HUKUM KEPEMILUAN

&

FORMAT SISTEM KEPARTAIAN

Dr. Mohammad Effendy, S.H., M.H.

Thema Publishing
themapublishing@gmail.com

HUKUM KEPEMILUAN
&
FORMAT SISTEM KEPARTAIAN

Oleh: Dr. Mohammad Effendy, S.H., M.H.
Editor: Ahmad Fikri Hadin, S.H., LL.M
ISBN:
Cetakan: I-2021
Halaman: 232
Ukuran: 15 x 23 cm
Tata letak: Tim Thema Publishing
Rancang Sampul: Tim Thema Publishing
Penerbit:
© Thema Publishing
Jl. Cemara No. 16, Condongcatur, Yogyakarta 55283
Email: themapublishing@gmail.com

UNDANG-UNDANG RI NOMOR 28 TAHUN 2014
TENTANG HAK CIPTA

Hak ekonomi merupakan hak eksklusif Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mendapatkan manfaat ekonomi atas Ciptaan.

Pasal 9

(1) Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan: (a) penerbitan Ciptaan; (b) Penggandaan Ciptaan dalam segala bentuknya; (c) penerjemahan Ciptaan; (d) pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian Ciptaan; (e) Pendistribusian Ciptaan atau salinannya; (f) pertunjukan Ciptaan; (g) Pengumuman Ciptaan; (h) Komunikasi Ciptaan; dan (i) penyewaan Ciptaan.
(2) Setiap Orang yang melaksanakan hak ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendapatkan izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta.
(3) Setiap Orang yang tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta dilarang melakukan Penggandaan dan/atau Penggunaan Secara Komersial Ciptaan.

SANKSI PELANGGARAN
Pasal 113

(1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
(2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidanadengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
(3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidanadengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
(4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)

Buku ini kupersembahan untuk:

Isteriku tercinta Hj. Milayatie
dan ketiga puteraku
Herry Azhar Pradana
Yunizar Adiputra
M. Adhiya Riswandha

KATA PENGANTAR

Tulisan yang terangkum dalam buku ini sebagian berasal dari bahan perkuliahan Hukum Kepemiluan dan Sistem Kepartaian di Indonesia yang penulis asuh selama bertahun-tahun pada Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin baik di S1 maupun untuk mahasiswa S2 yang mengambil konsentrasi Hukum Tata Negara. Selain itu buku ini juga diperkaya dari pengalaman empirik penulis sebagai komisioner KPU Provinsi Kalimantan Selatan angkatan pertama (2003-2008) serta keterlibatan penulis dalam berbagai seminar kepemiluan.

Silih bergantinya Undang-Undang Kepemiluan dan Undang-Undang Kepartaian di negara kita memberikan petunjuk kuat bahwa terjadi perkembangan masyarakat yang sangat dinamis serta adanya pertarungan kepentingan politik yang begitu kuat di jajaran elit politik dan elit pemerntahan. Terkadang sangat kentara bagaimana kepentingan politik begitu dominan dalam mewarnai perubahan perundang-undangan kepemiluan dan sistem kepartaian.

Hukum yang dimaknai secara terbatas sebagai norma yang terkandung dalam perundangan-undangan dijadikan sarana legitimasi dalam pertarungan kepentingan politik dan sering mengobankan tujuan besarnya untuk membangun proses demoktasi di negara kita. Semakin bertambahnya ketentuan pidana yang dimuat dalam perundang-undangan Pemilu dari waktu ke waktu sebenarnya dimaksudkan untuk memberikan jaminan agar Pemilu termasuk juga Pilkada dapat berjalan sesuai asas universal yakni luber dan jurdil.

Akan tetapi sebagaimana dapat disaksikan di lapangan, ketentuan pidana yang termuat dalam perundang-undangan sering menemukan hambatan dalam pelaksanannya. Hambatan dimaksud dapat bersumber dari norma pidana yang sengaja dibuat samar-samar sehingga mengandung banyak penafsiran, keterbatasan SDM penyelenggara terutama kurangnya kemampuan mereka

dalam memahami aspek-aspek filosofi dari ketentuan pidana, serta lemahnya koordinasi intern Tim Penegak Hukum Terpadu.

Sejak reformasi kita sudah memiliki banyak pengalaman dalam penyelenggaraan Pemilu dan juga Pilkada. Perundang-undangan pemilu juga terus menerus disempurnakan berdasarkan hasil evaluasi penyelenggaraan pemilu ke pemilu. Akan tetapi isu kecurangan tidak pernah surut, bahkan model-model kecurangan kian waktu makin canggih, sehingga makin sulit dibuktikan mengikuti prosedur pembuktian formal di persidangan khususnya yang digelar di Makhamah Konstitusi dalam proses pemeriksaan Perselisihan Hasil Pemilu/Pilkada.

Pemilahan kewenangan dalam mekanisme pengawasan dan penyelesaian sengketa pemilu sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang merangkum 3 (tiga) undang-undang sekaligus (UU Penyelenggara, UU Pilpres, dan UU Pemilu) ternyata menimbulkan keruwetan tersendiri. Sengketa dalam proses Pemilu kewenangan penyelesaian dibebankan kepada Badan Pengawas (Bawaslu), sementara Mahkamah Konstitusi tetap pada tataran penyelesaian sengketa/perselisihan hasil Pemilu.

Pemberian kewenangan yang relatif besar dan luas kepada Bawaslu dalam penyelesaian sengketa proses Pemilu tidak diiringi dengan kesiapan merekrut anggota Bawaslu yang memiliki kemampuan dan pemahaman yang mumpuni di bidang hukum kepemiluan dan sistem kepartaian. Di lain pihak Mahkamah Konstitusi tidak ingin melibatkan diri dalam memberikan penilaian terhadap hasil penyelesaian sengketa proses Pemilu.

Tulisan dalam buku ini juga menguraikan beberapa terobosan hukum yang di hasilkan oleh para Hakim Konstitusi yang tentunya memberikan kontribusi yang sangat besar dalam penyelenggaraan Pemilu termasuk Pilpres dan Pilkada dalam upaya membangun proses demokratisasi bangsa kita. Hasil ijtihad konstitusional para Hakim Konstitusi tersebut, di samping melengkapi norma kepemiluan yang mungkin terlupakan pembentuk undang-undang, juga menjadi penyeimbang dalam pertarungan kepentingan elit politik dan elit pemerintahan.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua kolega yang memberikan dorongan dalam penerbitan buku ini, rekan-rekan yang membantu menyiapkan bahan-bahan untuk penyelesaian

akhir yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Tidak lupa kepada isteri dan anak-anak tercinta yang terus menerus memberikan semangat untuk berkarya. Harapan kita semoga buku ini dapat memberikan inspirasi semua pihak untuk melakukan perbaikan dalam penyelenggaraan pemilu di masa yang akan datang.

Banjarmasin, Mei 2021

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR **5**
DAFTAR ISI **9**

BAB I
PENDAHULUAN 11

BAB II
PEMILU LEGISLATIF 25
A. Pemilu di bawah Rezim Orde Baru 25
B. Pemilu di Era Reformasi 30
C. Pemilu Perseorangan Untuk Pengisian Keanggotaan DPD 69

BAB III
PEMILU PRESIDEN 93
A. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Menurut UUD 1945 (asli) 93
B. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Di Masa Transisi Reformasi 98
C. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Era Reformasi 100

BAB IV
PEMILIHAN KEPALA DAERAH 155
A. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah 155
B. Pemilihan Secara Langsung 162
C. Calon Perseorangan 173
D. Calon Tunggal 192

BAB V
FORMAT SISTEM KEPARTAIAN DI INDONESIA 199
A. Perkembangan Sistem Kepartaian 199
B. Pengaturan Format Sistem Kepartaian ke Depan 220

DAFTAR PUSTAKA **227**
PROFIL PENULIS **231**

BAB I

PENDAHULUAN

Pemilu adalah kontes (pertandingan) untuk mendapatkan saham kekuasaan yang tertinggi dalam politik nasional, dan sistem pemilu adalah sekumpulan aturan yang ditentukan sebelumnya untuk menyelenggarakan pemilu serta menentukan hasilnya.[1] Menurut Aurel Croissant, dalam demokrasi perwakilan, pemilu merupakan hal yang penting, karena pemilu adalah mekanisme yang paling signifikan bagi warga negara untuk menjalankan hak-hak mereka atas partisipasi politik.[2] Namun katanya lebih lanjut, demokrasi perwakilan sangat tergantung kepada pemilu. Pemilu bukan hanya seharusnya mencerminkan kehendak rakyat dan mengintegrasikan warga negara ke dalam proses politik saja, melainkan juga melegitimasi dan mengontrol kekuasaan pemerintahan.[3]

Di negara yang demokratis, pemilu merupakan pranata yang sangat penting. Pranata tersebut berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur.[4] Kedaulatan rakyat berarti bahwa sebagian besar atau seluruh kelompok sosial-politik yang ada dalam masyarakat terwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan di pusat dan di daerah. Keabsahan pemerintahan, setidaknya "keabsahan prosedural" jika mekanisme pemilihan wakil rakyat pada lembaga-lembaga perwakilan berjalan

---

1 Lim Hong Hai dalam Friedrich, cs. (ed), *"Electoral Politics in Southeast & East Asia"*, edisi Bahasa Indonesia "Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur" (2003), Penerbit Pensil 234, Jakarta, hlm. 137.

2 Ibid. hlm. 1-2

3 Ibid. hlm. 5

4 Tim Peneliti Sistem Pemilu (1998), "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia – Laporan Penelitian", kerjasama LIPI dan Pustaka Sinar Harapan, PT Penebar Swadaya, Surabaya, hlm. 2.

sebagaimana mestinya. Prinsip kedaulatan rakyat dan keabsahan pemerintahan akan diikuti dengan pergantian pemerintahan secara teratur, karena pemilu membuka peluang bagi berlanjut atau bergantinya pemangku kepala negara dan/atau pemerintahan.[5]

Proses pemilu melibatkan berbagai komponen yang satu sama lain saling mempengaruhi. Komponen pemilu tersebut antara lain adalah; sistem pemilu yang diterapkan dan hal ini tercermin dalam norma-norma aturan yang menjadi pegangan semua pihak. Penyelenggara pemilu yang akan bertindak sebagai wasit yang menerapkan norma aturan secara konsisten dan tidak memihak. Peserta pemilu yang terlibat dalam kompetisi memperebutkan suara pemilih. Peserta pemilu ini pada umumnya adalah partai-partai politik dan atau tokoh-tokoh perseorangan yang akan bertindak sebagai aktor penting dalam meraih dukungan publik pemilih. Akhirnya, bagaimana proses pemilu itu sendiri berlangsung, apakah sudah sesuai dan mengikuti norma aturan yang berlaku serta mengikuti prinsip-prinsip universal yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Berbagai aturan yang berlaku di negara-negara demokratis, peserta pemilu untuk memperebutkan kursi perwakilan (Parlemen) diikuti oleh partai-partai politik dan dapat juga melibatkan peserta perseorangan. Begitu juga dalam pemilu untuk memperebutkan jabatan pimpinan eksekutif, berlaku juga peserta dari partai-partai politik dan perseorangan. Akan tetapi khusus untuk pemilu yang akan mengisi dan memperebutkan kursi perwakilan untuk kelompok tertentu yang bersifat etnis dan kedaerahan serta golongan minoritas, maka peserta pemilu pada umumnya adalah tokoh-tokoh perseorangan. Misalnya, kursi Senator yang mewakili negara atau daerah bagian, atau keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem kelembagaan Indonesia.

Dalam sejarah Pemilu di Indonesia untuk mengisi kursi Parlemen pesertanya ada yang berasal dari Partai Politik karena ia dicalonkan dan berada di bawah simbol Partai Politik yang diwakilinya, ada pula calon secara perseorangan. Praktik ini terjadi dalam Pemilu pertama di Indonesia yang diselenggarakan tahun 1955 untuk mengisi keanggotaan DPR dan Konstituante. Pemilu pertama tahun 1955 tersebut memang cukup unik, karena membuka

5 Ibid.

peluang bagi tokoh-tokoh perseorangan untuk mencalonkan diri tanpa ikatan dengan partai politik manapun.

Calon perseorangan tersebut bukan mewakili kelompok minoritas karena kelompok minoritas juga berupaya mendudukkan wakilnya di parlemen melalui kekuatan partai politik. Keberadaan calon perseorangan dalam pemilu legislatif untuk mengisi kursi di Parlemen dapat menjadi penyeimbang dalam konstelasi politik nasional. Gagasan yang mereka lontarkan baik dalam kesempatan kampanye maupun ketika sudah duduk di kursi parlemen dapat menjadi alternatif dalam pengambilan kebijakan politik dan kebijakan publik penyelenggara pemerintahan.

Dibukanya peluang bagi calon perseorangan dalam pemilu pertama di Indonesia ketika itu di samping didorong oleh semangat kebangsaan yang sangat kuat untuk mengakomodasi seluruh elemen masyarakat yang tidak ingin bergabung dengan kekuatan politik melalui partai politik, juga didukung oleh kondisi budaya politik masyarakat yang masih murni. Semangat kebangsaan masih begitu kuat dan bergelora pascaproklamasi, sehingga tujuan berpartisipasi dalam kegiatan politik baik sebagai peserta pemilu maupun sebagai pemilih semata-mata dimotivasi ingin membangun masa depan bangsa yang lebih baik melalui proses demokrasi yang menjadi salah satu model dalam melakukan perubahan secara beradab.

Praktik calon perseorangan dalam pemilu legislatif tersebut ternyata tidak lagi dibuka dalam pemilu berikutnya baik di era orde baru maupun di era reformasi. Pembentuk undang-undang hanya memberikan hak pencalonan untuk kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kepada partai politik. Mereka yang berkeinginan untuk menduduki kursi DPR harus menjadi anggota suatu partai politik. Di negara-negara yang partai politiknya memiliki visi dan misi yang berlandaskan ideologi tertentu, maka tokoh-tokoh yang memiliki kesamaan ideologi akan bergabung kepada partai tersebut. Akan tetapi di negara yang partai politiknya bersifat terbuka sebagaimana praktik yang terjadi di Indonesia terutama di era reformasi, maka ditutupnya peluang bagi calon perseorangan menimbulkan problem tersendiri.

Meski di negara modern dewasa ini peran dan fungsi partai politik sangat dominan, namun selalu dimungkinkan munculnya

calon perseorangan atau calon independen baik dalam pengisian atau perebutan kursi Parlemen maupun untuk pengisian jabatan-jabatan publik di jajaran eksekutif. Munculnya calon perseorangan ini pada umumnya dipicu oleh kekecewaan terhadap kebijakan partai politik yang tidak mengakomodasi kepentingan orang perseorangan maupun kelompok tertentu. Selain itu dapat pula terjadi munculnya calon perseorangan karena program partai-partai politik yang ditawarkan tidak sejalan dengan pemikiran dari orang atau kader partai, sehingga mereka lebih memilih jalur sendiri.

Di negara yang proses demokrasinya sudah mapan dan institusi partai politik telah berjalan sesuai dengan fungsi yang diembannya, kehadiran tokoh perseorangan dianggap hal yang wajar dan alamiah. Masyarakat pemilih juga menganggap bahwa kehadiran tokoh independen dimaksud bukan sesuatu yang luar biasa. Masyarakat pemilih bisa juga memberikan dukungannya jika mereka menganggap bahwa program yang ditawarkan tokoh perseorangan tersebut merupakan solusi terbaik dalam realitas politik yang dihadapi.

Menghadapi hambatan normatif dalam praktik pemilu di Indonesia, maka pilihan bagi tokoh-tokoh yang ingin mengikuti pemilu tanpa menjadi anggota partai politik adalah menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Lembaga DPD merupakan lembaga baru hasil perubahan UUD 1945. Menurut sistem UUD 1945 sebelum perubahan (UUD 1945 asli) sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) *" Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang "*

Praktik di era orde baru, keanggotaan DPR adalah mereka yang terpilih dalam pemilihan umum berdasarkan rekomendasi dari partai politik yang diwakilinya dan mereka yang diangkat oleh Presiden dari unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang kemudian menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Sementara mereka yang mewakili utusan Daerah dan utusan Golongan, semuanya diangkat oleh Presiden.

Setelah dilakukan 4 (empat) kali perubahan UUD 1945, maka sebutan resminya adalah; Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945. Di antara perubahan keempat UUD 1945 adalah berkaitan dengan lembaga MPR. Unsur utusan Daerah dan utusan Golongan diubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah. Berdasarkan perubahan keempat UUD 1945 tersebut, maka format kelembagaan MPR juga mengalami perubahan. Menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1), *"Majelis Permusyawaratan Raktar terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang "*.

Perubahan keempat terhadap format kelembagaan MPR dilakukan pada persidangan MPR tahun 2002, sehingga untuk memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 tersebut tentang keanggotaan DPD di masa transisi, maka mekanisme pengisian anggota DPD dilakukan melalui proses pemilihan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing Provinsi

Menghadapi Pemilu tahun 2004, Undang-Undang Pemilu No 3 Tahun 1999 diubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003, dan mekanimse pengisian anggota DPD yang untuk pertama kalinya melalui proses pemilihan di DPRD Provinsi, disesuaikan dengan bunyi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu dengan pemilihan langsung sebagaimana halnya pemilihan anggota DPR. Akan tetapi jika dalam pemilu anggota DPR pesertanya adalah Partai Politik, maka dalam pemilu anggota DPD, pesertanya adalah perseorangan. Sering diistilahkan bahwa pemilu anggota DPR yang pesertanya Partai Politik adalah representasi dari warga masyarakat, sedangkan pemilu DPD yang pesertanya perseorangan adalah representasi teritorial.

Berdasarkan pemilahan tersebut, maka calon anggota DPD yang berbasiskan tokoh perseorangan, maka mereka para calon harus bebas dari keterlibatan dengan partai politik. Oleh karena itu salah satu persyaratan untuk mencalonkan menjadi anggota DPD, mereka tidak boleh menjadi pengurus atau anggota partai politik. Periode awal pemilihan umum Tahun 2004 untuk pengisian anggota DPD, persyaratan harus nonpartai politik cukup tegas dilaksanakan melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Selain bebas dari keanggotaan partai politik, calon anggota DPD juga disyaratkan berdomisili di daerah di mana ia mencalonkan diri. Persyaratan ini sesuai dengan hakekat anggota DPD yang mewakili

wilayah (teritorial). Bahkan, ada pendapat yang cukup ekstrim bahwa persyaratan domisili tersebut tidak hanya terkait dengan hal-hal yang bersifat administratif, misalnya Kartu Tanda Penduduk (KTP), tetapi lebih jauh dikatakan bahwa calon anggota DPD benar-benar penduduk asli daerah yang akan diwakilinya.

Persyaratan domisili dan kaitannya dengan latar belakang kelahiran calon yang harus asli berasal dari daerah yang akan diwakilinya ini memang sempat menjadi polemik tajam dan cukup panjang diperdebatkan. Mereka yang menginginkan agar syarat domisili dan tempat kelahiran yang harus berasal dari daerah yang akan diwakili oleh anggota DPD, dianggap sebagai pengingkaran terhadap hakikat dan makna esensial Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Daerah adalah bagian yang tidak terpisahkan dari NKRI, sehingga semua warga negara memiliki tanggung jawab dan hak yang sama tanpa ada diskriminasi.

Sebaliknya kelompok yang ingin tetap mempertahankan persyaratan domisili dan latar belakang kelahiran mengemukakan alasannya bahwa persyaratan tersebut sama sekali bukan merupakan pengingkaran terhadap konsep NKRI. Kesamaan hak dan tanggung jawab warga negara tersebut sudah terakomodasi dan diwadahi oleh Partai Politik, karena ia merupakan representasi dari warga masyarakat. Sebaliknya, DPD adalah representasi teritorial yang berarti tokoh yang akan mewakili kewilayahan harus benar-benar memperjuangkan kepentingan daerah yang diwakilinya, dan syarat domisili serta latar belakang tempat kelahiran dimaksudkan agar mereka memiliki ikatan batin yang kuat untuk itu.

Akan tetapi dalam perkembangan berikutnya, persyaratan harus nonpartai politik serta persyaratan domisili dan latar belakang kelahiran mulai digugat. Sebagian berpendapat bahwa persyaratan untuk menjadi anggota DPD harus nonpartai politik dan harus berdomisili di daerah yang bersangkutan dianggap terlalu berlebihan. Anggota DPD merupakan representasi yang bersifat teritorial, sehingga mereka yang berkompetisi adalah para tokoh daerah secara perseorangan tanpa harus melihat apakah ia anggota dan/atau pengurus partai politik atau bukan, termasuk apakah ia berdomisili di daerah yang bersangkutan atau di luar daerah. Biarlah mereka diberi kesempatan untuk berkompetisi dan serahkan kepada keinginan rakyat untuk menentukan pilihannya. Apakah rakyat akan memilih orang yang nonpartai politik atau

memilih mereka yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik, apakah rakyat akan memilih calon yang berdomisili di daerah yang bersangkutan atau memilih mereka yang bertempat tinggal di luar daerah yang bersangkutan.

Selain masalah keanggotaan DPD yang membawa perubahan terhadap format MPR, pada Pemilu Tahun 2004 juga terjadi perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan kita terkait dengan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Menurut sistem UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam sistem UUD NRI Tahun 1945 yang baru, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Beriringan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, maka ia diikuti pula dengan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung.

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mekanisme pemilihan seperti ini tidak mengalami perubahan meski Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 diubah dan diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi sejalan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, maka timbul desakan masyarakat agar kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dipilih secara langsung.

Mengakomodasi desakan masyarakat tersebut, Pemerintah bersama DPR menghadapi dua pilihan, yakni; apakah mengubah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dengan memasukkan beberapa ketentuan tentang pemilihan secara langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau membentuk undang-undang tersendiri. Berdasarkan pertimbangan bahwa membentuk undang-undang tersendiri akan memerlukan waktu yang relatif lama, maka Pemerintah bersama DPR bersepakat untuk memilih pilihan pertama, yaitu dengan mengubah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, maka ketentuan baru disebutkan bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan

calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. [6] Persyaratan bagi partai politik dan atau gabungan partai politik untuk dapat mengajukan pasangan calon adalah apabila mendapat perolehan sebanyak 15% kursi di DPRD setempat atau mendapat perolehan 15% akumulasi suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.[7]

Sewaktu pembahasan di DPR mengenai ketentuan berkenaan dengan pengajuan pasangan calon ini, terjadi perdebatan yang cukup alot. Hampir sebagian besar anggota DPR menghendaki agar pengajuan pasangan calon hanya dapat dilakukan oleh partai politik. Sementara itu opini yang berkembang di masyarakat menghendaki agar pengajuan pasangan calon tidak hanya dimonopoli oleh partai politik, tetapi dibuka kesempatan munculnya calon perseorangan atau calon independen.

Menurut pendapat Dewan, langkah kompromi yang dapat ditempuh adalah dengan memberikan hak pengajuan calon kepada partai politik, namun pasangan calon yang diajukan tidak hanya dari kader partai politik tetapi dimungkinkan munculnya calon dari nonpartai, namun tetap harus melalui saluran partai politik. Kesepakatan ini didasarkan kepada pemikiran untuk lebih memperkuat institusi partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi.

Dalam kenyataan di lapangan, pengajuan pasangan calon yang hanya dimonopoli oleh partai politik/gabungan partai politik telah membawa dampak negatif terutama berkaitan dengan praktik "*money politics*". Sudah menjadi pengetahuan masyarakat luas bahwa dalam proses pengajuan pasangan calon selalu terjadi tawar-menawar mengenai besarnya tarif untuk sewa kendaraan politik.

Mereka yang bukan anggota partai politik apabila berkeinginan untuk menjadi calon kepala daerah atau wakil kepala daerah harus memberikan sejumlah besar "uang" kepada pengurus partai politik sebagai prasyarat agar mereka dapat diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Besarnya biaya politik yang harus

6 Lihat Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004
7 Lihat Pasal 59 UU No. 32 Tahun 2004

dikeluarkan oleh pasangan calon sangat bervariasi dan sangat tergantung kepada negosiasi awal dengan para pengurus parpol.

Praktik seperti itulah yang banyak dikritik oleh masyarakat karena dikhawatirkan dengan perilaku seperti itu di samping tidak memberikan pendidikan politik yang baik juga membawa implikasi yang luas terhadap kebijakan pembangunan yang akan dilakukan oleh pasangan calon jika nantinya telah terpilih. Implikasi tersebut antara lain berkenaan dengan adanya upaya pasangan calon terpilih untuk melakukan "penyimpangan" dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan maksud untuk mengembalikan biaya politik yang telah mereka keluarkan selama proses pencalonan dan pemilihan.

Rumusan normatif yang hanya memberi jalan bagi seseorang untuk dapat ikut dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui pencalonan dari partai politik atau gabungan partai politik ternyata sangat rawan terhadap adanya penyimpangan, terutama dalam bentuk praktik "tawar-menawar" harga untuk sewa kendaraan politik. Keadaan yang demikian menyebabkan masyarakat banyak mengajukan kritikan tajam terhadap perilaku para pengurus partai politik dan mengemukakan perlunya ada mekanisme baru dengan membuka peluang bagi kehadiran calon perseorangan.

Keterlibatan calon perseorangan dianggap sebagai alternatif baru bagi masyarakat untuk memberikan pilihan terhadap calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam proses Pilkada. Terlebih lagi ketika dalam pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), calon perseorangan yang ikut dalam Pilkada ternyata berhasil menang mengungguli calon yang diajukan oleh partai-partai politik.

Terobosan untuk membuka peluang keterlibatan calon perseroangan untuk dapat tampil dalam proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diawali dengan masuknya permohonan uji materill terhadap UU No. 32 Tahun 2004 kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonan uji materi dilakukan oleh Lalu Ranggalawe, seorang Anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah. Permohonan uji materi ditujukan terhadap Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (3), ayat (4), ayat (5) huruf a, ayat (5) huruf c, ayat (6) dan Pasal 60 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU

Pemerintah Daerah karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2).

Menurut Pemohon, Pasal-pasal tersebut dalam UU No. 32 Tahun 2004 telah menghilangkan makna demokrasi yang sesungguhnya sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Hakekat dari Pasal tersebut yaitu dipilih secara "demokratis" bukan hanya pada pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara yang harus demokratis, tetapi juga harus ada jaminan pada saat penjaringan dan penetapan calon, karenanya masyarakat perlu mendapat akses yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam mengusung pasangan calon/untuk dicalonkan. Oleh karenanya pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56, Pasal 59, dan Pasal 60 UU No. 32 Tahun 2004 sama sekali tidak mencerminkan asas demokrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyatakan; *"Setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu".* UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 59 dan 60 hanya memberikan hak kepada partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dan menutup peluang bagi pasangan calon independen adalah bersifat diskriminatif. Ketentuan Pasal 56 dan 60 UU No. 32 Tahun 2004 juga tidak memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama terhadap calon independen dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Beberapa saksi ahli yang memberikan pendapatnya dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi antara lain Prof. Ibramsyah mengemukakan bahwa hak demokrasi itu tidak boleh dibatasi oleh apapun termasuk akses untuk memilih pemimpin. Berbagai pembatasan terhadap akses demokrasi itu adalah pengkhianatan demokrasi, dan salah satunya adalah adanya kompetisi yang bebas bagi seluruh warga negara untuk bersaing pada jabatan-jabatan politik dan pemerintahan.[8]

8 Lihat petikan Putusan Mahkamah Konstitusi hlm.13.

Lebih lanjut dikemukakan bahwa menghilangkan calon independen berarti menghilangkan sebelah keping dari nilai demokrasi karena di dalam masyarakat itu bukan hanya ada partai politik yang mewakili kepentingan politik, tetapi ada golongan yang non politik yang di luar partai politik dan kalau ingin demokrasi dinilai dengan baik, maka calon independen harus masuk di dalam proses pemilihan yang diselenggarakan oleh rakyat.[9]

Saksi Ahli Syamsuddin Haris berpendapat bahwa UUD 1945 tidak secara eksplisit mengatur adanya pembatasan. Peserta Pilkada pada dasarnya adalah pasangan calon, bukan partai politik. Oleh karena itu jalur pencalonan sebenarnya bukan hanya melalui partai politik, sebagaimana yang dilakukan di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang pengaturannya tertuang dalam UU No.11 Tahun 2006.[10]

Proses pencalonan yang hanya melalui jalur partai politik dianggap bertentangan dengan kesetaraan atau kesamaan hak di dalam pemerintahan, politik dan hukum sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, dan semestinya dalam konteks Pilkada ada peluang bagi munculnya pasangan calon selain jalur atau mekanisme partai politik.

Menurut Arbi Sanit, calon independen adalah Tokoh Masyarakat yang menjadi peserta pemilu secara perseorangan tanpa menggunakan mekanisme kepartaian, akan tetapi memanfaatkan mekanisme kemasyarakatan dan atau kemampuan dan kekuatan pribadi. Di berbagai negara, lembaga calon independen dihidupkan untuk menampung aspirasi golongan minoritas, sekalipun keberhasilannya lebih sukar tercapai di dalam Pemilu Nasional ketimbang Pemilu Daerah.[11]

Kontroversi kehadiran calon independen sebenarnya tidak perlu ditanggapi secara negatif apabila kita ingin melaksanakan proses demokrasi secara sungguh-sungguh dalam pengertian substansial dan komprehensif. Substansial berarti bahwa prinsip dan praksis serta teknisnya terlaksana. Sementara komprehensif berarti diberlakukan di seluruh aspek kehidupan baik sebagai

9 Ibid.
10 Ibid. hlm.14.
11 Ibid.hlm.18.

faktor penentu ataupun ditentukan (independen dan dependen variabel).

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi mengemukakan bahwa sebenarnya pengaturan tata cara pemilihan kepala daerah sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah menjadi pilihan kebijakan pembentuk undang-undang. Akan tetapi ketika diberlakukan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan adanya acuan normatif mengenai diperbolehkannya calon perseorang untuk terlibat dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka akan mengakibatkan adanya dualisme dalam pelaksanaan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Dualisme tersebut dapat mengakibatkan ketiadaan kedudukan yang sama antara warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan yang bertempat tinggal di provinsi lain. Warganegara yang bertempat tinggal di provinsi lain akan menikmati hak yang lebih sedikit karena tidak dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah secara perseorangan dan oleh karenanya berarti tidak terdapatnya perlakukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

Untuk menerapkan persamaan hak warga negara sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, tidak dapat dilakukan dengan menyatakan bahwa pengajuan calon perseorangan yang berlaku di Nanggroe Aceh Darussalam bertentangan dengan UUD 1945, sehingga harus dinyatakan tidak berlaku, karena senyatanya pencalonan secara perseorangan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi persamaan hak tersebut dapat dilakukan dengan mengharuskan UU Pemerintah Daerah menyesuaikan dengan perkembangan baru yaitu dengan memberikan hak kepada perseorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa harus melalui partai politik.[12]

Mengenai klausula yang ada dalam Pasal 256 UU Pemerintahan Aceh yang menyatakan bahwa ketentuan yang mengatur calon

12 Ibid.hlm.55.

perseorangan hanya berlaku untuk pertama kali sejak undang-undang ini diberlakukan, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa apabila pasal tersebut dilaksanakan justru akan menimbulkan perlakuan yang tidak adil karena jelas pasal ini akan menguntungkan pihak-pihak perseorangan tertentu yang dapat mencalonkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah pada saat pertama kali pemilihan dilaksanakan. Praktik yang demikian akan merugikan perseorangan yang akan mencalonkan diri pada pemilihan kedua dan seterusnya.

Mahkamah Konstitusi juga mengemukakan bahwa dalam perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di Pengadilan, yang menjadi pihak pemohon adalah pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai perseorangan dan bukan partai politik atau gabungan partai politik yang semula mencalonkan.

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa UU Pemerintah Daerah harus membuka kesempatan kepada bakal calon perseorangan yang memenuhi persyaratan untuk ikut dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Meskipun demikian, dari 9 orang Hakim Mahkamah Konstitusi, terdapat 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi yang menyatakan pendapat berbeda yakni, H. Achmad Roestandi, I Dewa Gede Palguna, dan H.A.S. Natabaya.

Menurut Hakim Konstitusi Achmad Roestandi, Pasal-pasal yang dimohonkan pengujian sama sekali tidak menutup kemungkinan munculnya calon perseorangan yang bukan anggota partai, hanya saja diadakan **pembatasan**, mereka harus diajukan oleh parpol atau gabungan parpol. Pembatasan semacam itu tidak inkonstitusional, karena dimungknkan Pasal 28J UUD 1945. Sementara itu kenyataan menunjukkan bahwa tidak jarang bakal calon yang bukan anggota suatu partai, justeru berhasil menjadi calon kepala daerah dari partai tersebut, dan berhasil menyisihkan bakal calon-calon lain yang merupakan anggota partai yang bersangkutan.

Selanjutnya dikatakan, tidak relevan jika tata cara pemilihan kepala daerah di Nanggroe Aceh sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dijadikan perbandingan, apalagi dijadikan rujukan. Saya

pun tidak sependapat tata cara pencalonan kepala daerah di Aceh yang berbeda dengan tata cara daerah lain, dianggap sebagai suatu hal yang diskriminatif, disebabkan kondisi saat itu yang belum memungkinkan bagi daerah Aceh untuk dipersamakan dengan daerah lain. Selain itu, kekhususan itu terkait dengan materi muatan MOU yang menjadi kesepakatan antara Republik Indonesia dengan GAM. Pembentuk undang-undang sangat menyadari hal ini. Tata cara pemilihan kepala daerah seperti itu hanya berlaku satu kali (eenmalig), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 256 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang selengkapnya berbunyi:

"*Ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/ Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak undang-undang ini diundangkan*"

Dengan demikian, perbedaan itu tidak akan terjadi lagi dalam pemilihan kepala daerah pada waktu mendatang. Artinya, kecenderungan adanya semacam diskriminasi tidak dimungkinkan lagi.

Sementara itu menurut Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna, apakah dengan tidak diaturnya dalam UU Pemda ketentuan yang memungkinkan seseorang mencalonkan diri sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah secara perseorangan, hal itu serta-merta menjadikan ketentuan yang mengatur tentang tata cara pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah melalui parpol atau gabungan parpol sebagaimana diatur dalam Pasal 56 Ayat (2), Pasal 59 Ayat (1), ayat (2), Ayat (3), Ayat (4) Ayat (5) huruf a, Ayat (5) huruf c, Ayat (6), Pasal 60 Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), Ayat (5) UU Pemda, bertentangan dengan UUD 1945;

Perkembangan tentang Pemilihan anggota legislatif termasuk pemilihan keanggotaan DPD, pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung yang diikuti dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang juga secara langsung serta dinamika format kepartaian dalam konstelasi politik nasional dan peranan Mahkamah Konstitusi dalam mengawal proses demokrasi akan diuraikan lebih terinci dalam bab-bab berikutnya.

BAB II

PEMILU LEGISLATIF

A. Pemilu di bawah Rezim Orde Baru.

Dalam sejarah perkembangan penyelenggaraan pemilu di negara kita yang dimulai pada pemilu tahun 1955, kemudian disusul dengan pemilu di bawah rezim orde baru tahun 1971 sampai dengan pemilu tahun 1977, setelah itu kita memasuki pemilu di era reformasi yang dimulai pada tahun 1999. Pada awal persiapan pelaksanaan pemilu di bawah rezim orde baru, salah satu rujukan yang digunakan untuk menyusun konsep Undang-Undang Pemilu adalah hasil Seminar II TNI AD tahun 1966 yang merekomendasikan agar sistem pemilu yang digunakan adalah sistem distrik terutama untuk pengisian keanggotaan DPRD tingkat Provinsi, sedangkan untuk pengisian anggota DPRD Kabupaten/Kota digunakan sistem perwakilan berimbang atau sistem proporsional.

Kesepakatan akhir yang tertuang dalam Undang-Undang Pemilu rezim orde baru adalah pemilu dengan sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang sederhana yakni sistem proporsional yang dikombinasikan dengan sistem distrik. Namun demikian ada yang menarik dalam sistem pemilu orde baru, yakni adanya anggota DPR yang dipilih melalui pemilu dan ada anggota DPR yang diangkat terutama dari unsur ABRI (TNI). Keterlibatan ABRI–TNI dalam konstelasi politik rezim orde baru adalah didasarkan kepada adanya konsep Dwifungsi ABRI–TNI yang sangat populer saat itu.

Daerah pemilihan para calon ditetapkan berdasarkan teritorial administrasi pemerintahan. Oleh karena itu seorang calon anggota legislatif untuk DPRD Kabupaten/Kota atau

istilah dulu (UU No.5 Tahun 1974) Daerah Tingkat II, daerah pemilihannya meliputi wilayah Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Begitu juga dengan calon anggota legislatif untuk DPRD Propinsi (Dati I) dan DPR RI, daerah pemilihan meliputi wilayah Daerah Tingkat I.

Para pemilih dalam pemilu orde baru hanya mencoblos tanda gambar partai politik, sehingga perolehan kursi mutlak menjadi hak partai politik yang bersangkutan. Calon anggota legislatif yang akan menduduki kursi di lembaga perwakilan sesuai dengan perolehan kursi parpol yang bersangkutan pada dasarnya sesuai dengan nomor urut yang tercantum dalam daftar calon. Meskipun demikian, pimpinan parpol masih punya kewenangan untuk merekomendasikan calon nomor urut lain yang akan menduduki kursi legislatif.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki parpol tersebut, maka dalam pemilu orde baru dikenal istilah calon pengumpul suara. Biasanya orang yang ditempatkan sebagai "pengumpul suara" adalah tokoh berpengaruh yang memiliki basis massa yang luas, dan keterlibatannya dalam daftar calon legislatif hanya sebatas mengumpul dukungan pemilih untuk memperbanyak perolehan suara parpol sekaligus memperbanyak perolehan kursi.

Pengalaman panjang di bawah rezim orde baru yang menempatkan pimpinan parpol sebagai pemegang otoritas kebijakan dalam proses pencalonan anggota legislatif inilah yang masih membayangi penerapan sistem pemilu. Beberapa kalangan menilai bahwa penggunaan sistem proporsional dengan sedikit nuansa distrik tidak dapat dilepaskan dari kepentingan para elit partai politik yang ingin terus menggunakan pengaruh dan dominasinya dalam penetapan calon anggota legislatif. Dominasi para elit partai terutama yang menduduki jabatan Ketua dalam semua jajaran adalah pada saat penyusunan daftar calon anggota legislatif. Meski terkadang dibuat mekanisme internal, misalnya melalui rapat pleno khusus, akan tetapi dalam realitas politik, para tokoh partai tersebutlah yang memiliki kewenangan menempatkan para kadernya di nomor urut daftar calon.

Posisi seorang calon anggota legislatif dalam nomor urut tersebut sangat berpengaruh terhadap duduk atau tidaknya

calon yang bersangkutan di lembaga perwakilan. Mereka yang menempati nomor urut kecil memiliki peluang yang cukup besar untuk ditetapkan sebagai calon legislatif terpilih. Sistem nomor urut dalam penetapan calon legislatif inilah yang banyak dikritik dan sering dirasakan tidak adil dalam realitas di lapangan.

Tabel Nomor: 1

Perolehan Suara dan Kursi Pemilu 1971

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
1.	Partai Katolik	603.740	1,10	3
2.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.308.237	2,39	10
3.	Partai Nahdlatul Ulama	10.213.650	18,68	58
4.	Partai Muslimin Indonesia (Parmusi)	2.930.746	5,36	24
5.	Golongan Karya (Golkar)	34.348.673	62,82	236
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	733.359	1,34	7
7.	Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba)	48.126	0,08	0
8.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	3.793.266	6,93	20
9.	Partai Islam Persatuan Tarbiyah Islamiyah (PERTI)	381.309	0,69	2
10.	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	338.403	0,61	0
Jumlah		54.669.509	100,00	360

Selanjutnya, terjadi penyederhanaan partai politik yang dilakukan oleh Pemerintah Orde baru. Jumlah partai politik yang tadinya 10 Parpol dalam Pemilu tahun 1971, disederhanakan menjadi 2 Partai Politik dan 1 Golongan Karya, atau populer dengan sebutan 3 (tiga) kekuatan sosial politik yang menjadi peserta pemilu orde baru yakni, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golkar, dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Hasil Pemilu orde baru tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel Nomor: 2

Perolehan Suara dan Kursi Pemilu 1977

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
1.	P P P	18.743.491	29, 29%	99
2.	G O L K A R	39.750.096	62, 11%	232
3.	P D I	5.504.751	8, 60%	29

Tabel Nomor: 3

Perolehan Suara dan Kursi Pemilu 1982

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
1.	P P P	20.871.880	27, 78%	94
2.	G O L K A R	48.334.724	64, 34%	242
3.	P D I	5.919.702	8, 60%	24

Tabel Nomor: 4

Perolehan Suara dan Kursi Pemilu 1987

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
1.	P P P	13.701.428	15, 97%	61
2.	G O L K A R	62.783.680	73, 16%	299
3.	P D I	9.384.708	10, 87%	40

Tabel Nomor: 5

Perolehan Suara dan Kursi Pemilu 1992

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
1.	P P P	16.624.447	17, 01%	62
2.	G O L K A R	66.599.331	68, 10%	282
3.	P D I	14.565.556	14, 89%	56

Tabel Nomor: 6

Perolehan Suara dan Kursi Pemilu 1997

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
1.	P P P	25.340.028	22, 43%	89
2.	G O L K A R	84.187.907	74, 51%	325
3.	P D I	3.463.225	3, 06%	11

Berdasarkan data yang diuraikan di atas, dapat dikemukakan bahwa Pemilu di bawah rezim orde baru partai pemerintah yakni Golongan Karya, meski pada waktu itu dalam rumusan undang-undang Golkar tidak disebut sebagai Partai Politik, selalu mendominasi perolehan suara dan kursi di lembaga perwakilan. Kondisi seperti itu tentu dapat dipahami karena semua jaringan politik dikuasai pemerintah.

Secara normatif, undang-undang pemilu saat itu juga lebih memihak kepada partainya pemerintah. Penyelenggara pemilu ditangani oleh pemerintah, sehingga sulit diharapkan penyelenggara pemilu bersikap netral kepada semua peserta pemilu. Pegawai Negeri Sipil (PNS) diarahkan agar memberikan dukungan suaranya kepada Golkar, dan bagi mereka yang kelihatannya berpihak kepada partai politik yang lain, maka karirnya sebagai PNS mendapat hambatan.

Oleh karena itulah maka pemilu di bawah rezim orde baru sering dikatakan sebagai pemenuhan syarat formal sebagai negara demokrasi. Pemerintah dapat mengatakan kepada pihak luar negeri bahwa Indonesia adalah sebagai

negara demokrasi karena secara teratur menyelenggarakan pemilu. Pengambilan keputusan di lembaga perwakilan, meski dikatakan lebih mengedepankan proses musyawarah untuk mufakat, namun kondisi saat itu tidak memungkinkan dua partai politik yang berada di luar pemerintah dapat berbuat banyak untuk melakukan tawar menawar politik.

Setelah melalui rentangan waktu hampir tiga dasa warsa rezim orde baru berkuasa, tahun 1998 terjadi arus balik politik. Rakyat yang dipelopori oleh gerakan mahasiswa bangkit melawan kekuasan pemerintah. Terjadi demonstrasi besar-besaran di Jakarta dan di kota-kota lain berbagai provinsi yang menuntut perlunya perubahan tatanan kenegaraan, dan gerakan tersebut melahirkan orde reformasi.

B. Pemilu di Era Reformasi

Awal reformasi dimulai ketika Soeharto menyatakan mengundurkan diri sebagai Presiden yang kemudian diteruskan oleh B.J. Habibie yang ketika itu menjabat sebagai Wakil Presiden sekitar tahun 1998. Langkah pertama yang dilakukan oleh Presiden Habibie adalah menyahuti tuntutan para kelompok reformis yang menginginkan adanya perubahan terutama pada bidang politik, ekonomi serta bidang hukum.

Presiden Habibie menyiapkan tiga paket Undang-Undang Politik yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR–DPR–DPRD. Pemilu pertama di era reformasi dilaksanakan tahun 1999 dan jadwal Pemilu ini memangkas periodesasi keanggotaan DPR–DPRD Provinsi, serta DPRD Kabupaten/Kota hasil Pemilu rezim Orde Baru tahun 1997 yang seharusnya baru akan berakhir tahun 2002.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu memang dipersiapkan dalam waktu yang sangat cepat untuk menyikapi tuntutan rakyat yang sudah sangat lama menginginkan adanya perubahan. Beberapa hal penting yang dituangkan dalam undang-undang pemilu tersebut adalah sebagai diuraikan dalam Penjelasan Umum yang menyebutkan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara demokratis dan

transparan, berdasarkan asas jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia.

Sistem pemilihan untuk pengisian keanggotaan DPR, DPRD I, dan DPRD II digunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar. Keterlibatan ABRI–TNI sebagai kekuatan sosial politik masih diakomodasi dengan mempertimbangkan bahwa ABRI dalam sejarah kehidupan politik nasional memainkan peranan dalam sistem politik Indonesia, dan secara bertahap jumlahnya akan dikurangi sesuai dengan Ketetapan MPR Nomor XIV/MPR/1998.

Penetapan Daerah Pemilihan dilakukan sesuai dengan tingkatannya dengan mempertimbangkan keterwakilan penduduk. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu disebutkan:

a. Untuk pemilihan anggota DPR daerah pemilihannya adalah Daerah Tingkat I;
b. Untuk pemilihan anggota DPRD I, Daerah Tingkat I merupakan satu Daerah Pemilihan;
c. Untuk pemilihan anggota DPRD II, Daerah Tingkat II merupakan satu daerah pemilihan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (2) di atas dapat dikemukakan bahwa persaingan untuk memperebutkan kursi DPR dan kursi DPRD I (provinsi), warga pemilihnya adalah masyarakat pemilih yang berdomisili di provinsi yang bersangkutan, sedangkan untuk anggota DPRD II (kabupaten/kota), warga pemilihnya adalah masyarakat yang berdomisili di kabupaten/kota yang bersangkutan. Oleh karena itu setiap pemilih yang telah terdaftar diberikan 3 (tiga) lembar surat suara, yaitu surat suara untuk memilih anggota DPR, surat suara untuk memilih anggota DPRD Provinsi, dan surat suara untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Jumlah kursi anggota DPR untuk setiap daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan pada jumlah penduduk di provinsi yang bersangkutan dengan ketentuan setiap kabupaten/kota mendapat sekurang-kurangnya 1 (satu) kursi. Kursi untuk DPRD provinsi ditetapkan dalam rentang antara 45 (empat

puluh lima) sampai dengan sebanyak-banyaknya 100 (seratus) kursi berdasarkan perimbangan jumlah penduduk yakni:

a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 3.000.000 (tiga juta) jiwa mendapat 45 (empat puluh lima) kursi;

b. Provinsi dengan jumlah penduduk 3.000.001 (tiga juta satu) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) jiwa mendapat 55 (lima puluh lima) kursi;

c. Provinsi dengan jumlah penduduk 5.000.001 (lima juta satu) sampai dengan 7.000.000 (tujuh juta) jiwa mendapat 65 kursi;

d. Provinsi dengan jumlah penduduk 7.000.001 (tujuh juta satu) sampai dengan 9.000.000 (sembilan juta) jiwa mendapat 75 (tujuh puluh lima) kursi;

e. Provinsi dengan jumlah penduduk 9.000.001 (sembilan juta satu) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa mendapat 85 (delapan puluh lima) kursi;

f. Provinsi dengan jumlah penduduk di atas 12.000.000 (dua belas juta) jiwa mendapat 100 (seratus) kursi;

Sementara untuk kursi anggota DPRD kabupaten/kota ditetapkan dengan rentangan antara 20 (dua puluh) sampai dengan sebanyak-banyaknya 45 (empat puluh lima) kursi, berdasarkan perimbangan jumlah penduduk, yakni:

a. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 1.00.000 (seratus ribu) jiwa mendapat 20 (dua puluh) kursi;

b. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk 1.00.001 (seratus ribu satu) sampai dengan 200.000 (dua ratus ribu) jiwa mendapat 25 (dua puluh lima) kursi;

c. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk 200.001 (dua ratus ribu satu) sampai dengan 300.000 (tiga ratus ribu) jiwa mendapat 30 (tiga puluh) kursi;

d. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk 300.001 (tiga ratus ribu satu) sampai dengan 400.000 (empat ratus ribu) jiwa mendapat 35 (tiga puluh lima) kursi;

e. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk 400.001 (empat ratus ribu satu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa mendapat 40 (empat puluh) kursi;

f. Kabupaten/Kota dengan jumlah penduduk di atas 500.000 (lima ratus ribu) jiwa mendapat 45 (empat puluh lima) kursi.

Penyelenggara Pemilu di awal reformasi adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggota-anggotanya terdiri atas unsur partai politik peserta pemilu dan unsur pemerintah yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Selanjutnya KPU membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang anggota-anggotanya terdiri atas wakil partai politik peserta pemilihan umum dan pemerintah yang mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum mulai tingkat pusat sampai dengan Tempat Pemungutan Suara (TPS).

PPI kemudian membentuk Panitia Pemilihan Daerah (PPD) Tingkat I (provinsi) yang anggota-anggotanya terdiri atas wakil partai politik peserta pemilihan umum dan unsur Pemerintah. PPD Tingkat I kemudian membentuk Panitia Pemilihan Daerah (PPD) Tingkat II (Kabupaten/Kota) yang anggota-anggotanya terdiri atas wakil partai politik peserta pemilihan imum dan unsur pemerintah.

Pemilu pertama di awal reformasi diikuti oleh 48 Partai Politik, meski yang mendaptar adalah sebanyak 181 parpol, namun setelah melalui verifikasi, banyak yang dinyatakan tidak memenuhi persyaratan. Pemungutan suara pemilu 1999 berlangsung pada tanggal 7 Juni 1999, dan hasil perolehan kursi DPR RI pada Pemilu Tahun 1999 dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel Nomor: 7

Perolehan Suara dan Kursi Pemilu 1999

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi	Persentase
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	35.689.073	33,74%	153	33,12%
2	Partai Golongan Karya	23.741.749	22,44%	120	25,97%
3	Partai Kebangkitan Bangsa	13.336.982	12,61%	51	11,03%
4	Partai Persatuan Pembangunan	11.329.905	10,71%	58	12,55%
5	Partai Amanat Nasional	7.528.956	7,12%	34	7,36%
6	Partai Bulan Bintang	2.049.708	1,94%	13	2,81%
7	Partai Keadilan	1.436.565	1,36%	7	1,51%
8	Partai Keadilan dan Persatuan	1.065.686	1,01%	4	0,87%
9	Partai Nahdlatul Ummat	679.179	0,64%	5	1,08%
10	Partai Persatuan	655.052	0,62%	1	0,22%
11	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	550.846	0,52%	5	1,08%
12	Partai Politik Islam Indonesia Masyumi	456.718	0,43%	1	0,22%
13	Partai Daulat Rakyat	427.854	0,40%	2	0,43%

14	Partai Nasional Indonesia	377.137	0,36%	0	0,00%
15	Partai Syarikat Islam Indonesia	375.920	0,36%	1	0,22%
16	Partai Kristen Nasional Indonesia	369.719	0,35%	0	0,00%
17	Partai Nasional Indonesia - Front Marhaenis	365.176	0,35%	1	0,22%
18	Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia	364.291	0,34%	1	0,22%
19	Partai Demokrasi Indonesia	345.720	0,33%	2	0,43%
20	Partai Nasional Indonesia - Massa Marhaen	345.629	0,33%	1	0,22%
21	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia	328.654	0,31%	1	0,22%
22	Partai Republik	328.564	0,31%	0	0,00%
23	Partai Kebangkitan Ummat	300.064	0,28%	1	0,22%
24	Partai Kebangkitan Muslim Indonesia	289.489	0,27%	0	0,00%
25	Partai Ummat Islam	269.309	0,25%	0	0,00%

26	Partai Katolik Demokrat	216.675	0,20%	0	0,00%
27	Partai Abul Yatama	213.979	0,20%	0	0,00%
28	Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong	204.204	0,19%	0	0,00%
29	Partai Indonesia Baru	192.712	0,18%	0	0,00%
30	Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia	180.167	0,17%	0	0,00%
31	Partai Cinta Damai	168.087	0,16%	0	0,00%
32	Partai Syarikat Islam Indonesia 1905	152.820	0,14%	0	0,00%
33	Partai Masyumi Baru	152.589	0,14%	0	0,00%
34	Partai Nasional Bangsa Indonesia	149.136	0,14%	0	0,00%
35	Partai Uni Demokrasi Indonesia	140.980	0,13%	0	0,00%
36	Partai Buruh Nasional	140.980	0,13%	0	0,00%
37	Partai Kebangsaan Merdeka	104.385	0,10%	0	0,00%
38	Partai Nasional Demokrat	96.984	0,09%	0	0,00%
39	Partai Aliansi Demokrat Indonesia	85.838	0,08%	0	0,00%

40	Partai Rakyat Demokratik	78.730	0,07%	0	0,00%
41	Partai Pekerja Indonesia	63.934	0,06%	0	0,00%
42	Partai Islam Demokrat	62.901	0,06%	0	0,00%
43	Partai Musyawarah Rakyat Banyak	62.006	0,06%	0	0,00%
44	Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia	61.105	0,06%	0	0,00%
45	Partai Rakyat Indonesia	54.790	0,05%	0	0,00%
46	Partai Ummat Muslimin Indonesia	49.839	0,05%	0	0,00%
47	Partai Solidaritas Pekerja	49.807	0,05%	0	0,00%
48	Partai Pilihan Rakyat	40.517	0,04%	0	0,00%
Jumlah		105.786.661	100,00%	462	100,00%

Pemilu kedua di era reformasi dilaksanakan tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu diganti dengan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 dan dalam undang-undang yang baru ini dilakukan beberapa perubahan dan terobosan dalam sistem pemilu. KPU sebagai penyelenggara pemilu yang dulunya dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 keanggotaannya terdiri atas wakil partai politik dan unsur pemerintah, maka dalam undang-undang yang baru (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003), disebutkan bahwa KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, sehingga keanggotaannya terdiri atas orang-orang nonpartisan–maksudnya mereka yang tidak terlibat atau terkait dengan partai politik.

Pengisian keanggota KPU dilakukan melalui seleksi yang dilakukan oleh suatu tim seleksi, dan jumlah anggota KPU adalah sebanyak 11 (sebelas) orang, sedangkan KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) orang, dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang. Rekrutmen keanggotaan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota prosesnya juga melalui seleksi, dan tim seleksi akan merekomendasikan nama-nama calon sebanyak 2 kali jumlah anggota untuk ditetapkan oleh KPU bagi KPU Provinsi, dan kepada KPU Provinsi untuk penetapan KPU Kabupaten/ Kota.

Perubahan lain adalah berkaitan dengan penetapan daerah pemilihan bagi para calon anggota legislatif dan model penetapan calon legislatif terpilih yang tidak hanya didasarkan kepada nomor urut, tetapi juga perolehan suara bagi calon yang bersangkutan. Daerah pemilihan bagi calon anggota legislatif tidak lagi didasarkan secara mutlak pada teritorial administrasi pemerintahan seperti pemilu sebelumnya, tapi dapat berupa penggabungan beberapa wilayah. Menurut ketentuan Pasal 46 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, *"Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, masing-masing ditetapkan Daerah Pemilihan sebagai berikut:*

a. *Daerah pemilihan anggota DPR adalah Provinsi atau bagian-bagian provinsi;*

b. *Daerah Pemilihan anggota DPRD Provinsi adalah Kabupaten/Kota atau gabungan Kabupaten/Kota sebagai daerah pemilihan;*

c. *Daerah Pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota adalah Kecamatan atau gabungan Kecamatan sebagai daerah pemilihan.*

Selanjutnya disebutkan bahwa setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi kursi antara 3 (tiga) sampai dengan 12 (dua belas) kursi.

Penetapan daerah pemilihan bagi para calon legislatif di samping untuk membatasi areal kompetisi juga diharapkan terjadi interaksi yang intens antara para calon termasuk parpol yang bersangkutan dengan konstituennya. Pimpinan parpol dan juga para calon legislatif harus membangun hubungan

emosional dengan para pemilih agar mendapat dukungan suara dalam pemilu.

Mengenai penetapan calon terpilih, UU No. 12 Tahun 2003 menerapkan dua model. Pertama, calon terpilih ditetapkan berdasarkan perolehan suara (calon yang bersangkutan) yang mencapai 100% Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP). Kedua calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut sesuai dengan perolehan kursi parpol yang bersangkutan (Pasal 107 ayat 2).

Mengikuti ketentuan Pasal 107 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003 tersebut, maka bagi calon legislatif yang memperoleh dukungan suara pemilih mencapai angka nominal BPP, langsung ditetapkan oleh KPU sebagai calon terpilih, tanpa memperhatikan posisi nomor urut yang bersangkutan dalam daftar calon. Akan tetapi, jika tidak ada calon legislatif yang memperoleh dukungan pemilih mencapai BPP, maka penetapan calon terpilih kembali ke nomor urut dalam daftar calon.

Untuk mengakomodasi penetapan calon legislatif terpilih yang didasarkan kepada dukungan pemilih (100% BPP), maka dalam UU No. 12 Tahun 2003 mengenai tata cara pemberian suara disebutkan bahwa; *"Pemberian suara untuk pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilakukan dengan mencoblos salah satu tanda gambar partai politik peserta pemilu dan mencoblos satu calon di bawah tanda gambar partai politik peserta pemilu dalam surat suara (Pasal 84 ayat 1)"*

Menurut aturan teknis dalam Peraturan KPU disebutkan bahwa pemilih yang mencoblos tanda gambar partai politik saja dinyatakan sah. Sebaliknya, pemilih yang hanya mencoblos nama calon saja dan tidak atau lupa mencoblos tanda gambar partai politik peserta pemilu, dinyatakan tidak sah. Ketentuan tersebut tentu saja memberikan gambaran bahwa pengaruh dan dominasi partai politik masih sangat kuat mengikuti sistem proporsional, sehingga nuansa distriknya sangat lemah.

Menurut petunjuk teknis tata cara rekapitulasi penghitungan suara dalam semua tingkatan penyelenggara pemilu disebutkan bahwa suara pemilih yang mencoblos tanda gambar partai politik peserta pemilu dan mencoblos salah satu calonnya dihitung 1 (satu) suara. Akan tetapi dalam kolom

lain ditulis perolehan suara untuk calon yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menghitung perolehan suara calon dimaksud dalam rangka menetapkan calon legislatif terpilih yang didasarkan kepada perolehan dukungan suara sampai pada angka nominal BPP.

Terobosan UU No. 12 Tahun 2003 tentang mekanisme penetapan calon terpilih tersebut di satu pihak dapat dikatakan suatu kemajuan terutama sebagai penghargaan terhadap suara pemilih (rakyat) dan ketokohan calon, namun di pihak lain terobosan dimaksud dianggap terlalu berat. Kenyataan di lapangan memberikan fakta bahwa calon legislatif yang terpilih berdasarkan dukungan suara pemilih sebesar 100% BPP dalam pemilu 2004 jumlahnya sangat kecil.[13]

Kecilnya persentase calon legislatif yang terpilih berdasarkan perolehan dukungan suara sama dengan BPP tentu saja dapat dimaklumi. Sebab, angka nominal BPP adalah sama dengan nilai sebuah kursi di suatu daerah pemilihan. Hal ini mengandung makna bahwa ketentuan calon legislatif terpilih harus sama dengan angka nominal BPP benar-benar memerlukan perjuangan berat agar dapat memperoleh sebuah kursi.

Perubahan yang sangat penting lainnya adalah dimasukkannya hal baru dalam Pemilu Legislatif yakni masuknya calon perseorangan untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sebagaimana diketahui telah dilakukan empat kali perubahan terhadap UUD 1945 dan diantara perubahannya adalah mengubah format MPR. UUD 1945 asli menyebutkan bahwa keanggotaan MPR terdiri atas Anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan Daerah dan Utusan Golongan. Setelah perubahan, format keanggotaan MPR terdiri atas Anggota-anggota DPR dan Anggota-anggota DPD. Uraian tentang DPD akan dibahas dalam subbab tersendiri.

Pemilu kedua era reformasi diikuti oleh 24 (dua puluh empat) partai politik dan hasil pemilu tahun 2004 adalah sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini:

13 Lihat buku KPU (2005), "Pemilu Legislatif 2004"

Tabel Nomor: 8

Hasil Pemilihan Umum Tahun 2004
Untuk Pengisian Anggota DPR RI

No	Parpol Peserta Pemilu	Jumlah Suara Sah	Jumlah Kursi	Persentase
1.	PNI Marhaenisme	923.159	1	0, 81%
2.	Partai Buruh Sosial Demokrat	636.397	0	0, 56%
3.	Partai Bulan Bintang	2.970.487	11	2, 62%
4.	Partai Merdeka	824.541	0	0, 74%
5.	Partai Persatuan Pembangunan	9.248.764	58	8, 15%
6.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	1,313.654	5	1, 16%
7.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	672.952	0	0, 59%
8.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	1.230.455	1	1, 08%
9.	Partai Demokrat	8.455.225	57	7, 45%
10	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.424.240	1	1, 26%
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	855.811	1	0, 75%
12	Partai Persatuan Nahdhatul Ummah	895.610	0	0, 79%
13	Partai Amanat Nasional	7.303.324	52	6, 44%
14	Partai Karya Peduli Bangsa	3.399.290	2	2, 11%
15	Partai Kebangkitan Bangsa	11.989.564	52	10, 57%
16	Partai Keadilan Sejahtera	8.325.020	45	7, 34%
17	Partai Bintang Reformasi	2.764.998	13	2, 44%
18	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	21.026.629	109	18, 53%
19	Partai Damai Sejahtera	2.414.254	12	2, 13%

20	Partai Golongan Karya	24.480.757	128	21, 58%
21	Partai Patriot Pancasila	1.073.139	0	0, 95%
22	Partai Serikat Indonesia	679.296	0	0, 60%
23	Partai Persatuan Daerah	657.916	0	0, 58%
24	Partai Pelopor	878.932	2	0, 77%
	Jumlah	113.462.414	550	100%

Sumber data: Laporan Akhir Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia

1. Undang-Undang No.10 Tahun 2008 sebelum Putusan MK.

UU No. 12 Tahun 2003 kemudian diubah dengan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Kritikan tajam terhadap ketentuan calon legislatif terpilih harus mencapai angka dukungan sama dengan BPP mendapat tanggapan serius dari para anggota Dewan. Terdapat dua opsi besar yang berkembang di kalangan anggota Dewan, yakni; **Pertama,** dilakukan pengurangan persentasi perolehan dukungan suara bagi calon yang legislatif untuk ditetapkan sebagai calon terpilih. **Kedua**, ada juga usulan untuk menerapkan sistem distrik murni yaitu keterpilihan seorang calon legislatif didasarkan kepada perolehan dukungan suara terbanyak.

Opsi kedua meski sempat mengemuka dalam diskusi awal namun pada akhirnya hilang dalam pembicaraan berikutnya. Pembahasan agak alot justru terhadap opsi pertama mengenai jumlah persentasi dukungan suara. Ada usulan agar persentasi perolehan dukungan suara setidaknya 50% BPP sebagai jalan tengah. Akan tetapi angka 50% BPP dianggap masih terlalu tinggi didasarkan kepada data perolehan suara calon dalam pemilu 2004. Kesepakatan akhir dari para anggota Dewan adalah angka 30% BPP, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008.

Rumusan lengkap ketentuan Pasal 214 UU No. 10 tahun 2008 adalah; *"Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dari Partai Politik*

peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di satu daerah pemilihan dengan ketentuan:

a. *calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh perseratus) dari BPP;*

b. *dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP;*

c. *dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan huruf a dengan perolehan suara yang sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100% (seratus perseratus) dari BPP;*

d. *dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut;*

e. *dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut*

Mengikuti ketentuan Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 di atas dapat dikemukakan bahwa untuk dapat ditetapkan sebagai calon terpilih di luar nomor urut dalam daftar calon, seorang calon legislatif harus berjuang mendapat dukungan langsung suara pemilih sekurang-kurangnya 30% dari BPP. Ketentuan tersebut memang jauh lebih ringan dibandingkan dengan ketentuan yang termuat

dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang mensyaratkan harus memperoleh dukungan 100% BPP.

Untuk penerapan ketentuan Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 dimaksud dibuat ketentuan dalam Pasal 176 yang mengatur tentang suara sah dan tata cara pemberian suara. Menurut ketentuan pasal 176 ayat (1) huruf b dinyatakan *"Suara untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota dinyatakan sah apabila; "pemberian tanda satu kali pada kolom nama partai atau tanda satu kali pada kolom nomor calon atau kolom nama calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota"*

Ketentuan Pasal 176 ayat (1) huruf b tersebut mengandung arti bahwa masyarakat pemilih diberikan alternatif untuk memberikan suaranya yakni; memberikan suaranya untuk partai politik berarti ia memberi tanda dukungan pada kolom nama partai politik, dan atau ia akan memberikan suaranya langsung kepada calonnya yang berarti ia harus memberi tanda dukungan pada kolom nomor atau nama calon.

Secara substantif perubahan yang diakomodasi dalam UU No. 10 Tahun 2008 terasa lebih memberi penguatan terhadap nuansa distrik. Sebab, masyarakat pemilih diberi pilihan untuk dapat memberikan dukungan suaranya langsung terhadap calon anggota legislatif. Dukungan suaranya memberi nilai terhadap calon yang diberikan dukungan, apabila dapat mencapai akumulasi 30% dari BPP.

Mengapa sistem UU No. 10 Tahun 2008 masih memberi kewenangan cukup kuat kepada parpol dalam penyusunan nomor urut, namun di lain pihak juga mengakomodasi dukungan suara langsung kepada calon legislatif dalam nominal 30% dari BPP yang berarti memberi penajaman dan penguatan terhadap nuansa distrik ?

Analisis sederhana dalam rangka menjawab pertanyaan di atas dapat dikemukakan bahwa modifikasi sistem pemilu dimaksud merupakan jalan tengah untuk mengakomodasi dua kepentingan yang sama-sama memberi dorongan proses demokratisasi ke depan. Dua

kepentingan tersebut adalah kepentingan partai politik yang disimbolkan oleh para elit atau pengurus parpol dan kepentingan yang satunya adalah kepentingan para kader parpol yang mungkin memiliki ketokohan personal namun berada di luar lingkaran elit.

Kepentingan elit atau pengurus parpol dapat terakomodasi melalui penyusunan nomor urut calon anggota legislatif dalam daftar calon. Mereka yang menempati nomor kecil dalam daftar calon adalah orang-orang yang diinginkan oleh elit parpol untuk dapat duduk di lembaga legislatif, sehingga kepadanya diberikan peluang yang lebih besar untuk dapat terpilih.

Akan tetapi di lain pihak bagi para kader partai yang juga menginginkan duduk di lembaga legislatif namun tidak dapat menempati nomor urut kecil tetap mempunyai peluang terpilih, jika ia berjuang secara sungguh-sungguh menarik simpati pemilih, sehingga dapat memperoleh dukungan akumulasi sebesar 30% dari BPP. Apabila kader partai tersebut memiliki ketokohan secara personal dan dapat meraih dukungan suara langsung dari pemilih sehingga mencapai 30% dari BPP, maka bisa saja yang ditetapkan sebagai calon terpilih adalah orang tersebut, bukan mereka yang menempati nomor urut kecil namun tidak memperoleh dukungan mencapai 30% dari BPP.

Menyeimbangkan dua kepentingan inilah yang mungkin menjadi dasar filosofi pembentukan UU No. 10 Tahun 2008 menerapkan sistem suara dukungan langsung kepada calon dengan prasyarat harus mencapai dukungan pemilih sebanyak 30% dari BPP dan sekaligus menerapkan sistem nomor urut dalam daftar calon untuk proses penetapan calon legislatif terpilih.

Kelemahan substantif dari ketentuan UU No. 10 Tahun 2008 yang nantinya dapat mengarah kepada ketidakadilan adalah ketentuan yang termuat dalam Pasal 214 huruf b. Ketentuan ini memberikan penegasan bahwa bila ternyata terdapat dua calon atau lebih yang sama-sama memenuhi persyaratan dukungan suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP, maka penetapan calon terpilih didasarkan

kepada nomor urut kecil. Apabila selisih suaranya tidak terlalu besar, mungkin penetapan calon anggota legislatif terpilih yang didasarkan kepada nomor urut kecil tidak menimbulkan kritikan. Akan tetapi dapat saja terjadi selisih suara antara calon yang sama-sama memenuhi persyaratan memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 30% dari BPP sangat besar.

Sebagai ilustrasi; nilai BPP di suatu daerah pemilihan adalah 100.000 suara. Calon pertama mendapat 31% dari BPP (31.000 suara) dan menempati nomor urut lebih kecil (no urut 1), sementara calon kedua mendapat dukungan mencapai 95% dari BPP (95.000 suara) tapi menempati nomor urut lebih besar (no.urut 2), padahal kursi yang diperoleh partai politiknya hanya 1 (satu), maka yang ditetapkan sebagai calon anggota legislatif terpilih adalah calon yang hanya mendapat dukungan 31% dari BPP.

Selisih suara yang besar tersebut menjadi salah satu pertimbangan MK dalam putusannya yang menyebutkan; ”jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrim terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil”

Putusan MK: Caleg terpilih dengan suara terbanyak.

Ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e diajukan uji materi ke MK. Pemohon uji materi beralasan bahwa ketentuan tersebut telah memberikan kewenangan penuh kepada partai politik dalam mengatur calegnya agar terpilih dengan menempatkannya pada nomor urut kecil, padahal belum tentu caleg dimaksud diterima/dikehendaki oleh rakyat. Para petinggi parpol sering memaksakan kehendak dengan menempatkan calegnya di suatu daerah pemilihan, padahal masyarakat tidak mengenal caleg tersebut. Akan tetapi karena ditempatkan di nomor urut kecil maka otomatis peluang untuk menjadi anggota dewan lebih besar daripada caleg nomor urut di bawahnya.

Menurut Pemohon, ketentuan Pasal 214 tersebut telah melanggar hak konstitusionalnya, karena upaya Pemohon menjadi sia-sia apabila hanya mendapatkan suara 29% dari BPP. Sebab, penetapan caleg terpilih akan dikembalikan kepada nomor urut. Begitu juga jika Pemohon mendapatkan suara di atas 30% dari BPP dan caleg yang di nomor urut kecil juga mendapat suara 30% dari BPP, maka penetapan caleg terpilih kembali ke nomor urut. Keadaan yang demikian tentu saja akan menimbulkan ketidakadilan, padahal sekiranya penetapan caleg didasarkan suara terbanyak, maka baik parpol maupun calegnya akan diuntungkan karena semua caleg akan berjuang dan bekerja keras untuk mendapatkan dukungan pemilih.

MK dalam pendapat hukumnya mengutip ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan.

Mahkamah sebenarnya juga mengakui peran partai politik sebagai sarana rekrutmen politik, namun harus tetap diberi batas yang jelas agar peran tersebut tidak melanggar prinsip kedaulatan rakyat yang dapat dipandang sebagai prinsip konstitusi yang sangat mendasar dan tidak dapat dikesampingkan, karena bukan hanya merupakan *basic norm* melainkan lebih dari itu merupakan moralitas konstitusi bagi semua kehidupan negara dan bangsa di bidang politik, sosial, ekonomi, dan hukum.

Penghargaan terhadap suara rakyat tidak merupakan masalah yang tunduk pada perubahan-perubahan yang timbul dari kontroversi politik di parlemen *in casu* dengan jalan menempatkan kekuasaan partai politik untuk mengubah pilihan rakyat menjadi pilihan pengurus partai melalui nomor urut. Peran partai politik dalam proses rekrutmen telah selesai dengan dipilihnya calon-calon

yang cakap untuk kepentingan rakyat, karena rakyat tidak mungkin mengartikulasikan syarat-syarat calon pemimpin yang dipandang sesuai dengan keinginan rakyat kecuali melalui organisasi politik yang memperjuangkan hak-hak dan kepentingan politik dari kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Menurut pandangan MK, dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah menentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat yang paling banyak. Selanjutnya dikemukakan bahwa dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing caleg. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.

Dalam diktum putusannya, Mahkamah menyatakan bahwa ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU No.10 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945, sehingga ketentuan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dilihat dari perspektif politik, putusan MK yang menentukan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak jelas merupakan suatu terobosan penting terutama dalam upaya mengurangi dominasi para elit partai dalam rekrutmen anggota legislatif. Fakta empirik yang tidak dapat dipungkiri adalah terjadinya perilaku "nepotisme" sebagian besar pimpinan partai dalam proses penyusunan daftar calon anggota legislatif. Mereka yang memiliki kedekatan

dan atau ada hubungan kekerabatan dengan pimpinan partai pada umumnya ditempatkan di dalam daftar nomor urut kecil dan seringkali tanpa mempertimbangkan aspek kapabilitas dan kompetensi personal. Akibatnya, lembaga perwakilan diisi oleh para anggota legislatif yang tidak atau kurang memiliki kemampuan standar sebagai wakil rakyat. Implikasi dari praktik "nepotisme politik" tersebut tentu saja berdampak terhadap pelaksanaan fungsi dan peran lembaga perwakilan.

Masyarakat luas cukup antusias menerima putusan MK, karena putusan tersebut benar-benar menempatkan pilihan rakyat di posisinya yang terhormat. Rakyat pemilih merasakan mendapat penghargaan yang tinggi karena suara mereka menjadi penentu bagi terpilihnya seorang anggota legislatif dan dengan demikian timbul harapan para wakil tersebut benar-benar akan berjuang bagi kepentingan konstituennya setelah mereka duduk di lembaga perwakilan.

Akan tetapi apabila putusan MK tersebut dilakukan kajian dari perspektif lain mungkin perlu juga diberikan beberapa catatan penting. Sebagaimana telah diuraikan terdahulu, UU No. 10 Tahun 2008 yang merupakan revisi dan penyempurnaan dari UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota sejak awal didesain menerapkan sistem gabungan antara sistem pemilu proporsional dan sistem distrik.

Penentuan caleg terpilih didasarkan kepada dua model, yaitu dukungan suara langsung kepada calon dengan batasan sekurang-kurangnya 30% dari BPP dan nomor urut dalam daftar calon. Penghargaan terhadap suara dan pilihan rakyat diakomodasi melalui perolehan dukungan sekurang-kurangnya 30% dari BPP (meski diakui penghargaan suara rakyat ini tidak optimal), dan penghargaan terhadap keinginan partai mengenai siapa yang diprioritaskan untuk duduk di lembaga perwakilan dan hal ini tercermin dalam urutan caleg dalam daftar calon.

Oleh karena itulah maka dalam pengaturan mengenai pemberian tanda dukungan juga didasarkan kepada dua cara, yakni memberi tanda dukungan di kolom nama parpol yang berarti menyetujui urutan prioritas caleg yang akan didudukkan di lembaga perwakilan sebagaimana keinginan parpol yang bersangkutan, atau memberi tanda di kolom nomor atau kolom nama calon yang berarti pemilih menghendaki calon tersebut untuk ditetapkan sebagai caleg terpilih.

Putusan MK yang menyatakan bahwa penetapan caleg terpilih didasarkan kepada suara terbanyak menjadikan bangunan UU No. 10 Tahun 2008 menjadi "limbung". Sebab, pendapat hukum MK mengenai suara terbanyak hanya ditujukan kepada ketentuan Pasal 214, dan tidak mempersoalkan ketentuan Pasal 176 ayat (1) yang berisi ketentuan keabsahan pemberian suara. Padahal, adanya ketentuan Pasal 214 adalah sebagai lanjutan dari ketentuan yang termuat dalam Pasal 176.

Putusan yang sifatnya "parsial" tersebut memang tidak dapat dilepaskan dari kewenangan MK sendiri yaitu kewenangan menguji sesuai permohonan uji materi yang diajukan pemohon. Akan tetapi batasan kewenangan MK dimaksud pernah pula diterobos oleh MK sendiri dengan pertimbangan adanya keterkaitan satu sama lain. Sangatlah cantik sekiranya putusan MK tidak saja berkenaan dengan ketentuan Pasal 214 tetapi mengaitkan pula dengan ketentuan Pasal 176. MK seyogianya juga menyatakan bahwa pemberian suara yang sah adalah pemberian tanda hanya terhadap kolom nomor calon dan/atau kolom nama calon.

Secara substantif ketentuan Pasal 176 juga mengisyaratkan suara rakyat yang menurut MK merupakan hal yang sangat mendasar. Jika dalam hasil pemilu menunjukkan bahwa suara perolehan yang ditujukan kepada partai (pemberian tanda pada kolom nama partai) lebih tinggi dari suara dukungan terhadap calon terpilih, maka secara tidak langsung telah terjadi "pengenyampingan" suara rakyat. Sebab, apabila suara dukungan terhadap kolom nama parpol tinggi, maka dapat diartikan bahwa pemilih

menyerahkan caleg terpilih sesuai dengan keinginan partai seperti tertuang pada urutan dalam daftar calon.

Pendapat MK yang menyatakan bahwa dasar filosofis dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenangnya adalah berdasarkan suara terbanyak seharusnya ditindaklanjuti dengan menganulir ketentuan Pasal 176 ayat (1) huruf b yang mengatur tentang pemberian tanda dukungan di kolom nama parpol. Tanpa menganulir ketentuan tersebut, maka landasan filosofis yang dijadikan rujukan Mahkamah menjadi kurang bermakna. Hal ini juga sesuai dengan alur pikir pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa "tugas partai politik dianggap telah selesai ketika mereka sudah menyusun daftar calon dan selanjutnya menyerahkan pilihan kepada rakyat".

Catatan penting lain yang ingin dikemukakan adalah momentum keluarnya putusan MK tentang penetapan caleg terpilih didasarkan kepada suara terbanyak kurang tepat. Sebab, putusan tersebut keluar ketika daftar calon tetap (DPT) calon anggota legislatif telah diumumkan oleh KPU, yang berarti proses penyusunan daftar calon yang penuh dinamika di internal partai telah selesai. Keterlambatan tersebut tentu saja bukan karena persoalan MK, karena Mahkamah memeriksa perkara uji materi sesuai dengan permohonan dari pemohon yang merasa hak konstitusionalnya telah dirugikan.

Dilema serius yang dihadapi Mahkamah adalah karena ketentuan Pasal 214 dianggap "inkonstitusional", sehingga tidak ada pertimbangan lain selain menyatakan bahwa ketentuan Pasal 214 dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sebagai pengganti ketentuan Pasal 214 adalah sebagaimana pendapat hukum Mahkamah yaitu caleg terpilih didasarkan kepada suara terbanyak.

Ketika memeriksa uji materi kasus lain sebenarnya MK pernah juga menghadapi dilema, yaitu pada saat melakukan pemeriksaan uji materi pengadilan Tipikor. Meski pengadilan Tipikor dianggap tidak sesuai dengan semangat UUD 1945, namun Mahkamah memberi waktu

yang cukup bagi pembentuk undang-undang untuk menyiapkan landasan yuridis bagi pengadilan Tipikor. Mengapa MK tidak mengikuti alur pikir seperti itu dengan menyatakan bahwa untuk pemilu berikutnya harus menggunakan sistem suara terbanyak dalam penetapan caleg terpilih, sehingga pembentuk undang-undang dapat mendesain Undang-Undang Pemilu yang utuh, sehingga penyelenggara Pemilu (KPU) tidak bingung menterjemahkannya dalam aturan teknis Mungkin dilema yang dihadapi Mahkamah antara kasus pengadilan Tipikor tidak sama dengan kasus Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008.

Penerapan sistem pemilu di suatu negara pada dasarnya sangat dipengaruhi oleh latar belakang sejarah bangsa itu sendiri, sistem pemerintahan yang dianut dan sistem kepartaian yang dikembangkan. Dilihat dari tataran teoritik, setiap sistem pemilu memiliki kelebihan dan kelemahan sendiri-sendiri. Oleh karena itulah dalam upaya mengurangi kelemahan suatu sistem pemilu, sering dilakukan modifikasi dengan berbagai variasi termasuk model-model suara terbanyak dalam penentuan pemenang dalam suatu pemilu.[14]

Sistem pemilu yang diterapkan di suatu negara tidak dapat dijadikan satu-satunya variabel dalam mengukur tingkat demokrasi. Negara yang menerapkan pemilu dengan sistem distrik misalnya, tidak dapat dikatakan lebih demokratis dari negara yang menggunakan sistem proporsional atau sebaliknya. Oleh karena itu jika dilihat dari kerangka demokrasi, maka sistem pemilu sebenarnya dapat dikatakan bersifat netral.

Pertimbangan dan pendapat hukum Mk sudah tepat ketika menyatakan bahwa ”setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak”. Persoalannya adalah, dalam pemilu legislatif kompetisi politik yang terjadi tidak semata-mata berkaitan dengan persaingan ”antarorang” sebagaimana halnya

14 Strong, C.F. (1966), Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form” The English Book Society and Sidgwick and Jackson Limited London, hl.183

pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pemilu legislatif melibatkan secara penuh partai politik karena memang partai politik yang disebut sebagai peserta pemilu.

Mekanisme hubungan partai politik dengan calegnya (sebagai perseorangan) dalam pemilu legislatif ditentukan oleh sistem pemilu apa yang diterapkan. Pemilu sistem distrik menempatkan peran partai politik hanya sampai pada mengantarkan calegnya dalam pencalonan. Selanjutnya persaingan diserahkan sepenuhnya kepada pemilih untuk menentukan pemenangnya. Dalam pemilu sistem proporsional seringkali disertai dengan daftar calon[15]. Dalam praktik ada yang menggunakan daftar calon tertutup dan ada pula yang menggunakan daftar calon terbuka, dan pemilu kita berdasarkan UU No.10 tahun 2008 menganut daftar calon terbuka.

Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka membawa pengaruh terhadap hubungan partai politik dengan caleg yang diusungnya. UU No.10 Tahun 2008 sengaja didesain dengan menggabungkan peran partai dengan peran caleg yang diusungnya melalui ketentuan nomor urut yang tertuang dalam daftar calon dan perolehan suara sekurang-kurangnya 30% dari BPP. Perolehan kursi partai ditentukan oleh perolehan suara yang didapat baik oleh partai politik melalui pemberian tanda dalam kolom nama partai maupun yang didapat oleh calegnya melalui pemberian tanda dalam kolom nomor atau nama calon.

Kombinasi peran (partai dan caleg) tersebut membawa implikasi terhadap penentuan caleg terpilih. Apabila suara yang didapat partai lebih besar, maka penentuan caleg terpilih didasarkan kepada nomor urut. Akan tetapi jika suara yang didapat oleh caleg lebih besar dengan batasan sekurang-kurangnya 30% dari BPP, maka penentuan caleg terpilih dapat didasarkan kepada perolehan suara tersebut. Berdasarkan telaahan di atas, maka pertanyaan yang sangat mendasar adalah; apakah penerapan tentang

15 Miriam Budiardjo, (1980), "Dasar-Dasar Ilmu Politik", PT. Gramedia, Jakarta, hlm. 179.

sistem pemilu termasuk ranah MK atau merupakan kebijakan pembentuk undang-undang?

Pemilu ketiga era reformasi Tahun 2009 diikuti oleh 38 Partai Politik Nasional (ada 6 partai politik lokal di Nanggroe Aceh Darussalam–NAD), dan perolehan suara masing-masing partai politik dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Nomor: 9

Perolehan Suara Partai Politik Pemilu 2009 Sebelum dan Sesudah Putusan Mahkamah Konsitusi

No.	Nama Partai Politik	Sebelum Putusan MK Jumlah:%	Sesudah Putusan MK Jumlah:%
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	3.922.870: 3,77	3.925.620: 3,77
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	1.461.182: 1,40	1.461.375: 1,40
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	745.625: 0,72	745.625: 0.72
4.	Partai Peduli Rakyat Indonesia	1.260.794: 1,21	1,260.950: 1,21
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.646.406: 4,46	4.642.795: 4,46
6.	Partai Barisan Nasional	761.086: 0,73	760.712: 0,73
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	934.892: 0,90	936.133: 0.90
8.	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955: 7,88	8.204.946: 7.89
9	Partai Amanat Nasional	6.254.580: 6,01	6.273.462: 6.03
10	Partai Perjuangan Indonesia Baru	197.371: 0,19	198.803: 0.19
11.	Partai Kedaulatan	437.121: 0,42	438.030: 0.42
12.	Partai Persatuan Daerah	550.581: 0,53	553.299: 0,53

13.	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122: 4,94	5.146.302: 4,95
14.	Partai Pemuda Indonesia	414.043: 0,40	415.563: 0,40
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	316.752: 0,30	317.433: 0,31
16.	Partai Demokrasi Pembaharuan	896.660: 0,86	896.959: 0,86
17.	Partai Karya Perjuangan	351.440: 0,34	351.571: 0,34
18.	Partai Matahari Bangsa	414,750: 0,40	415.294: 0,40
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	139.554: 0,13	139.988: 0,13
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	669.417: 0,64	671,356: 0,65
21.	Partai Republika Nusantara	630.780: 0,61	631.814: 0,61
22.	Partai Pelopor	342.914: 0,33	345.092: 0,33
23.	Partai Golongan Karya	15.037.757:14,45	15.031.497: 14,45
24.	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214: 5,32	5,544.332: 5,33
25.	Partai Damai Sejahtera	1.541.592: 1,48	1.522.032: 1,46
26.	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	468.696: 0,45	468.856: 0,45
27.	Partai Bulan Bintang	1.864.752: 1,79	1.864.642: 1,79
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.600.091: 14,03	14.576.388: 14,01
29.	Partai Bintang Reformasi	1.264.333: 1,21	1.264.150: 1,21
30.	Partai Patriot	547.351: 0,53	547.798: 0,53
31.	Partai Demokrat	21.703.137: 20,85	21.655.295: 20,81
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	324.553: 0,31	325.771: 0,31
33.	Partai Indonesia Sejahtera	320.665: 0,31	321.019: 0,31

34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1.527.593: 1,47	1.527.509: 1,47
35.	Partai Merdeka	111.623: 0,11	111.609: 0,11
36.	Partai Nahdlatul Ummah Indonesia	146.779: 0,14	146.831: 0,14
37.	Partai Sarikat Indonesia	140.551: 0,14	141.551: 0,14
38.	Partai Buruh	265.203: 0,25	265.369: 0,26
	Total Suara	104.099.785: 100,00	104.048.118: 100,00

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Tabel Nomor: 10

Perolehan Kursi Partai Politik Pemilu 2009

No.	Partai Politik	Kursi
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	17
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	0
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	0
4.	Partai Peduli Rakyat Indonesia	0
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya	26
6.	Partai Barisan Nasional	0
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	0
8.	Partai Keadilan Sejahtera	57
9.	Partai Amanat Nasional	46
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	0
11.	Partai Kedaulatan	0
12.	Partai Persatuan Daerah	0
13.	Partai Kebangkitan Bangsa	28
14.	Partai Pemuda Indonesia	0
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	0
16.	Partai Demokrasi Pembaharuan	0
17.	Partai Karya Perjuangan	0
18.	Partai Matahari Bangsa	0

19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	0
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	0
21.	Partai Republika Nusantara	0
22.	Partai Pelopor	0
23.	Partai Golongan Karya	106
24.	Partai Persatuan Pembangunan	38
25.	Partai Damai Sejahtera	0
26.	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	0
27.	Partai Bulan Bintang	0
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	94
29.	Partai Bintang Reformasi	0
30.	Partai Patriot	0
31.	Partai Demokrat	148
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	0
33.	Partai Indonesia Sejahtera	0
34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	0
35.	Partai Merdeka	0
36.	Partai Nahdlatul Ummah Indonesia	0
37.	Partai Sarikat Indonesia	0
38.	Partai Buruh	0
	Total Suara	560

Dalam perkembangan berikutnya, menjelang pelaksanaan Pemilu keempat era reformasi, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dilakukan perubahan dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPRM DPD dan DPRD. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyebutkan bahwa beberapa perubahan pokok tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, khususnya yang berkaitan dengan penyempurnaan tahapan penyelenggaraan Pemilu, persyaratan partai politik menjadi peserta pemilu, pendaftaran partai politik menjadi peserta pemilu, batas waktu verifikasi partai

politik calon Peserta Pemilu, meknaisme penggunaan hak memilih Warga Negara Indonesia, sistem informasi data pemilih, penyusunan daftar pemilih, kampanye pemilu, pemungutan suara, kriteria penyusunan daerah pemilihan, penantuan ambang batas, sistem pemilu proporsional, penetapan calon terpilih, dan penanganan laporan pelanggaran pemilu, serta pelanggatan kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa pemilu, tindak pidana pemilu, sengketa tata usaha negara pemilu, dan perselisihan hasil pemilu.

Pembentuk undang-undang menyatakan bahwa perubahan tersebut dlakukan untuk memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui langkah mewujudkan sistem multi partai sederhana yang selanjutnya akan menguatkan sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Terkait dengan penetapan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 telah mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi dengan menghilangkan kemungkinan dipergunakannya nomor urut pencalonan. Hal tersebut dapat dilihat pada ketentuan Pasal 215 yang menyebutkan;

"Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu dilaksanakan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan sebagai berikut:

a. *Calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.*

b. *Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dengan perolehan suara yang sama, penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.*

c. *Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu, kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan perolehan suara terbanyak berikutnya.*

Mengenai sengketa tata usaha negara yang juga mendapat pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 adalah sebagaimana disebutkan pada ketentuan Pasal 268 yang isinya:

(1) *Sengketa tata usaha negara Pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.*

(2) *Sengketa tata usaha negara Pemilu merupakan sengketa yang timbul antara:*

a. *KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, dan*

b. *KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang Penetapan daftar calon tetap sebagaimana dimaksud Pasal 65 dan Pasal 75.*

Prosedur pengajuan sengketa tata usaha negara disebutkan dalam ketentuan Pasal 369 yang menyatakan; " *Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 368 ke pengadilan tinggi tata usaha negara dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 259 ayat (2) telah digunakan "*. Hal ini mengandung makna bahwa pihak yang ingin menggunakan upaya

hukum berupa pengajuan sengketa tata usaha negara, harus melewati proses administratif terlebih dahulu, yakni meminta penyelesaian di Bawaslu. Setelah Bawaslu membuat dan mengambil keputusan, pihak yang masih merasa keberatan dapat mengajukan sengketa tata usaha negara, tetapi langsung ke Pengadilan Tinggi TUN.

Jika pada Pemilu 2009 jumlah partai politik yang menjadi peserta pemilu sebanyak 38 parpol, maka dalam Pemilu 2014 terjadi penurunan yang sangat signifikan, yakni hanya 12 parpol. Hal tersebut dikarenakan angka persentase *parliamentary threshold* cukup tinggi, yakni sebesar 3,5% (tiga koma lima persen). Ketentuan mengenai *parliamentary threshold* adalah berkenaan dengan ambang batas perolehan suara secara nasional. Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas *(parliamentary threshold)* sebesar 3,5% (tiga koma lima persen), maka parpol tersebut tidak diikutsertakan dalam penghitungan perolehan kursi secara nasional (DPR RI), yang berarti parpol dimaksud tidak mungkin memperoleh kursi di semua daerah pemilihan. Berikut hasil perolehan suara dan kursi di DPR RI pada Pemilu 2014.

Tabel Nomor: 11

Perolehan Suara dan Kursi Partai Politk Pada Pemilu 2014

No.	Partai Politik	Perolehan Suara	Persentase	Perolehan Kursi
1.	P D I P	23.681.471	18, 95%	109
2.	GOLKAR	18.432.312	14, 75%	91
3.	GERINDRA	14.760.371	11, 81%	73
4.	DEMOKRAT	12.728.913	10 ,09%	61
5.	P K B	11.298.950	9, 04%	47

6.	P A N	9.481.621	7, 59%	49
7.	P K S	8.480.204	6, 79%	40
8.	N A S D E M	8.402.812	6, 72%	35
9.	P P P	8.157.488	6, 53%	39
10.	HANURA	6.579.498	5, 26%	16
11.	P B B	1.825.750	1, 46%	--
12.	P K P I	1.143.094	0, 91%	--
				560

Catatan: disusun berdasarkan jumlah perolehan suara dan diolah dari berbagai sumber.

Berdasarkan data di atas yang memuat perolehan suara, persentasi perolehan suara, dan kursi yang didapatkan setelah dilakukan rekapitulasi penghitungan suara di masing-masing daerah pemilihan, terdapat beberapa hal yang perlu diberikan catatan sebagai komentar hasil akhir pemilu legislatif tingkat nasional tahun 2014, yakni:

1. Perolehan suara dan persentasi perolehan suara PKB (9,04%) jauh lebih besar dibandingkan dengan PAN (7,59%), tetapi perolehan kursi di DPR RI, PAN mendapat 49 kursi, lebih banyak dari PKB yang hanya mendapat 47 kursi. Keadaan ini tentu saja dapat terjadi karena penghitungan suara sekaligus penetapan jumlah kursi yang diperoleh parpol dilakukan di masing-masing daerah pemilihan. Suara yang diperoleh PKB kemungkinan besar banyak yang tidak terpakai ketika dilakukan penghitungan perolehan kursi di putaran kedua, sementara PAN diuntungkan karena suaranya dapat dipergunakan secara lebih optimal pada penghitungan perolehan

kursi di putaran kedua pada masing-masing daerah pemilihan.

2. Begitu pula dengan perolehan suara dan persentasi perolehan suara tiga Parpol, yakni PKS, NASDEM, dan PPP. Selisih dalam persentasi ketiga parpol tersebut sebenarnya sangat tipis, PKS memperoleh 6,79%, NASDEM memperoleh 6,72%, sementara PPP memperoleh 6,53%. Akan tetapi perbedaan perolehan kursi ketiga parpol cukup besar, yaitu PKS memperoleh 40 kursi, NASDEM 35 kursi, sementara PPP memperoleh 39 kursi.

3. Berdasarkan fakta inilah maka dalam penentuan *Presidential threshold,* selalu menggunakan 2 (dua) rumus, yakni persentasi suara sah nasional dan/atau perolehan persentasi jumlah kursi di DPR RI

Tabel Nomor: 12

Perbandingan Perolehan Kursi Partai Politik Pemilu 2009 Dengan Pemilu 2014

No.	Partai Politik	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Bertambah /Berkurang
1.	P D I P	94	109	+ 16
2.	GOLKAR	106	91	-15
3.	GERINDRA	26	73	+ 47
4.	DEMOKRAT	148	61	-87
5.	P K B	28	47	+ 19
6.	P A N	46	49	+ 3
7.	P K S	57	40	-17
8.	N A S D E M	---	35	Partai baru
9	P P P	38	39	+1
10	HANURA	17	16	-1

Menjelang Pemilu 2014 sebenarnya terjadi perubahan dalam penyelenggaraan pemilu nasional, yakni dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/

PUU-XI/2013 yang isinya menyatakan bahwa pelaksanaan Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan serentak. Sebagaimana diketahui sejak Pemilu 2004, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Akan tetapi secara teknis, penyelenggaraan pemilu legislatif dilaksanakan lebih awal, karena ketentuan tentang *presidential threshold* didasarkan kepada hasil pemilu legislatif. Oleh karena itu diberi jeda waktu 3 (tiga) bulan untuk penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden setelah pemilu legislatif.

Akan tetapi mengingat Putusan Mahkamah Konstitusi dicetuskan tanggal 23 Januari 2014, maka waktu untuk melakukan perubahan teknis penyelenggaraan pemilu oleh KPU dianggap sangat pendek dan dikhawatirkan menimbulkan persoalan di lapangan. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu serentak antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden tidak dilakukan dalam pemilu 2014, tetapi dilaksanakan pada pemilu 2019. Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan bahwa pelaksanaan secara serentak antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden di samping memerlukan persiapan teknis dengan waktu yang cukup, juga terkait dengan aspek normatif yakni perlunya penyempurnaan undang-undang pemilihan umum.

Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka segera setelah pemilu 2014 selesai Pemerintah bersama DPR RI yang baru terpilih membicarakan tentang perlunya melakukan revisi dalam undang-undang pemilu baik undang-undang pemilu legislatif maupun undang-undang pemilu presiden dan wakil presiden. Pertemuan awal antara wakil pemerintah dengan pihak DPR terdapat beberapa opsi, antara lain penyempurnaan undang-undang pemilu legislatif dan undang-undang pemilu presiden dan wakil presiden tetap dilakukan secara terpisah. Akan tetapi muncul opsi lain bahwa sebaiknya kedua undang-undang tersebut dirangkum dalam satu undang-undang.

Dalam perkembangan selanjutnya, pembicaraan di tingkat lobi politik memunculkan opsi baru bahwa yang dirangkum tersebut tidak saja undang-undang pemilu legislatif dan undang-undang pemilu presiden dan wakil presiden, tetapi juga termasuk undang-undang tentang Penyelenggara Pemilu. Upaya merangkum ketiga undang-undang yang berkaitan dengan pemilihan umum tersebut dengan pertimbangan agar lebih efisien dalam pembahasan materi undang-undang, juga agar terdapat harmonisasi satu sama lain.

Hasil lobi politik antara Pemerintah bersama DPR melahirkan kesepakatan bahwa untuk Pemilu 2019, ketiga undang-undang yang berkaitan dengan pemilu dirangkum menjadi satu undang-undang pemilu. Merangkum tiga undang-undang menjadi satu undang-undang tentu bukan persoalan mudah dan sederhana. Undang-undang pemilu adalah aturan yang berkenaan dengan kepentingan politik yang melibatkan semua kekuatan partai-partai politik, kepentingan Pemerintah, kepentingan masyarakat luas serta kepentingan bangsa secara keseluruhan terkait dengan pembangunan demokrasi.

Oleh karena itu wajar saja ketika draf undang-undang tersebut mulai dibahas di DPR, terjadi perdebatan yang sangat alot baik antar fraksi di DPR maupun antara wakil pemerintah dengan DPR. Banyak materi krusial yang memerlukan waktu cukup panjang untuk mendapatkan kesepakatan. Setelah melalui pembahasan yang sangat alot dan panjang serta melelahkan, akhirnya lahirlah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Konsideran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyebutkan; bahwa Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu disatukan dan disederhanakan menjadi satu

undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemilihan umum secara serentak.

Beberapa perubahan penting yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu antara lain penyelenggaraan pemilu serentak antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi, kenaikan ambang batas perolehan suara sah nasional (*parliamentary threshold*) menjadi 4% (empat persen) dari dulunya 3,5% (tiga koma lima persen), metode penghitungan perolehan kursi yang dulunya menggunakan Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP) atau *quota harre,* sekarang diubah dengan metode *sainte laque,* perubahan tentang batasan tentang besarnya sumbangan dana kampanye, yang dulunya perorangan maksimal 1 (satu) milyar dan korporasi/Badan Hukum sebesar 7½ (tujuh setengah) milyar, menjadi; perorangan 2½ (dua setengah) milyar, sedangkan korporasi/Badan Hukum sebesar 25 (dua puluh lima) milyar, serta adanya penambahan daerah pemilihan. Dulunya dalam Pemilu 2014 ada 77 dapil, menjadi 80 dapil, sedangkan jumlah keanggotaan DPR RI-Pemilu 2014 sebanyak 560 kursi menjadi 575 kursi.

Diantara persoalan hukum yang selalu muncul dalam setiap kali penyelenggaraan pemilu legislatif adalah tentang persyaratan calon anggota DPR/DPRD yang diusulkan oleh partai politik kepada KPU berkaitan dengan mantan narapidana. Norma awalnya adalah bahwa semua mantan narapidana yang terlibat kasus pidana yang diancam dengan hukuman pidana 5 (lima) tahun atau lebih tidak dapat mencalonkan diri menjadi anggota legislatif. Ketentuan tersebut mengalami perubahan setelah Mahkamah Konstitusi memberi jeda waktu 5 (lima) tahun setelah yang bersangkutan selesai menjalani masa hukuman, dan kewajiban untuk mengumumkan secara terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan narapidana.

Menurut ketentuan Pasal 240 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu disebutkan:

(1) *Bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:*

a. *telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;*

b. *s / d huruf*

f. *dst*

g. *tidak pernah dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;*

h. *dst.*

Ketentuan Pasal 240 ayat (1) huruf g di atas mengandung makna bahwa jeda waktu 5 (lima) tahun setelah yang bersangkutan selesai menjalani hukuman pidana telah dihilangkan dengan syarat bakal calon tersebut harus mengumumkan kepada publik secara terbuka dan jujur bahwa ia adalah mantan terpidana. Hukum nampaknya menyerahkan kepada masyarakat setelah mengetahui calon dimaksud mantan terpidana, apakah akan memberikan dukungan atau tidak memberikan dukungan suaranya.

Dihilangkannya syarat jeda waktu 5 (lima) tahun dimaksud adalah didasarkan kepada pertimbangan dan pendapat yang berkembang di masyarakat bahwa putusan berupa pidana penjara yang dijatuhkan oleh pengadilan sudah merupakan hukuman bagi yang bersangkutan. Oleh karena itu sepanjang pengadilan tidak memberikan hukuman tambahan berupa pencabutan hak politik kepada terpidana tersebut, maka pengumuman secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa ia adalah mantan terpidana dianggap sudah cukup.

KPU dalam aturan teknis yang tertuang dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20

Tahun 2018 terutama pada Pasal 4 ayat (3) memberikan tambahan persyaratan berupa larangan bagi mantan terpidana korupsi, mantan narapidana Bandar narkoba, dan mantan terpidana kejahatan seksual pada anak. Tambahan persyaratan yang termuat dalam PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tersebut menimbulkan pro-kontra di masyarakat. Kelompok masyarakat yang tidak setuju dengan tambahan persyaratan dimaksud beralasan bahwa KPU telah melebihi kewenangannya dalam membuat aturan teknis, karena tambahan persyaratan merupakan penambahan norma, dan hal itu bukan kewenangan KPU sebagai penyelenggara pemilu.

Beberapa mantan narapidana khususnya narapidana korupsi mengajukan uji materi PKPU Nomor 20 Tahun 2018 ke Mahkamah Agung. Hasil pemeriksaan Mahkamah Agung dalam uji materi tersebut menyatakan bahwa tambahan persyaratan berupa larangan yang termuat dalam PKPU Nomor 20 Tahun 2018 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Menurut ketentuan Pasal 240 ayat (1) huruf g, kewajiban bagi mantan terpidana adalah mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa ia mantan Terpidana.

Oleh karena ketentuan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dalam uji materi dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, maka KPU melakukan revisi terhadap PKPU Nomor 20 Tahun 2018, dan terbitlah PKPU Nomor 31 Tahun 2018 tentang Perubahan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tambahan Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Pemilu serentak antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang pertama kali dilaksanakan pada Pemilu 2019, ternyata membawa implikasi yang cukup serius dalam penyelenggaraan di lapangan. Secara teknis KPU bersama jajarannya dihadapkan kepada persoalan yang kompleks. Kondisi di lapangan lebih diperparah karena tingginya suhu politik terkait dengan pemilu presiden dan wakil presiden yang hanya diikuti

oleh 2 (dua) pasangan yang saling berhadapan.

Masyarakat terbelah dalam dua arus politik besar, dan konsentrasi mereka lebih ditujukan kepada pemilu presiden dan wakil presiden. Pemilu legislatif kurang mendapat perhatian dari publik, sehingga persaingan antar calon anggota legislatif baik secara internal partai politik maupun secara eksternal caleg antar partai politik sepintas berlangsung secara biasa. Kampanye partai politik yang melibatkan para caleg tidak mendapat sambutan hangat dari masyarakat;

Kondisi tersebut berbeda jauh dengan pemilu sebelumnya di mana pemilu legislatif diselenggarakan tersendiri, terpisah dengan pemilu presiden dan wakil presiden. Masyarakat sangat antusias memberikan dukungan politik kepada partai politik maupun kepada para calegnya.

Dampak pemilu serentak yang mendapat perhatian besar dari publik sekaligus kritikan tajam masyarakat adalah banyaknya jatuh korban dari jajaran petugas KPU. Angka korban petugas lapangan KPU yang melebihi jumlah 500-an orang, menurut masyarakat bukan kejadian sederhana, dan pemerintah seharusnya melakukan penelusuran secara serius mengenai faktor penyebabnya. Ekspos dari pemerintah hanya menyebutkan bahwa banyaknya jatuh korban disebabkan faktor kelelahan dan kondisi awal para petugas yang tidak prima. Kejadian banyaknya jatuh korban pada Pemilu 2019 menjadi catatan khusus untuk dilakukan evaluasi secara komprehensif.

Pemilu Tahun 2019 yang dilaksanakan secara serentak antara Pemilu legislatif dan Pemilu presiden dan wakil presiden, diikuti oleh 16 (enam belas) partai politik, dan hasil perolehan suara serta perolehan kursi dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Nomor: 13

Perolehan Suara dan Perolehan Kursi Partai Politik Peserta Pemilu 2019

No.	Partai Politik	Perolehan Suara	Persentase	Perolehan Kursi
1.	P D I P	27.503.961	19, 33%	128
2.	GOLKAR	17.229.789	12, 31%	85
3.	GERINDRA	17.596.839	12, 57%	78
4.	NASDEM	12.661.792	9, 05%	59
5.	P K B	13.570.970	9, 69%	58
6.	DEMOKRAT	10.876.057	7, 77%	54
7.	P K S	11.493.663	8, 21%	50
8.	P A N	9.572.623	6, 84%	44
9.	P P P	6.323.147	4, 52%	19
10.	BERKARYA	2.902.495	2, 09%	tidak memenuhi PT
11.	P S I	2.650.361	1, 85%	s d a
12.	HANURA	2.161.507	1, 54%	s d a
13.	P B B	1.990.848	0, 79%	s d a
14.	PERINDO	3.738.320	2, 07%	s d a
15.	P K P I	312.775	0, 22%	s d a
16.	GARUDA	702.536	0, 5%	s d a

Catatan: 1. diolah dari berbagai sumber, 2. disusun berdasarkan perolehan kursi 3. PT (*parliamentary threshold*) – ambang batas

C. Pemilu Perseorangan Untuk Pengisian Keanggotaan DPD

Sebelum dilakukan amandemen UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia memposisikan MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat, sehingga dalam struktur kelembagaan, MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara.

Keanggotaan MPR terdiri atas Anggota DPR ditambah dengan Utusan-utusan Daerah dan Golongan-golongan (Pasal 1 ayat 1 UUD 1945).

UUD 1945 sebelum amandemen tidak membuat pemisahan secara institusional mengenai kedudukan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Penjelasan UUD 1945 menyebutkan; "..... *supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam majelis, sehingga Majelis ini betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat".*

Mencermati bunyi penjelasan di atas, keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan ditujukan kepada aspek representasi atau keterwakilan, sehingga tugas, fungsi dan kewenangan mereka melekat pada pelaksanaan tugas kelembagaan MPR. Sebagai lembaga pemegang kedaulatan dan diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara, MPR memiliki ruang lingkup tugas dan kewenangan yang menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Akan tetapi karena pelaksanaan tugasnya dikonsentrasikan pada masa persidangan yang diagendakan 5 (lima) tahun sekali, maka tugas-tugas perwakilan dilaksanakan oleh DPR.

Di bawah rezim orde baru, utusan daerah ditafsirkan sebagai wakil-wakil daerah dan proses pemilihannya melalui pengangkatan oleh Presiden. Undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD sebagaimana tertuang dalam UU No.16 Tahun 1969 Jo UU No. 5 Tahun 1995 tidak memberikan rincian bagaimana kriteria orang-orang yang akan dipilih dan kemudian ditetapkan sebagai Anggota MPR dari unsur Utusan Daerah.

Pemerintah orde baru nampaknya sengaja tidak memberikan penjelasan rinci tentang personifikasi keanggotaan MPR dari Utusan Daerah. Hal ini dimaksudkan agar Presiden memiliki keleluasaan untuk menentukan sendiri siapa tokoh daerah yang akan ditunjuk dan diangkat sebagai Anggota MPR Utusan Daerah.

Di awal reformasi dilakukan pembenahan kelembagaan MPR terutama berkaitan dengan mekanisme pemilihan Anggota MPR dari unsur Utusan Daerah. Pembenahan tersebut dilakukan dengan mengeluarkan UU No.4 Tahun 1999 tentang

Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Pasal 2 UU No.4 Tahun 1999 menyebutkan:

(1) MPR terdiri atas Anggota DPR ditambah dengan:
    a. Utusan Daerah.
    b. Utusan Golongan;
(2) Jumlah anggota MPR adalah 700 orang dengan rincian;
    a. Anggota DPR sebanyak 500 orang;
    b. Utusan Daerah sebanyak 135 orang, yaitu 5 (lima) orang dari setiap Daerah Tingkat I;
    c. Utusan Golongan sebanyak 65 orang
(3) Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I
(4) Tata cara pemilihan anggota MPR Utusan Daerah sebagaimana dimaksud ayat (3) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD I.
(5) DPR menetapkan jenis dan jumlah wakil dari masing-masing golongan;
(6) Utusan Golongan sebagaimana dimaksud ayat (5) diusulkan oleh golongannya masing-masing kepada DPR untuk ditetapkan;
(7) Tata cara penetapan anggota MPR Utusan Golongan sebagaimana dimaksud ayat (5) dan ayat (6) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

Mengacu kepada ketentuan Pasal 2 UU No.4 Tahun 1999 di atas dapat dikemukakan bahwa keanggotaan MPR Utusan Daerah dibagi secara merata kepada semua Daerah Tingkat I atau sekarang disebut Provinsi yaitu masing-masing diwakili sebanyak 5 (lima) orang. Penetapan jumlah anggota MPR dari unsur Utusan Daerah secara merata kepada setiap provinsi dapat dikatakan sebagai suatu proses cikal-bakal lahirnya institusi Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Amandemen ketiga dan keempat UUD 1945 telah mengubah format ketatanegaraan secara mendasar berkenaan dengan struktur kelembagaan MPR. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen menyebutkan; *"Majelis Permusyawaratan*

Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum .....". Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 disebutkan; *"Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat."* Selanjutnya menurut Pasal 33 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyebutkan; *"Anggota DPD setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang"*

Rumusan Pasal 22C hasil amandemen UUD 1945 tersebut yang menyatakan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR mendapat kritikan karena dianggap bersifat kaku. Sebab, jika nanti terjadi penambahan jumlah provinsi akibat proses pemekaran maka secara otomatis jumlah anggota DPD akan bertambah, dan hal ini dapat menimbulkan benturan dengan bunyi ketentuan dimaksud.[16]

Apabila dicermati secara tajam bunyi ketentuan Pasal 22C UUD 1945 dimaksud dapat dikemukakan bahwa arah amandemen ketiga UUD 1945 tetap ingin mempertahankan lembaga MPR dalam format satu kamar. Sebab, dengan membuat pembatasan secara kaku bahwa jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga keanggotaan DPR dimaksudkan agar kedudukan DPD berada di bawah DPR dalam konsetelasi politik kelembagaan. Apapun aspirasi yang diperjuangkan DPD dalam forum MPR apabila tidak mendapat dukungan DPR dapat dipastikan akan "kandas" di tengah jalan. Selain itu dengan jumlah keanggotaan DPD yang tidak boleh melebihi sepertiga dari Anggota DPR, maka DPD tidak dapat memboikot persidangan MPR yang memerlukan korum 2/3 keanggotaan yang harus hadir.

Terminologi yang dipergunakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD serta bukan institusi DPR dan DPD, maka tidak benar jika MPR menganut sistem dua kamar (bikameral). Sebab, keputusan yang diambil oleh MPR dilakukan dalam satu forum yaitu forum MPR dan bukan pada

16 Ginanjar Kartasasmita, "DPD dan Penguatan Demokrasi", dalam Harian Pikiran Rakyat terbitan 17 Januari 2006

dua forum yang terpisah DPR dan DPD.[17]

Jimly Asshiddqie mengemukakan bahwa terkait dengan keberadaan MPR yang merupakan lembaga permanen, sesungguhnya parlemen Indonesia bukanlah bikameral, melainkan trikameral yaitu MPR, DPR, dan DPD. Hal ini berbeda jika MPR hanya merupakan *joint session* atau hanya rumah bagi DPR dan DPD sehingga dapat disebut sebagai bentuk parlemen bikameral. [18]

Sekiranya arah amandemen ketiga UUD 1945 ditujukan untuk membentuk lembaga MPR dalam format dua kamar (bikameral), maka tidak diperlukan adanya pembatasan jumlah keanggotaan DPD. Dilihat dari aspek teoritik, negara yang menerapkan sistem bikameral tidak memerlukan pembatasan jumlah keanggotaan, namun lebih menekankan kepada unsur yang akan diwakilinya. Hal ini dapat dimaklumi karena pembahasan agenda dan persetujuan suatu persoalan yang menjadi ruang lingkup tugasnya, dilaksanakan dalam forum yang terpisah, sehingga persetujuan terhadap masalah yang sedang dibahas bukan ditentukan oleh dukungan mayoritas keseluruhan anggota, namun lebih pada dukungan secara institusional.

Dalam sistem bikameral keanggotaan pada kedua kamar tersebut pada umumnya mewakili aspirasi yang berbeda, sehingga keduanya benar-benar mencerminkan kepentingan seluruh rakyat. Institusi DPR dan DPD sebenarnya juga mewakili kepentingan aspirasi yang berbeda. DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan dengan orientasi kepentingan daerah, sedangkan DPR mewakili rakyat pada umumnya dengan orientasi kepentingan nasional. Menggunakan istilah lain, DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).[19]

---

17 Haryono, "Tugas Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembuatan Undang-Undang" dalam Jurnal Legislasi Indonesia Departemen Kehakiman dan HAM, Vol.2, No.3 Edisi September 2005.

18 Jimly Asshiddiqie, Pengantar dalam buku "Bikameral Bukan Federal", Kelompok DPD Di MPR RI.

19 Ibid.

Menurut publikasi Sekretariat Jenderal MPR disebutkan bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah.[20] Keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia adalah:

1. memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. meningkatkan agregasi dan akomudasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
3. mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.[21]

Secara filosofis kelahiran DPD lebih didorong oleh kepentingan mewarnai kebijakan pemerintahan nasional dengan memberikan ruang baru bagi kepentingan masyarakat daerah. Pengertian masyarakat daerah ini bukanlah daerah per-daerah melainkan wilayah geokultural dalam bingkai yang majemuk.[22]

Parlemen bikameral memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar untuk melindungi formula federasi itu sendiri. Tetapi dalam perkembangannya bersamaan dengan terjadinya kecenderungan tuntutan ke arah desentralisasi kekuasaan dalam bentuk negara kesatuan sistem bikameral juga dipraktikan di banyak negara kesatuan.[23]

Sistem parlemen dua kamar memang tidak identik dengan negara federal, karena di negara-negara kesatuan juga menerapkan sistem bikameral, seperti Belanda (*tweede*

20 Setjen MPR RI, "Panduan Pemasyarakatan UUD 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil perubahan UUD 1945", 2006, hlm.93.

21 Ibid.

22 Kelompok DPD di MPR, 2006, "Untuk Apa DPD RI" hlm.8

23 Ibid.

kamer) atau Inggris (*house of commons – house of lord*). Sistem dua kamar pada negara kesatuan bukan sesuatu yang tidak ada preseden sejarahnya.[24]

Penerapan sistem bikameral pada`dasarnya dimaksudkan agar dalam proses legislasi terdapat mekanisme *double check* yang memungkinkan setiap produk legislatif diperiksa dua kali, sehingga lebih menjamin terakomodasinya kepentingan rakyat. Menurut C.F. Strong, keberadaan Kamar Kedua dapat mencegah pengesahan undang-undang secara tergesa-gesa dan tidak direncanakan secara matang oleh satu majelis, dan kekuasaan yang tidak terbatas pada satu majelis dapat menyebabkan penyalahgunaan kekuasaan dan tirani.[25]

Berkaitan dengan hubungan kewenangan antara Kamar Pertama dan Kamar Kedua serta cara pengisian keanggotannya, menarik pendapat yang dikemukakan oleh Arend Lijphart yang menyatakan bahwa ada empat kategori pokok model parlemen bikameral, yaitu; *Strong , medium-strength, weak bicameralism*, dan *unicameralism*. *Strong bicameralism* digolongkan *simetris and incongruence*. Pada *medium-strength bicameralism*, satu dari dua elemen tersebut hilang; kategori ini dibagi dalam dua subkelas apakah ciri-ciri simetris dan *incongruence* yang hilang, tetapi keduanya diperingkatkan sama, yaitu peringkat *medium-strength bicameralism.* Kategori ketiga adalah *weak bicameralism*, di mana kedua kamarnya *asimetris* dan *congruent.* Kategori keempat adalah *legislative unicameralism*.[26]

Mencermati kategori yang dikemukakan oleh Arend Lijphart di atas dan dikaitkan dengan kekuasaan yang dimiliki kedua kamar dalam parlemen, dapat dikemukakan bahwa ada tiga model bicameralism, yaitu; *strong, medium-strength,* dan *weak* atau *soft bicameralism*. *Strong bicameralism* adalah apabila antara kamar pertama dan kamar kedua memiliki

---

24 M Ichsan Loulembah, "Sentralisme Versus Bikameralisme", dalam Koran Tempo terbitan 24 Juli 2006.

25 Strong. C.F. "Modern Political Constitutions" The English Language Book Society and Sidwick & Jackson Limited, London, 1966. hlm. 273

26 Arend Lijphart, "Patterns of Democracy: Government Porms and Performance in Thirty Six Countries" Dalam Reni Dwi Purnomowati, "Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen di Indonesia", PT Raja Grafindo Persama, Jakarta, 2005, hlm. 23.

kekuasaan yang sama kuat. Negara yang menganut kategori ini antara lain Australia, Swiss, Jerman, dan Amerika Serikat.

Model *medium-strength bicameralism* adalah kamar pertama memiliki kekuasaan yang lebih kuat dibanding kamar kedua, tetapi kekuasaan kamar kedua tidak terlalu lemah. Dalam pembuatan undang-undang misalnya, satu rancangan undang-undang harus mendapat persetujuan kamar kedua. Jika kamar kedua tidak menyetujui, rancangan tersebut dapat dilanjutkan menjadi undang-undang dengan ketentuan mendapat persetujuan mayoritas di kamar pertama. Negara yang menganut kategori ini antara lain, Belgia, Jepang, India, Inggris dan Belanda.

Model *weak* atau *soft bicameralism* adalah sistem bikameral di mana kamar kedua kekuasaannya sangat lemah jika dibandingkan dengan kekuasaan kamar pertama. Kamar kedua memiliki kekuasaan tertentu terkait dengan fungsi legislasi, budget, maupun pengawasan, tetapi bersifat terbatas. Kekuasaan itu juga merupakan subordinasi dari kekuasaan kamar pertama. Negara yang menganut model ini antara lain, Austria, Swedia, Bahama, Jamaica.[27]

Menurut hasil penelitian IDEA, ternyata sebanyak 8 negara diantaranya (Amerika Serikat dan Piliphina) menerapkan bikameralisme penuh, sekalipun dari 40 negara pengguna sistem pemerintahan parlementer hanya 8 yang menggunakan bikameralisme kuat. Searah dengan kecenderungan bentuk sistem pemerintahan tersebut, ternyata 8 dari 11 negara federal menggunakan bikameralisme kuat, berbanding dengan 7 negara kesatuan seperti Belanda, Chile, Philipina, Italia, Jepang dan Inggris menggunakan bikameralisme kuat, sementara 13 negara kesatuan lainnya menerapkan bikameralisme lemah. Dilihat dari penyelenggaraan demokrasi dari 54 negara, sebanyak 32 menerapkan bikameralisme dengan perimbangan 16:16 antara bikameralisme kuat dengan lemah.[28]

---

27 Janijri M Gaffar, "Mengoptimalkan Peran Dewan Perwakilan Daerah" dalam "Konstitusi dasn Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer", The Biography Institute" Jakarta, 207. hlm. 238.

28 Arbi Sanit, dalam "legal Opinion" selaku saksi ahli dalam persidangan di Mahkamah konstitusi, dikutip dari Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008 hlm.66-67.

Kuat atau lemahnya kedudukan kamar kedua dalam penerapan sistem bikameral ternyata tidak terkait langsung dengan mekanisme pengisian keanggotaan pada kamar kedua tersebut. Mekanisme pengisian keanggotaan kamar kedua atau *second chamber* ini, Strong membagi dalam dua corak. **Pertama**, tidak melalui pemilihan karena pengisian keanggotannya didasarkan kepada "keturunan" dan atau pengangkatan. **Kedua,** melalui pemilihan yakni; semua anggota seluruhnya dipilih dan ada juga hanya sebagiannya dipilih.[29]

Keanggotaan kamar kedua yang didasarkan kepada keturunan adalah *House of Lord* di Inggris. Portugal pada awalnya kamar keduanya juga didasarkan kepada keturunan, namun sejak revolusi tahun 1911 telah berubah. Begitu juga Austria dan hongaria pada mulanya pengisian majelis kedua berdasarkan keturunan, namun setelah Perang Dunia I telah ditinggalkan.[30] Kamar Kedua yang anggotanya melalui proses pengangkatan berlaku seperti di Kanada. Para Anggota kamar kedua diangkat oleh Raja atau Ratu melalui Gubernur dan dalam praktiknya didasarkan pada pertimbangan atau nasehat Kementerian.[31] Kamar kedua yang anggotanya sebagian diangkat adalah seperti yang berlaku pada negara Afrika Selatan dan Spanyol.Anggota kamar kedua yang seluruhnya dipilih melalui pemilu seperti di Amerika Serikat dan Australia.[32]

Dihubungkan dengan kewenangan yang dimiliki DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dapat dilihat pada rumusan Pasal 22D UUD 1945. Ruang lingkup kewenangan yang dimiliki DPD sebagaimana disebutkan pada Pasal 22D UUD 1945 adalah:

1. Mengajukan Rancangan Undang-undang kepada DPR;
2. Membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah;
3. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.

Kewenangan DPD dalam pengajuan RUU jika berkaitan dengan (1) otonomi daerah, (2) Hubungan Pusat-Daerah, (3)

29 Strong, op.cit. hlm.196.
30 Ibid. Hlm. 274-275.
31 Ibid.
32 Ibid. Hlm.289-297.

Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, dan, (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi serta yang berkenaan dengan perimbangan keuangan pusat-daerah.

Selain memiliki kewenangan mengajukan RUU berkenaan dengan hal-hal tersebut di atas, DPD juga mempunyai hak untuk ikut membahas materinya bersama-sama dengan DPR, namun tidak sampai pada pembahasan akhir. Kewenangan lainnya adalah memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Memperhatikan kewenangan DPD di bidang legislasi tersebut di atas jelaslah bahwa pemeran utama tugas legislasi berada di institusi DPR. Kewenangan legislasi DPD bahkan lebih kecil ketimbang kewenangan pemerintah. Sebab, setiap RUU menghendaki persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah.[33] Menurut ketentuan Pasal 20 ayat (2) hasil amandemen kedua dinyatakan; *"Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama".*

Berdasarkan uraian di atas dapat dikemukakan bahwa keberadaan institusi DPD sebenarnya lebih dekat dengan corak *soft bicameralism*. Lemahnya kewenangan yang dimiliki DPD dibandingkan dengan DPR nampaknya tidak imbang dengan beratnya proses pemilihan yang harus dilalui oleh seorang calon anggota DPD. Undang-undang pemilu menyebutkan bahwa Daerah Pemilihan calon anggota DPD meliputi wilayah provinsi untuk memperebutkan 4 (empat) kursi. Sementara Daerah Pemilihan Anggota DPR adalah Provinsi atau Bagian Provinsi. Dari 33 Provinsi, jumlah anggota DPR-nya yang sama dengan jumlah anggota DPD tercatat ada 2, yaitu Provinsi Bengkulu dan Maluku.[34] Provinsi yang jumlah anggota DPR-nya lebih sedikit dari jumlah anggota DPD yaitu hanya sebanyak 3 orang adalah sebanyak 6 provinsi, yakni Provinsi Kepulauan

33 Refly Harun, Mewadahi Tuntutan DPD", Koran Tempo, edisi 19 Juli 2006.

34 Lihat lampiran UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Riau, Bangka Belitung, Gorontalo, Sulawesi Barat, Maluku Utara, dan Papua Barat[35].

Gambaran di atas menunjukkan bahwa di 25 Provinsi lainnya yang jumlah anggota DPR-nya lebih banyak dari anggota DPD, perjuangan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat. Sebagai contoh, untuk menjadi anggota DPD di Provinsi Jawa Timur membutuhkan dukungan sekitar 5,5 juta suara, sementara untuk menjadi anggota DPR hanya dibutuhkan sekitar 0,5 juta suara.[36] Banyaknya selisih suara yang harus dikumpulkan oleh calon anggota DPD dibandingkan dengan calon anggota DPR, karena untuk Jawa Timur, calon anggota DPD berjuang di wilayah Provinsi memperebutkan 4 kursi, sementara untuk calon anggota DPR areal perjuangannya tersebar di 11 Daerah Pemilihan untuk memperebutkan 87 kursi.

Beratnya perjuangan para calon anggota DPD agar dapat terpilih dibandingkan dengan anggota DPR tidak dapat dilepaskan dari latar belakang pembentukannya. Dalam persidangan MPR ketika membahas agenda mengenai rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD yang teks aslinya berbunyi; *"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang"* terdapat perbedaan tajam antar anggota MPR. Setidaknya ada dua kekuatan politik yang saling berbeda menanggapi rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 dimaksud. Perbedaan tersebut terpaksa diputuskan melalui voting suara [37]. Sebanyak 475 suara mendukung rumusan yang ada dalam UUD 1945 sekarang yaitu; *"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang"*, sementara

35 Ibid.

36 Jimly Asshiddiqie, Evaluasi Konsolidasi Lembaga Negara dan Sistem Aturan Penyelenggara Negara" Dalam Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer, op.cit. hlm.34.

37 Setjen MPR. op.cit.

122 suara memilih alternatif lain yakni memasukkan utusan golongan, sedangkan 3 suara abstain.[38]

Berdasarkan kajian terhadap latar belakang lahirnya DPD yaitu sebagai modifikasi dari keanggotaan MPR dari unsur Utusan daerah dan Golongan dalam sistem UUD 1945 (aslinya) dan proses pembahasan baik dalam Panitia Ad Hoc MPR maupun pada rapat paripurna yang menghasilkan rumusan baru Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem ketatanegaraan kita tetap ingin mempertahankan sistem satu kamar. Oleh karena itu dapat dipahami apabila kedudukan DPD di bidang legislasi dan pengawasan sangat lemah. Implikasi secara yuridis konstitusional adalah, DPD tidak dapat melakukan tugas dan perannya secara optimal untuk menjaga kepentingan daerah yang diwakilinya terutama berkaitan dalam pembuatan kebijakan produk hukum nasional (undang-undang).

Kelemahan institusi DPD secara yuridis konstitusional sebagaimana diuraikan di atas ternyata lebih diperparah dengan lahirnya UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD terutama terkait dengan ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 yang mengatur tentang persyaratan calon anggota DPD untuk dapat mengikuti pemilihan umum.

Dibandingkan dengan UU No. 12 Tahun 2003 yang memuat aturan mengenai pemilu 2004, diantara persyaratan calon anggota DPD adalah keharusan bertempat tinggal atau berdomisili di provinsi di mana ia akan mencalonkan diri dan adanya larangan bagi pengurus partai politik untuk ikut sebagai calon anggota DPD. Kedua persyaratan tersebut ternyata tidak ditemukan lagi dalam UU No.10 Tahun 2008, sehingga menimbulkan keberatan sejumlah pihak. Keberatan dimaksud kemudian dimintakan pengujian ke Mahkamah Konstitusi dan perkaranya terdaftar dalam register Nomor: 10/PUU-VI/2008.

Para pemohon terdiri atas; (1) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (2) Perorangan sejumlah Anggota DPD (sebanyak 33 orang), (3) Perorangan yang memiliki perhatian besar terhadap Pemilu, parlemen Indonesia, dan penyaluran aspirasi daerah

38 Ibid.

(sebanyak 4 orang), (4) Perorangan yang tinggal di provinsi tertentu selaku warga daerah (sebanyak 13 orang).

Alasan para pemohon untuk mengajukan uji materi terhadap UU No.10 Tahun 2008 terutama Pasal 12 dan Pasal 67 adalah berkaitan terhadap dua hal. **Pertama,** Pasal 12 dan Pasal 67 yang telah menghilangkan persyaratan domisili. **Kedua,** dihilangkannya syarat nonparpol untuk mencalonkan sebagai anggota DPD. Kedua hal tersebut dianggap pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945.

Pemohon membandingkan dengan ketentuan Pasal 63 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mensyaratkan domisili di provinsi di mana calon akan ikut pemilu dan syarat nonparpol (bukan pengurus) untuk menjadi calon DPD. Pasal 63 UU No. 12 Tahun 2003 menyatakan:

Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, juga harus memenuhi syarat:

a. berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan;

b. tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai tanggal pengajuan calon.

Dengan memperbandingkan persyaratan untuk menjadi calon anggota DPD sebagaimana disebut dalam UU No. 12 Tahun 2003 yang bunyinya seperti disebut di atas, maka syarat domisili merupakan norma yang melekat pada ketentuan Pasal 22C UUD 1945 yang secara tegas berbunyi; *"Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum".* Mengingat ide dasar pembentukan DPD adalah mewakili aspirasi daerah, maka syarat domisili menjadi hal yang sangat penting dan menghilangkan persyaratan domisili harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945.

Begitu pula dengan dihilangkannya persyaratan nonparpol bagi calon anggota DPD bertentangan dengan semangat Pasal 22E ayat (3) dan (4) UUD 1945. Sebab, peserta pemilu untuk anggota DPR dan DPRD adalah partai politik, sedangkan peserta pemilu untuk DPD adalah perseorangan. Rumusan tersebut jelas memberikan pemilahan bahwa bagi calon anggota DPR dan DPRD harus melalui partai politik, sementara untuk calon anggota DPD berasal dari perseorangan yang tidak terkait dengan partai politik.

DPD adalah institusi negara yang menjadi organ utama penyambung lidah otonomi daerah dalam pembentukan undang-undang yang ditujukan untuk mengimbangi kepentingan politik hukum partai politik dalam mendesain berbagai hal mengenai otonomi daerah. Itulah sebabnya anggota DPD tidak ditentukan harus masuk melalui pintu parpol, tetapi berasal dari perseorangan guna mewakili "ideologi" serta kepentingan daerah.

Menurut Prof. Sri Soemantri, sesuai dengan namanya Dewan Perwakilan Daerah, yang menjadi anggota ialah rakyat dan penduduk yang berdomisili di daerah Provinsi yang diwakili. Karena itu harus dicegah dan dilarang mereka yang sehari-hari berdomisili di Jakarta menjadi anggota DPD mewakili provinsi tertentu.[39] Selanjutnya di katakan bahwa ada dampak positif jika anggota DPD berdomisili di provinsi yang diwakilinya yakni di samping dapat membawa dan memperjuangkan kepentingan daerah, juga dapat menjadi proses pendidikan politik bagi "tokoh lokal" agar memahami masalah-masalah nasional dan global.[40]

Sementara Syamsuddin Haris mengemukakan bahwa calon anggota DPD semestinya berdomisili di daerah pemilihannya. Persyaratan domisili jelas sangat penting bagi para wakil daerah agar DPD tidak dikuasai oleh para elit politik jakarta yang tiba-tiba memiliki komitmen untuk memberdayakan daerah. Selain itu persyaratan domisili diperlukan agar DPD

39 Sri Soemantri Martosoewignjo, "Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah", Makalah hlm.3

40 Ibid.

kembali ke fitrahnya sebagai representasi daerah-daerah yang lebih banyak bekerja di daerah ketimbang di Jakarta.[41]

Mengenai persyaratan calon anggota DPD harus nonparpol, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa mengingat mekanisme kepartaian adalah untuk anggota DPR, sedangkan mekanisme nonparpol untuk anggota DPD, maka dalam ketentuan pelaksanaannya dapat diatur dengan tegas bahwa calon perseorangan itu harus berasal dari tokoh-tokoh yang bukan pengurus ataupun anggota partai politik manapun.[42]

Ginanjar Kartasasmita yang mewakili institusi DPD selaku pemohon dalam *opening statement* antara lain menguraikan bahwa kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah. Para wakil daerah bukanlah wakil dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah.[43] Selanjutnya dikatakan, kalau seorang wakil daerah merupakan komunitas yang *primary-group*-nya berbasis parpol, maka sangat berpotensi mengabaikan kepentingan daerah yang diwakilinya apabila itu tidak sejalan dengan kepentingan partainya.[44]

Sejumlah pakar tata negara cenderung berpendapat bahwa syarat domisili dan nonparpol merupakan elemen penting untuk menjadi calon anggota DPD. Rumusan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwa Peserta Pemilu untuk anggota DPD adalah perseorangan. Kata ”perseorangan” sebagaimana dimaksud pada ketentuan ini secara terminologis harus dimaknai sebagai individu yang mandiri dan tidak terikat oleh kepentingan golongan maupun afiliasi politik tertentu. Hal ini berarti secara konstitusional, persyaratan pemilu anggota DPD seharusnya memuat norma perseorangan yang nonpartai politik.

---

41 Syamsuddin Haris, UU Pemilu Dari Partai Untuk Partai”, Harian Kompas, terbitan 3 Maret 2008.

42 Dikutip dari uraian permohoan pemohon uji materi UU No.10 Tahun 2008 dalam putusan MK No.10/PUU-VI/2008, hlm. 35.

43 Ginanjar Kartasasmita, dikutip dalam Putusan MK ibid. Hlm. 49.

44 Ibid. Hlm.50.

Akan tetapi pihak DPR yang memberikan keterangan dalam persidangan Mahkamah Konstitusi menyampaikan pendapat berbeda. Syarat domisili sebagaimana diambil dari pemaknaan ketentuan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 dapat pula berarti bahwa setiap provinsi harus terwakili dalam DPD, sehingga kelembagaan dari DPD adalah wakil dari setiap provinsi. Tidak boleh ada satu atau lebih provinsi yang tidak terwakili dalam DPD. Hal ini mengingat bahwa salah satu tujuan dibentuknya DPD adalah untuk meningkatkan derajat keterwakilan Utusan Daerah pada masa lalu.

Salah satu argumen yang mengemuka dalam perdebatan di Panitia Khusus adalah bahwa setiap warga negara diberi kesempatan yang sama untuk dapat mengabdikan dirinya demi kemajuan daerah provinsi. Tidak boleh ada larangan bagi warga negara terutama yang memiliki ikatan emosional dengan provinsi tertentu untuk dapat mencalonkan diri menjadi anggota DPD terutama karena kelahirannya atau asal-usul orang tuanya. Dalam kenyataannya, keanggotaan DPD yang ada sekarang sesungguhnya berdomisili di Jakarta tetapi dapat menjadi calon yang kemudian menjadi anggota DPD. Praktik semacam ini sebaiknya dihilangkan dan diganti secara lebih fair dengan membuka kesempatan bagi setiap warga negara terutama ditujukan bagi yang memiliki ikatan emosional dengan provinsi tersebut untuk dapat mencalonkan diri.

Mengenai tidak dimuatnya syarat nonparpol, pihak DPR memberikan alasan bahwa rumusan UUD 1945 menyebutkan bahwa pemilu untuk anggota DPD` adalah perseorangan. Maksud perseorangan adalah tidak membedakan apakah berasal dari perseorangan itu sendiri maupun perseorangan dari partai politik, artinya **penekanannya pada proses pencalonan**, walaupun berasal dari partai politik tetapi orang tersebut mempunyai basis kemampuan yang besar dan tidak dicalonkan oleh partainya maka ia dapat mencalonkan diri secara pribadi sebagai anggota DPD.[45]

Menurut Zudan Arif Fakhrullah selaku saksi ahli menyatakan bahwa arti representasi politik adalah bahwa

45 Lihat Putusan MK ibid. Hlm.141-142.

anggota DPR dipilih melalui pintu partai politik, sedangkan arti representasi wilayah adalah bahwa anggota DPD dipilih melalui calon perseorangan tanpa melalui partai politik dan merupakan wakil daerah dari setiap provinsi.[46] Berdasarkan filosofi tersebut, anggota DPD bertugas menyuarakan kepentingan daerah dan arti dipilih dari setiap provinsi adalah dalam konteks daerah pemilihan. Anggota DPD bertugas menyuarakan kepentingan daerah secara nasional, bukan hanya menyuarakan kepentingan daerahnya sendiri. Medan perjuangan DPD adalah memperjuangkan kepentingan daerah melalui kebijakan nasional.

Terkait dengan syarat nonparpol, partai politik adalah peserta pemilu untuk DPR dan DPRD, sedangkan DPD adalah peserta pemilu perseorangan dalam kedudukan sebagai subjek hukum pembawa hak dan kewajiban. Kata "perseorangan" dalam Pasal 22E ayat (4) adalah subjek hukum yang berupa manusia pribadi/perorangan (*natuurlijke persoon*), sedangkan subjek hukum dalam Pasal 22E ayat (3) adalah kumpulan manusia/perorangan (badan hukum/recht persoon)[47]

Sebagai sama-sama subjek hukum maka berdasarkan prinsip *equality before the law* diberikan hak dan kesempatan yang sama untuk mengikuti pemilu anggota DPD. Oleh karena itu ketiadaan syarat nonparpol tidak relevan dimasukkan ke dalam persyaratan mengikuti pemilu DPD.[48]

Mahkamah Konstitusi dalam keputusannya menyatakan bahwa syarat "domisili di provinsi" untuk calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, sehingga seharusnya dimuat sebagai rumusan norma yang eksplisit dalam Pasal 12 dan 67 UU No.10 Tahun 2008. Mengenai syarat "bukan pengurus dan/atau anggota partai politik" untuk calon anggota DPD bukan merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, sehingga tidak merupakan syarat untuk menjadi anggota DPD yang harus dicantumkan dalam Pasal 12 dan 67 UU No.10 Tahun 2008.

46 Ibid hlm.170.
47 Ibid.hlm174.
48 Ibid.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi ini maka pemilu anggota DPD di samping dapat diikuti oleh orang perseorangan yang tidak memiliki kaitan dengan partai politik, juga pada anggota dan kader partai politik namun sifatnya pribadi. Akan tetapi semua calon anggota DPD yang mengikuti pemilu diwajibkan berdomisli di provinsi di mana ia mencalonkan dirinya.

Lemahnya kedudukan DPD dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia di samping karena persoalan yuridis konstitusional seperti diuraikan di atas, DPD secara faktual juga memiliki kelemahan internal serta menghadapi berbagai kendala di lapangan dalam pelaksanaan tugasnya.

Sebagai institusi baru, DPD dalam periode pertama sejak ikut pemilu dalam tahun 2004 nampaknya belum menemukan format ideal dalam pelaksanaan tugasnya terutama dalam mensiasati adanya kelemahan yuridis konstitusional. Anggota DPD terpilih juga belum dapat membangun pola hubungan yang efektif baik dengan para konstituennya maupun dengan pemerintah daerah setempat serta elemen masyarakat lainnya. Akibatnya, anggota DPD menemui kesulitan dalam menghimpun data serta informasi yang dapat dijadikan bahan acuan untuk membawanya dalam kebijakan tingkat nasional.

Di periode awal keanggotaan DPD yakni periode 2004-2008, belum memiliki "cetak biru" untuk masa kerja 5 (lima) tahun, setidaknya belum ada publikasi resmi mengenai hal tersebut. Keadaan seperti ini tentu menyulitkan untuk mengetahui capaian keberhasilan serta sisa pekerjaan yang belum selesai untuk dilanjutkan oleh anggota baru periode berikutnya atau untuk bahan evaluasi publik.

Idealnya anggota DPD memiliki data dan informasi mengenai berbagai persoalan berkenaan dengan penerapan peraturan perundang-undangan bidang otonomi disesuaikan dengan kondisi spesifik dan karakteristik daerah yang diwakilinya. Selain itu anggota DPD seyogianya melakukan monitoring secara terus menerus mengenai implikasi yang dihadapi daerah akibat dikeluarkannya kebijakan nasional, sehingga didapatkan solusi yang tepat bagi kepentingan dan kemajuan daerah tersebut.

Data dan informasi yang seharusnya dihimpun dan diusahakan agar dapat dimiliki oleh anggota DPD antara lain adalah:

1. Kajian terhadap pengaturan mengenai dana perimbangan Pusat-Daerah, pelaksanaannya di lapangan, kendala yang dihadapi serta dampak negatif yang mungkin dirasakan oleh daerah;
2. Hasil kajian konferehensif terhadap berbagai undang-undang yang mengatur pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi serta dampak positif dan negatif yang timbul baik karena kelemahan aturannya maupun karena kekeliruan penerapan di lapangan;
3. Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan undang-undang sebagai bahan pelaksanaan pengawasan dan penyempurnaan selanjutnya.
4. Membangun pola hubungan dengan elemen masyarakat di daerah yang diwakilinya, sehingga mereka dapat dilibatkan dalam memberikan masukan terhadap rancangan undang-undang yang dibahas di DPR, sehingga DPD dapat merumuskan berbagai pertimbangan untuk disampaikan kepada DPR dalam upaya mengakomodasi berbagai kepentingan masyarakat daerah.

Disadari sepenuhnya bahwa format ketatanegaraan yang ada sekarang masih menempatkan DPD dalam kedudukan yang masih lemah dibandingkan dengan DPR. Akan tetapi persoalan yuridis konstitusional tersebut tidak boleh dijadikan alasan DPD tentu tidak dapat berbuat optimal bagi kepentingan daerah. DPD dapat meningkatkan kewibawaannya agar dari posisinya yang lemah menjadi sederajat dengan DPR. Mengingat posisi DPR yang kuat dan banyak membuat keputusan konsekuensinya akan banyak kesalahan dan kekurangannya sehingga akan berhadapan dengan publik serta pers yang memiliki kedudukan kuat sekarang ini.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa pengawasan secara politik jauh lebih efektif daripada fungsi legislasi. Sebab, fungsi legislasi adalah fungsi teknis. *Trend* di dunia sekarang ini, negara-negara yang sudah mapan dan jelas sistem hukumnya, maka fungsi legislasi menjadi tidak begitu penting. Oleh karena

sudah mapan dan sistem sudah bagus, maka fungsi parlemen dikembalikan pada konsep aslinya, yaitu *le parle* artinya lebih pada pengawasan. Sekiranya DPD dapat memfungsikan diri pada pengawasan dan bermitra dengan media massa, DPR bisa menjadi kalah kuat.[49]

Oleh karena itu penguatan peran dan fungsi DPD ke depan harus melalui dua pendekatan. **Pertama,** DPD sendiri secara internal harus berupaya memperkuat posisi institusinya dengan menggunakan segenap kemampuan yang ada serta mengoptimalkan kewenangan konstitusional yang dimiliki. **Kedua**, dalam jangka panjang tentu harus diupayakan agar dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 untuk merevisi ketentuan mengenai kedudukan DPD. Pikiran-pikiran yang berkembang selama ini adalah lontaran saran dan rekomendasi agar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia ke depan perlu dipertimbangkan untuk penerapan sistem bikameral.

Penguatan fungsi legislasi DPD dalam format bikameral yang akan dibangun ke depan setidaknya memberi kewenangan kepada DPD agar terlibat secara penuh dalam proses pembuatan dan pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Kewenangan legislasi terbatas yang sudah dimiliki DPD selama ini perlu ditingkatkan tidak hanya sebatas pembahasan tingkat pertama, namun sampai akhir pembahasan dan pemberian persetujuan.

Mengingat latar belakang lahirnya DPD adalah untuk menjaga dan memperjuangkan kepentingan daerah sesuai dengan tanahnya sebagai representasi wilayah, maka penguatan fungsi legislasi tetap diarahkan kepada filosofi awal yakni hanya terhadap undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Oleh karena itu dalam pelaksanaan fungsi legislasi ke depan, ada undang-undang yang memerlukan persetujuan bersama DPR dan Presiden, dan ada pula undang-undang yang memerlukan persetujuan ketiga institusi, yakni; DPR, DPD, dan Presiden.

---

49 Jimly Asshiddiqie dalam Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer, op.cit. hlm.78-79.

Sementara menunggu dilakukannya amandemen UUD 1945, maka upaya DPD untuk memperkuat posisi dan perannya antara lain dengan membentuk jaringan kerja sama dengan elemen-elemen penting di daerah terutama dengan pihak Perguruan Tinggi dan komunitas profesional lainnya. Mereka diminta untuk melakukan survei dan penelitian serta kajian konferehensif terhadap berbagai masalah di daerah.

Hasil kajian tersebut itulah yang dijadikan sebagai data dan informasi bagi DPD untuk diolah dan dirumuskan, sehingga menjadi rekomendasi untuk pembuatan kebijakan nasional

Secara filosofis kelahiran DPD lebih didorong oleh kepentingan mewarnai kebijakan pemerintahan nasional dengan memberikan ruang baru bagi kepentingan masyarakat daerah. Pengertian masyarakat daerah ini bukanlah daerah per-daerah melainkan wilayah geokultural dalam bingkai yang majemuk.[50]

Perkembangan persyaratan tentang keterkaitan calon anggota DPD dengan partai politik kembali muncul ke permukaan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tidak memuat secara eksplisit ketentuan mengenai larangan bagi calon anggota DPD terkait dengan partai politik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 182. Akan tetapi ketentuan Pasal 182 huruf l memberi peluang terjadinya penafsiran yang berbeda. Pasal 182 huruf l Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan;

”B*ersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”*

Istilah ”pekerjaan lain” menimbulkan persoalan dalam penerapan di lapangan, karena tidak ada rincian dan/atau panduan untuk merincikannya. Hal tersebut mendorong adanya uji materi ke Mahkamah Konstitusi untuk memberikan

50 Kelompok DPD di MPR, 2006, “Untuk Apa DPD RI” hlm.8

pembatasan pengertian, serta untuk memberikan kepastian hukum. Mahkamah Konstitusi tanggal 23 Juli 2018 mengeluarkan Putusan Perkara Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang menyatakan bahwa frasa "pekerjaan lain" pada Pasal 182 huruf l Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu bertentangan dengan UUD NRI 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsionaris) partai politik.

Ketentuan Pasal 182 huruf l berisi larangan untuk berpraktik dalam beberapa pekerjaan sebagai syarat untuk menjadi calon anggota Dewan Perwakian Daerah (DPD), Mengingat larangan beberapa pekerjaan tersebut dianggap berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD, maka jabatan sebagai fungsionaris partai politik juga memiliki potensi yang sama menimbulkan konflik kepentingan. Oleh karena itu bagi calon anggota DPD dilarang menjadi pengurus partai politik, dan menurut Mahkamah Konstitusi yang dimaksud dengan pengurus partai politik berlaku mulai tingkat Pusat hingga tingkat terendah. Ditegaskan pula oleh Mahkamah Konstitusi pemberlakuan larangan bagi pengurus partai politik untuk menjadi calon anggota DPD dimulai pada Pemilu 2019. Terhadap pengurus partai politik yang sudah mendaftar sebagai bakal calon anggota DPD, maka mereka itu harus melengkapi dengan surat pernyataan tertulis bahwa ia telah mengundurkan diri dari kepengurusan partai politik.

Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, KPU mengeluarkan PKPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah. Menurut ketentuan Pasal 60A ayat (1); syarat untuk untuk menjadi calon anggota DPD adalah tidak menjadi pengurus partai politik tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 60A Ayat (3), Ayat (4), dan Ayat (5) disebutkan bahwa bakal calon anggota DPD yang sudah terdaftar dapat tetap menjadi bakal calon anggota DPD apabila menyerahkan surat pengunduran diri dari kepengurusan partai 1 (satu) hari sebelum penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) anggota DPD dan keputusan partai politik tentang pemberhentian bakal

calon anggota DPD tersebut dari pengurus partai diserahkan kepada KPU 1 (satu) hari sebelum penetapan Daftar Calon Tetap (DCT).

Terhadap PKPU Nomor 26 Tahun 2018 tersebut kemudian dilakukan uji materi ke Mahkamah Agung dengan Pemohon Oesman Sapta Odang – Ketua Umum Partai Hanura. Alasan Pemohon mengajukan permohonan uji materi ke Mahkamah Agung adalah bahwa ia merasa dirugikan dengan tindakan KPU yang mencoret namanya dari DCT calon anggota DPD RI untuk Pemilu 2019. Tindakan KPU tersebut didasarkan kepada penerapan Pasal 60A bahwa calon yang yang menjadi pengurus partai politik harus menyerahkan surat pengunduran diri sebagai pengurus parpol dan dilanjutkan dengan penyerahan surat keputusan pimpinan partai politik tentang pemberhentian yang bersangkutan.

Mahkamah Agung pada pemeriksaan uji materi terhadap ketentuan Pasal 60A PKPU Nomor 26 Tahun 2018 dan Putusannya yang tertuang dalam Perkara Nomor 65 P/HUM/2018 tertanggal 25 Oktober 2018 menyatakan bahwa KPU tidak dapat menerapkan ketentuan Pasal 60 A tersebut dalam pelaksanaan Pemilu 2019. Sebab, sebagian dari tahapan Pemilu telah dilaksanakan dengan menggunakan norma Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, sehingga penerapan Pasal 60A dianggap memberlakukan asas retroaktif. Mahkamah Agung menyatakan bahwa ketentuan Pasal 60A tetap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak digunakan pada Pemilu 2019.

Sebagian orang berpendapat bahwa Mahkamah Agung tidak mengikuti Putusan Mahkamah Konstitusi, namun jika dicermati secara lebih mendalam Putusan kedua lembaga hukum pemegang kekuasaan kehakiman tersebut tidak ada yang bertentangan. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung memiliki pendapat yang sama mengenai larangan pengurus partai politik untuk mengikuti pemilu perseorangan anggota DPD, kecuali menyatakan pengunduran dirinya. Perbedaan yang terlihat di lapangan hanya pada tataran implementasi dari Putusan tersebut apalah dimulai pada Pemilu 2019 atau pada pemilu berikutnya.

BAB III

PEMILU PRESIDEN

A. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Menurut UUD 1945 (asli)

Menurut sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 (asli), pemegang kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan; *"Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat "*. Sebagai pemegang kedaulatan, MPR memiliki tugas dan kewenangan yang salah satunya adalah memilih Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2); "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak".*

Dalam perkembangan sejarah bangsa kita, ketentuan Pasal 6 ayat (2) tersebut baru dapat dilaksanakan di bawah rezim orde baru dan awal reformasi. Di awal kemerdekaan, yang diberlakukan adalah ketentuan Aturan Peralihan Pasal III yang menyebutkan; *" Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia ".* Sebagaimana diketahui Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) secara aklamasi memilih Ir Soekarno sebagai Presiden didampingi oleh Drs. Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden.

Perkembangan berikutnya bentuk negara kita berubah dari Negara Kesatuan menjadi Negara Federasi dengan memberlakukan Konstitusi RIS. Akan tetapi bentuk Negara federal tersebut tidak berlangsung lama, karena negara kita kembali menjadi negara kesatuan namun tidak memberlakukan

UUD 1945. Konstitusi yang berlaku ketika itu adalah UUDS 1950.

Pemberlakukan kembali UUD 1945 adalah sejak keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, namun mekanisme Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 masih belum dapat diterapkan karena Lembaga Tertinggi Negara yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat belum terbentuk. Di masa transisi tersebut yang ada dan sudah dibentuk adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS), sehingga lembaga ini tidak dapat melaksanakan tugas dan kewenangan secara optimal terkait dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Meskipun demikian untuk mengikuti ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, MPRS menetapkan Ir. Soekarno sebagai Presiden bahkan MPRS mengangkat Soekarno sebagai Presiden seumur hidup.

Dalam sejarah ketatanegaraan kita Ir. Soekarno kemudian oleh MPRS dicabut mandatnya sebagai Presiden karena laporan pertanggungjawabannya sebagai Presiden terutama berkenaan dengan peristiwa G30SPKI oleh MPRS dinyatakan ditolak. MPRS selanjutnya menetapkan Soeharto sebagai Pejabat Presiden, sehingga berdasarkan fakta sejarah tersebut dapat dikemukakan bahwa ketentuan Pasal 6 ayat (2) belum dapat dilaksanakan secara sempurna, mengingat MPRS yang ada saat itu pembentukannya tidak melalui proses pemilihan umum.

Di awal rezim orde baru, dipersiapkanlah pelaksanaan pemilihan umum untuk mengisi keanggotaan DPR RI dan juga pembentukan MPR. Pemilihan umum pertama rezim orde baru diselenggarakan pada tahun 1971 berdasarkan sistem UUD 1945, dan terbentuklah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai unsur penting dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan undang-undang yang berlaku saat itu, unsur utusan daerah dan utusan golongan ditentukan oleh Presiden melalui proses pengangkatan. Setelah keanggotaan

DPR RI terisi hasil Pemilu 1971, maka Presiden mengangkat anggota MPR dari unsur Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Barulah pada bulan Maret 1973 MPR melaksanakan Sidang Umum dan Sidang Umum MPR ini adalah untuk pertamakali berdasarkan sistem UUD 1945 (asli) yang keanggotaannya terutama dari unsur DPR RI hasil pemilihan umum, meski tidak keseluruhan anggota DPR RI merupakan hasil Pemilu karena ada yang diangkat oleh Presiden. Sidang Umum MPR RI Tahun 1973 berhasil menyelesaikan tugasnya antara lain memilih Presiden dan Wakil Presiden yakni Soeharto sebagai Presiden dan Sultan Hamengkubuwono IX sebagai Wakil Presiden.

Selama rezim orde baru meski ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sudah dilaksanakan, namun konstelasi politik nasional waktu itu tidak memberikan peluang untuk melakukan pemilihan presiden dan wakil presiden sebagaimana mestinya proses pemilihan. Hal ini dapat dilihat dari format kepartaian yang berlaku waktu itu di mana Pemerintah sangat membatasi jumlah partai politik serta ruang gerak partai politik.

Jika pada Pemilu Tahun 1971, jumlah partai politik peserta pemilu sebanyak 10 (sepuluh) parpol, namun dalam perkembangan berikutnya Pemerintah melakukan kebijakan berupa penyederhanaan jumlah partai politik dalam bentuk penggabungan parpol berdasarkan latar belakang ideologi dan kedekatan visi dan misi. Partai politik yang berideologi agama terutama yang berbasiskan partai Islam, dikelompokan dalam Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sementara parpol yang memiliki ideologi nasionalis digabung dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan ditambah dengan partai pemerintah yakni Golongan Karya–meski istilah saat itu Golongan Karya (Golkar) bukan dianggap sebagai partai politik–suatu realitas politik bangsa kita yang membingungkan dalam perspektif ilmu politik dan aspek hukum tata negara

Ketiga kekuatan sosial politik itulah (PPP, PDI, dan Golkar) yang menjadi peserta pemilu dan bertarung dalam memperebutkan suara rakyat pada pemilihan umum. Akan tetapi sebagaimana telah diketahui dalam sejarah pemilu dan kepartaian di bawah rezim orde baru, PPP dan PDI tidak mungkin dapat memenangkan pemilu sekaligus menguasai lembaga perwakilan. Kebijakan Pemerintah yang sangat

membatasi ruang gerak dan aktivitas kedua partai politik tersebut menyebabkan kedua partai politik dimaksud tidak dapat secara optimal meraih dukungan rakyat pemilih.

Selain membatasi ruang gerak dan aktivitas kedua partai politik tersebut, kebijakan pemerintah lainnya adalah adanya ketentuan yang mengatur tentang pengisian keanggotaan DPR dan MPR. Dalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang tentang kedudukan MPR, DPR, dan DPRD disebutkan bahwa jumlah anggota MPR adalah sebanyak 1.000 (seribu) orang, terdiri atas anggota DPR sebanyak 500 (lima ratus) orang/kursi, namun yang diperebutkan dalam pemilihan umum hanya sebanyak 400 (empat ratus) orang/kursi, sisanya 100 (seratus) orang/kursi adalah jatah ABRI–TNI dan unsur lainnya melalui proses pengangkatan oleh Presiden, dan unsur utusan daerah dan golongan sebanyak 500 (lima ratus) yang semuanya diangkat oleh Presiden.

Berdasarkan komposisi tersebut di atas, maka kekuatan politik Pemerintah di MPR sudah 60 (enam puluh) persen dan jika ditambah dengan hasil pemilu yang secara mayoritas selalu dimenangkan oleh Golkar sebagai Partai Pemerintah, maka sudah dapat dipastikan bahwa MPR didominasi oleh orang-orang Pemerintah yang sedang berkuasa ketika itu.

Berdasarkan kondisi politik seperti itu, maka pada Pemilu 1977 dilanjutkan dengan Sidang Umum MPR yang berlangsung bulan Maret 1978 secara aklamasi MPR menetapkan kembali Soeharto sebagai Presiden, sementara Wakil Presiden terpilih Adam Malik. Masalah jabatan Wakil Presiden saat itu tentu sangat tergantung kepada Presiden, karena ada persyaratan bahwa calon wakil presiden harus dapat bekerjasama dengan presiden.

Kuatnya kedudukan Soeharto karena didukung secara politik oleh Golkar dan pihak militer yakni ABRI–TNI, maka beberapa saat menjelang dilaksanakan pemilihan umum, pernyataan dukungan dari segenap lapisan masyarakat sudah mengalir ke MPR agar memilih dan menetapkan kembali Soeharto sebagai Presiden. Kondisi politik seperti itu sangat dimungkinkan baik karena semua kekuatan politik dikendalikan oleh Pemerintah, juga sistem UUD 1945 membuka

peluang terpilihnya kembali Soeharto sebagai Presiden karena tidak ada pembatasan untuk menduduki jabatan presiden.

Oleh karena itulah ketika Pemilihan Umum kembali berlangsung Tahun 1982, dan Sidang Umum MPR yang digelar bulan Maret 1983, maka Soeharto secara aklamasi kembali dipilih dan ditetapkan sebagai Presiden, sementara untuk jabatan Wakil Presiden ditetapkan Umar Wirahadikusumah. Begitu pula dalam Pemilihan Umum 1987 dan Sidang Umum MPR Tahun 1988 keadaan yang sama kembali terulang yakni terpilihnya kembali Soeharto sebagai Presiden, sementara Wakil Presiden ditetapkan Soedarmono. Pemilihan Umum 1992 dan Sidang Umum MPR Tahun 1993, jabatan Wakil Presiden dipegang oleh Try Sutrisno, dan pada Pemilihan Umum 1997 serta Sidang Umum MPR Tahun 1998, jabatan Wakil Presiden dipercayakan kepada B.J. Habibie, dan ini adalah jabatan terakhir Soeharto sebagai Presiden. Wakil Presiden yang mendampingi Presiden Soeharto di bawah rezim orde baru dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Nomor:14

Daftar Wakil Presiden Di Era Orde Baru

No.	TAHUN PEMILU	TAHUN SU MPR	PRESIDEN	WAKIL PRESIDEN
1.	1971	1973	Soeharto	Sultan Hamengkubuwono IX
2.	1977	1978	Soeharto	Adam Malik
3.	1982	1983	Soeharto	Umar Wirahadikusumah
4.	1987	1988	Soeharto	Soedarmono
5.	1992	1993	Soeharto	Try Sutrisno
6.	1997	1998	Soeharto	B.J. Habibie

Terpilihnya kembali Soeharto sebagai Presiden pada bulan Maret 1998 di samping sebagai periode terakhir setelah sebanyak 7 (tujuh) kali berturut-turut sebagai Presiden (termasuk pilihan MPRS), juga merupakan masa jabatan

terpendek dalam sejarah periodesasi jabatan presiden. Sebab, sejak Sidang Umum MPR bulan Maret 1998 berlangsung telah dimulai gerakan penolakan masyarakat yang kemudian dikenal sebagai gerakan reformasi. Kuatnya gerakan reformasi yang melibatkan hampir semua elemen masyarakat mengakibatkan Soeharto harus melakukan upaya penyelesaian secara politik, dan langkah penyelesaian secara politik dengan jalan damai adalah mengundurkan diri sebagai presiden.

Bahasa hukum yang digunakan ketika itu adalah, Soeharto membuat pernyataan resmi untuk "berhenti" sebagai Presiden mengikuti ketentuan Pasal 8 UUD 1945. Menurut ketentuan Pasal 8 UUD 1945 disebutkan; *"Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya".* Bulan Mei 1998, Soeharto menyatakan resmi berhenti sebagai Presiden, dan sesuai mekanisme Pasal 8 UUD 1945, maka Wakil Presiden B.J. Habibie ditetapkan dan dilantik sebagai Presiden RI.

B. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Di Masa Transisi Reformasi

Pemilu yang dilaksanakan tahun 1999 adalah pemilu transisi reformasi yang jadwalnya dipercepat dari waktu yang sebenarnya. Sebab, pemilu terakhir di era orde baru adalah Tahun 1997 yang berarti masa jabatan para anggota DPR/MPR akan berakhir Tahun 2002 Akan tetapi dengan terjadinya gerakan reformasi yang mengakibatkan Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden, maka penggantinya B.J. Habibie yang dulunya Wakil Presiden dengan dukungan dari tokoh-tokoh reformasi bersepakat untuk mempercepat pelaksanaan pemilu.

Hasil pemilu tahun 1999 secara mengejutkan menempatkan PDI-P sebagai partai yang mendapat dukungan mayoritas suara yakni sekitar 33,74% perolehan suara. Sebagai pemenang pemilu, lazimnya partai ini memiliki peluang untuk menempatkan kadernya sebagai presiden dan dalam hal ini Ketua Umumnya Megawati Soekarnoputri.

Akan tetapi konstelasi politik dalam persidangan MPR menempatkan Megawati Soekarnoputri pada posisi yang

sulit. Meski partainya sebagai pemenang pemilu, namun tidak mencapai 50% (lima puluh persen) untuk memenangkan pemilihan. Di lain pihak kubu Amien Rais telah membentuk kekuatan baru yang mereka sebut sebagai kekuatan "poros tengah" yang terdiri atas beberapa partai yang berasaskan Islam, yakni PKB, PAN, PPP, Partai Keadilan (PK), dan PBB.

Golkar pada awalnya ingin mengusung B.J. Habibie untuk maju menjadi calon Presiden dalam pemilihan di MPR. Akan tetapi langkah B.J. Habibie tersandung karena laporan pertanggungjawabannya sebagai Presiden telah ditolak oleh MPR. Dalam *voting* tertutup menanggapi pertanggungjawaban Presiden tersebut ternyata menghasilkan suara mayoritas menolak yakni 355 suara. Sementara yang menerima sebanyak 322 suara, anggota yang abstain sebanyak 9 suara, dan tidak sah sebanyak 4 suara.

B.J. Habibie menyatakan bahwa karena laporan pertanggungjawaban ditolak MPR, maka tidak etis jika ia memaksakan untuk mencalonkan dirinya sebagai Presiden.[51] Golkar dihadapkan kepada realitas politik seperti itu tidak siap dengan figur alternatif untuk diajukan sebagai calon setelah B.J. Habibie tidak bersedia untuk mencalonkan dirinya. Akhirnya Golkar mengambil langkah politik cepat untuk ikut mendukung Poros Tengah yang mencalonkan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden.

Masuknya Partai Golkar mendukung Poros Tengah, membuat peta politik di persidangan MPR mengalami perubahan. PDI-P dengan rekan koalisinya menghadapi tekanan berat untuk memenangkan Megawati Soekarnoputri dalam pemilihan Presiden di MPR. Menjelang proses pemilihan di MPR, calon yang diusung oleh masing-masing kubu politik tersisa hanya 2 (dua) orang, yakni Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang dicalonkan dan didukung oleh kelompok Poros Tengah yang terdiri atas partai-partai politik yang berasaskan Islam dan mendapat dukungan dari Golkar, dan Megawati Soekarnoputri yang diusung oleh PDI-P dengan rekan koalisinya.

51 B.J. Habibis, " Detik-Detik yang Menentukan….. ", op,cit. hlm.

Hasil pemungutan suara memenangkan Abdurrahman Wahid yang mendapat dukungan sebanyak 373 suara, sementara Megawati Soekarnoputri mendapat dukungan sebanyak 313 suara. Memasuki tahapan kedua untuk pemilihan Wakil Presiden, Abdurrahman Wahid sebagai Presiden terpilih melakukan lobi politik dengan PDI-P agar Megawati Soekarnoputri bersedia mencalonkan dirinya sebagai Wakil Presiden dan meyakinkan PDI-P serta rekan koalisinya bahwa sebagian parpol yang masuk Poros Tengah akan memberikan dukungan. Hasil akhir pemilihan Wakil Presiden telah memenangkan Megawati Soekarnoputri, sehingga pasangan yang terpilih di era masa transisi reformasi adalah, Abdurrahman Wahid sebagai Presiden didampingi oleh Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden.

Akan tetapi dalam perkembangan politik selanjutnya, masa jabatan Abdurrahman Wahid sebagai Presiden tidak berlangsung lama. Terjadi gerakan politik yang ingin menjatuhkan Abdurrahman Wahid melalui persidangan istimewa MPR sesuai dengan prosedur UUD 1945. Sebagaimana kasus B.J. Habibie, MPR kemudian menyatakan penolakan terhadap Laporan pertanggungjawaban Abdurrahman Wahid terkait dengan kasus yang dikenal dengan istilah politik "Buloggate". Berdasarkan mekanisme UUD 1945, dengan penolakan MPR tersebut, maka Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatan Presiden yang sempat diembannya sekitar 1 tahun 5 bulan. Posisinya digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri yang dilantik menjadi Presiden meneruskan sisa masa jabatan.

C. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Era Reformasi

1. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004.

Pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2004 memasuki era baru, karena terjadi perubahan ketiga UUD 1945. Amandemen ketiga UUD 1945 antara lain terkait dengan ketentuan Pasal 6 yang mengatur tentang syarat dan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden. Menurut ketentuan Pasal 6 UUD 1945 (asli) disebutkan:

(1) *Presiden ialah orang Indonesia asli.*

(2) *Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak.*

Rumusan Pasal 6 UUD 1945 tersebut mengalami perubahan dalam amandemen ketiga, dan perubahannya di samping mengenai persyaratan juga berkaitan dengan mekanisme pemilihan. Jika dalam UUD 1945 (asli) mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka dalam amandemen ketiga pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Bunyi lengkap perubahan ketentuan Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

Pasal 6

(1) *Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati Negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.*

(2) *Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*

Pasal 6A

(1) *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*

(2) *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*

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

(4) *Tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.*

Menindaklanjut ketentuan Pasal 6A ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 di atas, maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Menurut ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 disebutkan;

1) *Peserta pemilu presiden dan wakil presiden adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik;*

2) *Pengumuman calon Presiden dan/atau Wakil Presiden atau pasangan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dapat dilaksanakan bersamaan dengan penyampaian daftar calon anggota DPR ke KPU;*

3) *Pendaftaran pasangan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dilaksanakan setelah memenuhi persyaratan kursi DPR atau perolehan suara sah yang ditentukan undang-undang ini kepada KPU;*

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

Akan tetapi ketentuan Pasal 5 ayat (4) tersebut di atas, ternyata tidak diberlakukan karena ada pengecualian yang termuat dalam Pasal 101 Ketentuan Peralihan. Menurut Pasal 101:

"*Khusus pada pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2004 partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi di DPR atau 5% (lima persen) dari suara sah secara nasional hasil pemilu anggota DPR Tahun 2004 dapat mengajukan pasangan calon*"

Mencermati ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil

Presiden, dapat dikemukakan bahwa undang-undang dimaksud mengandung 2 (dua) norma yang mengatur tentang persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengajukan pasangan calon, yaitu:

1. Norma yang mensyaratkan bahwa yang dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) perolehan suara sah secara nasional pada pemilu DPR sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (4);
2. Akan tetapi norma tersebut tidak diterapkan untuk persyaratan pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden khusus pada pemilu Tahun 2004, dan yang diterapkan adalah norma yang memuat syarat partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 3% (tiga persen) kursi DPR atau 5% (lima persen) suara sah secara secara nasional sebagaimana disebutkan pada Pasal 101 Ketentuan Peralihan.

Berdasarkan persyaratan yang lebih longgar tersebut, maka dalam tenggat waktu pendaftaran pasangan calon presiden dan wakil presiden terdapat ada 6 (enam) pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Keenam pasangan calon presiden dan wakil presiden yang didaftarkan ke KPU adalah sebagai berikut:

1. Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla yang dicalonkan oleh gabungan partai politik yang terdiri atas; Partai Demokrat, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), dan Partai Bulan Bintang, dan akumulasi suara sah secara nasional adalah 11,31%;
2. Pasangan Amien Rais dan Siswono Yudo Husodo dicalonkan oleh Partai Amanat Nasional (PAN) dengan perolehan 6,44% suara sah secara nasional;

3. Pasangan Wiranto dan Salahuddin Wahid dicalonkan oleh Partai Golkar dengan perolehan 21,58% suara sah secara nasional;
4. Pasangan Megawati Soekarnoputri dan K.H. Hasyim Muzadi yang dicalonkan oleh PDI Perjuangan dengan perolehan 18,53% suara sah secara nasional;
5. Pasangan Abdurrahman Wahid dan Marwah Daud Ibrahim yang dicalonkan oleh PKB dengan perolehan 10,57% suara sah secara nasional; dan
6. Pasangan Hamzah Haz dan Agum Gumelar yang dicalonkan PPP dengan perolehan 8,15% suara sah secara nasional.

Setelah melakukan verifikasi administratif terhadap keenam pasangan calon presiden dan wakil presiden tersebut, ternyata ada satu pasangan yang tidak lolos. Menurut KPU, pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dinyatakan tidak lolos dalam verifikasi persyaratan administratif dimaksud adalah Pasangan Calon Abdurrahman Wahid dan Marwah Daud Ibrahim yang diajukan oleh PKB. Penjelasan yang disampaikan oleh KPU mengenai gugurnya pasangan calon tersebut karena calon presiden Abdurrahman Wahid atau lebih akrab dipanggil Gus Dur tidak memenuhi syarat untuk item BB4, sesuai hasil penilaian kemampuan jasmani dan rohani yang disampaikan oleh tim pemeriksa khusus kepada KPU. KPU berpegang pada penilaian tim tersebut karena mereka adalah orang-orang yang kredibel, professional, dan bisa dipertanggungjawabkan.[52]

Pasangan calon Abdurahhman Wahid dan Marwah Daud Ibrahim serta partai pengusungnya PKB melakukan protes dan keberatan terhadap Keputusan KPU yang menggugurkan pasangan calon yang mereka ajukan. Akan tetapi usaha mereka tidak membuahkan hasil, dan KPU tetap pada keputusannya yang menggugurkan pasangan dimaksud.

52 Komisi Pemilihan Umum (2005), "Pemilu Presiden 2004", publikasi resmi KPU, Jakrta,, hlm. 42.

Tahapan selanjutnya yang dilakukan KPU setelah menetapkan kelima pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dinyatakan lolos dan memenuhi semua persyaratan, adalah pengundian nomor urut yang nantinya akan dimuat dalam surat suara pemilihan, serta untuk keperluan pasangan calon melaksanakan kampanye untuk meraih dukungan masyarakat. Hasil pengundian nomor urut tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel Nomor: 15

Daftar Nomor Urut Calon Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilu 2004

NO URUT	PASANGAN CALON PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
1.	H. Wiranto, S.H., dan Ir. H. Salahuddin Wahid
2.	Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi
3.	Prof. Dr. H. M. Amien Rais dan Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo
4.	H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Dr. H. Muh. Jusuf Kalla
5.	Dr. H. Hamzah Haz dan H. Agum Gumelar, M.Sc.

Pemungutan suara pemilihan umum presiden dan wakil presiden putaran pertama dilaksanakan tanggal 5 Juli 2004. Rakyat nampaknya bersemangat menggunakan hak pilihnya karena ini pengalaman pertama mereka memilih presiden dan wakil presiden secara langsung. Tidak ada kejadian yang berarti pada hari pemungutan suara, semuanya berjalan aman dan lancar, rakyat juga dengan leluasa menggunakan hak pilihnya.

Hasil pemungutan suara dan rekapitulasi penghitungan suara sebagaimana tertuang dalam Keputusan KPU Nomor: 79/SK/KPU/2004 tertanggal 26 Juli 2004 tentang Penetapan dan Pengumuman Hasil Penghitungan Suara Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004, dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Nomor: 16

Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 Putaran Pertama

NO URUT	PASANGAN CALON	PEROLEHAN SUARA	PERSENTASI
1.	H. Wiranto, S.H., dan Ir. H. Salahuddin Wahid	26.086.788	22,15%
2.	Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi	31.569.104	26,61%
3.	Prof. Dr. H. M. Amien Rais dan Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo	17.392.931	14,66%
4.	H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Dr. H. Muh. Jusuf Kalla	39.838.184	33,57%
5.	Dr. H. Hamzah Haz dan H. Agum Gumelar, M.Sc.	3.569.861	3,01%

Terhadap hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilu presiden dan wakil presiden sebagaimana tersebut di atas, ternyata mendapat keberatan dari pasangan Wiranto dan Salahuddin Wahid. Tim Wiranto mengemukakan, bahwa mereka menemukan setidaknya 15 penyimpangan yang dianggap mencederai Pilpres putaran pertama, diantaranya, ditemukan penambahan dan/atau pengurangan perolehan suara pada semua tahapan penghitungan suara. Kubu Wiranto menambahkan, secara fisik pemilu putaran pertama, memang aman, tertib, dan lancar. Tapi secara substansial, pemilu aman itu menyembunyikan banyak pelanggaran yang terjadi secara merata di hampir seluruh wilayah Indonesia.[53] Tim Wiranto kemudian mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi,

53 Ibid, hlm. 109.

karena merasa kehilangan 5.434.660 suara yang tersebar di 26 provinsi di Indonesia. Mereka mengaku punya data dan siap beradu data dengan KPU.[54]

Terhadap adanya keberatan dari kubu Wiranto tersebut, Mahkamah Konstitusi menggelar persidangan untuk memeriksa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) yang memang menjadi kewenangannya. Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Perkara Nomor: 062/PHPU-B-II/2004 menyatakan bahwa Pemohon (Pasangan Wiranto dan Salahuddin Wahid) tidak dapat membuktikan keberatan yang mereka ajukan ke Mahkamah Konstitusi, sehingga permohonan mereka dinyatakan ditolak.

Setelah terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi, KPU kemudian melanjutkan tahapan untuk persiapan melaksanakan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran Kedua. Sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pilpres, maka KPU menetapkan 2 (dua) Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara terbanyak Pertama dan Kedua untuk mengikuti Pemilu Putaran Kedua. Pasangan Calon terbanyak pertama adalah Pasangan Calon Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla yang memperoleh sebanyak 39.838.184 suara (33,57%), sedangkan Pasangan Calon terbanyak kedua adalah Megawati Soekarnoputri dan Ahmad Hasyim Muzadi yang memperoleh sebanyak 31.569.104 suara (26,61%).

Dua pasangan calon presiden dan wakil presiden tersebut kemudian mengikuti Pemilu Putaran Kedua, dan hasilnya adalah sebagaimana termuat pada tabel di bawah ini:

54 Ibid hlm. 110

Tabel Nomor: 17

Hasil Rekapitulasi Penghitungan Suara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 Putaran Kedua

No	PASANGAN CALON	PEROLEHAN SUARA	PERSENTASI
1.	Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi	44.990.704	39,38%
2.	H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Dr. H. Muh. Jusuf Kalla	69.266.350	60,62%

Berdasarkan hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden pada putaran kedua tersebut di atas, maka Pasangan H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Pada tanggal 20 Oktober 2004 Pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih tersebut dilantik dan diambil sumpahnya dalam Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

2. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009.

Pengalaman pertama menyelenggarakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung yang melibatkan ratusan juta pemilih di samping mendapat pujian dari dunia internasional juga telah menandai proses pembangunan demokrasi di Indonesia. Hasil evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden tersebut merekomendasikan perlunya perbaikan dan penyempurnaan undang-undang Pilpres.

Berdasarkan hasil evaluasi itulah maka Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 diubah dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden. Di bagian konsiderannya hanya menyebutkan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden diselenggarakan secara demokratis dan beradab melalui partisipasi rakyat seluas-luasnya berdasarkan

asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil untuk memilih presiden dan wakil presiden.

Sementara itu dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden disebutkan bahwa pergantian undang-undang pemilu presiden dimaksudkan untuk menjamin pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berkualitas, memenuhi derajat kompetensi yang sehat, partisipatif, dan dapat dipertanggungjawabkan serta sesuai dengan perkembangan demokrasi dan dinamika masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu disebutkan pula bahwa tujuan penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah terpilih sosok Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan Negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk mencapai tujuan tersebut, diantara perubahan yang dianggap penting oleh pembentuk undang-undang adalah berkenaan dengan syarat pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Jika dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 persyaratan pengajuan pasangan calon adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 15% (lima belas persen) kursi DPR, atau 20% (dua puluh persen) suara sah secara nasional, dan ketentuan ini juga tidak diterapkan, karena adanya Pasal Peralihan yang hanya mensyaratkan 3% (tiga persen) kursi DPR atau 5% (lima persen) suara sah secara nasional, maka dalam undang-undang yang baru, persyaratan tersebut lebih diperketat.

Menurut ketentuan Pasal 9 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden disebutkan;

"*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 di DPR atau memperoleh 25%*

(dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR sebelum pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden".

Mencermati ketentuan Pasal 9 tersebut di atas, maka dapat dikemukakan bahwa secara matematika politik, pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2009 paling banyak diikuti oleh 4 (empat) pasangan calon, dan sangat kecil kemungkinannya dapat mencapai 5 (lima) pasangan calon. Mengingat ketatnya persyaratan bagi partai politik untuk dapat mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden, maka dalam persiapan Pemilu legislatif terjadi persaingan yang sangat tajam antar partai politik, terutama partai politik papan atas yaitu partai politik yang memperoleh kursi yang cukup besar pada pemilu legislatif di tahun 2004.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (*incumbent*), sudah memberikan tanda-tanda melalui partai pendukung utamanya yakni Partai Demokrat untuk maju kembali pada Pilpres 2009. Akan tetapi menjelang pemilu legislatif akan berlangsung, banyak sinyal politik yang mengisyaratkan bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terkesan enggan berpasangan kembali dengan Jusuf Kalla. Isyarat politik dimaksud dapat dibaca baik melalui pernyataan SBY sendiri maupun melalui kader-kader Partai Demokrat. Konflik kedua pasangan *incumbent* semakin tajam saat salah seorang fungsionaris Partai Demokrat mengekspos prediksi politik dengan menyatakan bahwa Partai Golkar disangsikan akan mendapat dukungan politik yang besar dan bahkan diramalkan akan menghadapi kesulitan untuk mencapai 2½% suara dalam pemilu.

Pernyataan fungsionaris Partai Demokrat tersebut mendapat reaksi keras dari pengurus Partai Golkar. Reaksi keras tersebut terus menghiasi media massa, meski Ketua Dewan Pembina Partai Demokrat Susilo Bambang Yudhoyono secara resmi mengucapkan permohonan maafnya. Kerenggangan hubungan politik kedua tokoh *incumbent* dimaksud sebenarnya sudah lama dirasakan, namun pernyataan fungsionaris Partai Demokrat merupakan pemicu terjadinya konflik terbuka.

Partai Golkar mulai didesak oleh para kadernya agar mempersiapkan calon sendiri dalam pemilu Presiden. Desakan tersebut mendapat legitimasi ketika dalam rapimnas dibuat keputusan agar Jusuf Kalla yang juga Ketua Umum Partai Golkar dicalonkan menjadi calon Presiden. Dorongan agar Jusuf Kalla maju sebagai calon Presiden semakin keras disuarakan karena pilihan untuk kembali berkoalisi dengan Partai Demokrat kian mengecil.

Kecilnya peluang untuk kembali berkoalisi antara lain dikarenakan hasil pemilu legislatif memberikan fakta bahwa Partai Golkar mengalami penurunan dukungan suara. Sebaliknya, Partai Demokrat berhasil meraih penambahan dukungan yang signifikan. Bahkan, satu-satunya partai politik yang berhasil mengumpulkan dukungan suara 25% dan atau mendapatkan kursi di DPR sebanyak 20% sebagai prasyarat mengajukan pasangan calon, adalah Partai Demokrat. Fakta hasil pemilu legislatif tersebut tentu lebih memperkuat posisi Partai Demokrat sekaligus mempertinggi rasa percaya diri untuk mengusung dan menentukan pasangannya sendiri.

Setelah hasil pemilu legislatif diumumkan KPU meski masih ada gugatan keberatan di Mahkamah Konstitusi, maka terlihat peta perpolitikan nasional mengalami dinamika yang sangat cepat. Beberapa partai politik yang berada di papan tengah mulai merapat ke Partai Demokrat. Partai politik papan tengah tersebut antara lain; Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN). Khusus untuk PAN sempat terjadi gesekan politik internal, karena dukungan untuk berkoalisi dengan Partai Demokrat kurang mendapat respon positif terutama dari Ketua Umumnya Sutrisno Bachir.

Mencermati hasil pemilu legislatif yang kurang menguntungkan itu, Partai Golkar mengambil langkah cepat dengan menggandeng Partai Hanura dan segera mendeklarasikan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presidennya, yaitu H.M. Jusuf Kalla berpasangan dengan Wiranto. Sementara Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) menghadapi perundingan yang sangat

alot dengan rekan koalisinya Partai Gerindra. Kedua Partai Politik ini yaitu PDIP dan Gerindra sama-sama menghadapi dilema. Di satu pihak kedua partai politik ini harus berkoalisi jika akan mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden untuk memenuhi presentasi persyaratan sesuai dengan ketentuan undang-undang pilpres. Di lain pihak, baik Megawati Soekarnoputri maupun Prabowo Subianto nampaknya sama-sama menginginkan posisi Calon Presiden.

Dilihat dari perolehan kursi hasil pemilu legislatif, serta pengalaman jabatan Megawati Soekarnoputri yang pernah menduduki jabatan Presiden menggantikan Abdurrahman Wahid di era transisi reformasi, maka rasio politik memang harus menempatkan Megawati Soekarnoputri sebagai calon Presiden dan Prabowo Subianto sebagai calon Wakil Presiden. Akan tetapi Prabowo Subianto merasa memiliki kekuatan politik untuk menjadi calon presiden. Kebuntuan tersebut akhirnya berhasil dilalui dan PDIP bersama Gerindra segera mendeklarasikan pasangan calonnya yaitu Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto.

Kubu Partai Demokrat meski tidak menghadapi kesulitan dalam perundingan menentukan pasangan calon, namun sempat juga terjadi pergesekan politik saat menentukan figur yang akan mendampingi Susilo Bambang Yudhoyono. Saat nama Boediono mencuat ke permukaan sebagai calon kuat mendampingi SBY, sorotan dan komentar miring mulai menghiasi media massa. Salah satu komentar miring yang sangat nyaring disuarakan adalah figur Boediono merupakan tokoh di balik berkembangnya aliran ekonomi *new liberalism.*

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 diikuti oleh 3 (tiga) pasangan calon, dan berdasarkan nomor urut pencalonan pasangan tersebut adalah; Pasangan Megawati Soekarnoputri–Prabowo Subianto (No. urut 1) dengan pendukung utamanya adalah PDI-P dan Partai Gerindra, kemudian Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono–Boediono (No. urut 2) dengan pendukung utamanya adalah Partai Demokrat, PKS, PKB, PAN, dan PPP, serta Pasangan Jusuf Kalla–Wiranto (No. urut 3)

dengan pendukung utamanya adalah Partai Golkar dan Partai Hanura.

Tampilnya tiga Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut di atas melalui suatu proses dan dinamika yang cukup menegangkan dalam peta perpolitikan nasional. Sebelumnya, berbagai lembaga survei memprediksi bahwa jika *incumbent* kembali menjadi pasangan calon dalam pilpres, maka mereka merupakan pasangan calon yang sangat kuat dan akan mendapat dukungan publik yang besar. Prediksi berbagai lembaga survei tersebut ternyata terbukti ketika KPU menetapkan hasil pemungutan suara Pilpres. Berdasarkan Surat Keputusan KPU No. 365/Kpts/KPU/2009 tanggal 25 Juli 2009, KPU telah menetapkan dan mengumumkan hasil pemilu presiden dan wakil presiden sebagai berikut:

1. Pasangan nomor urut 1, Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto memperoleh 32.548.105 suara atau 26,79% dari suara sah nasional;
2. Pasangan nomor urut 2, Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono memperoleh 73.874.526 suara atau 60,80% dari suara sah nasional.
3. Pasangan nomor urut 3, M. Jusuf Kalla dan Wiranto memperoleh 15.081.814 suara atau 12,41% dari suara sah nasional.

Mencermati hasil pemilu presiden dan wakil presiden di atas, maka pasangan Susilo Bambang Yudhoyono–Boediono sebenarnya telah memenangkan perolehan suara dalam satu kali putaran dan memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai Pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Menurut ketentuan Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden disebutkan:

"Pasangan Calon terpilih adalah Pasangan Calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam pemilu presiden dan wakil presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih ½ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia"

Undang-undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara nyata memuat dua persyaratan untuk dapat ditetapkan sebagai pasangan terpilih, yaitu; pertama, harus mendapat dukungan pemilih lebih dari 50% suara dalam pemilu, dan,kedua; dukungan suara dimaksud harus tersebar setidaknya di setengah jumlah provinsi se-Indonesia dengan tingkat dukungan sedikitnya 20% suara.

Adanya dua persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 159 ayat (1) UU No.42 Tahun 2008 di atas salah satu pertimbangannya adalah karena terdapat kesenjangan sebaran jumlah penduduk antara yang berada di Pulau Jawa dengan yang berada di luar Pulau Jawa. Apabila hanya disyaratkan perolehan dukungan suara sebanyak lebih 50%, maka jumlah pemilih yang berada di pulau Jawa hampir mendekati jumlah persyaratan dimaksud, namun hal tersebut belum menggambarkan dukungan rakyat secara keseluruhan. Dimasukkanya persyaratan sebaran dukungan di setengah jumlah provinsi adalah dalam rangka mengakomodasi suara pemilih yang berada di luar pulau Jawa.

Pasangan calon terpilih yang memenuhi persyaratan sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 159 ayat (1) di atas sudah dapat dipastikan telah mendapat dukungan secara nasional baik dilihat dari jumlah suara dukungannya maupun dilihat dari sebaran suara dukungan. Dengan demikian diharapkan Pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih memiliki legitimasi politik yang sangat kuat serta mendapat dukungan dalam menyelenggarakan berbagai kebijakan pemerintahan.

Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono–Boediono telah memenangkan pemilu presiden dan wakil presiden dalam satu kali putaran, namun penetapan pasangan dimaksud sebagai Pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih terpaksa ditunda, karena adanya pengajuan permohonan terkait dengan perselisihan hasil Pilpres ke Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh Pasangan Nomor urut 1 Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto serta oleh Pasangan Nomor urut 3 M. Jusuf Kalla dan Wiranto. Undang-Undang Pilpres memang memberi kesempatan

kepada pasangan calon untuk mengajukan permohonan terkait dengan perselisihan hasil penghitungan suara pemilu presiden dan wakil presiden dalam tenggat waktu 3x24 jam sebagai disebut dalam ketentuan Pasal 201 ayat (1) yang berbunyi:

"Terhadap penetapan hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden dapat diajukan keberatan hanya oleh pasangan calon kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilu Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU"

Alasan pemohon I mengajukan keberatan terhadap penetapan hasil pemilu presiden dan wakil presiden oleh KPU adalah sebagai berikut:

- Bahwa Termohon telah berkali-kali tidak adil dan memihak kepada salah satu pasangan calon presiden dan wakil presiden, yaitu dengan menyebarluaskan ke seluruh Indonesia cara-cara pencontrengan dengan mencontreng Nomor urut 2.
- Bahwa Termohon telah melakukan empat pelanggaran hukum sebagaimana telah diuraikan lebih lanjut dalam bagian Duduk Perkara, yaitu:
    1. KPU dengan telah sengaja atau setidak-tidaknya lalai dalam penyusunan DPT;
    2. KPU dengan telah sengaja atau setidak-tidaknya lalai menindaklanjuti temuan pasangan calon dan masyarakat, termasuk temuan Bawaslu terkait penyusunan DPT;
    3. KPU dengan telah sengaja mengeluarkan kebijakan menghilangkan 69.000 TPS yang berpotensi mempengaruhi pergerakan dan/atau menghilangkan sebanyak 34,5 juta suara pemilih;
    4. KPU telah melibatkan pihak asing yaitu *International Foundation for Electoral System* (IFES) dalam proses Tabulasi Nasional Pemilu Presiden.
- Bahwa dalam menyelenggarakan pemilu presiden dan wakil presiden 2009, Termohon dengan sengaja telah

melanggar hukum yang berlaku termasuk asas pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU 22/2007, yaitu kepastian hukum, profesionalitas, dan keterbukaan;

- Bahwa Termohon telah 3 (tiga) kali melakukan perubahan terhadap DPT yaitu pada tanggal 31 Mei 2009 (176.367.056 pemilih), 8 Juni 2009 (176.395.015 pemilih), dan 6 Juli 2009 (176.441.434 pemilih), sehingga melanggar Pasal 29 ayat (5) UU 42/2008.
- Bahwa Pemohon telah berulang kali meminta Daftar Pemilih tetap (DPT) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden kepada Termohon, yaitu dimulai dengan cara lisan pada tanggal 19 Juni 2009 dan permintaan DPT secara tertulis pada tanggal 3 Juli 2009. Akan tetapi DPT tidak pernah diberikan dengan berbagai alasan sebelum akhirnya Termohon baru menyerahkan Daftar Pemilih tetap (DPT) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tanggal 7 Juli 2009 berupa *soft copy*;
- Bahwa setelah dilakukan penyisiran data dari 474 kabupaten yang diverifikasi, Pemohon menemukan 87 Kabupaten yang bermasalah serius. Sementara itu, dari 387 kabupaten terdapat sejumlah 123.975.343 orang yang terdaftar dalam DPT, maka terdapat 25.303.054 orang pemilih yang memiliki NIK yang sama, 11.003.117 orang pemilih yang memiliki NIK dan Nama yang sama, 6.026.805 orang pemilih yang memiliki NIK, Nama dan Tempat Tanggal Lahir yang sama, dan 4.956.102 orang pemilih yang memiliki NIK, Nama, Tempat Tanggal Lahir, dan Alamat yang sama;
- Bahwa Pemohon telah melakukan penggelembungan suara untuk pasangan Calon Nomor Urut 2 yang diambil dari suara fiktif sejumlah 25.303.054 suara, sehingga seharusnya suara Pemohon berjumlah 48.571.408 suara (40,36%). Sementara itu Termohon telah melakukan pengurangan suara untuk Pemohon sejumlah 24.150.000 suara yang berasal dari 70% total suara berdasarkan hilangnya 69.000 TPS X 500 suara/TPS, sehingga seharusnya jumlah suara Pemohon berjumlah 39.231.814 suara (32.59%).

Sementara itu isi permohonan dari Pemohon II yaitu Pasangan Calon H.M. Jusuf Kalla dan Wiranto pada pokoknya adalah sebagai berikut:

- Hasil penghitungan suara yang dilakukan oleh Termohon telah salah dan/atau tidak benar setidak-tidaknya telah keliru dikarenakan terjadi penyimpangan dan/atau kecurangan dan atau kesalahan baik terhadap hasil penghitungan suara di setiap jenjang penghitungan suara maupun terkait perbuatan curang, pelanggaran-pelanggaran dan/atau penyimpangan-penyimpangan yang bersifat masif, terstruktur dan sistematik yang mengakibatkan hasil penghitungan perolehan suara Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tidak sesuai dengan fakta yang sebenarnya;
- Terdapat perbedaan penghitungan yang signifikan di 25 (dua puluh lima) provinsi karena adanya penambangan suara yang tidak sah yang dilakukan secara sengaja bagi Pasangan Calon Presiden Dr. Susilo Bambang Yudhoyono dan Prof. Dr. Boediono sebanyak 28.658.634 suara sehingga jumlah perolehan suara Pasangan Calon Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono yang ditetapkan termohon sebanyak 73.874.562 suara harus dikurangi 26.658.634 suara dan karenanya pasangan calon dimaksud tidak ditetapkan sebagai Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih melalui putaran pertama;
- Termohon telah secara tergesa-gesa dan melawan hukum serta tanpa pertimbangan yang jelas telah memutuskan dan menetapkan Pasangan Calon Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono sebagai Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dengan tidak mengindahkan keberatan-keberatan yang diajukan Pemohon, LSM, dan rekomendasi Bawaslu;
- Termohon dengan sengaja atau setidak-tidaknya lalai dalam melakukan penyusunan dan pemutakhiran DPT;

- Termohon dengan sengaja atau setidak-tidaknya lalai untuk menindaklanjuti temuan pasangan calon maupun masyarakat bahkan Bawaslu maupun Panwaslu disetiap jenjang terkait dengan penyusunan dan pengumuman DPT sehingga pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan tanpa menggunakan DPT atau setidak-tidaknya tidak menggunakan DPT yang sah sesuai dengan hukum;
- Termohon telah dengan sengaja melakukan kebohongan publik dengan menyatakan bahwa DPT yang diserahkan kepada Tim Kampanye Nasional Pemohon merupakan DPT yang sudah diverifikasi atau dimutakhirkan;
- Termohon menerbitkan kebijakan dengan menghilangkan 68.918 TPS yang berpotensi mempengaruhi pergerakan dan/atau penghilangan sebanyak 34.459.000 suara pemilih;
- Termohon tidak melaksanakan kewajiban hukumnya atau secara melawan hukum dengan melakukan kerja sama dengan lembaga asing *in case International Foundation for Electoral System* (IFES) yang menciderai kemandirian KPU dalam menyelenggarakan Pemilu sebagaimana diamanatkan oleh ketentuan Pasal 22E UUD 1945;
- Pemilih Pemohon tidak terdaftar dalam DPT dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 102/PUU-VII/2009 tertanggal 6 Juli 2009 disengaja ataupun tidak telah dibuat sebagai keputusan yang tidak memiliki kekuatan hukum eksekutorial.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyatakan pendapat hukumnya antara lain:

- bahwa dalam mengadili perselisihan hasil pemilu, tidak hanya menghitung kembali hasil penghitungan suara, tetapi juga harus menggali keadilan dengan menilai dan mengadili hasil penghitungan suara yang diperselisihkan. Mahkamah tidak melihat hasil penghitungan suara yang sah, namun juga Mahkamah harus melihat pelanggaran-pelanggaran yang terjadi

untuk dinilai dan mendapatkan keadilan yang bersifat substantif.

- Keadilan substantif dimaksudkan bahwa meskipun suatu perbuatan secara formal-prosedural benar tetapi substansinya melanggar keadilan atau mengandung pelanggaran serius yang dibungkus dengan kebenaran formal maka dapat dinyatakan salah. Sebaliknya, meskipun suatu perbuatan secara formal-prosedural mengandung kesalahan tetapi tidak melanggar substansi keadilan dan kesalahan tersebut bersifat tolerable maka dapat dinyatakan tidak salah. Betapapun jika suatu ketentuan undang-undang dilanggar dengan sengaja apalagi sampai berkali-kali tentulah dapat dikatakan *intolerable* dan mengandung ketidakadilan. Sikap Mahkamah yang demikian didasarkan pula pada tujuan untuk memberi manfaat kepada negara dan masyarakat;
- Pemohon, Termohon dan Pihak Terkait dalam perkara ini mempunyai kepentingan yang sama untuk menegakkan hukum dan demokrasi, akan tetapi mempunyai perbedaan persepsi dan penilaian terhadap penyelenggaraan pemilu. Untuk mengatasi perbedaan tersebut, hukum sebagai refleksi keadilan, harus mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi terciptanya harmonisasi kepentingan para pihak yang berbeda dalam masyarakat khususnya dalam menyikapi hasil pemilu presiden dan wakil presiden. Hal ini sesuai dengan maksud Putusan Mahkamah yang menjangkau harapan masa depan yang lebih baik bagi kepentingan bangsa dan negara;
- Pilihan paradigmatik Mahkamah atas penegakkan keadilan substantif bukan berarti Mahkamah harus selalu mengabaikan bunyi undang-undang. Dalam mengimplementasi paradigma ini Mahkamah dapat keluar atau mengabaikan bunyi undang-undang, tetapi tidak harus selalu mengabaikan atau keluar dari bunyi undang-undang. Selama bunyi undang-undang memberi rasa keadilan, maka Mahkamah akan menjadikannya sebagai dasar pengambilan

putusan. Sebaliknya, jika penerapan undang-undang tidak dapat memberi keadilan, maka Mahkamah dapat mengabaikannya untuk kemudian membuat putusan sendiri. Inilah inti hukum progresif atau hukum responsif yang dipahami dan diterima oleh Mahkamah Konstitusi;

- Menurut Mahkamah, agar dalam menegakkan keadilan tetap didasarkan pada rasionalitas dan diterima oleh common sense publik, maka kesalahan kualitatif proses pemilu yang dapat dijatuhi sanksi adalah pelanggaran-pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis dan masif.
- Dalam kasus perselisihan hasil pemilu presiden dan wakil presiden, Mahkamah mengelompokan menjadi dua hal pokok, yaitu; pertama, masalah yang bersifat kualitatif yang meliputi (1) bantuan *International Foundation for Electoral System* (IFES) yang dinilai sebagai campur tangan pihak asing, (2) penghapusan atau pengurangan Tempat pemungutan Suara (TPS), (3) Daftar Pemilih tetap (DPT), dan (4) pelanggaran pemilu lainnya. Kedua, masalah yang bersifat kuantitatif yang meliputi; (1) penggelembungan suara, (2) pengurangan suara.
- Terhadap bantuan IFES, Mahkamah berpendapat bahwa dalil Pemohon yang menyatakan bahwa bantuan tersebut merupakan bentuk campur tangan pihak asing dianggap sebatas dugaan atau sinyalemen yang tidak didukung oleh bukti-bukti yang meyakinkan, sehingga menurut Mahkamah dalil tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk menilai bahwa KPU tidak netral dan ada campur tangan asing agar memenangkan pasangan calon tertentu;
- Mengenai kebijakan KPU melakukan *regrouping* TPS tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh karena dilakukan berdasarkan ketentuan undang-undang. Pengurangan jumlah TPS tidak serta merta menguntungkan salah satu pasangan calon, sehingga tidak dapat diklaim sebagai merugikan

pasangan calon lainnya. Selain itu Pemohon juga tidak dapat membuktikan bahwa dikuranginya jumlah TPS menyebabkan hilangnya suara pemilih.

- Terkait dengan masalah DPT, Mahkamah berpendapat bahwa proses panjang penetapan DPT Pilpres yang menggunakan DPT pemilu legislatif sebagai daftar pemilih sementara untuk diproses menjadi DPT Pilpres ternyata mengalami banyak kekurangan. Perubahan DPT secara administratif yang dilakukan Termohon sebenarnya dilandasi oleh itikad baik semata, dikarenakan banyak warga negara yang mempunyai hak pilih namun belum terdaftar sebagai pemilih. Mahkamah berpendapat bahwa perubahan DPT dan hal-hal yang berkaitan dengan DPT tidak terjadi pelanggaran yang terstruktur, sistematis, dan masif. Akan tetapi secara formal Termohon telah melakukan pelanggaran prosedur dan berlaku tidak profesional sebagaimana dinyatakan juga oleh Bawaslu.
- Terhadap pelanggaran pemilu lainnya seperti kasus beredarnya formulir yang menyerupai formulir C-1 PPWP di Kota Tangerang yang dibuat oleh Partai Demokrat, namun formulir tersebut telah ditarik atas perintah Panwas dan tidak ada satu TPS-pun yang terbukti menggunakan formulir tersebut pada saat penghitungan suara. Meskipun demikian masalah pidana yang mungkin ada dalam kasus tersebut dapat terus diproses. Terhadap adanya sosialisasi yang menggunakan spanduk cara pencontrengan yang dibuat KPU dan kemudian ditarik kembali, dan lain-lain pelanggaran pemilu belum dapat dinilai sebagai telah terjadi pelanggaran secara sistematis dan masif terhadap prinsip-prinsip pemilu yang luber dan jurdil.
- Mahkamah juga berpendapat bahwa kelemahan KPU sebagai penyelenggara pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang mudah dipengaruhi oleh berbagai tekanan publik, termasuk oleh para peserta pemilu, sehingga terkesan kurang kompeten dan kurang profesional, serta kurang menjaga citra independensi dan netralitasnya. Terhadap peserta pemilu, menurut

Mahkamah budaya ”siap menang dan siap kalah” dalam pemilu secara elegan belum dihayati termasuk oleh para pendukungnya.

- Pendapat akhir Mahkamah adalah bahwa meskipun pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2009 masih banyak kelemahan dan kekurangan, dan ketidaksempurnaan, serta berbagai pelanggaran pemilu sebagian terbukti dan beralasan, namun tidak terjadi pelanggaran pemilu yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang dapat berakibat pemilu kehilangan keabsahannya.
- Mengenai masalah yang bersifat kuantitatif, Mahkamah berpendapat bahwa perselisihan tentang adanya suara fiktif sejumlah 25.303.054 suara, setelah diteliti dengan seksama suara fiktif yang didalilkan oleh Pemohon I didasarkan pada hasil penggandaan NIK dari 33 Provinsi sejumlah 25.303.054 suara, kemudian Pemohon I mengasumsikan jumlah perolehan suara pihak Terkait sejumlah 73.874.571 suara harus dikurangi 25.303.054 suara, sehingga suara Pihak terkait bersisa 48.571.408 suara, adalah dalil yang bersifat asumtif belaka tanpa disertai dengan bukti-bukti yang relevan dan bernilai yuridis, karenanya dalil-dalil Pemohon I tidak berdasar dan beralasan hukum dan harus dikesampingkan.
- Tentang kebijakan pengurangan TPS, Mahkamah berpendapat bahwa perselisihan hukum tersebut jika dikaitkan dengan dalil Pemohon I yang menyatakan bahwa Pemohon I kehilangan 70% dari total suara sebesar 69.000 TPS X 500 suara per TPS yang setara dengan 34.500.000 suara atau sebanyak 24.150.000 suara adalah bersifat asumsi belaka tanpa disertai alat bukti yang dipertanggungjawabkan validitas dan otentitasnya. Pemohon I juga tidak memperhitungkan adanya kemungkinan suara yang tidak sah dari 69.000 TPS tersebut, karenanya dalil-dalil Pemohon I sama sekali tidak berdasar dan beralasan secara hukum sehingga harus dikesampingkan.

- Terhadap dalil Pemohon II yang menyatakan hasil penghitungan suara yang dilakukan Termohon adalah tidak sah atau tidak benar atau setidak-tidaknya telah keliru dikarenakan terjadi penyimpangan dan/atau kecurangan dan/atau kesalahan yang dilakukan Termohon di 25 Provinsi disebabkan adanya penambahan suara yang tidak sah yang dilakukan dengan sengaja bagi Pasangan Calon Nomor Urut 2 sebanyak 28.658.634 suara. Dengan adanya penambahan suara mengakibatkan terjadinya selisih suara antara Pemohon II dan Pihak Terkait sebanyak 45.215.927 suara dikurangi 32.548.105 suara sehingga tersisa 12.667.822 suara.
- Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon II hanya menuliskan angka-angka perolehan suara masing-masing pasangan calon dengan menyatakan jumlah penggelembungan suara untuk pasangan calon nomor urut 2 tanpa mengajukan dokumen atau bukti-bukti pendukung atau pembanding yang dapat menjelaskan hubungan antara suara masing-masing pasangan calon dan jumlah penggelembungan suara yang didalilkan Pemohon II. Menurut Mahkamah, angka-angka perolehan suara yang tertera di dalam bukti-bukti Pemohon II tidak sah, sehingga dalil Pemohon II sepanjang terjadinya kesalahan atau kekeliruan penghitungan suara yang menyebabkan perolehan suara Pihak Terikat sebanyak 45.215.927 suara setara dengan 48,70%, sementara Pemohon II memperolehan 32.548.105 suara atau setara dengan 35.06% dan terjadinya selisih penghitungan suara di 25 provinsi yang menjadi alasan Pemohon II meminta Termohon menyelenggarakan Pemilu ulang di seluruh wilayah Indonesia atau pemilu Presiden dan Wakil Presiden di 25 Provinsi adalah tidak beralasan.
- Mahkamah selanjutnya mengemukakan pendapat akhirnya bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 adalah sah dengan catatan bahwa semua pelanggaran yang terjadi (meskipun tidak terstruktur, sistematis, dan masif) yang masih belum diproses

secara hukum dapat diproses lebih lanjut melalui peradilan umum. Diktum putusan menyatakan menolak permohonan para Pemohon.

3. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden tetap dipergunakan dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014. Partai Demokrat yang menjadi pemenang Pemilu legislatif karena memperoleh dukungan suara yang sangat besar dan memiliki kursi cukup banyak di DPR RI hasil Pemilu 2009 mencoba menjaring pencalonan untuk diusung dalam Pilpres tahun 2014.

Memasuki tahun 2013, satu tahun sebelum penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2014, Partai Demokrat melaksanakan konvensi yang bertujuan memberi kesempatan kepada tokoh-tokoh nasional untuk ikut berpartisipasi dalam Pilpres. Konvensi diselenggarakan di samping untuk membuka peluang bagi tokoh-tokoh luar parpol yang memiliki potensi untuk diusung, juga dengan mempertimbangkan bahwa Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sudah tidak mungkin lagi dicalonkan, karena sudah memegang jabatan Presiden selama dua periode.

Kegiatan Konvensi Partai Demokrat mendapat perhatian luas dari para tokoh-tokoh nasional dan mereka memanfaatkan peluang tersebut untuk ikut dalam konvensi. Tercatat beberapa nama tokoh yang ikut dalam konvensi Partai Demokrat, yaitu:

1. Ali Masykur Musa Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
2. Annies Baswedan Rektor Paramadina.
3. Dahlan Iskan Menteri BUMN
4. Dino Patti Djalal Dubes RI di Amerika Serikat.
5. Endriantono Sutarto Mantan Panglima TNI;
6. Gita Wiryawan Menteri Perdagangan;

7. Hayono Isman Anggota DPR RI
8. Irman Gusman Ketua DPD RI
9. Marzukie Ali Ketua DPR RI
10. Pramono Edhie Wibowo Mantan Kepala Staf AD TNI
11. Sinyo Harry Sirundajang Gubernur Sulawesi Utara.

Pada akhir Konvensi, Partai Demokrat mengumumkan bahwa Dahlan Iskan mendapat skor tertinggi dan akan dipertimbangkan untuk diusung dalam Pilpres 2014. Akan tetapi dalam perkembangan selanjutnya, hasil Konvensi akhirnya tidak jadi dilaksanakan karena Partai Demokrat ternyata mengalami kemunduran dalam perolehan suara dalam pemilu legislatif 2019. Suara yang diperoleh Partai Demokrat di bawah 25% suara sah secara nasional, dan perolehan kursi di DPR RI berada jauh di bawah 20%.

Menjelang pelaksanaan pemilu tahun 2014 ditandai dengan adanya permohonan uji materi yang cukup kontroversial terhadap Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden. Pasal-pasal yang diajukan permohonan pengujian adalah; Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112. Bunyi pasal-pasal yang diajukan pengujian dimaksud adalah sebagai berikut:

Pasal 3 ayat (5):

"Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD"

Pasal 9:

"Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden"

Pasal 12:

(1) *Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dapat mengumumkan bakal calon Presiden dan/atau bakal calon Wakil Presiden dalam kampanye Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD.*

(2) *Bakal calon Presiden dan/atau bakal calon Wakil Presiden yang diumumkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah mendapat persetujuan tertulis dari bakal calon yang bersangkutan.*

Pasal 14 ayat (2):

"Masa pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak penetapan secara nasional hasil Pemilu anggota DPR"

Pasal 112:

"Pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan setelah pengumuman hasil pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota"

Pemohon uji materi atas nama Effendi Gazali, Ph.D., M.P.S.I.D, M.Si. memberikan uraian yang menjadi latar belakang dan alasan mengapa permohonan uji materi tersebut dilakukan, yaitu antara lain:

- warga negara sebagai pemilih merasa dirugikan dengan adanya pemilu yang dilaksanakan berulang-ulang, terlebih terhadap pemilih yang memiliki kesibukan dan sering berada di luar daerah atau di luar negeri, sehingga adalah hak warga negara untuk memilih secara efisien pada pemilihan umum serentak;
- pelaksanaan pemilihan umum secara berulang-ulang membawa dampak terhadap biaya yang sangat besar.
- dilihat dari *original intent* dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menyebut istilah "Pemilu Serentak" atau Pemilu Lima kotak"

- Pemilu serentak akan mendorong partai politik lebih cermat dalam menentukan arah kaderisasinya apakah ke arah anggota legislatif di tingkat mana, ataukah ke arah Presiden dan Wakil Presiden (sehingga tidak terjadi seorang kader mencoba mencari peruntungan politik di aneka tingkatan pada aneka tahun pemilihan);
- Adanya pemilu serentak juga dikaitkan dengan pencegahan korupsi politik bersamaan dengan pencegahan politik uang ..... dst.[55]

Dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, pihak Pemerintah memberikan penjelasan terhadap permohonan uji materi tersebut, antara lain disebutkan;

- Untuk menjamin pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berkualitas, memenuhi derajat kompetensi yang sehat, partisipatif, dan dapat dipertanggungjawabkan maka dibentuklah Undang-Undang tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara ....
- Bahwa hal-hal yang terkait dengan sistem pemilu dan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah merupakan materi yang harus diatur dalam sebuah undang-undang, oleh karena dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak secara rinci dan konket mengatur materi muatan tersebut .....
- Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Prasyarat ini mengkondisikan adanya partai politik atau gabungan partai politik mana yang berhak mengajukan calon. Hal tersebut dapat dilakukan jika Pemilu DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan terlebih dahulu sebelum Pemilu Presiden dan Wakil Presiden .....

55 Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 hlm. 21 sd 26

- Bahwa ketentuan Pasal 3 ayat (5) UU Pilpres menyatakan bahwa "Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD". Bahwa pengaturan yang demikian merupakan delegasi kewenangan terbuka (*legal policy*) oleh pembentuk Undang-Undang, hal ini dimungkinkan karena Undang-Undang Dasar tidak mengatur secara eksplisit dari sisi waktu pelaksanaan dan menyerahkan pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang.
- Pertimbangan teknis penyelenggaraan Pemilu, sulit pelaksanaan teknis penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU kabupaten/kota apabila Pemilu dilaksanakan secara simultan bersamaan antara pemilu legislatif dan Pilpres.
- Pengaturan tentang kebijakan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden tidak bertentangan dengan konstitusi karena ketentuan *a quo* tidak mengandung unsur yang diskriminatif mengingat bahwa kebijakan *threshold* untuk persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut berlaku untuk semua partai politik peserta pemilu .....[56]

Pertimbangan Mahkamah Konstitusi:

Permasalahan utama yang dipertimbangkan oleh Mahkamah terlebih dahulu adalah apakah penyelenggaraan Pilpres yang dilakukan setelah penyelenggaraan Pemilu Anggota Legislatif bertentangan dengan konstitusi ?

- Menurut Mahkamah, untuk menentukan konstitusionalitas penyelenggaraan Pilpres apakah setelah atau bersamaan dengan penyelenggaraan Pemilu anggota Lembaga Perwakilan, paling tidak harus memperhatikan tiga pertimbangan pokok, yaitu antara kaitan sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan

56 Ibid. hlm. 52 sd 54

pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas ....

- Dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Peewakilan Rakyat (DPR) hanya dengan alasan-alasan tertentu yang secara limitatif ditentukan dalam UUD 1945 .....
- Dari sisi *original intent* dan penafsiran sistematik dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ..... Dengan demikian dari sudut pandang original intent dari penyusunan perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan .....
- Sejalan dengan pemikiran di atas, penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Legislatif secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksplorasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya ....

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, Mahkamah akhirnya membuat Putusan bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dilaksanakan secara serentak. Namun demikian berdasarkan berbagai pertimbangan, maka pelaksanaan secara serentak tersebut baru dimulai pada Pemilu 2019. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terdapat Pendapat yang Berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi **Maria Farida**

Oleh karena Putusan Mahkamah Konstitusi ditujukan untuk penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019, maka tidak terjadi kehebohan secara politik. KPU meski dalam berbagai

penjelasan di media massa menyatakan siap melaksanakan secara serentak jika Putusan MK memerintahkan seperti itu, namun dapat dipahami pasti akan terjadi kerumitan teknis dalam penyelenggaraan di lapangan.

Dalam perkembangan menjelang pemilu, kalangan partai politik mulai menawarkan tokoh-tokoh internal mereka terutama yang menjabat sebagai Ketua Umum Partai untuk diajukan sebagai calon Presiden. Misalnya, Partai Golkar berkeinginan mengusung Ketua Umumnya, Aburizal Bakrie, Hanura memunculkan nama Wiranto, PPP akan mengusung Suryadharma Ali, sementara PBB menyebut nama Yusril Ihza Mahendra. Sementara itu terdapat beberapa tokoh perseorangan yang dianggap masyarakat memiliki potensi menjadi calon presiden dan tercatat beberapa nama yang mengemuka dalam pemberitaan. Tokoh-tokoh dimaksud antara lain adalah:

1. Abraham Samad Ketua KPK
2. Djoko Santoso mantan Panglima TNI.
3. Djoko Suyanto Menko Politik, Hukum dan Keamanan.
4. Ani Yudhoyono Ibu Negara.
5. Puan Maharani anggota DPR
6. Rizal Ramli mantan Menteri Keuangan.
7. Rhoma Irama Musisi
8. Sri Mulyani Indrawati Direktur Pelaksana Bank Dunia
9. Surya Paloh Ketua Umum Partai Nasdem
10. Sutiyoso mantan Gubernur DKI.

Mencermati konstelasi politik pada pemilu 2014 terutama setelah hasil Pemilu legislatif diumumkan, terjadi perubahan peta politik secara signifikan. Partai Demokrat yang tadinya pada pemilu 2009 mendapatkan kursi dan dukungan suara yang cukup besar, maka pada pemilu 2014 justru mengalami penurunan yang signifikan, sehingga partai ini tidak dapat berbuat banyak dalam penentuan arah pencalonan presiden dan wakil presiden. Sementara PDI-P mengalami kenaikan yang cukup tinggi, sehingga

partai ini dapat mengendalikan proses pencalonan presiden dan wakil presiden.

Di lain pihak, Partai Golkar juga tidak dapat mempertahankan prestasi yang mereka capai dalam pemilu 2009. Akibatnya, partai Golkar harus menjalin kerjasama dan koalisi dengan partai politik lain agar dapat mencalonkan kader mereka untuk diusung sebagai calon Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sebagaimana disebutkan di atas, tadinya Partai Golkar ingin mencalonkan Ketua Umumnya Aburizal Bakrie, namun Golkar menghadapi kesulitan dalam lobi politik untuk mendapatkan dukungan koalisi dengan partai politik lain.

Ketika beberapa nama calon presiden mulai mengerucut, Aburizal Bakrie harus merelakan dirinya untuk tidak bersikeras maju sebagai calon presiden. Pembicaraan dengan beberapa rekan koalisi telah mengarah kepada nama Prabowo Subianto dari Partai Gerindra sebagai calon kuat untuk diusung sebagai calon presiden dan ia mendapat dukungan dari partai politik papan tengah seperti PAN, PKS, PPP, dan PBB.

Di kubu PDI-P telah mencuat nama Joko Widodo untuk diusung sebagai calon Presiden, sementara calon Wakil Presiden masih dalam lobi politik dengan partai pendukung lainnya. PDI-P telah menjalin komunikasi politik dengan rekan koalisinya yaitu PKB, Hanura, dan Nasdem sebagai partai pendatang baru. Akhirnya terjadilah kejutan politik dengan munculnya nama pasangan calon yang telah mendapat dukungan semua partai koalisi, yaitu Pasangan Joko Widodo dan M. Jusuf Kalla.

Pasangan Joko Widodo dan M. Jusuf Kalla menjadi menarik karena Jusuf Kalla adalah mantan Ketua Umum Golkar, sementara dalam proses pencalonan sebagai Wakil Presiden, ia tidak mendapat dukungan politik dari partainya sendiri yakni Golkar. Sebab, Golkar bersama rekan koalisinya sepakat untuk mengusung pasangan calon Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa. Dua pasangan calon yang mendaftar ke KPU dan setelah melalui proses verifikasi administrasi dinyatakan lolos untuk mengikuti

pemilu Presiden dan Wakil Presiden, adalah seperti tabel di bawah ini:

Tabel nomor: 18

Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilu 2014

No	Pasangan Calon	Partai Pengusung	Kursi DPR RI	Suara Legislatif
1.	Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa	1. Golkar 2. Gerindra 3. P A N 4. P K S 5. P P P 6. P B B Pendukung Partai Demokrat	51,9% (291 kursi)	48,92%
2.	Joko Widodo dan M. Jusuf Kalla	1.PDI-P 2. P K B 3. NASDEM 4. HANURA Pendukung PKPI	36,46% (208 kursi)	38,98%

Tabel nomor: 19

Hasil Perolehan Suara Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilu 2014

NO.	Pasangan Calon	Perolehan Suara	Persentase
1.	Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa	62.576.444	46,85%
2.	Joko Widodo dan M. Jusuf Kalla	70.997.833	53,15%
	T O T A L	133.574.277	100%

REKAPITULASI:

- Suara sah = 133.574.277 - 98,98%
- Suara tidak sah = 1.379.690 - 1,02%
- Pemilih pengguna hak pilih = 134.963.967 - 69,58%
- Pemilih golput = 58.990.183 - 30,42%
- Pemilih terdaftar = 190.307.134 - ----------

Dikutip dari publikasi resmi KPU

Setelah KPU mengumumkan secara resmi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih sebagaimana tertuang dalam Keputusan KPU RI Nomor: 535/Kpts/KPU/TAHUN 2014 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 tertanggal 22 Juli 2014 Jo Keputusan KPU RI Nomor 536/Kpts/KPU/TAHUN 2014 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 21014, namun Pasangan terpilih tersebut tidak dapat dilakukan pelantikan karena kubu Pasangan Calon Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa mengajukan permohonan sengketa hasil pemilihan umum ke Mahkamah Konstitusi dan terdaftar di bawah register perkara Nomor 1/PHPU-Pres-XII/2014.

Alasan pengajuan sengketa hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, karena menurut Pemohon telah terjadi banyak kecurangan dalam proses penyelenggaraan pemilihan umum secara terstruktur, sistematik, dan masif. Perkara perselisihan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi di bawah register Nomor 1/PHPU-PRES-XIII/2014. Hasil akhir persidangan perselisihan hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan menolak, sehingga Presiden dan Wakil Presiden terpilih yakni Joko Widodo dan Jusuf Kalla dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden dalam Sidang Umum MPR.

4. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun

2019 memasuki babak baru, karena untuk pertama kali penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan secara serentak dengan pemilihan umum legislatif sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagai dasar penyelenggaraan pemilihan umum serentak tersebut telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) menghadapi tugas berat karena harus mempersiapkan secara teknis penyelenggaraan dua jenis pemilihan umum, yakni pemilihan umum legislatif untuk mengisi keanggotaan DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, sekaligus pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Persiapan teknis dimaksud meliputi membuat pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan kedua pemilihan umum yang dituangkan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU), dan mempersiapkan kebutuhan logistik pemilu.

Presiden Joko Widodo sudah dipastikan akan kembali mencalonkan diri, namun pasangannya untuk Wakil Presiden masih menjadi pembicaraan para elit politik nasional. Nama Wakil Presiden Jusuf Kalla sempat muncul ke permukaan, namun terkendala dengan aspek konstitusional yang ramai menjadi polemik di berbagai media massa. UUD NRI Tahun 1945 memang memberikan pembatasan untuk presiden dan wakil presiden hanya diperbolehkan untuk dua kali masa jabatan. Ketentuannya disebutkan dalam Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 yakni:

"Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan".

Polemik terjadi karena tidak ditemukan istilah berturut-turut untuk jabatan yang sama. Sementara kedudukan Jusuf Kalla telah dua kali menduduki jabatan Wakil Presiden, yakni berpasangan dengan Susilo Bambang Yudhoyono pada periode 2004–2009, dan berpasangan dengan Joko Widodo pada periode 2014

-2019. Berdasarkan fakta itu maka ada yang berpendapat bahwa Jusuf Kalla masih memiliki hak konstitusional untuk dicalonkan kembali sebagai Wakil Presiden untuk periode 2019 – 2024. Di pihak lain ada yang mengartikan bahwa Jusuf Kalla tidak dapat lagi dicalonkan karena sudah menduduki dua kali pada jabatan Wakil Presiden, meski tidak secara berturut-turut.

Selain Joko Widodo yang akan maju kembali sebagai calon Presiden, beberapa nama yang dianggap potensial untuk dicalonkan sebagai presiden telah beredar luas di masyarakat. Mereka yang disebut calon potensial dimaksud adalah:

1.	Gatot Nurmanto	Mantan Panglima TNI;
2.	Agus Harimurti Yudhoyono	Partai Demokrat;
3.	Anies Baswedan	Gubernur DKI
4.	Tommy Soeharto	Partai Berkarya;
5.	Chairul Tanjung	Mantan Menko Perekonomian;
6.	Amien Rais	Mantan Ketua MPR;
7.	Zulkifli Hasan	Ketua MPR/Ketua Umum PAN;
8.	Yusril Ihza Mahendra	Ketua Umum PBB.

Sementara itu, untuk calon Wakil Presiden selain Jusuf Kalla yang masih dalam perdebatan ketika itu, muncul beberapa nama yang diberitakan media massa dan dianggap memenuhi syarat untuk dicalonkan, yakni:

1.	Agus Hari Murti Yudhoyono	Partai Demokrat;
2.	Ahmad Heryawan	Mantan Gubernur Jawa Barat;
3.	Airlanggar Hartanto	Ketua Umum Golkar
4.	Anies Baswedan	Gubernur DKI;

5.	Charil Tanjung	Mantan Meko Perekonomian;
6.	Ma'ruf Amin	M U I
7.	Mahfud MD	Mantan Ketua MK
8.	Moeldoko	Mantan Panglima TNI;
9.	Muhaimin Iskandar	Ketua Umum PKB
10.	Said Aqil Siradj	Ketua Umum NU
11.	Sandiaga Uno	Wakil Gubernur DKI
12.	Sri Mulyani	Menteri Keuangan

Persaingan politik untuk memperebutkan kursi presiden dan wakil presiden dalam pemilu tahun 2019 sejak awal berlangsung panas. Meski nama-nama calon baik untuk jabatan Presiden maupun untuk jabatan Wakil Presiden cukup banyak yang beredar di masyarakat, namun yang terjadi di lapangan hanya ada dua kubu kekuatan politik besar. Sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi, untuk pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden di Pilpres 2019 dasarnya adalah hasil pemilihan umum legislatif pada Pemilu 2014.

Menurut hasil Pemilu legislatif tahun 2014, PDI-P merupakan peraih suara terbesar dengan perolehan 18,95% suara dan memiliki 109 kursi di DPR RI. PDI-P sejak awal sudah megekspos ke publik bahwa mereka tetap akan mengajukan Petahana yakni Joko Widodo sebagai calon Presiden, sedangkan untuk calon Wakil Presiden masih belum diumumkan secara resmi. Sementara kekuatan politik kedua adalah Gerindra yang memperoleh 11,81% suara dengan 73 kursi di DPR RI. Partai Gerindra kembali akan mengajukan Prabowo Subianto sebagai calon Presiden, sementara untuk pasangannya calon Wakil Presiden belum dirumuskan secara final.

Di pentas politik nasional, hanya ada dua nama yakni Joko Widodo dan Prabowo Subianto yang menjadi sorotan publik, dan dalam perkembangan menjelang pengajuan

pasangan calon presiden dan wakil presiden, tidak ada nama pasangan lain yang muncul sebagai alternatif. Untuk calon Wakil Presiden, di kubu PDI-P sempat beredar nama Mahfud MD yang akan mendampingi Joko Widodo. Bahkan, informasi masuknya nama Mahfud MD sebagai calon Wakil Presiden sudah hampir menjadi kenyataan karena menjelang pengumuman resmi oleh kubu PDI-P, nama Mahfud tetap tidak ada perubahan. Publik menjadi terkejut karena ketika kubu PDI-P mengumumkan secara resmi pasangan calon yang akan mendampingi Joko Widodo adalah Ma'ruf Amin.

Hal yang sama juga terjadi di kubu Gerindra, karena sampai pada detik-detik pendaftaran pasangan calon ke KPU, nama calon wakil presiden yang akan mendampingi Prabowo Subianto belum ada kepastian. Sempat beredar kabar di masyarakat bahwa kubu Gerindra telah meminta kesediaan Ustadz Abdul Somad untuk mendampingi Prabowo Subianto sebagai calon Wakil Presiden. Akan tetapi Ustadz Abdul Somad ternyata menyatakan tidak bersedia untuk dicalonkan sebagai Wakil Presiden, dan ingin fokus sebagai Da'i untuk membina umat. Akhirnya kubu Gerindra mengumumkan secara resmi calon Wakil Presiden yang akan diajukan untuk mendampingi Prabowo Subianto adalah Sandiaga Uno.

Dalam perkembangan selanjutnya, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Joko Widodo dan Ma'ruf Amin mengumumkan bahwa untuk semboyan Tim Kampanye Nasional mereka adalah "Koalisi Indonesia Maju". Sementara pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno mengumumkan bahwa semboyan Badan Pemenangan Nasional mereka adalah "Koalisi Indonesia Adil Makmur". Kekuatan politik kedua pasangan calon presiden dan wakil presiden tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Nomor: 20

Besaran Dukungan Politik Kedua Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pemilu 2019

No	Pasangan Calon Presiden/ Wakil Presiden	Parpol Pendukung	Perolehan Suara	Perolehan Kursi	Persentasi Kursi
1.	Joko Widodo dan Ma'ruf Amin	PDI –P GOLKAR P K B NASDEM P P P HANURA PKPI P B B P S I PERINDO	18,95% 14,72% 9,04% 6,72% 6,53% 5,26% 0,91% 1,46% 0 0	109 91 47 36 39 16 0 0 0 0	19,5 16,2 8,4 6,3 7,0 2,9 0 0 0 0
		JUMLAH	63,62%	338	60,3
2.	Prabowo Subianto Dan Sandiaga Uno	GERINDRA DEMOKRAT P A N P K S BERKARYA IDAMAN ACEH	11,81% 10,19% 7,59% 6,79% 0 0 0	73 61 48 40 0 0 0	13,0 10,9 8,7 7,1 0 0 0
		JUMLAH	36,38%	222	39,7

Tadinya ada harapan bahwa dengan pelaksanaan pemilu secara bersamaan antara Pemilu Legislatif dan Pilpres, ketentuan mengenai *presidential threshold* akan dihilangkan. Akan tetapi harapan tersebut ternyata kandas karena pembentuk undang-undang tetap menerapkan ketentuan *presidential threshold.* Upaya mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi juga tidak mendapatkan hasil seperti yang diharapkan karena MK menganggap

bahwa aturan tentang *presidential threshold* masuk dalam ranah kewenangan pembentuk undang-undang.

Mencermati ketentuan *presidential threshold* sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Pemilu, Partai Politik atau gabungan partai politik yang dapat mengajukan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden adalah jika memiliki 20% kursi DPR RI dan/atau 25% suara sah nasional dalam Pemilu 2014. Partai Politik baru yang ditetapkan sebagai Peserta Pemilu 2019 meski bisa menjadi pendukung koalisi, namun tidak memberi pengaruh terhadap syarat presentasi batas minimal pengajuan Capres/Cawapres.

Penetapan hanya ada dua pasangan calon yang bertarung di pilpres 2019 dan beberapa kondisi awal yang telah membagi kelompok terpecah dalam dua golongan mengakibatkan tumbuhnya aroma politik yang panas tidak saja di tingkat elit politik pendukung koalisi, tetapi merambah pada tataran masyarakat kelas bawah yang ikut terkontaminasi polarisasi politik nasional.

Dalam perkembangan berikutnya, suasana kompetisi antar dua kelompok yang saling berhadapan kian bertambah panas dengan munculnya isu-isu sensitif di tengah masyarakat. Semua pemberitaan media baik cetak maupun elektronik serta media sosial telah didominasi informasi sekitar pilpres. Akibatnya, masyarakat seperti terlupakan bahwa pemilu 2019 tidak hanya Pilpres, tetapi juga pemilu legislatif.

Baliho para caleg yang bertebaran di sepanjang jalan, foto caleg yang menghiasi iklan politik serta berbagai selebaran yang tumpah ruah seperti tidak dipandang dan tidak digubris oleh para pemilih. Para caleg kehilangan pendukungnya karena perhatian mereka hanya tertuju kepada pasangan capres dan cawapres. Pembicaraan di warung kopi yang dulunya sarat dengan nama tokoh yang menjadi caleg, sekarang sudah tidak terdengar lagi. Para pemilih melupakan wajah para caleg dan ini tentu sangat memprihatinkan.

Suhu politik yang kian menggelora dan terkadang diikuti dengan penampilan garang para pendukung masing-masing pasangan secara tidak langsung akan memberi pengaruh kepada pilihan pemilih kepada para caleg. Masyarakat pemilih kelas bawah mungkin tidak begitu tahu dan tidak ingat dengan parpol pendukung koalisi. Akan tetapi mereka tidak bisa melupakan partai politik pendukung utama capres dan cawapres.

Ingatan pemilih terhadap parpol pendukung utama capres dan cawapres mungkin akan memberi pengaruh terhadap pilihan mereka kepada caleg yang bernaung dalam parpol tersebut. Anggota masyarakat yang fanatik dengan salah satu pasangan capres dan cawapres tentu sulit diharapkan menggunakan pilihannya kepada caleg yang diusung oleh parpol saingannya.

Keadaan ini disatu pihak dapat memberi keuntungan kepada para caleg yang diusung parpol yang menjadi pendukung utama capres dan cawapres yang mendapat simpati publik. Sebaliknya, kondisi seperti ini dapat membawa kerugian kepada para caleg yang berasal dari parpol pendukung capres dan cawapres yang sedang mendapat sorotan dan kritikan masyarakat luas.

Namun demikian matematik politik juga sering menampilkan hasil yang mencengangkan, karena antara pemenang dalam kompetisi capres dan cawapres berbeda dengan caleg terpilih. Capres dan cawapres yang memenangkan suara pemilih terkadang tidak berbanding lurus dengan caleg dari parpol pendukung koalisi. Caleg terpilih ternyata lebih banyak dari parpol koalisi yang capres dan cawapresnya dikalahkan, sehingga capres dan cawapres terpilih akan berhadapan dengan parlemen yang diduduki oleh para caleg yang berasal dari lawan politiknya.

Oleh karena itu meski nasib caleg tidak begitu diuntungkan dengan sistem pemilu nasional yang menggabungkan antara pileg dan pilpres, namun mereka yang memahami psikologi politik masyarakat kelas bawah

tetap dapat memanfaatkan peluang yang ada untuk keuntungan para caleg secara personal.

Kompetisi pemilihan presiden dan wakil presiden di Pemilu 2019 terasa sangat ketat karena terkondisi sejak awal dua pasangan tersebut sudah saling berhadapan. Debat terbuka baik antar calon presiden, debat antar calon wakil presiden, maupun debat antar pasangan calon terlihat cukup tegang, meski sering dicairkan oleh moderator.

Pemungutan suara secara serentak dilaksanakan tanggal 17 April 2019. Masyarakat pemilih nampak sangat bersemangat untuk menggunakan hak pilihnya. Antusias masyarakat pemilih tidak dapat dilepaskan dari keinginan untuk memberikan dukungan kepada pasangan calon presiden dan wakil presiden yang menjadi pilihannya. Semangat untuk menggunakan hak pilih yang pada awalnya ditujukan kepada pasangan presiden presiden, namun karena pemilihan dilakukan secara serentak, maka secara otomatis mereka juga menggunakan hak pilihnya untuk para calon anggota legislatif.

Setelah waktu pemungutan suara sudah selesai sekitar pukul 13 waktu setempat, maka petugas KPPS di masing-masing TPS melakukan persiapan untuk penghitungan suara. Saat penghitungan suara sedang berlangsung, media elektronik terutama televisi sudah mengumumkan hasil penghitungan cepat (*quick qount*) dari berbagai lembaga survei. Sesuai panduan dari Putusan Mahkamah Konstitusi, hasil penghitungan cepat baru boleh diumumkan setelah waktu pemungutan suara sudah selesai. Hal ini tentu dimaksudkan agar para pemilih tidak terpengaruh dengan hasil penghitungan cepat. Menurut beberapa lembaga survei yang merilis hasil penghitungan cepat mereka dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Nomor: 20

Hasil Perhitungan Cepat (*Quick Count*)

No.	Lembaga Survei	Persentase Perolehan Suara Joko Widodo dan Ma'ruf Amin	Persentase Perolehan Suara Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno
1.	Charta politika	54,66%	45,34%
2.	Indo Barometer	54,32%	45,68%
3.	Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC)	54,86%	45,14%
4.	Litbang Kompas	54,44%	45,56%
5.	Poltraking Indonesia	54,87%	45,13%
6.	LSI Denny JA	55,79%	44,21%

Sumber: diolah dari pemberitaan berbagai media..

Meski hasil penghitungan cepat sudah diumumkan, namun dalam berbagai dialog para pengamt politik yang disiarkan secara langsung oleh berbagai televisi masih terjadi perdebatan baik mengenai validitas hasilnya maupun karena adanya kecurigaan bahwa lembaga survei tidak bersikap netral. Untuk membantu masyarakat yang ingin mengikuti hasil penghitungan suara secara manual yang dilaksanakan oleh petugas KPPS di berbagai wilayah, maka KPU menyediakan informasi tentang perkembangan hasil penghitungan suara yang dikemas dalam Sistem Informasi Penghitungan Suara (Situng). Akan tetapi Situng KPU banyak mendapat kritikan tajam dari masyarakat terutama terkait dengan banyaknya kesalahan dalam menginput data.

Di tengah kegaduhan penghitungan suara Pilpres karena Situng KPU sering salah input data, muncul lagi polemik baru terkait dengan persyaratan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden terpilih. Polemik tersebut dipicu

karena data hasil penghitungan sementara yang sedang berlangsung memberikan gambaran tentang kemungkinan kedua Pasangan Calon tidak memenuhi syarat hukum untuk ditetapkan sebagai Pasangan Calon terpilih.

Menurut ketentuan Pasal 6A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden"*

Norma konstitusi yang termuat dalam Pasal 6A ayat (3) di atas yang memuat syarat kumulatif bagi pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih jelas tidak menimbulkan persoalan karena tidak ada tafsir lain. Akan tetapi perbedaan tafsir mulai muncul ketika membaca Pasal 6A ayat (4) yang menyebutkan; *"Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden"*

Ketentuan Pasal 6A tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 416 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Akan tetapi penjabaran dalam Pasal 416 UU No. 7 Tahun 2017 masih juga menimbulkan perbedaan penafsiran terutama terkait dengan persyaratan jumlah persentase dan jumlah sebaran dukungan, apakah masih tetap diberlakukan jika Pilpres hanya diikuti oleh dua pasangan calon dari awal.

Sebagian berpendapat bahwa karena hanya diikuti oleh dua pasangan calon, maka persyaratan jumlah persentase dan jumlah sebaran dukungan tidak berlaku. Sementara sebagian lagi tetap berpendapat bahwa karena syarat itu bersifat kumulatif, maka ia tetap diberlakukan meski hanya diikuti oleh dua pasangan calon.

Jika ditelusuri aspek filosofis dari ketentuan Pasal 6A ayat (3) norma konstitusi sebagaimana dikutip di

atas, pembentuk UUD memasukkan syarat kumulatif tersebut adalah karena pertimbangan yang sangat esensial mengingat kondisi geografis dan demografis negara kita. Pembentuk UUD ingin mengawinkan representasi aspek kependudukan dan representasi aspek kewilayahan.

Jika hanya mengedepankan suara terbanyak, maka akan terjadi kesenjangan karena jumlah penduduk terbesar ada di Pulau Jawa dan hal ini jelas akan menimbulkan persoalan kebersamaan dan rasa persatuan dalam ikatan NKRI. Presiden dan Wakil Presiden terpilih berdasarkan suara terbanyak semata akan berhadapan dengan rakyat di luar jawa yang mungkin tidak mendukungnya, dan hal ini tentu saja akan membahayakan sendi-sendi NKRI yang seyogianya harus kita jaga bersama.

Angka dua puluh persen dengan sebaran di setengah jumlah provinsi relatif cukup adil dan rasional untuk memberi penghormatan suara rakyat yang berada di luar Pulau Jawa. Persyaratan ini juga memberikan dorongan dan semangat kepada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden untuk berlomba mendapatkan dukungan rakyat di seluruh nusantara. Tanpa persyaratan sebaran wilayah untuk memberi dukungan kepada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, maka perhatian pasangan calon hanya tertuju dan terkonsentrasi kepada rakyat di Pulau Jawa, dan ini akan menimbulkan kerawanan secara sosial dan politik.

Pengalaman masa kampanye Pilpres memberikan pemahaman kepada kita semua bagaimana upaya kedua pasangan calon mengagendakan acara mereka untuk mendatangi daerah-daerah di luar Pulau Jawa agar mendapat simpati sekaligus dukungan rakyat. Semangat yang luar biasa tersebut tentu salah satunya dilatarbelakangi oleh upaya untuk memenuhi persyaratan agar mendapat dukungan minimal dua puluh persen yang tersebar di setengah jumlah provinsi.

Apakah roh norma konstitusi yang tertuang dalam ketentuan Pasal 6A ayat (3) menjadi tidak berlaku dengan adanya ketentuan Pasal 6A ayat (4) yang menyatakan

cukup dengan suara terbanyak? Mencermati norma konstitusi Pasal 6A ayat (3), jelas didasarkan kepada keadaan di mana kontestasi Pilpres diikuti oleh lebih dari dua pasangan calon dan hasilnya semua pasangan calon tidak ada yang memenuhi norma dimaksud. Persyaratan berdasarkan norma tersebut tentu saja adalah dukungan rakyat lebih dari lima puluh persen dengan sebaran dukungan di sejumlah wilayah.

Persoalannya, dalam praktik Pilpres secara langsung yang diikuti oleh lebih dari dua pasangan calon selama ini, memang tidak ada pasangan calon yang mendapatkan dukungan di atas lima puluh persen, sehingga dilakukan pilpres putaran kedua. Selanjutnya Pilpres putaran kedua menghasilkan pasangan calon yang memenuhi norma konstitusi, yakni mendapat dukungan di atas lima puluh persen serta dukungan di atas dua puluh persen suara yang tersebar lebih dari setengah jumlah provinsi, sehingga tidak menimbulkan persoalan yang krusial.

Pemilu serentak tahun 2019 sejak awal hanya diikuti oleh dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dan dikhawatirkan hasil penghitungan suara menempatkan kedua pasangan calon tidak memenuhi syarat kumulatif. Pasangan yang satu memenuhi dukungan suara di atas lima puluh persen tapi kurang dalam sebaran dukungan. Sebaliknya, pasangan yang satu lagi tidak mencapai dukungan lima puluh persen suara rakyat, tapi memenuhi persyaratan sebaran dukungan.

Ketentuan Pasal 6A ayat (4) norma konstitusi yang menyatakan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih berdasarkan suara terbanyak memiliki setidaknya dua tafsir. Pertama, norma dimaksud diterapkan dalam kondisi di mana Pilpres dilaksanakan untuk putaran kedua karena pada putaran pertama semua pasangan calon tidak ada yang memenuhi persyaratan kumulatif. Kedua, dalam hal pasangan calon hanya diikuti oleh dua pasangan calon sejak awal pendaftaran dan penetapan, maka ketentuan Pasal 6A ayat (3) norma konstitusi tetap diberlakukan, sehingga jika tidak memenuhi ketentuan norma tersebut, maka harus dilakukan pemilihan ulang. Setelah pemilihan

ulang dilaksanakan, maka baru ketentuan Pasal 6A ayat (4) norma konstitusi diterapkan.

Kedua tafsir di atas tentu dimaksudkan agar aspek filosofis dan roh yang termuat dalam ketentuan Pasal 6A ayat (3) konstitusi kita tetap menjadi pegangan kita semua. Menghilangkan roh ketentuan Pasal 6A ayat (3) dikhawatirkan menimbulkan persoalan serius, karena rakyat pemilih yang berada di luar Pulau Jawa merasa suaranya tidak dihargai sebagaimana mestinya. Sebenarnya polemik tersebut sudah muncul dalam Pilpres 2014, dan polemik dimaksud telah selesai dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-XII/2014. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dalam rangka menguji ketentuan Pasal 159 Undang-Undang Pilpres 2008. Menurut Mahkamah Konstitusi ketentuan Pasal 159 Undang-Undang Pilpres 2008 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak berlaku untuk Pilpres dengan hanya 2 (dua) pasangan calon.

Pada hari Selasa dinihari tanggal 21 Mei 2019, KPU mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara secara nasional terkait dengan pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Hasil rekapitulasi penghitungan suara resmi dari KPU adalah sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Nomor: 21

HASIL PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN TAHUN 2019

No.	Pasangan Calon	Perolehan Suara	Persentase
1.	Joko Widodo dan Ma'ruf Amin	85.607.362	55,50%
2.	Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno	68.650.239	44,50%

Suara Sah Nasional : 154.257.601 suara;

Sumber : Publikasi resmi KPU

Meski hasil rekapitulasi penghitungan suara secara resmi telah diumumkan oleh KPU, namun pihak pasangan Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno belum menyatakan menerima hasil tersebut, karena ada perbedaan dengan penghitungan yang dilakukan oleh tim internal mereka. Sebagian publik merasa heran mengapa KPU melakukan pengumuman resmi pada waktu dini hari?. Selain itu di masyarakat beredar luas informasi dan pemberitaan terutama lewat media sosial tentang banyaknya kecurangan dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Di media sosial bahkan informasi dan pemberitaan kecurangan dilengkapi dengan tayangan video yang terjadi di berbagai wilayah.

Kecurigaan tentang adanya kecurangan kian bertambah kuat dengan kasus banyaknya petugas KPU yang meninggal dunia. Meski dalam beberapa klarifikasi telah disampaikan bahwa sebab meninggalnya para petugas tersebut dikarenakan adanya unsur kelelahan dalam pelaksanaan tugas mereka. Akan tetapi masyarakat masih banyak yang tidak begitu percaya kalau penyebab kematian para petugas tersebut semata-mata dikarenakan kelelahan.

Pasangan Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno akhirnya menyatakan menempuh jalur hukum dengan mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pemeriksaan terhadap perselisihan hasil pemilihan umum (presiden dan wakil presiden). Tim Kuasa Hukum Prabowo–Sandi menyiapkan berkas permohonan untuk perselisihan hasil pemilu. Mengingat waktu yang sangat terbatas untuk menyiapkan dan memasukkan permohonan ke Mahkamah Konstitusi, maka dalam permohonan awal berkas yang disiapkan Tim Kuasa Hukum sebanyak 34 halaman dan dalam masa perbaikan berkas permohonan menjadi 147 halaman. Menurut Zainal Arifin Mochtar, Permohonan Tim Prabowo dapat dikatakan keluar dari pakem karena tidak dikenal di Undang-Undang MK dan Peraturan MK, Muncul pertanyaan mendasar, MK akan menyidangkan permohonan yang mana?[57]

57 Zainal Arifin Mochtar, "Asas Demokrasi di Palu Hakim", Kompas, 18 Juni 2019.

Beberapa masalah yang dirangkum dalam permohonan perselisihan hasil pemilihan presiden dan wakil presiden ke Mahkamah Konstitusi memuat antara lain;

1. Mahkamah Konstitusi Pengawal Konstitusi, sehingga perlu mengawasi kecurangan;
2. Terjadinya pelanggaran yang bersifat Terstruktur, Sistematis, dan Masif;
   a. Ketidaknetralan ASN, Polisi, dan intelijen;
   b. Diskriminasi perlakuan dan penyalahgunaan penegakkan hukum;
   c. Penyalahgunaan Birokrasi dan BUMN
   d. Penyalahgunaan APBN dan Program Pemerintah;
   e. Penyalahgunaan anggaran BUMN
   f. Pembatasan kebebasan media dan pers
3. Kecurangan kuantitatif:
   a. Daftar Pemilih bermasalah;
   b. Kekacauan Situng KPU
   c. Dokumen C7 sengaja dihilangkan di berbagai daerah.

   Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 terdaftar di Mahkamah Konstitusi Nomor: 1/PHPU-PRES/IX/2019. Pihak Termohon adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU), sementara Pihak Terkait adalah Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden (Joko Widodo dan Ma"ruf Amin), dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Dalam Putusannya untuk Pokok Perkara Mahkamah Konstitusi menyatakan Permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

   Beberapa pertimbangan dari Mahkamah Konstitusi dapat dikemukakan sebagai berikut di bawah ini:

   - Terkait dengan hal yang hendak dituju oleh dalil Pemohon berkenaan dengan terjadinya pelanggaran terhadap asas jujur dan adil dalam pemilu

sehingga bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Terhadap hal ini Mahkamah berpendapat bahwa jika bertolak dari konstruksi argumentasi yang dibangun dalam dalil Pemohon maka pelanggaran terhadap asas jujur dan adil tersebut didasarkan pada argumentasi tidak terselesaikannya persoalan pelanggaran yang bersifat TSM karena Mahkamah hanya "mengerjakan pekerjaan teknis' (hanya mengadili perselisihan hasil pemilu. Padahal menurut Pemohon, Mahkamah seharusnya berwenang menilai konstitusionalitas pemilu, bukan sekedar memutus perselisihan hasil pemilu. Dalil yang sepintas tampak logis tersebut, menurut Mahkamah, mengandung kekeliruan pada proposisi yang dijadikan premis argumentasinya. Proposisi dimaksud ialah bahwa seolah-olah tidak ada jalan hokum untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran yang bersifat TSM karena Mahkamah tidak diberi kewenangan mengadili konstitusionalitas pemilu. Padahal jalan hukum itu tersedia, bahkan diatur secara rinci. Bahwa jalan hokum dimaksud tidak ditempuh oleh suatu pihak, itu adalah persoalan lain. Atau, jalan hokum itu telah ditempuh namun tidak memuaskan pihak yang bersangkutan, itu pun persoalan lain. Secara substantif, terhadap persoalan-persoalan yang bukan merupakan perselisihan hasil pemilu telah tersedia jalan hukum untuk menyelesaikannya, meskipun hal itu bukan dilaksanakan oleh Mahkamah. Dengan demikian oleh karena proposisi yang menjadi premis argumentasi Pemohon keliru maka konklusi yang diturunkan dari premis itu (yakni telah terjadi pelanggaran terhadap asas jujur dan adil dan karenanya terjadi pelanggaran pula terhadap demokrasi) pun menjadi keliru.[58]

Mengenai pelanggaran yang bersifat TSM;

58 Lihat Putusan MK No. 1/PHPU-PRES/IX/2019, hlm. 1826-1827

- Bahwa terhadap dalil Pemohon a quo, Mahkamah terlebih dahulu mempertimbangkan bahwa Pemohon tidak merujuk hukum tertentu yang memuat pengertian atau penjelasan tentang *money politics* atau *vote buying* sehingga menjadi tidak jelas apa sesungguhnya yang dimaksud dengan *money politics* atau *vote buying* tersebut. Sebagai konsekuensinya, menjadi tidak jelas pula apakah hal-hal yang didalilkan oleh Pemohon tersebut merupakan modus lain dari *money politics* atau *vote buying*. Lebih-lebih Pemohon juga tidak membuktikan secara terang apalah hal-hal yang didalilkan tersebut benar-benar terbukti mempengaruhi suara pemilih. Dalam kaitan ini, Pemohon hanya menggunakan penalaran dalam bentuk pernyataan dirumuskan dalam frasa, antara lain, "patut diduga dengan alur logika yang wajar, bertujuan untuk mempengaruhi penerima manfaat baik secara langsung ataupun tidak langsung dari program tersebut …… atau frasa "Dengan menggunakan alur logika rasional yang wajar, tidak sulit untuk mengerti (vie Permohonan angka 120 halaman 44). Oleh karena itu, dengan hanya bertolak dari logika dan penalaran semata-mata ditambah dengan ketiadaan pengertian hukum yang dijadikan rujukan oleh Pemohon, tentang apa yang dimaksud dengan *money politics* atau *vote buying* sementara substansinya yang dipersoalkan adalah menyangkut hal yang bersifat faktual (*in casu* perolehan suara), maka sangat tidak mungkin bagi Mahkamah untuk membenarkan alil Pemohon *a quo* bahwa hal-hal yang didalilkan tersebut secara factual telah mempengaruhi suara pemilih yang merugikan Pemohon. Lagi pula, dalam persidangan juga tidak terungkap fakta apakah Pemohon telah mengadukan hal-hal yamg dijadikan sebagai modus lain dari *money politics* atau *vote buying* itu kepada Bawaslu.

Berdasarkan pertimbangan di atas, dalil Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.[59]

Mengenai persoalan Sistem Informasi Penghitungan Suara (SITUNG) KPU yang banyak memuat kesalahan entri data, Mahkamah memberikan pertimbangan, antara lain:

- Bahwa Pemasukan (*entry*) data SITUNG dapat saja mengalami kesalahan sehingga jumlah data pemilih bisa bertambah atau berkurang, kesalahan ini bisa terjadi karena adanya penulisan dalam C1-PPWP yang keliru atau salah, sementara itu operator SITUNG di KPU Kabupaten/Kota hanya bertugas memasukkan data dalam formulir apa adanya tanpa boleh mengubah apapun. Oleh karena itu tidak dapat dikatakan kesalahan *entry* data di-*setting* hanya untuk menguntungkan atau merugikan pasangan calon tertentu.

  Bahwa dengan demikian, perolehan data pemilih yang diambil dari data C1-PPWP melalui situs Web SITUNG KPU tidak dapat dijadikan dasar untuk menyatakan adanya penggelembungan jumlah pemilih dalam DPT. Terlebih lagi jika para pihak yang mempersoalkan hasil penghitungan perolehan suara pasangan calon tidak dapat menunjukkan data DPT, DPTB, dan DPK pada setiap TPS serta mencocokkannya dengan jumlah pemilih yang hadir menggunakan hak pilihnya berdasarkan dokumen mode C7.

  …….. Berkaitan dengan bukti berupa rekaman video tersebut, menurut Mahkamah, oleh karena bukti dimaksud tidak didukung dengan bukti lain yang sah dan tidak dapat dipastikan kebenarannya karena di samping tidak ada kejelasan mengenai siapa yang merekam video itu, termasuk siapa yang berada dalam gambar rekaman tersebut serta dari mana Pemohon mendapatkan

59 Ibid, hal.1831-1832

rekaman tersebut. Jikapun informasi yang dimaksud dalam video tersebut, *quod non*, Mahkamah relah menyatakan SITUNG bukan sebagai data final karena masih dimungkinkan adanya koreksi berjenjang, sebagaimana telah ditegaskan dalam pertimbangan hukum sebelumnya pada Paragraf **(3.56.7).** Oleh karena itu data pada web SITUNG bukanlah data final yang menjadi sumber rekapitulasi perolehan suara pasangan calon dalam Pemilu 2019. Dengan demikian dalil Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

Berkenaan dengan dalil Pemohon yang menyatakan terdapat 17, 5 juta pemilih tidak wajar dalam DPT dan 5,7 juta pemilih dalam DPK, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

- Setelah Mahkamah mencermati dalil Pemohon Mahkamah menemukan bahwa penjumlahan pemilih tidak wajar dalam DPT dengan pemilih dalam DPT menghasilkan jumlah 23,2 juta pemilih, dan bukan 22.034.193 pemilih sebagaimana didalilkan Pemohon (vide Permohonan angka 220, halaman 133). Adapun mengenai bukti P-155 setelah diperiksa, Mahkamah tidak menemukan bukti yang menunjukkan bahwa 17,5 juta orang tersebut adalah pemilih yang terdaftar dalam DPT karena Pemohon tidak menunjukkan di TPS mana mereka terdaftar.

  ..... bahwa seandainya pun dalil Pemohon mengenai 22.034.193 pemilih "siluman" benar adanya, *quod non*, Pemohon tidak dapat menghadirkan alat bukti lain yang dapat menunjukkan dan memberikan keyakinan kepada Mahkamah bahwa 22.034.193 pemilih tersebut telah menggunakan hak pilihnya dan mengakibatkan kerugian bagi Pemohon. Artinya, Pemohon di samping tidak dapat menunjukkan apakah para pemilih tersebut menggunakan hak pilihnya atau tidak, tetapi juga tidak dapat membuktikan pemilih "siluman" tersebut, jika menggunakan hak pilihnya,

quod non, mereka memilih siapa. Dengan demikian mempersoalkan kembali DPT menjadi tidak relevan lagi.

Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum demikian, Mahkamah berpendapat dalil Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Dengan terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Menolak Permohonan Pemohon seluruhnya, maka pemeriksaan terhadap Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 telah selesai, dan sesuai dengan tahapan berikutnya dilakukan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Dalam perkembangan selanjutnya, terjadi sesuatu yang menarik yakni keluarnya Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 44/P/HUM/2019 tertanggal 28 Oktober 2019. Perkara ini merupakan perkara pengujian terhadap PKPU Nomor 5 Tahun 2019 terhadap Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang diajukan oleh Rahmawati Soekarnoputri dan kawan-kawan. Ketentuan yang diajukan pengujian ke Mahkamah Agung dimaksud adalah Pasal 3 ayat (7) Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2019. Isi ketentuan Pasal 3 ayat (7) dimaksud adalah; "Dalam hal hanya terdapat 2 (dua) Pasangan Calon dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden, KPU menetapkan Pasangan Calon yang memperoleh suara terbanyak sebagai Pasangan Calon terpilih".

Mahkamah Agung dalam Putusannya tersebut menyatakan bahwa ketentuan Pasal 3 ayat (7) Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2019 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan Mahkamah Agung dimaksud sempat membuat heboh masyarakat karena meski Putusannya tertanggal 28 Oktober 2019, namun baru terekspos ke publik sekitar bulan Juli 2020.

Apa implikasi hukum dengan keluarnya Putusan Mahkamah Agung Nomor 44/P/HUM/2019 tersebut. Para pakar hukum Tata Negara hampir semuanya bersepakat bahwa Putusan Mahkamah Agung dimaksud tidak memiliki pengaruh terhadap keabsahan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Profesor Suteki mengemukakan analisis hukum yang menarik, dia menyatakan antara lain:

- Kita dapati bahwa Putusan MA adalah tertanggal 28 Oktober 2019. Hal ini berarti putusan itu dikeluarkan setelah MK memutus JR Pasal 159 UU Pilpres 2008 dengan Putusan No: 50/PUU-XII/2014 dan sengketa PHPU Pilpres pada 27 Juni 2019 dengan Putusan No. 1/PHPU-PRES/XVII/2019;
- Ada prinsip hukum yang berlaku universal, yakni putusan pengadilan harus dianggap benar (*res judicata proveritate habetur)*. Putusan pengadilan tidak dapat dibatalkan melalui putusan pengadilan. Seperti halnya sifat final dan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang bersifat mutlak. Kalaupun ada indikasi *judicial corruption*, daya berlaku sifat final dan mengikat itu tidak terkurangi. Jadi Putusan MA No. 44/P/HUM/2019 tidak dapat membatalkan Putusan MK No. 50/PUU-XII/2014 yang menyatakan bahwa Pasal 159 UU Pilpres 2008 bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak berlaku untuk pilpres dengan hanya 2 pasangan calon;

Melalui penalaran hukum demikian itu maka, Putusan MA No. 44 Tahun 2019 yang mengabulkan gugatan Rahmawati dkk TIDAK MEMILIKI AKIBAT HUKUM terhadap hasil pilpres 2019. Jadi, hasil pilpres 21019 dengan segala kelebihan dan kekurangannya tetap sah, tidak batal hanya oleh karena Putusan MA No. 44/P-HUM/2019.[60]

60 https:/telusur.co.id/detail/penalaran hokum-ma-no44-phum2019-terkait-keabsahan-hasil-pilpres-2019. Diakses tanggal 24 Agustus 2020.

BAB IV

PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah

Dilihat dari sejarah perkembangan ketatanegaraan khususnya terkait dengan pemerintahan daerah, maka dapat diketahui bahwa di awal kemerdekaan negara kita dibagi dalam 8 (delapan) provinsi yang terdiri atas: Sumatera, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sunda Kecil, Maluku, Sulawesi, dan Kalimantan yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur, setiap provinsi dibagi dalam ke-Presidenan yang dikepalai oleh seorang Residen. Gubernur dan Residen dibantu oleh Komite Nasional.[61]

Penetapan Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi diangkat langsung oleh Pemerintah Pusat, yakni:[62]

1. Mr. Teuku Muhammad Hassan..... Sumatera
2. Sutardjo Kartohadikusumo..... Jawa Barat
3. R. Pandji Suroso ..... Jawa Tengah
4. R. A. Surjo ..... Jawa Timur
5. Mr. I Gusti Ktut Pudje ..... Sunda Kecil
6. Mr. L. Latuharhary..... Maluku
7. Dr. G. S. S. J. Ratulangie..... Sulawesi
8. Ir. Pangeran Mohammad Noor..... Kalimantan

61 Osman Raliby, 1953,:Documenta Historica", Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 15.
62 Ibid. hlm. 33

Untuk menjadi panduan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 18 UUD 1945 (asli), dikeluarkanlah Undang-Undang No. 1 Tahun 1945. Undang-Undang ini sebetulnya bermaksud untuk mengubah sifat Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan ini dimaksudkan berlaku untuk semua daerah, kecuali daerah Kesultanan Yogyakarta dan Kesunanan Surakarta.[63]

Komite Nasional Daerah yang menjelma menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah itu diketuai oleh Kepala Daerah dan mempunyai tugas mengatur rumah tangga daerahnya dengan syarat bahwa kesemuanya itu tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Peraturan Pemerintah daerah yang tinggi kedudukannya.

Karena Badan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mungkin ikut serta dalam melaksanakan Pemerintahan di daerah sehari-hari, maka dibentuk suatu Badan Eksekutif yang terdiri dari 5 (lima) orang yang dipimpin oleh Kepala daerah. Badan ini kemudian menjadi Badan Pemerintah Daerah.[64]

Selanjutnya lahir Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 yang membagi wilayah Negara Republik Indonesia dalam 3 (tiga) tingkatan, yaitu:

- Provinsi
- Kabupaten atau Kota Besar, dan
- Desa atau Kota kecil

Menurut Undang-Undang ini Kepala Daerah menjadi Ketua dari Dewan Pemerintah Daerah dan sekaligus merangkap menjadi anggota (Pasal 2 ayat 3). Kepala Daerah diangkat oleh Presiden dari calon-calon yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan ketentuan ini maka dapat dikemukakan bahwa dalam proses pemilihan dan pengangkatan Kepala Daerah melibatkan DPRD setempat yang

63 Rachmat Soemitro, Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah, PT Eresco Tarate, Bandung 1983, hln. 1

64 Ibid.

diberi kewenangan untuk mengusulkan beberapa nama calon, dan selanjutnya Presiden mengangkat salah satu dari calon yang diusulkan oleh DPRD menjadi Kepala Daerah.

Undang-Undang No 22 Tahun 1948 tersebut memang tidak dapat berjalan efektif mengingat kondisi negara kita yang masih terlibat konflik bersenjata dengan pihak Belanda dan Sekutu. Terlebih lagi hasil perundingan dengan pihak Belanda telah melahirkan Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), sehingga praktis Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tidak dapat diberlakukan.

Setelah kita kembali menjadi Negara Kesatuan, konstitusi juga mengalami perubahan yang tadinya UUD 1945 menjadi UUDS 1950, dan dengan demikian Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 yang merupakan penjabaran dari Pasal 18 UUD 1945 menjadi tidak berlaku lagi, meski tetap menjadi panduan umum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Terdapat kekosongan hukum dalam tenggat waktu yang cukup lama berkaitan dengan pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 131 an 132 UUDS 1950 mengamanahkan untuk membuat undang-undang tentang pemerintahan daerah. Baru sekitar tahun 1956 undang-undang tentang pemerintahan daerah dapat dirampungkan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1957 yang berjudul ”Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Akan tetapi Undang-Undang No 1 Tahun 1957 bernasib sama dengan undang-undang sebelumnya karena tidak berusia lama. Di samping mengalami perubahan dengan lahirnya Undang-Undang Darurat No. 6 Tahun 1957 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 6 Tahun 1958, Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 juga tidak dapat diberlakukan karena keluarnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang salah satu isinya adalah memberlakukan kembali UUD 1945.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, maka dikeluarkan Penetapan Presiden No.6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah, dilanjutkan dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah. Meskipun demikian Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tidak dinyatakan dicabut secara keseluruhan, hanya bagian-bagian tertentu yang sudah diatur dalam Penetapan Presiden dinyatakan tidak berlaku.

Setelah cukup lama terdapat kekosongan hukum, barulah pada tahun 1965 lahir Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 sebagai pelaksanaan dari Pasal 18 UUD 1945. Menurut ketentuan Pasal 11 Undang-Undang No. 18 Tahun 1965; Kepala Daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan untuk Kepala Daerah Tingkat II oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan untuk Daerah tingkat III oleh Kepala Daerah Tingkat I.

Bersamaan dengan lahirnya Undang-Undang No. 8 Tahun 1965, terjadi peristiwa pemberontakan G.30 S/PKI yang menumbangkan rezim orde lama, dan kemudian disusul dengan lahirnya rezim orde baru. Di bawah rezim orde baru mulailah disusun kembali pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut ditandai dengan keluarnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Menurut sistem Undang-Undang No.5 Tahun 1974, wilayah Negara Republik Indonesia dibagi hanya dalam 2 (dua) tingkatan, yakni Daerah Tingkat I untuk Provinsi dan Daerah Tingkat II Untuk Kabupaten/Kota, atau istilah resminya Kabupaten dan Kotamadya. Mekanisme pemilihan kepala daerah baik tingkat gubernur bagi propinsi (dati I) maupun bupati/walikota untuk kabupaten/kota (dati II) dilakukan setidaknya melalui dua tahapan. Tahap pertama adalah proses pencalonan yang dilaksanakan oleh DPRD setempat, sedangkan tahapan kedua adalah penetapan kepala daerah terpilih yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

Menurut Undang-Undang No.5 Tahun 1974, kepala daerah dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/ Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Hasil

pemilihan dimaksud diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk jabatan Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk jabatan Bupati/Walikota, sedikit-dikitnya 2 (dua) orang untuk diangkat salah seorang diantaranya.[65]

Kewenangan yang diberikan kepada DPRD setempat menurut Undang-Undang No.5 Tahun 1974 adalah hanya pada tahap proses pencalonan. Tahapan ini pun masih diberikan penekanan bahwa calon yang akan diajukan adalah mereka yang telah mendapat persetujuan (kesepakatan) terlebih dahulu dari Menteri Dalam Negeri. Hal ini mengandung makna, bahwa kewenangan yang diberikan kepada DPRD masih mengandung prasyarat, yakni adanya persetujuan Menteri Dalam Negeri dalam kedudukannya sebagai pejabat pemerintah pusat.

Setelah calon kepala daerah disampaikan kepada pemerintah pusat, selanjutnya pemerintah pusat (Presiden) menetapkan salah satu dari calon yang diajukan DPRD. Kewenangan Presiden menetapkan kepala daerah merupakan hak prerogatif, sehingga presiden tidak terikat dengan jumlah dukungan suara yang diberikan DPRD kepada para calon yang diajukan.

Sistem Undang-Undang No.5 Tahun 1974 dalam kaitan dengan pemilihan dan penetapan kepala daerah dimaksudkan untuk mengakomodasi dua kepentingan. Pertama, kepentingan daerah berupa aspirasi masyarakat setempat diakomodasi melalui kewenangan DPRD untuk mengajukan calon kepala daerah. Kedua, kepentingan pemerintah pusat diakomodasi melalui pemberian hak prerogatif kepada presiden untuk menetapkan salah satu dari calon yang diajukan DPRD untuk menjadi kepala daerah terpilih. Pemerintah Pusat (Presiden) memang memiliki kewenangan menetapkan kepala daerah, namun Presiden dalam pelaksanaan hak prerogatifnya dibatasi dengan calon yang diajukan DPRD, atau dengan kata lain Presiden tidak boleh menetapkan kepala daerah di luar nama yang diajukan DPRD.

---

65 Lihat Ketentuan Pasal 15 ayat (1) dan (2) jo Pasal 16 ayat (1) dan (2) UU No.5 Tahun 1974.

Di awal reformasi sistem pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1974 dianggap tidak mencerminkan aspirasi masyarakat setempat secara substantif. Oleh karena itulah ketika lahir UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan sekaligus pergantian UU No.5 Tahun 1974. Mekanisme pemilihan kepala daerah mengalami perubahan drastis. Pasal 34 UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa, *"Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan".* Hal ini berarti bahwa mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dalam satu paket.

Perubahan drastis mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah pemberian kewenangan kepada DPRD untuk memilih pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 40 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menyebutkan:

(1) *Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil.*

(2) *Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD .....*

(3) *Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh* Presiden.

Kewenangan DPRD untuk memilih dan menetapkan pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diikuti pula oleh kewenangan untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja kepala daerah dan wakil kepala daerah. Evaluasi dilakukan setiap tahun melalui pemberian Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ) yang harus disampaikan oleh Kepala Daerah kepada

DPRD. Pasal 45 UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan; *"Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran"*

Jika hasil evaluasi tersebut kinerja kepala daerah dan wakil kepala daerah dianggap tidak optimal, maka DPRD dapat menyatakan penolakan terhadap LPJ yang disampaikan oleh Kepala Daerah. Selanjutnya Kepala Daerah melengkapi laporannya terutama bagian-bagian tertentu yang dipersoalkan oleh pihak DPRD. Laporan pertanggungjawaban yang sudah diperbaiki atau disempurnakan tersebut apabila tetap ditolak oleh DPRD, dapat dijadikan alasan DPRD untuk mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden. Ketentuan ini dapat dilihat dalam Pasal 46 UU No. 22 Tahun 1999 yang selengkapnya berbunyi:

(1) *Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawabannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, baik pertanggungjawaban kebijakan pemerintahan maupun pertanggungjawaban keuangan, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam waktu paling lama tiga puluh hari.*

(2) *Kepala Daerah yang sudah melengkapi dan/atau menyempurnakan pertanggungjawabannya menyampaikannya kembali kepada DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

(3) *Bagi Kepala Daerah yang pertanggungjawabannya ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden.*

Mekanisme pemilihan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah seperti diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tersebut membawa implikasi yang kurang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dasar pemikiran awal dengan mekanisme seperti itu adalah untuk memerankan DPRD agar dapat lebih optimal dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah. Akan tetapi jika dalam pelaksanaannya proses pengawasan tidak dilakukan berdasarkan ukuran yang objektif, maka dikhawatirkan dapat membawa dampak negatif yang mengarah kepada timbulnya konspirasi politik antara kepala daerah dengan DPRD.

B. Pemilihan Secara Langsung

Dalam perkembangan selanjutnya, kewenangan yang sangat dominan dimiliki oleh DPRD ternyata banyak menimbulkan permasalahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala Daerah dihadapkan kepada situasi politik yang tidak kondusif, karena di bawah pengawasan DPRD yang dianggap berlebihan. Hal tersebut dikarenakan sikap penerimaan dan penolakan LPJ oleh DPRD tidak dilakukan melalui instrumen atau variabel bersifat objektif dan terukur. Akibatnya, sikap penerimaan dan atau penolakan DPRD lebih banyak didasarkan kepada pertimbangan politik daripada pertimbangan objektif terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan.

Berbagai kalangan menyampaikan kritikan tajam terhadap perilaku DPRD yang tidak melakukan pengawasan dan kontrol yang tidak didasarkan kepada kriteria terukur dan variabel yang objektif, sehingga banyak yang menginginkan agar dilakukan kajian ulang terhadap mekanisme pemilihan dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Seiring dengan kritikan tersebut, di kalangan masyarakat timbul pula wacana sekaligus tuntutan agar pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan secara langsung.

Keinginan untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung mulai menguat disuarakan setelah terjadi perubahan ketiga UUD 1945 tentang pemilihan presiden dan wakil presiden. Menurut Pasal 6A UUD 1945 disebutkan bahwa *"Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*". Masyarakat nampaknya ingin agar kepala daerah dan wakil kepala daerah juga dipilih secara langsung oleh rakyat sebagaimana halnya pasangan presiden dan wakil presiden.

Tuntutan masyarakat agar kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung mendapat respon positif dari pihak DPR dan juga Pemerintah. Ketika usulan pemilihan secara langsung bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah semakin nyaring disuarakan, maka untuk memenuhi keinginan dimaksud ketika itu setidaknya ada dua pilihan yang dapat dilakukan. **Pertama,** membentuk undang-undang tersendiri

yang secara khusus mengatur mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. **Kedua**, melakukan revisi dan atau sekaligus mengganti UU No. 22 Tahun 1999 dan di dalam revisi dan/atau undang-undang baru dimasukkan ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung.

Pilihan pertama yang menghendaki agar pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dimuat dalam undang-undang tersendiri sebenarnya adalah alternatif yang ideal. Akan tetapi keadaan saat itu dianggap tidak memungkinkan untuk menyiapkan dan membahas undang-undang tersendiri, karena beberapa daerah sudah mendesak perlu pengaturan secepatnya mengingat masa jabatan beberapa kepala daerah sudah hampir berakhir. Oleh karena itulah pengaturan tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung akhirnya mengambil pilihan kedua, yakni melakukan revisi UU No. 22 Tahun 1999. Sebab, pembahasan terhadap revisi undang-undang dianggap dapat lebih cepat dilakukan, sehingga dapat menampung aspirasi masyarakat daerah yang masa jabatan kepala daerahnya sudah berakhir.

Pembentuk undang-undang ternyata lebih memilih alternatif kedua, namun bukan dalam bentuk revisi UU No. 22 Tahun 1999, tetapi dengan cara mengubah UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian melahirkan UU No. 32 Tahun 2004. Persyaratan bagi partai politik dan atau gabungan partai politik untuk dapat mengajukan pasangan calon adalah apabila mendapat perolehan sebanyak 15% (lima belas persen) kursi di DPRD setempat atau mendapat perolehan 15% (lima belas persen) akumulasi suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.[66]

Sewaktu pembahasan di DPR mengenai ketentuan berkenaan dengan pengajuan pasangan calon ini, terjadi perdebatan yang cukup alot. Hampir sebagian besar anggota DPR menghendaki agar pengajuan pasangan calon hanya dapat dilakukan oleh partai politik. Sementara itu opini yang berkembang di masyarakat menghendaki agar pengajuan pa-

66 Lihat Pasal 59 UU No. 32 Tahun 2004

sangan calon tidak hanya dimonopoli oleh partai politik, tetapi dibuka kesempatan munculnya calon perseorangan atau calon independen.

Menurut pendapat Dewan, langkah kompromi yang dapat ditempuh adalah dengan memberikan hak pengajuan calon kepada partai politik, namun pasangan calon yang diajukan tidak hanya dari kader partai politik tetapi dimungkinkan munculnya calon dari nonpartai, namun tetap harus melalui saluran partai politik. Kesepakatan ini didasarkan kepada pemikiran untuk lebih memperkuat institusi partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi.

Dalam kenyataan di lapangan, pengajuan pasangan calon yang hanya dimonopoli oleh partai politik/gabungan partai politik telah membawa dampak negatif terutama berkaitan dengan praktik *"money politics".* Sudah menjadi pengetahuan masyarakat luas bahwa dalam proses pengajuan pasangan calon selalu terjadi tawar-menawar mengenai besarnya tarif untuk sewa kenderaan politik.

Mereka yang bukan anggota partai politik apabila berkeinginan untuk menjadi calon kepala daerah atau wakil kepala daerah harus memberikan sejumlah besar "uang" kepada pengurus partai politik sebagai prasyarat agar mereka dapat diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Besarnya biaya politik yang harus dikeluarkan oleh pasangan calon sangat bervariasi dan sangat tergantung kepada negoisasi awal dengan para pengurus parpol.

Praktik seperti itulah yang banyak dikritik oleh masyarakat karena dikhawatirkan dengan prilaku seperti itu di samping tidak memberikan pendidikan politik yang baik juga membawa implikasi yang luas terhadap kebijakan pembangunan yang akan dilakukan oleh pasangan calon jika nantinya telah terpilih. Implikasi tersebut antara lain berkenaan dengan adanya upaya pasangan calon terpilih untuk melakukan "penyimpangan" dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan maksud untuk mengembalikan biaya politik yang telah mereka keluarkan selama proses pencalonan dan pemilihan.

Rumusan normatif yang hanya memberi jalan bagi calon yang bukan orang partai untuk dapat ikut dalam pemilihan

kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui pencalonan dari partai politik atau gabungan partai politik ternyata sangat rawan terhadap adanya penyimpangan, terutama dalam bentuk praktik "tawar-menawar" harga untuk sewa kenderaan politik. Keadaan yang demikian menyebabkan masyarakat banyak mengajukan kritikan tajam terhadap perilaku para pengurus partai politik dan mengemukakan perlunya ada mekanisme baru dengan membuka peluang bagi kehadiran calon perseorangan.

Keterlibatan calon perseorangan dianggap sebagai alternatif baru bagi masyarakat untuk memberikan pilihan terhadap calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam proses Pilkada. Terlebih lagi ketika dalam pemilihan langsung kepala daerah dan wakil kepala daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), calon perseorangan yang ikut dalam Pilkada ternyata berhasil menang mengungguli calon yang diajukan oleh partai-partai politik.

Sikap elit partai politik yang memuat ketentuan persyaratan tersebut tentu saja dilatarbelakangi oleh adanya kepentingan mereka yang tidak ingin mendapat gangguan dari tokoh-tokoh perseorangan. Mereka menganggap bahwa jabatan-jabatan politik merupakan arena persaingan para politisi, dan bagi mereka yang ingin masuk dalam perebutan jabatan politik seyogyanya harus melibatkan diri dalam arena politik.

Para elit politik nampaknya menutup mata dan telinga mereka terhadap kritikan tajam dari masyarakat mengenai perilaku mereka yang sering kurang atau bahkan tidak mengindahkan etika politik. Turunnya kepercayaan masyarakat terhadap para elit partai politik akibat perilaku mereka yang tidak memberikan pendidikan politik yang baik bagi masyarakat, bahkan cenderung menyimpang dari rambu-rambu etika dan hukum, tidak membuat para elit politik tersebut melakukan introspeksi dan upaya perbaikan.

Masyarakat akan semakin ragu akan masa depan bangsa ini, karena bagaimana mungkin akan lahir produk hukum yang baik apabila perilaku para elit politik tidak pernah memikirkan secara jernih untuk membuat aturan normatif yang dapat memberi arahan dan bimbingan bagi perbaikan masa depan

rakyat. Mereka asyik dengan kepentingan sendiri dan melupakan tugas pokoknya untuk memberikan yang terbaik bagi masyarakat dan bangsa ini.

Membangun masyarakat yang demokratis atau masyarakat madani sebagai padanan dari "*civil society*" tidak saja mengharuskan lahirnya hukum yang responsif[67], kelembagaan yang memiliki keseimbangan kekuasaan satu sama lain (*checks and balance*), tetapi yang lebih substantif lagi adalah membangun mentalitas elit politik, elit penguasa, dan juga masyarakat luas agar menunjukkan perilaku yang demokratis, menghargai hukum dan juga etika moral yang berlandaskan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai pondasi filosofi bangsa.

Reformasi yang berlangsung selama ini ternyata hanya berhasil melakukan perubahan struktur dan tatanan kenegaraan yang memang membawa implikasi terhadap pengaturan bidang politik, ekonomi, hukum, dan dalam batas-batas tertentu terjadi pula perubahan bidang sosial budaya, akan tetapi reformasi belum begitu berhasil menyentuh perubahan sikap mental seluruh komponen bangsa.

Membangun masyarakat yang demokratis adalah bagian dari perubahan sosial, sehingga pembangunan hukum dan pembangunan demokrasi adalah dua hal yang saling memberi pengaruh. Hukum yang baik atau menurut istilah yang dikemukakan oleh Moh. Mahfud hukum yang responsif yaitu hukum yang memihak kepada masyarakat hanya dapat dilahirkan dalam tatanan masyarakat dan pemerintahan yang demokratis. Pada pemerintahan yang otoriter akan melahirkan hukum yang ortodok yakni hukum yang hanya memihak kepada kepentingan penguasa.[68]

Tuntutan reformasi sebenarnya dimaksudkan untuk melakukan perubahan terhadap berbagai tatanan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Dominasi eksekutif yang mewarnai praktik pemerintahan rezim orde baru dinilai banyak pihak sebagai bentuk pemerintahan yang

---

67 Istilah hukum yang "responsif", lihat Moh. Mahfud MD, 1998, "Politik Hukum di Indonesia", LP3ES, Jakarta, hlm.4

68 Moh. Mahfus, ibid.

kurang mengindahkan prinsip-prinsip demokrasi. Lembaga perwakilan lebih banyak berperan sebagai institusi pemberi legitimasi terhadap kebijakan pemerintah, sehingga kebijakan yang muncul lebih banyak ditujukan untuk kepentingan penguasa daripada kepentingan masyarakat secara luas.

Perubahan tatanan kelembagaan pasca amandemen UUD 1945 telah menempatkan kedudukan lembaga perwakilan (DPR) pada posisi yang semakin kuat, dan hal ini sebenarnya dimaksudkan agar lembaga perwakilan dapat berperan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya. Akan tetapi sebagaimana diuraikan di atas, tujuan penguatan lembaga perwakilan ternyata tidak digunakan untuk kepentingan masyarakat luas, namun lebih banyak digunakan untuk kepentingan para wakil rakyat itu sendiri secara personal dan atau kelompok.

Partai-partai politik berjuang untuk kepentingan dirinya sendiri dan secara kasat mata hal tersebut dapat dilihat dari aktivitas dan perilaku para elit politik dalam pelaksanaan hak-hak konstitusional yang mereka miliki. Hak legislasi yang seharusnya ditujukan untuk menjaga dan mengawal agar produk hukum lebih berpihak kepada rakyat ternyata lebih banyak dimanfaatkan untuk menjaga dan melestarikan kepentingan mereka sendiri.

Pilihan pembentuk undang-undang yang memasukkan mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, bukan menuangkannya dalam undang-undang tersendiri ternyata memiliki maksud dan tujuan tertentu. Menurut pemikiran pembentuk undang-undang (UU No. 32 Tahun 2004), pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah atau populer dengan istilah ”Pilkada” adalah masuk dalam sistem pemerintahan daerah, sehingga ia menjadi bagian dari undang-undang tentang pemerintahan daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah meski dilakukan secara langsung oleh rakyat pemilih, namun tidak termasuk dalam rezim pemilu. Oleh karena ia tidak termasuk dalam rezim pemilu, maka penyelesaian perselisihan hasil pemilihan tidak mengacu kepada ketentuan Pasal 22E ayat (1) jo Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Kewenangan penyelesaian perselisihan hasil

pemilihan oleh pembentuk undang-undang diberikan kepada Mahkamah Agung.

Pembentuk undang-undang beralasan bahwa pemilihan kepala daerah yang pengaturannya dimasukkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah penjabaran dari ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi; *"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".* Perubahan kedua UUD 1945 yang menggunakan terminologi "*dipilih secara demokratis*" tentu dimaksudkan agar penafsiran selanjutnya diserahkan kepada pembentuk undang-undang, apakah pemilihannya dilakukan melalui perwakilan (DPRD) atau dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Oleh karena pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah termasuk dalam sistem pemerintahan daerah atau rezim Pilkada, maka ketika membahas tentang pengaturan mengenai penyelenggara pemilihan sempat terjadi perdebatan, yaitu apakah dilakukan oleh Badan Penyelenggara tersendiri ataukah oleh Komisi Pemilihan Umum di masing-masing tingkatan. Adanya kesepakatan bahwa pemilihan kepala daerah bukan rezim pemilu, maka ada yang mengusulkan agar penyelenggara pemilihan dibentuk badan sendiri. Akan tetapi usulan ini dianggap kurang efisien mengingat membentuk badan baru akan memerlukan biaya dan proses yang memakan waktu, padahal di beberapa daerah masa jabatan kepala daerahnya sudah di ujung periodisasi. Akhirnya disepakati bahwa penyelenggara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditugaskan kepada Komisi Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu dengan sebutan Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD).

Ketika Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 disahkan dan dijadikan landasan bagi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, timbul kritikan tajam dari beberapa kalangan masyarakat antara lain terkait dengan ketentuan Pasal 57 ayat (1) dan Pasal 106 ayat (1). Pasal 57 ayat (1) menyebutkan; *"Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD",* sedangkan Pasal 106 ayat

(1) berkaitan dengan penyelesaian sengketa hasil pemilihan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Kritikan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan pengajuan uji materi ke Mahkamah Konstitusi dengan alasan bahwa KPUD sebagai penyelenggara pemilihan akan menjadi badan yang tidak lagi independen, karena akan berada di bawah pengaruh DPRD yang notabene adalah orang-orang partai politik yang terlibat dalam pemilihan. Selain itu dikemukakan pula bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah termasuk rezim pemilu, sehingga penyelesaian perselisihan hasil pemilihan bukan dilakukan oleh Mahkamah Agung, tetapi oleh Mahkamah Konstitusi.

Para pemohon uji materi memberikan uraian bahwa penyelenggara pemilihan harus badan yang independen sesuai dengan asas pemilu universal, sehingga ketentuan yang menyatakan bahwa KPUD selaku penyelenggara pemilihan bertanggung jawab kepada DPRD dianggap mencederai aspek independensi. Selain itu menurut pemohon uji materi pemilihan kepala daerah termasuk rezim pemilu. Sebab, perubahan Pasal 18 UUD 1945 merupakan perubahan II, sedangkan Pasal 22E UUD 1945 adalah perubahan III, maka secara hukum mempunyai makna pelaksanaan Pasal 18 khususnya dalam pemilihan kepala daerah harus merujuk pada Pasal 22E, karena logika hukumnya kalau oleh pengubah UUD 1945 Pasal 18 dianggap bertentangan dengan Pasal 22E, maka dapat dipastikan dalam perubahan III rumusan yang terdapat dalam Pasal 18 akan diubah dan disesuaikan dengan Pasal 22E, namun kenyataannya hal itu tidak pernah terjadi sehingga sampai saat ini yang berlaku tetap Pasal 18 merupakan perubahan II UUD 1945. [69]

Beberapa saksi ahli yang dihadirkan dalam persidangan juga berpendapat bahwa dilihat dari proses pelaksanaannya, maka pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah mengandung kesamaan dengan pemilihan umum terutama mengenai penerapan asas-asas pemilu universal yakni luber dan jurdil, sehingga ia termasuk rezim pemilu. Berdasarkan alasan di atas maka pemohon uji materi berpendapat bah-

69 Lihat Putusan MK No.72-73/PUU-III/2004.

wa pemilihan kepala daerah termasuk dalam rezim pemilu, sehingga jika terjadi perselisihan hasil pemilu, maka penyelesaiannya adalah sebagaimana ketentuan Pasal 24C ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 yaitu Mahkamah Konstitusi.

Pihak pemerintah dan juga DPR selaku pembentuk undang-undang berpendapat bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dimaksudkan dalam rangka pengaturan pelaksanaan otonomi daerah yang sudah pasti berbeda dengan pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden. Dikatakan lebih lanjut, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hakekatnya adalah pemilihan aparatur eksekutif di bawah Presiden. Jadi sesungguhnya yang akan dipilih adalah bagian dari pemerintahan pusat itu sendiri.

Otonomi yang dimiliki oleh daerah hakekatnya adalah otonomi dalam pengertian kebebasan dan kemandirian bukan kemerdekaan dalam pengertian yang seluas-luasnya, namun dalam ikatan kesatuan yang lebih besar yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya otonomi sekedar subsistem saja dari kesatuan yang lebih besar dalam konteks negara kesatuan kita.[70]

Mahkamah berpendapat bahwa untuk melaksanakan Pasal 18 UUD 1945 diperlukan undang-undang Pemerintahan Daerah yang substansinya antara lain memuat ketentuan Pilkada. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut menurut Mahkamah adalah kewenangan membentuk undang-undang untuk memilih cara pemilihan langsung atau cara-cara demokratis lainnya. Karena UUD 1945 telah menetapkan Pilkada secara demokratis, maka baik pemilihan langsung maupun cara lain harus berpedoman pada sasa-asas pemilu yang berlaku umum.

Dalam menjabarkan Pasal 18 UUD 1945 ternyata pembentuk undang-undang telah memilih cara pilkada secara langsung, maka menurut Mahkamah sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilu harus tercermin dalam penyelenggaraan pilkada yaitu luber dan jurdil yang diselenggarakan oleh lembaga yang independen. Terhadap pendapat apakah Pilkada langsung termasuk kategori pemilu

70 Ibid. hlm 67-68.

secara formal terkait dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dan segala peraturan penjabaran dari pasal *a quo*, Mahkamah berpendapat bahwa pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945, misalnya dalam hal regulator, penyelenggara, dan badan yang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada, meskipun harus tetap didasarkan atas`asas-asas pemilihan umum yang berlaku.[71]

Tafsiran Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pilkada bukan termasuk rezim pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945, namun secara materiil adalah masuk dalam kategori pemilihan umum sepintas terasa membingungkan. Akan tetapi apabila uraian pertimbangan Mahkamah dilakukan kajian lebih mendalam, maka dapat dikemukakan bahwa alur pemikiran Mahkamah sepenuhnya dapat dipahami. Sebab, penjabaran dari Pasal 18 UUD 1945 merupakan kewenangan membentuk undang-undang, dan pihak pembentuk undang-undang menginginkan penyelenggaraan pilkada adalah bagian dari sistem pemerintahan daerah.

Dalam perkembangan berikutnya, kebijakan pembentuk undang-undang ternyata mengalami perubahan terkait dengan rezim pilkada. Hal tersebut ditandai dengan keluarnya Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam undang-undang ini secara tegas disebutkan bahwa tugas dan kewenangan KPU bersama jajarannya yaitu KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah menyelenggarakan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, menyelenggarakan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta menyelenggarakan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sebagai implikasi dari perubahan kebijakan pembentuk undang-undang dimaksud, maka perbedaan pandangan mengenai rezim pilkada dan rezim pemilu dengan sendirinya tidak lagi menjadi perdebatan. Konsekuensi lebih lanjut adalah

71 Ibid. hlm. 109-110.

penyelesaian perselisihan hasil pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah secara otomatis tidak lagi menjadi kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 106 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tetapi berpindah kepada Mahkamah Konstitusi sesuai ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Sebelum berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum ditangani oleh dua lembaga peradilan yang berbeda, yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Keadaan ini dikarenakan adanya dua pandangan yang berbeda mengenai pelaksanaan pemilihan umum, yaitu pemilu nasional dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pendapat yang mengemuka adalah yang dimaksud dengan pemilihan umum itu adalah pemilu nasional yang terdiri atas pemilu anggota legislatif (DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan Anggota DPD) serta pemilu presiden dan wakil presiden, sedangkan pemilihan kepala daerah tidak termasuk kriteria pemilihan umum.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dikategorikan sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah dan tidak masuk dalam rezim pemilu. Oleh karena itu jika terjadi perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka lembaga yang akan memeriksa dan menyelesaikannya diserahkan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 106 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Mengenai perselisihan hasil pemilu nasional penyelesaiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Setelah berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum baik terkait dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah maupun pemilu nasional semuanya menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena semua perselisihan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang

sebelumnya tidak termasuk rezim pemilu, sekarang sudah termasuk dalam rezim pemilu.

C. Calon Perseorangan

Terobosan untuk membuka peluang keterlibatan calon perseroangan agar dapat tampil dalam proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diawali dengan masuknya permohonan uji materill terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonan uji materiil dilakukan oleh Lalu Ranggalawe, seorang Anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah. Permohonan uji material ditujukan terhadap Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (3), ayat (4), ayat (5) huruf a, ayat (5) huruf c, ayat (6) dan Pasal 60 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UU Pemerintah Daerah, karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2).

Menurut Pemohon, Pasal-pasal tersebut dalam UU No. 32 Tahun 2004 telah menghilangkan makna demokrasi yang sesungguhnya sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Hakekat dari Pasal tersebut yaitu dipilih secara ”demokratis” bukan hanya pada pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara yang harus demokratis, tetapi juga harus ada jaminan pada saat penjaringan dan penetapan calon, karenanya masyarakat perlu mendapat akses yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam mengusung pasangan calon/ untuk dicalonkan. Oleh karenanya pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56, Pasal 59, dan Pasal 60 UU No. 32 Tahun 2004 sama sekali tidak mencerminkan asas demokrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyatakan; ”*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.* UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 59 dan 60 hanya memberikan hak kepada partai politik atau gabungan pertai politik untuk mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dan menutup peluang bagi pasangan calon independen adalah bersifat diskriminatif. Ketentuan Pasal 56 dan 60 UU No. 32 Tahun 2004 juga tidak

memberikan kesempatan dan perlakuan yang sama terhadap calon independen dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Beberapa saksi ahli yang memberikan pendapatnya dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi antara lain Prof. Ibramsyah mengemukakan bahwa hak demokrasi itu tidak boleh dibatasi oleh apapun termasuk akses untuk memilih pemimpin. Berbagai pembatasan terhadap akses demokrasi itu adalah pengkhianatan demokrasi, dan salah satunya adalah adanya kompetisi yang bebas bagi seluruh warga negara untuk bersaing pada jabatan-jabatan politik dan pemerintahan.[72]

Lebih lanjut dikemukakan bahwa menghilangkan calon independen berarti menghilangkan sebelah keping dari nilai demokrasi karena di dalam masyarakat itu bukan hanya ada partai politik yang mewakili kepentingan politik, tetapi ada golongan yang nonpolitik yang di luar partai politik dan kalau ingin demokrasi dinilai dengan baik, maka calon independen harus masuk di dalam proses pemilihan yang diselenggarakan oleh rakyat.[73]

Saksi Ahli Syamsuddin Haris berpendapat bahwa UUD 1945 tidak secara eksplisit mengatur adanya pembatasan. Peserta Pilkada pada dasarnya adalah pasangan calon, bukan partai politik. Oleh karena itu jalur pencalonan sebenarnya bukan hanya melalui partai politik sebagaimana yang dilakukan di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang pengaturannya tertuang dalam UU No.11 Tahun 2006.[74]

Proses pencalonan yang hanya melalui jalur partai politik dianggap bertentangan dengan kesetaraan atau kesamaan hak di dalam pemerintahan, politik dan hukum sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, dan semestinya dalam konteks Pilkada ada peluang bagi munculnya pasangan calon selain jalur atau mekanisme partai politik.

Menurut Arbi Sanit, calon independen adalah tokoh masyarakat yang menjadi peserta pemilu secara perseorangan

72 Lihat petikan Putusan Mahkamah Konstitusi hlm.13.
73 Ibid.
74 Ibid. hlm.14.

tanpa menggunakan mekanisme kepartaian, akan tetapi memanfaatkan mekanisme kemasyarakatan dan atau kemampuan dan kekuatan pribadi. Di berbagai negara, lembaga calon independen dihidupkan untuk menampung aspirasi golongan minoritas, sekalipun keberhasilannya lebih sukar tercapai di dalam Pemilu Nasional ketimbang Pemilu Daerah.[75]

Kontroversi kehadiran calon independen sebenarnya tidak perlu ditanggapi secara negatif apabila kita ingin melaksanakan proses demokrasi secara sungguh-sungguh dalam pengertian substansial dan komprehensif. Substansial berarti bahwa prinsip dan praksis serta teknisnya terlaksana. Sementara komprehensif berarti diberlakukan di seluruh aspek kehidupan baik sebagai faktor penentu ataupun ditentukan (independen dan dependen variabel).

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi mengemukakan bahwa sebenarnya pengaturan tata cara pemilihan kepala daerah sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah menjadi pilihan kebijakan pembentuk undang-undang. Akan tetapi ketika diberlakukan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan adanya acuan normatif mengenai diperbolehkannya calon perseorang untuk terlibat dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka akan mengakibatkan adanya dualisme dalam pelaksanaan ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Dualisme tersebut dapat mengakibatkan ketiadaan kedudukan yang sama antara warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan yang bertempat tinggal di provinsi lain. Warga negara yang bertempat tinggal di provinsi lain akan menikmati hak yang lebih sedikit karena tidak dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah secara perseorangan dan oleh karenanya berarti tidak terdapatnya perlakukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

75 Ibid.hlm.18.

Untuk menerapkan persamaan hak warga negara sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, tidak dapat dilakukan dengan menyatakan bahwa pengajuan calon perseorangan yang berlaku di Nanggroe Aceh Darussalam bertentangan dengan UUD 1945 sehingga harus dinyatakan tidak berlaku, karena senyatanya pencalonan secara perseorangan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi persamaan hak tersebut dapat dilakukan dengan mengharuskan UU Pemerintah Daerah menyesuaikan dengan perkembangan baru yaitu dengan memberikan hak kepada perseorangan untuk dapat mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa harus melalui partai politik.[76]

Mengenai klausula yang ada dalam Pasal 256 UU Pemerintahan Aceh yang menyatakan bahwa ketentuan yang mengatur calon perseorangan hanya berlaku untuk pertama kali sejak undang-undang ini diberlakukan, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa apabila pasal tersebut dilaksanakan justeru akan menimbulkan perlakuan yang tidak adil karena jelas pasal ini akan menguntungkan pihak-pihak perseorangan tertentu yang dapat mencalonkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah pada saat pertama kali pemilihan dilaksanakan. Praktik yang demikian akan merugikan perseorangan yang akan mencalonkan diri pada pemilihan kedua dan seterusnya.

Mahkamah Konstitusi juga mengemukakan bahwa dalam perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di pengadilan, yang menjadi pihak pemohon adalah pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai perseorangan dan bukan partai politik atau gabungan partai politik yang semula mencalonkan.

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa UU Pemerintah Daerah harus membuka kesempatan kepada bakal calon perseorangan yang memenuhi persyaratan untuk ikut dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Meskipun demikian, dari 9 orang Hakim Mahkamah Konstitusi,

76 Ibdi.hlm.55.

terdapat 3 (tiga) orang yang menyatakan pendapat berbeda yakni, H. Achmad Roestandi, I Dewa Gede Palguna, dan H.A.S. Natabaya.

Menurut Hakim Konstitusi Achmad Roestandi, pasal-pasal yang dimohonkan pengujian sama sekali tidak menutup kemungkinan munculnya calon perseorangan yang bukan anggota partai, hanya saja diadakan **pembatasan**, mereka harus diajukan oleh parpol atau gabungan parpol. Pembatasan semacam itu tidak inkonstitusional, karena dimungknkan Pasal 28J UUD 1945. Sementara itu kenyataan menunjukkan bahwa tidak jarang bakal calon yang bukan anggota suatu partai, justeru berhasil menjadi calon kepala daerah dari partai tersebut, dan berhasil menyisihkan bakal calon-calon lain yang merupakan anggota partai yang bersangkutan.

Selanjutnya dikatakan, tidak relevan jika tata cara pemilihan kepala daerah di Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dijadikan perbandingan, apalagi dijadikan rujukan. Saya pun tidak sependapat tata cara pencalonan kepala daerah di Aceh yang berbeda dengan tata cara daerah lain, dianggap sebagai suatu hal yang diskriminatif, disebabkan kondisi saat itu yang belum memungkinkan bagi daerah Aceh untuk dipersamakan dengan daerah lain. Selain itu, kekhususan itu terkait dengan materi muatan MOU yang menjadi kesepakatan antara Republik Indonesia dengan GAM. Pembentuk undang-undang sangat menyadari hal ini. Tata cara pemilihan kepala daerah seperti itu hanya berlaku satu kali (*eenmalig*), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 256 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang selengkapnya berbunyi:

"Ketentuan yang mengatur calon perseorangan dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf d, berlaku dan hanya dilaksanakan untuk pemilihan pertama kali sejak undang-undang ini diundangka "

Dengan demikian, perbedaan itu tidak akan terjadi lagi dalam pemilihan kepala daerah pada waktu mendatang. Artinya, kecenderungan adanya semacam diskriminasi tidak dimungkinkan lagi.

Sementara itu menurut Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna, apakah dengan tidak diaturnya dalam UU Pemda ketentuan yang memungkinkan seseorang mencalonkan diri sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah secara perseorangan, hal itu serta-merta menjadikan ketentuan yang mengatur tentang tata cara pencalonan kepala daerah/ wakil kepala daerah melalui parpol atau gabungan parpol sebagaimana diatur dalam Pasal 56 Ayat (2), Pasal 59 Ayat (1), ayat (2), Ayat (3), Ayat (4) Ayat (5) huruf a, Ayat (5) huruf c, Ayat (6), Pasal 60 Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), Ayat (5) UU Pemda, bertentangan dengan UUD 1945;

Selanjutnya dikatakan, bahwa di luar penilaian etis-tidaknya dalil-dalil Pemohon sepanjang menyangkut pendapatnya tentang keadaan partai-patai politik pada saat inisementara faktanya Pemohon sendiri adalah anggota DPRD yang dicalonkan oleh parpol, *in casu* Partai Bintang Reformasi, persoalan pokok Permohonan *a quo* yang harus dijawab adalah dengan tidak diaturnya dalam UU Pemda ketentuan yang memungkinkan seseorang mencalonkan diri sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah secara perseorangan, apakah hal itu serta-merta menjadikan ketentuan yang mengatur tentang tata cara pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah melalui parpol atau gabungan parpol, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 56 Ayat (2), Pasal 59 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), Ayat (5) huruf a, Ayat (50 huruf c, Ayat (6), Pasal 60 Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), Ayat (5) UU Pemda, bertentangan dengan UUD 1945.

Diuraikan lebih lanjut, bahwa terhadap ketentuan-ketentuan dalam UU Pemda telah berkali-kali diajukan pengujian dan Mahkamah telah menjatuhkan putusannya. Salah satu di antaranya yang relevan dengan permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian terhadap Pasal 59 Ayat (1) UU Pemda yang telah diputus oleh Mahkamah melalui putusannya Nomor 006/PUU-III/2005 dengan amar putusan menyatakan putusan ditolak. Dalam putusan tersebut, Mahkamah telah menyatakan pendiriannya sebagaimana tergambar dalam pertimbangan hukum antara lain, sebagai berikut:

”Menimbang bahwa yang perlu dipertimbangkan sekarang apakah pengaturan mekanisme rekrutmen jabatan politik

yang dilakukan berdasarkan Pasal 59 Ayat (1) haus melalui pengusulan partai politik melanggar Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945 terhadap mana Mahkamah akan memberikan pertimbangan sebagai berikut:

Persamaan kedudukan dan kesempatan dalam pemerintahan yang diartikan juga tanpa diskriminasi adalah merupakan hal yang berbeda dengan mekanisme rekrutmen dalam jabatan pemerintahan yang dilakukan secara demokratis. Adalah benar bahwa hak setiap orang untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan dilindungi oleh Konstitusi sepanjang orang tersebut memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang yang berkenaan dengan itu, antara lain syarat usia, pendidikan, kesehatan jasmani dan rohani serta syarat-syarat lainnya. Persyaratan tersebut akan berlaku sama terhadap semua orang, tanpa membeda-bedakan orang, baik karena alasan agama, suku, ras, etnik, kelompok golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa dan keyakinan politik. Sementara itu, pengertian diskriminasi yang dilarang dalam Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (3) tersebut telah dijabarkan lebih jauh dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Menimbang bahwa persyaratan pengusulan calon pasangan kepala daerah/wakil kepala daerah harus melalui pengusulan partai politik adalah merupakan mekanisme atau tata cara bagaimana pemilihan kepala daerah dimaksud dilaksanakan, dan sama sekali tidak menghilangkan hak perseorangan untuk ikut dalam pemerintahan, sepanjang syarat pengusulan melalui partai politik dilakukan, sehingga dengan rumusan diskriminasi sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 maupun Pasal 2 ***International Covenant on civil and political Rights****, yaitu sepanjang perbedaan yang dilakukan tidak didasarkan atas agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik, maka* ***pengusulan melalui partai politik demikian tidak dapat dipandang bertentangan dengan UUD 1945 karena pemilihan sistem yang demikian merupakan kebijakan*** *(legal policy)* ***yang tidak dapat diuji kecuali dilakukan secara sewenang-wenang*** *(willekeur)*

dan melampaui kewenangan pembentuk undang-undang *(detournement de pouvoir)*[77]

Menurut Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna, berdasarkan pettimbanan di atas, dalil Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 58 Ayat (2), Pasal 59 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), Ayat (5) huruf a, Ayat (5) huruf c, Ayat (6), Pasal 60 ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), Ayat (5) UU Pemda bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 adalah tidak beralasan. Oleh karenanya, Mahkamah seharusnya menyatakan menolak permohonan *a quo.*

Pendapat berbeda juga dikemukakan oleh Hakim Konstitusi H. A. S. Natabaya, yang menyatakan; terhadap dalil Pemohon, kami melihatnya dari dua sudut pandang, yaitu: 1) peranan partai politik dalam sistem demokrasi perwakilan, dan 2) Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pengujian dengan UU Pemda.

Peranan Partai Politik dalam Sistem Demokrasi Perwakilan.

Bahwa dalam rangka pemberdayaan parpol pada era reformasi dan sesuai dengan keinginan para penyusun perubahan terhadap UUD 1945, maka salah satu sarana demokrasi dalam pemilihan kepala daerah ditentukan melalui parpol. Karena melalui Parpol rakyat dapat mewujudkan haknya untuk menyatakan pendapat tentang arah kehidupan dan masa depannya dalam bermasyarakat dan bernegara. Parpol dapat mengambil peran penting dalam memberikan kebebasan, kesetaraan, dan kebersamaan sebagai upaya untuk membentuk bangsa dan negara yang padu.

Dalam sistem politik demokrasi, kebebasan dan kesetaraan tersebut diimplementasikan agar dapat merefleksikan rasa kebersamaan yang menjamin terwujudnya cita-cita kemasyarakatan secara utuh. Didasari bahwa proses menuju kehidupan politik yang memberikan peran kepada parpol sebagai aset nasional berlangsung berdasarkan prinsip

77 Lihat Putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007, hlm. 71-72

perubahan dan kesinambungan yang makin lama semakin menumbuhkan kedewasaan dan tanggung jawab berdemokrasi.

Dengan demikian parpol akan merupakan saluran utama untuk memperjuangkan kehendak rakyat, bangsa dan negara sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen calon pimpinan nasional maupun daerah. Maka sudah seharusnyalah pasangan calon yang diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol yang penentuannya dilaksanakan secara demokrastis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal parpol atau kesepakatan antar parpol yang bergabung.

Mekanisme penentuan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diajukan oleh parpol atau gabungan parpol yang diatur dalam Pasal 56 jo Pasal 59 Ayat (3) UU Pemda telah bersesuaian dengan ketentuan Pasal 6A Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945.

Mengenai sudut pandang ke-2 tentang Putusan Mahkamah Konstitusi, mengutip Putusan Mahkamah Nomor 6/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemda, dikemukakan pertimbangan Mahkamah sama seperti uraian Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna.

Keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 5/PUU-V/2007 tanggal 23 Juli 2007 yang isinya memperbolehkan calon perseorangan untuk ikut dalam proses pemilihan Kepala dan Wakil Kepala Daerah, sangat menarik untuk dicermati. Lahirnya peluang bagi calon perseorangan untuk tampil dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi menimbulkan pertanyaan besar. Apakah dengan adanya peluang bagi calon perseorangan untuk ikut terlibat dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah akan dapat menghilangkan atau mengurangi perilaku "menyimpang" dari pengurus partai politik, kemudian pertanyaan selanjutnya adalah; adakah implikasi positif bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi di Indonesia dengan munculnya calon perseorangan dimaksud ?

Meski di negara modern dewasa ini peran dan fungsi partai politik sangat dominan, namun selalu dimungkinkan munculnya calon perseorangan atau calon independen baik dalam pengisian atau perebutan kursi Parlemen maupun

untuk pengisian jabatan-jabatan publik di jajaran eksekutif. Munculnya calon perseorangan ini pada umumnya dipicu oleh kekecewaan terhadap kebijakan partai politik yang tidak mengakomodasi kepentingan orang perseorangan maupun kelompok tertentu. Selain itu dapat pula terjadi munculnya calon perseorangan karena program partai-partai politik yang ditawarkan tidak sejalan dengan pemikiran dari orang atau kader partai, sehingga mereka lebih memilih jalur sendiri.

Akan tetapi di negara demokratis yang sudah mapan dan institusi partai politik telah berjalan sesuai dengan fungsi yang diembannya, kehadiran tokoh perseorangan dianggap hal yang wajar dan alamiah. Masyarakat pemilih juga menganggap bahwa kehadiran tokoh independen dimaksud bukan sesuatu yang luar biasa. Masyarakat pemilih bisa juga memberikan dukungannya jika mereka menganggap bahwa program yang ditawarkan tokoh perseorangan tersebut merupakan solusi terbaik dalam realitas politik yang dihadapi.

Dalam kenyataan praktik pemilihan Presiden di Amerika Serikat, kehadiran tokoh perseorangan yang mencalonkan diri di luar konvensi partai politik yang ada dianggap sebagai penomena politik yang sering mewarnai pemilu Presiden. Akan tetapi kehadiran calon independen dimaksud tidak pernah berhasil menggeser calon Presiden/Wakil Presiden yang dicalon oleh partai politik (Demokrat atau Republik), dan keterlibatan calon independen selama ini paling jauh hanya pada tahap debat calon.[78]

Bambang Cipto mengistilahkan kehadiran partai ketiga dalam sistem pemilu Presiden Amerika yang sudah mapan menggunakan sistem dua partai (*two party system*), yaitu partai yang dibentuk karena adanya isu tunggal (*single issue parties*) yang tidak mendapat tempat dalam *flatform* kedua partai besar.[79] Jenis partai ketiga lainnya adalah *splinter parties*, yakni, partai yang muncul dari partai besar. Dalam setiap partai utama tidak jarang muncul kelompok atau tokoh yang tuntutan dan harapannya tidak tersalurkan. Kelompok atau tokoh ini

78 Lihat Bambang Cipto, 2003, "Politik dan Pemerintahan Amerika", Yogyakarta, Lingkaran, hlm. 58.

79 Ibid.

kemudian memisahkan diri dari partai besar tersebut dan membentuk partai baru yang merupakan pecahan dari partai-partai besar tersebut.[80]

Mengacu kepada praktik pemilihan sebagaimana berlangsung di Amerika Serikat, maka dapat dikemukakan bahwa sebenarnya kehadiran tokoh-tokoh perseorangan dalam memperebutkan jabatan politik merupakan fenomena alamiah. Oleh karena itu jika dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibuka peluang tampilnya tokoh perseorangan sebagaimana disebutkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi, maka hal tersebut harus dipandang sebagai upaya untuk lebih mengembangkan proses demokratisasi di Indonesia.

Selain itu dengan terbukanya peluang tampilnya tokoh perseorangan diharapkan masyarakat pemilih mendapat pilihan baru untuk mendapatkan pemimpin di luar yang diusulkan oleh partai-partai politik. Dalam perspektif pengembangan demokrasi ke depan, kehadiran tokoh perseorangan diharapkan pula dapat mendorong terjadinya persaingan yang lebih sehat dengan para kader-kader partai. Para elit partai politik pada gilirannya diharapkan dapat memperbaiki proses kaderisasi internal, sehingga muncul politisi yang memiliki kualitas dengan wawasan yang luas dalam membangun masyarakat.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi yang membuka peluang tampilnya calon perseorangan menimbulkan polemik yang hangat dalam masyarakat, terutama berkenaan dengan pengaturan tata cara pencalonan yang berasal dari unsur perseorangan termasuk syarat dukungan awal yang harus mereka penuhi. Ada beberapa usulan berkaitan dengan pengaturan lebih lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi.

Pertama, usulan yang menghendaki agar putusan Mahkamah Konstitusi dapat segera dilaksanakan, maka Pemerintah diminta untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU). Hal ini didasarkan kepada pemikiran bahwa di beberapa daerah dalam waktu dekat akan menyelenggarakan pemilihan kepala daerah

80 Ibid.

dan wakil kepala daerah, sehingga untuk memberi kesempatan secepatnya kepada calon perseorangan untuk ikut dalam pemilihan, maka dianggap sesuatu yang sangat mendesak dan memenuhi persyaratan diterbitkannya Perpu.

Kedua, usulan dari Anggota DPR dan juga tampaknya dianut oleh Pemerintah, yaitu pengaturan tentang proses pencalonan dari unsur perseorangan sebaiknya resmi dimasukkan dalam revisi UU No. 32 Tahun 2004. Dasar pemikirannya adalah agar pengaturan mengenai hal tersebut di samping memiliki landasan normatif yang kuat, juga untuk melakukan sinkronisasi dengan aturan yang berkaitan dengan pengajuan dari partai politik atau gabungan partai politik.

Ketiga, mengutip pendapat Mahkamah Konstitusi yang mengisyaratkan bahwa pengaturan tentang tata cara pengajuan calon perseorangan sementara menunggu penjabaran lebih lanjut dapat dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku penyelenggara pemilihan.

Perdebatan publik yang cukup menarik adalah berkenaan dengan persyaratan awal yang harus dipenuhi oleh calon perseorangan untuk dapat mendaftarkan diri ke KPU Daerah (Provinsi dan atau Kabupaten/Kota). Mahkamah Konstitusi sebenarnya memberikan pedoman dan arahan bahwa persyaratan awal tersebut dapat mengacu kepada UU Pemerintahan Aceh, yaitu sebanyak 3% dari jumlah penduduk/ pemilih.

Perdebatan dalam bentuk polemik di media massa adalah berkenaan dengan adanya pendapat dari kalangan anggota DPR yang mengemukakan bahwa persyaratan dukungan awal bagi calon perseorangan seyogyanya tidak dibedakan dengan persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yaitu sebanyak 15% dari akumulasi suara sah dalam pemilihan umum legislatif di daerah yang bersangkutan. Pendapat sebagian kalangan anggota DPR tersebut dikritik banyak pihak. Sebab, mempersamakan persyaratan dukungan awal bagi calon perseorangan dengan partai politik jelas tidak fair, karena partai politik bekerja secara institusional sementara calon perseorangan bekerja secara mandiri.

Selain itu ukuran 15% (lima belas persen) dari akumulasi suara sah lebih kecil jumlahnya secara nominal dibandingkan dengan 15% (lima belas persen) dari jumlah penduduk atau 15% (lima belas persen) dari jumlah pemilih yang sah. Terhadap calon perseorangan tentunya akan sulit diberlakukan persyaratan 15% (lima belas persen) dari akumulasi suara sah, karena tidak ada keterkaitan dengan keberadaan calon perseorangan.

Dalam Rapat Panitia Kerja Badan Legislatif (Baleg DPR) ada kesepakatan bahwa untuk dukungan awal bagi calon perseorangan dibuat rentangan antara 3% (tiga persen) sampai dengan 15% (lima belas persen) jumlah penduduk Provinsi atau Kabupaten/Kota. Semakin besar jumlah penduduk di suatu daerah, persentasenya akan semakin mengecil.[81] Dikemukakan lebih lanjut, kesepakatan tersebut dapat tercapai setelah dilakukan simulasi besaran dukungan minimal dari berbagai daerah. Jika persentase dukungan disamaratakan, sangat sulit bagi calon perseorangan untuk memenuhi persyaratan di daerah yang jumlah penduduknya besar. Oleh karena itu disepakati dukungan minimal perkelompok daerah berdasarkan jumlah penduduk.

Rentangan dukungan awal sebesar 3% (tiga persen) sampai dengan 15% (lima belas persen) dari jumlah penduduk bagi calon perseorangan dibagi dalam 7 kelompok daerah secara proporsional, yakni:

1. Penduduk sampai dengan 1 juta jiwa : 15%
2. Penduduk 1 juta- 3 juta jiwa : 13%
3. Penduduk 3 juta- 5 juta jiwa : 11%
4. Penduduk 5 juta- 7 juta jiwa : 9%
5. Penduduk 7 juta- 9 Juta jiwa : 7%
6. Penduduk 9 juta-12 juta jiwa : 5%
7. Penduduk lebih dari 12 juta jiwa : 3%

81 Lihat Kompas, 29 September 2007.

Kalangan DPR bahkan mengajukan usulan lebih jauh yaitu perlunya adanya jaminan dalam bentuk deposit dana yang besarnya berkisar antara 200 juta sampai dengan 1,4 milyar.[82] Jaminan dana deposit tersebut menurut kalangan Dewan dimaksudkan untuk menguji kesungguhan calon perseorangan, dan bagi calon yang dapat mengumpulkan dukungan suara pemilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah melebihi dukungan awal, maka dana depositnya akan dikembalikan. Akan tetapi bagi calon yang mendapatkan dukungan pemilih kurang dari dukungan awal, maka dana depositnya akan masuk dalam kas negara atau kas daerah.

Sementara itu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Rapat Paripurna tanggal 4 Oktober 2007 menyampaikan usulan yang relatif lebih ringan daripada DPR mengenai persyaratan dukungan awal bagi calon perseorangan. DPD berpendapat bahwa persyaratan dukungan awal bagi calon perseorangan hendaknya jangan terlalu berat terutama calon perseorangan untuk jabatan Gubernur, dan mereka mengusulkan untuk dukungan awal rentangannya adalah sebagai berikut [83]:

1. Penduduk Provinsi sampai dengan 1 juta jiwa: 10.000 KTP pemilih;
2. Penduduk Provinsi 1 juta- 5 juta jiwa: 20.000 KTP pemilih;
3. Penduduk Provinsi 5 juta– 0 juta jiwa: 30.000 KTP pemilih;
4. Penduduk Provinsi 10 juta–5 juta jiwa: 40.000 KTP pemilih;
5. Penduduk Provinsi lebih dari 15 juta jiwa: 50.000 KTP pemilih.

Mencermati polemik dan perdebatan yang terjadi dalam membuat rumusan mengenai persyaratan dukungan awal bagi calon perseorangan tersebut ada kesan kuat bahwa kalangan partai politik kurang memberikan dukungan bagi munculnya calon perseorangan. Kesan tersebut tidak saja dapat dilihat dari usulan persyaratan dukungan awal yang sangat memberatkan, tetapi juga dapat diperhatikan dari sikap kalangan Dewan

82 Lihat Kompas 5 Oktober 2007
83 Ibid..

yang tidak mendukung pengaturan lebih lanjut mengenai calon perseorangan dituangkan dalam Perpu dan atau dalam pedoman yang dibuat oleh Komisi Pemilihan Umum. Para anggota DPR sebagaimana dikemukakan sebelumnya lebih cenderung pengaturan tentang calon perseorangan dimuat dalam revisi UU No. 32 Tahun 2004, padahal proses revisi memerlukan waktu yang relatif lebih lama dibandingkan, jika ia dimuat dalam Perpu dan atau pedoman yang dibuat oleh Komisi Pemilihan Umum.

Akhirnya keluarlah Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 pada dasarnya memuat ketentuan mengenai mekanisme pencalonan yang berasal dari perseorangan termasuk persyaratan awal yang harus dipenuhi bagi mereka yang ingin mencalonkan diri. Menurut ketentuan Pasal 59 ayat (2a): *Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:*

a. *Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5 (enam koma lima persen)*

b. *Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);*

c. *Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen), dan*

d. *Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).*

Selanjutnya menurut bunyi ayat (2b): *Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:*

a. *Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);*

b. *kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);*

c. *kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen);*

d. *kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen);*

Di samping jumlah dukungan awal sebagaimana tersebut di atas, Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 juga menambah persyaratan berupa penyebaran dukungan di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota bagi calon perseorangan untuk jabatan gubernur/wakil gubernur, dan lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan bagi calon perseorangan untuk jabatan bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota.

Dalam perkembangan selanjutnya, persyaratan bagi calon perseorangan mengalami perubahan dengan lahirnya 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. Menurut ketentuan Pasal 41:

(1) *Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilihan umum atau pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:*

a. *Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);*

b. *Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 2.000.000 (dua juta) jiwa sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);*

c. *Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 6.000.000 (enam juta) jiwa sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7,5% (tujuh setengah persen);*

d. *Provinsi dengan jumlah penduduk yang termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6,5% (enam setengah persen).*

e. *Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud.*

(2) *Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota jika memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih dan termuat dalam daftar pemilih tetap pada pemilihan umum atau pemilihan sebelumnya yang paling akhir di daerah bersangkutan, dengan ketentuan:*

a. *Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk termuat pada daftar pemilih tetap sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen);*

b. *Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 250.000 (dua ratus*

lima puluh ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus paling sedikit 8,5% (delapan setengah persen);

c. *Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 7 5% (tujuh setengah persen);*

d. *Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk termuat pada daftar pemilih tetap lebih dari 1000.000 (satu juta) jiwa harus didukung paling sedikit 6 5% (enam setengah persen);*

e. *Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/ kota dimaksud.*

Perubahan persyaratan untuk calon perseorangan yang ingin mencalonkan diri sebagai calon Gubernur/Wakil Gubernur atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota dalam pemilu kepala daerah sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 seperti diuraikan di atas, ternyata lebih berat dibandingkan dengan undang-undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Persyaratan yang memberatkan bagi calon perseorangan dimaksud adalah karena ketentuan tersebut dapat ditafsirkan mengacu kepada rumus jumlah penduduk. Memperjelas mengenai tafsir terkait dengan rumus yang dikandung dalam ketentuan Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) di atas, telah dilakukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi. Setidaknya ada dua permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi terdaftar dalam register perkara, yakni perkara:

1. Perkara Nomor 60?PUU-XIII/2016 yang menguji ketentuan Pasal 41 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan

Walikota menjadi Undang-Undang. Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya menyebutkan:

"Menyatakan Pasal 41 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa penghitungan persentase dukungan bagi calon perseorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur didasarkan atas jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana dimuat dalam daftar calon pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada pemilihan sebelumnya".

"Menyatakan Pasal 41 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c dan huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa penghitungan persentase dukungan bagi calon perseorangan yang hendak mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota didasarkan atas jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana dimuat dalam daftar calon pemilih tetap di daerah yang bersangkutan pada pemilihan sebelumnya".

2. Perkara Nomor 54/PUU-XIV/2016 yang menguji ketentuan Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) 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. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara ini menyebutkan:

"Menyatakan frasa "dan dibuat" dalam Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) 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, bertentangan dengan UUD NRP Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai tidak mengacu pada nama yang termuat/ tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap melainkan pada jumlah penduduk yang telah memiliki hak pilih".

"Menyatakan frasa "dan tercantum" dalam Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai tidak mengacu pada nama yang termuat/tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap melainkan pada jumlah penduduk yang telah memiliki hak pilih".

D. Calon Tunggal

Dinamika pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung ternyata di lapangan menghadapi banyak masalah yang harus diatasi dan diselesaikan secara normatif. Sebagaimana diuraikan terdahulu, masalah yang muncul terkait dengan proses pencalonan yang hanya didominasi oleh partai politik telah terselesaikan dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi yang membuka akses untuk calon perseorangan. Terbukanya akses bagi calon perseorangan kemudian menimbulkan masalah baru terkait dengan dukungan awal yang menjadi prasyarat bagi calon perseorangan, dan masalah ini pun kemudian dapat diselesaikan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi.

Fenomena baru dalam praktik pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung adalah berkenaan dengan calon tunggal dalam pemilukada. Norma yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang antara lain menyebutkan:

- Pasal 49 ayat (8): *Dalam hal hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan Pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari;*
- Pasal 49 ayat (9): *KPU Provinsi membuka kembali pendaftaran pasangan calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8);*
- Pasal 50 ayat (8): *Dalam hal penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (7) menghasilkan pasangan calon yang memenuhi persyaratan kurang dari 2 (dua) pasangan calon, tahapan pelaksanaan pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati serta pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota pemilihan ditunda paling lama 10 (sepuluh) hari;*
- Pasal 50 ayat (9): *KPU Kabupaten/Kota membuka kembali pendaftaran pasangan calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota paling lama 3 (tiga) hari setelah penundaan tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (8);*

Selanjutnya sebagai penjabaran teknis dari ketentuan Undang-Undang tersebut Nomor 8 Tahun 2015, keluarlah Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Menurut ketentuan Pasal 89A ayat (3):

"Dalam hal sampai dengan berakhirnya pembukaan kembali masa pendaftaran hanya terdapat 1 (satu) Pasangan Calon atau tidak ada Pasangan Calon yang mendaftar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota menetapkan keputusan penundaan seluruh tahapan dan pemilihan diselenggarakan pada pemilihan serentak berikutnya".

Ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang kemudian dijabarkan secara teknis dalam PKPU Nomor 12 Tahun 2015 secara terang mengharuskan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diikuti paling

sedikit 2 (dua) pasangan calon, dan menutup kemungkinan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan calon tunggal. Akibatnya, ada beberapa daerah yang pemilukada-nya terpaksa ditunda ke jadwal pemilihan kepala daerah serentak. Beberapa daerah tersebut antara lain, Kota Surabaya (jawa Timur), Kabupaten Blitar (Jawa Timur), Kabupaten Pacitan (Jawa Timur), Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), Kota Samarinda (Kalimantan Timur), Kota Mataram (Nusa Tenggara Barat), Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur).

Ketentuan normatif tersebut itulah yang melatarbelakangi masuknya permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi sebagaimana terdaftar dalam register perkara uji materi Nomor 100/PUU-XIII/2015. Beberapa alasan Pemohon dikemukakan, bahwa penundaan pemilihan kepala daerah karena tidak memenuhi paling sedikit 2 (dua) pasangan, maka warga negara di daerah tersebut akan dipimpin oleh seorang pelaksana tugas, yang secara umum dan secara psikologis tidak dapat atau tidak mau membuat keputusan strategis dan penting dalam pembangunan daerah. Atau setidaknya dapat dinyatakan ”Pembangunan di daerah tersebut tidak dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat, yang jelas legitimasinya, dan yang jelas Visi dan Misi serta Programnya telah diketahui oleh masyarakat melalui proses Pemilihan Kepala Daerah.

Keadaan ini menurut Pemohon akan berakibat hak-hak konstitusional warga negara berpotensi mengalami kerugian, setidaknya ketidaksinambungan pembangunan yang dapat dirasakan secara fisik maupun psikologis, padahal berbagi pasal dalam UUD 1945 jelas hak konstitusional warga negara yang harus berlangsung berkelanjutan serta tidak boleh mengalami perlambatan dan diskriminasi dibanding warga negara yang tinggal di daerah lain (yang pemilihan kepala daerahnya tetap dapat dilangsungkan). Pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang tidak memiliki kepastian hukum bersifat diskriminatif, dan berpotensi menyebabkan tidak hanya kehilangan hak pilih warga negara tapi juga perlambatan dan ketidaksinambungan pembangunan suatu daerah (karena pemerintahan dipimpin pelaksana tugas dan bukan pemimpin yang dipilih langsung

oleh rakyat, yang dikenal visi, misi, dan programnya dalam proses pemilihan kepala daerah), tidak hanya merugikan warga negara di daerah tersebut namun sebenarnya juga seluruh warga Indonesia yang amat berpotensi terlibat dalam dengan hasil-hasil pembangunan di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia, misalnya hasil pembangunan dalam bentuk infrastruktur darat, laut, udara, fasilitas umum, dan sebagainya.[84]

Pemohon mengemukakan studi perbandingan di beberapa negara yang menghadapi persoalan calon tunggal, maka pemilihan tidak dilangsungkan dan calon tunggal dinyatakan menang secara aklamasi. Di Amerika Serikat dalam pemilu 2014, 32 kursi Kongres terpilih tanpa saingan; di Inggris 3% dari anggota legislatif terpilih tanpa saingan, di Singapura sejumlah daerah pemilihan parlemen memiliki calon tunggal, juga di Kanada dan Skotlandia dalam pemilihan parlemen/legislatif; di Irlandia terjadi pemilihan Presiden dengan calon tunggal dan pada Tahun 1938, 1952, 1974, 1976, 1983, 2004; di Islandia pemilihan Presiden dengan calon tunggal terlaksana pada Tahun 1992 dan 2000, di Singapura pemilihan Presiden dengan calon tunggal terjadi tahun 1999 dan 2005.[85]

Menurut Pemohon, di negara lain pemilihan tetap dilangsungkan dan pemilihan dihadapkan pada pilihan; kolom (kotak) calon tunggal dan kolom (kotak) kosong pada kertas suara, terdapat pula variasi bahwa pemilih boleh menuliskan nama calon yang mereka ingin pilih (contoh beberapa pemilihan tingkat daerah di Amerika, dan juga pemilihan presiden di Yaman 2012).[86] Mahkamah Konstitusi dimohonkan agar dapat membuat terobosan hukum agar pemilihan dengan calon tunggal dapat terus dilaksanakan. Jika pada hari pemungutan dan penghitungan suara ternyata pasangan calon tunggal menang terhadap pasangan calon kotak kosong, maka pasangan calon tunggal akan ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih, sebaliknya apabila pasangan calon tunggal kalah terhadap pasangan calon kotak kosong maka pemilihan kepala

84 Lihat Putusan MK Nomor 100/PUU=XIII/2015, hlm. 13 - 14
85 Ibid, hlm. 15
86 Ibid.

daerah diulang atau ditunda sampai pada pemilihan serentak selanjutnya.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi mengemukakan bahwa rumusan norma UU 8/2015 yang dimohonkan pengujian secara sistematik nampak nyata kalau pembentuk undang-undang di satu pihak bermaksud bahwa dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah setidak-tidaknya harus ada dua pasangan calon, di lain pihak sama sekali tidak memberikan jalan keluar seandainya syarat paling kurang dua pasangan tersebut tidak terpenuhi. Dengan demikian akan ada kekosongan hukum manakala syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi di mana kekosongan hukum demikian akan berakibat pada tidak dapat diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah. Padahal, Pemilihan Kepala Daerah merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat sehingga kekosongan hukum demikian mengancam hak rakyat selaku pemegang kedaulatan, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih, sebab rakyat menjadi tidak dapat melaksanakan hak dimaksud.

Mahkamah mempertimbangkan agar menemukan cara agar hak konstitusional warga negara yang sekaligus merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat itu, dalam hal ini hak untuk dipilih dan memilih dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah, tetap terpenuhi tanpa tersandera oleh syarat paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Timbul pertanyaan, demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara untuk dipilih dan memilih in case dalam Pemilihan Kepala Daerah, apakah secara konstitusional dimungkinkan tetap dilakukan Pemilihan Kepala Daerah tanpa kehilangan sifat demokrasinya dalam hal hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah?

Berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, adalah bertentangan dengan semangat UUD 1945, jika Pemilihan Kepala Daerah tidak dilaksanakan dan ditunda sampai pemilihan berikutnya sebab hal itu merugikan hak konstitusional warga negara, dalam hal ini hak untuk dipIlih dan memilih, hanya karena tak terpenuhinya syarat paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan calon wakil

kepala daerah meskipun sudah diusahakan secara sungguh-sungguh. Dengan kata lain demi menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara pemilihan kepala daerah harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah walaupun sebelumnya telah diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk mendapat paling sedikit dua pasangan calon.

Mengenai model pemilihan dalam kondisi hanya diikuti oleh satu pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah, Mahkamah berpendapat bahwa lebih tepat jika dipadukan dengan flebisit yang meminta rakyat (pemilih) untuk menentukan pilihannya apakah "Setuju" atau "Tidak Setuju" dengan pasangan calon tersebut, bukan dengan Pasangan Calon Kotak Kosong. Apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih "Setuju", maka pasangan calon dimaksud ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Sebaliknya, apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih "Tidak Setuju" maka dalam keadaan demikian pemilihan ditunda sampai Pemilihan Kepala Daerah serentak berikutnya. Penundaan demikian tidaklah bertentangan dengan konstitusi sebab pada dasarnya rakyatlah yang telah memutuskan penundaan itu melalui pemberian suara "Tidak Setuju" tersebut.[87]

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 tertanggal 28 September 2015 tersebut, maka daerah-daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat melanjutkan tahapan pemilihan meski hanya diikuti oleh satu pasangan calon, setelah melalui proses pembukaan pendaftaran kembali.

87 Ibid, hlm. 43-44

BAB V

FORMAT SISTEM KEPARTAIAN DI INDONESIA

A. Perkembangan Sistem Kepartaian.

Sejak awal kemerdekaan format kepartaian yang akan dikembangkan adalah adalah sistem multi partai, dan hal ini ditandai dengan keluarnya Maklumat Pemerintah bulan November 1945 yang menyerukan kepada segenap lapisan masyarakat agar dapat berpartisipasi mengisi kemerdekaan dengan cara mendirikan partai politik sebagai wadah perjuangan.

Kebijakan untuk mendesain sistem multi partai didasarkan kepada pertimbangan yang sifatnya mendesak yakni perlunya semua komponen bangsa menyatukan kekuatan bersama untuk menghadapi Belanda yang ingin menjajah kembali dan juga pihak Sekutu yang terkesan memberikan dukungannya. Selain pertimbangan tersebut para Pemimpin bangsa juga sangat memahami kondisi sosio kultur masyarakat yang sangat majemuk serta kondisi geografis yang spesifik, sehingga tidak mungkin dan juga tidak menguntungkan jika sistem kepartaian yang ingin dibangun bukan sistem multi partai.

Sejak keluarnya seruan dimaksud, berbagai kelompok masyarakat seakan berlomba untuk membangun dan mendirikan partai-partai politik. Namun demikian kondisi dan situasi saat itu belum memungkinkan partai-partai politik melakukan perannya secara efektif dan optimal. Meskipun begitu, kehadiran kelompok masyarakat yang merupakan cikal-bakal berdirinya partai politik dapat memberikan perannya melalui mobilisasi massa untuk memberikan dukungan perjuangan bagi kemerdekaan RI.

Sejarah perjuangan bangsa kita telah mencatat bahwa upaya mempertahankan dan mengisi kemerdekaan dilakukan dengan dua cara, yakni melalui perjuangan bersenjata di berbagai medan peperangan, dan melalui upaya diplomasi dengan memberikan gambaran fakta kehadiran kelompok-kelompok masyarakat yang terus menyuarakan kepada dunia internasional bahwa mereka ingin menjadi bagsa yang merdeka.

Keadaan politik mulai berangsur membaik setelah terjadinya perundingan yang menghasilkan kesepakatan dengan pihak Belanda untuk berdirinya negara merdeka yakni Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), dan kemudian dilakukan perubahan bentuk federal menjadi Negara kesatuan tahun 1950-an. Sejak itulah Pemerintah bersama DPR yang ada saat itu mulai merencanakan pelaksanaan pemilihan umum, dan kelompok masyarakat yang sudah ada diminta untuk memformalkannya menjadi partai politik, sehingga nantinya dapat mengikuti dan menjadi peserta dalam kegiatan pemilihan umum.

Kegiatan pemilihan umum baru dapat diselenggarakan tahun 1955, dan Pemilu pertama tersebut cukup unik karena diikuti lebih dari 40 buah partai politik, sejumlah organisasi kemasyarakatan, dan juga perorangan. Keluar sebagai pemenang pemilu adalah 4 parpol, yakni PNI yang meraih 22,3%, Masyumi mendapat 20%, NU meraih 18,4%, dan PKI sebanyak 16,4% dukungan pemilih.[88] Penyelenggaraan pemilu pertama tahun 1955 tersebut dianggap sebagai pemilu yang benar-benar berlangsung secara demokratis dan hal ini dapat dijadikan acuan bahwa bangsa kita sebenarnya adalah bangsa yang memiliki jiwa demokrat. Pemilu Tahun 1955 diselenggarakan untuk pengisian anggota DPR dan juga anggota Konstituante. Secara lengkap hasil perolehan suara dan kursi pada Pemilu 1955 dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

88 Arbi Sanit (1985), Perwakilan Politik di Indonesia", CV Rajawali, Jakarta.

Tabel No. 22

Perolehan Suara dan Kursi DPR Pada Pemilu 1955

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	8.434.653	22,32	57
2.	Masyumi	7.903.886	20,92	57
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.955.141	18,41	45
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.179.914	16,36	39
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.091.160	2,89	8
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	1.003.326	2,66	8
7.	Partai Katolik	770.740	2,04	6
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	753.191	1,99	5
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	541.306	1,43	4
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	483.014	1,28	4
11.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	242.125	0,64	2
12.	Partai Buruh	224.167	0,59	2
13.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	219.985	0,58	2
14.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	206.161	0,55	2
15.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	200.419	0,53	2
16.	Murba	199.588	0,53	2
17.	Baperki	178.887	0,47	1
18.	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	178.481	0,47	1
19.	Grinda	154.792	0,41	1
20.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	149.287	0,40	1
21.	Persatuan Dayak (PD)	146.054	0,39	1
22.	PIR Hazairin	114.644	0,30	1
23.	Partai Persatuan Tharikah Islam (PPTI)	85.131	0,22	1
24.	AKUI	81.454	0,21	1
25.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	77.919	0,21	1
26.	Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM)	72.523	0,19	1

27.	Angkatan Comunis Muda (Acoma)	64.514	0,17	1
28.	R.Soedjono Prawirosoedarso	53.306	0,14	1
29.	Lain-lain	1.022.433	2,71	–
Jumlah		37.785.299	100,00	257
Sumber: akses internet 5 Desember 2020				

Tabel No. 23

PEROLEHAN SUARA DAN KURSI KONSTITUANTE PADA PEMILU 1955

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase	Jumlah Kursi
1.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	9.070.218	23,97	119
2.	Masyumi	7.789.619	20,59	112
3.	Nahdlatul Ulama (NU)	6.989.333	18,47	91
4.	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.232.512	16,47	80
5.	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.059.922	2,80	16
6.	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	988.810	2,61	16
7.	Partai Katolik	748.591	1,99	10
8.	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	695.932	1,84	10
9.	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	544.803	1,44	8
10.	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	465.359	1,23	7
11.	Partai Buruh	332.047	0,88	5
12.	Murba	248.633	0,66	4
13.	Partai Rakyat Nasional (PRN)	220.652	0,58	3
14.	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	179.346	0,47	3
15.	Persatuan Daya (PD)	169.222	0,45	3
16.	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	164.386	0,43	2
17.	Persatuan Indonesia Raya (PIR) Wongsonegoro	162.420	0,43	2
18.	Baperki	160.456	0,42	2
19.	Grinda	157.976	0,42	2
20.	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	152.892	0,40	2

21.	Partai Republik Indonesis Merdeka (PRIM)	143.907	0,38	2
22.	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	134.011	0,35	2
23.	Persatuan Indonesia Raya Hazairin	101.509	0,27	2
24.	AKUI	84.862	0,22	1
25.	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	74.913	0,20	1
26.	Angkatan Comunis Muda (Acoma)	55.844	0,15	1
27.	Gerakan Banteng Republik Indonesis (GBRI)	39.874	0,11	1
28.	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	39.278	0,10	1
29.	R.Soedjono Prawirosoedarso	38.356	0,10	1
30.	Gerakan Pilihan Sunda	35.035	0,09	1
31.	Persatuan Indonesia Raya NTB	33.823	0,09	1
32.	Radja Keprabonan	33.660	0,09	1
33.	L.M.Idrus Effendi	31.988	0,08	1
34.	Partai Tani Indonesia	30.060	0,08	1
35.	Lain-lain	426.856	1,13	–
Jumlah		37.837.105	100.00	514
Sumber: akses internet 5 Desember 2020				

Sebagaimana diketahui pelaksanaan Pemilu pertama Tahun 1955 dimaksud negara kita berada di bawah sistem UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer kabinet. Sesuai dengan kebiasaan dalam sistem Parlementer, Partai Politik peserta Pemilu yang memiliki kursi mayoritas di parlemen, mempunyai hak untuk membentuk Kabinet sekaligus menetapkan Perdana Menteri. Akan tetapi sebagaimana dapat dilihat pada tabel di atas, ternyata tidak ada Partai Politik yang mendapatkan kursi mayoritas, sehingga memerlukan rekan koalisi.

Berdasarkan realitas politik itulah, maka penunjukan Perdana Menteri dan juga pembentukan Kabinet harus melalui kompromi antara partai politik yang berkoalisi. Keadaan inilah yang mengakibatkan kedudukan Pemerintah (Perdana Menteri) sangat lemah dan akibatnya terjadi pergantian Perdana Menteri dan perombakan kabinet silih berganti dalam rentang waktu yang relatif pendek. Kondisi ini membuat

program pemerintah tidak dapat berjalan optimal.

Di lain pihak, Konstituante yang baru terbentuk dan memiliki tugas penting menetapkan Undang-Undang Dasar, juga mengalami kesulitan dalam pengambilan keputusan karena tidak ada partai politik ataupun koalisi partai politik yang dapat mengumpulkan dukungan dua pertiga anggota Konstituante sebagai prasyarat untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.

Kondisi inilah yang menjadi latar belakang keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu isinya; menetapkan berlakunya kembali UUD 1945. Dalam perkembangan selanjutnya, penyelenggaraan pemerintahan di bawah sistem UUD 1945 pimpinan Presiden Soekarno dikenal dengan sebutan rezim orde lama.

Di bawah rezim orde lama, Presiden Soekarno melakukan kebijakan pembatasan terhadap keberadaan partai politik melalui Penpres No.7 Tahun 1959 yang memuat syarat-syarat dan penyederhanaan kepartaian. Partai Masyumi menjadi salah satu partai politik yang menjadi korban kebijakan Presiden Soekarno. Rezim orde lama tidak berhasil menyelenggarakan pemilihan umum, karena kondisi sosial politik yang tidak kondusif. Keadaan ini terus berlangsung sampai terjadinya pemberontakan Partai Komunis yang dikenal dengan G.30 S/PKI tahun 1965.

Setelah Presiden Soekarno jatuh bersama dengan rezim orde lamanya, maka ditunjuklah Soeharto sebagai Pejabat Presiden yang bertugas membenahi kehidupan sosial politik dan sosial ekonomi bangsa kita yang terpuruk. Di bidang kebijakan mengenai sistem kepartaian, kecenderungan untuk melakukan pembatasan jumlah partai di rezim orde lama ternyata diikuti oleh penguasa orde baru.

Pemilu kedua dalam sejarah kepemiluan negara kita dan menjadi Pemilu pertama di bawah rezim orde baru dilaksanakan Tahun 1971. Pemerintah orde baru melakukan pembatasan jumlah partai politik secara bertahap. Di awal pemerintahan orde baru, dan pada pelaksanaan Pemilu

pertama rezim orde baru partai politik yang bisa mengikuti pemilu berjumlah 9 parpol ditambah dengan organisasi politik yang dikenal sebagai partainya pemerintah yakni Golongan Karya (Golkar).

Menjelang pemilu kedua rezim orde baru tahun 1977, pemerintah melaksanakan kebijakan pembatasan jumlah partai dengan jalan yang tidak lazim, yaitu melalui aturan perundang-undangan. Partai politik peserta pemilu 1971 dipaksa untuk melakukan peleburan atau fusi, sehingga jumlahnya hanya boleh dua parpol dan 1 Golkar. NU, PSII, PERTI dan PARMUSI bergabung menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). PNI, PARKINDO, Partai Katolik, IPKI, dan Partai MURBA berfusi menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Berdasarkan UU No. 3 Tahun 1975 disebutkan bahwa peserta pemilu adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan Golkar.

Model penyederhanaan partai politik yang dilakukan pemerintah orde baru dilihat dari konsep negara hukum jelas tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Konsep negara hukum selalu mengedepankan adanya hak dan kebebasan warga masyarakat untuk berserikat dan berkumpul serta melaksanakan hak-hak politiknya. Pembatasan warga negara untuk bergabung dengan partai politik yang secara normatif disebut limitatif dalam peraturan perundang-undangan adalah bertentangan dengan prinsip negara hukum dan negara demokratis.

Kebijakan penyederhanaan partai politik baik di era orde lama maupun era orde baru itulah yang kemudian diubah oleh B.J. Habibie yang menggantikan Soeharto sebagai Presiden karena yang bersangkutan menyatakan berhenti dan mengundurkan diri. Langkah reformasi hukum bidang politik yang dilakukan Presiden B.J. Habibie di samping mengupayakan agar pemilu dapat berlangsung secara jujur dan adil serta demokratis sebagaimana asas-asas yang berlaku universal, serta perlunya ada dukungan dan partisipasi konkret masyarakat. Proaktifnya masyarakat dicerminkan dengan dibukanya kebebasan untuk mendirikan partai-partai politik baru di luar dua parpol dan Golongan Karya yang sudah ada.

Mendahului lahirnya UU tentang kepartaian yang baru, Presiden B.J. Habibie telah mengumumkan agar masyarakat secepatnya ikut serta membangun demokrasi dengan jalan mendirikan partai-partai politik untuk dapat ikut serta pada pemilu yang akan segera dilaksanakan. Persyaratan pendirian partai politik setidaknya adalah; (1) Partai politik yang didirikan harus mengakui Pancasila dan UUD 1945, dan (2) Partai Politik tersebut tidak dinyatakan oleh TAP MPR sebagai partai terlarang. (Habibie: 2006).

Pemerintah B.J. Habibie telah melakukan serangkaian kebijakan yang secara sistematis dapat dijadikan fondasi kuat bagi bangsa Indonesia untuk menuju masyarakat yang demokratis. Sejumlah kebijakan reformasi bidang politik di maksud antara lain dapat dilihat pada:

- Lahirnya UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dan berdasarkan landasan UU ini telah berdiri sebanyak 181 parpol dan setelah melalui verifikasi terdaftar sebanyak 48 parpol yang dianggap memenuhi syarat mengikuti pemilu.
- Lahirnya UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagai landasan untuk menciptakan pemilu yang demokratis, jujur, dan adil serta transparan;
- Lahirnya UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk DPR/MPR dan DPRD diupayakan pemberdayaan DPR/MPR dan DPRD dalam pelaksanaan tugas, wewenang dan haknya dan mengembangkan kemitraan dengan lembaga eksekutif dan legislatif.

Pemilu pertama di era reformasi yang diselenggarakan tahun 1999 diikuti secara antusias oleh 48 partai politik dari 181 parpol yang mendaftar dan mengikuti verifikasi. Banyaknya partai politik yang mengikuti pemilu saat itu tentu dapat dipahami, karena untuk pertama kalinya setelah rezim orde baru runtuh, masyarakat memperoleh kebebasan untuk mendirikan organisasi politik setelah hampir tiga dasawarsa terbelenggu oleh kebijakan pemerintah yang hanya membatasi aspirasi masyarakat hanya boleh disalurkan kepada tiga kekuatan sosial-politik (PPP, Golkar dan PDI). Partai Politik Peserta Pemilu pertama di era reformasi dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Nomor: 23

Partai Politik Peserta Pemilu 1999

No.	Partai	Jumlah Suara	Persentase
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	35.689.073	33,74%
2	Partai Golongan Karya	23.741.749	22,44%
3	Partai Kebangkitan Bangsa	13.336.982	12,61%
4	Partai Persatuan Pembangunan	11.329.905	10,71%
5	Partai Amanat Nasional	7.528.956	7,12%
6	Partai Bulan Bintang	2.049.708	1,94%
7	Partai Keadilan	1.436.565	1,36%
8	Partai Keadilan dan Persatuan	1.065.686	1,01%
9	Partai Nahdlatul Ummat	679.179	0,64%
10	Partai Persatuan	655.052	0,62%
11	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	550.846	0,52%
12	Partai Politik Islam Indonesia Masyumi	456.718	0,43%
13	Partai Daulat Rakyat	427.854	0,40%
14	Partai Nasional Indonesia	377.137	0,36%
15	Partai Syarikat Islam Indonesia	375.920	0,36%
16	Partai Kristen Nasional Indonesia	369.719	0,35%
17	Partai Nasional Indonesia - Front Marhaenis	365.176	0,35%
18	Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia	364.291	0,34%
19	Partai Demokrasi Indonesia	345.720	0,33%
20	Partai Nasional Indonesia - Massa Marhaen	345.629	0,33%
21	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia	328.654	0,31%
22	Partai Republik	328.564	0,31%
23	Partai Kebangkitan Ummat	300.064	0,28%
24	Partai Kebangkitan Muslim Indonesia	289.489	0,27%

25	Partai Ummat Islam	269.309	0,25%
26	Partai Katolik Demokrat	216.675	0,20%
27	Partai Abul Yatama	213.979	0,20%
28	Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong	204.204	0,19%
29	Partai Indonesia Baru	192.712	0,18%
30	Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia	180.167	0,17%
31	Partai Cinta Damai	168.087	0,16%
32	Partai Syarikat Islam Indonesia 1905	152.820	0,14%
33	Partai Masyumi Baru	152.589	0,14%
34	Partai Nasional Bangsa Indonesia	149.136	0,14%
35	Partai Uni Demokrasi Indonesia	140.980	0,13%
36	Partai Buruh Nasional	140.980	0,13%
37	Partai Kebangsaan Merdeka	104.385	0,10%
38	Partai Nasional Demokrat	96.984	0,09%
39	Partai Aliansi Demokrat Indonesia	85.838	0,08%
40	Partai Rakyat Demokratik	78.730	0,07%
41	Partai Pekerja Indonesia	63.934	0,06%
42	Partai Islam Demokrat	62.901	0,06%
43	Partai Musyawarah Rakyat Banyak	62.006	0,06%
44	Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia	61.105	0,06%
45	Partai Rakyat Indonesia	54.790	0,05%
46	Partai Ummat Muslimin Indonesia	49.839	0,05%
47	Partai Solidaritas Pekerja	49.807	0,05%
48	Partai Pilihan Rakyat	40.517	0,04%
Jumlah		105.786.661	100,00%

Sumber: diolah dari berbagai sumber

- Disusun berdasarkan ranking perolehan suara

Selanjutnya dapat dikemukakan bahwa politik hukum bidang kepartaian yang ingin dikembangkan orde reformasi adalah membangun sistem kepartaian yang sederhana (*simple multiparty system*). Penyederhanaan partai politik dilakukan melalui instrumen yang dianggap sesuai dengan mekanisme demokrasi, yaitu melalui pola *"electoral threshold"*

Prasyarat partai politik untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya adalah dengan menggunakan ambang batas perolehan kursi (*electoral threshold*). Undang-undang pemilu menegaskan bahwa partai politik peserta pemilu tahun 1999 dapat mengikuti pemilu tahun 2004 jika memiliki 2% kursi di DPR atau 3% kursi pada DPRD Provinsi atau DPRD Kab/Kota. Bagi partai politik yang memperoleh kurang dari 2% kursi di DPR atau 3% kursi di DPRD Provinsi/Kab/Kota tidak dapat menjadi peserta pemilu kecuali, jika melakukan penggabungan dengan partai politik lain.

Berdasarkan ketentuan yang memuat mengenai *electoral threshold* tersebut, maka dalam pemilu tahun 2004 partai politik yang dinyatakan lolos tanpa verifikasi ada 6 (enam), yakni; PDIP, Golkar, PKB, PPP, PAN, dan PBB. Di luar 6 (enam) partai politik tersebut muncul partai-partai baru baik melalui penggabungan parpol lama maupun yang benar-benar baru yang mendaftar di Kementerian Hukum dan Ham sebanyak 50 buah dan setelah melalui verifikasi, peserta pemilu tahun 2004 sebanyak 24 partai politik termasuk 6 partai politik yang sudah lolos lebih dahulu. Untuk lebih jelasnya di bawah ini disajikan daftar Parpol Peserta Pemilu Tahun 2004, yaitu:

Tabel Nomor: 24

Partai Politik Peserta Pemilu 2014

No.	Partai
1.	Partai PNI Marhaenisme
2.	Partai Buruh Sosial Demokrat
3.	Parat Bulan Bintang
4.	Partai Merdeka
5.	Partai Persatuan Pembangunan
6.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan
7.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru
8.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan
9.	Partai Demokrat
10.	Pertai Keadilan dan Persatuan Indonesia
11.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia
12.	Partai Nahdlatul Ummah Indonesia
13.	Partai Amanat Nasional
14.	Partai Karya Peduli Bangsa
15.	Partai Kebangkitan Bangsa
16.	Partai Keadilan Sejahtera
17.	Partai Bintang Reformasi
18.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
19.	Partai Damai Sejahtera
20.	Partai Golongan Karya
21.	Partai Patriot Pancasila
22.	Partai Serikat Indonesia
23.	Partai Persatuan Daerah
24.	Partai Pelopor

Sumber: Publikasi KPU–Pemilu Legislatif 2004

Masyarakat berharap dengan adanya penurunan jumlah partai politik peserta pemilu secara signifikan dalam Pemilu Tahun 2004, maka dalam penyelenggaraan Pemilu Tahun 2009 akan terjadi lagi penurunan jumlah partai politik menuju ke arah jumlah yang ideal dalam sistem multi partai sederhana. Akan tetapi harapan tersebut ternyata tidak terjadi, karena DPR dalam pembahasan perubahan Undang-Undang Pemilu untuk Tahun 2009 tidak konsisten dengan upaya penyederhanaan partai politik melalui mekanisme *electoral threshold.*

Pimpinan partai politik terutama partai politik besar mengintrodusir perlunya penerapan *parliamentary threshold* yaitu pembatasan terhadap partai politik untuk diikutsertakan dalam penetapan kursi jika tidak memenuhi dukungan suara pemilih dalam jumlah tertentu. Terjadi perdebatan yang sangat alot, ketika memasuki pembahasan mengenai pasal yang mengatur tentang presentasi penerapan *parliamentary threshold* yaitu kisaran antara 2% s/d 5%. Partai-partai politik besar mengusulkan persentase *parliamentary threshold* adalah di atas 3%, sementara partai politik menengah ke bawah menghendaki angka persentasenya di bawah 3%.

Perdebatan angka persentase *parliamentary threshold* akhirnya mencapai kata kompromi yaitu sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD; *"Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2½% (dua koma lima persertaus) dari jumlah suara sah nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR".* Kesepakatan politik tersebut dapat dicapai dengan mengorbankan kesepakatan politik sebelumnya tentang presentasi *electoral threshold.* Hal ini dapat dilihat dari ketentuan peralihan Pasal 316 yang secara lengkap berbunyi; *"Partai Politik Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu 2009* dengan *ketentuan":*

a. *Bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315, atau*

b. *Bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau*

c. *Bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi, atau*

d. *Memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau*

e. *Memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini.*

Berdasarkan ketentuan Peralihan Pasal 316 huruf d UU No.10 Tahun 2008 di atas, parpol peserta pemilu tahun 2004 yang memperoleh kursi di DPR dapat menjadi peserta pemilu tahun 2009. Hal ini berarti bahwa persentasi *electoral threshold* telah dianulir oleh DPR, sehingga parpol yang hanya memperoleh 1 (satu) kursi-pun dapat lolos secara langsung sebagai peserta pemilu 2009 tanpa melalui verifikasi oleh KPU.

Sikap dan perilaku DPR yang meloloskan ketentuan Pasal 316 huruf d UU No.10 Tahun 2008 oleh banyak pengamat dikatakan sebagai kemunduran pembangunan demokrasi di Indonesia. Sebagian lagi menyatakan bahwa sikap DPR tersebut sebagai "ketidakkonsistenan" para wakil rakyat dalam upaya membangun sistem multipartai sederhana yang diamanatkan dalam UU Kepartaian dan UU Pemilu. Sebab, dengan lolosnya ketentuan Pasal 316 huruf d tersebut, maka jumlah peserta pemilu 2009 kembali mengalami peningkatan, dari 24 parpol peserta pemilu 2004 menjadi 34 dan ditambah 4 parpol yang diterima belakangan, akhirnya menjadi 38 parpol.

Ketentuan Pasal 316 huruf d UU No.10 Tahun 2008 tersebut akhirnya memang dibatalkan oleh MK lewat pemeriksaan uji materiil dan tertuang dalam Putusan No. 12/PUU-VI/2008. Akan tetapi pertimbangan Mahkamah dalam pembatalan ketentuan Pasal 316 huruf d UU No.10 Tahun 2008 tersebut lebih didasarkan kepada adanya sifat diskriminatif dan ketidakadilan serta ketidakpastian hukum. Selain itu putusan MK juga menjadi kurang bermakna karena ia diucapkan setelah KPU mengumumkan partai politik yang menjadi peserta pemilu 2009 dengan mengambil dasar Pasal 316 huruf d dimaksud.

UU No 10 Tahun 2008 memasukkan ketentuan baru dalam rangka melakukan penyederhanaan partai politik. Jika dalam UU sebelumnya prasyarat parpol mengikuti pemilu berikutnya didasarkan kepada perolehan kursi (*electoral threshold*), maka dalam UU yang baru prasyaratnya pada perolehan suara sah (*parliamentary threshold*). Menurut ketentuan Pasal 202 ayat (1) UU No.10 Tahun 2008 disebutkan; partai politik harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Diantara kritikan tajam yang ditujukan kepada DPR ialah, mengapa penerapan *parliamentary threshold* pada pemilu 2009 harus didahului dengan menganulir persentasi *electoral threshold*? Sangat elegan jika sekiranya DPR tetap memberlakukan persentasi *electoral threshold* sebagai prasyarat mengikuti pemilu 2009 sekaligus memasukkan ketentuan *parliamentary threshold* dalam UU No.10 Tahun 2008.

Masuknya ketentuan Pasal 316 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 terutama pada huruf d mengakibatkan jumlah Partai Politik Peserta Pemilu 2009 yang tadinya diharapkan terjadi penurunan dari 24 Partai Politik dalam pemilu 2004, justeru sebaliknya terjadi peningkatan yang luar biasa. Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2009 menjadi 38 Parpol di tambah 6 partai politik lokal di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Untuk lebih jelasnya di bawah ini disajikan Partai Politik Peserta Pemilu 2009.

Tabel Nomor: 25

Partai Politik Peserta Pemilu 2009

No.	Nama Partai Politik	Sebelum Putusan MK Jumlah:%	Sesudah Putusan MK Jumlah:%
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	3.922.870: 3,77	3.925.620: 3,77
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	1.461.182: 1,40	1.461.375: 1,40
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	745.625: 0,72	744.965 : 0,72
4.	Partai Peduli Rakyat Indonesia	1.260.794: 1,21	1,260.950: 1,21
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.646.406: 4,46	4.642.795: 4,46
6.	Partai Barisan Nasional	761.086: 0,73	760.712: 0,73
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	934.892: 0,90	936.133: 0.90
8.	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955: 7,88	8.204.946: 7.89
9.	Partai Amanat Nasional	6.254.580: 6,01	6.273.462: 6.03
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	197.371: 0,19	198.803: 0.19
11.	Partai Kedaulatan	437.121: 0,42	438.030: 0.42
12.	Partai Persatuan Daerah	550.581: 0,53	553.299: 0,53
13.	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122: 4,94	5.146.302: 4,95
14.	Partai Pemuda Indonesia	414.043: 0,40	415.563: 0,40
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	316.752: 0,30	317.433: 0,31
16.	Partai Demokrasi Pembaharuan	896.660: 0,86	896.959: 0,86
17.	Partai Karya Perjuangan	351.440: 0,34	351.571: 0,34
18.	Partai Matahari Bangsa	414,750: 0,40	415.294: 0,40

19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	139.554: 0,13	139.988: 0,13
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	669.417: 0,64	671,356: 0,65
21.	Partai Republika Nusantara	630.780: 0,61	631.814: 0,61
22.	Partai Pelopor	342.914: 0,33	345.092: 0,33
23.	Partai Golongan Karya	15.037.757:14,45	15.031.497: 14,45
24.	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214: 5,32	5,544.332: 5,33
25.	Partai Damai Sejahtera	1.541.592: 1,48	1.522.032: 1,46
26.	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	468.696: 0,45	468.856: 0,45
27.	Partai Bulan Bintang	1.864.752: 1,79	1.864.642: 1,79
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.600.091: 14,03	14.576.388: 14,01
29.	Partai Bintang Reformasi	1.264.333: 1,21	1.264.150: 1,21
30.	Partai Patriot	547.351: 0,53	547.798: 0,53
31.	Partai Demokrat	21.703.137: 20,85	21.655.295: 20,81
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	324.553: 0,31	325.771: 0,31
33.	Partai Indonesia Sejahtera	320.665: 0,31	321.019: 0,31
34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1.527.593: 1,47	1.527.509: 1,47
35.	Partai Merdeka	111.623: 0,11	111.609: 0,11
36.	Partai Nahdlatul Ummah Indonesia	146.779: 0,14	146.831: 0,14
37.	Partai Sarikat Indonesia	140.551: 0,14	141.558: 0,14
38.	Partai Buruh	265.203: 0,25	265.369: 0,26
	Total Suara	104.099.785: 100,00	104.048.118: 100,00

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan hasil pemilu tahun 2009 dan mulainya

diterapkan ketentuan *parliamentary threshold,* maka dari 38 partai politik peserta pemilu hanya ada 9 (sembilan) partai politik yang lolos dan diikutsertakan dalam penghitungan perolehan kursi di DPR RI, yakni:

Tabel nomor: 26

Perolehan Suara Dan Kursi Partai Politik Pemilu 2009

Yang lolos *Parliamentary Threshold*

No.	NAMA PARPOL	SUARA %	PERHITUNGAN I	REVISI
1.	Demokrat	20,85%	148	150
2.	Golkar	14,45%	108	107
3.	PDIP	14,03%	93	95
4.	P K S	7,88%	59	57
5.	P A N	6,01%	42	43
6.	P P P	5,32%	39	37
7.	P K B	4,94%	26	27
8.	Gerindra	4,46%	30	26
9.	Hanura	3,77%	15	18
	J U M L A H	81,71% 100%	**560**	**560**

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Selanjutnya jika dicermati secara jeli implikasi dari penerapan ketentuan *parliamentary threshold,* maka ternyata suara pemilih yang hilang sia-sia jumlahnya sangat besar karena mencapai 18,30% atau sekitar 19.047.481 suara. Hal ini secara lebih jelas dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel nomor: 27

Suara Pemilih Yang Hilang Sebagai Implikasi Penerapan *Parliamentary Threshold* Pada Pemilu 2009

No.	NAMA PARTAI POLITIK	SUARA	PERSENTASI
1.	Demokrat	21.655.295	20,85%
2.	Golkar	15.031.497	14,45%
3.	PDIP	14.576.388	14,03%
4.	P K S	8.204.946	7,88%
5.	P A N	6.273.462	6,01%
6.	P P P	5,544.332	5,32%
7.	P K B	5.146.302	4,94%
8.	Gerindra	4.642.795	4,46%
9.	Hanura	3.925.620	3,77%
	J U M L A H	**85.000.637**	**81.70%**
1.	Partai Karya Peduli Bangsa	1.461.375	1,40%
2.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	745 965	0,72%
3.	Partai Peduli Rakyat Indonesia	1,260.950	1,21%
4.	Partai Barisan Nasional	760.712	0,73%
5.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	936.133	0,90%
6.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	198.803	0,19%
7.	Partai Kedaulatan	438.030	0,42%
8.	Partai Persatuan Daerah	553.299	0,53%
9.	Partai Pemuda Indonesia	415.563	0,40%
10.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	317.433	0,31%
11.	Partai Demokrasi Pembaharuan	896.959	0,86%
12.	Partai Karya Perjuangan	351.571	0,34%
13.	Partai Matahari Bangsa	415.294	0,40%

14.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	139.988	0,13%
15.	Partai Demokrasi Kebangsaan	671,356	0,65%
16.	Partai Republika Nusantara	631.814	0,61%
17.	Partai Pelopor	345.092	0,33%
18.	Partai Damai Sejahtera	1.522.032	1,46%
19.	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	468.856	0,45%
20.	Partai Bulan Bintang	1.864.642	1,79%
21.	Partai Bintang Reformasi	1.264.150	1,21%
22.	Partai Patriot	547.798	0,53%
23.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	325.771	0,31%
24.	Partai Indonesia Sejahtera	321.019	0,31%
25.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1.527.509	1,47%
26.	Partai Merdeka	111.609	0,11%
27.	Partai Nahdlatul Ummah Indonesia	146.831	0,14%
28.	Partai Sarikat Indonesia	141.558	0,14%
29	Partai Buruh	265.369	0,26%
	J U M L A H	**19.047.481**	**18,30%**

Untuk pemilu tahun 2014, berdasarkan hasil verifikasi KPU, hanya ada 10 (sepuluh) Partai Politik yang lolos dan akan menjadi Peserta Pemilu. Selanjutnya ditambah dengan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara ada 2 (dua) partai politik lagi yang dianggap memenuhi syarat sebagai Peserta Pemilu 2014 yaitu Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Lebih jelasnya dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel Nomor: 28

Daftar Partai Politik Peserta Pemilu 2014

No.	NAMA PARTAI POLITIK	NOMOR URUT
1.	Partai Nasional Demokrat (Partai Nasdem)	1
2.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	2
3.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	3
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	4
5.	Partai Golongan Karya (Partai Golkar)	5
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya (Partai Gerindra)	6
7.	Partai Demokrat (PD)	7
8.	Partai Amanat Nasional (PAN)	8
9.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	9
10.	Partai Hati Nurani Rakyat (Partai Hanura)	10
11.	Partai Bulan Bintang (PBB)	14
12.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	15

Sumber: Publikasi KPU

Selanjutnya dalam menghadapi pelaksanaan Pemilu Tahun 2019 terjadi perubahan dengan lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan bahwa pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara serentak. Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, Pemerintah bersama DPR merancang perubahan Undang-Undang Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam perkembangannya, perubahan undang-undang dimaksud dirangkum dalam 1 (satu) undang-undang, termasuk Undang-undang tentang Penyelenggara Pemilu. Rangkuman tersebut tertuang dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Jika dalam Pemilu Tahun 2014 Partai Politik yang menjadi Peserta Pemilu sebanyak 12 (dua belas) Parpol, maka dalam Pemilu Tahun 2019 jumlah Partai Politik Peserta Pemilu adalah 16 Parpol. Hal ini berarti terdapat penambahan jumlah Partai Politik Peserta Pemilu.

Meskipun terjadi penambahan Partai Politik Peserta Pemilu dibandingkan dengan Pemilu 2014, namun berdasarkan hasil perolehan suara dalam Pemilu dan mengacu kepada ketentuan *parliamentary threshold*, maka yang lolos hanya sebanyak 9 (sembilan) Parpol. Lebih jelas dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Nomor: 29

Perolehan Suara Partai Politik Peserta Pemilu 2019

No.	PARTAI POLITIK	PEROLEHAN SUARA	PERSENTASI
1.	P D I P	27.503.961	19, 33%
2.	GOLKAR	17.229.789	12, 31%
3.	GERINDRA	17.596.839	12, 57%
4.	NASDEM	12.661.792	9, 05%
5.	P K B	13.570.970	9, 69%
6.	DEMOKRAT	10.876.057	7, 77%
7.	P K S	11.493.663	8, 21%
8.	P A N	9.572.623	6, 84%
9.	P P P	6.323.147	4, 52%
10.	BERKARYA	2.902.495	2, 09%
11.	P S I	2.650.361	1, 85%
12.	HANURA	2.161.507	1, 54%
13.	P B B	1.990.848	0, 79%
14.	PERINDO	3.738.320	2, 07%
15.	P K P I	312.775	0, 22%
16.	GARUDA	702.536	0, 5%

Catatan:1. diolah dari berbagai sumber,

2. disusun berdasarkan perolehan suara;

3. PT (*parliamentary threshold*)–ambang batas

B. Pengaturan Format Sistem Kepartaian ke Depan.

Diantara elemen penting negara hukum adalah asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia dan asas demokrasi. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia

antara lain tercermin dalam kemerdekaan bagi warga negara untuk menyatakan pendapat secara bebas sesuai dengan norma yang berlaku, sedangkan asas demokrasi adalah hak politik warga masyarakat untuk turut serta dalam pemerintahan, mendirikan serta bergabung dalam partai politik dan lain-lain.

Di antara pokok pemikiran yang berkembang dalam membangun format dan sistem kepartaian pada awal reformasi dan menjadi rujukan dalam pembentukan undang-undang kepartaian ketika itu dikemukakan bahwa usaha untuk menumbuhkan dan memperkokoh kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pikiran, merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, demokratis, dan berdasar atas hukum.

Menurut kerangka teoritik, sistem kepartaian dapat dilihat dari jumlahnya, sehingga dikenal adanya sistem satu partai, sistem dua partai dan sistem banyak partai, dan dapat pula di pandang dari sudut pengelompokan etnis atau ideologis. Sistem kepartaian dalam tataran teoritik sering dikaitkan dengan sistem pemerintahan suatu negara, yakni di negara yang menganut sistem dua partai merupakan produk pemilu sistem distrik di bawah corak pemerintahan presidensial, sedangkan model multi partai terbentuk dari pemilu dengan sistem proporsional di bawah sistem parlementer, namun dalam kenyataannya antara sistem kepartaian dengan sistem pemerintahan tidak selamanya seperti itu.

Negara Inggris dengan corak pemerintahan parlementer namun tetap menganut sistem dua partai. Bahkan, sistem dua partai di Inggris sudah berlangsung lama dan berakar pada suatu tradisi yang lama pula. Begitu pula Negara Indonesia, meski UUD 1945 secara tegas menganut corak pemerintahan presidensial, namun sejak awal kita sudah mengembangkan sistem multi partai dan tidak ada keinginan untuk menggunakan sistem dua partai.

Berangkat dari aspek historis tersebut, bagi bangsa Indonesia yang sudah sejak awal berdirinya negara sudah menganut sistem multi partai dan kemudian secara politik ;punya pengalaman memaksakan keinginan menerapkan

sistem kepartaian terbatas sebagaimana praktik di rezim orde baru, pilihan terbaik adalah tetap dengan sistem multipartai, namun perlu terus menerus secara konsisten melakukan penyederhanaan partai politik melalui seleksi alamiah.

Jumlah partai yang terlalu banyak dapat menimbulkan persoalan dalam efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Kelemahan sistem multi partai adalah kesulitan dalam proses pengambilan keputusan. Di Belanda di mana pemerintahannya dikendalikan oleh koalisi multi partai terkadang memerlukan waktu sekian bulan untuk mencapai mufakat sesudah pemilihan umum atau penyerahan kekuasaan

Upaya membangun sistem multi partai sederhana sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang kepartaian dan undang-undang pemilu dengan menerapkan ambang batas perolehan kursi (*electoral threshold*) sebenarnya sudah cukup baik jika dilakukan secara konsisten. Akan tetapi sangat disayangkan pembentuk undang-undang terutama kalangan partai politik yang memiliki wakil di DPR RI ternyata tidak konsisten ingin membangun format sistem kepartaian yang sederhana. Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum memuat ketentuan yang sangat longgar terhadap partai politik yang akan menjadi peserta pemilu tahun 2009.

Akibat longgarnya persyaratan partai politik yang dapat mengikuti pemilu tahun 2009, maka di samping 16 parpol yang memiliki kursi di DPR secara otomatis menjadi peserta pemilu ditambah dengan partai baru, maka dalam penetapan awal KPU mengenai jumlah parpol peserta pemilu tercatat sebanyak 34 buah. Selanjutnya berdasarkan putusan PTUN ditambah lagi ada 5 (lima) partai politik yang dianggap memenuhi syarat mengikuti pemilu, sehingga seluruhnya ada 38 parpol sebagaimana diuraikan sebelumnya.

Jumlah 38 partai politik peserta pemilu tahun 2009 mengakibatkan upaya membangun format sistem multi partai yang sederhana menjadi mentah lagi. Secara kronologis upaya membangun sistem multi partai yang sederhana pasca-reformasi sebenarnya sudah menunjukkan hasil yang cukup baik. Apabila pada pemilu tahun 1999 diikuti oleh 48 partai

politik, maka ketika diterapkan ketentuan *electoral threshold* pada pemilu tahun 2004 terjadi penurunan partai politik peserta pemilu, yaitu dari sebanyak 48 parpol menjadi 24 parpol.

Ketentuan *electoral threshold* pada dasarnya tidak membatasi hak warga masyarakat untuk melakukan aktivitas politik. Sebab, ukuran yang digunakan dalam ketentuan *electoral threshold* adalah perolehan kursi di lembaga legislatif dan hal ini berarti variabel yang digunakan adalah suara rakyat. Elemen penting dari demokrasi adalah "suara rakyat", dan oleh karena itu ketika norma yang kita buat didasarkan kepada "suara rakyat", maka reformasi hukum yang kita kembangkan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Prinsip dasar demokrasi adalah mengembalikan kedaulatan kepada rakyat, dan apabila rakyat yang memiliki kedaulatan politik tersebut tidak memberikan dukungannya, maka sangat wajar apabila partai politik dimaksud tidak lagi diikut sertakan dalam pemilu.

Kelebihan dari penerapan *electoral threshold* adalah suara rakyat/suara pemilih tidak hilang dalam penghitungan suara. Partai Politik yang mendapatkan dukungan pemilih dalam jumlah tertentu dan mencapai nilai sebuah kursi akan memiliki wakil di parlemen. Akan tetapi jika dukungan suara yang didapatkannya tidak mencapai ambang batas perolehan kursi yang dipersyaratkan, maka konsekuensinya partai politik tersebut tidak dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya. Kelemahan dari penerapan *electoral threshold* adalah proses penyederhanaan partai politik akan berjalan lamban, karena penurunan jumlah partai politik sebagai peserta pemilu tidak terlalu drastis.

Sebaliknya, penerapan *parliamentary threshold* akan mengakibatkan suara rakyat sebagai pemilih yang hilang sangat besar sebagaimana dapat dilihat dari tabel di atas. Awal penerapan *parliamentary threshold* memang mengorbankan suara rakyat/suara pemilih. Akan tetapi kelebihan dari model *parliamentary threshold* adalah proses penyederhanaan partai politik berlangsung lebih cepat. Hal tersebut telah terbukti secara empiris dalam pemilu tahun 2009 dari 38 Partai Politik Peserta Pemilu, hanya 9 partai politik yang lolos *parliamentary threshold.*

Keberhasil penerapan *parliamentary threshold.* pada Pemilu 2009 dalam rangka penyederhanaan partai politik sebagai upaya membangun sistem multipartai sederhana menjadi acuan untuk memperketat persentasi ambang batas perolehan suara partai politik. Pembahasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 memang diwarnai perdebatan yang sangat panas partai-partai besar mengusulkan angka 5% untuk *parliamentary threshold.* Sementara partai politik menengah ke bawah menghendaki agar angka nominalnya di bawah 3%. Kesepakatan akhirnya adalah persentasi *parliamentary threshold* adalah sebesar 3,5% (tiga koma lima persen) sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 208.

Penerapan *parliamentary threshold* menurut ketentuan Pasal 208 tersebut adalah berlaku secara nasional. Maksudnya, penetapan ambang batas perolehan suara tidak hanya untuk penghitungan kursi di DPR RI, tetapi berlaku juga dalam penetapan kursi di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota. Penerapan *parliamentary threshold* secara nasional akan akan membawa implikasi jumlah keterwakilan partai politik di lembaga perwakilan menjadi seragam di semua tingkatan. Akan tetapi dampak negatifnya adalah jumlah suara pemilih yang hilang menjadi lebih besar.

Ketentuan Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tersebut dalam uji materi di Mahkamah Konstitusi kemudian dibatalkan pemberlakuannya secara nasional. Putusan Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa ketentuan Pasal 208 dimaksud hanya berlaku untuk penghitungan kursi di DPR RI. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi ini, maka keterwakilan partai politik di lembaga perwakilan menjadi bervariasi.Ada partai politik yang tidak memiliki kursi di DPR RI, tetapi partai politik tersebut dapat menempatkan wakilnya di DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota.

Dampak positif dari Putusan Mahkamah Konstitusi yang menganulir penerapan *parliamentary threshold* secara nasional, di samping adanya variasi keterwakilan partai politik di lembaga perwakilan namun di lain pihak ia juga dapat membangun serta mengembangkan aspirasi di tingkat lokal. Sistem kepartaian yang bersifat nasional dan belum membuka peluang lahirnya partai-partai lokal kecuali di Provinsi

Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), kelemahannya dapat ditutupi dengan kehadiran partai politik secara bervariasi di berbagai daerah.

Partai politik dapat membangun basis pendukung di suatu daerah dengan isu-isu lokal, sehingga mendapat simpati dari pemilih. Di tataran masyarakat bawah hubungan yang terbangun selama ini nampaknya lebih banyak pada pola hubungan personal pengurus. Masyarakat belum terbiasa mencermati keberadaan partai politik didasarkan kepada visi dan misi serta program partai. Dukungan yang diberikan masyarakat kepada partai politik lebih banyak pada kedekatan dan adanya hubungan emosional kepada pengurus partai.

Kondisi seperti ini satu dan lain dikarenakan kelahiran partai-partai politik di era reformasi bukan didasarkan kepada perjuangan ideologi. Partai-partai politik yang menjadi peserta pemilu tidak memiliki ciri khas yang dapat dijadikan dasar bagi rakyat untuk memilihnya. Akibatnya, banyak politisi dengan begitu mudah berpindah dari satu partai politik kepada partai politik yang lain tanpa ada beban ideologis.

Kondisi seperti tersebut di atas sebenarnya kurang baik dalam proses pembangunan politik dan pembangunan demokrasi. Sebab, partai politik yang tidak memiliki ciri khas tentunya juga tidak memiliki ikatan emosional yang kuat dengan para kadernya. Dampak lebih lanjut adalah visi dan misi serta program partai politik tersebut juga tidak memiliki roh perjuangan bagi kepentingan rakyat dan masyarakat.

Partai politik berkampanye untuk mendapatkan dukungan masyarakat bukan dengan tujuan untuk memperjuangkan sesuatu yang spesifik, sehingga keberhasilan perjuangan partai politik dimaksud sangat sulit untuk dinilai. Begitu juga para kader partai politik merasa tidak memiliki kewajiban moral dan kewajiban hukum untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Oleh karena partai politik tidak memiliki arah perjuangan yang spesifik, maka sebagaimana dapat disaksikan di lapangan, banyak kader partai politik yang duduk di lembaga legislatif mencari kesempatan untuk melakukan kegiatan politik hanya untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya. Kepentingan

kelompok di sini baik dalam pengertian kelompok internal partai politik maupun kepentingan kelompok dalam makna yang lebih luas yaitu kelompok yang secara bersama-sama melakukan penyimpangan. Hal tersebut dapat dibuktikan banyaknya anggota DPR RI dari partai yang berbeda-beda yang berurusan dengan masalah hukum karena diduga melakukan tindakan yang melanggar hukum yang sama dan dalam kegiatan yang sama.

Upaya membangun sistem multipartai sederhana dalam format kepartaian ke depan sudah sesuai dengan kondisi bangsa kita yang majemuk baik dari segi budaya maupun secara etnis serta kondisi geografis yang begitu luas. Penerapan *parliamentary threshold* memang menjadi pilihan untuk melakukan penyederhanaan jumlah partai politik, meski di awal penerapannya terpaksa harus mengorbankan suara rakyat dalam jumlah yang relatif besar. Akan tetapi ketika jumlah partai politik sudah sampai pada tingkat yang ideal, maka jumlah suara pemilih yang hilang secara berangsur akan semakin berkurang.

Jumlah partai politik yang ideal di samping akan terjadi persaingan yang semakin sehat juga akan memudahkan rakyat pemilih menentukan pilihannya dalam pemilihan umum. Selain itu di masa depan nantinya setelah terjadi seleksi alamiah melalui penerapan *parliamentary threshold,* diharapkan partai-partai politik secara bertahap akan mengupayakan membuat visi dan misi serta program yang spesifik agar mendapat simpati pendukungnya. Partai politik yang memiliki ciri khas akan mendapat basis massa yang spesifik pula, dan hal ini akan menguntungkan karena partai politik tersebut dapat menghitung berapa jumlah dukungan yang akan mereka dapatkan dari pemilih yang berasal dari basis massa yang spesifik tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Chaidar Salahuddin dan Herdi Sahrasad, (2000), Federasi atau Disintegrasi–Telaah Awal Wacana Unitaris Versus Federalis dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrat, Madani Press, Jakarta.

Aurel Croissant Cs (ed), 2002, "*Electoral Politics in Southeast & East Asia",* FES Singapore, Terjemahan Hermawan Sulistyo, Penerbit Pensil–Jakarta.

Ahmad Farham Hamid, (2006), Jalan Damai Nanggroe Endatu–Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh, Suata Bebas, Jakarta.

Ateng Syafruddin (2007), "Pasang Sdurut Otonomi Daerah", Bina Cipta, Bandung.

Agussalim Andi Gadjong (2007), „Pemerintahan Daerah – Kajian Politik dan Hukum", Ghalia Indoinesia, Bogor.

Arbi Sanit, dalam "legal Opinion'' selaku saksi ahli dalam persidangan di Mahkamah konstitusi, Register No. 10/ PUU-VI/2008.

Ahsanul Minan (ed) – 2019, „Perihal Penegakan Hukum Pemilu", Bawaslu RI, Jakarta.

B.J. Habibie, (2006), ''Detik-Detik yang Menentukan-Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi", THC Mandiri, Jakarta.

Ginajar Kartasasmita, "DPD dan Penguatan Demokrasi'', dalam Harian Pikiran Rakyat terbitan 17 Januari 2006.

Haryono, "Tugas Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembuatan Undang-Undang'' dalam Jurnal Legislasi Indonesia Departemen Kehakiman dan HAM. Vol.2, No.3 Edisi September 2005.

Hans-Dieter Klingemann Cs. (1994), *Parties, Policies, and Democracy*, edisi terjemahan „Partai, Kebijakan dan

Demokrasi“ (1999), Jentera bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Jimly Asshidiqie, Evaluasi Konsolidasi Lembaga Negara dan Sistem Aturan Penyelenggaran Negara’’ Dalam Konsitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontenporer.

----------, (2001), “Pengantar Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia“, Habibie Center, Jakarta.

Janijri M. Gaffar, (2007), “Mengoptimalkan Peran Dewan Perwakilan Daerah’’ Dalam “Konstitusi Dasar Ketatanegaraan Indoenesia Kontemporer’’, *The Biography Institute’’* Jakarta,

Kelompok DPD di MPR, 2006, “Untuk Apa DPD RI’’, Sekretariat Jenderal DPD, Jakarta.

Komisi Pemilihan Umum (2005), “Pemilu Presiden 2004’’. Publikasi Resmi KPU, Jakarta,

Lim Hong Hai dalam Friedrich, cs (ed). *”Electoral Politics in Southeast & East Asia’’*, edisi Bahasa Indonesia (2003), ”Politik Pemilu di Asia Tenggara danAsia Timur’’ Penerbit Pensil, Jakarta,

Miriam Budiardjo, (1980), “Dasar-Dasar Ilmu Politik’’., Penerbit PT. Gramedia, Jakarta .

Moh. Mahfud MD, (1998), “Politik Hukum di Indonesia”., Penerbit LP3ES, Jakarta.

M. Ichsan Loulembah, “Sentralisme Versus Bikameralisme’’, dalam koran Tempo terbitan 24 Juli 2006.

Osman Raliby, (1953), “*Document Historica*“, Penerbit Bulan Bintang, Jakarta,

Rachmat Soemitro, Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah, Penerbit PT. Eresco Tarate, Bandung 1983.

Robert Simanjuntak, (2001), “Kebijakan Penguatan Daerah di Era otonomi“ dalam „*Domistic Trade, Dezentralization and Globalization – A One Day Conference“* –Kerjasama PEG – USAID – Dep. Perindustrian dan Perdagangan RI.

Strong, CF, (1966), „*Modern Political Constitution : An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existting Form",* Limited London.

Sekretariat Jenderal MPR RI, (2006), "Panduan Permasyarakatan UUD 1945- Latar Belakang, Proses, dan Hasil perubahan UUD 1945'', Jakarta.

Refli Harun, Mewadahi Tuntutan DPD'' , Koran Tempo, edisi 19 Juli 2006.

Sri Soemantri Martosoewignjo, ''Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah'', Makalah seminar.

Syamsuddin Haris, UU Pemilu Dari Partai Untuk Partai'', Harian Kompas, terbitan 3 Maret 2008.

Tim Peneliti Sistem Pemilu (1998), "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia-Laporan Penelitian, kerjasama LIPI dan Pustaka Sinar Harapan, PT Penerbit Swadaya, Surabaya.

Zainal Arifin Mochtar, "Asas Demokrasi di Palu Hakim'', Kompas, 18 Juni 2019.

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI :

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 5/PUU-V/2007 tentang Calon Perseorangan dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 16/PUU-V/2007 tentang *Electoral Threshold;*
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 17/PUU-V/2007 tentang Pengecualian tindak pidana karena kealpaan (*culpa levis*).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor :12/PUU-VI/2008 tentang Pemilu Legislatif;
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 22-24/PUU-VI/2008 tentang Penetapan Caleg Terpilih dengan suara terbanyak;
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 4/PUU-VII/2009 tentang Syarat Mantan Terpidana mengikuti Pemilu;

- Putusan Mahkamah Konstiusi Nomor: 108-109/PHPU-B-VI/2009 tentang Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu;
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 14/PUU-XI/2013 tentang Pemilu Serentak;
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 50/PUU-XII/204 tentang Syarat Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih dalam hal Pilpres diikuti hanya oleh 2 (dua) Pasangan Caon;
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 42/PUU-XIII/2015 tentang Menghilangkan syarat kumulatif terpidana.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 100/PUU-XIV/20015 tentang Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 54/PUU-XIV/2016 tentang Pengumuman Pendukung Calon Perseroangan dalam Pilkada.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 71/PUU-XIV/2016 tentang Pengecualian terhadap tindak pidana politik.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 30/PUU-XVI/2018 tentang Syarat calon Anggota DPD terkait dengan Partai Politik;
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 14/PUU-XVII/2019 tentang Tafsir Mahkamah mengenai pemilu berikutnya bagi Calon Tunggal yang tidak memenuhi syarat sebagai calon terpilih.

PROFIL PENULIS

Dr. Mohammad Effendy, S.H., M.H., lahir di Barabai (Kalimantan Selatan) 20 Maret 1958 adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin. Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum ULM Banjarnasin, sementara S2 dan S3 diselesaikan di Unpad Bandung. Pernah menjadi Komisioner KPU Provinsi Kalimantan Selatan angkatan pertama (2003-2008) dan menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum ULM (2014-2018). Beberapa kegiatan yang pernah diikuti antara lain; *Training for Management Universities - Utrech Universit,* Belanda December 2014. *Training for Management Universities-New Castile University*, Australia May, 2015. *Overseas NonDegree Training/ Staff Development Project IDB 7in1 "Learning Program On strategic Leadership and Governance for College Deans and Vice Rector of Lambung Mangkurat University,* di Manila–Philipina, November 2016. *Joint Working for Indonesia and France* di Prancis, April 2016. *International Symposium–Constitutional Court As The Guardian of Ideology And Democracy In A Pluralistic Society*– Solo Indonesia 9-10 August 2017. International Seminar–*Research on Indonesia's Legal System-Leiden Law School of Leiden University*, Belanda, May 2018. *International Symposium And Short Course "The Constitutional Court And Constitutionalism In Political Dynamics*", Yogyakarta, 1–4 October 2018. Buku lain yang sudah dipublikasikan, "Upaya Membangun Demokrasi Lokal", dan "Membangun Kemandirian Daerah Melalui Otonomi Khusus".