alat Bantu Coblos bagi Tunanetra dalam Pemilihan Umum Serentak 2019 di Jakarta Selatan", *Skripsi*, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2022.
- Tia Subekti, "Partisipasi Politik Masyarakat Dalam Pemilihan Umum (Studi Turn of Voter dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Magetan Tahun 2013)", *Skripsi*, Ilmu Pemerintahan, Fak. Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Univ. Brawijaya, 2014.
- Usman A. Matdoan, "Pengaruh Partisipasi Politik Masyarakat Terhadap Peningkatan Perolehan Suara Masing-Masing Partai Politik di Kecamatan Kei Kecil Timur Kabupaten Maluku Tenggara dalam Pemilihan Umum Tahun 2014", *Jurnal Biology Science and Education*, Vol. 4, No. 2, 2015.
- Vivi Yulaswati, Fajri Nursyamsi, Muhammad Nur Ramadhan, dkk, *Kajian Disabilitas Tinjauan Peningkatan Akses dan Taraf Hidup Penyandang Disabilitas Indonesia: Aspek Sosioekonomi dan Yuridis*, Staf Ahli Bidang Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 2021.
- Zaenal Mukarom, "Perempuan dan Politik: Studi Komunikasi Politik tentang Keterwakilan Perempuan di Legislatif", *Mediator*, Vol. 9, No. 2, Desember 2008.

Keberadaan Badan Peradilan Khusus Pada Pemilu Serentak 2024

Wilma Silalahi dan Eugenia Felicia Natiur Siregar

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia & Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta dan
Fakultas Hukum Universitas Gajahmada Yogyakarta
wilmasilalahi@fh.untar.ac.id dan euginesrg@gmail.com

Abstract

The **Constitutional Court** as one of the bodies of judicial power has the authority, one of which is to resolve election disputes. Through the Decision of the Constitutional Court Number 97/PUU-XI/2013, that the settlement of disputes over the results of the regional elections is not the authority of the Constitutional Court, but is the authority of a special judicial body that must be formed before the implementation of simultaneous national elections is held. In its development until now the said special judicial body has not been formed. So that the problem of this paper is how the existence of a special judicial body in the 2024 simultaneous elections. This study uses a normative approach with a constructivist paradigm. Through the Constitutional Court Decision Number 85/PUU-XX/2022, the authority of the Constitutional Court to examine and adjudicate cases of disputes over the results elections are no longer limited to "until a special judicial body is established", but are permanent, because such a special judicial body will no longer be established.

Keywords: *special judiciary body, 2024 concurrent elections, P envoy of the Constitutional Court Number 85/PUU-XX/2022.*

Abstrak

MK sebagai salah satu badan kekuasaan kehakiman mempunyai wewenang, salah satunya menyelesaikan sengketa pemilu. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, penyelesaian sengketa perselisihan hasil pilkada bukan merupakan kewenangan MK, namun menjadi kewenangan badan peradilan khusus yang harus dibentuk sebelum pelaksanaan pemilu serentak secara nasional diselenggarakan. Dalam perkembangannya hingga saat ini belum terbentuk badan peradilan khusus dimaksud. Sehingga yang menjadi permasalahan menarik dari tulisan ini adalah bagaimana keberadaan badan peradilan khusus pada pemilu serentak 2024? Kajian ini menggunakan pendekatan normatif dengan paradigma konstruktivis. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan tidak lagi terbatas hanya "sampai dibentuknya badan peradilan khusus", melainkan bersifat permanen, karena badan peradilan khusus demikian tidak lagi akan dibentuk.

Kata kunci: *badan peradilan khusus, pemilu serentak 2024, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.*

Pendahuluan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014 menghadirkan konsep baru terhadap penyelesaian perselisihan hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada). Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tersebut meletakkan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak termasuk dalam rezim pemilihan umum (pemilu), sehingga Mahkamah Konstitusi secara konstitusional bersyarat melepaskan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹ Melalui Putusan MK tersebut, MK masih memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pilkada, namun wewenang MK tersebut bersifat konstitusional bersyarat. Artinya, pasca putusan MK setidaknya pemerintah wajib mendesain lembaga penyelesaian sengketa pilkada. Mekanisme

¹ Supriyadi dan Aminuddin Kasim, "Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 No. 3, September 2020, hlm. 679, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/1671-3818-2-PB.pdf.

penyelesaian sengketa pemilu yang efektif (*effective electoral dispute resolution mechanisms and processes*) merupakan suatu *sine qua non* bagi pemilihan yang jujur dan adil.² Kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk penegakan hak pilih karena hak memberikan suara (hak pilih) merupakan hak asasi manusia. Karena itu, penyelesaian hukum terhadap pelanggaran hak memberikan suara merupakan hak asasi manusia.³

Sebelum adanya perubahan UU Pilkada, peletakan wewenang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan diberikan kepada Pengadilan Tinggi (PT) yang ditunjuk oleh Mahkamah Agung (MA).⁴ Namun, sebelum PT melaksanakan kewenangannya, UU Pilkada mengalami perubahan yang meletakkan kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah pada badan peradilan khusus. Namun, sebelum terbentuknya badan peradilan khusus, perselisihan hasil pemilihan kepala daerah diselesaikan oleh MK. Sehingga dibutuhkan kepastian hukum dalam penyelesaian perselisihan hasil pilkada bagi pencari keadilan. UU Pilkada hanya meletakkan amanat untuk membentuk badan peradilan khusus tapi konsep atau desain badan peradilan khusus belum ada kejelasan dan masih menjadi tugas negara dalam merumuskannya.

Pelaksanaan pemilu 2024 yang akan dilaksanakan oleh bangsa Indonesia untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, serta anggota DPRD Kabupaten/Kota pada suatu waktu yang bersamaan dan beberapa bulan kemudian dilaksanakan pemilihan umum kepala daerah. Sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, berpendapat bahwa penyelesaian sengketa perselisihan hasil pilkada bukan merupakan kewenangan MK, namun menjadi kewenangan badan peradilan khusus yang harus dibentuk sebelum pelaksanaan pemilu serentak secara nasional diselenggarakan. Dalam perkembangannya hingga saat ini belum terbentuk badan peradilan khusus dimaksud. Sementara tahapan penyelenggaraan pilkada harus sudah berjalan. Terhadap permasalahan tersebut, penting bagi para penulis untuk melakukan penelitian dengan menganalisis dan menemukan konsep serta desain yang ideal terhadap penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Rumusan Masalah

Yang menjadi permasalahan yang menarik dalam penelitian ini adalah bagaimana keberadaan badan peradilan khusus pada pemilu serentak 2024? Isu ini menjadi menarik, mengingat tahun 2024 bangsa Indonesia akan melaksanakan pesta demokrasi dengan keikutsertaan seluruh warga negara dalam menggunakan hak politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan berdasarkan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, dan adil. Kesenjangan pelaksanaan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan kepala daerah yang akan dilaksanakan tahun 2024 secara serentak, membutuhkan kepastian hukum apakah dalam pelaksanaan pemilu

² *Ibid.*

³ Ramlan Surbakti, dkk., *Penanganan Sengketa Pemilu*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011, hlm. 21.

⁴ Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2015 (sebelum perubahan).

tahun 2024 sudah terbentuk badan peradilan khusus dalam penyelesaian perselisihan hasil pilkada ataukah menjadi kewenangan lembaga/badan yang sudah ada. Tulisan sederhana ini tidak bermaksud untuk menjustifikasi bahwa penyelesaian perselisihan hasil pemilu dan pilkada selama ini tidak berjalan dengan baik dan lancar, namun hendak memberi pilihan sudut pandang lain, meskipun tidak dapat dihindari pikiran-pikiran yang beririsan satu sama lain.

Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan pendekatan normatif dengan paradigma *konstruktivis*, bahwa badan peradilan khusus yang menangani penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah hingga saat ini belum terbentuk, padahal sesuai dengan perintah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014, badan peradilan khusus harus sudah terbentuk sebelum pelaksanaan pilkada secara nasional dilaksanakan dalam hal ini sebagaimana kesepakatan DPR dan Pemerintah bahwa pelaksanaan pemilu dan pilkada akan dilaksanakan secara serentak pada tahun 2024 walaupun pelaksanaan pilkada akan dilaksanakan beberapa bulan setelah pelaksanaan pemilu serentak dilaksanakan. Sehingga perlu dikaji apakah hal ini tidak bertentangan dengan proses pelaksanaan pemilu dan pilkada secara serentak nasional tahun 2024. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif⁵ atau menurut Wignjosoebroto adalah penelitian doktrinal,⁶ yaitu kajian yang menggunakan legis positivis, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat. Satjipto Rahardjo menyebut perspektif ini adalah melihat hukum sebagai suatu peraturan-peraturan yang abstrak, perhatiannya akan tertuju pada lembaga yang benar-benar otonom, yaitu yang dapat dibicarakan sebagai subyek tersendiri, terlepas dari kaitannya dengan hal-hal di luar peraturan tersebut. Pemusatannya akan membawa pada metode yang normatif dan sesuai dengan pembahasannya yang analisis, sehingga metode ini disebut normatif analisis.⁷

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Salah satu kewenangan MK yang tidak secara eksplisit diatur dalam konstitusi maupun Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554 (selanjutnya disebut UU MK). Wewenang ini menjadi kewenangan tarik menarik antara MK dengan MA karena tidak ada pengaturan yang tegas dari konstitusi. Dilihat dari perspektif historis, MK meletakkan pilkada sebagai rezim pemilu

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1985, hlm. 15.

⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1997, hlm. 42.

⁷ *Ibid.*, hlm. 67-68.

sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72-73/PUU-II/2004, bertanggal 22 Maret 2005, sehingga terkait dengan penyelesaian sengketa hasil pilkada menjadi kewenangan MK untuk menyelesaikan.

Perkembangan selanjutnya, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014 menegaskan pilkada bukan menjadi bagian dari rezim pemilu. Sehingga, sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, penyelesaian perselisihan hasil pilkada bukan wewenang MK. Sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi dimaksud, lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656 (selanjutnya disebut UU 1/2015), menetapkan bahwa penyelesaian sengketa hasil pilkada diselesaikan di PT serta dapat mengajukan permohonan keberatan ke MA yang putusannya bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Atas kondisi di atas, lahirlah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 5678, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678 (selanjutnya disebut UU 8/2015). Di dalam Pasal 157 ayat (1) dan ayat (6) UU 8/2015, melepaskan wewenang PT dan MA untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan serta mengamanatkan untuk dibentuk badan peradilan khusus pilkada. Akan tetapi, sebelum dibentuknya badan peradilan khusus pilkada, wewenang penyelesaian sengketa perselisihan hasil pemilihan kepala daerah diselesaikan oleh MK. Sehingga, ketentuan Pasal 157 ayat (3) UU 8/2015 akan terus mengikat MK sepanjang pembentukan badan peradilan khusus pemilihan kepala daerah belum terbentuk.

Lebih lanjut, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, diberikan limitasi batas waktu pembentukan badan peradilan khusus pemilihan kepala daerah. Dengan limitasi batas waktu pembentukan badan peradilan khusus pemilihan kepala daerah tersebut, yakni sebelum dilaksanakannya pemilihan umum serentak secara nasional. Hal ini mengindikasikan bahwa MK tidak hanya menyelesaikan perselisihan hasil pemilu dalam konteks rezim pemilu, namun juga menyelesaikan sengketa hasil pilkada dalam konteks rezim pilkada. MK dalam hal menyelesaikan sengketa pilkada dengan alasan agar tidak ada keragu-raguan, ketidakpastian hukum, dan kevakuman lembaga yang menyelesaikan sengketa pilkada sampai dengan terbentuknya badan peradilan khusus pemilihan.⁸

Selanjutnya, Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara

⁸ R. Nazriyah, "Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi*, Volume 12 Nomor 3, September 2015, hm. 465.

Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898 (selanjutnya disebut UU 10/2016), bahwa perkara perselisihan hasil Pemilihan akan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus. Selanjutnya, pada Pasal 157 ayat (2) UU 10/2016 mengatur bahwa peradilan khusus dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional. Hal ini mengindikasikan bahwa sebelum pelaksanaan pemilihan umum serentak nasional yang akan dilaksanakan pada tahun 2024 terkait dengan pilkada sebagaimana diatur dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, bertanggal 26 Februari 2020 dalam pertimbangan hukumnya mempertimbangkan bahwa, melalui penelusuran kembali *original intent* perihal pemilihan umum serentak, keterkaitan antara pemilihan umum serentak dalam konteks penguatan sistem pemerintahan presidensial, dan menelusuri makna pemilihan umum serentak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014 terdapat sejumlah pilihan model keserentakan pemilihan umum yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, yaitu:⁹

- 1) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
- 2) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
- 3) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
- 4) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur dan pemilihan Bupati/Walikota;
- 5) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan pemilihan Gubernur, dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota;
- 6) Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.

Peletakan pilkada melalui putusan MK bukan merupakan rezim pemilu melainkan rezim pemilihan yang oleh MK diyakini bahwa hal tersebut telah sejalan dan senafas dengan apa yang ditentukan oleh Konstitusi. Hal ini semakin diperkuat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, bertanggal 26 Februari 2020 yang memungkinkan pilkada menjadi bagian dari rezim pemilu kembali berdasarkan model alternatif yang dinilai konstitusional oleh MK. Lebih lanjut, berdasar *ratio decidendi* pertimbangan MK, ide dasar peletakan wewenang penyelesaian sengketa hasil pemilihan merupakan bagian dari wewenang lembaga Mahkamah Agung. Sehingga, melalui konsep putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang tidak lagi membedakan antara rezim

⁹ Wilma Silalahi, "Model Pemilihan Serentak dan Peranan Komisi Pemilihan Umum Pada Pemilihan Serentak Tahun 2024", *Jurnal APHTN-HAN*, Vol. 1 No. 1, Edisi Januari 2022, hlm. 72-73.

pemilu dan pemilihan. Hal tersebut menjadi berbeda dengan putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013.

Dalam perkembangannya, melalui Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, bertanggal 29 September 2022 dalam pertimbangan hukumnya berpendapat bahwa, terdapat perubahan penafsiran yang disebabkan oleh praktik ber hukum di Indonesia. Pada periode awal pasca perubahan UUD 1945, di mana pemilihan kepala daerah berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan yang belum lama dipraktikkan, Mahkamah menafsirkan adanya suatu perbedaan antara rezim pemilihan umum nasional dengan pemilihan kepala daerah. Namun beberapa periode setelah pemilihan kepala daerah secara langsung dilaksanakan konsisten dan relatif telah menemukan bentuk terbaiknya, Mahkamah menemukan praktik ber hukum yang menurut Mahkamah secara implisit telah mengubah penafsiran mengenai pemilihan kepala daerah.

Menurut Mahkamah melalui Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022, dalam beberapa praktik ber hukum yang menjadi argumentasi dasar dalam perubahan penafsiran di atas adalah sebagai berikut:

- 1) Pemilihan umum nasional dan pemilihan kepala daerah secara *de jure* dan *de facto* dilaksanakan oleh lembaga yang sama. Satu-satunya norma dalam UUD 1945 yang menyebutkan penyelenggara pemilihan umum adalah Pasal 22E UUD 1945 ayat (5) yang menyatakan, "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri";
- 2) UUD 1945 mengamanatkan enam prinsip pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis, yaitu prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan norma Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Selain itu, karena sifat reguler dalam penyelenggaraan pemilihan, secara substansial Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 juga mengandung prinsip penyelenggaraan pemilihan umum secara berkala/periodik. Prinsip demikian dalam praktiknya bukan hanya berlaku untuk pemilihan umum nasional (yaitu pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD), namun juga mendasari pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Selain itu, kedua jenis pemilihan dimaksud tetap diselenggarakan berlandaskan pada prinsip-prinsip pemilihan demokratis yang berlaku secara universal;
- 3) Selanjutnya norma UUD 1945 tersebut diatur lebih lanjut ke dalam beberapa norma undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dengan pengawasan perilaku oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Undang-Undang yang mengatur lembaga penyelenggara pemilihan umum ini secara normatif tidak membedakan antara penyelenggaraan pemilihan umum (nasional) dengan pemilihan kepala daerah. Dalam praktik pun tidak ada perbedaan tersebut. Jika pun terdapat perbedaan, perbedaan demikian hanyalah bahwa penyelenggaraan pemilihan umum nasional dilaksanakan sepenuhnya oleh KPU RI (atau KPU pusat), sementara pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh KPU daerah yang *notabene* adalah kepanjangan tangan dari KPU RI sehingga keberadaannya merupakan satu kesatuan dengan KPU RI. Demikian pula Bawaslu daerah yang dalam konteks pengawasan atas pelaksanaan pemilihan kepala daerah sebenarnya tetap bertindak sebagai kepanjangan tangan Bawaslu RI (Bawaslu pusat). Kesamaan demikian didukung pula oleh praktik bahwa subjek yang diperiksa dan diadili oleh DKPP meliputi semua penyelenggara pemilu baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah tanpa membeda-bedakan yurisdiksi absolut-nya;

- 4) Peserta pemilihan umum, baik kontestan (meliputi pasangan calon yang diusung partai politik maupun pasangan calon perseorangan) atau pun pemilih (pemilik hak suara), dapat memahami dan mengikuti/menjalankan konsep pemilihan yang tidak membedakan antara pemilihan umum nasional dengan pemilihan kepala daerah. Bahkan, menurut Mahkamah dalam implementasi tidak cukup alasan lagi untuk membedakan baik secara konseptual, teoritis, dan sosiologis antara pemilihan umum nasional dengan pemilihan kepala daerah;
- 5) Dari sisi sumber daya dan pembiayaan, Mahkamah juga menemukan fakta bahwa praktik menyatukan/melebur kedua rezim pemilihan demikian lebih efisien karena dapat diselenggarakan oleh lembaga penyelenggara yang sama, dibandingkan jika negara harus membentuk dua lembaga penyelenggara yang berbeda.

Selanjutnya, dalam Putusan MK Nomor 85/PUU-XX/2022 berpendapat bahwa dengan menggunakan *original intent* perubahan UUD 1945, Mahkamah telah menegaskan bahwa tidak terdapat lagi perbedaan rezim pemilihan. Untuk itu, tafsir MK atas UUD 1945 tidak lagi membedakan antara pemilihan umum nasional dengan pemilihan kepala daerah. Secara sistematis berakibat pula pada perubahan penafsiran atas kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk, salah satunya, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selanjutnya makna konstitusional yang demikian diturunkan dalam berbagai undang-undang yang terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi, terutama Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Dengan demikian, perkara perselisihan hasil pemilihan umum yang diadili oleh Mahkamah Konstitusi terdiri dari pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden; memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat; memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah; memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik provinsi, kabupaten, maupun kota; serta memilih kepala daerah provinsi, kabupaten, maupun kota.

Lebih lanjut, terkait dengan badan khusus yang pembentukannya diamanatkan oleh Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 adalah suatu badan peradilan. Sebagai suatu badan peradilan, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, bertanggal 29 September 2022 berpendapat keberadaan badan peradilan khusus harus berada di bawah naungan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman UUD 1945. Masih menurut Mahkamah Konstitusi, semua norma mengenai badan/lembaga peradilan diatur dalam satu bab yang sama yaitu Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang terdiri dari, antara lain, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945. Rangkaian norma hukum dalam pasal-pasal tersebut mengatur bahwa kekuasaan kehakiman, sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Terkait dengan badan khusus yang pembentukannya diamanatkan oleh Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU 10/2016 adalah suatu badan peradilan. Sebagai suatu badan peradilan, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, bertanggal 29 September 2022 berpendapat keberadaan badan peradilan khusus harus berada di bawah naungan

kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman UUD 1945. Masih menurut Mahkamah Konstitusi, semua norma mengenai badan/lembaga peradilan diatur dalam satu bab yang sama yaitu Bab IX Kekuasaan Kehakiman yang terdiri dari, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945. Rangkaian norma hukum dalam pasal-pasal tersebut mengatur bahwa kekuasaan kehakiman, sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 tersebut, Pembatasan dalam UUD 1945 demikian pada akhirnya menutup kemungkinan dibentuknya suatu badan peradilan khusus pemilihan yang tidak berada di bawah lingkungan Mahkamah Agung serta tidak pula berada di bawah Mahkamah Konstitusi. Pilihan yang muncul dari pembatasan konstitusional demikian adalah badan peradilan khusus tersebut harus diletakkan menjadi bagian dari Mahkamah Agung atau menjadi bagian di Mahkamah Konstitusi. Mahkamah berpendapat bahwa membentuk badan peradilan khusus untuk kemudian menempatkannya di bawah Mahkamah Konstitusi, melainkan langsung menjadikan kewenangan badan peradilan khusus pemilihan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Hal demikian sejalan dengan amanat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 karena pemilihan kepala daerah adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945.

Penutup

Dengan diucapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan tidak lagi terbatas hanya “sampai dibentuknya badan peradilan khusus”, melainkan bersifat permanen, karena badan peradilan khusus demikian tidak lagi akan dibentuk. Dengan demikian, dalam pelaksanaan pemilu serentak tahun 2024 yang akan dilaksanakan oleh bangsa Indonesia, keberadaannya sudah bersifat permanen yang akan dilaksanakan atau menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Daftar Pustaka

Buku

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1985.

Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1997.

Surbakti, Ramlan, dkk., *Penanganan Sengketa Pemilu*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.

Jurnal

Nazriyah, R., “Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12 Nomor 3, September 2015.

Silalahi, Wilma. “Model Pemilihan Serentak dan Peranan Komisi Pemilihan Umum Pada Pemilihan Serentak Tahun 2024”, *Jurnal APHTN-HAN*, Vol. 1 No. 1, Edisi Januari 2022.

Supriyadi dan Aminuddin Kasim, "Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 No. 3, September 2020, hlm. 679, file:///C:/Users/197411222006042002/Downloads/1671-3818-2-PB.pdf.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656.

_____, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 5678.

_____, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898.

_____, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014.

_____, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013, bertanggal 19 Mei 2014.

_____, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, bertanggal 26 Februari 2020.

_____, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022, bertanggal 29 September 2022.