

Buku ini memfokuskan pada kajian terhadap persoalan hukum ketatanegaraan di Indonesia, yaitu sistem pemerintahan presidensial murni di Indonesia pascaamandemen UUD 1945 yang tak berjalan efektif dan belum mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat. Persoalan ini perlu segera dicarikan solusinya, agar maksud dan tujuan bernegara dapat terwujud.

Ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial melalui kebijakan perundang-undangan di bidang politik, yakni UU Partai Politik dan UU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD adalah merupakan penyebab utamanya. Produk kedua undang-undang ini tidak saling menopang sebagai satu kesatuan sistem. Jika dikaji secara mendalam dari aspek filosofis dan asas-asas yang terkandung di dalam kedua undang-undang tersebut. Secara teoritik sistem kepartaian sangat mempengaruhi sistem pemilu atau sebaliknya, dan kedua sistem itu mempengaruhi model sistem pemerintahan yang dianut di suatu negara.

Dalam UUD 1945 pascaamandemen melalui ketentuan dalam pasal-pasalnya sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial murni. Sistem presidensial ini harus ditegaskan, semata-mata dimaksudkan agar sistem ini dapat berjalan efektif dan dapat diturunkan melalui UU bidang politik, yakni UU sistem kepartaian dan UU sistem pemilu yang memungkinkan sistem ini dapat kompatibel dan saling bersinergi. Dalam teori dan prakteknya di banyak negara sistem presidensial tidak kompatibel dengan: (i) sistem multipartai ekstrim; (ii) melemahnya pelebagaan sistem kepartaian; dan (iii) sistem pemilu proporsional terbuka murni yang disproportional. Namun realitasnya justru ketiganya menjadi asas dan filosofi dalam UU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dalam Pemilu tahun 2009 dan 2014 yang tidak harmoni dengan UU Partai Politik yang berasas: (i) multipartai sederhana; (ii) menguatkan pelebagaan partai politik dan (iii) sistem pemilu proporsional terbuka terbatas.



Dr. Agus Riwanto, adalah Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta dan Program Pascasarjana Ilmu Hukum UNS. Menyelesaikan pendidikan S3 (Doktor) Ilmu Hukum FH UNS dengan predikat "Cumlaude" (2012), S2 Hukum Islam Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2003), S1 Fakultas Syariah Jurusan Perbandingan Madzhab dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2000) dan S1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (2001). Pernah bekerja sebagai Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kab. Sragen Prop. Jawa Tengah (2008-2013), Anggota KPU Kab. Sragen Prop. Jawa Tengah (2003-2008), PNS di Kementerian Agama RI (2000-2013) dan Pembela Umum YLBHI-LBH Yogyakarta (1997-2000). Pernah menerima penghargaan Nominator Pemuda Award Bidang Intelektual dari DPD HIPMI dan DPD KNPI Prop. Jateng (2005) dan penerima penghargaan alumni berprestasi "Assalaam Award" dari PPMI Assalaam Surakarta (2015). Narasumber di berbagai seminar internasional dan nasional. Menulis beberapa buku dan jurnal nasional terakreditasi, serta menulis lebih dari 700-an artikel sejak tahun 1998-sekarang di publikasikan di Koran Kompas, Republika, Media Indonesia, Seputar Indonesia, Bisnis Indonesia, Suara Pembaruan, Sinar Harapan, Suara Karya, Kontan, The Jakarta Post, Koran Jakarta, Investor Daily, Joglosemar, Bernas, Solopos, Suara Merdeka, Wawasan, dan Kedaulatan Rakyat.

Thaf
Thafamedia



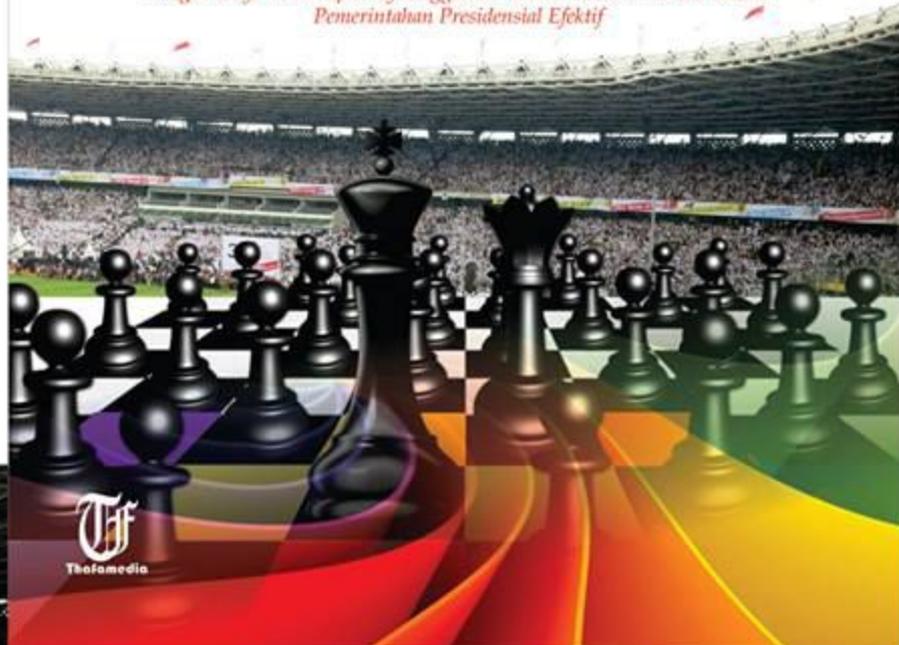
Dr. AGUS RIWANTO
HUKUM PARTAI POLITIK
dan HUKUM PEMILU DI INDONESIA

Thaf
Thafamedia

Dr. AGUS RIWANTO

HUKUM PARTAI POLITIK dan HUKUM PEMILU DI INDONESIA

Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif



Thaf
Thafamedia

**HUKUM
PARTAI POLITIK
dan HUKUM PEMILU
DI INDONESIA**

*Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem
Pemerintahan Presidensial Efektif*

HUKUM PARTAI POLITIK dan HUKUM PEMILU DI INDONESIA

*Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem
Pemerintahan Presidensial Efektif*

Dr. AGUS RIWANTO



Thafamedia

HUKUM PARTAI POLITIK dan HUKUM PEMILU DI INDONESIA

*Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem
Pemerintahan Presidensial Efektif*

Dr. AGUS RIWANTO

Diterbitkan Oleh : Penerbit Thafa Media

Copyright@ Thafa Media
Jl. Srandakan Km. 8,5 Gunungsaren Kidul Trimurti
Srandakan Bantul Yogyakarta 55762

Phone : 085100563938, 08122775474
Sms 082138313202

Desain Sampul : Khalaf Nabil Al Thafa
Lay Out : Thafa Media @Art
Cetakan I : Februari 2016
E- mail : thafamedia@yahoo.co.id

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia
Oleh : Penerbit Thafa Media
Yogyakarta 2016

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa ijin tertulis dari penerbit
xiii+ 424 hlm , 16 x 24 cm
ISBN 978-602-1351-...

KATA PENGANTAR

PUJI dan syukur hanya pantas untuk-MU ya Allah Swt, hanya atas limpahan kasih-Mu buku berjudul: HUKUM PARTAI POLITIK DAN HUKUM PEMILU DI INDONESIA (*Pengaruhnya Terhadap Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*) dapat hadir ruang publik.

Buku ini sebagian diambil dari hasil penelitian disertasi yang berhasil dipertahankan dalam Ujian Terbuka di sidang senat terbuka terbatas Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta pada tanggal 10 Oktober 2012 dan berhasil lulus dengan predikat pujian (*Cum laude*) doktor ke 56.

Semula Buku ini memfokuskan pada kajian terhadap persoalan hukum ketatanegaraan di Indonesia, yaitu sistem pemerintahan presidensial murni di Indonesia pascaamandemen UUD 1945 yang tak berjalan efektif dan belum mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat. Persoalan ini perlu segera dicarikan solusinya, agar maksud dan tujuan bernegara dapat terwujud.

Ketidakharmisan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial melalui kebijakan perundang-undangan di bidang politik, yakni UU Partai Politik dan UU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD adalah merupakan penyebab utamanya. Produk kedua undang-undang ini tidak saling menopang sebagai satu kesatuan sistem. Jika dikaji secara mendalam dari aspek filosofis dan asas-asas yang terkandung di dalam kedua undang-undang tersebut. Secara teoritik sistem kepartaian sangat mempengaruhi sistem pemilu atau sebaliknya, dan kedua sistem itu mempengaruhi model sistem pemerintahan yang dianut di suatu negara.

Dalam UUD 1945 pascaamandemen melalui ketentuan dalam pasal-pasal nya sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial murni. Sistem presidensial ini harus ditegakkan, semata-mata dimaksudkan agar sistem ini dapat berjalan efektif dan dapat diturunkan melalui UU bidang politik, yakni UU sistem kepartaian dan UU sistem pemilu yang mungkin sistem ini dapat kompatibel dan saling bersinergi. Dalam teori dan prakteknya di banyak negara sistem presidensial tidak kompatibel dengan: (i) sistem multipartai ekstrim; (ii) melemahnya pelembagaan sistem kepartaian; dan (iii) sistem pemilu proporsional terbuka murni yang disproportional. Namun realitasnya justru

ketiganya menjadi asas dan filosofi dalam UU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dalam Pemilu tahun 2009 dan 2014 yang tidak harmoni dengan UU Partai Politik yang berasas: (i) multipartai sederhana; (ii) menguatkan pelembagaan partai politik dan (iii) sistem pemilu proporsional terbuka terbatas.

Pengaruh ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu tersebut, bukan hanya penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014 yang berbiaya mahal, tingginya suara tidak sah, kecurangan dan pelanggaran pemilu yang tinggi yang berujung pada ketidakpercayaan rakyat pada hasil pemilu, akan tetapi juga dalam skala kenegaraan sangat mempengaruhi relasi presiden dan DPR sebagai hasil pemilu 2009 dan 2014. Kedua lembaga ini saling ber-sitegang dan menimbulkan relasi yang tak seimbang dan presiden dalam posisi yang lemah dibandingkan DPR (*legislative heavy*) berbeda dengan praktek sistem presidensial sebelum amandemen UUD 1945 dimana posisi presiden lebih kuat dibandingkan DPR (*executive heavy*). Hasil Amandemen UUD 1945 telah menimbulkan perubahan pendulum kekuasaan dari *executive heavy* ke *legislative heavy*. Tentu saja mengandung konsekuensi, yakni ketika presiden (eksekutif) lemah atas DPR (legislatif), maka ini adalah cermin dari praktek parlementarian dalam sistem presidensial atau presidensial bercitarasa parlementer.

Jika persoalan ini dibiarkan, jelas bukan hanya akan membahayakan eksistensi pemerintahan demokrasi, tetapi juga tidak sesuai dengan amanat UUD 1945 pascaamandemen yang secara tegas menyatakan sistem pemerintahannya adalah presidensial murni, yang berarti tak boleh ada yang kuat dan yang lemah dalam relasi kedua lembaga tersebut, melain seimbang dan saling kontrol (*checks and balances*) sebagai konsekuensi model pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara eksekutif dan legislatif.

Di titik inilah diperlukan usaha untuk mencarikan jalan untuk mengharmonisasikan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu untuk dapat mewujudkan sistem pemerintahan yang efektif. Dari aspek sistem partai politik dan kepartaian maka diperlukan pelembagaan partai politik melalui penguatan di level akar rumput, di level pemerintah dan di level organisasi partai, sedangkan dari aspek sistem kepartaian diperlukan formula untuk menyederhanakan jumlah partai politik peserta pemilu, pengetatan syarat pendirian partai politik baru, dan menaikkan ambang batas perolehan suara di parlemen (*parliamentary threshold*).

Adapun dari aspek sistem pemilu diperlukan pembaruan, berupa mengembalikan sistem pemilu proporsional terbuka dengan nomor urut dan jika tidak memungkinkan maka diperlukan sistem pemilu campuran. Dari sudut sistem

perwakilan perlu dibangun sistem koalisi yang permanen dan strategis serta model oposisi. Adapun model-model itu perlu dikonkritkan melalui pengaturan yang permanen, yakni kodifikasi peraturan undang-undang bidang politik. Ini dimaksudkan agar tak terjadi rutinitas pergantian UU bidang politik menjelang pemilu.

Untuk itu, agar dapat terwujud sistem pemerintahan yang efektif, maka para elit politik perlu menetapkan terlebih dahulu prioritas tujuan pemilu, yaitu untuk membantu terwujudnya pemerintahan yang efektif (*effective government*) dari pada tujuan keterwakilan politik (*political representation*) dan tujuan integrasi politik (*political integration*) melalui rancangan sistem pemilu yang dituangkan dalam produk legislasi Undang-undang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Dengan selesainya buku ini ke tangan pembaca penulis merasa sangat perlu menyampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya kepada sejumlah pihak yang telah membantu dalam mempermudah jalannya penyelesaian buku ini terutama pada saat proses perkuliahan di Program Doktor Ilmu Hukum UNS maupun pada saat proses ujian disertasi.

Pertama dan yang utama kepada Bapak Prof. Dr. Ravik Karsidi, MS, selaku Rektor UNS yang telah memberi kesempatan penulis untuk menuntut ilmu di Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum.

Kedua, kepada Bapak Prof. Dr. Ir. Ahmad Yunus, MS, selaku Direktur Program Pascasarjana UNS yang telah memberi kesempatan penulis untuk menuntut ilmu di Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum UNS.

Ketiga, kepada Prof. Dr. Hartiwingsih, SH., MH, sebagai Dekan Fakultas Hukum UNS yang telah membuka jalan bagi penulis untuk belajar ilmu hukum dan sekaligus menyelesaikan disertasi ini.

Keempat, kepada Prof. Dr. Adi Sulistiyono, SH., MH dan Prof. Dr. Supanto, SH., MH keduanya adalah Ketua dan Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum UNS yang sangat membantu penulis dalam menyelesaikan studi ini.

Kelima, teruntuk yang sangat terpelajar Prof. Dr. H. Setiono, SH., MS sebagai Promotor penulis sangat perlu menyampaikan terimakasih yang tulus karena kesediannya untuk berdiskusi dan membimbing penulisan disertasi ini, terutama untuk membenahi metodologi penelitian dan memotivasi penulis untuk cepat menyelesaikan disertasi ini

Keenam, untuk Prof. Dr. Jamal Wiwoho, SH., M.Hum sebagai Co Promotor penulis mengucapkan ribuan terimakasih atas bimbingannya, arahan dan motivasinya serta meluangkan waktunya untuk berdiskusi dengan penulis di

tengah kesibukannya sebagai Pembantu Rektor II UNS, bahkan tak jarang diskusi dilakukan di luar jam kantor dan di rumah.

Ketujuh, yang tak mungkin saya lupakan adalah Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum (Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII Yogyakarta) sebagai dosen penunjang disertasi dan juga pemberi masukan dan kritikan dalam proses penulisan disertasi ini. Kendati jarak Yogja-Solo relatif jauh namun diskusi dan masukan dapat berjalan lancar melalui SMS maupun Email.

Kedelapan, kepada Prof. Dr. H. Arief Hidayat, SH., MS (Guru Besar Hukum Tata Negara Undip Semarang, kini Ketua Mahkamah Konstitusi RI) dan Prof Dr. H. Soedarsono, SH., MS (Ketua Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang) beliau berdua yang sangat berjasa dalam proses ujian terbuka karena telah memberi kritik, saran dan masukan yang sangat berarti sehingga memperkaya khazanah keilmuan penulis.

Kesembilan, buku ini hanyalah risultan dari diskusi dan kuliah-kuliah bersama-sama orang-orang yang terpelajar di kelas Program Doktor yang pernah penulis ikuti sebelumnya, karena itu penulis sangat berhutang budi pada para dosen Program Doktor yang berasal dari luar FH UNS, yang telah memberi pencerahan dan wawasan yang luas, tajam dan berani dalam menulis dan berdiskusi. Terutama kepada Prof. Soetandjo Wigjosoebroto, MPA (Fisip Unair Surabaya), Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih, SH., MS (FH Undip Semarang), Prof. Dr. H. Sudjadi, SH (FH UGM Yogyakarta), Almarhum Prof. Dr. H. Muchsin (Hakim Agung), Prof. Dr. Insan Budi Maulana, SH, LLM (FH UI Jakarta), Prof. Dr. Hikmahanto Juwana, SH., LLM (FH UI Jakarta), Prof. Dr. RB Sumanto, MA (Fisip UNS) dan Dr. Drajat Trikartono (Fisip UNS), Almarhum Prof. Dr. Chatamarrasyid Ais, SH., MH (Anggota Komisi Yudisial RI), dan Prof. Dr. M. Arief Amrullah, SH., MH (Dekan FH Universitas Jember).

Kesembilan, ucapan terimakasih juga untuk teman-teman penulis di Program Doktor angkatan tahun 2009, Pak Dr. Made Suartha, SH., MH (FH Universitas Udayana Bali), Pak Alm. Bambang Sudibyo, SH., M.Hum (FH UNS) dan Pak Didik Sukarno, SH., MH (mantan Kejati Kalsel) yang telah memberi ruang pertemanan yang setara dalam senasib.

Kesepuluh, seluruh rekan dan kolega dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNS Surakarta yang telah menjadikan penulis sebagai mitra yang sejajar dalam kekeluargaan dan keilmuan secara profesional.

Kesebelas, untuk yang terkasih Istri dan putraku yang telah menginspirasi penulis untuk terus menuntut ilmu dan berkarya, kendati telah mengurangi waktu kebersamaan kalian, terimakasih atas ketulusan cinta dan sayang.

Demikian, semoga buku ini dapat bermanfaat bagi siapa saja yang berminat pada ilmu pengetahuan dan ingin merubah nasib bangsanya.

Surakarta, Desember 2015

Penulis

Daftar isi

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Buku	1
B. Rumusan Masalah Buku	18
C. Tujuan Buku	19
D. Harapan Manfaat Buku	21
E. Penegasan Istilah Buku	24
BAB II LANDASAN TEORI DAN PIJAKAN BERPIKIR	29
A. Landasan Teori	29
B. Keaslian Buku	81
C. Pijakan Berpikir Buku	85
BAB III METODE PENULISAN	89
A. Jenis dan Pendekatan	89
B. Sumber dan Jenis Data	93
C. Teknik Pengumpulan Data	96
D. Teknik Analisis Data	97
BAB IV PENYEBAB KETIDAKHARMONISAN HUKUM PARTAI POLITIK DAN HUKUM PEMILU	99
A. Ketidakharmoisian UU Partai Politik dan UU Pemilu	100
B. Ketidakharmoisian Antara UU Pemilu dengan UU Partai Politik	129
BAB V PENGARUH KETIDAKHARMONISAN HUKUM PARTAI POLITIK DENGAN HUKUM PEMILU TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMILU BERKUALITAS	199
A. Pengaruh Terhadap Penyelenggaraan Pemilu 2009	199
B. Pengaruh Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014.	234

BAB VI PENGARUH KETIDAKHARMONISAN HUKUM PARTAI POLITIK DENGAN HUKUM PEMILU TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL TAK EFEKTIF	253
A. Pengaruh Terhadap Pemerintahan SBY-Boediono Periode 2009-2014.....	253
B. Pengaruh Terhadap Pemerintahan Jokowi-JK Periode 2014-2019...	294
BAB VII MODEL HARMONISASI HUKUM PARTAI POLITIK DENGAN HUKUM PEMILU UNTUK PEMILU BERKUALITAS DAN PRESIDENSIAL EFEKTIF	317
A. Konsep Model Harmonisasi Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu	317
B. Operasionalisasi Model Harmonisasi Hukum Partai Politik Dengan Hukum Pemilu	319
BAB VIII PENUTUP.....	367
A. Kesimpulan	367
B. Implikasi.....	370
C. Saran.....	374
DAFTAR PUSTAKA	377
DAFTAR GAMBAR DAN TABEL	419
BIODATA PENULIS.....	421

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Buku

Isu perkembangan demokrasi dan demokratisasi di sebuah negara hampir pasti bertalian dengan pemilihan umum (pemilu), karena pemilu merupakan salah satu alat penting untuk mengukur tumbuh kembangnya demokrasi prosedural dan substansial di suatu negara. Bila penyelenggaraan pemilu dapat berlangsung dengan adil dan demokratis, maka demokrasi di suatu negara telah tumbuh dengan sempurna.

Dalam studi-studi tentang pemilu terdapat dua aspek yang harus ada, yakni, sistem pemilu (*electoral system/laws*) dan proses pemilu (*electoral processes*).¹ Sistem pemilu berarti instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Secara umum terdapat empat rumpun sistem pemilu, yaitu sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority systems*), sistem perwakilan berimbang/proporsional (*proportional representation systems*), sistem campuran (*mixed system*), dan sistem-sistem lain (*other system*). Sedangkan proses pemilu terkait dengan pilihan elemen teknis pemilu, misalnya besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), metode pencalonan (*electoral formula*), metode pemberian suara (*balloting formula*), dan metode penghitungan suara.²

Sistem pemilu perlu dirancang secara tepat dalam rangka mewujudkan tujuan pemilu, menurut Aurel Croissant tujuan pemilu ada 3 (tiga),³ yaitu: (i) keterwakilan politik, (*political representation*), dalam arti kelom-

1 Iwan Gardono Sudjatmoko, 1999, "Reformasi Sistem Pemilu Indonesia" dalam *Jurnal Masyarakat Sosiologi* No.4 Tahun 1996, Fisip UI, Jakarta, hal, 70. Tentang pilihan sistem pemilu yang akan diadopsi dalam pemilu dapat dibaca, Pippa Norris, 1997, "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems" In *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 3, hal, 297-312.

2 Kacung Marijan, 2010, *Sistem Politik Indonesia, Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, PT Kencana, Jakarta, 83-85.

3 Aurel Croissant, 2002, *Election Politics in Southeast and East Asia*, Fredrich-Ebert-Stiftung, Singapore, dikutip dari Ramlan Surbakti, dkk, 2011, *Menyederhanakan Waktu Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Kemitraan bagi Perbaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, hal, 13.

pok-kelompok dalam masyarakat dapat terwakili di parlemen, baik dari aspek geografis, fungsional dan diskriptif; (ii) integrasi politik (*political integration*), yakni stabilitas politik dapat terjadi karena adanya kesepakatan antara partai politik dan masyarakat terhadap partai politik sehingga konflik politik dapat diremas secara efektif lewat lembaga perwakilan; dan (iii) membantu terbentuknya pemerintahan yang efektif (*effective government*), yakni adanya jaminan pada stabilitas pemerintahan dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintah.

Ketiga tujuan pemilu itu tak mungkin dapat terwujud secara keseluruhan dalam tenggat waktu bersamaan dalam pemilu. Karena itu, perlu memprioritaskan tujuan pemilu dengan mengambil satu atau dua dari prioritas itu. Dengan begitu, makna pemilu akan dapat dirasakan oleh masyarakat dalam rangka untuk mewujudkan akomodasi hak-hak sipil dan politik serta berpendapat dalam pengelolaan pemerintah. Kemudian sistem pemilu itu haruslah dapat diwujudkan dalam bentuk teknis penyelenggaraan pemilu yang jujur, adil dan demokratis. Dengan cara ini pemilu diharapkan dapat menjadi alat sirkulasi kepemimpinan politik yang elegan.⁴

Pengaturan sistem pemilu di Indonesia selalu mengalami perubahan dari waktu ke waktu dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Dalam proses pembuatan pergantian regulasi setiap pemilu memiliki dinamika politik hukum, yakni latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya produk UU Pemilu.⁵

Perubahan paket UU Politik dalam setiap pemilu yang berbeda ini membuktikan, bahwa telah terjadi perubahan sosial politik di Indonesia yang menuntut diakomodasi dalam pemilu untuk menuju politik hukum be-

4 Baca tulisan-tulisan yang sebangun dengan gagasan tersebut tersebut, misalnya: Agus Riwanto, "Desain Ketatanegaraan Keterwakilan Politik Perempuan Pemilu 2009", *Media Indonesia*, 26 Maret 2009. Lihat pula tulisan yang senafas dengan soal tersebut: Agus Riwanto, "Jateng Menanti Cagub Perempuan", *Suara Merdeka*, 21 April 2007. Agus Riwanto, "Keterwakilan Perempuan di Pemilu 2009", *Wawasan*, 28 November 2008. Agus Riwanto, "Kenejaran Hakim MK dalam Mengadili Kinerja KPU", *Media Indonesia*, pada tanggal 26 Juni 2009. Agus Riwanto, "Mengurai Problem Sistemik DPT", *Media Indonesia*, pada tanggal, 2009, Agus Riwanto, "Caleg dan Prilaku Korupsi", *Kompas*, pada tanggal, 22 Oktober 2008.

5 Rekamam tentang proses dan kemajuan sistem dan hukum pemilu 1999 dengan sistem pemilu di masa Orde Baru dapat dibaca, Hermawan Sulistiyo, 1999, "Electoral Politics in Indonesia: A Hard Way to Democracy" in *Electoral Politics in Southeast and East Asia Journal*, Vol 51, No.2, P 77-100. Sedangkan perbandingan antara sistem pemilu 1999 dan 2004 ditulis secara cermat oleh Christopher J. Dagg, (2007). "The 2004 Elections in Indonesia: Political Reform and Democratisation" dalam *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 48, No. 1, April 2007, hal. 47-59.

rupa kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara.⁶

Hingga kini Indonesia belum memiliki peraturan pemilu yang stabil. Baik dalam arti sistem pemilu (*electoral laws*), maupun dari aspek proses penyelenggaraan pemilu (*electoral process*).⁷

Misalnya, pemilu tahun 1977-1997 di masa Orde Baru menggunakan sistem pemilu proporsional dengan varian daftar calon mengikat,⁸ di mana partai politik berperan besar dalam menentukan nama calon dan calon terpilih, sementara pemilih hanya diberi hak untuk memilih tanda gambar partai politik dalam surat suara. Partai politik peserta pemilu saat itu hanya dua (PDIP dan PPP) dan satu Golongan Karya (Golkar). Artinya sistem kepartaian saat itu adalah dwi partai.

Pemilu tahun 1999 yang merupakan pemilu pasca Orde Baru menggunakan sistem pemilu proporsional dengan varian daftar calon tertutup (*closed list*), dimana peran partai politik cukup besar dalam menentukan calon anggota DPR/DPRD dan pemilih hanya diberi kesempatan untuk memilih tanda gambar partai politik dalam surat suara dengan tanpa mencantumkan nama-nama calon. Partai politik peserta pemilu saat itu adalah 48 partai politik. Artinya sistem kepartaian saat itu adalah multipartai ekstrim. Proses pemilu (*electoral process*) di lakukan dengan memilih model penentuan kursi berdasarkan perolehan partai politik di daerah pemilihan (Dapil) dan penentuan calon terpilih di serahkan kepada partai politik dan jika masih terdapat sisa kursi, maka diperkenalkan model *stembus accord* atau penggabungan sisa suara antara partai politik peserta pemilu. Calon terpilih diserahkan pada kesepakatan antar parpol yang terikat dalam *stembus accord* tersebut.

Pemilu tahun 2004 menggunakan sistem pemilu proporsional dengan varian daftar calon terbuka (*opened list*), dimana peran partai relatif besar dalam menentukan nomor urut daftar calon dalam surat suara, namun juga memberi peran pemilih berupa hak untuk dapat memilih tanda gambar partai maupun nama calon. Partai politik peserta pemilu saat itu adalah 24 partai politik. Artinya sistem kepartaian saat itu adalah multipartai ekstrim. Proses pemilu (*electoral process*) di lakukan dengan memilih model penentuan kursi berdasarkan perolehan partai politik di

6 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, 2010, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal, 4.

7 Lihat gagasan ini dalam Moch.Mahfud MD, 2010, *Ibid*, hal, 74.

8 Iwan Gardono Sujatmiko, 1999, "Reformasi Sistem Pemilu....." *Op.Cit*, hal, 76.

daerah pemilihan dan penentuan calon terpilih di dasarkan pada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Jika ada calon yang dapat memenuhi 100 % BPP maka calon tersebut secara otomatis ditetapkan menjadi calon terpilih, jika tidak calon yang dapat memenuhi BPP, maka calon terpilih ditentukan berdasarkan daftar nomor urut yang ditentukan oleh partai politik dalam surat suara. Jika masih terdapat sisa kursi dibagikan pada partai politik yang memperoleh sisa suara terbesar (*large remainders*) berturut-turut sampai semua kursi terbagi habis di daerah pemilihan (Dapil).

Pemilu tahun 2009 menggunakan sistem pemilu proporsional dengan varian daftar calon terbuka (*opened list*), yang hampir sama dengan pemilu tahun 2004, dimana peran partai relatif besar dalam menentukan nomor urut daftar calon dalam surat suara, namun juga memberi peran pemilih berupa hak untuk dapat memilih tanda gambar partai maupun nama calon. Partai politik peserta pemilu saat itu adalah 38 partai politik. Artinya sistem kepartaian saat itu adalah multipartai ekstrim. Proses pemilu (*electoral process*) di lakukan dengan memilih model penentuan kursi berdasarkan perolehan partai politik di daerah pemilihan (Dapil) dan penentuan calon terpilih di dasarkan pada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Jika ada calon yang dapat memenuhi 30 % BPP maka calon tersebut secara otomatis ditetapkan menjadi calon terpilih, jika tidak ada calon yang dapat memenuhi 30 % BPP, maka calon terpilih ditentukan berdasarkan daftar nomor urut yang ditentukan oleh partai politik dalam suara. Jika masih terdapat sisa kursi dibagikan pada partai politik yang memperoleh sisa suara terbesar (*large remainders*) berturut-turut sampai semua kursi terbagi habis di daerah pemilihan (Dapil) untuk penentuan kursi DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, namun untuk penentuan kursi di DPR RI menggunkana model bertingkat, dimana jika masih terdapat sisa suara digabungkan di BPP tingkat propinsi dengan menetapkan BPP baru. Namun ketentuan ini dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sebelum dilaksanakan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No.22-24/PUU-VI/2008, tanggal 19 Desember 2008 yang menganulir ketentuan Pasal 214 UU No.10/2008, dimana penentuan calon terpilih tidak lagi berdasarkan nomor urut, melainkan berdasarkan perolehan suara terbanyak di suatu daerah pemilihan (Dapil).

Pemilu 2014 yang tujuannya adalah menyempurnakan sistem pemilu sebelumnya berdasarkan ketentuan UU No.8/2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD masih menganut model dan sistem yang digunakan pada pemilu tahun 2009.

Tujuan dan prioritas pemilu antara pemilu 1977-1997, 1999, 2004 dan 2009 tampaknya juga berbeda. Pemilu tahun 1977-1997 lebih memprioritaskan pada tujuan integrasi politik dan efektifitas pemerintah, namun mengabaikan tujuan keterwakilan politik. Ini dapat dibuktikan dengan adanya dwi partai peserta pemilu (PDIP dan PPP) dan satu Golongan Karya (Golkar) sebagai penyeimbang kekuatan partai politik. Ini dilakukan dengan fusi (pengabungan secara paksa) partai-partai politik di masa pemilu 1955 dan Orde Lama dari 10 partai menjadi dua partai dan satu Golongan Karya. Untuk menjaga stabilitas politik relasi antara presiden dan DPR, maka selama masa Orde Baru DPR ABRI diberi jatah kursi di DPR. Karena pemerintahan saat itu dapat berjalan efektif dan stabilitas politik terjaga. Tetapi kebebasan hak sipil dan politik terpa-sung.

Pemilu tahun 1999, 2004, 2009 dan 2014 tujuan pemilunya lebih diprioritaskan pada keterwakilan politik dan integrasi politik, namun mengabaikan aspek pembentukan sistem pemerintahan yang efektif. Ini dapat dibuktikan dengan lahirnya UU partai politik dan UU pemilu yang lebih mengakomodasi kehadiran multipartai ekstrim sebagai peserta pemilu dan komposisi kursi di DPR. Kehadiran multipartai ekstrim ini lebih disebabkan oleh aspek psikologis, dimana keterwakilan politik di masa Orde Baru sedemikian rupa di tutup melalui fusi partai politik. Akibatnya rakyat seperti berlomba untuk mendirikan partai politik untuk menjadi peserta pemilu, tujuan semula adalah untuk mengakomodasi keterwakilan kepentingan, kelompok, etnis dan golongan dalam politik melalui pemilu. Namun prioritas tujuan pemilu seperti ini mengundang delima, di satu sisi ingin mengakomodasi keterwakilan politik, namun di sisi yang lain mengandung problem tak efektifnya pemerintahan. Sebab hadirnya multipartai peserta pemilu berpengaruh pada sulitnya menyelenggarakan pemilu, boros anggaran dan membingungkan rakyat dalam menentukan pilihan. Lebih dari itu, berpengaruh pada tak efektifnya sistem pemerintahan presidensial. Dimana komposisi multipartai di DPR RI telah menimbulkan polarisasi dan fragmentasi kepentingan

yang sangat beragam. Berujung pada kesulitan relasi presiden dan DPR dalam berkoordinasi dan bekerjasama dalam menyusun program kerja baik di bidang legislasi maupun non legislasi.

Melihat pemilu tahun 1977-1997, 1999, 2004, 2009 dan 2014 itu tampaknya bahwa setiap menjelang pemilu, peraturan tentang sistem kepartaian dan sistem pemilu selalu berubah dan cenderung tidak harmonis sebagai sebuah sistem. Begitu juga tujuan dan prioritas sistem pemilu berbeda-beda.

Penelitian ini akan difokuskan lebih mendalam pada pemilu tahun 2009 dan 2014 dengan mengkaji dan mendalami asas-asas melalui pasal-pasal dan ayat-ayat yang terkandung di dalam peraturan dasar Pemilu 2009 dan Pemilu 2014, yakni UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik *Jo* UU No 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik dan UU No. 10 Tahun 2008 *Jo* UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan pengaruh pelaksanaan keempat UU ini dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014 hasil pemilu tahun 2009 dan tahun 2014.

Menurut Satjipto Rahardjo,⁹ mengkaji dan mendalami sebuah UU melalui asas-asasnya ini sangat penting sebab asas hukum adalah merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Jika ada persoalan dalam implementasi suatu peraturan hukum, maka dikembalikan kepada asas-asasnya. Karena itu asas hukum disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum ini tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan melahirkan peraturan selanjutnya. Karena itu pula, asas hukum mengandung nilai-nilai dan etis.

Karena adanya ikatan hukum dengan asas-asasnya, maka hukum merupakan satu sistem, yaitu sebagai jenis satuan, yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan disini menunjuk kepada suatu struktur yang tersusun dari bagian-bagian. Peraturan hukum terikat pada asas-asasnya bersumber pada satu induk penilaian etis tertentu.¹⁰ Dengan demikian peraturan hukum seharusnya memiliki asas-asas yang merupakan satu

9 Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, hal, 45.

10 *Ibid*, hal, 46-50.

kesatuan sistem yang bersumber pada nilai dan etis, asas hukum dan nilai serta etis merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya.

Di lihat dari asas-asas yang terkandung di dalam kedua undang-undang itu, bukan saja tidak harmonis, akan tetapi juga tidak saling menunjang sebagai sebuah sistem. Misalnya, UU No.2 Tahun 2008 *jo* UU No.2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik menganut asas multipartai sederhana (jumlah parpol tidak terlalu banyak juga tidak terlalu sedikit).¹¹ Untuk menegakkan asas ini diatur syarat ketat pendirian partai politik, misalnya: harus berbadan hukum melalui legalitas di Depkum HAM dan verifikasi faktual administrasi oleh KPU. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf d, Pasal 3 Ayat (1), Ayat (2) huruf a, b, c, d, e dan Pasal 2 Ayat (2) serta Pasal 4 Ayat (1) sampai Ayat (4) UU No.2 Tahun 2008 Partai Politik.

Pengaturan persyaratan ketat pendirian parpol ini mencerminkan spirit adanya pembatasan jumlah peserta pemilu menjadi multi tetapi sederhana. Namun seakan-akan asas ini berdiri sendiri, tanpa terkait dengan asas dalam UU pemilu.

Dalam pelaksanaan di lapangan UU No.10/ 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD menganut asas multipartai ekstrim (sangat banyak). Seperti tercermin dalam Pasal 316 yang memperbolehkan semua parpol yang memperoleh kursi di DPR dalam pemilu 2004 dapat secara otomatis menjadi peserta pemilu tahun 2009. Ditambah parpol baru berdasarkan ketentuan UU No.2/2008 tentang Partai Politik, akibatnya peserta pemilu 2009 menjadi multipartai ekstrim yakni 38 parpol nasional ditambah 6 parpol lokal di propinsi Aceh sehingga total 44 Parpol.

Demikian pula berdasarkan ketentuan Pasal 18 Ayat (1) UU No.8 Tahun 2012 untuk Pemilu 2014 juga masih menempatkan model semua parpol yang telah memenuhi ambang batas (*parliamentary threshold*) 2,5 % otomatis ditetapkan sebagai peserta pemilu 2014 tanpa melalui verifikasi faktual oleh KPU. Verifikasi persyaratan administrasi dan faktual hanya diperuntukkan bagi parpol yang belum pernah mengikuti pemilu 2009. Dengan demikian 9 (sembilan) parpol, yakni: Demokrat, Golkar, PDIP,

11 Ramlan Surbakti menyatakan yang dimaksud sistem multipartai sederhana, adalah jumlah parpol tidak terlalu sedikit, tapi juga tidak terlalu banyak sehingga mampu mewedahi kemajemukan masyarakat, lihat, Ramlan Subekti, 2010 "Ambang Batas Masuk DPR, Apa Yang Hendak Dicapai?", *Suara Pembaruan*, 6 Juli 2007, hal 6.

PPP, PKS, PAN, PKB, Gerindra, dan Hanura yang memperoleh kursi di DPR karena memenuhi ambang batas 2,5% pada Pemilu 2009 secara otomatis ditetapkan menjadi peserta tanpa harus melalui verifikasi oleh KPU.

Ketentuan pasal 18 Ayat (1) UU No.8/2012 ini menyulut api kecemburuan bagi parpol baru. Itulah sebabnya ketentuan ini digugat di Mahkamah Konstitusi (MK). Tak lama kemudian MK mengabulkan gugatan ini dan MK mengeluarkan putusan Nomor 52/PUU-X/2012 tentang Pembatalan terhadap Pasal 8 Ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tanggal 29 Agustus 2012.¹² Regulasi itu mengandung konsekuensi baru, yakni semua partai politik (parpol) harus lolos verifikasi Komisi Pemilihan Umum (KPU) supaya bisa menjadi peserta Pemilu 2014.¹³

Kendati demikian ketentuan ini tidak menyurutkan jumlah parpol calon peserta pemilu tahun 2014, jumlah parpol yang berbadan hukum di Kemenkumham ada 73 parpol. Adapun parpol yang harus diverifikasi administrasi dan faktual oleh KPU sejumlah 34 Parpol berdasarkan ketentuan Pasal 15 dan Pasal 17 Ayat (1) UU No.8/2012.

Dari aspek harmonisasi sistem pemilu, UU No 10/2008 mengandung beberapa kelemahan mendasar, karena UU tersebut telah menisbikan sebagian prinsip penggunaan sistem proporsional sebagaimana dikehendaki oleh UU No.2/2008 melalui Pasal 214 dengan menentukan calon terpilih berdasarkan nomor urut. Namun, kemudian berubah menjadi suara terbanyak, akibat dari dibatalkannya ketentuan Pasal 214 ini oleh Mahkamah Konstitusi (MK).¹⁴

Sistem proporsional lalu berubah wajah menjadi disproportional. Disproporsional, berarti penyimpangan antara pembagian kursi partai dengan perolehan suara yang mereka dapat. Bila dibalik, maka proporsional yang sempurna adalah ketika setiap parpol menerima kursi yang sama dengan jumlah suara yang mereka dapatkan.¹⁵

12 "34 Parpol Tak Lolos Verifikasi KPU, Ical Salahkan KPU", dalam <http://nasional.kompas.com/read/2012/10/13/18021247/34.Parpol.Tak.Lolos.Verifikasi.Ical.Salahkan.KPU>

13 Agus Riewanto, "Implikasi Positif Putusan MK", *Suara Merdeka*, 7 September 2012, hal, 6.

14 Lihat putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia No.22-24/PUU-VI/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Berdasarkan Suara Terbanyak, tanggal 19 Desember 2008

15 Sigit Pamungkas, 2010, *Pemilu Perilaku Pemilih dan Kepartaian*, IDW,Yogjakarta, hal, 30.

Disproporsionalitas ini terletak pada bertingkatnya koefisien bilangan untuk penentuan kursi bagi anggota DPR.¹⁶ Sebagaimana tercermin melalui Pasal 201 Ayat (1) dan (2), Pasal 205 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Pasal 206 dan Pasal 207 Undang-Undang No.10 Tahun 2008. Karena menganut model bertingkatnya koefisien bilangan untuk penentuan kursi DPR melalui tiga tahap.¹⁷ Dipastikan akan menghasilkan harga kursi yang berbeda antara penghitungan tahap pertama, kedua, dan ketiga dengan demikian anggota DPR dan kursi parpol di DPR mewakili perbedaan tingkat keterpilihannya.

Kendati pemilu 2014 berdasarkan ketentuan Pasal 212 yang tidak lagi menganut model penghitungan seperti pemilu 2009, dan disempurnakan dengan hanya menganut dua tahap, namun pemilu 2014 ini juga masih menyisakan problem legitimasi politik bagi calon yang terpilih karena kecurangan berupa politik uang (*money politics*) yang jauh lebih massif daripada pemilu 2009.¹⁸

Dalam penyelenggaraan pemilu 2009 dan 2014 juga terjadi pembiasan penerapan sistem dua kamar (*bicameralism*) yang dianut menurut UUD 1945 pascaamandemen sesuai dimaksud dalam ketentuan Pasal 22 Ayat (1) sampai dengan Ayat (4) yang tak konsisten terwadahi dalam sistem pemilu anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam UU No.10 Tahun 2008. Maksud sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) adalah dalam rangka untuk mengejewantahkan politik saling kontrol dan mengimbangi kekuasaan (*checks and balances*) antara parlemen Vs presiden (DPD vs Presiden).¹⁹ UU No. 10 Tahun 2010, alih-alih memberi tafsiran sistem pemilihan DPD yang mendorong bikameral, namun mengurangi syarat calon anggota DPD tidak perlu berdomisili dalam daerah yang hendak diwakili, selain itu tidak lagi diwakili oleh mereka yang berasal dari perorangan non parpol, namun ditafsirkan boleh dari kader parpol. Ini jelas mengurangi, makna DPD sebagai representasi daerah (perwakilan secara geografis).²⁰

16 Moch. Nurhasim, "menyempurnakan Sistem Proporsional" dalam <http://www.lipi.go.id>, diakses, 29 September 2009.

17 Moch.Nurhasim, 2009, "Dilema Sistem Pemilihan Umum 2009" dalam *Jurnal Penelitian Politik*, Vol, 6 No.1 Tahun 2009, Pusat Penelitian Politik (P2P), Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia (LIPI), Jakarta, hal,13.

18 Agus Riewanto, "Menyoal Kecurangan Pemilu 2014", *Republika*, 30 April 2014, hal, 6

19 Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Pes, Jakarta, hal, 175.

20 Bandingkan dengan UU No.12/2003 tentang pemilu Anggota DPD, DPR, DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota tahun 2004 yang pengaturan sistem pemilihan anggota DPD ckup terwadahi maksud keterwakilan secara geografis, karena memuat pasal tentang syarat Caleg DPD: a) perlunya berdomisili di propinsi yang berasngkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdo-

UU No.10 Tahun 2008 dan UU No.8 Tahun 2012 ini telah diujimaterikan (*judicial review*) ke MK oleh sejumlah kalangan saat sebelum dilaksanakan, maupun telah dilaksanakan. Karena dianggap mengancam ketidakadilan dalam berkompetisi untuk meraih kursi di DPR dan DPRD. Uji materiil UU ini dilakukan antara parpol kecil dengan parpol besar dan antara calon anggota dan DPR, DPRD dengan pengurus partai politik. Keadilan (*justice*) adalah merupakan esensi dan ruh dari hukum.²¹ Karena itu keadilanpun menjadi isu filosofis yang diperjuangkan di dalam semua dimensi kehidupan bermasyarakat tak terkecuali di dalam politik, terutama keadilan dalam berkompetisi.

John Rawls memperkenalkan filosofi keadilan dengan konsep ‘fairness’ yang mengandung asas-asas bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingannya hendaknya

memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulai dalam sebuah kompetisi.²²

Setiap peraturan mestinya mampu mengatur, melindungi dan bahkan membuat perbedaan pelaksanaannya dengan objektif tanpa subjektivitas politik, sekaligus menguatamakan kesamaan hak antar orang (*an equal of right*). Lebih John Rawls menyatakan:

“... First principle each person is to have an equal right to have the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all.”

Bagi Satjipto Rahardjo, keadilan itu adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya (*Iustitia est constants et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*).²³ Sebisa mungkin apapun yang dilakukan dalam hukum, tak boleh sekali-kali mengabaikan aspek manusia sebagai bagian yang sentral dari hukum itu, karena hukum itu dibuat untuk manusia dan bukan sebaliknya.²⁴

misi selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di propinsi yang bersangkutan; b) tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.

21 Todung Mulya Lubis, 2006, “Tidak Ada Artinya Hukum Tanpa Filsafat Hukum”, dalam Charles Himawan, 2006, *Hukum Sebagai Panglima*, PT Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hal. xxiv.

22 John Rawls, 1971, *Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, hal. 11.

23 Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Aditya Bakti, Bandung, hal. 163.

24 Satjipto Rahardjo, 2009, *Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, hal. 6.

Uji materil terhadap UU No.10 Tahun 2008 dan UU No.8 Tahun 2012 ini juga karena tidak sinkron dengan sistem hukum pemilu secara keseluruhan dan dianggap bertentangan dengan filosofis dan asas dasar dalam UUD 1945 pascaamandemen, yakni kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-undang. Ini maknanya produk UU Pemilu sejatinya haruslah tidak mengandung problem filosofis merugikan hak dasar berupa kedaulatan rakyat itu.

Padahal secara teoritik setiap penyusunan kebijakan pengaturan sistem hukum haruslah harmonis, sinkron, konsisten dan koheren antara peraturan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik dalam tingkat vertikal berarti antara UUD dengan UU, ataupun horizontal antara UU dengan UU lain yang sederajat yang mengatur isu hukum yang sama, begitupun antara pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam satu produk kebijakan pengaturan. Tentu ditujukan agar terjadi satu kesatuan sebagai suatu sistem. Inilah yang disebut dengan berpegang teguh pada tata urutan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilacak melalui ajaran Hans Kelsen mengenai “*Stufenbau des Rechts*” atau “*The hierarchy of Law*” yang berintikan, bahwa “kaidah hukum merupakan susunan berjenjang dan setiap kaidah yang lebih rendah bersumber dari kaidah hukum yang lebih tinggi”.²⁵

Teori Hans Kelsen itu kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky melalui teorinya *Die Stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *Die Stufenordnung der Rechtsnorm*, mengemukakan tiga lapis norma-norma hukum, yakni *Grundnorm* (norma dasar), *Grundgesetze* (aturan-aturan dasar), dan *Formelle Gesetze* (peraturan perundang-undangan) berikut *Verordnungen* serta *Autonome Satzungen* yang dapat digolongkan dalam peraturan-peraturan pelaksana.²⁶

Norma-norma hukum tersebut selain berlapis-lapis juga *stufenformig* (berbentuk kerucut atau seperti stupa). Isi *staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma perubahannya. Hakekat

25 Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, Ruseel, New York, 1973, hlm. 123.

26 Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, hal, 51

hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar.²⁷

Aturan dasar (*Grundgesetze*) merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok, bersifat dasar dan biasanya merupakan landasan luas bagi tata hukum yang lebih terperinci lagi. Sebagai norma dasar suatu negara (*staatsfundamentalnorm*) memberikan landasan bagi aturan dasar yang merupakan tatanan suatu negara dalam bentuk undang-undang dasar atau konstitusi tertulis, maka aturan dasar tersebut pada gilirannya merupakan landasan bagi hukum perundang-undangan (*gesetzrecht*) yang berlaku bagi negara. Biasanya aturan-aturan dasar tersebut apabila dituangkan dalam dokumen suatu negara disebut *Vervassung*, dan apabila dalam beberapa dokumen atau tersebar-sebar disebut *Grundgesetze*. Isi penting bagi aturan dasar selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara juga terutama aturan-aturan untuk memperlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum.²⁸

Teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky ini bila dipetakan, maka suatu sistem hukum haruslah merupakan satu kesatuan hukum yang utuh sebagai suatu sistem yang saling terkait, yakni: *Pertama*, suatu tata hukum merupakan sistem kaedah hukum secara hierarkhis. *Kedua*, susunan kaedah-kaedah hukum yang sangat disederhanakan dari tingkat terbawah ke atas, yakni: (a). kaedah individu; (b). kaedah umum; (c). kaedah konstitusi; (d). *grundnorm*/kaedah dasar. *Ketiga*, sahnya kaedah-kaedah dari golongan tingkatan yang lebih rendah tergantung atau ditentukan oleh kaedah-kaedah golongan tingkat yang lebih tinggi.

Itulah yang menyebabkan paling tidak lebih dari lima kali UU No.10 Tahun 2010 untuk Pemilu 2009 dan UU No.8 Tahun 2012 untuk Pemilu 2014 ini diujimaterialkan (*judicial review*) dan berhasil dikabulkan oleh

27 *Ibid.*, 51

28 *Ibid.*, hal, 52.

Mahkamah Konstitusi. Ada yang mengatakan UU ini cacat sejak sebelum kelahirannya.²⁹

Ketidakstabilan UU pengaturan sistem pemilu ini berpengaruh pada proses pemilu (*electoral process*), berupa ketidakpastian hukum dalam pengaturan tahapan penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan pemilu 2014. Padahal kepastian hukum dan keadilan, seperti memandang dua sisi mata uang, karena keduanya harus ada, jika keadaan yang damai hendak dicapai. Sebuah keadilan tidak dapat digapai, apabila kepastian tidak dipenuhi. sebaliknya menghukum sesuatu yang belum pasti objek yang dilanggar adalah sewenang-wenang dan pada prinsipnya hanya akan menghilangkan nilai keadilan.³⁰

Bila ditelaah lebih dalam terdapat: (i) kekosongan hukum; (ii) ketidak-konsistenan hukum; (iii) ketentuan multi-tafsir; dan (iv) peraturan KPU yang juga tak tepat.³¹ Fenomena ini mendorong penyelenggara pemilu: Komisi Pemilihan Umum (KPU) harus bekerja keras menterjemahkan aneka UU pemilu itu dalam bentuk Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) untuk menyelenggarakan pemilu yang demokratis.

Penyelenggaraan pemilu tahun 2009 tidaklah sempurna karena mengandung aneka problem substansial maupun teknis prosedural yang mengganggu bahkan melanggar hak asasi pemilih terutama kesulitan pemilih menggunakan hak pilihnya di tempat pemungutan suara (TPS) karena tak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT).

Sedangkan penyelenggaraan pemilu 2014 setidaknya menurut catatan Lembaga Pemilih Indonesia (LPI) mengandung 10 problem krusial, yakni: ³² Pertama, kandidat calon legislatif (*caleg*) tidak optimal karena terlalu fokus sosialisasi sosok atau figur ketimbang sosialisasi ideologi dan program kerja mereka. Kedua, model kampanye partai politik masih bertumpu pada politik visual dengan menjual figur, bukan gagasan atau program konkrit untuk pemerintahan periode 2014-2019.

29 Agus Riwanto, "Hakim MK dan UU Pemilu", *Wawasan*, 5 April 2008, hal, 5.

30 .E.Fernando M. Manullang, 2007, *Mengapai Hukum Berkeadilan, Tinjauan Hukum Kodrati dan Antinomi Nilai*, PT Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hal, 101-102.

31 Ramlan Surbakti, 2008, *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (*Partnership for Governance Reform Indonesia*), Jakarta, hal, 65-84.

32 "LPI: Ada 10 Potensi Masalah Pemilu 2014", dalam <http://nasional.kompas.com/read/2014/02/09/2055492/LPI.Ada.10.Potensi.Masalah.Pemilu.2014>.

Ketiga, netralitas Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu diragukan setelah ada wacana lembaga sandi negara (lemsaneg) terlibat dalam pengawasan pemilu. Kekhawatiran itu didasari pemilu sebelumnya yang dinilai tidak *fair* dan adanya manipulasi data pemilih maupun suara. Keempat, belum selesainya Daftar Pemilih Tetap (DPT).

Kelima, masalah dana saksi yang semula akan didanai negara. padahal seharusnya dana saksi dibiayai sendiri oleh parpol. Keenam, kecurigaan terhadap aparat keamanan yang membantu mengamankan surat suara dari tempat pemungutan suara (TPS) ke KPUD dan KPU Pusat. Ketujuh, Badan Pengawas Pemilu dinilai tidak bisa menarik jarak dari KPU dan cenderung menjadi bagian dari penyelenggara pemilu sehingga tidak bisa diharapkan netral sepenuhnya dalam mengawasi pemilu.

Kedelapan, adanya politik uang dinilai belum dapat dihindari pada Pemilu 2014 ini. Secara langsung, politik uang bisa berupa pembagian uang kepada masyarakat maupun kepada elit lokal di berbagai daerah untuk mobilisasi dukungan terhadap calon atau partai tertentu.

Kesembilan, tabulasi suara KPU dinilai membuka peluang manipulasi suara jika belum disiapkan mekanisme transparansi perhitungan suara kepada publik. dan Kesepuluh, adanya kekerasan politik yang bisa terjadi di sejumlah daerah. Kekerasan ini dipicu oleh adanya ikatan kekeluargaan atau pengaruh orang lokal yang dominan di daerah melakukan kontrol sosial.

Pemilu dianggap demokratis sekurang-kurangnya terdapat dua indikator: Pertama, adanya kepastian hukum dalam pengaturan semua tahapan penyelenggaraan pemilu (*predictable procedure*) tetapi hasil pemungutan suara tidak ada yang tahu (*unpredictable results*). Kedua, semua tahapan penyelenggaraan pemilu diatur berdasarkan asas-asas pemilu yang demokratis, seperti langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dan *akuntable*.³³

Maksud kepastian hukum dalam pengaturan semua tahapan penyelenggaraan pemilu adalah UU tentang pemilu yang memiliki karakteristik sebagai berikut: (a) mengatur semua hal yang perlu diatur mengenai tahapan pemilu; (b) berisi Pasal-Pasal yang isinya konsisten satu sama

33 Ramlan Surbakti, 2009, "Ketidakpastian Hukum dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009", dalam Andy Ramses M dan La Bakry, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan (MIPI), Jakarta, hal, 281.

lain, dan bahkan konsisten dengan Pasal-Pasal terkandung dalam UU lain dan; (c) berisi pasal-pasal yang maksud dan artinya dipahami secara tunggal oleh semua penyandang kepentingan dalam pemilu. Dalam rumusan negatif yang dimaksud kepastian hukum adalah semua UU yang mengatur pemilu tidak mengandung kekosongan hukum, tidak mengandung pasal-pasal yang bertentangan satu sama lain dan tidak mengandung pasal-pasal yang multi-tafsir.³⁴

Saat ini sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem presidensial, sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945 Pascaamandemen sebagaimana tercermin melalui Pasal 6 A (presiden dipilih secara langsung oleh rakyat), Pasal 7 (pembatasan masa jabatan presiden), dan 7 C (presiden dan DPR berkedudukan sama kuat dan tidak bisa saling membubarkan). Namun dalam prakteknya di era pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudoyono-M. Jusuf Kalla (SBY-JK) periode 2004-2009 dan Susilo Bambang Yudoyono-Boediono (SBY-Boediono) periode 2009-2014, serta era Ir. H. Joko Widodo-H.M. Jusuf Kalla (2014-2015) terjadi ketidakharmonisan, karena sistem kepartaiannya adalah multipartai ekstrim dan susunan dan kedudukan DPR cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan presiden.

Secara resmi DPR bertugas dan menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan atas jalannya pemerintahan, namun dengan beberapa wewenang, DPR nyaris menjadi lebih kuat posisinya dibandingkan presiden. Padahal dalam sistem pemerintahan presidensial posisi kedua lembaga ini adalah seimbang dan saling mengontrol (*checks and balances*).

Melalui otoritas legislasi yang dimiliki, DPR bahkan memberi hak tunggal bagi diri sendiri guna menyeleksi para pejabat publik, seperti pimpinan Bank Indonesia, Panglima TNI, Kapolri, serta pimpinan dan anggota komisi negara yang pembentukannya melalui UU Otoritas yang seharusnya melekat pada presiden dalam skema presidensialisme menjadi peluang bagi DPR untuk melembagakan “gangguan” terhadap presiden. Desain konstitusi yang semula hendak menyeimbangkan kekuasaan eksekutif-legislatif akhirnya terperangkap pada situasi DPR *heavy*. Ada kesan sistem pemerintahan Indonesia memang presidensial, namun lebih bercitarasa parlementer.³⁵

34 *Ibid.*, hal 281.

35 Syamsuddin Haris, 2008, “Presidensial Cita Rasa Parlementer”, *Kompas*, 28 November 2008, hal. 4. Sejalan dengan itu dapat di lihat, Bambang Kesowo, 2010, “Kemangkusan Pemerintah” *Kompas*, 19 Januari 2010, hal. 6.

Keberadaan sistem multipartai ekstrim ini sangat mempengaruhi ketidakstabilan penyelenggaraan negara di era SBY-Boediono dan di era Jokowi-JK terutama dalam sistem pemerintahan presidensial. Realitasnya efektifitas pemerintah dalam mengambil kebijakan-kebijakan publik sangat bergantung pada dinamika politik yang berkembang di DPR. Bahkan nyaris waktu presiden SBY lebih banyak dicurahkan pada kompromi-kompromi politik di DPR akibat perbedaan dukungan partai di DPR. Kondisi ini tidak saja berbahaya bagi kelangsungan pemerintahan, melainkan juga bagi kelangsungan dan kepercayaan terhadap demokrasi dan sistem pemerintahan.³⁶

Partai politik peserta pemilu di Indonesia selalu mengalami fluktuasi jumlahnya, namun selalu multipartai kecuali di era Orde Baru.

Menurut Scott Mainwaring, sistem presidensial sangat sulit bila dikombinasikan dengan sistem multi partai, kekuasaan presiden sangat tereduksi oleh tarikan-tarikan kepentingan parpol di parlemen. Karena itu, ia menyimpulkan kombinasi presidensial dengan multi partai adalah sesuatu yang berbahaya (*inimical*) bagi stabilitas demokrasi.³⁷

Juan J. Linz menyatakan bahwa, sistem multipartai akan stabil bila dikombinasikan dengan sistem parlementer bukan dengan sistem presidensial. Berdasarkan data penelitian empiriknya, jika sistem presidensial dikombinasikan dengan multipartai, maka akan berakibat pada kemungkinan presiden terpilih berasal dari partai minoritas (*presidential minority*) yang cenderung tidak mendapat dukungan mayoritas di parlemen. Implikasinya adalah terjadi hubungan tidak harmonis dalam mengelola pemerintah. Tentu akan membuat skema penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial yang tidak efektif.³⁸

Secara teoritik Arend Lijphart menyatakan bahwa: *two party system typify the majoritarian model democracy and muliparty system the consensus*

36 Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal, 292.

37 Scott Mainwaring, 1993, "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination", in *Comparative Political Studies*, Vol.26.No.2, hal, 198-288.

38 Disarikan dari Juan J. Linz, 1990, *The Perils of Presidentialism*, Journal of Democracy.1 Winter. Tentang pemerintan efektif *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, memberikan 6 (enam) kriteria dalam menganalisa tingkat kestabilan pemerintah di dunia, yakni: kebebasan bersuara dan akuntabilitas (*Voice & Accountability, VA*), stabilitas politik (*Political Stability, PS*), efektifitas pemerintahan (*Government Effectiveness, GE*), kualitas perundang-undangan (*Regulatory Quality, RQ*), penegakan hukum (*Rule of Law, RL*), dan kontrol terhadap korupsi (*Control of Corruption, CC*). Lihat, Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi (September 2006), "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005" World Bank Policy Research Working Paper, and "A Decade of Measuring the Quality of Governance", September 2006. Dalam www.govindicators.org, diakses tanggal, 21 Agustus 2010.

model.³⁹ Sistem pemerintahan berbasis multipartai akan berkonsekuensi pada model demokrasi konsensus, dimana pengambilan kebijakan pemerintah cenderung mengutamakan pada model kesepakatan-kesepakatan komposisi antar partai di parlemen yang boleh jadi sangat berlarut-larut dan tidak efektif. Sedangkan sistem pemerintahan yang berbasis dua partai akan berkonsekuensi pada model demokrasi mayoritas, dimana keputusan politik pemerintahan dapat diambil dengan cepat dan efektif, karena tidak memerlukan konsensus di parlemen dan semua pihak mempercayakan pada komposisi partai mayoritas.

Pengaruh lain dari sistem multipartai ekstrim di Indonesia yang dikombinasikan dengan sistem presidensial adalah rendahnya kualitas produk kebijakan publik yang dihasilkan presiden dan DPR. Ini dapat dilihat dari rendahnya kualitas produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR-presiden. Karena produk UU dilahirkan dalam suasana kompromi politik, sehingga UU lebih berpihak pada kepentingan kekuasaan semata. Ini dapat dilihat berdasarkan uji materil di MK selama kurun waktu 2004-2015 telah membatalkan sebanyak 329 UU. Sejak MK berdiri tahun 2003-2015 ini total MK telah membatalkan sejumlah 164 UU.⁴⁰ Salah satu sebabnya adalah tidak profesionalnya proses legislasi antara DPR dan pemerintah. Bahkan ada indikasi jual-beli pasal dalam pembuatan Undang-Undang.⁴¹

Adapun pengaruh ketidakharmonisan antara UU No.2 Tahun 2008 *jo* UU No.2 Tahun 2012 Tentang Partai Politik dan No.10 Tahun 2008 *jo* UU No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD ketika keempat UU ini dilaksanakan telah menimbulkan kerumitan dan kesulitan dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014 paling tidak ada 5 (lima) hal: (i) surat suara terlalu besar dan memuat banyak calon; (ii) penghitungan suara yang lamban dan sulit; (iii) penentuan perolehan kursi yang bermasalah; (iv) penetapan calon terpilih bermasalah; dan (v) banyaknya sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi.⁴²

39 Arend Lijphart, 1999, *Pattern of Democracy Government Form and Performace in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, hal, 64.

40 "Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi Tahun 2003-2015", dalam <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>, Diakses pada 4 Maret 2014.

41 Moh.Mahfud MD, Jual-Beli Pasal dalam Pembuatan UU, *Suara Merdeka*, 23 November 2011, hal, 1 dan 12.

42 Hadar Gumay, dkk, 2011, *Laporan Kajian Undang-Undang Pemilu: Sebuah Rekomendasi Terhadap Revisi Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota*, Cetra, Jakarta, hal, 4-5.

Ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dengan sistem pemilu tersebut secara filosofis mencerminkan, bahwa kedua UU bidang politik tersebut tidak mampu memenuhi asas *principles of legality*, sebagaimana dinyatakan oleh Lon L.Fuller,⁴³ diantaranya yaitu: (i) suatu peraturan tidak boleh mengandung peraturan yang bertentangan satu sama lain; (ii) harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari. Realitasnya kedua UU ini bertentangan dilihat dari asas-asas yang terkandung di dalamnya. Akibatnya kedua UU ini ketika dilaksanakan di lapangan dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009 tidak kompatibel antara konsep dan tujuannya

B. Rumusan Masalah Buku

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas maka buku ini akan menjawab sejumlah masalah sebagai berikut:

1. Mengapa terjadi disharmoni antara sistem hukum kepartaian dengan sistem hukum pemilu yang diatur dalam UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik *jo* UU No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU No.2 Tahun 2008 dengan yang diatur dalam UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 dan UU No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014 ?
2. Apa pengaruh disharmoni tersebut terhadap penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan pemilu tahun 2014 dan terhadap efektifitas sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 pascaamandemen di era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono periode 2009-2014 dan di era pemerintahan Joko Widodo-H.M. Jusuf Kalla periode 2014-2019 ?
3. Bagaimana model harmonisasi antara sistem hukum kepartaian dengan hukum sistem pemilu untuk dapat mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang efektif ?

43 Lon.L.Fuller, 1971, *The Morality of Law*, Yale University, New Haven, conn, hal, 39-91.

C. Tujuan Buku

Tujuan yang diharapkan dari penelitian ini ada 2 (dua) umum dan khusus yang dapat diuraikan antara lain sebagai berikut:

1. Tujuan Umum

Buku ini secara umum bertujuan untuk dapat memperkaya khasanah kepustakaan ilmu hukum tata negara khususnya berkaitan dengan harmonisasi tujuan dan maksud dalam pengaturan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan. Disamping itu hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti berikutnya.

2. Tujuan Khusus

Buku ini secara khusus bertujuan untuk antara lain sebagai berikut:

- a. Mengetahui, menganalisis dan mengkaji secara mendalam sebab-sebab terjadinya ketidakharmonisan pengaturan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia yang tercermin melalui ketentuan UU No. 2 Tahun 2008 Jo UU No.2 Tahun 2011 dan UU No. 10 Tahun 2008 jo UU No8 Tahun 2012. Untuk mencapai maksud tersebut akan dianalisis asas-asas yang terkandung di dalam pasal-pasal dalam keempat UU itu, dengan menemukan asas-asas yang disharmoni sehingga menjadi penyebab ketidakserasian antara maksud dan tujuan yang hendak dicapai dari keempat UU tersebut. Seharusnya keempat UU tersebut, karena mengatur bidang ketatanegaraan yang sama sebagai pedoman dalam pelaksanaan pemilu tahun 2009 dan 2014 menjadi satu kesatuan sistem yang tak terpisahkan antara yang satu dengan yang lain.
- b. Mengetahui, menganalisis dan mengkaji secara mendalam tentang berbagai pengaruh yang muncul akibat dari ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dengan sistem pemilu melalui keempat UU tersebut. Dalam pelaksanaan keempat UU yang tidak harmoni atau tidak saling menyokong sebagai satu kesatuan sistem tersebut, telah menimbulkan berbagai problem sistemik dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009

dan 2014 berupa berkurangnya derajat kepercayaan publik. Sedangkan ketidakharmonisan keempat UU ini jika dikaitkan dengan sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 pascaamandemen juga berimplikasi pada ketidaksesuaian (incompatibilitas) dengan teori dan asas-asas dari sistem pemerintahan presidensial. Pelaksanaan dari ketidakharmonisan keempat UU tersebut juga berimplikasi pada munculnya sejumlah fakta ketidakefektifan berjalannya sistem pemerintahan presidensial pascaamandemen UUD 1945 di era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono SBY periode 2009-2014 dan di era pemerintahan Joko Widodo-HM Jusuf Kalla periode 2014-2019 sebagai produk dari hasil pemilu tahun 2009 dan pemilu 2014 dalam mengimplementasikan visi-misi dan *platform* politiknya di bidang legislasi maupun non-legislasi. Ini terutama disebabkan karena relasi antara presiden (*executive*) dengan DPR (*legislative*) yang tidak seimbang. Dimana posisi DPR jauh lebih kuat (*legislative heavy*) dari presiden. Karena itu, yang tampak dipermukaan adalah tidak berjalan semestinya sistem pemerintahan presidensial, melainkan munculnya kecenderungan praktek sistem parlementer atau sistem presidensial bercita rasa parlementer. Relasi demikian disebabkan oleh persoalan di hulu, yakni sistem ketatanegaraan berupa ketidakharmonisan antara sistem hukum kepartaian dan sistem hukum pemilu. Terutama munculnya sistem kepartaian yang majemuk atau multipartai ekstrim yang berakibat pada komposisi partai-partai di DPR yang terfragmentasi dan terpolarisasi yang berimplikasi pada persoalan di hilir, yakni menyulitkan dalam pengambilan keputusan di bidang legislasi maupun non-legislasi, karena harus mengkompromikan dengan berbagai kepentingan dari beragamnya aktor politik di DPR. Di titik ini, diperlukan harmonisasi persoalan antara sistem hukum kepartaian dan sistem hukum pemilu agar dapat saling bersinergi dalam kesatuan sistem. Sehingga dapat menopang efektifitas berjalannya sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia.

- c. Mengetahui, menganalisis dan mengkaji untuk menemukan model harmonisasi sistem kepartaian dan sistem pemilu yang diperlukan guna menunjang efektifitas sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia pascaamandemen UUD 1945 dari aspek politik hukum.⁴⁴ Dengan melakukan sejumlah pengaturan rekayasa hukum (*law engineering*) sistem pemilu dan sistem kepartaian yang tepat. Diharapkan akan dapat mengejawantahkan dari tujuan utama dari rancangan sistem hukum kepartaian dan sistem hukum pemilu untuk menopang terwujudnya masa depan harmonisasi hubungan antara presiden (*executive*) dan DPR (*legislative*) dalam format ketatanegaraan yang seimbang dan saling kontrol (*checks and balances*) sehingga relasi kedua lembaga menjadi produktif, bukan kolusif dan dapat mewujudkan tujuan utama terbentuknya sistem pemerintahan, yakni mengimplementasikan produk legislasi dan non-legislasi untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

D. Harapan Manfaat Buku

Manfaat yang diharapkan dari buku ini ada 2 (dua) teoritis dan praktis yang diuraikan antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Buku ini diharapkan mampu memberikan pemikiran alternatif bagi ilmuwan hukum dan ilmuwan politik, praktisi hukum, politisi, mahasiswa hukum, pengurus partai politik dan penyelenggara pemilu, bahwa sistem kepartaian dan sistem pemilu merupakan elemen penting bagi proses penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena itu kedua sistem haruslah didisain untuk saling menopang dan harmoni antara maksud dan tujuan yang hendak dicapai. Jika salah satunya tidak harmoni dengan yang lainnya maka akan berisiko pada proses penyelenggaraan pemilu yang tidak demokratis dan penyelenggaraan negara terutama pada tidak efektifnya sistem pemerintahan yang dianut.

⁴⁴ Politik hukum yang dimaksud disini adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama. Lihat Moh.Mahfud. MD, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, hal, 5, Soehino, 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, BPFE, Yogyakarta, Wirama Iryans Abidin, 2005, *Politik Hukum Pers Di Indonesia*, Grasindo, Jakarta dan Imam Syaukani dan Ahksin Thohari, 2008, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Press, Jakarta.

- b. Bagi ilmu pengetahuan hukum penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat dalam rangka pemantapan bagi pengembangan studi ilmu hukum secara interdisiplin, sehingga studi hukum perlu memasukkan aspek sub-sistem dari masyarakat yang lain, seperti sistem kepartaian dan sistem pemilu sebagaimana tercermin dalam fokus tema penelitian ini. Dimana kedua sistem ini turut mempengaruhi bangunan sistem ketatanegaraan terutama relasi antara eksekutif (presiden) dan legislatif (DPR) yang keduanya merupakan produk dari sistem kepartaian dan sistem pemilu yang diselenggarakan oleh negara. Ini perlu dikembangkan, karena selama ini studi dan penelitian tentang sistem kepartaian dan sistem pemilu sepi dari peminatan di kalangan ilmuwan hukum. Padahal sistem kepartaian dan sistem pemilu merupakan elemen penting untuk meraih kekuasaan politik di eksekutif maupun legislatif yang memerlukan pengaturan secara rinci dan sistematis melalui produk perundang-undangan bidang politik.
- c. Buku ini diharapkan dapat dijadikan sumber informasi ilmiah dalam upaya mengharmonisasikan produk perundang-undangan di berbagai bidang, terutama bidang ketatanegaraan (-relasi antara sistem kepartaian-sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial-) dari aspek asas-asas dan filosofinya agar setiap produk perundang-undangan tidak saling bernegasi, melainkan saling menopang sebagai satu kesatuan sistem hukum.
- d. Buku ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih untuk melengkapi teori-teori yang telah ada mengenai perlunya harmonisasi antara undang-undang yang mengatur bidang hukum yang sama untuk mencapai tujuan dan maksud yang sesungguhnya diinginkan. Dalam hal ini penelitian ini difokuskan pada perlunya harmonisasi antara produk Undang-undang yang mengatur sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 pasca-amandemen.

2. Manfaat Praktis

- a. Buku ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengambil kebijakan di bidang legislasi agar pengaturan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu di Indonesia selalu harmonis dengan tujuan substantifnya. Dengan demikian diharapkan Indonesia memiliki produk kebijakan pengaturan sistem kepartaian dan sistem pemilu yang stabil, harmonis, sinkron, koheren, konsisten dengan sistem pemerintahan presidensial murni yang dianut Indonesia pascaamandemen UUD 1945.
- b. Buku ini diharapkan dapat mengurangi produk perundang-undangan yang tidak harmonis, terutama produk perundang-undangan yang mengatur bidang ketatanegaraan, karena bukan tidak mungkin masih terdapat berbagai macam produk perundang-undangan lain yang mengatur bidang yang sama, namun tidak saling menopang dan menunjang sebagai satu kesatuan sistem hukum. Sehingga berpotensi pada tak tercapainya maksud dan tujuan dari sebuah produk hukum.
- c. Buku ini diharapkan dapat memberikan sumbangan advokasi bagi penyelenggara pemilu (KPU RI, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota), bahwa buruknya penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014 salah satunya disebabkan oleh buruknya produk legislasi di bidang ketatanegaraan terutama perundang-undangan di bidang politik yang mengatur tentang sistem kepartaian dan sistem pemilu yang tidak harmoni dilihat dari aspek asas-asas dan filosofinya. Sehingga berimplikasi pada sulitnya diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemilu dan pada gilirannya berimplikasi pula pada tak efektifnya sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 pascaamandemen di era presiden SBY-Boediono periode 2009-2014 dan di era Jokowi-JK periode 2014-2019 sebagai produk dari hasil pemilu tahun 2009 dan 2014.
- d. Tidak harmonisnya produk perundang-undangan yang mengatur sistem pemilu dan sistem kepartaian, bahkan selalu berganti menjelang pelaksanaan pemilu setiap 5 (lima) tahun seakan menjadi agenda rutin kenegaraan. Ini merupakan peluang

bagi para ilmuwan hukum bidang ketatanegaraan untuk dapat menjadi konsultan di bidang legislasi dan menekuni penelitian di bidang ini. Bahkan dapat membuka peluang bagi ilmuwan hukum tata negara untuk menjadi pelaksana dari produk perundang-undangan ini dengan beralih profesi menjadi politisi dan penyelenggara pemilu (KPU RI, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota) yang profesional dan kredibel, karena memiliki teori dan ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara yang memadai.

E. Penegasan Istilah Buku

Pada bagian ini akan dijelaskan definisi operasional dari setiap variabel,⁴⁵ yang akan digunakan dalam penelitian ini, yakni: Harmonisasi, Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, Sistem Pemerintahan, dan Sistem Pemerintahan Efektif.

1. Harmonisasi

Harmonisasi yang dimaksud dalam buku ini, antara lain terpenuhinya aspek-aspek berikut ini: (a) mendiagnosis atau mengidentifikasi hal-hal yang disharmoni atau bertentangan dan kejanggalan antara asas-asas yang terdapat pada UU No.2/2008 tentang Partai Politik jo UU No.2 Tahun 2011 dan UU No.10/2008 jo UU No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD pemilu 2009 dan 2014; (b) mengharmonisasikan hal-hal yang bertentangan tersebut secara proporsional agar membentuk suatu system yang utuh dan saling mengikat; dan (c) kerja sama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan sistem yang dapat mewujudkan pemerintahan presidensial yang efektif.⁴⁶

Ketidakharmonisan antara sistem hukum kepartaian dan sistem hukum pemilu dibedah melalui asas-asas hukum yang ada dalam UU No.2/2008 jo UU No.2/2011 Tentang Partai Politik dan asas-asas hukum yang ada dalam UU No.10/2008 jo UU No.8/20012

45 Menurut Rianto Adi, 2005, *variable* merupakan abstraksi dari gejala atau fenomena yang akan diteliti, oleh karena itu *variable* juga merupakan konsep yang dapat diukur dan dapat dinilai. Rianto Adi, 2005, *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta, Granit, hal, 27.

46 L.M.Gandhi, *Op.Cit.*, hal, 4.

Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, yakni: Pertama, asas sistem multipartai sederhana. Kedua, asas penguatan pelembagaan sistem kepartaian, dan Ketiga asas sistem pemilu proporsional terbuka terbatas. Selanjutnya dilakukan harmonisasi kedua sistem tersebut secara proporsional yang melibatkan kerjasama antara berbagai faktor untuk membentuk sebuah sistem yang dapat menopang terwujudnya pemerintahan presidensial yang efektif.

2. Sistem Kepartaian

Sistem Kepartaian yang dimaksud dalam buku ini adalah, pola kompetisi yang mempola dan bersifat stabil antara parpol peserta pemilu yang selalu tampak di setiap proses pemilu.⁴⁷ Sistem kepartaian ini menjadi kunci bagi proses demokrasi, karena kian *fair* dalam persaingan antar partai dalam pemilu, kian demokratislah sistem politik yang diretas melalui pengaturan UU kepartaian. Oleh karena itu yang menjadi fokus penelitian ini adalah sistem hukum kepartaian menurut UU No.2/2008 jo UU No2/2011 Tentang Parpol. Termasuk praktek fungsi parpol, model pencalonan dalam pemilu 2009 dan 2014 dan juga pelembagaan sistem parpol dan kepartaian.

3. Sistem Pemilu

Sistem Pemilu yang dimaksud dalam buku ini adalah konversi suara pemilih menjadi perhitungan kursi di DPR dalam pemilu 2009 dan 2014. Karena itu fokus penelitian ini tidak menyangkut dua aspek seperti dinyatakan oleh Douglas Rae,⁴⁸ yaitu, Pertama, sistem pemilu (*electoral law*). Kedua proses pemilu (*electoral process*). Keduanya terdapat berbagai elemen teknis pemilu yang turut menentukan kualitas demokrasi yang mendukung efektifitas pemerintahan (*governability*) dan juga aspek keterwakilan politik rakyat (*representativeness*).

47 Vicky Randall and Lars Svasand, 2002, "Party Institutionalization In New Democracies", In *Party Politics Journal*, Vol. 8.No.1, hal, 6-7.

48 Nikmatul Huda, 2010, *Hukum Tata Negara....Op.Cit.*, hal, 278.

4. Sistem Pemerintahan

Sistem Pemerintahan yang dimaksud dalam buku ini adalah relasi kerja antara presiden dan DPR dalam skema saling kontrol (*checks and balances*) yang menciptakan sistem pemerintahan.⁴⁹ Dalam konteks Indonesia menurut UUD 1945 adalah menganut sistem presidensial, dimana posisi presiden sangat menentukan jalannya pemerintahan. Karena itu, fokus penelitian ini adalah melihat relasi presiden sebagai representasi penyelenggara pemerintahan dengan DPR sebagai representasi suara rakyat hasil pemilu 2009 dan 2014. Apakah relasi kedua lembaga ini stabil dan saling mendukung atau sebaliknya. Sehingga dapat diasumsi akan dapat terwujud tidaknya efektifitas sistem pemerintahan.

5. Pemerintahan Yang Efektif

Pemerintahan yang efektif (*Effective governance*) dalam buku ini dibatasi, yakni pemerintahan yang dijalankan oleh presiden dan kabinet dalam skema pemerintahan presidensial menurut UUD 1945. Pemerintahan yang efektif (-yang mengekspresikan kapasitas pemerintah dalam mengelola proses sosial-) harus dilihat dari segala aspek. Secara administratif, *effective governance* biasanya bisa dilihat dari kemampuan pemerintah untuk menciptakan sistem dan manajemen administrasi publik efektif dan efisien. Dalam proses ekonomi, *effective governance* terekpresikan dari kemampuan pemerintah dalam menjalankan peran dan fungsi dasarnya secara optimal terkait dengan aktivitas ekonomi. Pemerintah mampu memastikan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi; menjamin pemerataan dan keberlanjutan ekonomi, sosial dan ekologi; serta bertanggungjawab terhadap pemberdayaan kelompok-kelompok marjinal dan rentan (*vulnerable groups*). Dari aspek politik, *effective governance* bisa dilihat dari kemampuan untuk menjaga stabilitas dan tertib politik; kecepatan dalam mengambil keputusan yang tepat; menjamin adanya kepastian hukum; menjamin adanya kepastian sosial (*social predictability*); menciptakan konsensus dan kepatuhan sosial.⁵⁰

49 Mahmuzar, 2010, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945.....*, Op.Cit., hal., 16.

50 Cetro, 2007, *Naskah Akademik Pemerintah Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan*

Maka pemerintahan yang efektif dalam penelitian ini dibatasi pada aspek ketatanegaran, yakni suatu keadaan atau situasi dimana lembaga kepresidenan (dengan segala kewenangannya yang dimilikinya) bisa merealisasikan *platform* politik dan program kerja pemerintahan secara efektif karena adanya hubungan konstruktif dengan lembaga parlemen.⁵¹

Tingkat independensi presiden tinggi dari tekanan-tekanan politik (*the degree of its independence from political pressures*).⁵² Akibatnya presiden dapat bekerjasama dengan parlemen dalam membuat kebijakan legislasi dan non legislasi, dan tidak tersandera oleh tekanan-tekanan politik di parlemen dalam skema sistem presidensial.⁵³

Dalam hal ini akan ditunjukkan melalui dua potongan garis vertikal dan horizontal. Garis vertikal: menunjukkan efektifitas sistem presidensial yang dianut menurut UUD 1945 dengan ditopang oleh sistem kepartaian dan sistem pemilu yang harmoni sebagai kesatuan sistem. Semakin ke atas berarti sistem presidensial kian ditopang oleh sistem kepartaian dan sistem pemilu. Sebaliknya semakin ke bawah berarti semakin kian tidak di topang oleh sistem kepartaian dan sistem pemilu.

Garis horizontal: menunjukkan efektifitas pembuatan legislasi dan non legislasi yang dilakukan pemerintah berbasis sistem presidensial dalam relasi antara presiden dan parlemen. Semakin ke kanan berarti semakin efektif, artinya pembuatan legislasi dan nonlegislasi atau perumusan dan implementasi kebijakan presiden sebagai (*single chief executive*) tidak diganggu oleh tekanan-tekanan politik. Sebaliknya semakin ke kiri berarti kian tidak efektif karena pembuatan legislasi dan nonlegislasi presiden tersandera oleh kepentingan politik.

Untuk lebih memudahkan pemahaman tersebut dapat dilihat melalui sajian gambar berikut ini:

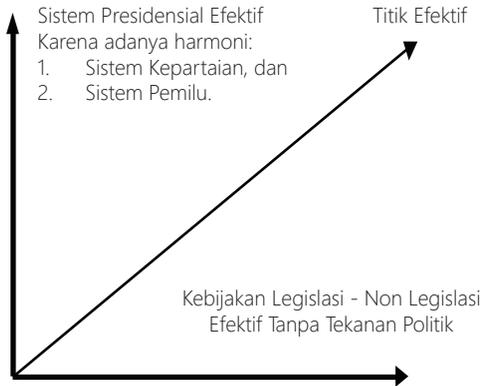
Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Cetro, Jakarta, 8 Mei.

51 Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, PT.Kompas Media Nusantara, Jakarta, hal, 226.

52 Andrew B. Whitford and Soo-Young Lee, 2008, "The Efficiency And Inefficiency of Democracy In Making Governments Effective: Cross-National Evidence", *Op.Cit.*, hal, 7.

53 J. Mark Payne, Daniel Zovatto, and Mercedes Mateo Diaz, 2007, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, *Op.Cit.*, hal, 18.

Gambar: 1
Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif



Pemerintahan yang efektif dalam buku ini jika dirumuskan dalam bahasa sederhana adalah pemerintahan efektif (PE), ditopang dengan sistem kepartaian dan sistem pemilu yang harmoni (H + SK + SP) dan kebijakan pemerintah di bidang legislasi dan non-legislasi tanpa tekanan politik atau Kemandirian Pemerintah yang tinggi dari tekanan politik (K). Atau dalam bahas matematisnya adalah: (PE =

$$H + SK + SP + K).^{54}$$

54 Bandingkan dengan rumusan pemerintahan efektif menurut Denny Indrayana, 2012, yaitu, sistem presidensial yang adil dan demokratis adalah sistem presidensial efektif (PE) yang memerlukan kewenangan konstitusional (KK, *constitutional power*), dukungan politik (DP, *political support*) di samping tentunya, kontrol (K, *control*). Atau dengan meminjam rumusan bahasa matematis: PE = KK + DP + K. Lihat, Denny Indrayana, 2012, "Sistem Presidensial Yang Adil dan Demokratis", *Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar* pada fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Diucapkan di depan Rapat Terbuka majelis Guru Besar Universitas Gadjah Mada pada tanggal 6 Februari 2012 di Yogyakarta, hal, 2.

BAB II

LANDASAN TEORI DAN PIJAKAN BERPIKIR

A. Landasan Teori

1. Demokrasi dan Demokratisasi

Jatuhnya rejim otoriter di banyak negara telah melahirkan gelombang demokrasi ketiga (*The Third Wave of Democratization*).⁵⁵ Akibatnya terjadilah transisi demokrasi di sejumlah negara belahan Eropa Timur, Eropa Tengah, Amerika Latin dan Asia dari rejim otoriter menuju konsolidasi demokrasi melalui cara merekayasa konstitusi (*constitutional engineering*) atau reformasi konstitusi yang memuat dasar-dasar demokrasi.⁵⁶

Konstitusi negara Indonesia sendiri telah berusia enam dasa warsa (1945-2010) dan telah mengalami beberapa kali perubahan, yakni:⁵⁷ (1) Tahun 1945-1949 berlaku UUD 1945 Asli ; (2) Tahun 1949-1950 berlaku Kontitusi RIS, namun UUD 1945 masih berlaku; (3) Tahun 1950-1959 berlaku UUDS 1945; (4) Tahun 1959-1999 berlaku UUD 1945 Asli berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959; (5) Tahun 1999-sekarang (2010) berlaku UUD 1945 perubahan sebanyak empat kali, yakni perubahan pertama disahkan 19 Oktober 1999, Kedua ditetapkan pada 18 Agustus 2000, Ketiga ditetapkan pada 9 November 2001, dan Keempat ditetapkan 10 Agustus 2002.⁵⁸

55 Samuel P Huntington, 1991, *The Third Wave of Democratization*, University of Oklahoma Press, London.

56 Giovanni Sartori, 1994, *Comparative Constitutional Engineering*, New York

57 A.Mukthie Fajar, "Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Membangun Kesadaran Berkonstitusi" *Makalah* disampaikan dalam Seminar Nasional dengan tema: "Pendidikan Kewarganegaraan (Civil Education): Membangun Kesadaran Berkonstitusi bagi Guru PKN SD se Kota Malang, diselenggarakan Universitas kanjuruhan Malang Bekerjasama dengan Kesbangpolinmas dan Mahkamah Konstitusi, pada tanggal 26 November 2009 di Gedung Multikultural Universitas kanjuruhan Malang.

58 Tulisan tentang kritik dan evaluasi hasil Amandemen UUD 1945 dapat dibaca: Denny Indrayana, 2008, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002, An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, Kompas, Jakarta.

Salah satu alasan akan perubahan UUD 1945 itu karena tidak lagi mampu mengakomodasi kebutuhan akan perlunya pembatasan kekuasaan. Karena rejim Orde Baru di bawah Jenderal Besar Soeharto telah berkuasa lebih dari tiga dasawarsa. Kekuasaan ini nyaris otoriter, karena hampir semua komponen demokrasi, seperti pers, kontrol masyarakat sipil, partisipasi publik dalam politik tundak pada ritme kekuasaannya. Bahkan kekuasaan era ini telah disokong oleh mesin birokrasi, ABRI dan Golkar yang menjadi perisainya.

Gelombang demokratisasi pun tumbuh di Indonesia melalui gerakan reformasi 1998 yang menumbangkan rejim ini. Lalu dilakukan percepatan pemilu pada tahun 1999 dan berujung pada tuntutan amandemen terhadap konstitusi menuju demokrasi.⁵⁹

Istilah demokrasi dan sistem demokrasi yang sangat populer adalah merupakan produk pemikiran global yang terus menjalar dan menjadi tren yang dianut oleh bangsa-bangsa di dunia. Gagasan demokrasi lahir sebagai antitesis munculnya ketidakadilan, diskriminasi hak sipil dan politik antara manusia yang seimbang dalam suatu pemerintahan yang berasas pada ajaran sosialisme ala Leninisme dan Marksisme. Demokrasi juga merupakan ide brilian di antara sekian banyak sistem yang memungkinkan terakomodasinya aneka kepentingan rakyat yang beragam, kaya-miskin, pandai-bodoh, laki-perempuan, cacat fisik-sempurna dan lain-lain, jika dibandingkan dengan sistem Aristokrasi maupun Monarkhi.

Demokrasi sebagai sebuah ide dan praktek telah dilakukan sejak abad ke 6-3 SM di Yunani Kuno dengan model negara kota (*city-state*) yang memarktekan sistem demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan yang dalam pengambilan kebijakan dan putusan politik berdasarkan pada kehendak langsung rakyat yang bertindak atas prosedur mayoritas. Namun model ini hanya efektif dipraktekan dalam lokus yang terbatas di Yunani

59 Istilah demokrasi dan sistem demokrasi yang sangat populer adalah merupakan produk pemikiran global yang terus menjalar dan menjadi tren yang dianut oleh bangsa-bangsa di dunia. Gagasan demokrasi lahir sebagai antitesis munculnya ketidakadilan, diskriminasi hak sipil dan politik antara manusia yang seimbang dalam suatu pemerintahan yang berasasnya pada ajaran sosialisme ala Leninisme dan Marksisme. Demokrasi juga merupakan ide brilian diantara sekian banyak sistem yang memungkinkan terakomodasinya aneka kepentingan rakyat yang beragam, kaya-miskin, pandai-bodoh, laki-perempuan, cacat fisik-sempurna dan lain-lain, bandingkan sistem Aristokrasi maupun Monarkhi. Lihat, David Heald, 2004, *Demokrasi dan Tatanan Global, dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Penerjemah Damanhuri, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Kuno karena hanya berpenduduk kecil namun tidak efektif dilakukan di negara-negara yang memiliki keragaman jumlah penduduk.⁶⁰

Model demokrasi terus berkembang seiring dengan kemajuan peradaban dan aneka kepentingan rakyat yang beragam. Maka kemudian berkembang di Eropa Barat pada Abad pertengahan (600-1400 M) dan terus bermetamorfosis dengan berbagai varian model demokrasi hingga munculnya pembentukan negara-bangsa (*nations-state*) pada Abad 16 di berbagai belahan dunia terutama Asia dan Afrika yang baru saja terlepas dari koloni negara-negara Eropa Barat. Demokrasi terus mengalami gelombang pasang-surut hingga abad 21 ini sesuai dengan konteks negara bangsa dan munculnya sistem sosialis *versus* kapitalis, lahirlah kemudian model *democratic capitalism* dan *democratic socialism*.⁶¹

Apa pun varian model dalam mendesain kreatif demokrasi, namun seluruh bangsa di dunia tetap menggunakan istilah demokrasi di depan nama variasi itu yang secara keseluruhan memiliki kesamaan maknanya, yakni *government rule by the people* (rakyat berkuasa) yang berasal dari bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* atau kekuasaan berkuasa.⁶²

Dalam konteks yang paling sederhana makna demokrasi biasanya juga disandingkan dengan *from people, by people and for people* (dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Ini sebangun dengan makna *syura* (musyawarah) dalam ajaran Islam yang dapat dilacak melalui studi-studi tentang hubungan antara Islam, politik, kekuasaan dan negara (*fiqh siyasah*).⁶³

Gagasan demokrasi yang mutakhir ialah menjadikan demokrasi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan politik, sebab jika keku-

60 Mirriam Budiardjo, 2004, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, terutama Bab IV "Demokrasi" PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cetakan Kedua puluh enam, hal 50-76.

61 Mengenai perkembangan model-model demokrasi dapat dilihat dari karya, William Ebenstein, 1985, *Today's isms, Communism, Facism, Capitalism, Socialism* Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, New York.

62 Ni'matul Huda, 2005, *Negara, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal, 12

63 Lihat karya-karya para ahli Islam yang mencoba melacak hubungan Islam dengan demokrasi, misalnya: M.Yusuf Musa, 1963, *Nizam al Hukmi Fi al- Islam* Kairo: Dar al-Kitab al-Arabi; Abdul Wahab Khallaf, 1963, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, Kairo, Dar al-Nashar; Munawir Sjadzali, 1993, *Islam dan Tata Negara, Sejarah dan Pemikirannya*, UI Press, Jakarta; J.Suyuthi Pulungan, 1994, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta; dan Fackry Ali, 1995, "Keharusan Demokrasi dalam Islam di Indonesia, *Jurnal Ulumul Qur'an*, VI, 1.

asaan politik, tidak di batasi maka hanya akan melahirkan sistem pemerintahan yang otoriter. Karena itu, kemudian lahir istilah demokrasi konstitusional, yakni suatu pemerintahan yang berdasar pada landasan konstitusional. Model ini menegaskan bahwa pemerintah bukan berdasar kekuasaan (*machstaat*) namun berdasar hukum (*rechtstaat*) atau (*rule of law*).

Pemilu adalah aspek penting dalam demokrasi yang digunakan dalam proses pergantian kekuasaan politik secara berkala dan berkelanjutan dengan melibatkan partisipasi politik publik yang luas. Sehingga mampu melahirkan pergantian kekuasaan politik atas prosedur demokrasi dan persetujuan rakyat.

Di Indonesia demokrasi dimaknai sebagai kedaulatan berada di tangan rakyat yang disistematisasikan ke dalam ideologi negara, yaitu Pancasila yang menempatkan kedaulatan rakyat sebagai pilarnya yang harus menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sesuai dengan martabat dan harkat kemanusiaan. Prinsip-prinsip Demokrasi Pancasila terangkum dalam sila keempat. Pancasila, dapat dilihat terdiri dari sila pertama sebagai sila dasar, sila kedua sebagai pancaran sila pertama, sila ketiga sebagai wahana, sila keempat sebagai cara, dan sila kelima sebagai tujuan.⁶⁴ William M. Reisinger, membuat sejumlah variabel tentang demokrasi salah satunya adalah model kompetisi dalam mengejar kekuasaan melalui pemilu dan mengizinkan partisipasi massa yang adil.⁶⁵

Miriam Budiharjo, menuturkan enam syarat pemerintahan demokratis salah satunya adalah adanya pemilihan umum yang bebas.⁶⁶ Jimly Asshidiqie juga menyatakan bahwa salah satu dari ciri negara hukum adalah negara yang bersifat demokratis dan adanya pembatasan kekuasaan (pemilu).⁶⁷

Secara teoritik model demokrasi di bagi dalam 4 (empat) level, sebagaimana dipopulerkan oleh Boron, yakni:⁶⁸

64 Fatkhurrohman, 2010, *Pembubaran Partai Politik di Indonesia, Tinjauan Historis Normatif Pembubaran Parpol Sebelum dan Sesudah Terbentuknya Mahkamah Konstitusi*, Setara Press, Malang, hal, 14-15.

65 William M. Reisinger, 2004, "Selected Definitions of Democracy" sebagaimana dikutip oleh Suyatno, 2004, *Menjelajahi Demokrasi*, Liebe Book Press, Yogyakarta, hal 33.

66 Mirriam Budiaardjo, *Dasar-Dasar... Op.Cit*, hal 60

67 Jimly Assidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Konstitusi Press, Jakarta, 2005), hal, 154-162.

68 Soebagio, 2009, "Distorsi Dalam Transisi Demokrasi di Indonesia" dalam *Jurnal Makara, Sosial Humaniora*, Vo. 13, No.2, Desember 2009, hal 111-116.

a. Demokrasi Elektoral (*Electoral Democracy*)

Pada level ini, demokrasi ditandai dengan pemilu reguler dan kompetisi antar partai, guna memperebutkan suara pemilih. Level demokrasi ini mengabaikan esensi demokrasi, dan semata-mata ditunjukkan untuk menempatkan para wakil terpilih pada posisi-posisi puncak legislatif dan eksekutif.

b. Demokrasi Politik (*Political Democracy*)

Level ini sedikit lebih maju dari level pertama melalui pembentukan rezim politik yang pada derajat tertentu, mampu tampil sebagai perwakilan politik yang efektif, melaksanakan pembagian kekuasaan secara murni, meningkatkan mekanisme partisipasi rakyat melalui gelar pendapat umum (referendum) dan konsultasi populer, memperkuat badan legislatif, menciptakan komisi-komisi khusus untuk mengontrol cabang eksekutif, menjamin hak rakyat untuk mengakses informasi, mengembangkan pembiayaan publik terhadap kampanye politik, membentuk lembaga-lembaga yang bisa meminimalisasi peran lobi dan kepentingan pribadi kelompok. Singkatnya, pada level ini bisa disebut sebagai “demokrasi partisipatoris” yang untuk beberapa tempat di Amerika Latin bisa berjalan.

c. Demokrasi Sosial (*Social Democracy*)

Level ini merupakan kombinasi dari elemen-elemen yang melekat pada dua level demokrasi sebelumnya. Misalnya kewargaan sosial, jaminan yang luas akan spektrum hak-hak warga negara seperti standar hidup, akses terhadap pendidikan, perumahan, dan pelayanan kesehatan.

d. Demokrasi Ekonomi (*Economic Democracy*)

Level terakhir ini merupakan penghalusan dari apa yang disebut Lenin sebagai revolusi ekonomi. Bagi Lenin, politik adalah konsentrasi ekonomi. Dalam istilah Boron tidak ada sektor yang lebih bernilai politik ketimbang ekonomi. Dalam makna ini, pertarungan atau kompetisi politik, bukanlah semata-mata untuk politik itu sendiri, melainkan untuk memenangkan kontrol atas sumberdaya ekonomi yang terbatas. Dengan

demikian, mereka yang mengontrol ekonomi, dengan sendirinya mengontrol politik. Pengertian ini dengan jelas membalik argumen penganut demokrasi liberal, bahwa wilayah politik terpisah dari wilayah ekonomi.

Demokrasi merupakan suatu sistem dimana manajemen politik dilaksanakan berlandaskan partisipasi dan pluralisme, dan terdapat mekanisme yang sifatnya protektif untuk membatasi kekuasaan.⁶⁹ Maka ide-ide demokrasi itu dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, yaitu:⁷⁰

- 1) *Communitarian Democracy*, seperti yang dilaksanakan di negara Swiss;
- 2) *Populism (majoritarian) Democracy*, seperti yang dilaksanakan di wilayah-wilayah "Counties" di Amerika Serikat.
- 3) *Liberalism Democracy*, yaitu yang mengutamakan perlindungan hak-hak individu terhadap pelaksanaan kekuasaan dari negara;
- 4) *Pluralism Democracy*, yaitu yang mengutamakan "Political Pluralism" dalam bentuk sistem kepartaian.

2. Partai Politik dan Sistem Kepartaian

Aktor utama dalam demokrasi yang menghubungkan kepentingan rakyat dengan negara dan pemerintah adalah partai politik (parpol),⁷¹ terutama dalam level demokrasi elektoral (*electoral democracy*) dan demokrasi politik (*political democracy*). Keduanya mencerminkan demokrasi perwakilan (*representation democracy*).

69 Yasunori Sone, 1994, *Criteria of Democracy and Democratization Problems*, Keio University, Japan. Sebagaimana dikutip oleh Soewargono, 2009, "Menata Kebijakan Publik Dalam rangka Demokratisasi dan Pemerintahan yang Efektif", dalam dalam Andy Ramses, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (Mipi), Jakarta, hal, 79.

70 *Ibid*, hal 79.

71 Menurut Austin Ranney, parpol adalah sekumpulan organisasi politik yang khusus (*political parties are a special kind of political group*) yang memiliki lima karakteristik fundamental sebagai berikut: (a) *They are groups of people to whom labels -"Republican", Communist", "Liberal" and so on-are generally applied by both themselves and others;* (b) *Some of the people are organized-that is, they deliberately act together to achieve party goals;* (c) *The larger society recognizes as legitimate the right of parties to organized and promote their causes;* (d) *In some of their goal promotion activities parties work through the mechanism of representative government;*e) *A key activity of parties is thus selecting candidate for elective public offices.* Lihat, H.A.Muktie Fadjar, 2008, *Parpol Dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, In-TRANS Publising, Malang, hal, 16-17.

Partai politik berasal dari kata bahasa Yunani, yakni “pars” yang artinya “bagian” atau “bagian dari keseluruhan”. Karena itu partai politik adalah perkumpulan orang-orang yang seazas, sehaluan dan setuju yang berhihtiar untuk memenangkan dan mencapai cita-cita politik dan sosial mereka secara bersama-sama.⁷²

Basis sosiologis parpol adalah pada dua hal, yakni: ideologi dan kepentingan yang diarahkan pada usaha-usaha untuk memperoleh kekuasaan. Tanpa kedua elemen ini maka parpol tidak akan mampu mengidentifikasi dirinya dengan para pendukungnya.

Peran penting parpol di samping untuk membentuk struktur sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara juga untuk membentuk sistem formasi dan kontelasi politik di parlemen. Keduanya dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu) yang mengandung asas dan prinsip-prinsip demokrasi secara universal.

Beberapa ahli ilmu politik menggambarkan tentang fungsi parpol, yakni: Untuk mengagregasi dan mengartikulasikan kepentingan sosial, alat untuk melakukan rekrutmen elite politik, dan juga alat untuk merumuskan berbagai macam program politik.

*“Political party also perform a variety of other functions: the agregation and articulation of social interests, the recruitment of political elites, and the formulation of political programs and alternatives, they are the preeminent intermediate institution between the population and the political elites”.*⁷³

Menurut Koentjoro Poerbopranoto, fungsi parpol ada dua: Pertama, fungsi parpol terhadap masyarakat, yakni: (a) mempengaruhi dan membentuk pendapat umum dan (b) memperoleh hasil pemilihan umum. Kedua, fungsi parpol terhadap jalannya kenegaraan, yakni: (a) terhadap badan-badan perwakilan; dan (b) terhadap jalannya pemerintahan.⁷⁴

Fungsi parpol diantaranya juga, yaitu: (a) sarana komunikasi politik, yaitu merumuskan kepentingan-kepentingan masyarakat un-

72 Nn.<http://mediappr.wordpress.com/2007/09/13/pengantar-dasar-partai-politik-dan-demokrasi/>. Diakses pada 23 Maret 2011.

73 Leonardo Morlino, 1989, “Democratic Consolidation and Democratic Theory” Paper Prepared for the Conference “Problems Of Democratic Consolidation: Spain and The New Southern Europe”, Bad Hamburg, Germany, 10-12 July.

74 Koentjoro Poerbopranoto, 1987, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, PT Eresco, Bandung, hal, 50.

tuk disampaikan pada pemerintah (*bottom up*) maupun memasyarakatkan kebijakan-kebijakan pemerintah (*top down*); (b) sebagai sarana sosialisasi politik yang menyadarkan masyarakat agar memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umum ya berlaku dalam masyarakat, sehingga menjadi warga negara yang turut bertanggungjawab terhadap negaranya; (c) sebagai sarana pengkaderan politik; (d) sebagai sarana pengatur konflik (*conflict of manegemen*); (e) menjebatani hubungan antara mereka yang memerintah (*rulers*) dan yang diperintah (*ruled*).⁷⁵

Dalam khazanah ilmu politik dibedakan antara parpol dan sistem kepartaian. Pembedaan ini ditujukan untuk memperjelas dalam menganalisis fungsi, peran dan modelnya dalam sebuah sistem demokrasi. Terutama dalam dimaksudkan agar tidak terjadi tumpang-tindih antara keduanya.

Definisi berikut ini akan dapat memperjelas perbedaan antara keduanya: “parpol” adalah organisasi yang bertujuan mempengaruhi dan mendapatkan kekuasaan yang dilakukan melalui pemilu. Sedangkan “sistem kepartaian” adalah interaksi antar partai yang satu dengan yang lainnya dan hubungannya dengan sistem politik secara keseluruhan. Jadi parpol adalah organisasi dalam (*internal organization*), sedangkan sistem kepartaian sebagai lingkungannya (*eksternal environmental*).⁷⁶

Sistem kepartaian yang dipahami sebagai struktur susunan partai-partai di suatu negara (Dieter Nohlen dan Elmar Wiensendahl), paling tidak memiliki elemen-elemen yang sebagai berikut:⁷⁷

- a. Jumlah partai yang ada.
- b. Derajat partai (keterpecahan).
- c. Hubungan idiologis atau derajat polarisasi.
- d. Pola interaksi (misalnya koalisi).
- e. Hubungannya dengan masyarakat.
- f. Posisinya terhadap sistem politik.

75 I Wayan S.Arsana, *Eksistensi Parpol dalam Sistem Demokrasi di Indonesia*, dalam *Jurnal Widyanata* Volume 2 No.2 September 2007, hal. 2. Untuk tulisan serupa lihat Miriam Budihardjo, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta.

76 Gustriandri, “Sistem Kepartaian dan sistem Pemilu di Indonesia”, dalam <http://gustriandri.blogspot.com/2010/10/sistem-kepartaian-dan-sistem-pemilu-di.html>. Diakses pada tanggal 11 Februari 2011.

77 *Ibid*,

g. Derajat kelembangaan sistem kepartaian.

Herbert Kitschelt, membedakan tiga tipe parpol, yakni: partai program (*programmatic party*), partai kharismatik (*charismatic party*), dan partai klientalistik (*clientalistic party*).⁷⁸

- a. partai program, jenis partai ini lebih mengandalkan program dalam isu-isu strategis untuk mempengaruhi massa yang ditawarkan melalui platform partainya. Tujuan program dan kebijakan partai biasaya tercermin dalam nilai-nilai idiologis yang dianut jenis partai ini. sehingga mudah mengidentifikasi jenis program berdasarkan ideologinya, misalnya: berideologi konservatif, liberal, sosialis, komunis atau nilai-nilai agama tertentu.
- b. partai kharismatik, jenis partai ini diidentikkan dengan mengandalkan kepemimpinan seseorang tokoh yang kharismatis. Sehingga jenis partai ini tidak mengarahkan konstituen politiknya pada pilihan program tertentu melainkan pada tokoh kuat dalam partai. Program-program partai biasanya tidak dibuat dengan melibatkan konstituen politiknya melainkan dilakukan melalui aklamasi dari para elite politik tersebut. Partai model ini selalu menempatkan tokoh-tokoh kuat dalam masyarakat sebagai ikon dan turut menentukan jatuh banggunya sebuah partai.
- c. partai klientalistik, jenis partai ini menempatkan model partai untuk bertindak sebagai saluran bagi berbagai keuntungan dengan timbal balik loyalitas dan dukungan suara. *Clientalitic linkage*⁷⁹ atau patronase dipahami sebagai sistem insentif atau sebuah mata uang politik yang digunakan untuk membiayai aktifitas dan respon politik. Dalam literatur ilmu politik, penggunaan istilah patronase dan klientalisme sering dipertukarkan tanpa terlalu hirau untuk membedakan keduanya. Penggunaan istilah "klienttelisme" mulai mengemuka ketika ilmuwan politik mencoba menjelaskan sebuah pola baru patronase yang

78 Aurel Croissant and Wolfgang Merkel, "Political Party Formation in Presidential and Parliamentary System" dalam <http://library.tes.de/pdf-files/bueros/philippinen/50072.pdf>. Diakses pada tanggal, 4 April 2011, pukul 13.54 Wib.

79 Tentang perilaku pemilih dalam pemilu dapat dilihat dalam karya, Leonard Wantchekon, 2003, "Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Benin", in *World Politics Journal*, 55 (April 2003), 399-422.

lebih menonjolkan peran sosok partai politik dibandingkan orang kuat. Fenomena ini kemudian dikenal dengan istilah *clientela* atau *political party directed patronage*.⁸⁰

Dalam sebuah negara ketiga klasifikasi model parpol itu ada dan dipraktekkan di banyak negara, ada kalanya partai-partai di sebuah negara mempraktekkannya secara hibrida, terkadang mengabungkan salah satu di antaranya dengan yang lain atau bahwa ketiga-tiganya sekaligus. Namun dalam praktek penguatan stabilitas demokrasi, model partai program akan lebih baik. Apabila model kepartaian yang lebih mengandalkan pada ideologi program melebihi kapasitas model partai yang bertumpu pada personal dan klientalistik, dipastikan akan menguatkan konsolidasi demokrasi di sebuah negara, sebaliknya apabila model kepartaian kharismatik dan klientalistik ini lebih dominan, maka akan bernilai negatif dan melemahkan konsolidasi demokrasi.

Lebih jauh Aurel Croissant menyatakan:

"All three party types, programmatic, charismatic, as well as clientelistic ones, are ideal-types. Despite the fact that actual parties are always hybrids of two or even all three types, we do find a correlation between the degree to which a party adheres to a particular program and its contribution to democratic stability. If ideology prevails over personalism and clientelism, the party has a positive effect on democratic stability and consolidation. If clientelism and personalism predominate, the opposite is true".⁸¹

Sistem kepartaian dibedakan dalam lima model: ⁸²

- a. Sistem partai dominan (*Predominant Party System*), yakni setidaknya terdapat dua partai yang berkompetisi dalam pemilu yang bebas dan adil. Namun hanya satu partai yang dapat menentukan dalam pembentukan pemerintah dalam jangka waktu tertentu. Partai yang dapat berpartisipasi dalam koalisi, namun tidak memiliki pengaruh politik (*political leverage*) pada partai dominan. Pergantian pemerintah pada partai yang

80 Hasrul Hanif, "Linkage Klientalistik dalam Politik Kepartaian di Indonesia Kontemporer", dalam *Jurnal Politika: Jurnal Pencerahan Politik untuk Demokrasi*, Volume 6 No. 1 Tahun 2010, Akbar Tandjung Institute, Jakarta, hal 60-61. Lebih luas menurut Hasrul Hanif istilah Linkage ini diartikan sebagai serangkaian hubungan atau koneksi yang biasanya berkonotasi dengan istilah "interaksi antar elemen yang berkelidat satu sama lain. Merujuk pada Kay Lawson (1980) Hanif menulis ada beberapa tipologi *political linkages* yang ada dalam praktek politik, yakni: (1) *Participatory linkage*; (2) *Electoral Linkage*; (3) *Policy responsive linkage*; (4) *Representative linkage* (5) *Clientelistic Linkage* (6) *Directive linkage*; (7) *Organic-sational linkage* dan (8) *Integrative linkage*.

81 Aurel Croissant and Wolfgang Merkel, *Op.Cit*, hal, 4.

82 *Ibid*, hal, 6.

lain hanya dapat dilakukan melalui pemilu. Pergantian kendali pemerintah antar partai jarang terjadi. Model ini dipraktekkan diantaranya: di Jepang hingga tahun 1993 dan India hingga tahun 1977.

- b. Sistem Dua Partai (*Two Party System*), yakni terdapat dua partai yang memonopoli formasi pemerintah yang berdasarkan pada perolehan suara dalam pemilu dan kursi di parlemen. Partai-partai lain tidak dapat berkoalisi dalam pembentukan pemerintah. Biasanya dua partai yang dominan itu membentuk koalisi partai pemerintah untuk mendukung kebijakan pemerintah. Pergantian pemerintah hanya terjadi lewat pemilu. Praktek ini dilakukan di Inggris, Amerika Serikat, dan Filipina.
- c. Sistem partai pluralisme terbatas (*Limited Pluralism*), yakni model sistem kepartaian yang melakukan koalisi dalam pembentukan pemerintah dilakukan oleh 3 (tiga) sampai 5 (lima) partai yang memiliki potensi untuk melakukan koalisi. Karena itu konstelasi politik dapat berubah sewaktu-waktu. Pada umumnya satu partai tidak dapat membentuk formasi pemerintahan, karena sering terjadi konsesus politik melalui mekanisme koalisi yang telah ditentukan setara detail melalui peraturan perundang-undangan. Seperti di praktekkan di Jerman dan Taiwan.
- d. Sistem partai pluralisme ekstrim (*Pluralism Extreme*), yakni model ini hampir sama dengan model pluralisme terbatas, yang membedakan hanyalah koalisi terjadi maksimal lima (5) partai. Seperti terjadi di Italia, Thailand sampai tahun 2001.
- e. Sistem partai yang kabur karena terpecah-pecah sangat kecil seperti atom (*Atomized Party System*), yakni praktek model kepartain yang anomali dimana karena terjadi tingkat fragmentasi yang sangat tinggi sehingga tidak stabil, bahkan tidak benar benar menjadi sebuah "sistem". Karena itu, organisasi kepartainnya tidak terstruktur dengan sistematis dan begitu pula model kompetisinya.

Sedangkan tipologi sistem kepartaian biasanya diukur berdasarkan pada struktur kepartaian di dalam sebuah negara terutama hu-

bungannya dengan partai-partai yang lain: apakah bersifat kerjasama atau berkompetisi. Ada tiga faktor yang mempengaruhi sistem kepartaian yaitu: (1) tingkat fragmentasinya; (2) tingkat polarisasinya dan (3) tingkat institusionalisasinya (pelembagaannya). Sebagian ahli ilmu politik melihat hanya pada dua faktor yakni fragmentasi dan polarisasinya untuk mengukur jarak ideologi antara partai di sebuah negara.⁸³

Makin rendah fragmentasi dan polarisasi ideologi antar partai, maka semakin memperkuat proses pembentukan pemerintah yang efektif dalam pengambilan keputusan-keputusan politik, karena akan melahirkan koalisi yang menguasai kursi mayoritas di parlemen. Sebaliknya kian tinggi fragmentasi dan polarisasi ideologi antar parpol, maka berkonsekensi kian mempersulit melahirkan konsensus dan koalisi kian tak terjaga dengan disiplin. Akhirnya melahirkan ketidakefektifitasan dalam melakukan keputusan-keputusan politik baik di dalam pemerintahan maupun di parlemen.

Untuk melihat sistem kepartaian suatu negara, ada dua pendekatan yang dikenal secara umum. Pertama, melihat partai sebagai unit-unit dan sebagai satu kesatuan yang terlepas dari kesatuan-kesatuan lain. Pendekatan numerik ini pernah dikembangkan Maurice Duverger, ilmuwan politik kebangsaan Prancis. Menurut Duverger, sistem kepartaian dapat dilihat dari pola perilaku dan interaksi antar sejumlah partai dalam suatu sistem politik, yang dapat digolongkan menjadi tiga unit, yakni sistem partai tunggal, sistem dwi partai, dan sistem multipartai.⁸⁴

Selain itu, cara lain dapat dijadikan pendekatan yaitu teori yang dikembangkan Giovanni Sartori (1976) ilmuwan politik Italia dalam bukunya, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press. Menurut Sartori, sistem kepartaian tidak bisa mengandalkan pada jumlah partai, melainkan juga kepada relasi ideologi antara yang satu dengan yang lain. Sartori membuat tiga klasifikasi sistem kepartaian:

83 *Ibid.*,

84 FS. Swantoro, 2004, "Meneropong Sistem Kepartaian Indonesia 2020", hal, 122-123, dalam Soegeng Sarjadi dan Sukardi Rinakit, 2004, *Meneropong Indonesia 2020*, Soegeng Sarjadi Syndicate, Jakarta, hal, 122-123.

- a. Pluralisme sederhana, yakni manakala terdapat dua partai dominan tetapi secara ideologi tidak terpolarisasi, serta relasinya sentripetal.
- b. Pluralisme moderat, yakni ketika terdapat lebih dua partai dominan dan sudah mulai terdapat polarisasi ideologi, meskipun kecil, tetapi relasinya masih bercorak sentripetal.
- c. Pluralisme ekstrem, yakni manakala terdapat polarisasi partai yang berdasarkan jumlah dan ideologi, serta relasi yang bercorak sentrifugal.⁸⁵

Menurut Jean Blonde sistem kepartaian dibagi berdasarkan jumlah, ukuran dan dalam taraf tertentu juga berdasar ideologi partai. Blonde mengklasifikasi empat kategori:⁸⁶

- a. Sistem dua partai, yakni manakala terdapat dua partai yang menguasai lebih 90 persen kursi di parlemen, misalnya saja ada satu partai yang memperoleh kursi 55 persen, satu lagi 40 persen, dan sisanya oleh partai kecil.
- b. Sistem dua setengah partai, yakni apabila terdapat dua partai dominan tetapi hanya menguasai kursi parlemen kurang dari 90 persen. Misalnya, partai A menguasai 45 persen, partai B menguasai 40 persen dan partai C menguasai 15 persen.
- c. Sistem multipartai dengan adanya satu partai dominan. Misalnya saja, partai A 45 persen, partai B 20 persen, partai C 15 persen, partai D 10 persen, dan partai E 10 persen.
- d. Sistem multipartai dengan tidak ada satu partai yang dominan. Misalnya saja, partai A B C masing-masing mendapat 25 persen, dan partai D 10 persen.

Sedangkan ilmuwan politik lainnya Alan Siaroff mengembangkan klasifikasi sistem kepartain berdasarkan pada jumlah, ukuran dan relasi antar partai. Siarof membagi delapan klasifikasi, yakni:⁸⁷

85 Kacung Marijan, 2010, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal 79.

86 *Ibid.*, hal, 79.

87 *Ibid.*,

- a. Sistem dua partai, ketika terdapat dua partai yang menguasai parlemen lebih dari 90 persen kursi.
- b. Sistem dua setengah partai, manakala terdapat dua partai dominan tetapi penguasaannya di parlemen kurang dari 90 persen.
- c. Sistem multipartai moderat dengan satu partai dominan.
- d. Sistem multipartai moderat dengan dua partai dominan.
- e. sistem multipartai moderat tetapi tidak ada partai yang dominan.
- f. Sistem multipartai ekstrim dengan dua satu partai dominan.
- g. Sistem multipartai ekstrim dengan dua partai dominan.
- h. Sistem muktipartai ekstrim tetapi tidak ada satu pun partai dominan.

Dari aspek komposisi dan fungsi keanggotaannya partai di bagi dalam dua klasifikasi, yakni (1) partai kader dan (2) partai massa. Yang pertama adalah yang mengandalkan jumlah anggota sebagai kekuatan partai dan menampung sejumlah organisasi yang berbeda dalam masyarakat untuk bernaung dalam satu partai untuk memperjuangkan kepentingan bersama. Sedang yang kedua lebih mementingkan ketaatan organisasi dan disiplin kerja dari anggota-anggotanya, pemimpin partai biasanya menjadi penjaga kemurnian partai dan loyalitasnya.⁸⁸

Dalam prakteknya sistem kepartaian di negara-negara demokrasi paling tidak dapat dilihat dalam dua jenis, yakni segi jumlah dan tingkat kompetisinya.

Menurut Mainwaring dan Scully, untuk mengukur tingkat kemapanan partai politik di suatu negara dalam mewujudkan model kompetisi yang sehat dan mewujudkan fungsi-fungsi kepartaian maka harus dianalisis tingkat pelembagaannya (*intitutionalized*). Paling tidak diukur dari beberapa parameter:⁸⁹

- a. Tingkat kelembagaannya dalam menyusun stabilitas model kompetisi yang dianut dalam internal partai (*stability in inter-party competition*).

88 Ichlasul Amal (ed.), 1988, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

89 Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds., 1995, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, hal. 1.

- b. Tingkat mengakarnya partai politik dalam masyarakat (*parties have somewhat stable roots in society*)
- c. Tingkat diiterimanya partai politik dan pemilu sebagai mekanisme dan instrumen yang sah untuk melegitimasi pemerintahan berikut sebagai model seleksi bagi mereka yang memerintah baik di eksekutif maupun di legislatif (*parties and elections are accepted as the legitimate means to determine who governs*).
- d. Tingkat struktur kepartaian yang stabil dan dapat diterima oleh masyarakat umum (*party organizations have relatively stable rules and structures*).

Menurut Vicky Randell dan Lars Svansand,⁹⁰ pelebagaan sistem kepartaian adalah proses pemantapan partai politik baik dalam wujud perilaku yang mempola maupun dalam sikap atau budaya (*the process by which the party becomes established in term of both of integrated patterns of behavior and attitude or culture*).

Proses pelebagaan ini mengandung dua aspek, yaitu aspek internal-eksternal, dan aspek struktural-kultural. Bila kedua dimensi itu dipersilangkan, maka akan tampak sebagai berikut.⁹¹

- a. Derajat kesisteman (*systemness*) suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan struktural.
- b. Derajat identitas nilai (*value infution*) suatu partai sebagai hasil persilangan aspek internal dengan kultural.
- c. derajat otonomi suatu dalam pembuatan keputusan (*decisional autonomy*) sebagai hasil persilangan aspek eksternal dengan struktural.
- d. Derajat pengetahuan atau cita publik (*reification*) terhadap suatu partai sebagai persilangan aspek eksternal dengan *cultural*.

Menurut Maurice Duverger (1984) menyarankan untuk dapat memahami dan menganalisis pertumbuhan dan perkembangan partai politik berikut fungsi dan relasinya dengan internal partai dan an-

90 Vicky Randell dan Lars Svansand, 2002, *Party Institutionalization in New Democracies*, in *Party Politics Journal*, Volume 8 No.1 pp 5-29, Sage Publication, London.

91 Ramlan Surbakti, 2009, "Perkembangan Partai Politik Indonesia", dalam Andy Ramses M dan La Bakry, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI, Jakarta, hal, 143.

tar partai (eksternal) dalam sebuah rangkaian sistem maka harus memperhatikan aspek-aspek pentingnya, yakni:⁹²

- a. Ideologi Partai.
- b. Dasar-dasar sosial masyarakat.
- c. Struktur Partai.
- d. Organisasi Partai.
- e. Partisipasi Partai dalam Sistem Politik.
- f. Strategi Partai.

Hampir semua ahli ilmu politik secara teoritik mengakui bahwa sistem kepartaian yang melembaga, maka cenderung meningkatkan stabilitas politik dan efektifitas pemerintahan.⁹³

Bahkan sebagian ada yang menyatakan bahwa pengalaman negara-negara demokrasi yang baru di dunia ketiga seperti di Afrika, Asia dan Amerika Latin, partai politik dan sistem kepartaian telah menjadi aktor utama dalam proses suksesnya konsolidasi demokrasi.

Lebih jauh Vicky Randall, 2002 menyatakan bahwa:⁹⁴

"...with particular reference to the experience of the "new democracies" of the former Third World. In the vast and growing literature on democratic transition and party system must play a vital role, wheter in Africa, Asia, and Latin America. Further there is a general perception that the contribution of parties gets increasingly important as the process evolves and is especially central to successful consolidation."

3. Sistem Pemilihan Umum

Arus globalisasi telah membawa dampak pada perubahan sistem politik di seluruh dunia kian menglobal, salah satunya adalah sistem pemilu dan proses pemilu yang dipergunakan dalam masyarakat (bangsa) di berbagai dunia yang maju telah mengilhami dan mempengaruhi pemilu di berbagai belahan dunia.

92 Irna Irmalina Daud, 2009, "Peningkatan Kualitas Hubungan Partai Politik dan Parlemen Untuk Membangun Parlemen yang Efektif", dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi: 31 Tahun 2009, MIPI, Jakarta, hal, 2.

93 Rainer Adam, 2007, "DPRD dan Partai Politik", dalam Sebastian Salang, *Potret Partai Politik di Indonesia, Asesment Terhadap Kelembagaan, Kiprah dan Sistem Kepartaian*, Forum Politisi-Friedrich Naumann Stiftung, hal, 63. Baca pula gagasan serupa, Scott Mainwaring and Mariano Torcal, 2005, "Party System Institutionalition and Party System Theory After The Third Wave of Democratization", in http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/4/0/4/4/pages40441/p40441-1.php. Diakses pada tanggal, 7 April 2011. Andreas Schedler, "Under And Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Propotions Concerning New and Old Party System", in <http://webcache.googleusercontent.com/search?hl=id&q=cache:n-a55fPmFYgJ:http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.119.6592&rep=rep1&type=pdf+Andreas+Schedler,+Under+And+Over+Institutionalization%3A+Some+I-deal+Typical+Proportions&ct=clnk>. Diakses pada tanggal, 7 April 2011.

94 Vicky Randall, 2002, *Op.Cit*, hal, 5.

Artinya perkembangan politik dan hukum global turut mempengaruhi perkembangan politik dan hukum di suatu negara. Dalam konteks ini globalisasi telah mampu menjebol pertahanan sistem dan proses pemilu yang lazim dipergunakan secara berkala di suatu negara untuk berubah secara terus menerus sesuai konteks dinamika masyarakat global. Pada gilirannya telah benar-benar terjadi globalisasi sistem dan proses pemilu di dunia menjadi sistem tunggal yang dianut dan dipergunakan di seluruh dunia.

Boleh jadi, pemilu pada taraf tertentu telah menjadi sebuah “*token of membership*” bagi sebuah negara jika ingin bergabung dalam kesatuan peradaban bernama demokrasi. Pemilu adalah salah satu ornamen paling penting dalam modernitas politik, semenjak demokrasi dan manifestasi proseduralnya menjadi pilihan yang nyaris tunggal bagi penyelenggara negara. Pemilu adalah “tanda keanggotaan” yang penting untuk dimiliki oleh banyak negara ketika mereka ingin diakui sebagai bagian dari masyarakat dunia.⁹⁵

Dari sudut antropologi hukum ini adalah akibat dari adanya mobilitas politik dan hukum yang disebabkan oleh Bergeraknya sejumlah aktor baik orang maupun organisasi yang bergerak dari satu negara ke negara lain.⁹⁶

Karena sistem global berkonsekuensi pada perlunya harmonisasi antara sistem untuk dapat saling berinteraksi secara global dalam aktifitas ekonomi, politik, sosial, dan hukum menjangkau seluruhnya (*are stretching out across the globe*).⁹⁷

Globalisasi sistem dunia menjadi sistem di suatu wilayah dapat terjadi karena akselerasi mobilitas orang, modal, teknologi, komunikasi dan ilmu pengetahuan. Konsekuensi yang ditimbulkan, yaitu mengakibatkan interaksi dengan institusi, *agent* dan populasi nasional maupun lokal. Aktor-aktor dan jaringan sosial serta pelbagai konstelasi hukum beroperasi tidak hanya dalam arena global, internasional, dan nasional, namun juga lokal.⁹⁸

95 Abdul Gaffar Karim, 2009, “Pemilu: Sebuah Token of Membership” dalam Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium JIP UGM, Jogjakarta, hal. V-VI.

96 Franz von Benda-Bechmann, Keebet von Benda Bechmann, dan Anne Griffiths, 2005, *Mobile People, Mobile Law, Expanding Legal Relations in Contracting World*, England, Ashgate, hal 2-3.

97 Larry Cata Backer, 2007, *Harmonizing Law in an Era of Globalization, Convergence, Divergence and Resistance*, Carolina Academic Press, USA, hal. 3-26.

98 Hari Purwadi, “Perspektif Antropologis, Sejarah, dan Perbandingan Hukum: Hukum dalam Proses Globalisasi”, Ba-

Larry Cata Baker mencatat bahwa adanya kecenderungan harmonisasi terhadap sistem global, baik sosial, ekonomi, politik, maupun hukum akan berimplikasi pada tiga model: *Pertama*, berinkorporasi dengan norma-norma tersebut dan bekerjasama dengan masyarakat global. *Kedua*, belajar berkomunikasi, termasuk dengan norma-norma globalisasi agar dapat menggunakan atau melawan (menentang atau mengubah) dasar normatif globalisasi. *Ketiga*, menolak dan secara efektif tidak menggunakan jaringan-jaringan perdagangan, gerakan orang, komunikasi atau saling hubungan di antara masyarakat ekonomi dan politik.⁹⁹

Dalam konteks sistem pemilu sesungguhnya tidak ada lagi pemilu di suatu negara yang benar-benar asli merupakan produk suatu negara, melainkan merupakan hasil dari keterpengaruhan global atas suatu sistem pemilu yang dipergunakan di negara-negara yang berhasil menggunakan suatu sistem pemilu. Walaupun ada yang merupakan produk sistem spesifik, hanyalah merupakan hasil cangkakan atau modifikasi-modifikasi untuk menyesuaikan dengan konteks nasional dan lokal suatu negara.

Keterpengaruhan sistem pemilu global ini boleh jadi akibat dari transfer pengetahuan dan pengalaman dari suatu negara yang dibawa oleh aktor orang atau jaringan organisasi atau faktor lainnya. Karena memang globalisasi dalam konteks politik akan kian meminggirkan kedaulatan negara.

Misalnya isu-isu demokratisasi yang menjalar dalam sistem politik hukum di Indonesia sendiri tidaklah kedap dari pengaruh sejumlah tokoh-tokoh Indonesia yang berinteraksi secara langsung maupun tidak langsung melalui jaringan informasi media massa, belajar dan memetik pengalaman di luar negeri dimulai di masa-masa awal terbentuknya negara-bangsa (*nation-state*) yang merdeka.

Seperti dinyatakan oleh Franz and Keebet von Benda-Beckmann:

"Idea of Western democracy were introduced to the colony long before they became part of political practice. Through frequent and intensive contacts through the news media, personal contacts with Europe and travelling to Europe for edu-

han Kuliah Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UNS, tidak diterbitkan 2009.

99 Lary Cata Backer, *Ibid.*, hal, 3-26.

*cation and political activism, the Indonesia elite was fully aware of the development occurring in Europe”.*¹⁰⁰

Praktek sistem pemilu di negara manapun, tidaklah kedap dari pengaruh global, maka dapat dikatakan kini telah terjadi semacam globalisasi pemilu dalam pemilu global.

Kini tak ada lagi sistem dan proses pemilu yang benar-benar menjadi khas yang hanya dimiliki oleh bangsa tertentu, kecuali hanya ada dalam konteks modifikasi-modifikasi lokal, namun gagasan pokok dan intinya memiliki akar yang sama. Terutama gagasan-gagasan dalam agenda demokratisasi, misalnya: perlunya pemilu berkala untuk legitimasi kekuasaan politik, penyelenggaraan pemilu yang independen, keterlibatan dan partisipasi publik yang luas, desain sistem pemilu yang efektif dan mudah, menciptakan model kompetisi yang fair peserta pemilu (parpol dan perorangan), serta sistem pengawasan dan penegakan hukum pemilu yang adil.¹⁰¹

Pemilu dipilih oleh bangsa-bangsa di dunia sebagai cara terbaik dalam membentuk suatu model keterwakilan politik di bandingkan dengan cara-cara

lain, misalnya kudeta, revolusi, atau kerajaan.¹⁰² Karena model ini menjauhkan dari partisipasi publik dan kesepakatan bersama (konsensus) melalui peraturan perundang-undangan bidang politik.

Hasil dari perebutan kekuasaan melalui non pemilu (revolusi, kudeta atau kerajaan) hanya akan mewujudkan model perwakilan formal yang tidak menghasilkan hubungan langsung antara rakyat dan wakil, karena itu rakyat tidak dapat menuntut tanggungjawab atau mengajukan tanggunggugat jika perwakilan tersebut kinerja buruk. Sebaliknya perwakilan yang terbentuk dari hasil pemilu demokratis bukan saja menghubungkan wakil dan rakyat secara de-

100 Franz and Keebet von Benda-Beckmann, 2005, "Democracy in Flux: Time, Mobility and Sedecentralization of Law in Minagkabau, Indonesia" dalam Franz von Benda-Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann and Anne Griffiths, *Mobile People, Mobile Law, Expanding Legal Relation in a Contracting World*, Ashgatehal, USA, hal, 114.

101 M. Marsh, 2002, "Electoral Context", in *Electoral Studies Journal*, No.21: 2002, Pp. 207-217.

102 Tentang beda antara sistem pemilu, kerajaan dan budaya demokrasi dapat dilihat diantaranya tulisan: Agus Riewanto, 2006 "Pemilihan Raja Kembar di Keraton Solo, Mungkinkah?" *Kompas*, 2 September, hal, 6; Agus Riewanto, 2007, "Demokrasi Politik Vs Demokrasi Budaya", *Kompas*, 15 Maret, hal, 6; Agus Riewanto, 2007, "Mendesain Kekuasaan DIY", *Suara Merdeka*, 17 April, hal, 4; dan Agus Riewanto, 2008, "Solusi Keistimewaan DIY" *Joglosemar*, 12 Februari, hal, 6.

kat dan langsung tetapi juga bahkan membuka pintu bagi pertanggungjawaban publik atas perwakilan tersebut.¹⁰³

Maka biasanya pemilu menjadi alat bagi rakyat untuk menentukan dua hal sekaligus, yaitu memilih perwakilan dan menilai tampilan perwakilan. Artinya dalam pemilu rakyat akan mengejawantahkan kehendaknya dalam memilih sejumlah calon-calon yang disediakan sekaligus menilai sejumlah program dan janjinya dalam pemilu untuk ditransformasikan dalam kinerjanya kelak jika terpilih di parlemen.

Tentu saja model tinggi-rendahnya keterwakilan formal (di parlemen) ini amat bergantung pada mekanisme dan sistem pemilu yang dianut dalam suatu negara. Karena itu pemilu adalah instrumen yang amat terbuka untuk direkayasa menjadi suatu yang baik, namun juga buruk bagi rejim yang mengendalikan sistem dan regulasi pemilu. Bila suatu rejim yang mengelola dan mengendalikan pemilu demokratis maka sudah barang pasti hasil pemilu akan memainkan peran mengakomodasi kehendak rakyat serta memperjuangkan semaksimal mungkin aspirasi rakyat di parlemen.¹⁰⁴

Dalam negara demokrasi, pemilu merupakan salah satu elemen penting untuk menciptakan pemerintahan yang bersih, bertanggungjawab dan kapable. Mekanisme pemilu apabila ditempuh sesuai dengan jiwa yang melahirkannya, akan melahirkan orang-orang yang terbaik. Disamping itu, bagi para wakil rakyat dan pemimpin, pemilu juga merupakan mekanisme untuk meningkatkan kinerja yang berkelanjutan. Hal ini disebabkan dalam pemilu yang bersih kegagalan seorang wakil rakyat atau pemimpin yang dipilih lewat proses pemilu, akan dinilai dengan apakah selama masa jabatan yang diembanya tugas dan kewajiban dilaksanakan seara baik atau tidak. Sehingga, mekanisme pemilu menjadi sebuah momentum audit yang dilakukan rakyat, khususnya rakyat pemilihnya.¹⁰⁵

Parpol sebagai organisasi khusus adalah peserta utama dalam mempengaruhi kekuasaan politik terutama di lembaga eksekutif (pre-

103 TA. Legowo, 2008, "Pemilihan Umum dan Perwakilan Politik" dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi Khusus Tahun 2008, PSHK Jakarta, hal 6

104 TA. Legowo, *Ibid.*, hal, 7

105 Harun Alrasid, 2004, "Tinjauan Yuridis Mengenai Perangkat Undang-Undang Pemilihan Umum" dalam *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial Unisia* No.51/XXVII/1/2004, UII, Yogyakarta, hal, 3

siden) dan legislatif (DPR) melalui kompetisi dalam sebuah wadah universal yang disebut pemilihan umum (*general election*). Maka kemudian dirancanglah berbagai model sistem pemilu yang diadopsi oleh sebuah negara yang diterjemahkan melalui konstitusinya dan secara teknis diterjemahkan dalam produk undang-undang bidang politik.

Mekanisme Pemilu dipercaya oleh para teoritis demokrasi sebagai cara yang paling efektif dan elegan dalam melakukan rotasi kepemimpinan politik dan perwujudan perwakilan formal di parlemen maupun pemerintahan dibandingkan cara lain. Mengharap pemilu yang demikian diperlukan model penyelenggaraan pemilu secara demokratis dalam suasana yang demokratis pula sehingga dimungkinkan akan terwujud perwakilan pilihan rakyat. Namun sebaliknya jika pemilu tidak diselenggarakan dalam suasana demokratis, maka pemilu hanya akan menjadi instrumen yang paling mudah untuk direayasa untuk mencapai maksud di luar tujuan-tujuan pemilu yang sebenarnya, seperti melanggengkan suatu rejim tertentu, maka model perwakilan yang didapat dari pemilu ini adalah perwakilan semu dan hanya menjadi pemilu prosedural minus substansi. Sebagaimana dalam konteks Indonesia pernah dipraktekan sepanjang pemilu di masa Orde Baru.¹⁰⁶

Sebaliknya di negara-negara demokratis perwakilan yang terbentuk sebagai hasil pemilu memainkan peran menyuarakan dan memperjuangkan aspirasi rakyat agar dipenuhi oleh mereka yang menjalankan pemerintahan. Pemilu di negara-negara demokratis senantiasa terbuka untuk dikembangkan ke arah yang makin memberi makna pada hubungan antara rakyat, perwakilan dan pemerintahan.

Rancangan sistem pemilu yang akan digunakan dalam penyelenggaraan pemilu di suatu negara akan memiliki dua fungsi, yaitu: Pertama, sistem pemilu akan membawa konsekuensi pada proporsionalitas hasil pemilu, sistem kepartaian (terutama jumlah partai), jenis kabinet pemerintahan yang akan dibentuk (partai tunggal atau koalisi partai), akuntabilitas pemerintahan dan kohesi partai. Kedua, sistem pemilu merupakan elemen yang paling mudah “direayasa” untuk mengubah corak demokrasi yang akan dianut.¹⁰⁷

106 .TA.Legowo, 2008, “Pemilihan Umum dan Perwakilan...”, *Op.Cit.*, hal 6-8

107 Hasyim Asy’ari, 2007, “Sistem Pemilu Ramah Perempuan: Sebuah Gagasan” *Makalah* disampaikan dalam Seminar tentang “Pendidikan Politik Bagi Perempuan” diselenggarakan oleh Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan

Sesungguhnya sistem pemilu dirancang untuk mengimplementasikan tiga mandat penting. Pertama, menjadi alat untuk menerjemahkan jumlah suara yang diperoleh dalam pemilu menjadi kursi di parlemen. Kedua, sistem pemilu sebagai sarana penyambung aspirasi rakyat untuk meminta perwujudan tanggung jawab dan janji manis wakil rakyat yang telah terpilih dalam pemilu. Ketiga, sistem pemilu dapat mendorong para pihak yang berkompetisi dalam merebut pengaruh politik agar kreatif merancang cara-cara yang berbeda dalam setiap pemilu.¹⁰⁸

Dalam pemilu sesungguhnya terdapat perbedaan yang antara sistem pemilu (*electoral laws*) dengan proses pemilu (*electoral process*). Menurut Douglas Rae *electoral laws* adalah:

“those which govern the process by which electoral preferences are articulated as votes and by which these votes are translated into distribution of governmental authority (typical parliamentary seats) among the competing political parties”.

Artinya, sistem pemilihan (*electoral laws*) dan aturan yang menata, ialah bagaimana pemilu dijalankan serta distribusi hasil pemilihan umum. Sementara *electoral process* adalah mekanisme yang dijalankan di dalam pemilu, seperti misalnya mekanisme penentuan calon, cara berkampanye dan lain-lain.¹⁰⁹

Menurut Miriam Budiharjo, secara teoritik sistem pemilu yang digunakan di seluruh dunia terbagi dalam dua tataran kualifikasi:¹¹⁰

Pertama, *single-members constituency* (satu daerah pemilihan satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik). Sistem merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (biasanya disebut distrik) mempunyai wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Untuk itu negara dibagi dalam kesatuan distrik jumlah dewan perwakilan rakyat disesuaikan dengan jumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik itu memperoleh suara terbanyak menang, sedangkan suara yang ditujukan kepada calon-calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi seberapa selisih kealahannya.

Masyarakat (Kesbanglinmas) Kabupaten Pati, di Hotel Gitrary Perdana, pati pada 30 April 2007, hal, 9.

108 *Ibid.*, hal, 9.

109 Ni'matul Huda, 2010, Hukum Tata Negara..., *Ibid.*, hal 278.

110 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op.Cit.*, hal, 77-79.

Kedua, *multy-members constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan *Proporsional Representation* atau sistem perwakilan berimbang). Sistem ini dimaksudkan untuk menghilangkan beberapa kelemahan dari sistem distrik. Gagasan pokok dari sistem ini adalah, bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh. Untuk keperluan ini ditentukan suatu perimbangan, karena itu jumlah dewan perwakilan rakyat ditentukan atas dasar perimbangan. negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar.

Dalam sejarah pemilu sangat jarang terjadi pergantian dari satu sistem ke sistem lainnya. Yang sering terjadi hanyalah revisi dalam masing-masing sistem. Seperti yang terjadi di negara Srilangka, Jepang, Perancis, Italia dan Yunani.¹¹¹

Menurut Arbi Sanit, untuk mengkaji tentang pemilu maka perlu memahami 3 (tiga) komponen utama pemilu, yaitu tujuan, struktur (pelaksana dan peserta) dan sistemnya.¹¹²

Menurut Saragih (1997) Pemilu dapat digolongkan dalam dua hal pokok, yaitu:¹¹³

- a. Adalah bagaimana melaksanakan sistem yang sudah ada atau aturan-aturannya secara umum (diakui dan dianut oleh umumnya negara-negara emokrasi konstitusional). Ini sering disebut *electoral law* yang mengatur sistem pemilu dan aturan yang menata bagaimana pemilu dijalankan, bagaimana distribusi hasil pemilu ditetapkan dan seterusnya.
- b. Adalah bagaimana mekanisme pelaksanaan suatu pemilu, yang biasanya disebut *electoral process*, ini ditentukan misalnya siapa panitia penyelenggara pemilu, partai/organisasi peserta pemilu, penentuan calon-calon, cara dan tempat berkampanye, kotak suara, jumlah TPS, saksi, perpindahan pemilih dan sebagainya.

111 Iwan Gardono Sudjatmoko, "Reformasi Sistem Pemilu Indonesia, dalam *Jurnal Masyarakat Sosiologi*, No. 4 Tahun 1996, Fisip UI, Jakarta, hal, 71.

112 Arbi Sanit, 1997, *Partai, Pemilu dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

113 Paiman Napitupulu, 2007, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, PT Alumni, Bandung, hal, 161-162

Berdasarkan pemahaman pendekatan sistem demikian, sistem pemilu terdiri dari dua sub sistem, yakni *electoral laws* dan *electoral process*. *Electoral laws* adalah hukum-hukum dasar pemilihan umum yang berlaku universal di setiap pemerintahan negara demokratis. Elemen-elemen *Electoral laws* meliputi tujuan, fungsi dan sistem atau cara. Sedangkan *Electoral process* meliputi: struktur, mekanisme, peserta dan pelaksanaan pemilu. Semuanya dirumuskan berdasarkan kesepakatan antara rakyat dengan pemerintah yang ditetapkan dalam UU pemilu dan paket UU bidang politik.¹¹⁴

Sedangkan menurut Jimly Assidique sesungguhnya sistem pemilu dapat dibedakan menjadi ke dalam dua hal:¹¹⁵

- a. Sistem pemilihan mekanis, yakni sistem yang mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme, maupun komunisme, sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis. Dalam sistem ini partai-partai politiklah yang mengorganisasikan pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem dua partai atau multipartai atau menurut paham liberalisme dan sosialisme maupun sistem satu partai dalam paham komunisme. Dalam sistem ini lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan menurut kepentingan umum seluruh rakyat. Dalam bentuk paling ekstrim sistem ini menghasilkan parlemen.
- b. Sistem pemilihan organik, yakni sistem yang memandang bahwa rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan) dan lembaga-lembaga sosial lainnya. Kelompok-kelompok dalam masyarakat dipandang sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme. Persekutuan-pesekutuan itulah yang mempunyai hak pilih untuk mengutus wa-

114 *Ibid.*, hal 162.

115 Jimly Assidique, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, hal, 379-381.

kil-wakilnya kepada badan-badan perwakilan masyarakat. Model pemilihan organis ini dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*). Dalam sistem ini, partai-partai politik tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup itu sendiri, yaitu melalui mekanisme yang berlaku dalam lingkungannya sendiri. Dan sistem ini menghasilkan dewan korporasi.

Sebangun dengan itu Aurel Croissant juga mengatakan, bahwa secara garis besar dikenal dua macam sistem yang secara mayoritas di gunakan di dunia, yaitu: (1) sistem proporsional dan (2) sistem nonproporsional atau sistem distrik. Selanjutnya Aurel Croissant menegaskan:

*"Classified according to the electoral formula, those two types are the plurality system and the proportional system. Based on their effects on the votes-seats, relation as well as some additional combinations of technical elements (district magnitude, electoral thresholds, supplementary seats, etc.), we can differentiate ten subtypes of electoral system".*¹¹⁶

Menurut Benjuino Theodore, istilah "sistem pemilu" memiliki definisi yang lebih sempit dan ketat. "Sistem Pemilihan Umum adalah rangkaian aturan yang menurutnya (1) pemilih mengekspresikan preferensi politik mereka, dan (2) suara dari para pemilih diterjemahkan menjadi kursi." Definisi ini mengisyaratkan bahwa sistem pemilihan umum mengandung elemen-elemen: (1) struktur kertas suara; (2) cara pemberian suara; (3) besar distrik; (4) serta penerjemahan suara menjadi kursi.¹¹⁷

Yang dimaksud dengan distrik adalah wilayah geografis suatu negara yang batas-batasnya dihasilkan melalui suatu pembagian untuk tujuan pemilihan umum. Dengan demikian luas sebuah distrik dapat sama besar dengan besar wilayah administrasi pemerintahan, dapat pula berbeda.

Yang dimaksud dengan besar distrik adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam satu distrik pemilihan. Besar distrik bukan berarti berapa jumlah pemilih yang ada

116 Aurel Croissant, 2002, "Introduction" in *Electoral politics in Southeast & East Asia*, (Ed): Aurel Croissant, Friedrich-Ebert-Stiftung, Office for Regional Co-operation in Southeast Asia] – Singapore, pp.7.

117 Benjuino Theodore, 2009, "Sistem Pemilu Yang Pernah Ada di Muka Bumi Ini", dalam <http://blogpemilu2009.blogspot.com/2009/01/sistem-pemilu-yang-pernah-ada-di-muka.html>, hal 1. Diakses pada tanggal 9/4/2011, pukul.7:08.

dalam distrik tersebut. Berdasarkan definisi tersebut maka kita dapat membedakan distrik menjadi distrik beranggota tunggal (*single member district*) dan distrik beranggota jamak (*multi member district*). Selanjutnya distrik beranggota jamak dapat dikelompokkan menjadi jumlah kursi yang diperebutkan.

Yang dimaksud dengan struktur kertas suara adalah cara penyajian pilihan di atas kertas suara. Cara penyajian pilihan ini menentukan bagaimana pemilih kemudian memberikan suara. Jenis pilihan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kategorikal dimana pemilih hanya memilih satu partai atau calon, dan ordinal dimana pemilih memiliki kebebasan lebih dan dapat menentukan preferensi atau urutan dari partai atau calon yang diinginkannya. Kemungkinan lain adalah gabungan dari keduanya.

Electoral Formula adalah bagian dari sistem pemilihan umum yang membicarakan penerjemahan suara menjadi kursi. Termasuk di dalamnya adalah rumus yang digunakan untuk menerjemahkan perolehan suara menjadi kursi, serta batas ambang pemilihan (*electoral threshold*).¹¹⁸

Menurut Lijphart terdapat 7 (tujuh) dimensi terkait dengan sistem pemilu, yaitu: formula pemilihan (*electoral formula*), besaran distrik (*district magnitude*), ambang batas (*electoral treshold*), jumlah anggota dewan yang dipilih (*the total membership of the body to be elected*), pengaruh pemilihan presiden di pemilihan legislatif (*the influence of presidential elections on legislatives elections*), *malaportionment*, dan hubungan pemilih antar partai (*interparty electoral link*).¹¹⁹

Sistem pemilu memiliki variable teknis pemilu yang menentukan penyelenggaraan pemilu dalam menterjemahkan suara pemilih menjadi kursi dalam pemilu, yakni: penetapan daerah pemilihan, (*district magnitude*) metode pencalonan (*electoral formula*), metode pemberian suara (*balloting formula*), dan metode penghitungan suara.¹²⁰

118 *Ibid.*, hal 1-2.

119 Sigit Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium JIP, Fisipol, UGM, Yogyakarta, hal, 14.

120 Didik Supriyanto, "Pemaksimalan Kuota 30 persen Perempuan di Parlemen: Dilema Perumusan Variable Teknis Pemilu dalam UU No.10/2008" dalam dalam Andy Ramses, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (Mipi), Jakarta, hal, 303. Lihat pula uraian serupa, Ramlan Surbakti, 2006, *Sistem dan Proses Pemilihan Kepala daerah Secara Langsung*, dalam Jurnal Ilmu Politik, AIPI, Jakarta, hal, 3-21.

Sedangkan menurut Pippa Norris paling tidak terdapat empat (4) rumpun keluarga di dalam sistem pemilu, yaitu: (1) sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority system*); (2) sistem perwakilan proporsionalitas (*proportional representation system*); (3) sistem campuran (*mixed system*), dan (4) sistem-sistem yang lain (*other system*). Klasifikasi demikian jika sistem pemilu diartikan sebagai formula model pemilihan, yakni pemilihan rumus untuk menentukan bagaimana suara dihitung untuk mengalokasikan kursi. (*electoral formula determines how votes are counted to allocate seats, there are four main types*):¹²¹

- a. “Majoritarian formulas” (*including plurality, second ballot, and alternative voting systems*).
- b. “Semi-proportional systems (such as the single transferable vote, the cumulative vote, and the limited vote);
- c. “Proportional representation” (*including open and closed party lists using largest remainders and highest averages formula*).
- d. “Mixed systems” (*like the Additional Member System combining majoritarian and proportional elements*).

Empat rumpun keluarga sistem pemilu bila dijabarkan secara teknis sebagai berikut:¹²²

- a. Sistem Pluralitas/Mayoritas (*Plurality/Majority System*), di mana transfer perolehan suara dilakukan lebih didasarkan pada distrik atau daerah pemilihan. Oleh karena itu model ini pertama-tama akan membagi wilayah negara dalam beberapa distrik yang mempertimbangkan aneka aspek, terutama jumlah penduduk, faktor sosiologis dan geografis. Model sistem ini terdapat beberapa variasi diantaranya:
 - 1) *First past the post (FPTP)*. Ini adalah merupakan sistem pemilu yang paling sederhana di dalam sistem mayoritas. Sistem ini menggunakan *single member district* dan pemilihan yang berpusat pada calon yang memiliki suara terbanyak.

121 Pippa Norris, 2007, “Choosing Electoral System: Proportional, Majoritarian and Mixed System”, in International Political Science Review, Vol.18, No.3, p.299.

122 Kacung Marijan, *Op.Cit.*, hal 84-90

- 2) *Two round system (TRS)*. Sebagaimana tersirat di dalam namanya, sistem ini memakai putaran kedua sebagai landasan untuk menentukan pemenang pemilu. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menghasilkan pemenang yang memperoleh suara mayoritas. Ketika dalam putaran pertama sudah terdapat pemenang mayoritas tidak perlu ada lagi putaran kedua. Kalau tidak, baru dilakukan pemilihan putaran ke dua. Agar terdapat pemenang mayoritas, tidak semua peserta pemilu ikut serta di dalam putaran kedua. Biasanya hanya dua peserta yang memperoleh suara teratas yang bisa ikut putaran kedua. Adapaun besaran disriknya, tidak hanya *single member district*, tetapi juga dimungkinkan adanya *multi members district*;
 - 3) *The alternative vote (AV)*. Sama seperti FPTP, sistem ini menggunakan *single member distrik*. Bedanya, para pemilih diberi otoritas untuk menentukan preferensinya melalui penentuan ranking terhadap calon-calon yang ada, misalnya preferensi “1” untuk calon C, preferensi “2” untuk calon E, preferensi “3” untuk calon A, dan seterusnya. Calon yang memperoleh preferensi terbanyak dari pemilihan yang menjadi pemenangnya.
 - 4) *Sistem block vote (BV)*. Sistem ini menggunakan formula pluralitas di dalam *multi-member districts*. Para pemilih biasanya memiliki kebebasan untuk memilih calon-calon individu yang terdapat di dalam daftar calon, tanpa melihat afiliasi partai dari calon-calon itu.
 - 5) *Sistem Party block vote (PBV)*. Prinsipnya sama seperti di dalam BV. Yang membedakan adalah, di dalam PBV yang menjadi pijakan pilihan adalah daftar partai-partai yang ada, bukan calon individu.
- b. Sistem Proporsional (*Proportional Representation System*). Prinsip utama di dalam sistem ini adalah adanya terjemahan capaian suara di dalam pemilu oleh peserta pemilu ke dalam alokasi kursi di lembaga perwakilan secara proporsional. Karena menganut prinsip proporsionalitas, sistem ini menggunakan

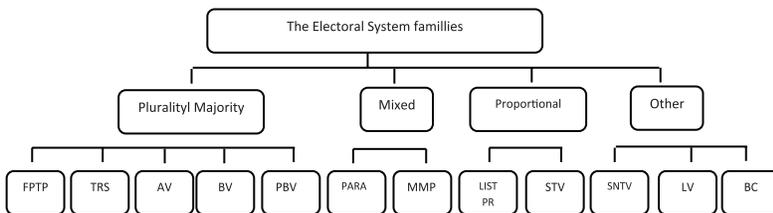
multi-member-districts. Terdapat dua sistem di dalam rumpun ini, yakni:

- 1) *List proportional representation* (List PR). Di dalam sistem ini, partai-partai peserta pemilu menunjukkan daftar calon yang diajukan. Para pemilih cukup memilih partai. Alokasi kursi dari partai-partai yang memperolehnya didasarkan pada daftar urut yang sudah ada.
 - 2) *Single transferable vote* (STV). Di dalam sistem ini, para pemilih diberi otoritas untuk menentukan preferensinya, sebagaimana di dalam AV. Adapun pemenangnya didasarkan atas penggunaan kuota.
- c. Sistem Campuran (*Mixed System*). Sistem ini pada dasarnya berusaha menggabungkan apa yang terbaik di dalam sistem pluralitas/mayoritas dan di dalam sistem proporsional. Ada dua sistem di dalam sistem campuran ini, yakni:
- 1) Sistem *mixed member proportional* (MMP). Di dalam sistem ini, sistem proporsional dipakai sebagai upaya untuk memberi kompensasi pada adanya disproporsionalitas yang dihasilkan oleh pembagian kursi berdasar distrik. Contohnya: ketika ada satu partai yang secara nasional mampu memperoleh suara 10 persen. Tetapi, berdasarkan sistem distrik, partai ini tidak satupun memperoleh kursi. Sebagai kompensasinya, dipakailah sistem proporsional yang memungkinkan partai tersebut memperoleh kursi yang tidak berbeda jauh dengan perolehan suaranya.
 - 2) Sistem Paralel (*parallel system*), di dalam sistem ini menjalankan secara bersamaan antara sistem proporsional dan distrik. Tetapi proses penghitungan suaranya tidak melalui kombinasi sebagaimana MMP, melainkan berjalan sendiri-sendiri. Hanya saja, manakala tidak ada kursi yang didapat melalui sistem distrik, proses penghitungannya menggunakan sistem PR.

- d. Sistem-sistem lain. Diantaranya adalah:
- 1) *Single nontransferable system (SNTV)*, di dalam sistem ini penentuan pemenang di dalam *multimember district* berdasarkan calon-calon (partai) yang memperoleh suara terbanyak.
 - 2) *Limited Vote (LV)*, di dalam sistem ini juga menggunakan multi member district, sebagaimana SNTV. Bedanya, di dalam LV, para pemilih memiliki suara lebih dari satu meskipun lebih kecil dari calon-calon yang bisa dipilih.
 - 3) *Borda Count (BD)*, di dalam sistem ini bisa digunakan *sigle member district* maupun *multimember district*. Di dalam menentkan pilihannya, para pemilih menggunakan sistem preferensial melalui nomor urut. Calon yang memperoleh preferensi tertinggi, itu yang ditetapkan sebagai pemenang.

Selanjutnya untuk mempermudah pemahaman tentang teori pilihan sistem pemilu dapat dilihat dalam bagan sebagai berikut:

Gambar: 2
Keluarga Sistem Pemilu II



Keterangan :

- FTP** : *First Past The Post*
TRS : *Two Round System*
AV : *Attervative Vote*
BV : *Block Vote*
PBV : *Party Block Vote*
Para : *Paralel*
MMP : *Mixed Member Proportional*
List PR : *List Proportional*

- STV** : *Single Transferable Vote*
SNTV : *Single Non Transferable Vote*
LV : *Limited Vote*
BC : *Borda Count*

Sumber: Sigit Pamungkas, 2009.¹²³

Sesungguhnya pilihan terhadap sistem pemilu pada setiap negara sangat berbeda-beda bergantung pada tujuan-tujuan yang hendak diterjemahkan dalam praktek politiknya. Karena itu, terdapat sejumlah kekurangan dan kelebihan dalam menerapkan masing-masing sistem pemilu tersebut, sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut ini:

Tabel: 1
Kelebihan dan Kekurangan dari Sistem Pemilu

Sistem Pemilu	Kelebihan	Kekurangan
<i>List Proportional Representation</i>	Proporsionalitas.	Lemah dalam keterwakilan wilayah.
	Inklusivitas.	Kurangnya isu akuntabilitas.
	Sedikit suara terbang.	Cenderung melemahnya dukungan legislatif kepada presiden di dalam sistem presidensial.
	Mudah bagi perempuan terwakili.	Cenderung munculnya pemerintah koalisi atau minoritas di dalam sistem parlementer.
	Tidak (kurang) perlu adanya batasan-batasan.	Banyak kekuasaan yang diberikan kepada partai.

123 Sigit Pamungkas, 2009, *Op.Cit.*, hal, 26.

	Mengurangi tumbuhnya partai tunggal di suatau daerah.	Dapat merangsang munculnya partai-partai baru ekstrim atau eksklusif legislatif.
	Memungkinkan tingginya <i>turn out</i> (jumlah orang yang datang ke TPS).	Tidak mampu menyingkirkan partai dari kekuasaan.
<i>First Past the Post</i>	Kuat dalam dalam keterwakilan wilayah.	Tersingkirnya partai-partai minoritas.
	Mudah terdapatnya akuntabilitas.	Tersingkirnya kelompok-kelompok minoritas.
	Mudah dipahami.	Tersingkirnya perempuan.
	Menawarkan pilihan yang jelas kepada pemilih.	Banyak suara yang terbuang.
	Mendorong terjadinya oposisi yang koheren.	
	Mengeluarkan partai-partai ekstrim.	
	Memungkinkan pemilih memilih calon-calon yang jelas.	
	Dimungkinkannya legislatif yang kuat di dalam mendukung presiden di dalam sistem presidensial.	

	Dimungkinkan adanya pemerintahan mayoritas di dalam sistem parlementer.	
<i>Two-Round System</i>	Adanya kesempatan kepada pemilih untuk membuat pilihan kedua.	Jarak waktu yang lama antara hari pemilihan dan hasil pemilihan.
	Berkurangnya suara yang terpecah kalau dibandingkan dengan sistem pluralitas/mayoritarian yang lain.	Munculnya disproportionalitas.
	Mudah dipahami.	Memungkinkan adanya sistem kepartaian yang terfragmentasi.
	Kuat dalam keterwakilan uwilayah.	Memungkinkan adanya ketidakstabilan di dalam masyarakat yang benar-benar terbelah.
		Adanya sistem yang rumit.
		Dapat menciptakan dua kelas di dalam perwakilan.
<i>Paralel System</i>	inklusivitas.	Adanya sistem yang rumit.
	Keterwakilan mayoritas.	Dapat menciptakan dua kelas di dalam perwakilan.

	Berkurangnya fragmentasi sistem kepartaian dari pada di dalam list PR.	Tidak adanya jaminan bagi adanya proporsionalitas secara keseluruhan.
	Mudahnya dicapai kesepakatan daripada alternatif-alternatif lain.	
	Akuntabilitas.	
	Sedikit suara terbang.	
<i>Mixed Member Proporsional</i>	Proporsionalitas.	Adanya sistem yang rumit
	Inklusivitas.	Dapat menciptakan dua kelas di dalam masyarakat.
	Keterwakilan wilayah.	
	Akuntabilitas.	
	Sedikit suara yang terbang.	
	Mudah dicapai kesepakatan dari pada alternatif-alternatif lain.	

Sumber: Reynold et al (2005:119-120).¹²⁴

Sesungguhnya tugas utama sistem pemilu adalah dirancang untuk mengakomodasi tiga peran utama:

- a. Berperan sebagai saluran tempat rakyat bisa meminta pertanggungjawaban wakil-wakilnya.
- b. Menerjemahkan pilihan yang diberikan rakyat menjadi kursi yang dimenangkan dalam kursi legislatif.

¹²⁴ Sebagaimana dikutip oleh Kacung Marijan, *Op.Cit.*, hal, 89-90.

- c. Membentuk batas-batas diskursus politik yang “bisa diterima” dalam cara yang berbeda, dan memberikan insentif bagi mereka yang berkompetisi untuk “mengiklankan” dirinya kepada pemilih dengan cara-cara tertentu.¹²⁵

Suatu sistem pemilu seharusnya dapat memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Menjamin parlemen yang terwakili.
- b. Tidak terlalu rumit, sehingga pemilih dapat dilakukan oleh rata-rata pemilih.
- c. Memberi insentif untuk melakukan kerjasama antara peserta politik.
- d. Menghasilkan legitimasi yang tinggi terhadap parlemen dan pemerintah yang tercermin dalam persepsi publik.
- e. Membantu membentuk pemerintah yang stabil dan efisien.
- f. Menciptakan akuntabilitas pemerintah dan wakil-wakil rakyat.
- g. Membantu menciptakan oposisi yang kuat.
- h. Realistik dengan keadaan finansial, teknis dan administratif negara yang bersangkutan.¹²⁶

Menurut Ramlan Surbakti, untuk mencapai tujuan dan kriteria sistem pemilu berupa perilaku politik yang disepakati, maka akan dapat dicapai dengan memilih prosedur, mekanisme, tata cara, dan metode yang relevan dari setiap dimensi sistem pemilihan. Sistem pemilihan terdiri atas 4 (empat) dimensi:¹²⁷

- a. Lingkup dan besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) atau luas daerah pemilihan dan jumlah kursi untuk setiap daerah pemilihan: apakah daerah pemilihan ditetapkan berdasarkan wilayah administrasi (nasional atau kabupaten/kota) atau berdasarkan jumlah penduduk atautkah kombinasi keduanya; dan apakah satu kursi untuk setiap daerah pemilihan (*single-member district*) atau lebih dari satu kursi untuk setiap daerah pemilihan (*multi-member district*).

125 Sigit Pamunkas, 2009, *Perihal...Op.Cit.*, hal, 26.

126 Priyo Budi Santoso, 2009, “Gagasan Perubahan Sistem Pemilu dan Rekrutmen Parpol” dalam Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumoroto, *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi Yang Profesional*, Gaya Media-MAP UGM, Yogyakarta, hal, 38.

127 Ramlan Surbakti, “Demokrasi Menurut Pendekatan...Op.Cit.

- b. Metoda pencalonan yang dipilih: (a) siapakah yang melakukan pencalonan, apakah partai politik peserta pemilu atau perseorangan, atau keduanya; (b) bagaimana calon ditentukan: apakah ditentukan secara sentral oleh DPP, atau diusulkan oleh DPC, atautah metode pencalonan melibatkan anggota partai di daerah pemilihan melalui pemilihan pendahuluan; (c) bagaimana daftar calon disusun, yaitu apakah menurut nomor urut mendapatkan kursi (sistem tertutup) atautah nomor urut calon tidak menggambarkan nomor urut mendapatkan kursi (sistem daftar calon terbuka), dan (d) apakah persyaratan calon diatur dengan “pasar”, yaitu persaingan terbuka dan adil tetapi dipilih oleh anggota partai tanpa kriteria dan persyaratan yang ketat, atautah kriteria dan persyaratan diatur secara rinci dengan pasal.
- c. Metode pemberian suara yang dipilih; (a) apakah pemberian suara dilakukan secara kategorik (memilih salah satu) atautah secara ordinal merangking pilihan, sistem preferensi); (b) apakah memilih partai politik atau memilih calon, atau keduanya, dan (c) apakah pemberian suara dilakukan secara tradisional (misalnya mencoblos) atautah pemberian secara lebih terpelajar, misalnya menuliskan nama atau nomor urut atau tanda baca tertentu.
- d. Formula penetapan calon macam apakah yang yang diadopsi: apakah menggunakan formula proporsional (dengan terlebih dahulu menentukan bilangan pembagi pemilih, BPP) atau formula pluralitas (*first past the post*, FPTP) alias suara lebih banyak tanpa harus mencapai dari 50 % atautah formula mayoritas alias suara terbanyak yang berarti harus mencapai lebih dari 50 %.

Adapun komponen teknis proses penyelenggaraan pemilu terdiri dari: 1) pemutakhiran daftar Pemilih; 2) Pendaftaran dan Penetapan Peserta Pemilu; 3) Penetapan Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi; 4) Pencalonan; 5) Kampanye; 6) Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS; 7) Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara; 8)

Penetapan Perolehan Kursi; 9) Penetapan Calon Terpilih; 10) Pelantikan.¹²⁸

Sistem pemilu yang baik dapat dinilai dengan adanya kriteria sebagai berikut:¹²⁹

- a. Akuntabilitas (*accountability*). Suatu sistem pemilu dapat menghasilkan akuntabilitas yang dapat dikukur melalui tingkat ketanggapan pemerintah terhadap tuntutan publik dan kemampuan publik untuk mengakhiri suatau pemerintah yang tidak akuntabel melalui pemilu.
- b. Keterwakilan (*representation*). Sistem pemilu dapat menghasilkan secara luas mewakili kepentingan pemilih.
- c. Keadilan (*fairness*). Sistem pemilu dapat memperkokoh kepercayaan tinggi dari para peserta pemilu dan pemilih bahwa proses pemilihan secara sistematis dalam pelaksanaannya tidak akan diskriminatif terhadap mereka. Hal ini akan meningkatkan dukungan terhadap hasil pemilihan umum.
- d. Persamaan hak-hak untuk setiap pemilih, suatu sistem pemilu dapat memberi bobot suara yang sama bagi setiap pemilih.
- e. Menciptaan pemerintah yang efektif dan akomodatif, sistem pemilu dapat menghasilkan stabilitas dalam pemerintahan yang memungkinkan menagemen negara yang efektif. Sistem pemilihan juga diharapkan dapat mendukung konsultasi dan kompromi yang memadai antara kekuatan-kekuatan politik.
- f. Perkembangan partai-partai dan perwakilan lokal yang kuat secara relatif, sistem pemilu dapat menghasilkan keseimbangan antara partai-partai politik dan besarnya kontrol yang dimiliki pemilih terhadap tindakan-tindakan mereka.
- g. Sistem menyediakan kemudahan akses melalui kesederhanaan dan refleksi pilihan waraga negara yang relatif tetap. Sistem pemilu dapat memungkinkan pemilih untuk mengekspresikan pilihan mereka secara akurat dengan cara yang cukup sederhana untuk dipahami semua pemilih.

128 Joko J.Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

129 Priyo Budi Santoso, 2009, "Gagasan Perubahan Sistem Pemilu dan Rekrutmen Parpol", *Op.Cit.*, hal, 39.

Adapun proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis setidaknya ditandai oleh 7 (tujuh) kriteria, yakni: 1) semua orang dewasa memiliki hak suara; 2) pemilu secara teratur dalam batas waktu yang ditentukan, 3) semua kursi dilegislatifkan adalah subjek yang dipilih dan dikompetisikan, 4) tidak ada kelompok substansial ditolak kesempatannya untuk membentuk partai dan mengajukan kandidat, 5) administrasi pemilu harus bertindak adil tidak ada pengecualian hukum, tanpa kekerasan, tanpa intimidasi kepada kandidat untuk memperkenalkan pandangan atau pemilih untuk mendiskusikannya, 6) pilihan dilakukan dengan bebas dan rahasia, dihitung dan dilaporkan secara jujur, dan dikonversi menjadi kursi legislatif sebagaimana ditentukan oleh peraturan, 7 hasil pilihan disimpan di kantor dan sisanya disimpan sampai hasil pemilihan diperoleh.¹³⁰

Sedangkan menurut Ramlan Surbakti, sistem pemilu yang ideal diharapkan dapat menghasilkan tatanan politik sebagai berikut:¹³¹

- a. Lembaga perwakilan yang mencerminkan keterwakilan penduduk dan keterwakilan daerah secara adil dan efektif, tidak hanya keterwakilan dalam gagasan tetapi juga keterwakilan dalam kehadiran.
- b. Keterwakilan dalam kehadiran berbagai kelompok “minoritas” dalam lembaga perwakilan di pusat dan daerah yang melalui proses pemilihan tidak terwakili (*unrepresented*) atau kurang terwakili (*underrepresented*).
- c. anggota lembaga perwakilan yang lebih tampil sebagai wakil rakyat daripada wakil partai.
- d. Wakil rakyat yang tidak saja mendapat legitimasi tinggi dari rakyat tetapi juga memiliki kredibilitas (integritas dan kemampuan).
- e. Wakil rakyat yang akuntabel kepada konstituennya yang mempunyai akses luas untuk mempengaruhi wakil rakyat.
- f. Wakil rakyat yang mempunyai kemampuan lebih mengedepan dalam fungsi legislasi dan anggaran dari pada dalam fungsi pengawasan.

130 Martin Harrop dan William L.Miller, 1987, *Election and Voters: A Comparative Introduction*, Macmilan, Hamspire, hal, 5-7, dikutip dari Sigit Pamungkas, Perihal..., *Ibid.*, hal,12.

131 Ramlan Surbakti, “Demokrasi Menurut Pendekatan...*Op.Cit.*, hal, 46.

- g. Proses politik yang dinamis tetapi relatif mudah mencapai kesepakatan lembaga legislatif.
- h. Pemindahan perbedaan aspirasi, bahkan konflik kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga penyelenggara negara, seperti lembaga perwakilan rakyat.
- i. Pemerintahan yang kuat dan stabil karena didukung suara mayoritas dan oposisi yang memiliki keberdayaan dalam lembaga legislatif.
- j. Jumlah partai politik peserta pemilu yang tidak terlalu sedikit tetapi juga tidak terlalu banyak dengan jarak ideologi yang tidak terlalu jauh (sistem kepartaian pluralisme moderat).
- k. Partai politik dan politisi yang bersifat inklusif dan mampu bekerjasama dengan cara menghilangkan eksklusivisme partai politisi/politisi.
- l. Menghasilkan perilaku pemilih yang lebih menggambarkan *citizen politic* (perilaku memilih individu warga negara rasional dan transaksional) dengan menghilangkan *mass politics* (politik massa, perilaku pemilih memilih massa yang fanatik berdasarkan simbol-simbol personal).
- m. Perubahan politik secara periodik baik berupa sirkulasi elit maupun berupa perubahan arah dan pola kebijakan publik.
- n. Isu-isu politik lokal mempunyai kesempatan yang sama dengan isu-isu politik nasional untuk menjadi isu publik.

Dalam jangka panjang, pemilu yang demokratis akan berkesinambungan apabila ada sejumlah kondisi yang mendukung. Kondisi itu terutama berkaitan dengan lingkungan politik yang juga tertata secara demokratis dan terlembaga. Ada 5 (lima) kondisi agar pemilu yang demokratis dan terlembaga dapat berkesinambungan, yaitu: 1). Adanya pengadilan independen yang menginterpretasikan peraturan pemilu; 2) adanya lembaga administrasi yang jujur, kompeten, dan non-partisan untuk menjalankan pemilu; 3) adanya pembangunan sistem kepartaian yang cukup terorganisir untuk meletakkan pemimpin dan kebijakan diantara alternatif kebijakan yang dipilih; 4) penerimaan komunitas politik terhadap aturan

main tertentu dari struktur dan pembatasan dalam mencapai kekuasaan.¹³²

Dalam merancang sistem pemilu perlu memperhatikan 5 (lima) prinsip yang harus diperhitungkan, yakni: Pertama, membentuk badan perwakilan yang representatif. Kedua, membuat pemilu terjangkau dan berarti. Ketiga, menyediakan sarana bagi persatuan. Keempat, membantu terbentuknya pemerintahan yang stabil dan efisien. Kelima, memastikan akuntabilitas pemerintah dan wakil rakyat.¹³³

Menurut Aurel Croissant, Sistem pemilu dirancang untuk dapat mewadahi tiga fungsi utama yang lazim di praktekkan di banyak negara, yakni Pertama, fungsi keterwakilan (*representation*), yakni menempatkan pemilu sebagai sarana memilih wakil-wakil dari kelompok masyarakat yang berbeda-beda (semisal ideologi, orientasi politik, suku ras agama dan daerah), sehingga lembaga perwakilan rakyat benar-benar mencerminkan kondisi masyarakatnya. Kedua, fungsi integrasi (*integration*), tujuan integrasi nasional berarti pemilu merupakan sarana menyalurkan perbedaan-perbedaan kepentingan yang ada dalam masyarakat, sehingga potensi konflik dapat diredam dan diselesaikan secara efektif lewat lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Ketiga, fungsi membentuk pemerintahan yang efektif (*governability*), yang tujuannya adalah sarana untuk membentuk pemerintahan efektif karena para pejabat terpilih mendapat dukungan (legitimasi dari masyarakat).¹³⁴

Untuk kepentingan penelitian ini dari sejumlah tujuan pemilu yang diuraikan diatas maka pendapat Aurel Croissant ini lebih mende-kati pada maksud dan tujuan akhir dari penelitian ini.

4. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan yang dianut di suatu negara sesungguhnya adalah merupakan hasil dari kesepakatan para aktor politik yang telah terpilih melalui pemilu yang duduk di parlemen sebagai wakil rakyat sekaligus wakil dari parpol pengusungnya.

132 Sigit Pamungkas, Perihal., *Ibid.*, hal, 12.

133 Andrew Reynold, dkk, 2001, *Sistem Pemilu*, Penerbit IDEA, UN, dan IFES, hal 29-32

134 Aurel Croissant, 2002, *Election Politics in Southeast and East Asia*, Fredrich-Ebert-Stiftung. Singapore, dikutip dari Ramlan Surbakti, dkk, 2011, *Menyederhanakan Waktu Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, hal, 13.

Sistem pemerintahan adalah merupakan bagian-bagian dari pemerintahan (semua organ kekuasaan). Masing-masing mempunyai tugas dan fungsi sendiri-sendiri. Namun secara keseluruhan, bagian-bagian (organ-organ negara) itu merupakan suatu kesatuan yang harus padu bekerjasama secara rasional. Pada hakekatnya ketika membicarakan sistem pemerintahan berarti membicarakan sistem kerja (fungsi) pemerintahan yang dilakukan oleh presiden dalam hubungannya dengan sistem kerja (fungsi) lembaga lainnya.¹³⁵

Sistem pemerintahan terbagi atas tiga bentuk yakni sistem pemerintahan presidensial, parlementer dan campuran yang kadang-kadang disebut “kuasi Presidensial” atau “kuasi parlementer”.¹³⁶ Hampir semua pakar hukum tata negara menyepakati adanya tiga sistem pemerintahan yang lazim dipraktikkan di dunia, yakni presidensial, parlementer dan campuran keduanya. Namun berbeda dalam penyebutan sistem pemerintahan yang ketiga, misalnya: Jimly Assidique menyebut “kuasi Presidensial” atau “kuasi parlementer, Moh. Mahfud MD,¹³⁷ menambah bentuk ketiganya adalah referendum, Denny Indryana,¹³⁸ menambahnya menjadi sistem kolegal, monarki dan sistem campuran (*hybrid*).

Dalam teori ilmu negara dan ilmu politik dibedakan dalam tiga hal yakni: sistem pemerintahan berbeda dengan bentuk pemerintahan dan berbeda pula bentuk negara. Bentuk pemerintahan ada dua: republik dan kerajaan. Bentuk negara terbagi tiga, kesatuan, federal dan konfederasi. Meski berbeda, sistem pemerintahan mempunyai korelasi kuat dengan bentuk pemerintahan. Presidensial adalah sistem pemerintahan dalam bentuk republik. Sedangkan pemerintahan kerajaan, sistem pemerintahannya monarki. Korelasi yang serupa, tidak ada antara sistem pemerintahan dengan bentuk negara. Sistem pemerintahan presidensial

terdapat di bentuk negara kesatuan, federal ataupun konfederasi.¹³⁹

135 Mahmuzar, 2010, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Nusamedia-UIN Suska, Bandung, hal, 16.

136 Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara)*, Cet.1, (Jakarta: UI-PRESS, 1996), hlm. 59.

137 Moh. Mahfud MD, 2000, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hal, 74

138 Denny Indryana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, hal, 191-192.

139 *Ibid.*, hal, 192.

Untuk memudahkan pemahaman sistem pemerintahan, maka akan diuraikan tiga model sistem pemerintahan yang lazim dipraktikkan di dunia, yakni sistem parlementer, sistem presidensial dan campuran keduanya. Karakter sistem pemerintahan parlementer menurut Douglas V. Verney ada 11 (sebelas) adalah:¹⁴⁰

- a. *The assembly becomes a parlement*
- b. *The Executive is divided into two parts*
- c. *The head of state appoints the head government*
- d. *The head of government appoints the ministry*
- e. *The ministry (or government) is a collective body*
- f. *Ministers are usually members of parlement*
- g. *The Government is politically responsible to the assembly*
- h. *The head of government may advice the head of state to dissolve parlement*
- i. *Parlement as a whole is supreme over its constituent parts, government and assembly, neither or which may dominate the other.*
- j. *The government as a whole is only indirecly responsible to the electorate.*
- k. *Parlement is the focus of power in the political system.*

Adapun sistem presidensial menurut Douglas V Verney juga memiliki sebelas cirri, yaitu:

- a. *The assembly remains an assembly only.*
- b. *The executive is not divided but is president elected by the people for defininite term at the time of assembly elections.*
- c. *The head of the government is head of the state.*
- d. *The president appoints heads of departemens who are his subordinates*
- e. *The president is sole executive.*
- f. *Members of the assembly are not eligible for office in the administration and vice versa*
- g. *The executive is responsible the constitution*
- h. *The president cannot dissolve or coerce the assembly*
- i. *The assembly is ultimately supreme over the other branches of government and thre is no fution of the executive and legislative branches as in a parliament.*

140 Douglas V. Verney, 1979, "Parlementary Government And Presidential Government" in Arend Lijphard (eds), 1992, *Palementary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, hal, 31-40.

- j. *The executive is directly responsible to the electorate*
- k. *There is no focus of power in the political system.*¹⁴¹

Sedangkan karakter sistem pemerintahan presidensial memiliki 9 (sembilan) karakter, yakni:¹⁴²

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.
- c. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya.
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
- f. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
- g. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi.
- h. Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.

Sedangkan Denny Indrayana hanya membedakan karakter utama antara sistem parlementer dan presidensial dalam 3 (tiga) hal pokok saja, yakni:¹⁴³

Karakter parlementer adalah: (1) ada kepala negara yang perannya hanya simbolik dan seremonial, mempunyai pengaruh politik (*political influence*) yang amat terbatas. Kepala negara mungkin seorang presiden sebagaimana di Jerman, India dan Italia, meski di Jepang adalah kaisar atau ratu di Inggris. (2) cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir, yang bersama-sama dengan kabinet, adalah bagian dari parlemen, dipilih oleh parlemen dan setiap saat dapat diberhentikan oleh parlemen de-

141 *Ibid.*, hal. 40-47.

142 Jimly Assiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu, hal. 316,

143 Denny Indrayana, *Op.Cit.*, hal 197.

ngan mosi tidak percaya. (3) parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau kanselir.

Negara-negara yang menerapkan sistem parlementer, masih terdapat perbedaan-perbedaan mendasar. Ketidaksamaan tersebut dipengaruhi beberapa faktor: (1) perbedaan jenis parlemen, apakah unikameral atau bikameral, termasuk perbedaan sistem pemilihan anggota kamar kedua (*second chamber*). (2) perbedaan kekuatan eksekutif untuk membubarkan parlemen dan mempercepat pemilu, serta sebaliknya perbedaan kekuatan parlemen untuk memberhentikan perdana menteri. (3) perbedaan adanya kewenangan *judicial review*. Di Inggris kewenangan demikian tiada karena kedaulatan parlemen yang supreme. (4) perbedaan jumlah dan tipe parpol.¹⁴⁴

Karakter sistem presidensial adalah: (1) presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan; (2) presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi langsung dipilih oleh rakyat (*popular elected*). (3) presiden bukan bagian dari parlemen, dan tidak dapat diberhentikan oleh parlemen, kecuali melalui proses pemazulan (*impeachment*); (4) presiden tidak dapat membubarkan parlemen.¹⁴⁵

Menurut Duchacck perbedaan utama antara sistem presidensial dan parlementer pada pokoknya menyangkut 4 (empat) hal, yaitu:

- a. Terpisah tidaknya kekuasaan seremonial dan politik (*fusion of ceremonial and political powers*).
- b. Terpisah tidaknya personalia legislatif dan eksekutif (*separation of legislatif and eksekutif personels*).
- c. Tinggi redahnya corak kolektif dalam sistem pertanggungjawabannya (*lack of collective responsibility*)
- d. Pasti tidaknya jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan (*fixed term of office*).¹⁴⁶

Karakter sistem pemerintahan campuran antara presidensial dan parlementer memiliki ciri sebagaimana dinyatakan oleh Rod Haque dan Martin Harrop:

144 Denny Indrayana, *Op.Cit*, hal, 198

145 *Ibid.*, hal 198.

146 Ilham Endra, "Sistem Pemerintahan" dalam <http://ilhamendra.wordpress.com/2009/03/12/sistem-pemerintahan/>. Diakses pada tanggal, 21/11/2010.

*"...Semi-Presidential government combines an elected President performing political tasks with a prime minister who heads a cabinet accountable to parliament. The prime minister, usually appointed by the Presiden, is responsible for day-to-day domestic government (including relations with the assembly) but the Presiden retains an oversight role, responsibility for foreign affairs, and can usually take emergency powers..."*¹⁴⁷

Dalam sistem campuran atau semi-presidensial, ialah mengkombinasikan peran Presiden terpilih untuk melaksanakan tugas politis dengan seorang Perdana Menteri yang mengepalai Kabinet dari sebuah Parlemen. Perdana Menteri yang biasanya ditunjuk oleh Presiden bertanggungjawab terhadap pelaksanaan pemerintahan domestik atau harian, sementara presiden mengambil peran yang lebih umum, bertanggungjawab terhadap rusan luar negeri, dan biasanya dapat mengambil kekuasaan-kekuasaan yang sifatnya darurat.

Jadi pada sistem campuran ini kedudukan Presiden tidak hanya sebagai serimonial saja, tetapi turut serta didalam pengurusan pemerintahan, adanya pembagian otoritas di dalam eksekutif.¹⁴⁸

Model sistem pemerintahan semi presidensial atau campuran antara presidensial dan parlementer ini dipraktekkan di Perancis dan memiliki karakter sebagai berikut:

- a. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu dan dapat dipilih kembali;
- b. Ada jabatan dewan Menteri yang dipimpin Perdana Menteri yang terpisah dari jabatan presiden;
- c. Baik presiden maupun kabinet sama-sama mempunyai kekuasaan riil atas penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Perdana Menteri dan Menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden.¹⁴⁹

Sesungguhnya tidak ada rumus baku bahwa satu sistem pemerintahan adalah yang terbaik. Setiap negara dapat memilih dari be-

147 *Ibid.*, hal, 6

148 *Ibid.*, hal, 7

149 Lili Romli, 2002, "Memantapkan Sistem Pemerintahan: Salah Satu strategi Mengatasi Krisis Politik di Indonesia", dalam Riza Sih Budi dan Moch. Nurhasim, *Amandemen Konstitusi dan Strategi Penyelesaian Krisis Politik Indonesia*, API, Jakarta, hal, 182

berapa alternatif, dengan mempertimbangkan sejarah bangsanya, pengalaman negara lain, dan kebutuhan khas negara yang bersangkutan. Perpaduan tiga elemen itu melahirkan pemerintahan yang variatif dalam praktek, meskipun tetap dapat diketahui warna dominan sistem pemerintahan negara.¹⁵⁰

5. Pemerintahan Efektif Perspektif Sistem Ketatanegaraan

Aneka model sistem pemerintahan yang dianut oleh berbagai negara di dunia tersebut oleh beberapa ahli ilmu politik dikategorikan sebagai implementasi rekayasa disain institusi demokrasi.¹⁵¹

Dalam praktek penggunaan model sistem pemerintahan dalam mengakhiri transisi demokrasi menuju konsolidasi demokrasi dan stabilitas demokrasi terjadi perdebatan antara para ahlinya adalah Juan J.Linz¹⁵² yang berpendapat bahwa penggunaan model sistem pemerintahan presidensial tidak mendukung stabilitas demokrasi, terutama dalam praktek di Amerika Latin, lebih tepat dengan sistem parlementer karena: (1). sistem presidensial ini tidak fleksible atau kaku (*rigidly*); (2) adanya legitimasi ganda antara presiden dan parlemen yang sama-sama dipilih oleh rakyat (*duel legitimacy*); (3) adanya sistem pemilihan langsung menyebabkan “winner take all” (pemenang mengambil semua) akhirnya mengecualikan kelompok-kelompok di pemerintahan; (4) disain konstitusi yang memberi kekuasaan lebih besar pada presiden daripada parlemen. Akibatnya sering melahirkan presiden yang diktator, bahkan acapkali kekuasaan diambil alih kaum militer. Sehingga membahayakan sistem presidensial (*peril of presidentialism*).

Pendapat ini didukung oleh Pzeworski, yang mengatakan bukti-bukti empirik bahwa, probabilitas kemacetan demokrasi dengan

150 Denny Indrayana, 2012, “Sistem Presidensial Yang Adil dan Demokratis”, *Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar* pada fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Diucapkan di depan Rapat Terbuka majelis Guru Besar Universitas Gadjah Mada pada tanggal 6 Februari 2012 di Yogyakarta, hal, 2. Lihat juga, Sofian Effendi, 2004, “Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan” *Makalah*, Disampaikan dalam Orasi Ilmiah Dies natalis Ke 18 Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, bertema: “Revitalisasi Nilai Luhur Budaya Bangsa Sebagai Landasan Jati Diri Bangsa Indonesia, Disampaikan pada tanggal 9 Oktober 2004, hal, 1-19.

151 Alfred Stepan and Cindy Skach, 1994, “Presidential and Parliamentary in Comparative Perspective” in Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (eds), *The Failure Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, hal, 119-136.

152 Juan J.Linz, 1994, “Presidential or parliamentary: Does It a Difference?”, in Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (eds), *The Failure Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, hal, 3-91. Lihat juga, Juan J. Linz, “The Virtue of Parliamentary”, *Journal of Democracy* I (4), hal, 84-91

berbasis sistem presidensial tiga kali lebih tinggi dibandingkan dengan penggunaan sistem parlementer.¹⁵³ Senada dengan dua ahli ini Scott Mainwaring, bahkan menandaskan bahwa sistem presidensial dengan berbasis multipartai yang terfragmentasi tinggi, terutama ketika presiden terpilih berasal dari partai minoritas dan tidak dapat memperoleh dukungan partai mayoritas di parlemen maka akan sangat melemahkan stabilitas demokrasi.¹⁵⁴

Namun pendapat ini ditentang oleh Haggard,¹⁵⁵ yang menyatakan, bahwa sistem presidensial jauh lebih efektif dari parlementer, karena aktor politik yang bermain dalam sistem parlementer jauh lebih banyak ketimbang presidensial yang terpilih melalui *popular vote* dan dapat menguasai suara di parlemen.

Ahli lain Shugart and Carey mengkritik studi tentang sistem presidensial selama ini yang seolah telah melupakan aspek lain, dimana sebenarnya sistem presidensial akan dapat efektif terutama dalam mengimplementasikan program-program presiden terpilih dalam pemerintahannya, bila dilakukan sejumlah disain institusi lainnya, yakni sistem pemilu dan sistem kepartaian yang harus menopang sistem presidensial.¹⁵⁶

Model lain yang dapat dijadikan tolak ukur efektifitas jalannya sistem pemerintahan presidensial terutama hubungan kerja antara presiden dan parlemen adalah bergantung pada sistem pemilu yang digunakan di suatu negara. Sistem distrik jauh lebih efektif dibandingkan sistem proporsional, karena sistem distrik menghasilkan dwi partai, karena itu kebijakan publik dirumuskan melalui mandat pada mayoritas (pemenang). Sedangkan sistem proporsional menghasilkan kompetisi multipartai yang berakibat pada berbelit-belitnya pengambilan keputusan melalui konsensus, apalagi jika presiden terpilih memiliki dukungan partai yang berbeda di parlemen.¹⁵⁷

153 Adam Przeworski, et al, 1994 "What Make Democracy Endure ?" in Larry Diamond, Marc F Plattner (eds) *Consolidating in The Third Wave Democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore, ha, 295-311.

154 Scott Mainwaring, *Op.Cit.*, hal 5

155 Stephan Haggard, Mathew D. McCubbins, and Matthew Soberg Shugart. 2001. "Policy Making in Presidential Systems". In *Presidents, Parliaments, and Policy*. Ed. by Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press.

156 Mattew Soberg Shugart and John M Carey, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*, Cambride University Press, New York.

157 Gary W Cox and Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House*

Dalam konteks ketidakseimbangan hubungan antara presiden dengan parlemen, dimana presiden lebih lemah dari pada parlemen yang berakibat pada ketidakefektifan pemerintah, maka yang diperlukan adalah memperkuat fungsi legislasi kepada presiden.¹⁵⁸

Ketika terjadi ketidak seimbangan hubungan antara presiden dan parlemen dalam skema sistem presidensial dimana presiden lebih lemah, maka dalam konteks fungsi legislasi Chris Lawrence mengusulkan perlunya presiden diberi kekuasaan untuk merespon isu-isu nasional yang penting sebagai pembuat undang-undang. Inilah yang ia sebut sebagai “presidential effective”. Bahkan ia juga mengusulkan solusi perlunya dilakukan perubahan model sistem pemerintahan dari presidensial murni ke semi presidensial atau *hybrid system of government*.¹⁵⁹

Untuk mendapatkan dukungan suara di parlemen seorang presiden yang terpilih dari partai minoritas dalam sistem presidensial agar pemerintahannya efektif umumnya melakukan praktek koalisi dengan partai-partai di parlemen, dengan cara membagi jatah menteri kepada partai-parti pendukung koalisi. Ini dimaksudkan semata-mata agar presiden dapat bekerjasama dengan mitra koalisi di parlemen.¹⁶⁰

Koalisi dalam sistem presidensial seharusnya adalah sebuah langkah darurat, karena sesungguhnya koalisi hanya lazim dilakukan dalam sistem parlementer. Koalisi dalam sistem presidensial jauh longgar dan sulit ketimbang dalam sistem parlementer. Karena partai-partai mitra koalisi biasaya berdiri dalam dua kaki, satu kaki mendukung pemerintah di kaki yang lagi mengontrol presiden di parlemen atau akan terjadi semacam pemerintahan yang terbelah (*divede of government*).¹⁶¹

of Representatives, Cambridge University Press, New York.

158 *Ibid.*, hal 12

159 Chris Lawrence and Jenifer Haye, 2000, “Regime Stability and Presidential Government: A Preliminary Analysis”, *Paper Presented at the 72nd Annual Meeting at The Southern Political Science Association*, Georja, Atlanta, 8-11 November.

160 Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworzki, and Sebastian M. Saiegh, 2004, “Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism”, dalam *British Journal of Political Science*, No. 34, hal. 565-566.

161 Scott Mainwaring, 1992, “Presidentialism in Latin America”, dalam Arend Lijphart (edit.), 1992, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, hal.115.

Karena itu, dalam tulisan “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, Mainwaring menyatakan bahwa *the combination of presidentialism and multipartism is complicated by the difficulties of interparty coalition-building in presidential democracies*. Dibandingkan dengan pembentukan koalisi dalam sistem parlementer, Scott Mainwaring mengemukakan tiga perbedaan koalisi multi-partai dalam sistem pemerintahan presidensial.

Pertama, dalam sistem parlementer, koalisi parpol yang memilih menteri-menteri dan perdana menteri. Karenanya, mereka bertanggung jawab memberikan dukungan kepada pemerintah. Sedangkan dalam sistem presidensial, presiden membentuk sendiri kabinetnya (*presidents put together their own cabinets*) dan parpol punya komitmen yang rendah untuk mendukung presiden.

Kedua, berbeda dengan sistem parlementer, dalam banyak sistem pemerintahan presidensial, anggota legislatif dari parpol yang punya menteri di kabinet tidak mendukung pemerintah.

Ketiga, secara umum, keinginan parpol untuk membubarkan koalisi lebih

kuat dalam sistem pemerintahan presidensial.¹⁶²

Menurut J. Mark Payne, Daniel Zovatto, and Mercedes Mateo Diaz, efektivitas pemerintahan presidensial tergantung pada dua hal; yaitu,

Pertama, sistem pemilihan presiden yang dapat menghasilkan legitimasi substansial (mayoritas/terbesar) dari pemilih.

Kedua, porsi dukungan parlemen untuk bekerjasama dalam menyusun legislasi dan non legislasi.¹⁶³

162 Scott Mainwaring, 1993, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the Difficult Combination”, dalam *Journal of Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, hal. 200. Dilema sistem multi-partai dalam sistem pemerintahan presidensial termasuk yang paling banyak ditulis adalah pengalaman Brazil. Lebih jauh, misalnya, dapat dibaca dalam Scott Mainwaring & Anibal Perez-Linan, 1997, *Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress*, Working Paper 235; Scott Maiwaring, 1992, *Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy: The Case of Brazil*, Working Paper 174; dan Scott Maiwaring, 1990, *Politician, Parties and Electoral System: Brazil in Comparative Perspectives*, Working Paper 141. Sebagaimana di tulis Saldi Isra, 2009, “Pemilihan Presiden Langsung Dan Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009, Mahkamah Konstitusi Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi (Pusako) FH Universitas Andalas, Jakarta, hal 122.

163 J. Mark Payne, Daniel Zovatto, and Mercedes Mateo Diaz, 2007, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, The Inter-American Development Bank, and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, and the David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press, Washington D.C, hal, 18.

Karena itulah maka, bagi Andrew B. Withford, pemerintah yang efektif (*effective governance*) adalah mengukur kemampuan pemerintah dalam melaksanakan suatu kebijakan melalui kualitas pelayanan publik, layanan sipil dan tingkat independensi dari tekanan-tekanan politik dan kualitas perumusan kebijakan publik antara presiden dan parlemen dan implementasinya, serta komitmen pemerintah dalam menjalankan kebijakan-kebijakannya.¹⁶⁴

Lebih lanjut ia menyatakan:

*“government effectiveness indicator is to capture the capacity of the state to implement sound policies by measuring the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government’s commitment to such policies”*¹⁶⁵

Menurut Kacung Marijan, pemerintahan yang efektif acapkali dikaitkan dengan pemerintahan yang cukup kuat, yang memiliki otonomi relatif dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Richard Doner (1992:399) pernah mengatakan, suatu negara dikatakan kuat manakala memiliki dua karakteristik. *Pertama*, negara harus memiliki kebebasan dan tekanan (*insulated*) dari kekuatan-kekuatan yang ada di masyarakat. Hal demikian akan memungkinkan negara merumuskan dan membuat kebijakan-kebijakan publik *Kedua*, negara secara organisasi memiliki kemampuan yang cukup dan terkoordinasi untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan itu.¹⁶⁶

Pratikno menyatakan dalam karyanya, pemerintahan efektif bukan saja yang demokratis, akan tetapi juga diikuti dengan *Govern Ability* atau kemampuan pemerintahan dalam membangun dan mengurus bangsanya. Karena itu, studi politik dalam pemerintahan harus bergeser dengan tidak lagi meributkan seberapa tinggi derajat demokrasi tetapi seberapa bisa demokrasi tersebut menopang pemerintahan yang efektif, menghasilkan hak-hak politik sosial ekonomi serta martabat bangsa yang berdaulat.¹⁶⁷

164 Andrew B. Whitford and Soo-Young Lee, 2008, “The Efficiency And Inefficiency of Democracy In Making Governments Effective: Cross-National Evidence”, *Paper Presented at The Annual Meeting of American Political Science Association*, Toronto, Ontario, Canada, September.

165 *Ibid.*, hal 7.

166 Kacung Marijan, 2010, “Bangunan Koalisi SBY Rapuh”, dalam *Jawa Pos*, 4 Januari, hal, 4.

167 Pratikno, 2009, “Rekonsolidasi Reformasi Indonesia, Kontribusi Studi Politik dan Pemerintahan dalam Menopang Demokrasi dan Pemerintahan Efektif” *Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM*

Menurut Ni'matul Huda, pemerintah efektif adalah pemerintah yang dapat menjalankan roda kekuasaannya dengan terbangunnya hubungan konstruktif antara Presiden-DPR di atas prinsip saling mengawasi secara seimbang (*check and balance*).¹⁶⁸

6. Teori Harmonisasi Sistem Hukum

Harmonisasi berasal resapan bahasa Inggris *harmonize* yang berarti membuat atau menjadi serasi, berpadan, seimbang, cocok dan berpadu.¹⁶⁹ Dapat juga berarti pengharmonisan, atau upaya menjadi selaras.¹⁷⁰ Sedangkan selaras sendiri artinya sama laras, setara, serasi, sesuai dan sepadan.¹⁷¹

Dalam Collins Cobuild Dictionary (1991) ditemukan kata harmonius dan harmonize dengan penjelasan sebagai berikut:¹⁷²

- a. *A relationships, agreement etc. act that is harmonious is friendly and peaceful.*
- b. *Things which are harmonious have parts which make up an attractive whole and which are proper proportion to each other.*
- c. *When people harmonize, they agree about issues or subject in a friendly, peaceful ways: suitable, reconcile.*
- d. *If you harmonize two or more things, they fit in with each other is part of system, society, etc.*

Unsur-unsur yang dapat ditarik dari perumusan pengertian harmonisasi tersebut di atas, antara lain: (a) adanya hal-hal yang bertentangan, kejanggalan; (b) menyelaraskan hal-hal yang bertentangan secara proporsional agar membentuk suatu sistem; (c) suatu proses atau suatu upaya untuk merealisasikan keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan; (d) kerja sama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur.¹⁷³

Yogyakarta Diucapkan tanggal, 21 Desember.

168 Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT Rajawali Press, Jakarta, hal, 292.

169 Tim Pustaka Phoenix, 2011, *Phoenix Advanced Dictionary*, PT Media Pustaka Phoenix, Cet Ke V, Jakarta, hal 173.

170 *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cet. Ke IV, hal, 484.

171 *Ibid.*, hal, 791

172 Ahmad M. Ramly, 2008, "Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan", *Makalah Dipresentasikan pada Semiloka Keselamatan dan Kesehatan Kerja 2008*, Diselenggarakan oleh Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nasional, di Hotel Bumikarsa, Jakarta pada tanggal 11-13 Maret 2008, hal, 4.

173 *Ibid.*, hal, 4.

Menurut L.M.Gandhi, harmonisasi dalam hukum mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equity, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum jika memang dibutuhkan.¹⁷⁴

Sedangkan harmonisasi di level perundang-undangan adalah upaya atau proses merealisasikan keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan peraturan (sistem hukum) yang harmonis.¹⁷⁵ BPHN memberikan pengertian harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis.¹⁷⁶

Harmonisasi dalam hukum ini penting dilakukan karena menurut Rudolf Stammler dari Jerman, menyatakan bahwa tujuan atau fungsi hukum adalah harmonisasi pelbagai maksud, tujuan dan kepentingan antara individu dengan individu dan antar individu dengan masyarakat.¹⁷⁷

Menurut Kusnoe Goesniadhie merujuk pada Marryman, 1997, terdapat tiga model harmonisasi hukum, yaitu *tinkering harmonization*, *following harmonization* dan *leading harmonization*. *Tinkering harmonization*, merupakan harmonisasi hukum melalui optimalisasi penerapan hukum yang ada (*existing law*) dengan beberapa penyesuaian, dengan pertimbangan efisiensi. *Following harmonization*, menunjuk pada harmonisasi hukum bidang-bidang tertentu yang ditujukan untuk penyesuaian hukum yang ada (*existing law*) dengan perubahan-perubahan sosial. *Leading harmonization*, menunjuk pada penerapan atau penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan sosial.¹⁷⁸

174 L.M. Gandhi, 1995, "Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif", *Makalah Pidato Diucapkan pada Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besae Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada tanggal 14 Oktober 1995*, hal, 5.

175 *Op.Cit.*, hal, 5

176 *Ibid*, hal, 5.

177 Julius Stones, 1950, *Province and Fuction of Law, Law as Logic Justice and Social Control, A Study of Jurisprudence*, Sydney, Maitland Publication PTY, Ltd, sebagaimana dikutip oleh L.M.Gandhi, *Op.Cit.*, hal, 4.

178 Kusnoe Goesniadhie S, 2006, "Harmonisasi Hukum dan Moralitas Bisnis Perbankan", dalam *Jurnal IPS dan Pengajarannya*, Volume 40 No.1, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Malang, hal, 26. Lihat juga, Kusnoe Goesniadhie S,

Usaha untuk melakukan harmonisasi sistem hukum berkenaan dengan terjadinya ketidakseimbangan antara perbedaan unsur-unsur sistem hukum, dapat dilakukan dengan cara menghilangkan ketidaksimbangan dan melakukan penyesuaian terhadap unsur-unsur sistem hukum yang berbeda. Harmonisasi sistem hukum dapat dilakukan secara keseluruhan yang dapat melibatkan mata rantai hubungan tiga komponen sistem hukum, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) dan kultur hukum (*legal culture*) atau salah satu bagian dari mata rantai hubungan dari tiga komponen sistem hukum itu.¹⁷⁹

Dengan demikian harmonisasi hukum dalam konteks hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai produk hukum, sehingga tersusun dalam sebuah tatanan yang harmonis dalam kerangka sistem hukum nasional.¹⁸⁰

B. Keaslian Buku

Untuk menunjukkan keaslian gagasan atas penelitian ini, di bawah ini akan ditunjukkan beberapa penelitian disertasi sebelumnya dan posisi penelitian ini:

Pertama, disertasi Aulia A Rachman, berjudul: *Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945, Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi dan Tipe Konstitusi*”, pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, tahun 2007. Pada pokoknya mengkaji tentang realitas yuridis, bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial, baik sebelum perubahan UUD 1945 maupun setelah perubahan UUD 1945. Sistem presidensial di Indonesia dalam prakteknya mengandung risiko legal maupun politik. Sejumlah risiko itu timbul bukan hanya karena tipe rejim (*regime type*), tetapi juga karena kelemahan atau krisis institusional dan krisis konstiusional.

Resiko-resiko itu, pertama, kecenderungan otoriter dan terciptanya negara-kekuasaan (*rule by decree*), Maklumat, Perpres, Surat Perintah pada periode 1945-1949, 1959, 1966 dan sulit merealisasikan negara hukum

2006, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan: Lex Specialis Suatu Masalah*, JP Book, Surabaya.

179 Juniarmo Ridwan, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, PT.Nuansa, Bandung, hal, 215.

180 *Ibid.*, hal, 221.

(*rechstaat*). Kedua, legitimasi pemerintahan negara bukan melalui mekanisme *consent by governed* atau berupa *direct mandate*. Ketiga, timbul kerancuan konstitusional dan institusional pemerintahan negara periode 1959-1966. Keempat, krisis politik dan sulitnya suksesi kepala negara 1945-1966 dan 1966-1998. Kelima, kontrol ketat oleh pemerintah terhadap sistem perwakilan. Keenam, krisis konstitusional dan perilaku politik di luar koridor konstitusi. Ketujuh, negara bersatu, berdaulat, namun belum mencapai keadilan dan kemakmuran, dan Kedelapan, lemahnya perlindungan HAM.

Kelemahan atas resiko sistem presidensil baik sebelum maupun sesudah amandemen UUD 1945 tersebut, telah diperbaiki dengan aneka kreasi hukum yang membuat UUD 1945 menjadi konstitusi yang memenuhi syarat modern dan ideal. Diantaranya, legitimasi konstitusi, mengakui dan melindungi hak-hak dasar rakyat, sistem pemilu langsung, kesetaraan lembaga negara, independensi kekuasaan kehakiman dan Mahkamah Konstitusi dan menetapkan masa jabatan presiden.

Adapun tipe institusional dilakukan dengan rotasi kekuasaan melalui sistem pemilu, akuntabilitas pemerintahan, mekanisme pemisahan kekuasaan, *checks and balances*, independensi komisi pemilihan umum, mekanisme *judicial review*, *impeachment*, memberi kekuasaan yang seimbang antara lembaga negara. Model konstitusional dan institusional pemerintahan presidensial Indonesia pascaamandemen periode tahun 1999-2002 mirip dengan sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat.

Ketiga, disertasi Ellydar Chaidir, berjudul: “*Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*” pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, tahun 2007.¹⁸¹ Disertasi ini mengkaji tentang penafsiran sistem pemerintahan Indonesia pascaamandemen UUD 1945, apakah sistem presidensial atau parlementer atau mengandung ciri-ciri keduanya. Lalu menyimpulkan bahwa sistem pemerintahan pasca amandemen UUD 1945 adalah: Pertama, lebih menggambarkan pada sistem presidensial dengan beberapa “anomali” yang menyebabkan tidak utuh

181 Naskah disertasi ini kemudian dibukukan dalam Sri Hastuti Puspitasari, 2009, *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, dengan Judul “Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945”, FH UII Press, Yogyakarta, hal. 23-58.

(murni). Kedua, prospek sistem pemerintahan yang sekarang ini dianut dalam perubahan UUD 1945 tidak akan bertahan lama, karena: (a) sistem demokrasi yang hingga saat ini yang masih kental dengan sistem demokrasi perwakilan yang tidak memberdayakan dan melibatkan partisipasi publik; (b) sistem kepartaian belum memberikan dukungan terhadap penguatan sistem pemerintahan yang akan dikembangkan; (c) sistem pemisahan kekuasaan belum mampu menciptakan konsep *check and balances* sepenuhnya.

Ketiga, disertasi yang ditulis oleh Saldi Isra bertajuk: "*Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*" pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada (UGM) Yogyakarta, tahun 2009. Disertasi ini mengkaji secara mendalam tentang perubahan pendulum pada menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial di Indonesia. Dimana jika sistem pemerintahan yang dianut pasca amandemen UUD 1945 adalah sistem presidensial, maka seharusnya konsisten dengan model fungsi legislasi ke arah presidensial, namun sebaliknya berdasarkan penelusuran data dan kajian mendalam disertasi ini dalam hal fungsi legislasi tidak konsisten dengan grand desain sistem pemerintahan menurut UUD 1945. Karena itu, Saldi Isra mengusulkan ke arah perbaikan fungsi legislasi dimaksudkan untuk mendekatkan fungsi legislasi dengan model atau pola legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial. Paling tidak mendekatkan karakter fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial.

Keempat, disertasi Eddy Purnama, berjudul: "*Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya Dengan Negara-Negara Lain*" di Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Padjajaran (Unpad) Bandung tahun 2007. Disertasi ini mengkaji tentang: Pertama, apakah terjadi pergeseran konsep perwakilan yang dianut oleh UUD 1945 antara sebelum dan sesudah perubahan. Kedua, apakah konstruksi sistem perwakilan yang terdiri dari MPR, DPR dan DPD sudah sesuai dan sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat berdasar UUD 1945. Ketiga, seperti apakah konsepsi kelembagaan dan sistem perwakilan yang dikehendaki oleh UUD 1945.

Temuan dari kajian disertasi ini adalah: Pertama, bahwa kedaulatan rakyat sebagai prinsip dasar yang diatur oleh UUD 1945 sebelum aman-

demen diwujudkan melalui lembaga perwakilan (*indirect democracy*) dengan sistem MPR. MPR terdiri dari DPR (*political representation*) di tambah utusan daerah-daerah (*regional representation*) dan utusan golongan-golongan (*fuctional representation*). Namun pelaksanaannya direkayasa eksekutif dan MPR hanya dijadikan sebagai alat pemupukan kekuasaan. Pascamandemen UUD 1945 model kedaulatan rakyat tidak lagi melalui MPR, melainkan berubah pada segenap aspirasi tidak terabaikan. Kedua, prinsip kedaulatan rakyat yang dihasilkan pascamandemen UUD 1945 yang masih menempatkan MPR sebagai lembaga *joint session* dan DPR serta DPD yang masing-masing masih difungsikan untuk mengontrol eksekutif yang kain sejajar, namun realitasnya prinsip kerja antara DPR dan DPD tidak seimbang, kendati sama-sama dipilih oleh rakyat. Ketiga, model kedaulatan rakyat yang dikehendaki oleh perubahan UUD 1945 berupa perwakilan rakyat, seharusnya tidak lagi mempertahankan MPR, melainkan menganut bikameral (sistem dua kamar) DPR dan DPD yang memiliki fungsi dan kedudukan yang sama.

Kelima, disertasi Marzuki berjudul: "*Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat pada DPRD-DPRD di Propinsi Sumatera Utara*" pada Program Doktor Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara (USU) Medan, tahun 2007. Disertasi ini memperoleh hasil, bahwa: Pertama, paradigma yuridis politis sistem pemilihan umum proporsional stelsel daftar dan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka yang disertai dengan penetapan BPP (Bilangan Pembagi Pemilih), sesudah reformasi, untuk DPRD-DPRD pada Provinsi Sumatera Utara belum mencerminkan keterwakilan politik masyarakat dalam arti formal, karena anggota-anggota DPRD terpilih bukan pilihan rakyat secara langsung dan belum mencerminkan keterwakilan tiap golongan dalam masyarakat. Kedua, Pelaksanaan fungsi DPRD sebagai implementasi keterwakilan politik masyarakat pada Provinsi Sumut sudah berjalan dengan baik, akan tetapi belum terlaksana secara maksimal, sehingga dapat mempengaruhi keterwakilan kepentingan rakyat yang diwakili. Ketiga, Optimalisasi peran DPRD pada Propinsi Sumut harus dimulai dengan regulasi bidang politik untuk memecahkan masalah (*problem solving*) keterwakilan politik masyarakat.

Perbedaan lima disertasi di atas dengan buku ini adalah: Pertama, kelima disertasi ini mengkaji tentang bagaimana konfigurasi dan konsep

sistem pemerintahan presidensialisme sebelum dan pasca perubahan UUD 1945, namun tidak memfokuskan pada aspek pengaturan sistem kepartaian dan sistem pemilu di Indonesia

Kedua, hasil temuan dari lima disertasi tersebut juga tidak mengkaji dari aspek sistem sistem kepartaian sebagai bagian dari yang menentukan format dan model sistem pemerintahan, sebab pada dasarnya sistem pemerintahan sangat terkait dengan model kebijakan pengaturan sistem kepartaian dan sistem pemilu. Artinya model dan sistem kepartaian dan sistem pemilu sangat mempengaruhi corak sistem pemerintahannya.

Ketiga, temuan dari kelima disertasi ini, bahkan juga tidak mengkaitkan bagaimana pengaturan sistem kepartaian dan sistem pemilu memiliki pengaruh yang signifikan terhadap sistem pemerintahan, terutama jika pengaturan itu tidak harmoni asas-asasnya antara undang-undang (UU) Sistem Kepartaian dan UU Sistem Pemilu. Pada akhirnya kedua sistem itu tidak saling menopang sebagai satu kesatuan sistem hukum, sehingga maksud dan tujuannya tidak tercapai. Karena terjadi ketidakharmonisan antara kedua sistem itu telah menimbulkan pengaruh pada penyelenggaraan pemilu yang kurang memperoleh kepercayaan publik, disebabkan berbagai kelemahannya dan berujung pada tidak efektifnya sistem pemerintahan presidensial Indonesia di era Susilo Bambang Yudhoyono- Boediono periode 2009-2014 dan di era Joko Widodo-Jusuf Kalla periode 2014-2019.

Berdasarkan uraian berbagai penelitian sebelumnya di atas maka dapat dinyatakan, bahwa penelitian tentang harmonisasi antara sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 pascacamandemen untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif belum pernah dilakukan sebelumnya.

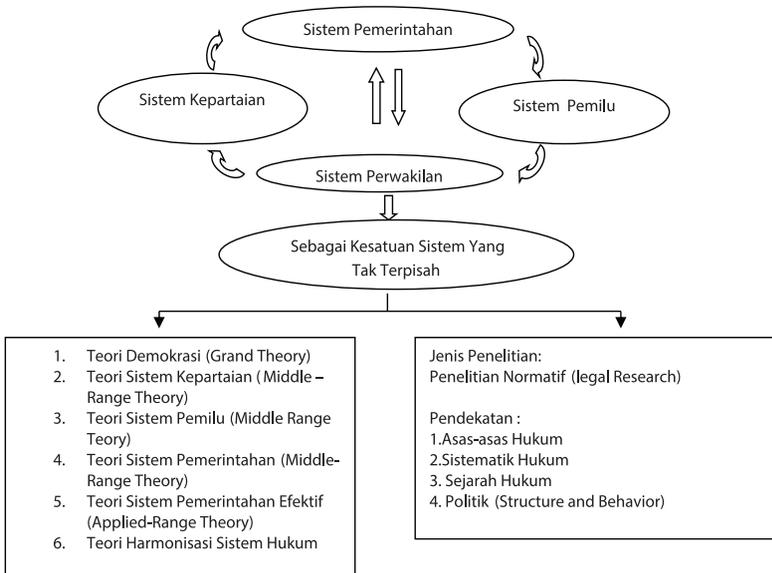
C. Pijakan Berpikir Buku

Secara teoritik pemilu adalah instrumen politik yang dapat “direkayasa” untuk melihat corak demokrasi, berjalannya sistem politik dan ketatanegaraan di suatu negara. Karena pemilu akan dapat membawa pengaruh pada 3 (tiga) :

Pertama, sistem kepartaian, terutama pada model kompetisi antar partai, jumlah parpol, dwi partai atau multipartai dan model rekrutmen pemimpin politik. Kedua, sistem pemerintahan, terutama pada hubungan antara eksekutif dan legislatif, model pemerintahan berbasis koalisi antara partai atau tunggal dan model dukungan legislatif atas eksekutif dalam implementasi kebijakan-kebijakan pemerintahan. Karena itu sistem pemilu akan dapat membawa pengaruh pada efektifitas sistem pemerintahan (*governability*). Ketiga, sistem perwakilan (*representativeness*), artinya komposisi keanggotaan parlemen apakah mampu mencerminkan proporsionalitas keterwakilan pemilih dan kedekatan dengan konstituen. Lebih dari itu, juga akan melahirkan model parlemen monokameral atau bikameral.

Pendek kata, antara sistem kepartaian, sistem pemilu, sistem perwakilan dan sistem pemerintahan adalah satu kesatuan sistem yang tak dapat dipisahkan. Karena itu, pengaturan terhadap ketiganya harus dilakukan secara harmoni agar semua sistem itu dapat berjalan seiring dan saling menopang sehingga tidak terjadi diskoneksi sebagai sebuah sistem ketatanegaraan. Untuk lebih mudah memahami kerangka berpikir ini akan digambarkan melalui ragaan :

Gambar: 3
Kerangka Berpikir



Dalam praktek sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 Pascaamandemen antara sistem kepartian menurut UU No.2/2008 dan UU No.2/2011 Tentang Partai Politik dan sistem pemilu menurut UU No.10/2008 dan UU No. 8/2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan UU No.42/2008 tentang Pemilu Presiden dan wakil Presiden pada pemilu tahun 2009 dan tahun 2014 dan sistem pemerintahan presidensial yang dianut tidak dapat dipisahkan sebagai sebuah kesatuan sistem, karena masing-masing sistem saling mempengaruhi satu dengan yang lain.

Namun dalam praktek penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014 ketiga sistem itu dalam pengaturannya tidak harmoni, bahkan saling menegasikan sebagai sebuah sistem. Sehingga terkesan tidak saling menopang. Ini dapat dilihat dari pengaturan elemen teknis sistem pemilu yang tidak saling memperkuat dan inkonsistensi antar Pasal dan multitafsir antar Pasal.

Ini dapat dilihat dalam praktek pemilu 2009 dan 2014, terutama penetapan calon terpilih berbasis suara terbanyak nyaris mematikan pelemagaan sistem kepartian dan tidak harmoni dengan pilihan sistem proporsional yang berujung pada materialisme politik dan demokrasi transaksional berbasis uang. Lebih dari itu, biaya pemilu cenderung kian mahal. Akibatnya sistem pemilu demikian membawa pengaruh pada sistem pemerintahan yang dihasilkan tidak dapat berjalan dengan efektif. Terutama terkait dengan lahirnya multipartai ekstrim.

Secara kelembagaan, Indonesia tidak murni menganut sistem presidensial. Karena disatu sisi, presiden memiliki otoritas dan kekuasaan cukup substansial. Namun disisi yang lain, dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan, presiden masih sangat bergantung kepada parlemen. Konsekuensinya, presiden terpilih harus mengikuti alur pikir sistem parlementer dalam membentuk dan menjalankan roda pemerintahan. Karena bergantung kepada parlemen, presiden merasa harus membangun koalisi dengan partai-partai yang memiliki kekuatan di parlemen. Padahal, tradisi koalisi lebih banyak dipakai dalam sistem parlementer.¹⁸² Oleh karena itu, sistem pemerintahan kita menurut UUD 1945 memang presidensial, tetapi langgamnya parlementer.

182 Kacung Marijan, "Sistem Presidensial, Bermasalah ?" dalam *Kompas*, 28 Juli 2010, hal, 6.

Berbagai studi menunjukkan, paduan sistem presidensial dengan multipartai memang problematik. Ini akan cenderung melahirkan konflik antar lembaga presiden dan parlemen serta menghadirkan demokrasi yang tidak stabil. Konfigurasi presidensial-multipartai akan melahirkan presiden minoritas (*minority president*) dan pemerintahan terbelah (*divided government*), kondisi dimana presiden sangat sulit mendapatkan dukungan politik diparlemen.¹⁸³

Kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai ekstrim, lemahnya pelembagaan sistem kepartaian dan sistem pemilu proporsional yang disproportionalitas telah menjadi penyebab utama tidak dapat terwujudnya efektifitas pemerintahan. Efektifitas sistem pemerintahan yang dimaksud disini adalah relasi sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan yang dapat berjalan secara normatif. Artinya semakin harmoni secara vertikal antara asas-asas normatif dalam UUD 1945 pascaamandemen yang mengatur sistem presidensial dengan UU sistem kepartaian dan UU sistem pemilu dalam praktek penyelenggaraan pemerintah, berarti semakin efektif sistem pemerintahan yang dianut.

183 Hanta Yudha AR, "Kerentanan Presidensial-Multipartai", dalam *Kompas*, tanggal 28 Juli 2010, hal, 7.

BAB III

METODE PENULISAN

A. Jenis dan Pendekatan

1. Jenis Buku

Penyajian buku ini menggunakan jenis penelitian diskriptif dan eksplanatoris. Diskriptif karena akan menggambarkan atau mendeskripsikan kebijakan pemerintah di bidang legislasi di tahun 2009 dan tahun 2014 tentang sistem kepartaian dan sistem pemilu. Eksplanatoris karena penelitian ini akan menjelaskan secara mendalam tentang hubungan kausalitas antara 2 (dua) hal, yaitu (1) adanya realitas ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu, yakni UU No.2 Tahun 2008 jo UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan UU No.10 Tahun 2008 jo UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD sebagai payung hukum penyelenggaraan pemilu 2009 dan 2014 dan (2) menjelaskan pengaruh ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu tersebut ketika dilaksanakan di lapangan melalui penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014 dan pengaruhnya pada efektifitas sistem pemerintahan presidensial di era pemerintahan SBY-Boediono periode 2009-2014.¹⁸⁴ Dan di era pemerintahan Jokowi-JK periode 2014-2019.

Buku ini merupakan penelitian hukum normatif (*legal research*) atau penelitian doktrinal, yakni penelitian yang diterapkan khusus pada ilmu hukum.¹⁸⁵ Hukum di sini diartikan menurut Adi Sulistiyono mengutip Soetandyo Wigjosoebroto, yaitu sebagai asas-asas

184 Jenis penelitian ini juga dipergunakan oleh Moh. Mahfud MD, 1993, "Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia", *Disertasi* untuk Memperoleh Derajat Doktor dalam Ilmu Hukum pada Universitas Gadjah Mada pada 25 Juni 1993, hal, 67.

185 F.Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, CV Ganda, Yogyakarta, hal,29.

kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal, ini merupakan karakteristik penalaran yang berorientasi filsafat.¹⁸⁶

Penelitian hukum normatif (*legal research*), digunakan dengan alasan untuk dapat mengidentifikasi konsep atau gagasan dan asas-asas hukum yang merupakan patokan-patokan atau berperilaku yang tidak pantas (tidak harmoni) melalui filsafat hukum dan “*normwissenschaft*” atau “*sollenwissenschaft*”.¹⁸⁷ Asas-asas dan patokan-patokan tersebut dipergunakan dalam mengkaji secara mendalam mengenai harmonisasi antara sistem kepartian, sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 pascaamandemen.

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif atau kepustakaan mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.¹⁸⁸

2. Pendekatan Buku

Pendekatan yang dipergunakan untuk menyajikan buku ini adalah pendekatan asas-asas hukum, pendekatan sistematik hukum, sejarah hukum dan pendekatan politik. Keempatnya akan diaplikasikan dalam penelitian ini dengan cara sebagai berikut:

- a. Pendekatan Asas-Asas Hukum. Dilakukan dengan cara menafsirkan kaidah-kaidah hukum dan asas-asas yang dirumuskan di dalam UU tentang Partai Politik dan UU Pemilu. Menurut Roeslan Saleh, hubungan asas hukum dengan hukum, bahwa asas hukum menentukan isi hukum. Peraturan hukum positif hanya akan mempunyai arti hukum jika dikaitkan dengan asas hukum.¹⁸⁹ Menurut Sudikno Mertokusumo, asas hukum

186 Soetandyo Wigjiosoebroto mengartikan hukum dalam 5 (lima) jenis, yakni: (1) hukum adalah asas-asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal; (2) hukum adalah norma-norma positif dalam sistem undang-undangan suatu negara; (3) hukum adalah putusan hakim *in-concreto*, yang yang tersistematisasi sebagai *judge made-law*; (4) hukum sebagai pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empirik; dan (5) hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi di antara mereka. Lihat, Adi Sulistiyono, 2007, *Mengembangkan Paradigma Non-Litigasi di Indonesia*, Sebelas Maret University Press, Surakarta, hal, 77-78.

187 Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal, 15 dan 62.

188 *Ibid.*, hal, 13-14.

189 Ruslan Saleh, 1996, *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum nasional*, Karya Dunia Fikri, Jakarta, hal, 5.

bukan merupakan hukum konkrit, melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam setiap sistem hukum, yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan.¹⁹⁰ Menurut Satjipto Rahardjo,¹⁹¹ mengkaji dan mendalami sebuah UU melalui asas-asasnya ini sangat penting sebab asas hukum adalah merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Jika ada persoalan dalam implementasi suatu peraturan hukum, maka dikembalikan kepada asas-asasnya. Pendekatan ini dipergunakan untuk menjawab permasalahan pertama terkait dengan sebab-sebab terjadinya ketidakharmisan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu.

- b. Pendekatan terhadap Sistematis Hukum. Adapun yang dimaksud sistematis hukum adalah suatu kumpulan unsur-unsur yang terorganisasi dan kerjasama ke arah tujuan kesatuan. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas satu sama lain, tetapi saling kait-mengkait, tiap bagian terletak justru dalam ikatan sistem, dalam kesatuan, karena hubungannya sistemik dengan peraturan-peraturan lain. Diluar sistem atau kesatuan, masing-masing bagian tidak mempunyai arti.¹⁹² Karena sistematisasi merupakan alat bantu untuk menelusuri suatu lembaga hukum, kecuali itu sistem mempermudah mengetahui iktisar dalam hukum. Dengan sistematisasi maka kompleksitas kenyataan yang pada dasarnya tidak terbatas itu dapat lebih mudah dikuasai.¹⁹³ Menurut Satjipto Rahardjo, karena adanya ikatan hukum dengan asas-asasnya, maka hukum merupakan satu sistem, yaitu sebagai jenis satuan, yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan disini menunjuk kepada suatu struktur yang tersusun dari bagian-bagian. Peraturan hukum terikat pada asas-asasnya bersumber pada satu induk penilaian etis tertentu.¹⁹⁴ Dengan demikian peraturan hukum seharusnya memiliki asas-asas yang merupakan satu kesatuan

190 Sudikno Mertokusumo, 1996, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, hal, 5-6.

191 Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, hal, 45.

192 Sudikno Mertokusumo, 1996, *Ibid.*, hal, 5-6.

193 Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hal, 26

194 Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hal, 46-50.

sistem yang bersumber pada nilai dan etis, asas hukum dan nilai serta etis merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakatnya. Pendekatan ini akan dipergunakan untuk menjawab permasalahan yang kedua, terutama terkait dengan pengaruh dari ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu yang dalam pelaksanaannya melalui pemilu tahun 2009 dan 2014 telah menimbulkan aneka implikasi negatif dalam penyelenggaraan pemilu 2009 dan 2014 dan aneka implikasi, terutama tidak efektifnya sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 di era pemerintahan SBY-Boediono periode 2009-2014 dan era Jokowi-JK sebagai produk hasil pemilu tahun 2009 dan 2014.

- c. Pendekatan Sejarah Hukum. Pendekatan sejarah dilakukan untuk melacak sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu.¹⁹⁵ Karena itu pendekatan ini dimaksudkan untuk menelusuri sejarah perkembangan sistem kepartaian, sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensial pada kurun waktu 1945 sampai dengan tahun 2002 (sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945). Termasuk untuk membantu menelusuri pemikiran tentang berlakunya sistem-sistem tersebut.
- d. Pendekatan Politik,¹⁹⁶ pendekatan ini merupakan suatu cara atau perpektif yang digunakan dalam menelaah dan mengkaji suatu fenomena politik yang terjadi dalam realitas hukum tatanegara yang tidak dapat dilepaskan dari aspek politik yang mengitarinya. Miriam Budiardjo membagi 3 (tiga) model pendekatan dalam ilmu politik, yakni; (i) Pendekatan tradisional (*structural fuctional and system analysis approach*); (ii) pendekatan tingkah laku (*behavioral approach*); dan (iii) pendekatan pasca tingkah laku (*post behavioral approach*).¹⁹⁷ Pendekatan tradisional merupakan pendekatan yang mengutamakan analisis normatif dan analisis kelembagaan. Pendekatan behavior, adalah pendekatan yang menitik beratkan pada kenyataan dan

195 Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal, 126.

196 Penelitian hukum dengan pendekatan politik lazim dilakukan sebagaimana dilakukan oleh Suparman Marzuki, 2011, *Tragedi Politik Hukum HAM*, Pustaka Pelajar-Pusham UII Jogjakarta, hal, 20, buku ini adalah merupakan disertasi pada Program Doktor Ilmu hukum UII Yogyakarta, tahun 2010.

197 Miriam Budiardjo, 2004, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal, 3-8.

fakta sebagai objek yang perlu dipelajari, menjadikan tindakan perilaku individu atau kelompok sebagai objek penelitiannya. Adapun pendekatan *post behavior*, adalah pendekatan yang mengutamakan pada usaha agar ilmu politik harus melibatkan diri pada usaha mengatasi krisis-krisis yang dihadapi manusia. Karena itu penelitian mengenai nilai-nilai harus menjadi tugas utama ilmu politik. Dalam penelitian ini hanya akan menggunakan pendekatan tradisional (*structur and system analysis*) dan pendekatan tingkah laku (*behavioral approach*).¹⁹⁸ Pendekatan struktur dipergunakan untuk meneliti tentang aturan, norma yang berlaku yang mengatur tentang tata kelembagaan, yakni partai politik, pemilu, presiden dan DPR, dan pendekatan behavior akan dipergunakan untuk menganalisis tentang fenomena pengaruh tidakharmonisnya pengaturan sistem kepartaian dan sistem pemilu terhadap penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2009 dan terhadap sistem pemerintahan presidensial di era presiden SBY-Boediono periode 2009-2014. Karena ketidak harmonisan kedua sistem (kepartaian dan pemilu) dapat mempengaruhi perilaku sejumlah aktor, yaitu KPU sebagai penyelenggara pemilu, presiden dan DPR sebagai produk dari hasil penyelenggaraan pemilu tahun 2009. Pada titik klimaksnya dapat mempengaruhi pada tidak efektifnya sistem pemerintahan presidensial pascaamandemen UUD 1945 yang dianut negara Indonesia.

B. Sumber dan Jenis Data

1. Sumber Data

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang mendiskripsikan produk UU No.2 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2011 dan UU No.10 Tahun 2008 jo UU No.8 Tahun 2012 dan menjelaskan pengaruh pelaksanaan kedua produk UU ini di lapangan dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014 serta hasil pemilu tahun 2009 dan 2014 dalam membentuk komposisi kursi partai politik di DPR dan relasi kerjanya dengan presiden SBY-Boe-

¹⁹⁸ Tentang pilihan pendekatan dalam studi ilmu politik dapat dibaca karya, David Marsh and Gerry Stoker (ed), 1995, *Theory and Methods In Political Science*, Macmillan Press Ltd, Hampshire and London, hal, 189-202.

diono periode 2009-2014 dan presiden Jokowi-JK periode 2009-2014 dalam skema sistem pemerintahan presidensial untuk mewujudkan program kerjanya, baik di bidang legislasi maupun non legislasi.

Menurut Soerjono Soekanto,¹⁹⁹ penelitian hukum normatif yang diskriptif dan eksplanatoris bertujuan untuk menggambarkan realitas objektif pada objek yang diteliti dengan memberikan gambaran secara sistematis mengenai peraturan hukum dan fakta-fakta sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut di lapangan.

Terdapat 2 (dua) makna pengaruh dalam penelitian, yaitu: Pertama, pengaruh atas pelaksanaan UU yang memerlukan penelitian lapangan dengan pendekatan sosiologis yang empiris di masyarakat. Kedua, pengaruh pelaksanaan UU di lapangan yang disajikan dengan menggambarkan secara sistematis mengenai peraturan, fakta dan realitas objektif sebagai pelaksanaan peraturan UU. Model penelitian ini tidak dilakukan penelitian lapangan dengan pendekatan sosiologis yang empiris dan hanya menyajikan data dan fakta berdasarkan data kepustakaan. Penelitian ini memilih model penelitian pengaruh yang kedua.

Itulah sebabnya mengapa penelitian ini memusatkan pada sumber bahan hukum dan data kepustakaan atau dokumen (*library research*). Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder, berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Lalu dilanjutkan dengan menginventarisir, meneliti atau menguji bahan-bahan hukum atau data tertulis yang relevan dengan objek penelitian.

2. Jenis Data

Jenis data hukum menurut Soerjono Soekanto dilihat dari sifatnya, dapat diklasifikasikan dalam tiga jenis: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.²⁰⁰ Pertama, bahan hukum primer, yaitu data utama dan autentik. Kedua, bahan hukum sekunder, yaitu data yang mengutip dari sumber lain, sehing-

199 Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, hal, 96.

200 Soerjono Soekanto, 2010, *Penelitian Hukum Normatif....Op.Cit*, Rajawali Press, Jakarta, hal, 12-13.

ga tidak bersifat autentik lagi. Ketiga, bahan hukum tersier, yakni data pendukung yang relevan dengan objek penelitian. Dalam penelitian ini, ketiga, jenis bahan hukum tersebut digunakan secara bersama-sama.

a. Bahan Hukum Primer terdiri dari:

- 1) UUD 1945 Hasil Amandemen.
- 2) Risalah-risalah sidang DPR dalam rapat merancang UU Paket Politik: UU No. 10/2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- 3) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, UU No.42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, UU No.22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu dan UU No.27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPPD, DPR dan DPRD.
- 4) Undang-Undang No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Terhadap UU No.2 Tahun 2008 dan UU No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- 5) Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Pengujian (*judicial review*) terhadap UU Paket Politik.
- 6) Peraturan-Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU).
- 7) Surat-Surat Edaran Komisi Pemilihan Umum (SEKPU).
- 8) Surat-Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum (SKK-PU).

b. Bahan Hukum Sekunder terdiri dari:

- 1) Berbagai buku mengenai hukum, HAM dan politik.
- 2) Berbagai buku hukum ketatanegaraan tentang sistem pemerintahan.
- 3) Berbagai buku tentang pemilu, sistem kepartaian.
- 4) Berbagai buku tentang lembaga-lembaga demokrasi.
- 5) Berbagai artikel dan makalah di berbagai jurnal, majalah, koran hasil penelitian dan kajian diberbagai macam forum ilmiah.

- c. Bahan hukum tersier terdiri dari kamus hukum, ensiklopedia, kamus politik dan berbagai kamus yang relevan dengan objek penelitian ini. Selain itu juga dilakukan lewat media elektronik, yaitu internet, majalah dan surat kabar.

C. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan upaya sistematis dalam rangka memperoleh sumber data yang akan dipergunakan sebagai bahan penelitian. Karena penelitian ini adalah penelitian kualitatif, maka pengumpulan data dilakukan dengan kondisi yang alamiah (*natural setting*) dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta (*participant observation*) dan dokumentasi.²⁰¹

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan dua cara yaitu observasi dan dokumentasi yang akan diuraikan secara teknis sebagai berikut :

1. Observasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan pengamatan, pencatatan langsung di lapangan secara sistematis terhadap subjek yang diteliti.²⁰² Proses ini berlangsung dengan pengamatan yang meliputi melihat, merekam, menghitung, mengukur, dan mencatat kejadian. Dalam hal ini peneliti mengadakan pengamatan langsung terhadap objek yang diteliti sebagai bentuk observasi partisipatif (*participant observer*). Peneliti mengamati apa yang dikerjakan orang, mendengarkan apa yang diucapkan dan berpartisipasi dalam aktivitas yang diteliti.²⁰³ Bahkan peneliti turut berperan aktif dan secara langsung (*participant observer*) di lapangan ketika UU No.2 tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPD, DPR dan DPRD diterapkan di lapangan dalam penyelenggaraan pemilu legislatif pada tahun 2009 sebagai Anggota dan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Sragen Propinsi Jawa Tengah dua periode (2003-2008) dan (2008-2013). Posisi sebagai Anggota dan Ketua KPU Kabupaten ini merupakan suatu keberuntungan karena peneliti dapat lebih memahami dan menghayati proses dan dinamika yang terjadi dalam penyeleng-

201 Sugiyono, 2008, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, PT. Alfabeta, Bandung, hal. 309.

202 Sutrisno Hadi, 1991, *Metode Research*, Andy Offset, Yogyakarta, hal. 136.

203 Sanafiah Faisal: 1990, *Penelitian Kualitatif*, PT Rosda Karya Bandung, hal 131

garaan pemilu legislatif tahun 2009 dan sebagian tahapan pemilu 2014. Melalui cara ini dapat dihasilkan refleksi yang autentik terhadap pengaruh dari ketidakharmonisan pengaturan sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 Pascaamndemen sebagai objek yang diteliti. Sebab menurut Dedy N. Hidayat, dalam paradigma penelitian konstruktif (*constructivism research*), originalitas (*authenticity*) adalah sesuatu yang sangat urgen.²⁰⁴

2. Dokumentasi, yakni pengumpulan data non insani yang tidak ditunjukkan langsung kepada subjek penelitian, namun dapat mendukung dan mempertajam analisis terhadap objek yang diteliti. Dokumen yang diteliti dapat berupa dokumen resmi maupun tidak resmi.²⁰⁵ Dalam hal ini peneliti menyelidiki benda-benda tertulis, seperti buku-buku, jurnal, majalah, berita surat kabar, internet, blog, otobiografi, dokumen berita acara penghitungan suara, risalah rapat DPR RI dalam membahas UU Partai Politik dan UU Pemilu, peraturan KPU, Surat Edaran KPU dan putusan hukum Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) dan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) dalam memutus aneka uji materil (*judicial review*) terhadap UU Partai Politik, UU Pemilu, Putusan KPU dalam penghitungan suara dan penetapan calon terpilih.

D. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian hukum normatif sebagaimana tercermin dalam penelitian ini, yang memfokuskan pada objek penelitian harmonisasi antara sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 pascaamandemen untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif dilakukan dengan cara: mengumpulkan (inventarisasi) secara diskriptif bahan penelitian dan pengumpulan bahan kepustakaan sesuai dengan objek penelitian, kemudian dilakukan interpretasi.

204 Dedy N. Hidayat, 2003, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik-Klasik*, Departemen Ilmu Komunikasi, Fisip UI, Jakarta, hal 1-10.

205 Lihat, Suharsimi Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta, hal 158 dan lihat pula karya, Irawan Soehartono, 1995, *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Metode yang dipergunakan dalam menganalisis tema penelitian ini adalah menggunakan metode analisis isi normatif, yaitu mendeskripsikan secara objektif dan sistematis isi dari suatu teks (UU) ²⁰⁶ yang dalam hal ini dilakukan dengan mengabstraksikan asas yang terkandung di dalam produk UU tentang Partai Politik dan UU Tentang Pemilu untuk menilai penyebab ketidakharmonisannya. Selanjutnya dilakukan analisis kualitatif untuk membahas pengaruh yang ditimbulkannya akibat dari ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu tersebut dengan sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 Pascaamandemen.

Dilakukan kritik data, penyusunan data sehingga hasilnya merupakan kesimpulan yang komprehensif, kritis dan evaluatif sebagai tahap preskripsi, sehingga menemukan hukum baru. Analisis secara integral-integratif, dapat dikonstruksikan dalam bentuk fakta, teori dan nilai.²⁰⁷ Kemudian, penarikan kesimpulan dilakukan dalam bentuk uraian tulisan yang sistematis dan terarah sesuai dengan tema dan objek penelitian.

206 Klaus Krippendorff, 1993, *Analisis Isi, Pengantar Teori dan Metodologi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal

207 Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta, hal, hal, 47

BAB IV PENYEBAB KETIDAKHARMONISAN HUKUM PARTAI POLITIK DAN HUKUM PEMILU

PENYEBAB terjadinya ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu adalah karena setelah dikaji secara mendalam dari asas-asas isi normatif, yakni pikiran dasar yang umum dan abstrak atau latar belakang munculnya pengaturan konkrit dalam kedua sistem itu,²⁰⁸ melalui pasal-pasal dalam UU No.2 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan UU No.10 Tahun 2008 jo UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD pemilu 2009 dan 2014 diperoleh hasil, ternyata saling bertentangan, tidak selaras atau tidak serasi asasnya. Sehingga tidak mencerminkan suatu kesatuan sistem. Akibatnya tidak tercapai tujuan atau fungsi sistem kepartaian dan sistem pemilu yang harmoni dengan berbagai maksud, tujuan dan kepentingan bagi tercapainya relasi antara presiden dan DPR dalam skema sistem pemerintahan presidensial untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang efektif.²⁰⁹

Menurut Bagir Manan setiap produk perundang-undangan yang mengatur bidang yang sama atau sederajat seharusnya memiliki kesamaan maksud dan tujuan yang hendak dicapai. Dalam hal ini dapat ditelaah melalui asas-asas yang terkandung di dalam produk perundang-undangan tersebut. Hal ini bertolak dari prinsip hukum adalah sebuah sistem. Untuk menemukan arti atau pengertian suatu norma atau istilah, dilakukan dengan cara menghubungkan suatu ketentuan dengan ketentuan-ketentuan lain, terutama dengan peraturan perundang-undangan yang sama atau kaidah hukum lain.²¹⁰

208 Sudikno Mertokusumo, 1996, *Op.Cit.*, hal 5-6 dan Ruslan Saleh, 1996, *Op.Cit.*, hal, 6.

209 LM.Gandhi, 1995, *Op.Cit.*, hal, 5 dan Ahmad M.Ramly, 2008, *Op.Cit.*, hal, 4.

210 Bagir Manan, 2004, *Hukum Positif di Indonesia, Suatu Kajian Teoritik*, UII Press, Yogyakarta, hal, 74.

Misalnya, secara sistematis ketentuan-ketentuan dalam undang-undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, undang-undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, mempunyai hubungan sistematis dengan undang-undang pemilihan umum dan undang-undang tentang partai politik.²¹¹

Dalam hal ini UU No.2 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan UU No.10 Tahun 2008 jo UU No.8 Tahun 2012 adalah dua produk perundang-undangan di bidang politik yang sederajat. Karena UU No.2 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2011 mengatur tentang partai politik yang hendak menjadi peserta dalam pemilu 2009 dan 2014, sedangkan UU No.10 Tahun 2008 jo UU No.8 Tahun 2012 mengatur tentang seluk-beluk pemilu yang merupakan arena bagi kompetisi antar partai-partai dalam memperebutkan kursi legislative pada pemilu 2009 dan 2014. Seharusnya memiliki asas-asas yang sama untuk mencapai tujuan harmoni antara maksud dan tujuan dari kedua produk UU tersebut.

A. Ketidakharmisan UU Partai Politik dan UU Pemilu

Berikut ini akan dianalisis secara mendalam tentang asas-asas yang termuat di dalam pasal-pasal UU No. 2 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang tidak harmoni dengan asas-asas dalam sistem pemilu sebagaimana dimaksud di dalam norma-norma pasal-pasal UU No.10 Tahun 2008 jo UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD dan DPRD tahun 2009 dan 2014.

1. Asas Sistem multipartai Sederhana

a. Pelaksanaan UU Partai Politik Pemilu 2009

Sesungguhnya asas sistem multi partai sederhana ini dapat ditelusik dari UU No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik untuk pemilu 2009 ini melalui syarat pendirian parpol diantaranya didirikan oleh sekurang-kurangnya 50 orang,²¹² sedangkan dalam UU No.31 Tahun 2002 tentang Parpol hanya 30 orang.²¹³ UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik ini lebih baik,

211 Ibid., hal, 75.

212 . Lihat, Pasal 2 Ayat (1) UU No. 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik

213 Lihat, Pasal 2 Ayat (31) Tahun 2002 Tentang Parpol, dan Pasal 2 Ayat (11) UU No.31Tahun 2002 tentang Partai Politik.

karena telah menaikkan syarat parpol untuk menjadi badan hukum, harus memiliki ketersebaran kepengurusan paling sedikit 60 persen dari jumlah Provinsi, 50 persen dari jumlah Kabupaten/Kota pada Provinsi yang bersangkutan dan 25 persen dari jumlah kecamatan pada setiap Kabupaten/Kota pada daerah yang bersangkutan.²¹⁴

Semua fraksi di DPR RI dalam Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Partai Politik, pada prinsipnya berpendapat agar pendirian partai politik dipermudah. Kendati kemudahan itu bukan berarti pendirian partai politik dilakukan sebebaskan-bebasnya, melainkan diatur dengan syarat-syarat tertentu. Tujuan pengaturan ini adalah agar dapat menjamin kebebasan berserikat dan berpendapat dan penyebaran kepengurusannya dapat menjangkau ke seluruh Indonesia dimaksudkan untuk menjamin keterlibatan seluruh warga negara dan integrasi nasional.²¹⁵

Seperti tercermin melalui sikap Fraksi Golkar, poin penting yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang Partai Politik adalah menyangkut penyebaran kepengurusan. Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik disepakati kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh perseratus) dari jumlah provinsi dan 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah Kabupaten/Kota pada setiap provinsi yang bersangkutan dan 25% (dua puluh lima perseratus) dari jumlah kecamatan pada setiap Kabupaten/Kota pada daerah yang bersangkutan. Pasal ini dimaksudkan agar partai politik dapat menjamin integrasi nasional dan menunjukkan sifat nasional serta untuk mewujudkan partai politik yang modern : bersifat inklusif, non sektarian dan menghargai kemajemukan/pluralisme. Maksudnya adalah keanggotaan Parpol terbuka bagi setiap warga negara tanpa membedakan faktor kedaerahan, agama, suku, ras dan jenis kelamin (sesuai amanat Pasal 28 E ayat (3) UUD Negara

214 Lihat, Pasal 3 Ayat (2) Huruf d UU No. 2/2008 tentang Partai Politik.

215 Sekretariat DPR RI, 2007, Risalah Laporan Ketua Panitia Khusus Partai Politik (Ganjar Pranowo) dalam Rapat Paripurna DPR RI Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan tentang Rancangan Undang-undang Partai Politik dan Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 59.

Republik Indonesia Tahun 1945 tentang kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat.²¹⁶

Dalam UU No.31 Tahun 2002 hanya memiliki kepengurusan sekurang-kurangnya 50 persen dari jumlah Provinsi, 50 persen dari jumlah Kabupaten/Kota pada setiap Provinsi dan 25 persen dari jumlah Kecamatan pada setiap Kabupaten/Kota Yang bersangkutan.²¹⁷ Syarat ini adalah sebuah kemajuan karena dalam UU parpol sebelumnya tidak diatur.²¹⁸

Bagi Fraksi PDIP DPR RI Pertimbangan perlunya penyebaran jumlah pengurus partai politik di level propinsi, kabupaten/kota dan kecamatan dalam UU No.2 Tahun 2008 ini semula tidak untuk mempersulit dan membatasi pendirian partai politik. Melainkan bertujuan agar partai politik dapat merepresentasikan kepentingan nasional.²¹⁹

Berbeda dengan Fraksi Partai Demokrat yang secara tegas menyatakan bahwa pengaturan syarat pendirian parpol baru dan penyebaran jumlah pengurus partai politik di level propinsi, kabupaten/kota dan kecamatan adalah untuk menjamin kebebasan berserikat dan berpendapat, namun kebebasan ini bukan serta merta tanpa aturan-aturan. Karena itu aturan syarat pendirian partai ini adalah dalam rangka untuk meningkatkan kualitas demokrasi.²²⁰

Pengaturan syarat pendirian partai politik dalam UU No.2 Tahun 2008 ini, masih harus dilengkapi dengan syarat memiliki badan hukum, lalu kelengkapan syarat administrasinya, berupa memiliki akta notaris pendirian parpol, kantor tetap dan jumlah kepengurusan, memiliki rekening atas nama parpol.²²¹ Men-

216 Sekretariat DPR RI, 2007, Risalah Pendapat Akhir Fraksi Partai Golkar DPR- RI dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 84.

217 Lihat Pasal 3 Ayat (3) huruf b UU No. 3 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

218 UU No.2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

219 Sekretariat DPR RI, 2007, Risalah Pendapat Akhir Fraksi PDIP DPR- RI dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 88.

220 Sekretariat DPR RI, 2007, Risalah Pendapat Akhir Fraksi Partai Demokrat DPR- RI RI dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 92.

221 Pasal 3 Ayat (1), Ayat (2), huruf a, b, c, d, e, UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

cantu Mahkamah Konstitusian kepengurusan parpol di tingkat pusat paling rendah 30 persen keterwakilan perempuan.²²² Untuk didaftarkan ke Kemenkum HAM dan dilakukan penelitian dan atau verifikasi administrasi.²²³

Melihat sejumlah persyaratan administrasi ini, sesungguhnya mengandung *spirit* pembatasan jumlah parpol yang memiliki badan hukum, jika parpol telah memiliki badan hukum, maka parpol berhak untuk mendaftarkan ke KPU, untuk dilakukan penelitian administrasi oleh KPU, secara berjenjang mulai dari KPU RI, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.²²⁴ Sesuai mekanisme dan model tata kerja yang telah ditetapkan oleh KPU melalui Peraturan Komisi Pemiliha Umum (PKPU).²²⁵

Persyaratan yang harus dipenuhi agar parpol dapat menjadi peserta pemilu, adalah memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1000 (satu seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan parpol dibuktikan melalui kepemilikan Kartu Tanda Anggota (KTA).²²⁶ Untuk dapat mengikuti pemilu, setiap parpol harus lulus dalam verifikasi yang dilakukan oleh KPU. Ini menunjukkan bahwa semakin sulit parpol untuk mengikuti pemilu, karena harus melalui dua tahap verifikasi di Kemenkum HAM dan di KPU. Kelak akan ada empat jenis parpol: (1). Parpol bakal peserta pemilu, (2). Parpol peserta pemilu tanpa kursi di DPR, (3). Parpol peserta pemilu dengan kursi di DPR, tapi tidak mencapai *electoral threshold*, (4). Parpol yang mencapai *electoral threshold*.²²⁷

Dengan beratnya persyaratan dalam pendirian parpol berbadan hukum dan parpol peserta pemilu ini, secara sistemik dimaksudkan agar kelak melahirkan sistem multipartai sederhana

222 Pasal 2 Ayat (3) UU No.2 Tahun 2008 tentang Parpol

223 Pasal 4 Ayat (1),(2),(3) dan (4) UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

224 UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

225 PKPU No. 10 Tahun 2008 tentang Tata Cara Verifikasi Parpol Peserta Pemilu Tahun 2009

226 Pasal 8 Ayat (1) Huruf e UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota.

227 Maswardi Rauf, 2003, "Perkembangan Undang-undang Bidang Politik Pascaamandemen UUD 1945" Makalah, Disajikan dalam Lokakarya Pembangunan Hakum Nasional Ke VIII, Diselenggarakan oleh BPHN di Denpasar, Bali pada tanggal 14 – 18 Juli 2003, hal, 9.

Artinya setiap orang tidak sebebaskan-bebasnya tanpa anturan dalam mendirikan partai politik. Sehingga kelak jumlah pendirian partai politik dapat dikurangi melalui UU ini.

Sistem multipartai sederhana²²⁸ akan lebih mudah dilakukan kerjasama menuju sinergi nasional. Mekanisme ini disamping tidak cenderung menampilkan monolistisme juga akan lebih membuka suasana demokratis yang memungkinkan parpol dapat berperan secara optimal.²²⁹

Semangat akan lahirnya sistem multipartai sederhana dalam UU kepartaian ini dapat di lihat secara empirik dalam realitas masyarakat yang dapat disimak melalui aneka opini tentang buruknya citra parpol selepas Orde Baru, berbagai media memberitakan perilaku aktifis parpol yang kerap bertikai, oligarkhi dan memburuknya citra demokrasi.²³⁰

Seperti yang dinyatakan Marcus²³¹:

"Whenever Indonesian media and civil society group discuss the main source of the country's problem, political polling and the national legislature are certain to feature at the top of the list, these institutions are usually portrayed as corrupt greedy ineffective, self absorbed, isolated from society and dominated by oligarchie elites."

228 Yang dimaksud sistem Multipartai Sederhana, adalah jumlah parpol dalam parlemen tidak lebih dari 5 (lima), lihat Burhanudin Muhtadi, 2010 "Sistem Presidensial Dipadukan Dengan Sistem Kepartaian Yang Bersifat Sederhana, Ini Baru Cocok" Kompas, 31 Juli 2010, hal. 3. Sedangkan, Ramlan Subakti, 2010, tidak menyebut jumlah parpol sebagai ciri dari maksud Multipartai Sederhana, namun ia menekankan pada maksud yang sepadan dengan sistem kepartaian pluralism moderat yang memiliki 4 (empat) karakter, yaitu: (1). Peran utama parpol sebagai pengorganisasi warga negara dan masyarakat yang dicita-citakan melalui perekrutan, kaderisasi dan pencalonan para tokoh untuk ditawarkan kepada pemilih, (2). Jumlah parpol tidak terlalu sedikit tapi juga tidak terlalu banyak sehingga mampu mewedahi kemajemukan masyarakat, (3). Jarak ideologi antar parpol yang tidak terlalu jauh bersebrangan sehingga perdebatan dan kompetisi di DPR masih mungkin mencapai kesepakatan, (4). Terlembaganya demokrasi dalam pengelolaan parpol. Lihat Ramlan Subekti, 2010 "Ambang Batas Masuk DPR, Apa Yang Hendak Dicapai?", Suara Pembaruan, 6 Juli 2007, hal 6.

229 . Lihat, Penjelasan Umum UU No.31 Tahun 2002 tentang Parpol.

230 Simak pernyataan ketua umum partai Golkar M.Yusuf Kalla di dalam pidato politiknya pada penutupan Rapat Pimpinan Nasional (RAPIMNAS), di Jakarta 25 November 2007, yang menjadi kesimpulan, bahwa demokrasi hanyalah cara, alat, atau proses dan bukan tujuan utama sehingga bisa dinomor duakan di bawah tujuan utama kesejahteraan rakyat, Kompas, 26 November 2007, hal.2. Pendapat ini mendapat tanggapan dari sejumlah kalangan diantaranya, Adnan Buyung Nasution, 2007, "Demokrasi Bukan Hanya Cara Semata", Kompas, 4 Desember 2007, hal, 6.

231 Marcus Mietzner and Edward Aspinall, 2010, "Problem of Democratization in Indonesia : an Overview" in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, Problem or Democratization in Indonesia, Election, Institutions, and Society, Institute of South East Asian Studies, Singapore, hal, 9.

b. Pelaksanaan UU Partai Politik Pemilu 2014

Undang-Undang (UU) Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik disahkan oleh DPR RI pada Sidang Paripurna 16 Desember 2010. Diundangkan pada 15 Januari 2011 dalam Lembaran Negara (LN) Tahun 2011 nomor 8. Sebelumnya UU ini diajukan oleh DPR dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU) pada 13 Oktober 2010 dan mulai dibahas pada 25 November 2010. Pembahasan RUU itu memakan waktu sekitar 3 (tiga) minggu. Dalam pembahasan RUU ini nyaris tidak ada perdebatan yang berarti, karena hanya membahas sebagian dari UU lama.

Untuk membahas sebuah UU yang sangat penting bagi penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*), seperti UU partai politik ini waktu 3 (tiga) minggu terlalu singkat, karena partisipasi publik yang rendah dan kualitas produk UU yang terjamin. Menurut Sebastian Sallang,²³² patut diduga pendeknya tengat waktu yang diperlukan dalam pembahasan UU ini, DPR sepertinya telah yakni bahwa sebaik-baik apapun produk UU DPR pastilah akan melahirkan gugatan publik. Karena itu DPR cenderung cuci tangan dan kelak menyerahkan pada Mahkamah Konstitusi untuk meluruskan produk UU. Bila cara berpikir DPR seperti ini tentu sangat membahayakan politik hukum legislasi di Indonesia.

Alasan utama untuk melakukan perubahan terhadap UU parpol ini diantaranya, untuk penguatan peran dan fungsi serta akuntabilitas parpol agar lebih eksis dan meraih kembali kepercayaan rakyat. Undang-undang baru juga mengatur agar kinerja parpol lebih terorganisir dan lebih mengakar termasuk kemampuan dalam penyelesaian konflik internal melalui Mahkamah Parpol.

UU parpol baru ini merubah cukup banyak ketentuan dalam UU No. 2 Tahun 2008 (UU parpol lama). Ada 17 pasal yang

232 "Diskusi UU Parpol dan Kebebasan Berserikat Warga Negara", dalam <http://www.p2d.org/index.php/kon/53-32-juli-2011/276-diskusi-uu-parpol-dan-kebebasan-berserikat-warga-negara.html>. Diakses pada tanggal 3 Juni 2012.

dirubah dengan penambahan 1 pasal baru. Di tingkatan ayat, ada 27 ayat yang dirubah dengan penambahan 14 ayat baru.

Salah satu ketentuan yang memicu kontroversi adalah mengenai syarat pembentukan dan pendaftaran parpol sebagai badan hukum, yang jauh lebih berat daripada UU sebelumnya.

Di UU parpol baru, syarat untuk mendirikan partai, harus ada paling sedikit 30 WNI yang telah berusia 21 tahun atau sudah menikah di setiap provinsi sebagai pendiri. Baru kemudian, para pendiri yang jumlahnya minimal 30 orang di setiap provinsi itu diwakili oleh 50 di antara mereka untuk mendaftarkan partai tersebut.²³³

Adapun dalam UU parpol yang lama, untuk membentuk partai, syaratnya hanya ada paling sedikit 50 Warga Negara Indonesia (WNI) yang sudah berusia 21 tahun sebagai pendiri.²³⁴

Di UU parpol baru, untuk menjadi badan hukum, sebuah partai harus mempunyai kepengurusan di 100% provinsi, dan minimal 75% dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, serta 50%, dari jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan.²³⁵ Sementara dalam UU parpol lama, untuk menjadi badan hukum, sebuah partai harus memiliki kepengurusan di minimal 60% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, dan 25% dari jumlah kecamatan di setiap kabupaten/kota yang bersangkutan. Perubahan syarat lainnya adalah mengenai kantor partai.²³⁶

Pada UU parpol lama, hanya disebutkan bahwa untuk menjadi badan hukum, partai harus memiliki kantor tetap.²³⁷ Dalam UU baru aturan itu diperketat dengan merinci bahwa partai harus memiliki kantor tetap di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilihan Umum (Pemilu).²³⁸

233 "Diskusi UU Parpol dan Kebebasan Berserikat Warga Negara", dalam <http://www.p2d.org/index.php/kon/53-32-juli-2011/276-diskusi-uu-parpol-dan-kebebasan-berserikat-warga-negara.html>. Diakses pada tanggal 3 Juni 2012.

234 ketentuan Pasal 2 Ayat (1) UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

235 Lihat ketentuan Pasal 3 huruf c UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

236 Lihat ketentuan Pasal 3 Ayat (2) huruf d UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

237 Lihat Ketentuan Pasal 3 Ayat (2) huruf c UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

238 Lihat Ketentuan Pasal 3 Ayat (2) huruf d UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

Ini berarti dibutuhkan dana yang cukup besar dan kemampuan mengorganisir untuk mendirikan partai baru.

Tak aneh jika kemudian UU ini digugat oleh sejumlah kalangan karena dianggap telah membatasi kebebasan berserikat warga negara. Dalam konstitusi tidak di atur tentang pembatasan berserikat. Menurut Irman Putra Sidin, tidak ada aturan dalam Undang-Undang Dasar negara kita yang membatasi pembentukan partai politik kecuali jika parpol tersebut memiliki asas, tujuan, dan kegiatan yang bertentangan dengan konstitusi dan dasar negara. Ia setuju bahwa pendirian parpol tidak perlu dipersyaratkan terlalu ketat. Negara memang bisa membuat sejumlah kondisi persyaratan, namun jika ada warga negara yang merasa dirugikan dengan persyaratan itu, terutama karena membuat hak berserikatnya terkungkung, maka menurutnya, warga negara itu sangat berhak untuk menggugat.²³⁹

Rachman Tolleng yang menyatakan sangat masuk akal, apabila jumlah parpol diperketat baik secara kualitatif maupun kuantitatif, namun bukan melalui Undang-undang, namun kebijakan parliamentary treshold (PT). Biarkan pemilih memilih, dan terapkan ambang batas, proses penyederhanaan harus dilakukan di hilir bukan di hulu, bukan sejak awal berdiri, di sinilah kelemahan UU ini.²⁴⁰

Dalam ketentuan peralihan di Pasal 51 UU parpol baru, disebutkan bahwa partai politik yang telah disahkan sebagai badan hukum berdasarkan UU sebelumnya tetap wajib melakukan penyesuaian dengan UU parpol baru ini dan melakukan verifikasi. Ketentuan ini tidak hanya berlaku untuk partai baru, tetapi juga untuk partai-partai lama.

Sejumlah aktifis demokrasi mengugat UU baru ini Mahkamah Konstitusi (MK), diantaranya adalah Ramhman Tolleng, Dana Iswara Basri, Fikri Jufri, M Husni thamrin, Budi Arie Setiadi, Susy Rizky Wiyantini, Goenawan Susatyo Muhammad, Sonny Sutanto, Damianus Taufan dan juga 14 partai kecil antara lain,

239 . "Diskusi UU Parpol dan Kebebasan Berserikat....", Op.Cit.

240 "Rahman Tolleng: UU Parpol Rintang Kebebasan Berserikat", dalam <http://id.berita.yahoo.com/rahman-tolleng-uu-parpol-rintang-kebebasan-berserikat-064020273.html>. Diakses tanggal 3 Juni 2012.

Partai Persatuan Daerah, Partai Bulan Bintang, Partai Damai Sejahtera, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia, Partai Patriot, Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia, Partai Pelopor, Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Perjuangan Indonesia Baru, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Merdeka, dan Partai Indonesia Sejahtera.

Adapun pasal yang mereka gugat adalah, Pasal 2 ayat 1, Pasal 3 ayat 2 huruf c, Pasal 51 ayat (1b). Pasal 2 ayat (1), berbunyi, “yang mensyaratkan bahwa partai politik harus didirikan oleh minimal 30 orang dari setiap provinsi”.

Pasal 3 ayat 2 huruf c, “yang mensyaratkan partai memiliki kepengurusan di setiap provinsi minimal 75 persen kepengurusan di setiap kabupaten atau kota provinsi bersangkutan, dan minimal 50 persen kepengurusan di setiap kecamatan di kabupaten atau kota bersangkutan. Pasal 51 ayat 1 (b), “verifikasi persyaratan pendirian partai politik dilakukan 2,5 tahun sebelum hari H Pemilu 2014”.

Mahkamah Konstitusi (MK) akhirnya mengabulkan sebagian permohonan pengujian UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (Parpol).²⁴¹ Dalam persidangan MK mengabulkan sebagian permohonan yakni pasal 51 ayat 1 (1a) terkait verifikasi partai politik, sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan Partai Politik yang dibentuk setelah UU ini diundangkan. MK berpendapat pasal 51 ayat (1a) UU Parpol, bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945, sepanjang tidak dimaknai, verifikasi partai politik yang dibentuk setelah UU ini harus dilakukan paling lambat dua setengah tahun sebelum hari pemungutan suara untuk mengikuti pemilihan umum.

Selain itu, Pasal 51 ayat (1a) UU Parpol tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang ‘verifikasi partai politik yang dibentuk setelah UU ini harus dilakukan paling lambat dua se-

241 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-IX/2011 tentang putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tanggal 4 Agustus 2011.

tengah tahun sebelum hari pemungutan suara untuk mengikuti pemilihan umum.

Berdasarkan putusan MK maka syarat verifikasi tidak lagi diberlakukan pada partai politik lama yang telah diakui status badan hukumnya berdasarkan ketentuan dalam UU No.2 tahun 2008 tentang Partai Politik.

Sesuai dengan UU baru, Kementerian Hukum dan HAM membuka pendaftaran partai politik baru untuk diverifikasi keabsahannya sebagai partai politik berbadan hukum. Verifikasi parpol dilakukan selama 45 hari kerja ditambah waktu mempersiapkan surat keputusan selama 15 hari kerja. Verifikasi mulai dibuka pada 22 September 2011 dan berakhir pada 16 Desember 2011 dan Pada 22 September 2011, Kementerian Hukum dan HAM menutup pendaftaran verifikasi partai baru.

Dalam perjalannya terdapat 14 (empat belas) partai politik yang mendaftarkan diri di Kementerian hukum dan HAM, yaitu:

- 1) Partai Nasional Republik (Nasrep)
- 2) Partai Nasdem
- 3) Partai Persatuan Nasional (PPN)
- 4) Partai Kemakmuran Bangsa Nusantara (PKBN)
- 5) Partai Republik Satu
- 6) Partai Republik Perjuangan
- 7) Partai Satria Piningit
- 8) Partai Penganut Thariqot Islam Negara Islam Indonesia
- 9) Partai Karya Republik (Pakar)
- 10) Partai Serikat Rakyat Independen (SRI)
- 11) Partai Indonesia Rakyat Bangkit
- 12) Partai Independen
- 13) Partai Kekuatan Rakyat Indonesia (PKRI)
- 14) Partai Demokrasi Pancasila (Depan)

Verifikasi yang dilakukan oleh Kementerian hukum dan HAM dianggap oleh sejumlah kalangan melanggar peraturan karena telah memberikan tenggat waktu pemenuhan persyaratan pada pada partai tertentu, yakni yakni Partai Karya Republik,

Partai Serikat Rakyat Independen (Partai SRI), dan Partai Kemandirian Bangsa Nusantara (PKBN) untuk melengkapi kekurangan. Alasannya, kekurangan kedua parpol itu tidak substansial.²⁴²

Dari 14 parpol tersebut hanya partai Nasional Demokrat (Nasdem) yang dinyatakan lolos berbadan hukum tetap dan berhak untuk mendaftarkan diri sebagai peserta pemilu tahun 2014 untuk diverifikasi oleh KPU melalui UU No.8 tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif. Sesuai rancangan, pemungutan suara Pemilu 2014 dilaksanakan pada April 2014 sehingga verifikasi badan hukum parpol harus selesai paling lambat Oktober 2011. Namun, Kementerian Hukum dan HAM baru mengumumkan hasil verifikasi pada pertengahan November 2011.²⁴³

Artinya dengan ketentuan syarat pendirian parpol yang cukup ketat telah dapat memangkas keinginan partai politik untuk mendirikan partai baru. Terbukti hanya ada 14 parpol yang mendaftar di Kementerian Hukum dan HAM dan yang dinyatakan lolos hanyalah 1 partai politik. Namun karena untuk menjadi peserta pemilu tahun 2014 mendatang parpol baru dan parpol lama yang berstatus badan hukum sesuai UU No.2 tahun 2008 harus diverifikasi faktual oleh KPU sesuai maksud Pasal 14 dan 15 UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif.

Paradigma baru atau semacam terobosan politik (*political breakthrough*) untuk melahirkan multipartai sederhana melalui UU ini adalah dengan 2 (dua) cara yaitu: (1). Perubahan persyaratan pendirian parpol berbadan hukum dan di verifikasi oleh Kemenkum HAM dan (2). Perubahan persyaratan menjadi peserta pemilu dan di verifikasi faktual oleh KPU.

Jumlah partai politik yang mendaftarkan di Kemenkumham untuk mendapatkan badan hukum pada tahun 1999 adalah sejumlah 148 partai politik, yang dapat lolos setelah di verifikasi oleh Kemenkumham hanya 141 partai politik, lalu yang dapat lolos menjadi peserta Pemilihan Umum setelah di verifikasi

242 . "Verifikasi Parpol, Kemenkumham Tolak Disebut Langgar UU", Kompas, 25 November 2011, hal, 2.

243 . "Verifikasi Bisa Digugat", Kompas, 18 November 2011, hal, 2

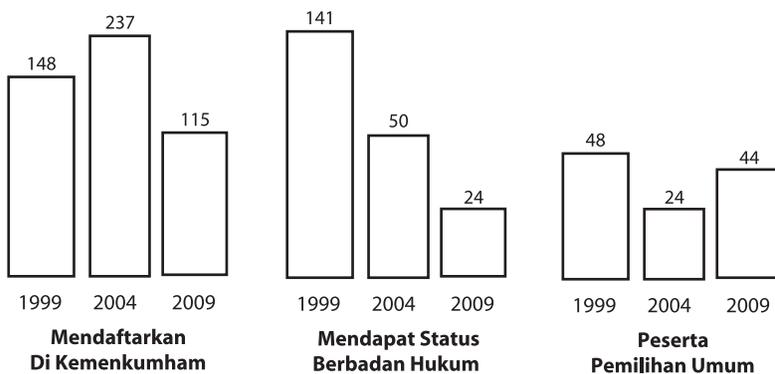
oleh Komisi Pemilihan Umum untuk Pemilihan Umum 1999 hanyalah 48 partai politik.

Jumlah partai politik yang mendaftar di Kemenkumham untuk mendapatkan status berbadan hukum tahun 2004 adalah sejumlah 237 partai politik, yang dapat lolos setelah di verifikasi oleh Kemenkumham hanyalah 50 partai politik, lalu yang dapat lolos menjadi peserta Pemilihan Umum tahun 2004 setelah melalui serangkaian verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum berjumlah 48 partai politik.

Jumlah parpol yang mendaftar di Kemenkum HAM untuk mendapatkan status badan hukum tahun 2009 adalah sejumlah 115 parpol, yang dapat lolos setelah di verifikasi oleh Kemenkum HAM hanyalah 24 parpol, lalu yang dapat lolos menjadi peserta pemilu, setelah di verifikasi oleh KPU sejumlah 38 parpol ditambah 6 parpol lokal di Aceh total berjumlah 44 parpol. Sedangkan pemilu 2014 parpol yang diverifikasi oleh KPU sebanyak 34 Parpol dan lolos menjadi peserta pemilu 2014 adalah hanyalah 15 parpol.

Untuk mempermudah memahami dinamika perkembangan jumlah partai politik sepanjang Pemilihan Umum 1999 s/d 2009 dapat dilihat melalui diagram berikut ini :

Tabel: 2
Perbandingan Eksistensi Partai Politik di Indonesia
Tahun 1999-2009



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan data tersebut dapat di lihat bahwa jumlah parpol yang mendaftar di Kemenkum HAM cukup banyak, namun ketika dilakukan seleksi administrasi dan verifikasi selalu mengalami penurunan jumlah parpol yang mendapatkan status berbadan hukum, begitu pula jumlah parpol yang dapat menjadi peserta pemilu setelah dilakukan verifikasi faktual berdasarkan UU ini mengalami penurunan secara signifikan. Artinya kehadiran UU No.2 tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2011 tentang Parpol ini, telah berhasil membatasi jumlah pendirian parpol untuk pemilu 2009 dan 2014 menuju sistem multipartai sederhana

Menurut Gery W.Cox, keinginan untuk selalu mendirikan parpol menjelang pemilu, bukan disebabkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendirian parpol yang tidak ketat melainkan karena faktor-faktor.²⁴⁴

".....Pertama: Keuntungan-keuntungan yang di dapat manakala duduk didalam kekuasaan (*benefit of office*). Kedua: Adanya kemungkinan untuk memperoleh dukungan dari para pemilih (*probably of receiving electoral support*)...".

Bisa juga keinginan mendirikan partai politik menjelang pemilihan umum di sebabkan oleh faktor lama tidaknya tingkat demokrasi suatu negara,²⁴⁵ artinya makin lama tingkat demokrasi suatu negara maka kecil keinginan untuk mendirikan partai politik sebaliknya, negara yang baru memeluk demokrasi, tentu upaya uji coba (*trial and error*), mencari pola bernegara masih terus berlangsung, demikian pola peran dan tujuan berpartai politik turut dalam eksperimen itu.

Kehadiran partai politik menjelang pemilihan umum dalam praktek politik Indonesia mutakhir juga disebabkan oleh pecahan karena sebab-sebab perbedaan kepentingan antar elite partai politik yang mendorong sejumlah elite partai politik lepas dari induk partai politik, lalu mendirikan partai baru.²⁴⁶

244 Gary W Cox, 1997, *Making Votes Count*, Cambrigde University Press, Cambrigde.

245 Margit Tavist,2006 "Party System Change Testing a Model Of New Party Entry" in Journal of Party Politics, Vol. 12 No.1.

246 M. Djadigono, 2010, "Ideologi Partai Politik", dalam Indra J Piliang dan T.A Legowo (eds), 2010, *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, CSIS, Jakarta hal,75.

Pendeknya, maraknya pendirian parpol setiap menjelang pemilu tidak disebabkan oleh lemahnya pengaturan pendirian parpol baru melalui undang-undang sistem kepartaian, namun lebih disebabkan oleh faktor-faktor di luar perundang-undangan.

2. Asas Memperkuat Pelembagaan Sistem Kepartaian

a. Pelaksanaan UU Partai Politik Pemilu 2009

Sesungguhnya kelahiran UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik ini adalah untuk mengakomodasi paradigma baru seiring dengan menguatnya konsolidasi demokrasi di Indonesia.²⁴⁷ Tujuan awal dari hadirnya UU No.2 Tahun 2008 untuk pemilu 2009 adalah penguatan sistem dan kelembagaan partai politik. Sebagaimana tercermin dalam Rapat Paripurna DPR Pembahasan Tahap II/Persetujuan RUU tentang Partai Politik ini.²⁴⁸

Demikian pula urgensinya dilakukan perubahan terhadap UU No.2 Tahun 2008 menjadi UU No.2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik untuk pemilu 2014 adalah diarahkan pada dua hal, yaitu: Pertama, membentuk sikap dan perilaku parpol yang terpolo atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku parpol yang memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat. Kedua, memaksimalkan fungsi parpol baik fungsi parpol terhadap negara maupun fungsi parpol terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rek-

247 Menurut Juan J.Linz dan Alfred Stepan, negara yang dapat disebut telah menjalankan demokrasi yang terkonsolidasi adalah apabila negara tersebut telah menjadikan demokrasi sebagai *"the only one game in town"*. Lihat, Juan J.Linz and Alfred Stepan, 1996, *Problem of Democratic Position and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*, Baltimore and London: John Hopkins University Press. Namun pendapat ini dibantah oleh Paige Johnson Tan, yang menyatakan bahwa syarat demokrasi yang telah terkonsolidasi itu menyangkut faktor-faktor lain paling tidak menyangkut 5 (lima) "arena", yakni: masyarakat sipil (*civil Society*), masyarakat politik (*political society*), penegakan hukum (*rule of law*), masyarakat ekonomi (*economic society*), dan bekerjanya aparatur negara (*workable at apparatus*). Lihat, Paige John Son Tan, 2000 "Political Society Parties and Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. II, No.1.

248 Sekretariat DPR RI, 2007, *Risalah Laporan Ketua Panitia Khusus Partai Politik (Ganjar Pranowo) dalam Rapat Paripurna DPR RI RI dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan tentang Rancangan Undang-undang Partai Politik dan Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD*, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 61.

rutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin memiliki kemampuan di bidang politik.²⁴⁹

Menyadari hal itu, maka Fraksi Partai Demokrasi Sejahtera dalam Rapat Paripurna DPR untuk menyetujui RUU ini menyatakan bahwa, salah satu problematik partai-partai politik di Indonesia dewasa ini adalah belum terlembaganya partai sebagai organisasi modern. Karena itu, Fraksi ini menyambut baik gagasan utama hadirnya RUU ini adalah Sehingga hadirnya Yang dimaksud dengan pelembagaan Partai Politik, adalah proses pemantapan sikap dan perilaku Partai Politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk suatu budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Dalam konteks pembangunan politik, yang terpenting bukanlah jumlah partai yang ada, melainkan sejauh mana kekokohan dan adaptabilitas sistem kepartaian yang berlangsung. Suatu sistem kepartaian disebut kokoh dan adaptable kalau ia mampu menyerap dan menyatukan semua kekuatan sosial baru yang muncul sebagai akibat modernisasi. Dari sudut pandang ini, jumlah partai hanya akan menjadi penting bila ia mempengaruhi kapasitas sistem untuk membentuk saluran-saluran kelembagaan yang diperlukan guna menampung partisipasi politik.²⁵⁰

Sistem kepartaian yang kokoh sekurang-kurangnya harus memiliki dua kapasitas. Pertama, melancarkan partisipasi politik melalui jalur partai, sehingga dapat mengalihkan segala bentuk aktivitas politik anomik dan kekerasan dari jalanan kedalam Partai Politik. Kedua, mencakup dan menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru di mobilisasi, yang dimaksud untuk mengurangi kadar tekanan yang dihadapi oleh sistem politik. Dengan demikian, sistem kepartaian yang kuat adalah yang dapat menyiapkan organisasi partai yang mengakar dan prosedur yang melembaga guna mengasimilasikan kelompok-kelompok baru ke dalam sistem politik.²⁵¹

249 Lihat Penjelasan Atas UU No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

250 Sekretariat DPR RI, 2007, *Risalah Pendapat Akhir Sidang Paripurna Fraksi Damai Sejahtera DPR RI dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan tentang Rancangan Undang-undang Partai Politik*, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 75.

251 *Ibid*, hal, 75.

Kehadiran UU No.2 Tahun 2008 ini melalui sejumlah pembaruan yang diadopsi telah mengarahkan pada penguatan sistem dan kelembagaan parpol, yang menyangkut demokratisasi internal parpol, transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan parpol, peningkatan kesetaraan gender dan kepemimpinan parpol dalam sistem nasional berbangsa dan bernegara.²⁵² Karena itulah, maka partai politik sangat berperan penting dalam kehidupan demokrasi di Indonesia terutama dalam rangka rekrutmen kepemimpinan politik lokal maupun nasional.

Partai politik didefinisikan oleh UU No.2 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2011, yaitu organisasi yang bersifat nasional yang dibentuk oleh sekelompok warga negara secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota dan masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.²⁵³

Definisi ini berbeda dengan definisi parpol dalam UU No.31/2002 tentang Parpol untuk pemilu tahun 2004, yaitu dengan mengubah fase “kepentingan anggota” menjadi “kepentingan politik anggota”, “organisasi politik” menjadi “organisasi yang bersifat nasional” dan menghapuskan fase “melalui pemilu”. Perubahan yang kental pada pengaturan sistem kepartaian dalam UU ini juga memuat ketentuan tentang pengambilan keputusan rekrutmen politik, peraturan dan keputusan parpol, dan pendidikan politik.

Perubahan definisi ini mempertegas pada pembaharuan hukum dibidang pengaturan partai politik, walaupun definisi terkesan “malu-malu” dalam mempertegas partai politik sebagaimana dipraktekkan dibanyak negara modern,²⁵⁴ yaitu:

252 Lihat, Penjelasan Umum paragraf ke-4 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

253 Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Jo UU No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2008.

254 Zafrulloh Salim, 2008 “Dampak Sistem Multipartai Dalam Kehidupan Politik Indonesia”, dalam <http://www.djpp.depkumham.go.id/htn.dari-puu/506-dampak-sistem-multipartai-dalam-kehidupan-politik-indonesia>. Diakses pada tanggal 11 September 2011.

“organized groups of individual is other groups who attempt to exercise power in political system by winning control of the government and or influencing governmental policy”.

(“partai politik sebagai sarana untuk mengantarkan para kadernya memegang kekuasaan pemerintahan, memegang kendali pemerintahan atau mempengaruhi kebijakan pemerintahan”)

Karena ketidak tegasan definisi partai politik inilah maka dalam praktiknya partai politik tidak memiliki peran dan tidak dapat fungsi pada konteks kenegaraan dan kemasyarakatan secara tepat, namun demikian definisi masih lebih baik dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya karena membuat cita-cita penguatan sistem dan pelembagaan partai yang kian menguat. Diantaranya adalah tujuan khusus partai politik, yaitu meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan,²⁵⁵ padahal tujuan semula partai politik hanyalah untuk memperjuangkan cita-cita politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.²⁵⁶

Perubahan yang kental pada pengaturan sistem kepartaian dalam Undang-Undang ini juga memuat ketentuan tentang pengambilan keputusan rekrutmen politik, peraturan dan keputusan partai politik, dan pendidikan politik.

Dalam hal pengambilan keputusan parpol pada masing-masing tingkatan dilakukan secara demokratis sesuai Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) parpol.²⁵⁷ Ini menunjukkan betapa kuatnya keinginan dari UU No.2/2008 agar dapat melahirkan mekanisme demokrasi dalam persaingan internal parpol. Jika terjadi perselisihan parpol diselesaikan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat. Namun, jika mufakat tidak tercapai, penyelesaian perselisihan dapat dilakukan melalui jalur di luar pengadilan maupun melalui pengadilan. Penyelesaian perselisihan di luar pengadilan dapat dilakukan

255 Pasal 10 Ayat (2) Huruf a, Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

256 Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang No.31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.

257 Pasal 27 dan Pasal 28 Undang-Undang No.31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.

melalui rekonsiliasi, mediasi atau arbitrase yang mekanismenya diatur dalam AD dan ART.²⁵⁸

b. Pelaksanaan UU Partai Politik Pemilu 2014

Pada pelaksanaan pemilu 2014 dengan menggunakan UU No.2 Tahun 2011 yang merupakan perubahan atas UU No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik untuk pemilu 2009 telah mengadopsi model baru dalam penyelesaian perselisihan internal partai politik melalui Mahkamah Partai Politik (MPP). Dalam UU Parpol yang baru, juga mengatur Hak anggota parpol untuk membela diri apabila dilakukan recalling atau Pergantian Antar waktu (PAW) dari anggota DPR dan DPRD. Ke depan tidak bisa ketua partai *me-recall* seorang anggota DPR tanpa terlebih dahulu menyampaikan pembelaan diri secara terbuka dan dinilai tim independen. Ini diatur melalui mekanisme Mahkamah Partai Politik atau sebutan lain yang dibentuk oleh parpol, seperti yang ada di UU Parpol sekarang. Pasal 32 ayat (1) Dalam UU Parpol juga dijelaskan tentang Mahkamah Parpol, fungsinya untuk menyelesaikan perselisihan perebutan kepemimpinan dan konflik internal partai.²⁵⁹

Dalam menyelesaikan perselisihan, mahkamah diberi waktu paling lama 60 hari. Dan, UU Parpol menegaskan, jika mahkamah gagal menyelesaikan perselisihan barulah perkara itu dibawa ke pengadilan negeri (PN). Putusan PN merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir, dan hanya dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA). Penyelesaian di tingkat PN paling lama 60 hari sejak pendaftaran gugatan. Sedangkan penyelesaian di MA dijatah 30 hari sejak memori kasasi terdaftar di kepaniteraan MA.

Kehadiran Mahkamah Partai Politik ini adalah dalam rangka memperkuat pelembagaan partai politik, yakni memperjelas model tata cara pergantian anggota DPR dan DPRD oleh partai politik tidak dilakukan sewenang-wenang oleh pengurus partai politik melainkan berdasarkan pada mekanisme aturan

258 Pasal 32 Ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

259 .Lihat Pasal 32 Ayat (1); (2); (3); (4); dan (5) UU No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

partai yang telah disepakati berupa AD/ART. Mahkamah Partai ini juga dimaksudkan dalam rangka untuk melakukan proses penyelesaian konflik di tingkat partai politik secara lebih elegan, berjenjang dan berdasarkan pada alasan fakta-fakta hukum bukan alasan politik yang cenderung lebih mudah untuk dipertanyakan.

Dalam hal rekrutmen politik ditentukan bahwa parpol dapat melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia guna menjadi anggota parpol,²⁶⁰ mengajukan calon untuk menjadi keanggotaan DPR dan DPRD.²⁶¹ Mengusulkan Pergantian Antar Waktu (PAW) anggotanya di DPR dan DPRD,²⁶² serta mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, calon walikota dan wakil walikota.²⁶³

Rekrutmen politik dalam pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.²⁶⁴ Dilakukan sesuai dengan AD/ART dan peraturan perundang-undangan. Pengurus parpol tingkat pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota menetapkan bakal calon anggota DPR atau DPRD dengan keputusan parpol.²⁶⁵

UU ini cukup lengkap dan ideal sebagai UU yang dibentuk untuk memperkuat sistem kepartaian dalam rangka menopang demokrasi dan menyokong efektifitas sistem pemerintahan presidensial.²⁶⁶ Sistem kepartaian adalah interaksi antar partai yang satu dengan yang lainnya dan hubungannya dengan sistem politik secara keseluruhan.²⁶⁷

260 Ketentuan Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik masih diadopsi dalam UU No.2 Tahun 2011.

261 Ketentuan Pasal 12 huruf f Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik masih dipertahankan dalam UU No.2 Tahun 2011.

262 Ketentuan Pasal 12 huruf g Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, masih dipertahankan dalam UU No.2 Tahun 2011.

263 Pasal 12 huruf i Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

264 Pasal 11 Ayat (1) huruf e Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Ketentuan Pasal ini masih dipertahankan dalam UU No.2 Tahun 2011.

265 Pasal 24 sampai 28 Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Ketentuan ini masih dipertahankan dalam UU No.2 Tahun 2011.

266 AA.Oka Mahendra, 2008, "Paradigma Baru Undang-Undang No.2 Tahun 2008" dalam (<http://www.djpp.depkumham.go.id/htn-dan-puu/508-paradigma-baru-uu-no-2-tahun-2008--tentang-partai-politik-html>) . Diakses pada tanggal 12 September 2011.

267 Gustiandri, 2010, *Op.Cit.*, hal, 2

Dengan memuat berbagai hal tersebut, dimaksudkan pula agar menjadi partai yang kian terdorong menuju partai program, yaitu yang lebih mengandalkan pada program dalam isu-isu strategis untuk mempengaruhi massa yang ditawarkan melalui *platform* partainya, ketimbang kharismatik yang cenderung mengandalkan kepemimpinan seorang tokoh dan klientalistik yang lebih mengandalkan loyalitas partai berdasarkan pada keuntungan timbal balik antara kebutuhan ekonomi bagi pemilih dan kebutuhan suara bagi elit politik.²⁶⁸

Undang-undang ini juga memuat tentang pembentukan parpol,²⁶⁹ asas dan ciri parpol,²⁷⁰ tujuan dan fungsi parpol,²⁷¹ hak dan kewajiban parpol,²⁷² keanggotaan dan kedaulatan parpol,²⁷³ organisasi dan tempat kedudukan,²⁷⁴ kepemimpinan parpol,²⁷⁵ pengambilan keputusan,²⁷⁶ peraturan dan keputusan parpol,²⁷⁷ pendidikan politik,²⁷⁸ penyelesaian perselisihan parpol,²⁷⁹ keuangan parpol,²⁸⁰ larangan,²⁸¹ pembubaran dan penggabungan parpol,²⁸² pengawasan,²⁸³ dan sanksi.²⁸⁴

Dalam ketentuan UU baru para perancang UU No 2 Tahun 2011, telah beranjang dengan jelas pemihakannya tujuan

268 Aurel Crossant and Wolfgang Merkel "Political Party Formation...", *Op.Cit.* hal, 4. Tentang perilaku pemilih yang bersifat klientalistik. Lihat, Leonard Wantchekon "Clientalism and Voting.." *Op.Cit.*, hal, 399-422.

269 Pasal 2 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

270 Pasal 9 Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Salah satu isu krusial dalam pembahasan RUU Partai Politik ini adalah terkait dengan tema asas dan ciri partai pada Pasal 9 yang menyatakan: "Asas partai politik tidak boleh bertentangan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Lihat, Sekretariat DPR RI, 2007, *Risalah Pendapat Akhir Fraksi Partai Persatuan Pembangunan DPR RI terhadap RUU tentang Partai Politik*, Sekjen DPR RI, Jakarta, hal, 94-98. Lihat, Sekretariat DPR RI, 2007, *Risalah Pendapat Akhir Fraksi Partai Amanat Nasional DPR RI terhadap RUU tentang Partai Politik*, Sekjen DPR RI, Jakarta, hal, 99-102 dan Sekretariat DPR RI, 2007, *Risalah Pendapat Akhir Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR RI terhadap RUU tentang Partai Politik*, Sekjen DPR RI, Jakarta, hal,67-69. Pembahasan RUU ini sempat diskor oleh Ketua Rapat DPR RI hanya untuk membahas redaksi Pasal 9 RUU dan meminta masing-masing fraksi untuk membahas redaksi yang tepat, lihat hal, 106.

271 Pasal 10 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

272 Pasal 12 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

273 Pasal 14, 15, dan 16, Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

274 Pasal 17 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

275 Pasal 19 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

276 Pasal 27 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

277 Pasal 30 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

278 Pasal 31 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

279 Pasal 32 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

280 Pasal 34 A, 35, 36, 37, 38 dan 39 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

281 Pasal 40 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

282 Pasal 41, 42, 43, 44, dan 45 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

283 Pasal 46 Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

284 Pasal 47 Undang-undang No.2 Tahun 2011.

utama perancangan UU ini dengan mengkaitkan pada problem medasar sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni pada tak efektifnya sistem pemerintahan presidensial karena tak didukung sistem kepartaian yang memadai, terorganisir dan terlembaga dengan baik. Sehingga kian hari partai kian kehilangan elan vital dan menjauh dari kepercayaan rakyat.

Oleh karena itulah tujuan perancang UU baru ini dengan tegas adalah untuk penataan ulang sistem kepartaian sebagai pilar demokrasi guna mendukung sistem presidensial yang efektif. Upaya meju arah itu dilakukan dengan 4 (empat) hal, yaitu:

Pertama, mengondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana, kedua, mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel, ketiga, mengondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel, dan keempat mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat.²⁸⁵

Adapun hal-hal pokok yang diatur dalam penataan dan penyempurnaan partai politik di Indonesia adalah persyaratan pembentukan partai politik, persyaratan kepengurusan partai politik, perubahan AD dan ART, rekrutmen dan pendidikan politik, pengelolaan keuangan partai politik dan kemandirian partai politik.²⁸⁶

Memang dengan membangun keterkaitan antara upaya menata ulang sistem kepartaian dengan memperkuat sistem presidensial pembentuk UU No 2 Tahun 2011 ingin mendorong sistem pemerintahan yang semakin solid, kapabel, dan stabil.²⁸⁷

Upaya menyokong pelembagaan partai politik,²⁸⁸ dan efektifitas sistem presidensial ini juga dilakukan dengan memperkuat

285 .Baca Penjelasan atas UU No.2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

286 *Ibid.*,

287 W.Riawan Tjandra, 2011, "Menata Ulang Sistem Kepartaian", dalam http://anax1a.pressmart.net/mediaIndonesia/MI/MI/2011/05/11/ArticleHtmls/11_05_2011_021_003.shtml?Mode=0. Diakses pada tanggal 2 Juni 2012.

288 Huntington mengklasifikasikan pertumbuhan dan perkembangan partai politik ke dalam 4 (empat) tahap, yakni, tahap faksional, tahap polarisasi, tahap perluasan dan tahap pelembagaan. Tahap *Faksional*, adalah tahap dimana masyarakat baru mengenal partai sebagai suatu invensi kultural baru di tengah rendahnya tingkat partisipasi dan pelembagaan politik. Tahap *Polarisasi* adalah tahap dimana partai berusaha menerobos dinding sosial tradisional yang melindungi faksi yang saling bersaing secara personal dan meningkatnya kesadaran politik warganegara dengan sendirinya memperluas lingkup partisipasi politik. Tahap *Ekspansi*, adalah tahap dimana partai telah berkembang menjadi organisasi politik yang semakin membutuhkan dukungan massa. Dalam persaingan antar partai

at pola menegemen dan keuangan parpol, dalam Pasal 34 UU Ayat (3a) disebutkan bahwa bantuan keuangan yang berasal dari APBN dan APBD digunakan untuk pendidikan politik bagi partai dan masyarakat. Pada UU yang lama Pasal 34 Ayat (4) tidak secara jelas menyebutkan penggunaan uang untuk apa dan hanya dinyatakan Bantuan Keuangan Partai Politik dari APBN dan APBD diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah (PP).

Akibatnya dalam prakteknya dengan UU yang lama itu, uang partai umumnya hanya digunakan untuk aktivitas parpol. Tetapi dalam UU yang baru Pasal 34 Ayat (3b) huruf a secara jelas disebutkan bahwa bantuan keuangan digunakan untuk pendalaman mengenai 4 pilar kebangsaan. Yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika dan NKRI. Bahkan pada Pasal 34 Ayat 3b) huruf b dan c juga dipergunakan untuk pemahaman mengenai hak dan kewajiban WNI dan membangun etika dan budaya politik, serta pengkaderan anggota parpol secara berjenjang dan berkelanjutan.

Dengan melihat ketentuan baru dalam UU No.2 tahun 2011 pengganti UU No.2 Tahun 2008, yaitu: syarat pendirian parpol baru, eksistensi Mahkamah parpol, dan penggunaan dana bantuan parpol untuk pendidikan politik ini dapat disimpulkan, bahwa ada kemauan yang cukup kuat dari para perancang UU ini untuk menyokong pelembaan partai politik.

Dengan demikian UU ini telah memuat model penguatan sistem kepartaian, tetapi juga memuat penguatan pelembagaan parpol, yaitu proses pematapan sikap dan perilaku parpol yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk suatu budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar demokrasi dalam pelembagaan politik, yang diperlukan adalah sejauhmana kekokohan dan adaptabilitas sistem kepartaian. Sistem kepartaian yang kokoh sekurang-kurangnya harus memiliki dan

dukungan massa yang luas dan beragam serta berlapis-lapis merupakan syarat pokok untuk membangun kekuatan partai. Tahap *Pelembagaan* adalah tahap akhir dari pertumbuhan partai, pada titik ini sistem partai relatif mencapai tahap mapan. Ditandai antara lain, terbentuknya sisten dua partai, multi partai atau partai tunggal dominan yang berjalan relatif mapan dan tak mudah berubah secara kuantitas, jika ada perubahan hanya terjadi pada peralihan pemerintah oleh partai atau koalisi. Lihat, Bambang Cipto, 1996, *Propek dan Tantangan Partai Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal, 4-5.

kapasitas, pertama : melancarkan partisipasi politik melalui anomik dan kekuasaan, kedua : mencakup dan menyalurkan partisipasi sejumlah kelompok yang baru dimobilisasi untuk mengurangi kadar tekanan yang dihadapi oleh sistem politik.²⁸⁹

Hal ini sejalan dengan gagasan Scott Mainwaring dan Timothy R. Scull, tentang pelembagaan parpol, dimana paling tidak parpol telah dianggap melembaga manakala dapat menjalankan 4 (empat) ciri utama dengan baik, yaitu: Pertama, stabilitas daya saing dalam partai (*stability in inter party competition*). Kedua, tingkat pengakaran di masyarakat (*the party roots in society*). Ketiga, tingkat legitimasi parpol dalam pemilu (*the legitimacy of the parties and election in determining the right to rule*). Keempat : aturan dan regulasi (*examines the parties as organization of rule and regulation parties*).²⁹⁰

Salah satu pelembagaan parpol yang telah dijalankan oleh parpol di Indonesia dalam keikutsertaannya dalam pemilu tahun 2009 dan 2014 adalah melakukan rekrutmen terhadap Warga Negara Indonesia (WNI), untuk menjadi bakal calon anggota DPR dan DPRD. Rekrutmen itu dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART, serta peraturan perundang-undangan²⁹¹, karena memang hak parpol adalah ikut dalam pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden dan mengajukan calon untuk mengisi jabatan-jabatan politik tersebut.²⁹²

Dengan dasar itulah maka 44 Parpol peserta pemilu tahun 2009 dan 15 Parpol peserta pemilu 2014 mempersiapkan bakal calon,²⁹³ anggota DPR dan DPRD dengan cara seleksi yang dilakukan secara demokratis, dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal parpol.²⁹⁴ Bakal calon tersebut disusun oleh

289 Wicipto Setiyadi, "Peran Parpol Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif Dan Demokratis" dalam <http://www.djbp.depkumham.go.id/htn-dan-puu/507-peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-demokratis-html>. Diakses pada tanggal 12 September 2011.

290 Scot Mainwaring and Timothy R Scully (editors), 1995, *Building Democratic Institution: Party System in Latin America*, Stanford University Press.

291 Pasal 29 Ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

292 Pasal 12 huruf d dan f Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

293 Disebut Bakal Calon (Bacalon) Karena Calon Yang Dijjukan Parpol Harus Menempuh Proses Verifikasi Faktual Terhadap Kelengkapan Syarat-Syarat Administrasi Oleh KPU.

294 Pasal 29 Ayat (1) (2) dan (3) Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

parpol sesuai tingkatannya,²⁹⁵ dengan memuat paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan,²⁹⁶ bakal calon tersebut memuat paling banyak 120 persen jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan.

Selanjutnya, nama-nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut dan dalam setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan (*zipper system*) dan disertai pas foto diri.

Penempatan bakal calon dalam daftar calon sementara (DCS) dan daftar calon tetap (DCT) yang ditetapkan oleh KPU adalah sesuai dengan kehendak parpol pengusungnya dalam rangka untuk memperkuat sistem kepartaian dan pelebagaan parpol, dengan memberi peran dominan dalam pemilihan, penempatan dan pengurutan bakal calon anggota DPR dan DPRD.

Kendati sejumlah kritik muncul dari banyak kalangan terhadap mekanisme pencalonan dalam pemilu oleh parpol, seperti dominannya sejumlah kecil elit parpol dalam menempatkan calon (*oligarkhi*),²⁹⁷ tidak ada relasi antara parpol dan masyarakat sipil, parpol sering menerapkan pendekatan “asal comot” terhadap calon yang dipandang sebagai “mesin politik” atau Anjungan Tunai Mandiri (ATM) terutama dalam menempatkan nomor urut atas, dan prosesnya tidak berlangsung secara terbuka dan partisipatif.²⁹⁸

Kritik model pencalonan yang dilakukan oleh partai politik tersebut lebih ditujukan kepada elit partai politik yang belum dapat menjalankan amanat mulia dari Undang-Undang No.2 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2011 tentang partai politik yang mengatur tentang penguatan sistem kepartaian dan pelebagaan partai politik. Karena itu, perilaku “menyimpang” dalam model pencalegkan pemilu tahun 2009 dan 2014 itu le-

295 Pasal 29 (2) Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

296 Pasal 29 Ayat (1a) Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

297 Baca penelitian empirik proses pencalonan model oligarki, seperti tercermin dalam karya, Syamsudin Haris (cditor), 2005, *Pemilu Langsung Di Tengah Oligarki Parpol- Proses Nominasi dan Seleksi Caleg Pemilu Tahun 2009*, PT. Gramedia, Jakarta.

298 Joko J. Prihatmoko, 2009 “Ancaman Krisis Dan Ikhtiar Sistem Komisi Pemilihan Umum Dalam Pengembangan Demokrasi Elektoral Formal”, *Makalah* disampaikan dalam diskusi bertema : “Wajah Demokrasi Di Indonesia” Diselenggarakan Oleh Balai Pelestarian Sejarah Dan Nilai Tradisional, Yogyakarta”, di Semarang pada tanggal 30-31 Maret 2009, hal, 6-8

bih disebabkan oleh rendahnya tingkat kesadaran elit partai politik dalam menterjemahkan arti dan maksud seleksi secara demokratis dan terbuka, dimana mereka menterjemahkan lebih berorientasi kepada kepentingan elit untuk mendapat keuntungan ekonomi dari para calon anggota DPR dan DPRD daripada kepentingan untuk perbaikan sistem politik dan peningkatan kualitas calon legislatif pemilihan umum tahun 2009 dan 2014.

Buruknya model pencalonan anggota DPR dan DPRD dalam pemilu tahun 2009 dan 2014 bukan disebabkan buruknya regulasi tentang sistem kepartaian dalam UU inil, namun lebih disebabkan oleh faktor budaya demokrasi yang belum dijanjikan secara bersamaan dengan aspek-aspek nilai moralitas publik.²⁹⁹

3. Asas Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Terbatas.

a. Pelaksanaan UU Partai Politik Pemilu 2009

Bila dicermati UU No. 2/2008 Tentang Parpol untuk pemilu 2009 dan secara *geneologis*, berasaskan agar pemilu yang akan dipraktekkan di Indonesiat adalah menganut sistem proporsional, bukan sistem distrik atau sistem campuran diantara keduanya.³⁰⁰

Keinginan ini dapat dilihat melalui beberapa landasan normatif dalam pasal-pasal UU berikut ini:

Pertama, dalam hal pendirian dan pembentukan parpol menyertakan 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.³⁰¹ Bahkan Fraksi PPP DPR RI cukup jelas sikapnya dalam memandang masuknya unsur 30 persen keterwakilan perempuan dalam pendirian partai baru dan kepengurusan parpol

299 Tentang perilaku elite politik dan budaya politik dapat dibaca karya, Lawrence E Harrison and Samuel PHuntigton, (eds), 2000, *Culture Matters: How Value Shape Human Progress*, Basic Books, 387 Park Avenue South, New York, hal, 1-454. Buku ini telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Retnowati, 2006, *Kebangkitan Peradaban Budaya, bagaimana Nilai-nilai Kemajuan Membentuk Kemajuan*, LP3ES-Kedutaan Besar Amerika Serikat, Jakarta, hal, 1-454.

300 Tentang pembaruan sistem pemilu, Lihat, Pippa Norris, 1997, "Choosing Electoral System Proporsional, Majoritarian, and Mixed System", In *International Political Science Review*, Vol,18, No, 3 dan Andrew Reynold, 2011, *Sistem Pemilu*, Penerbit IDEA, UN dan IFES, serta Dieter Nohlen, 1999, *Electotion and Electoral System*, New Delhi, Macmilan.

301 Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Jo UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Semua Fraksi di DPR RI menyepakati tentang keterwakilan perempuan 30 persen.

sebagai langkah maju untuk menghormati kaum perempuan dan upaya produktif dalam menerapkan *affirmative action* pemberdayaan perempuan dalam kehidupan politik.³⁰²

Kedua : kepengurusan parpol tingkat pusat disusun dengan menyertakan paling rendah 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.³⁰³ Walaupun salah satu Fraksi DPR RI, yakni Fraksi Golkar dalam Daftar Inventaris Masalah (DIM) pernah mengajukan usulan agar keterwakilan perempuan 30 persen kepengurusan partai politik bukan hanya di level kepengurusan pusat namun di semua level propinsi dan kabupaten/kota.³⁰⁴ Namun usulan ini gagal karena mayoritas Fraksi DPR RI dalam rapat-rapat di Panitia Khusus (Pansus) maupun di Rapat Paripurna menolaknya dan cukup di level pengurus nasional.

Ketiga, salah satu fungsi parpol adalah sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.³⁰⁵ Pelaksanaan fungsi tersebut wujudkan secara konstitusional³⁰⁶.

Maksud rekrutmen politik dalam pengisian jabatan politik, adalah partai berhak ikut serta dalam pemilu.³⁰⁷ Kemudian parpol juga berhak mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan DPR dan DPRD.³⁰⁸

Konstruksi legal melalui tiga pasal tersebut bila didekati dengan metode *interpretasi*, yakni menafsirkan terhadap teks perundang-undangan agar perundang-undangan ini dapat diterapkan terhadap peristiwa konkrit, dimana metode ini tidak hanya dilakukan para hakim, tetapi juga oleh peneliti hukum

302 Sekretariat DPR RI, 2007, *Risalah Pandangan Akhir Tahap II/Persetujuan Fraksi Partai PPP dalam Rapat Paripurna DPR RI tentang Rancangan Undang-undang Partai Politik*, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 95.

303 Pasal 2 Ayat (5) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo UU No.2 Tahun 2011.

304 Sekretariat DPR RI, 2007, *Risalah Pandangan Akhir Tahap II/Persetujuan Fraksi Partai Golkar dalam Rapat Paripurna DPR RI tentang Rancangan Undang-undang Partai Politik*, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 83.

305 Pasal 11 Ayat (1) huruf e Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo UU No.2 Tahun 2011.

306 Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Jo UU No. 2 Tahun 2011.

307 Pasal 12 huruf d Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo UU No.2 Tahun 2011.

308 Pasal 12 huruf f Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

dan mereka yang berhubungan dengan kasus (konflik) dan peraturan-peraturan hukum.³⁰⁹

Metode interpretasi ini biasanya dikenal juga dengan sebutan *hermeneutika* hukum.³¹⁰ Tujuan dari metode ini adalah untuk menjelaskan, menafsirkan, melengkapi dan menciptakan aturan hukumnya agar hukumnya dapat diketemukan dalam suatu peristiwa tertentu, diperlukan ilmu bantu berupa metode penemuan hukum.³¹¹ Dimana interpretasi adalah salah satu metode penemuan hukum dimaksud, selain argumentasi (penalaran) dan eksposisi (kontruksi hukum).³¹²

Tiga pasal tersebut secara geneologis hendak menciptakan sistem proporsional dalam pemilu, hal ini dapat dilihat melalui pengaturan secara lugas tentang perlunya akomodasi keterwakilan perempuan dalam proses rekrutmen kepemimpinan politik melalui kompetisi dalam pemilu.

b. Pelaksanaan UU Partai Politik Pemilu 2014

Pada pelaksanaan pemilu 2014 dengan menggunakan UU No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Bila ditelisik asas-asasnya secara mendalam masih para perancang perubahan UU ini menyimpan cita-cita agar pemilu tahun 2014 yang akan dipraktekkan di Indonesiat adalah menganut sistem proporsional, bukan sistem distrik atau sistem campuran diantara keduanya sebagaimana asas ini terkandung dalam UU No 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik untuk pemilu 2009 yang lalu.

Keinginan ini dapat dilihat melalui beberapa landasan normatif dalam pasal-pasal UU baru berikut ini:

309 Bambang Sutiyo, 2006, *Metode Penemuan Hukum, Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan*, UII Press, Yogyakarta, hal, 82. Lihat juga, Bagir Manan, 2004, *Hukum Positif Indonesia, Satu Kajian.....*, Op.Cit, hal, 73-65

310 Jazid Hamidi, 2006, *Hermeneutika Hukum*, UII Press, Yogyakarta, hal, 82

311 Bambang Sutiyo, *Op. Cit.*, hal, 78

312 Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta. Bandingkan dengan E Fernando M.Manulang, 2010, *Korporatisme dan Undang-Undang Dasar 1945*, CV. Nuansa Aulia, Bandung. Buku ini mengulas tentang upaya interpretasi hukum terhadap teks UUD 1945 dan Risalah BPUPKI dan PPKI tentang kemungkinan adanya pengaruh nilai korporatisme dalam UUD 1945 yang menggunakan landasan teori interpretasi dengan hermeneutika.

Pertama, dalam hal pendirian dan pembentukan parpol menyertakan 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.³¹³

Kedua: kepengurusan parpol di semua tingkatan disusun dengan menyertakan paling rendah 30 persen (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.³¹⁴ Sedangkan dalam UU sebelumnya penyertaan 30 persen perempuan hanya di pengurus tingkat pusat saja.

Ketiga, salah satu fungsi parpol adalah sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.³¹⁵ Pelaksanaan fungsi tersebut wujudkan secara konstitusional³¹⁶.

Maksud rekrutmen politik dalam pengisian jabatan politik, adalah partai berhak ikut serta dalam pemilu.³¹⁷ Kemudian parpol juga berhak mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan DPR dan DPRD.³¹⁸

Menurut Sharon Bessell, berdasarkan pengalaman internasional pada umumnya dalam rangka untuk memperkuat keterwakilan perempuan di parlemen terdapat tiga model yang dipraktikkan: Pertama, memperluas kesempatan perempuan untuk menjadi anggota DPR melalui kebijakan-kebijakan strategis. Kedua, merancang sistem pemilu proporsional yang memberi peran parpol untuk menempatkan calon berdasarkan nomor urut. Ketiga, memberikan kuota khusus bagi perempuan dalam pemenuhan daftar calon yang harus ditaati oleh partai politik.³¹⁹

313 Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Semua Fraksi di DPR RI menyepakati tentang keterwakilan perempuan 30 persen.

314 Pasal 2 Ayat (5) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo UU No.2 Tahun 2011.

315 Pasal 11 Ayat (1) huruf e Undang-Undang No.2 Tahun 2011.

316 Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang UU No. 2 Tahun 2011.

317 Pasal 12 huruf d UU No.2 Tahun 2011.

318 Pasal 12 huruf f Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

319 Sharon Bessell, 2010, "Increasing The Proportion of Woman in The National Parliament: Opportunities, Barriers and Challenges", in in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem or Democratization in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore, hal, 220.

Dengan memasukkan unsur keterwakilan perempuan, sesungguhnya UU ini telah melakukan suatu kebijakan khusus (*affirmative action*), dalam bidang pemilu kepada kelompok tertentu berupa pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam bidang politik.

Salah satu sarana terpenting untuk menerapkannya adalah melalui hukum, dalam prakteknya di seluruh dunia biasanya kebijakan *affirmative action* ini dilakukan dalam dua tipe, yaitu:

Pertama, tipe memperluas kesempatan, artinya membuka peluang seluas-luasnya kepada perempuan untuk dapat berperan dalam bidang politik dengan cara menyediakan perangkat-perangkat hukum yang dapat mendorong perempuan sekaligus menegoisasikan hambatan-hambatan struktural.

Kedua, tipe memberikan kuota, yaitu dengan memberikan sebuah angka batasan tertentu yang harus di patuhi oleh semua pemangku kepentingan (*stake holder*), dalam bidang politik agar perempuan dapat dengan mudah memasuki arena politik, karena telah diberi jatah kuota.³²⁰

Tampaknya UU ini hendak menerapkan kedua mode *affirmative action* itu sekaligus, yakni melalui perlunya kuotanya perempuan 30 persen dalam pembentukan parpol dan jumlah kepengurusannya,³²¹ sekaligus dalam rekrutmen agar memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.³²²

Pemberian perlakuan khusus pada kelompok tertentu dalam konteks Indonesia melalui UU ini diartikan khusus untuk kaum perempuan. Di banyak negara diartikan untuk ras (suku/etnik) tertentu. Ini adalah cermin dari keinginan berlakunya sistem proporsional dalam pemilu di Indonesia yang dapat dibaca melalui UU ini. Karena esensi sistem proporsional adalah untuk melahirkan keterwakilan politik di parlemen secara

320 Myron Wiener, 1995, "Affirmative Action", dalam Seymour M. Lipset (eds), 1995, *The Encyclopedia at Democracy*, Vol I, Washington DC, Congressional Quarterly, hal, 14-17

321 Pasal 2 Ayat (2) dan Ayat (5) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo UU No.2 Tahun 2011.

322 Pasal 11 Ayat (1) huruf e Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo UU No.2 Tahun 2011.

berimbang, terutama terhadap keberagaman agama, ras, dan kelompok-kelompok marginal dalam masyarakat.³²³

Bukti empirik bahwa, adanya perlakuan khusus bagi kaum perempuan dan etnis minoritas dalam Pemilu adalah cermin dari di implementasikannya sistem pemilu proporsional adalah, seperti yang pernah dilakukan di Afrika Selatan tahun 1994 menempatkan UU politik yang mengakomodasi kelompok etnis minoritas, perempuan dan kelompok lain yang termarginalkan secara politik selama adanya politik *Apartheid*, para politisi di Afrika Selatan hanya dengan menerapkan sistem proporsional maka mereka dapat terwakili di parlemen.³²⁴

Negara yang memiliki multikultural dan pluralitas dalam masyarakat biasanya menggunakan sistem pemilu proporsional sebagai pilihan rasionalnya. Sistem ini dianggap dapat adil dan demokratis ketimbang sistem distrik. Karena dalam sistem distrik yang filosofinya adalah "*winner take all*", akan lebih demokratis bila dilaksanakan dalam negara yang relatif homogen dalam susunan masyarakatnya, sehingga tidak memerlukan toleransi pada kelompok tertentu dalam sistem keterwakilan politik di parlemen.³²⁵

Menurut Didik Supriyanto, keterwakilan politik perempuan hanya dapat dijamin eksistensinya bila pilihan sistem pemilunya adalah sistem proporsional dengan varian model sistem tertutup (*closed list*), atau terbuka terbatas. Artinya masih memberi kewenangan pada parpol dalam menyusun urutan calon berdasarkan kriteria yang telah disepakati.³²⁶

Seperti dinyatakan oleh Laserud dan Taphorn, bahwa sistem pemilu proporsional yang mengakomodasi keterwakilan berimbang yang menggunakan model model pencalonan tertutup

323 Cara ini juga digunakan di negara-negara Eropa, yakni, Belanda dan Belgia, seperti dinyatakan oleh Pippa Norris, 2006, "The Impact of Electoral Reform on Woman Representative" in *Acta Political Journal*, Vol, 2 No.1

324 Maryanto Amin, "Sistem Proporsional.....", *Op. Cit*, hal, 201

325 Hermawan Sulisty, 1998, "Electoral Politics In Indonesia and Hard Way to Democracy", In *Electoral Politics In Southeast And East Asia Journal*, Vol. 51, No.2 hal, 89.

326 Didik Supriyanto, 2009, "Pemaksimalan Kuota 30 persen Perempuan di Parlemen, Dilema Perumusan Variabel Teknis Pemilu dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008, dalam Andy Ramses M (eds), 2009, *Politik Dan Pemerintahan Indonesia*, AIPI, Jakarta, hal, 30-31.

lebih mudah untuk mengukur seberapa besar komitmen partai politik dalam mengusung isu keterwakilan perempuan, lebih dari itu model ini akan jauh mudah untuk mengukur pada kebijakan *affirmative action* pada perempuan ketimbang sistem distrik dan dengan menerapkan model *zyper system*.³²⁷

Lebih jauh Laserud and Taphorn 2007, mengatakan:³²⁸

“ system of proporsional representation using a closed list are particulary effective when political parties are commited to gender equality or are required by law to adopt affirmative action measure”.

Penelitian yang dilakukan oleh Friedvenvall 2005, juga memperlihatkan bahwa dari 15 negara demokrasi di dunia yang ditelitinya, yang memiliki keterwakilan perempuan labih dari 30 persen di lembaga parlemennya, 13 negara tersebut ternyata menggunakan sistem pemilu proporsional (*proportional representation*).³²⁹

Lebih jauh Sharon Bessell, mengatakan bahwa:

“System base on proporsional representation tend to result in greater numbers of women being elected than majoritarian system”

Ketentuan dalam UU No.2 Tahun 2008 ini jo UU No.2 Tahun 2011 yang memberi “ruang khusus” pada perempuan, melalui ketentuan normatif Pasal 2 Ayat (2), Pasal 2 Ayat (5) dan Pasal 11 Ayat (1). Dengan demikian dapat ditafsirkan secara interpretatif adalah dalam rangka agar kelak sistem pemilunya menganut asas sistem proporsional terbuka terbatas.

Sesungguhnya ketiga asas yang ada dalam UU ini merupakan asas yang tepat (*compatible*) dalam rangka untuk mendukung mewujudkan efektifitas sistem pemerintahan presidensial. Yang seharusnya ketiga asas ini juga menjadi landasan filosofis dalam perancangan UU sistem pemilu yang akan digunakan sebagai payung hukum penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014, sehingga keduanya menjadi UU dalam satu bidang yang memiliki kesamaan asas-asasnya.

327 Sharon Bessell, 2010, “Increasing The Proportion of Woman...”, *Ibid*, hal, 221.

328 Stina Larserud and Rita Tophorn, 2007, *Designing For Equality Best-Fit, Medium Fit, and Non- Favourable Combinations of Electoral System and Gender Quotas*, International IDEA, Stockhlom.

329 Drude Dahlerup and Lenita Friedenval, 2005 “Quota As a Fast Track To Equal Representation for Woman”, in *International Journal of Feminist Politics*, Vol. 7 No.12, hal, 26-48.

B. Ketidakharmonisan Antara UU Pemilu dengan UU Partai Politik

Berikut ini akan diuraikan tentang sejumlah asas-asas yang terkandung dalam UU No.10 Tahun 2008 jo UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tahun 2009 dan 2014 tidak selaras atau tidak harmoni dengan asas-asas yang terkandung di dalam UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo UU No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2008.

1. Asas Sistem Multipartai Ekstrim

a. Pelaksanaan UU Pemilu dalam Pemilu 2009

Undang-undang No.10 Tahun 2008 Jo UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang menjadi rujukan dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014 ternyata menganut asas sistem multipartai ekstrim. Dengan demikian, bertentangan dan tidak harmoni dengan asas-asas dalam pasal-pasal UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik jo UU No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2011 yang menganut asas multipartai sederhana.

Sejumlah fakta normatif melalui pasal-pasal dalam UU ini akan dijadikan pijakan dalam merumuskan argumentasi dimaksud, berdasarkan ketentuan bagian ketiga, tentang pendaftaran parpol sebagai calon peserta pemilu. Parpol dapat menjadi peserta pemilu dengan mengajukan pendaftaran untuk menjadi calon peserta pemilu kepada KPU.³³⁰ Pendaftaran tersebut harus dilengkapi dengan dokumen persyaratan,³³¹ Diantaranya meliputi Berita Negara Republik Indonesia, bahwa parpol tersebut telah terdaftar berbadan hukum.³³²

Kemenkum HAM Republik Indonesia telah meloloskan partai politik berbadan hukum tahun 2008 sebanyak 24 partai politik pendaftar sejumlah 115 partai politik.³³³ Logikanya KPU hanya akan menerima pendaftaran parpol calon peserta pemilu tahun 2009 sebanyak 24 parpol saja, namun kenyataannya KPU menerima pendaftaran parpol calon peserta pemilu sebanyak 74 parpol, KPU akan melakukan verifikasi persyaratan administrasi dan faktual terhadap 74 parpol calon peserta pemilu

330 Pasal 14 Ayat (1) UU No.10 Tahun 2008 Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

331 Pasal 14 Ayat (4) UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

332 Pasal 15 huruf a UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Verifikasi administrasi berkas calon parpol berbadan hukum dilakukan oleh Kemenkum HAM Republik Indonesia dimulai tanggal 27 Februari 2008 dan dinamakan status parpol yang memiliki badan hukum pada Tanggal 2 Mei 2008.

333 Verifikasi administrasi berkas calon partai politik berbadan hukum dilakukan oleh Kemenkumham Republik Indonesia dimulai Tanggal 27 Februari 2008 dan dinamakan status parpol yang memiliki badan hukum pada Tanggal 2 Mei 2008.

tersebut. Adapun ke 74 parpol tersebut memiliki 3 (tiga) kategori, yaitu : Pertama, parpol berbadan hukum berdasarkan UU No.31/2002 Parpol sebagai peserta pemilu tahun 2009 sebanyak 16 parpol. Kedua, parpol berbadan hukum berdasarkan UU No.31/2002, bukan peserta pemilu sebanyak 26 parpol. Ketiga, parpol berbadan hukum berdasarkan UU No.2/ 2008 tentang Parpol sebanyak 24 parpol.

Membengkaknya jumlah parpol calon peserta pemilu yang akan di verifikasi ini disebabkan oleh adanya ketentuan dalam UU No.10/2008 Pasal 316 dalam ketentuan peralihan yang menyatakan, bahwa:

“parpol peserta pemilihan umum tahun 2009 dapat mengikuti pemilihan umum apabila memiliki kursi di DPR RI hasil pemilihan umum 2004”³³⁴

Melalui ketentuan pasal ini, maka 16 parpol peserta pemilu tahun 2004 yang memiliki kursi di DPR RI, kendati hanya memiliki kursi satu sekalipun secara otomatis dapat menjadi peserta pemilu tahun 2009 tanpa melalui verifikasi administrasi dan faktual oleh KPU.

Ketentuan Pasal 316 ini bertentangan secara diakronis dengan ketentuan Pasal 315 yang mengatur tentang *electoral threshold*, (ambang batas perolehan suara parpol yang dapat di ikut sertakan dalam pemilu berikutnya 3 persen perolehan suara). Dimana Pasal ini menyatakan, bahwa:

“Parpol peserta pemilihan umum tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3 % (tiga perseratus) jumlah kursi di DPR RI atau memperoleh sekurang-kurangnya 4 % (empat perseratus) persen jumlah kursi di DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah kursi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4 % (empat perseratus) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah Kabupaten/Kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai parpol peserta pemilihan umum setelah pemilihan umum tahun 2004”³³⁵

334 Pasal 316 huruf d UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

335 Pasal 315 huruf d UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Jika konsisten dengan ketentuan Pasal 315, maka parpol peserta pemilu tahun 2004 yang berhak mengikuti pemilu tahun 2009 adalah hanya 8 parpol yang memenuhi ambang batas (*electoral threshold*) 3 persen yaitu : partai Golkar, PDIP, PPP, PKB, PAN, PKS, Demokrat, dan PBB. Ketidakkonsistenan dalam mematuhi 315 ini telah melahirkan norma baru berupa Pasal “karet” (316) yang memperbolehkan semua parpol peserta pemilu yang memiliki kursi di DPR RI, kendati tidak sampai memenuhi ambang batas (*electoral threshold*) 3 % (tiga perseratus). Dengan demikian, maka parpol yang memenuhi ambang batas 3 % (tiga perseratus) ditambah 8 (delapan) parpol yang tidak memenuhi ambang batas 3 % (tiga perseratus) kursi di DPR RI yakni : PDS, PDK, PNI Mahaenisme, PKPB, PBR, PKPI, PPD, dan Pelopor otomatis menjadi peserta pemilu tahun 2009.

Kehadiran norma baru Pasal 316 tersebut telah gagal mengakomodasi penyederhanaan jumlah parpol peserta pemilu tahun 2009. Karena jumlah 16 parpol ini masih bertambah dengan parpol lain, calon peserta pemilu hasil verifikasi Kemenkum HAM dan parpol yang gagal menjadi peserta pemilu tahun 2009, tetapi berbadan hukum.

Ketentuan norma baru Pasal 316 ini juga bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam uji materiil (*judicial review*), terhadap Pasal 9 Ayat (1) dan Ayat (2), UU No.12 Tahun 2003 menyatakan, bahwa ambang batas (*electoral threshold*) untuk dapat menjadi parpol tahun 2009 adalah bila parpol tersebut dapat memperoleh kursi di DPR RI sejumlah 3 (tiga) persen.³³⁶

Pembatasan parpol untuk menjadi peserta pemilu tahun 2009 dari hasil pemilu 2004 melalui ketentuan Pasal ini. Putusan MK dianggap tidak bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 tentang persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan,³³⁷ dan tidak bertentangan dengan Pasal 28

336 Uji materiil ini diajukan oleh 13 parpol peserta pemilihan umum tahun 2004 yang gagal memperoleh kursi 3 persen di DPR RI, yaitu : PPD, PPIB, PBR,PDS, PBB, PKPI, PPD, PNBK, PPD, PBS, PSI dan PKPB.

337 Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 Pasca Amandemen.

Ayat (1) UUD 1945 tentang hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif.³³⁸ Dengan demikian MK memutuskan bahwa ke-13 parpol yang tidak dapat memenuhi ambang batas (*electoral threshold*) 3 % (tiga perseratus), dalam pemilu tahun 2004 lalu otomatis tidak dapat menjadi peserta pemilu tahun 2009.³³⁹ Dengan kata lain, jika ke-13 parpol tersebut berkeinginan untuk ikut serta dalam pemilu tahun 2009, maka harus melalui proses seleksi administrasi di Kemenkum HAM dan KPU sesuai dengan ketentuan UU yang akan berlaku pada pemilu tahun 2009.

Artinya berdasar pada putusan MK, maka ketentuan Pasal 315 harus dipatuhi oleh para perancang revisi terhadap UU No.12/2003 tentang pemilu tahun 2004, yang kelak menjadi UU No.10/2008 untuk mengakomodasikan jumlah parpol peserta pemilu tahun 2009.

Hadirnya ketentuan Pasal 316 UU No.10/2008 bagi 13 parpol yang tidak memperoleh kursi 3 persen pada pemilu 2004 ini bak mendapat “durian runtuh”. Karena mengajukan uji materiil melalui MK gagal, namun berhasil melalui revisi terhadap UU ini di DPR. Melihat ketentuan Pasal 316 UU No.10 Tahun 2008 yang “aneh” ini, telah mendorong 7 (tujuh) parpol yaitu : PPD, PPIB, PNBK, PP, PBSB, PSI dan Partai Merdeka peserta pemilu tahun 2004 yang gagal memperoleh kursi di DPR RI untuk melakukan uji materiil (*judicial review*) ke MK. Dengan menggunakan dalil hukum yang sama saat 13 parpol yang tidak memenuhi (*electoral threshold*) 3 % (tiga perseratus) mengajukan uji materiil ke MK pada tahun 2007 lalu. Putusan MK atas permohonan uji materiil terhadap Pasal 316 UU No.10/2008 ini dikabulkan MK. MK menganggap Pasal ini bertentangan dengan Pasal 28 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, Pasal 316 batal demi hukum.³⁴⁰

Sangat disayangkan putusan MK ini lahir terlambat, yakni satu hari setelah KPU menetapkan hasil verifikasi faktual dan

338 Pasal 28 Ayat (1) UUD 1945 Pasca Amandemen.

339 Baca putusan MK No.16/PUU-V/2007 tanggal 23 Oktober 2007

340 Baca Putusan MK No.12/PUU-VI/2008 tanggal 10 Juli 2008

menyatakan parpol yang menjadi peserta pemilu tahun 2009 sebanyak 34 parpol pada tanggal 9 Juli 2008.³⁴¹ Keputusan MK tidak berlaku surut (*retroactive*) melainkan berlaku ke depan (*prospective*). Putusan MK tidak dapat di eksekusi oleh KPU.

Tidak lama setelah itu masih terdapat 4 parpol peserta pemilu tahun 2004, namun tidak mendapatkan kursi melakukan gugatan ke PTUN yang menuntut keikutsertaannya dalam pemilu tahun 2009.³⁴² KPU kemudian menerima putusan PTUN DKI Jakarta yang memperbolehkan keikutsertaan ke-4 (empat) parpol dalam pemilu tahun 2009, melalui putusan KPU yang merubah Surat Keputusan (SK) KPU sebelumnya.³⁴³

KPU kemudian memutuskan jumlah peserta pemilu tahun 2009 adalah 38 parpol nasional ditambah dengan 6 (enam) parpol lokal khusus di Popinsi Nagroe Aceh Darussalaam (NAD), yakni: Partai Suara Independen, Rakyat Aceh, Partai Rakyat Aceh, Partai Aceh Dan Partai Bersatu Aceh.³⁴⁴ Maka total parpol pemilu tahun 2009 adalah sejumlah 44 parpol. Rincian parpol tersebut adalah:

- 1) 7 (tujuh) partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang telah memenuhi syarat menjadi peserta pemilu tahun 2009, sebagaimana dalam ketentuan Pasal 315 UU No.10 tahun 2008.³⁴⁵

341 Baca Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum No.149/SK/KPU/2008 tanggal 9 Juli 2008 tentang Penetapan Parpol Peserta Pemilihan Umum

342 Ke-4 (empat) parpol tersebut adalah PPNUI, Partai Merdeka, PSI, PBSD.

343 Dengan memperhatikan Putusan MK No.12/PUU-VI/2008 tanggal 10 Juli 2008 dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) No.104/G/2008/PTUN-JKT tanggal 13 Agustus 2008, maka pada tanggal 16 Agustus 2008 KPU telah menetapkan Keputusan No 208 /SK/KPU/Tahun 2008 tentang perubahan Keputusan KPU No.149/SK/KPU/Tahun 2008 yang menetapkan 4 (empat) partai politik tambahan, sehingga jumlah parpol peserta pemilu tahun 2009 yang semula berjumlah 40 menjadi 44 partai politik peserta pemilu tahun 2009.

344 Tentang kehadiran parpol lokal di Aceh ini adalah merupakan implementasi dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Aceh. Tentang kritik partai lokal Aceh dapat dibaca, Indra J.Piliang, 2006, "Partai Lokal untuk Republik Kelima", dalam Indra J.Piliang dan T.A Legowo, 2006, *Desain Baru Sistem Politik Indonesia*, CSIS, Jakarta, hal,103-118.

345 Pasal 315 UU No.10/2008 menyatakan: "Partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3 % (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4 % (empat perseratus) jumlah kursi DPRD Propinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4 % (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten?kota yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu setelah pemilu tahun 2004"

- 2) 9 (sembilan) partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang telah memenuhi syarat menjadi peserta pemilu tahun 2009, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 316 huruf d UU No.10 Tahun 2008.³⁴⁶
- 3) 18 (delapan belas) partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang telah memenuhi syarat menjadi peserta pemilu tahun 2009, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 316 huruf e UU No.10 Tahun 2008.³⁴⁷
- 4) 6 (enam) partai politik lokal Provinsi Nangroe Aceh Darussalaam.³⁴⁸
- 5) 4 (empat) partai politik hasil putusan MK No.12/PUU-VI/2008 tanggal 10 Juli 2008.

Kehadiran norma baru Pasal 316 UU No.10/2008 yang gagal mengimplementasikan cita-cita penyederhanaan jumlah parpol peserta pemilu tahun 2009 ini. Mudah diduga, bahwa pasal ini merupakan pasal kompromis antara elite parpol besar yang memperoleh kursi melampaui ambang batas (*electoral threshold*) 3 % (tiga perseratus) dengan elite parpol kecil yang perolehan kursinya di bawah (*electoral threshold*) 3 % (perseratus).

Hal ini dapat dibaca melalui pandangan fraksi-fraksi di DPR dalam Rapat Paripurna untuk menyetujui rancangan undang-undang (RUU) tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD untuk menjadi Undang-Undang. Saat itu hari Kamis, 28 Februari 2008 tak ada perdebatan panjang mengenai pemberlakuan ET dan PT, bahkan tak ada semangat untuk menyederhanakan jumlah partai politik peserta pemilu 2009, kecuali partai Golkar yang secara eksplisit menghendaki agar pemilu 2009 diikuti

346 Pasal 316 Huruf d UU No.10 Tahun 2008 berbunyi: "Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang tidak memenuhi ketentuan pasal 315 dapat mengikuti pemilu tahun 2009 dengan ketentuan: huruf (d), memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004"

347 Pasal 316 Huruf e UU No.10 Tahun 2008 berbunyi: "Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang tidak memenuhi ketentuan pasal 315 dapat mengikuti pemilu tahun 2009 dengan ketentuan: huruf (e), memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi Partai Politik peserta pemilu sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini".

348 Untuk Propinsi NAD dari 10 parpol yang diverifikasi faktual, 6 parpol lolos sebagai peserta pemilu anggota DPR dan DPRK tahun 2009, yaitu: (1) Partai Aceh (PA); (2) Partai Aceh Aman sejahtera (PAAS); (3) Partai Atjeh Bersatu (PBA); (4) Partai Daulat Atjeh (PDA); (5) Partai Rakyat Aceh (PRA) dan ; (6) Partai suara Independen Rakyat Aceh (SIRA).

oleh jumlah partai yang relatif sedikit, yakni diperlukan rasionalisasi jumlah partai politik peserta pemilu.³⁴⁹

Pasal 316 ini adalah hasil transaksi kepentingan parpol besar *versus* parpol kecil dalam menyasiasi kepentingan masing-masing, parpol besar berkeinginan memasukan Pasal 202 UU No.10/2008 yang mengatur tentang paradigma dari sistem pemilu tahun 2009, yakni dimasukkannya klausul *parliamentary threshold* (PT) atau ambang batas perolehan kursi di parlemen sebanyak 2,5 % (dua setengah perseratus). Namun norma baru ini selalu ditolak oleh parpol kecil, sedangkan parpol kecil berkeinginan untuk tetap menjadi peserta pemilu, tanpa bersusah payah melalui proses verifikasi di Kemenkum HAM dan KPU.

Jalan satu-satunya untuk dapat mengakomodasi dua kepentingan secara bersamaan melalui UU ini dengan cara memuluskan keinginan parpol kecil dengan menyetujui kehadiran Pasal 316, lalu mau tidak mau parpol kecil harus turut mengakomodasi kepentingan parpol besar dengan hadirnya PT (*Parliamentary Threshold*) 2,5 % (dua setengah perseratus) melalui Pasal 202 UU No.10/2008.³⁵⁰

Menurut Ryaas Rasyid, kehadiran Pasal 316 merupakan cara aman untuk dapat mengakomodasi dua kepentingan parpol besar dan parpol kecil, karena tidak mungkin menggabungkan model *electoral threshold* (ET) dan *parliamentary threshold* (PT) sekaligus, sebab ET berlaku pada pemilu tahun 2004 dan PT pada pemilu tahun 2009, ini adalah Pasal kepentingan politik, pastilah dapat dikompromikan.³⁵¹

Prinsip kompromistis dalam isu ET dan PT terlihat jelas dalam pandangan Fraksi Partai Demokrat dalam Rapat Paripurna DPR RI dalam memberikan pandangan akhir fraksi tentang persetujuan RUU ini. Juru bicara Fraksi Demokrat Agus Hermanto menyatakan:

349 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Pendapat Akhir Fraksi Golkar DPR RI Dalam Pembicaraan Tingkat II/ Pengambilan Keputusan terhadap Terhadap Rancangan Undang-undang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 32.

350 T.A Legowo, 2008, "Pemilu 2009, Konsolidasi Demokrasi Dan Perwakilan Politik", *Makalah* Disampaikan dalam Seminar Nasional AIPi ke XXI bertema "Masalah Kepemimpinan, Demokratis dan Kebangsaan di Indonesia", Di selenggarakan oleh AIPi di Makasar pada tanggal 11-12 November 2008, hal, 11.

351 Fernita Darwis, 2009, *Pemilihan Spekulatif. Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, PT.Alfabeta, Bandung, hal, 103.

“...Menurut kami ini adalah kompromistis yang cukup adil dan proses awal yang membangun suatu demokrasi meski untuk mencari batasan-batasan ET mengundang perdebatan diantara kita. Prinsip yang dibangun adalah harus memberi peluang dan kesempatan kepada setiap partai politik, namun kita harus memberi batasan-batasan kepada partai politik sebagai wujud tanggung jawab partai politik kepada masyarakat. Ini bukan membatasi dari hak-hak partai politik untuk berperan serta dalam Pemilihan Umum tetapi ini merupakan suatu cerminan bahwa politik itu perlu kerja keras dan tidak terkesan mudah. Kita tidak ingin parlemen yang akan datang akan mengalami kesulitan dalam sebuah keputusan yang akhirnya memperlambat proses menjalankan fungsi-fungsi legislatif. Akan tetapi kita tidak ingin menutup peluang terhadap partai-partai politik yang telah mendapatkan kursi...”³⁵²

Prinsip kompromis antar elit politik di DPR dalam melahirkan Pasal 316 ini terlihat jelas dengan melihat posisi Pasal ini yang terletak di dalam ketentuan peralihan dengan tanpa menghapus ketentuan Pasal 315 terlebih dahulu. Padahal ini tidak diberlakukan pada pemilu tahun 2009. Namun secara tiba-tiba Pasal 316 disisipkan setelah Pasal 315. Ini juga menunjukkan betapa buruknya model *legal drafting* dalam penyusunan UU No.10/2008 ini.

Membludaknya jumlah parpol yang harus diverifikasi faktual oleh KPU pada tahun 2009 sebanyak 74 parpol, lalu ditetapkan oleh KPU sebagai peserta pemilu tahun 2009 sejumlah 38 parpol nasional ditambah 6 parpol lokal, total sejumlah 44 parpol. Karena adanya ketentuan bahwa parpol dapat menjadi peserta pemilu, setelah memenuhi persyaratan berstatus badan hukum sesuai dengan UU tentang parpol.³⁵³

Ketentuan ini mengandung persoalan hukum, karena yang dimaksud dengan Undang-undang tentang parpol ternyata tidak “konsisten” sebab UU parpol yang lama secara otomatis juga masih berlaku, sebab tidak ada klausul yang menetapkan bahwa dengan UU No.2/2008 ini status badan hukum partai-partai yang sebelumnya tidak dinyatakan “berakhir”, tetapi statusnya tetap memiliki badan hukum sebagai parpol. Akibat-

352 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Pendapat Akhir Fraksi Demokrat DPR RI Dalam Pembicaraan Tingkat II/ Pengambilan Keputusan terhadap Terhadap Rancangan Undang-undang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD*, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 42.

353 Pasal 8 Ayat (1) huruf a Undang-undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

nya parpol yang harus diverifikasi oleh KPU cukup besar tidak hanya parpol yang baru didirikan atas dasar pendirian sebagaimana diatur dalam Undang-undang No.2/2008 ini.³⁵⁴

Dari sudut teknis penyelenggaraan pemilu tahun 2009 menggelembungnya jumlah parpol tahun 2009 disebabkan oleh teknis verifikasi faktual yang dilakukan oleh KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak seragam dalam menjalankan amanat Pasal 8 UU ini yang ditindak lanjuti melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). Terutama terkait dengan verifikasi faktual terhadap syarat kepemilikan kantor tetap, jumlah keanggotaan 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (seperseribu) yang diperkuat dengan kepemilikan Kartu Tanda Anggota (KTA), dan dalam soal dua persyaratan ini KPU Kabupaten/Kota lebih banyak berkompromi dengan pengurus tingkat Kabupaten/Kota, misalnya, kantor parpol ternyata bukan kantor yang layak sebagaimana mestinya, banyak parpol yang menyulap rumah dan garasi menjadi kantor “dadakan” hanya untuk dipersiapkan saat diverifikasi. Begitu juga persyaratan jumlah keanggotaan 1/1.000 (seperseribu) dalam teknis verifikasi faktualnya KPU melakukan model *sample* 10 persen, dan *sample* tersebut tak jarang diberitahukan terlebih dahulu kepada pengurus parpol untuk dipersiapkan di suatu tempat lalu diverifikasi KPU.

Cara ini tentu lebih mudah bagi kelulusan verifikasi di lapangan, terlebih lagi saat verifikasi faktual ini tidak dilakukan pengawasan oleh Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Provinsi dan Kabupaten/Kota, sebab saat itu Panwaslu belum terbentuk.³⁵⁵

b. Pelaksanaan UU Pemilu Dalam Pemilu 2014

Pada pelaksanaan pemilu 2014 menggunakan UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang merupakan hasil revisi atas UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu

354 Moch. Nurhasim, “Pemilu 2009, Perubahan Peta Politik dan Masalah Keterwakilan Politik” dalam Hamdar Basyar dan Fredy BL.Tobing (cditor), 2009, *Kepemimpinan Nasional, Demokratis dan Tantangan Global*, AlPI-Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal, 170.

355 Verifikasi faktual dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Kabupaten/Kota pada 3 Juni-2 juli 2008, sedangkan Panwaslu Kabupaten/Kota baru terbentuk pada pertengahan bulan Juli 2008. Lihat, PKPU No.20 Tahun 2008 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2009, yang merupakan revisi dari PKPU No.9 Tahun 2008 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Anggota DPR, DPD dan DPRD untuk penyelenggaraan pemilu tahun 2009 yang lalu.

UU ini disahkan dengan menyisakan perdebatan tajam yang tidak menghasilkan titik temu antar fraksi di DPR sehingga melahirkan politik kompromi antar fraksi.³⁵⁶ Setelah lobi-lobi formal dan informal antar fraksi di DPR tak menghasilkan kesepakatan, maka akhirnya UU ini disahkan dengan mekanisme voting.³⁵⁷ Mekanisme *voting* dilakukan karena terdapat 4 (empat) titik krusial yang tidak disepakati bersama, yakni (i) Sistem pemilu, apakah terbuka atau tertutup; (ii) Ambang batas parlemen antara 3-5 persen dan ditetapkan secara nasional; (iii) alokasi kursi di daerah pemilihan (Dapil), antara 3-10 DPR RI dan 3-12 untuk DPRD; dan (iv) Metode penghitungan kursi, apakah kuota murni atau Divisor Webster.³⁵⁸

Untuk sistem pemilu, enam fraksi secara tegas menyatakan menggunakan sistem proporsional terbuka atau pemilihan dengan suara terbanyak. Keenam fraksi itu adalah Fraksi Partai Demokrat (F-PD), Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi PAN, Fraksi PPP, Fraksi Partai Hanura, dan Fraksi Partai Gerindra.

Adapun dua fraksi, yakni Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS), secara tegas mengusulkan penggunaan sistem proporsional daftar tertutup. Hanya Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB) yang belum menentukan sikap, apakah mengusulkan sistem proporsional terbuka atau tertutup.

Untuk ambang batas parlemen, delapan fraksi mengusulkan penerapan ambang batas nasional. Artinya, perolehan suara partai di tingkat nasional dijadikan dasar untuk penghitungan perolehan kursi parpol di DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Hanya F-PDIP yang mengusulkan penerapan ambang batas berjenjang, yakni 3 persen untuk DPR, 4 persen untuk DPRD provinsi, dan 5 persen untuk DPRD kabupaten/kota. Dasar

356 "Kompromi Partai Besar", *Kompas*, 5 April 2012, hal. 3.

357 "Lobi Fraksi Belum Berhasil, RUU Pemilu Bakal Diputuskan Lewat Voting", *Kompas*, 4 April 2012, hal. 3.

358 "RUU Pemilu Melalui Voting, Fraksi-Fraksi Beda Pandangan", *Kompas*, 11 April 2012, hal. 4.

penghitungan kursi adalah perolehan suara di tiap-tiap jenjang perwakilan.

Meskipun menyepakati ambang batas nasional delapan fraksi masih memiliki pandangan yang berbeda mengenai angka ambang batas. F-PKS dan F-PD mengusulkan ambang batas antara 3,5 persen dan 4 persen, F-PG 4-5 persen, F-PAN 3,5 persen, dan F-PPP, F-PKB, F-Hanura, serta F-Gerindra masing-masing mengusulkan ambang batas 3 persen.

Adapun untuk alokasi kursi, tujuh fraksi mengusulkan alokasi 3-10 kursi per dapil untuk DPR dan 3-12 kursi per dapil untuk DPRD. Dua fraksi, yakni F-PG dan F-PDIP, mengusulkan alokasi kursi 3-8 per dapil untuk DPR dan 3-10 kursi per dapil untuk DPRD.³⁵⁹

Sementara untuk metode penghitungan suara menjadi kursi, enam fraksi mengusulkan penggunaan metode kuota murni. Hanya F-PG, F-PDIP, dan F-PKS yang usulannya berbeda, yakni menggunakan metode *divisor webster*. Perbedaan pandangan antar fraksi itu terhadap 4 isu krusial ini dapat diuraikan melalui bagan berikut ini:

Tabel: 3
Pandangan Partai Politik Soal RUU Pemilu

Partai Politik	Sistem Pemilu	Ambang Batas Parlemen	Alokasi Kursi di Dapil	Metode Penghitungan suara ke Kursi
P Demokrat	Terbuka	3,5-4 %	3-10 (DPR) 3-12 (DPRD)	Kuota Murni
P. Golkar	Terbuka	4-5 %	3-8 (DPR) 3-10 (DPRD)	Divisor Webster
PDI-P	Tertutup	3 % Nasional 4 % (Provinsi) 5 % (Kab/Kota)	3-8 (DPR) 3-10 (DPRD)	Divisor Webster
PKS	Tertutup	3,5-4 %	3-10 (DPR) 3-12 (DPRD)	Divisor Webster
PAN	Terbuka	3, 5 %	3-10 (DPR) 3-12 (DPRD)	Kuota Murni

359 *Ibid*, hal, 4.

PPP	Terbuka	3 %	3-10 (DPR) 3-12 (DPRD)	Kuota Murni
PKB	Terbuka/ Tertutup	3 %	3-10 (DPR) 3-12 (DPRD)	Kuota Murni
P Gerindra	Terbuka	3 %	3-10 (DPR) 3-12 (DPRD)	Kuota Murni
P Hanura	Terbuka	3 %	3-10 (DPR) 3-12 (DPRD)	Kuota Murni

Sumber: Kompas, 11 April 2012

UU baru ini disyahkan dalam sidang paripurna DPR RI pada tanggal 12 April 2012 dengan komposisi perolehan suara: sistem kuota murni (342 suara) Metode Webster (188 suara), PT 3,5 Persen (Bulat), Berlaku secara nasional (343 suara), berlaku secara berjenjang di pusat dan daerah (187 suara). Adapun pendukung sistem kuota murni berdasarkan komposisi partai adalah: Demokrat 140 suara, PKS 54 suara, PAN 42 suara, PPP 37 suara, PKB 37 suara, Gerindra 24 suara, Hanura 17 suara, total 342 suara. Pendukung Metode Webster PDIP 91 suara, Golkar 97 suara Total 188 suara.³⁶⁰ UU ini diundangkan dalam Lembaran Negara pada 11 Mei 2012.

Dalam pelaksanaan UU No.8 Tahun 2012 untuk pemilu 2014 kendati dasarnya menciptakan jumlah kepartaian yang sederhana dengan menetapkan persyaratan pendaftaran parpol calon peserta pemilu 2014 bukan hanya harus memenuhi persyaratan administrasi yang diatur dalam ketentuan Pasal 8 Ayat (2) huruf a, b, c, d, e, f, g, h, dan i yang harus diserahkan ke KPU untuk dilakukan verifikasi keabsahan administrasi yang relatif berat, namun juga KPU melakukan verifikasi faktual keabsahan persyaratan tersebut ke lapangan.³⁶¹

Terutama untuk melakukan pengecekan terhadap keabsahan: memiliki kepengurusan di seluruh propinsi, memiliki kepengurusan di 75 persen jumlah kabupaten/kota di propinsi yang bersangkutan; memiliki kepengurusan di 50 persen jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; menyertakan sekurang-kurangnya 30 persen keterwakilan perempuan

360 "SBY Rangkul Gerindra dan Hanura", *Media Indonesia*, 13 April 2012, hal. 1.

361 Lihat Ketentuan Pasal 9 Ayat (1) dan (2) UU No.8 Tahun 2012.

an pada kepengurusan parpol tingkat pusat; memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1000 dari penduduk pada kepengurusan parpol yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota; mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahap terakhir pemilu.

KPU telah mengatur tata cara verifikasi faktual ini melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum. Dalam melaksanakan ketentuan Pasal 8 Ayat (1) UU No.8 Tahun 2012 ini pada pemilu 2014, ketentuan Pasal ini digugat oleh sejumlah parpol ke Mahkamah Konstitusi (MK) karena pasal ini diduga sangat diskriminatif yang lebih berpihak pada parpol lama yang telah memiliki kursi di DPR hasil pemilu 2009 tidak perlu lagi mendaftar di KPU dan diverifikasi ulang karena itu otomatis ditetapkan menjadi peserta pemilu 2014.

Gugatan sejumlah pihak ini dikabulkan oleh MK sehingga 9 parpol yang telah memiliki kursi di DPR hasil pemilu 2009 tetap dilakukan verifikasi administrasi dan faktual oleh KPU. Karena itu proses verifikasi parpol calon peserta pemilu diikuti oleh semua parpol baik lama maupun baru.

Terdapat 34 Parpol yang mendaftar ke KPU untuk mengikuti proses verifikasi administrasi dan faktual. Dalam proses seleksi administrasi KPU mengumumkan partai politik (parpol) yang memenuhi syarat administrasi sebagai calon peserta Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2014. Pengumuman ini dilakukan bertepatan dengan tanggal 28 Oktober 2012.³⁶²

Hasil verifikasi administrasi kelengkapan syarat partai politik sebagai calon peserta pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2014 sebagai berikut:

Pertama, parpol yang memenuhi syarat administrasi ada 16 parpol, yaitu Nasional Demokrat (NASDEM), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa

362 <http://www.rumahpemilu.org/in/read/639/Daftar-Parpol-yang-Lolos-dan-Tidak-Lolos-Verifikasi-Administrasi-Calon-Peserta-Pemilu-2014>.

(PKB), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Golongan Karya (GOLKAR), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Demokrat, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kedaulatan Bangsa Indonesia Baru (PKBIB), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), dan Partai Persatuan Nasional (PPN).

Kedua, parpol yang tidak memenuhi syarat administrasi ada 18 parpol, yaitu Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai Kesatuan Demokrasi Indonesia (PKDI), Partai Kongres, Partai Serikat Rakyat Independen (SRI), Partai Karya Republik (PAKAR), Partai Nasional Republik (NASREP), Partai Buruh, Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Republika Nusantara (REPUBLIKAN), Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI-M), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Republik, Partai Kedaulatan, Partai Bhinneka Indonesia (PBI), dan Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (PNBKI).

Karena itu, hanya 16 parpol yang berhak untuk ikut dalam proses verifikasi faktual yang dilakukan oleh KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sedangkan 18 parpol lainnya dinyatakan gagal oleh KPU.

Belakangan, 18 partai politik yang dinyatakan tidak lolos verifikasi administrasi menggugat keputusan tersebut ke Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan selanjutnya dilaporkan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Keputusan DKPP memerintahkan, 18 partai politik yang tidak lolos verifikasi administrasi harus diikutsertakan dalam proses verifikasi faktual oleh KPU. KPU melaksanakan keputusan DKPP tersebut dengan mengikutsertakan 18 partai politik yang tidak lolos verifikasi administrasi dalam proses verifikasi faktual.

Selanjutnya dalam proses verifikasi faktual KPU hanya berhasil mengesahkan 10 parpol yang berhak menjadi peserta pemilu 2014, yakni: 1 parpol baru dan 9 parpol lama:

Nomor urut 1: Partai Nasional Demokrat (Partai NasDem)
Nomor urut 2: Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Nomor urut 3: Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Nomor urut 4: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) Nomor urut 5: Partai Golongan Karya (Partai Golkar) Nomor urut 6: Partai Gerakan Indonesia Raya (Partai Gerindra) Nomor urut 7: Partai Demokrat Nomor urut 8: Partai Amanat Nasional (PAN) Nomor urut 9: Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Nomor urut 10: Partai Hati Nurani Rakyat (Partai Hanura).³⁶³

Rapat Pleno KPU tanggal 7 Januari 2012 yang menetapkan 10 Partai Politik sebagai Peserta Pemilu 2014, digugat oleh parpol yang dinyatakan tidak lolos verifikasi faktual oleh KPU ke Bawaslu RI dan PTTUN Jakarta. Ketentuan tentang mekanisme pengajuan gugatan telah diatur dalam ketentuan Pasal 259 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 268 dan Pasal 269 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Selanjutnya PTTUN Jakarta mengabulkan gugatan 2 parpol, yakni PBB dan PKPI untuk ditetapkan menjadi peserta pemilu tahun 2014. Dengan demikian jumlah parpol peserta pemilu 2014 bukan hanya sepuluh parpol tapi 12 parpol nasional ditambah dengan 3 parpol lokal untuk peserta pemilu di Aceh.³⁶⁴

363 <http://www.tempo.co/read/news/2013/01/14/078454285/Inilah-Nomor-Urut-Partai-Peserta-Pemilu-2014>

364 Liputan terkait dengan penetapan PBB dan PKPI sebagai parpol peserta pemilu 2014 dapat dilihat antara lain: <http://nasional.kompas.com/read/2013/03/19/03003154/PBB.Lolos.Jadi.Peserta.Pemilu.2014>. <http://www.tempo.co/read/news/2013/03/18/078467744/Lima-Cuitan-Yusril-Setelah-PBB-Lolos-Pemilu-2014>. <http://www.tempo.co/read/news/2013/03/25/078469198/Akhirnya-Partai-Sutiyoso-Lolos-ke-Pemilu-2014>. <http://nasional.kompas.com/read/2013/02/07/01564887/PKPI.Lolos.Sengketa>

Gambar: 4
Berikut identitas parpol peserta pemilu 2014



Fakta-fakta ini menunjukkan bahwa pemilu 2014 masih diikuti multi partai ekstrim kendati jumlahnya jumlah tidak lebih banyak dari jumlah peserta pemilu 2009. Sesungguhnya cita-cita mewujudkan hadirnya multipartai sederhana dalam pemilu 2014 nyaris saja terwujud ketika KPU RI menetapkan hanya 16 parpol yang lolos verifikasi administrasi dan 18 parpol lainnya gagal dalam verifikasi administrasi. Namun 18 parpol tersebut menggugat ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) tentang dugaan aneka pelanggaran dan kecurangan yang di duga dilakukan oleh KPUD Propinsi dan Kabupaten/ Kota dalam proses verifikasi akibatnya DKPP memerintahkan agar 18 parpol diikutkan dalam verifikasi faktual.

Sampai disini sindrome parpol multipartai ekstrim pasti menjadi kenyataan karena KPU harus memverifikasi faktual terhadap 42 Parpol. Gejala tidak mempercayai kinerja KPU dalam verifikasi faktual di lapangan menjadi kata kunci bagi parpol-parpol yang dinyatakan tidak lolos verifikasi faktual oleh KPU.

Adapun alasan parpol tidak mempercayai kinerja KPU antara lain karena, melakukan pelanggaran administrasi dan kode etik dalam proses pendaftaran, penelitian administrasi hasil

perbaikan dan penundaan pengumuman. Pelanggaran juga diduga dilakukan KPU karena penggunaan dan pengadaan Sistem Informasi Partai Politik dinilai Bawaslu menyalahi kode etik. Sebab itu, KPU diduga melanggar Pasal 7 peraturan 13 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggaraan Pemilu. KPU juga dikenai pasal 2 juncto pasal 26 ayat (2) UU No. 15 tahun 2011. Bawaslu menilai KPU juga melanggar peraturannya sendiri. KPU tidak mentaati Pasal 11 huruf a dan c dan Pasal 16 huruf a, huruf b dan huruf c Peraturan KPU No. 13 Tahun 2012.³⁶⁵

Itulah sebabnya saat KPU RI mengumumkan hanya 10 parpol yang lolos menjadi peserta pemilu 2014 dan dilakukan pengundian nomor urut. Parpol-parpol yang tidak lolos verifikasi sejumlah 24 parpol mengajukan gugatan ke Bawaslu RI, DKPP dan PTTUN Jakarta hasilnya ada tambahan peserta pemilu 2014 dari semula hanya 10 menjadi 12 parpol nasional dan 3 parpol peserta pemilu khusus di propinsi Aceh.

Karena itu, pelaksanaan pemilu 2014 yang masih diikuti oleh peserta pemilu multipartai ekstrim, karena asas dalam UU No.8 Tahun 2014 memang tidak multipartai sederhana tapi multipartai ekstrim, terutama jika dikaitkan dengan tersedianya ketentuan Pasal Pasal 259 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 268 dan Pasal 269 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

2. Asas Melemahkan Pelembagaan Sistem Kepartaian

a. Pelaksanaan UU Pemilu Dalam Pemilu 2009

Sesungguhnya UU No.10 Tahun 2008 tentang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, semula dirancang untuk memperkuat sistem kepartaian, berupa pemberian otoritas pengurus partai dalam mengelola partai politik dan menyediakan calon. Ini bertujuan untuk menyokong efektifitas sistem pemerintahan, karena itu jumlah aktor politik dalam sistem politik perlu dibatasi dengan penyederhanaan partai politik. Seperti tercermin dalam draf

365 <http://internasional.kompas.com/read/2012/11/05/22353689/Bawaslu.Desak.DKPPPeriksa.7.Komisioner.KPU>

naskah akademik RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.³⁶⁶

“...Agar tercipta keseimbangan antara *deepening democracy* dengan *effective governance* bisa tercapai, maka harus ada langkah-langkah regulasi yang mesti dilakukan, yaitu *Pertama*, melakukan penyederhanaan jumlah pelaku. Kemampuan mengelola pemerintah secara efektif sangat dipengaruhi oleh kohesifitas dan interaksi antar-aktor. Bila masing-masing aktor cenderung konfliktual atau koeksistensi, maka dapat dipastikan akan muncul untuk mengelola beragam kepentingan yang sangat variatif. Variasi kepentingan tersebut muncul karena aktor yang berinteraksi dalam proses pemerintahan dan politik yang ada sangat banyak. Oleh karena itu, kebutuhan untuk menyederhanakan jumlah aktor menjadi sangat penting. Ide tentang penyederhanaan pelaku inilah yang kemudian diangkat dalam penyusunan rancangan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, anantara lain diwujudkan dalam penentuan batasan *threshold* bagi partai politik untuk ikut serta dalam pemilihan umum. Melalui penciptaan peserta pemilihan umum secara wajar dan rasional, diharapkan pula isu-isu yang diusung oleh partai politik dalam pemilihan umum nasional adalah betul-betul isu nasional yang terpilih dan berbobot untuk ditangani oleh lembaga-lembaga perwakilan rakyat dan pemerintahan tingkat nasional...”

Penguatan pelembagaan partai politik dalam UU ini yang juga terlihat jelas adalah memberikan dominasi peran parpol dalam rekrutmen calon anggota DPR dan DPRD, melalui akomodasi aneka otoritas parpol sebagai aktor utama dalam pencalonan, seperti tercermin dalam BAB VII tentang Pencalonan Anggota DPR dan DPRD Provinsi serta DPRD Kabupaten/Kota yang dalam bagian kesatu memuat tentang persyaratan bakal calon anggota DPR dan DPRD.³⁶⁷

Bagian kedua memuat tata cara pengajuan bakal calon anggota DPR dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, yang memberikan peran parpol sebagai aktor utama, seperti seleksi bakal calon dilakukan parpol, penyusunan nomor urut, penempatan calon pada daerah pemilihan tertentu.³⁶⁸ Bahkan, semua berkas syarat pencalonan anggota DPR dan DPRD untuk diajukan ke-

366 Departemen Dalam Negeri, 2007, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Usulan Pemerintah*, tanggal 8 Mei 2007, hal, 1.

367 Pasal 50 huruf a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, dan k Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

368 Pasal 51 Ayat (1) dan (2), Pasal 52 Ayat (1), (2), (3) dan (4), Pasal 54 Ayat (4), Pasal 55 Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

pada KPU terlebih dahulu harus ditanda tangani oleh Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal parpol untuk pencalonan anggota DPR RI, ditangani oleh Ketua dan Sekretaris parpol untuk pencalonan anggota DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota³⁶⁹. Saat KPU telah melakukan verifikasi faktual terhadap persyaratan bakal calon anggota DPR dan DPRD yang diajukan oleh parpol serta syarat keterwakilan 30 persen perempuan peran parpol sangat besar. Terutama hubungan antar KPU dan parpol dalam proses pencalonan, dimana KPU tidak melayani hubungan administrasi pencalonan calon, melainkan dengan parpol.

Semula UU No.10/ 2008 didesain untuk memperkuat sistem kepartain dan pelembagaan parpol. Melalui pemberian otoritas pengurus parpol dalam penempatan nomor urut calon anggota legislatif (Caleg). Lalu cara yang paling konstitusional dalam menentukan calon terpilih adalah dengan berdasar nomor urut, sebab peserta pemilu legislatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 pascaamandemen adalah partai politik.³⁷⁰

Pandangan Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (FBPD) melalui juru bicaranya Ali Muchtar Ngabalin dan Rapat Paripurna DPR RI dalam Pembahasan RUU ini juga menginginkan untuk menyepakati model nomor urut sebagai penentuan caleg. Lebih jauh ia mengatakan:

“..Semangat yang dapat kita kenali dari rumusan-rumusan Undang-undang Dasar 1945 secara tegas mengatur eksistensi partai politik sebagai peserta pemilu DPR dan DPRD. Sebab itu kami mengajak kita semua berbesar hati untuk menyepakati nomor urut sebagai cara yang konstitusional dalam menentukan calon terpilih. Fraksi kami berkeyakinan bahwa dengan kebersamaan, kearifan dan jiwa kenegarawanan yang telah kita buktikan dalam pembahasan *insyaallah* dapat kembali kita demonstrasikan dalam Rapat Paripurna yang terhormat ini...”

Namun diantara 10 Fraksi di DPR RI sesungguhnya memiliki pendapat yang berbeda-beda saat membahas RUU ini. Kendati

369 Pasal 56 huruf a, b, dan c Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

370 Baca Ketentuan Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 Pascamandemen Ketiga menyatakan: “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai Politik”

mayoritas Fraksi di DPR menghendaki dengan 30 % (tiga puluh perseratus) angka BPP. Pendapat ini diantaranya dikemukakan oleh Fraksi Partai Golongan Karya (FPG),³⁷¹ Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP),³⁷² Fraksi Partai Demokrat (FPD),³⁷³ Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP), hal sama didukung oleh Fraksi Partai Bintang Reformasi (FPB-R),³⁷⁴ dan Fraksi Partai Damai Sejahtera (FPDS). Fraksi Partai Keadilan sejahtera (FPKS), mengusulkan catatan agar di masa mendatang ketika pelembagaan partai politik semakin membaik, maka penentuan calon terpilih diharapkan murni berdasarkan suara terbanyak.³⁷⁵

Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (FBPD) menghendaki dengan nomor urut.³⁷⁶ Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB), menghendaki kisaran 20 % (duapuluh perseratus)-30 % (tigapuluh perseratus) angka BPP.³⁷⁷ Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) menghendaki dengan suara terbanyak bukan dengan 30 % (tigapuluh perseratus) BPP untuk menentukan calon terpilih.³⁷⁸

Menurut Fraksi PAN DPR RI sistem proporsional terbuka. Sistem pemilihan umum yang harus dikembangkan adalah yang dapat menentukan derajat legitimasi wakil rakyat yang duduk dalam lembaga legislatif. Beberapa kali pemilihan umum Indonesia telah menggunakan sistem proporsional tertutup dan setengah terbuka yang beberapa kelemahannya menjadi kritikan masyarakat, diantaranya Anggota legislatif yang kurang peka terhadap rakyat pemilih yang diwakilinya dan tidak mengakar di tengah masyarakat, serta sistem ini menghasilkan Anggota legislatif dengan hanya loyal secara berlebihan kepada partai tetapi tidak loyal kepada rakyat. Seharusnya seorang wakil rakyat harus loyal kepada partai yang mengusungnya dan lebih lagi kepada rakyat yang memilihnya. Untuk memperbaiki

371 Sekretariat DPR RI, 2008, Risalah Rapat....., *Ibid.*, hal, 33

372 Sekretariat DPR RI, 2008, Risalah Rapat....., *Ibid.*, hal, 37

373 Sekretariat DPR RI, 2008, Risalah Rapat....., *Ibid.*, hal, 42

374 Sekretariat DPR RI, 2008, Risalah Rapat....., *Ibid.*, hal, 65

375 Sekretariat DPR RI, 2008, Risalah Rapat....., *Ibid.*, hal, 57

376 Sekretariat DPR RI, 2008, Risalah Rapat....., *Ibid.*, hal, 62

377 Sekretariat DPR RI, 2008, Risalah Rapat....., *Ibid.*, hal, 55

378 Sekretariat DPR RI, 2008, Risalah Rapat....., *Ibid.*, hal, 67

kekurangan sistem proporsional dengan daftar calon tertutup, Fraksi Partai Amanat Nasional telah mencoba memperjuangkan agar sistem proporsional tertutup diubah menjadi sistem proporsional terbuka, dimana calon terpilih menjadi Anggota legislatif adalah yang mendapatkan suara terbanyak.³⁷⁹

Ada argumentasi bagi Fraksi PAN mengapa sistem proporsional terbuka perlu direalisasikan adalah sebagai berikut:³⁸⁰

Pertama, sistem proporsional terbuka merupakan pilihan yang paling sesuai dengan dinamika politik Indonesia dan dengan tuntutan sistem demokrasi dan ketatanegaraan modern saat ini. Karena dengan sistem ini para pemilih tidak hanya memilih partai, tetapi juga memilih orang dari calon-calon yang diajukan oleh partai tersebut untuk menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Sistem ini diharapkan mampu mengakomodasi gabungan kepentingan partai dalam menetapkan calon Anggota legislatif dan kepentingan rakyat.

Kedua, keterwakilan. Keterwakilan dalam sistem proporsional terbuka murni dalam memberikan kesempatan kepada masyarakat pemilih untuk menentukan dan memilih secara langsung wakil yang akan memperjuangkan aspirasinya di parlemen. Atas dasar ini, maka calon Anggota parlemen harus dipilih di daerah pemilihannya dan bukan atas pembagian suara atau perhitungan suara di provinsi.

Ketiga, dengan sistem proporsional terbuka, akuntabilitas calon Anggota Dewan jauh lebih terjamin sebab masyarakat pemilih dapat langsung melakukan kontrol terhadap Anggota Dewan terpilih.

Namun dalam praktek penyelenggaraan pemilu tahun 2009, terutama dalam hal penentuan calon anggota terpilih tidak lagi terkait dengan dasar nomor urut yang diajukan oleh parpol pengusung caleg dalam Daftar Calon Tetap (DCT), melainkan berdasarkan perolehan suara terbanyak. Ini mengarah

379 Sekretariat DPR RI, 2008, Risalah Rapat.....*Ibid.*, hal, 67

380 Sekretariat DPR RI, 2008, Risalah Rapat.....*Ibid.*, hal, 68

kepada pelemahan pelebagaan sistem kepartaian dan partai politik.

Penentuan caleg berdasarkan perolehan suara terbanyak ini, merupakan norma baru yang diciptakan oleh MK,³⁸¹ atas uji materiil (*judicial review*) Pasal 214 ini terhadap UUD 1945. Yang diajukan oleh caleg DPR RI Muhammad Shaleh dari PDIP.³⁸² Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 ini menyatakan, bahwa calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh perseratus) dari bilangan pembagi pemilih (BPP). Dalam hal calon yang memenuhi ketentuan ini lebih banyak daripada jumlah kursi yang diperoleh parpol peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30 % (tigapuluh perseratus) dari bilangan pembagi pemilih (BPP).³⁸³

Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi 30 % (tiga puluh perseratus) dari bilangan pembagi pemilih (BPP), 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 bilangan pembagi pemilih (BPP), kecuali bagi calon yang memperoleh suara 100 persen dari bilangan pembagi pemilih (BPP),³⁸⁴ dalam hal calon yang memenuhi ketentuan 30 % (tiga puluh perseratus) suara di bilangan pembagi pemilih (BPP), jumlahnya kurang dari jumlah kursi diperoleh parpol peserta Pemilihan Umum, maka kursi yang belum terbagi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut,³⁸⁵ dalam hal tidak ada calon yang memperoleh su-

381 Lihat, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No.22-24/PUU-VI/2008, tanggal 19 Desember 2008.

382 Pasal dalam UUD 1945 yang dianggap ditentang oleh Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, adalah Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

383 Pasal 214 Huruf a Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

384 Pasal 24 Huruf b Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

385 Pasal 24 Huruf c Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

ara sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh perseratus) dari bilangan pembagi pemilih (BPP) maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.³⁸⁶

Membaca norma Pasal 214 UU ini, nampak jelas, bahwa peran parpol cukup dominan dalam penentuan kursi bagi caleg terpilih, bila tak mencapai 30 % (tiga puluh perseratus) dari bilangan pembagi pemilih (BPP), ini berarti merupakan penjelmaan dari adopsi sistem proporsional terbuka terbatas.³⁸⁷ Berbeda dengan pemilu tahun 2004 yang menggunakan sistem proporsional daftar calon terbuka.³⁸⁸ Inipun sesungguhnya merupakan perbaikan dari sistem pemilu tahun 1999 yang menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar.³⁸⁹

Pembatalan berlakunya Pasal 214 UU No.10/2008 ini jelas memperlemah pelembagaan partai politik, karena peran parpol jadi menghilang dalam penentuan caleg terpilih. Padahal sejatinya ketentuan Pasal 214 ini adalah dalam rangka untuk memberikan porsi yang seimbang antara peran parpol dan pemilih. Parpol diberi kewenangan dalam menempatkan caleg berdasarkan nomor dengan kriteria yang telah disepakati dalam AD/ART Parpol dan kedaulatan pemilih dihargai sehingga terdapat angka 30 % BPP sebagai bentuk penghargaan kepada suara pemilih.

Sistem proporsional maksudnya adalah penentuan pemenang di suatu daerah pemilihan (Dapil), didasarkan pada perolehan kursi parpol bersangkutan dengan cara memperhitungkan perolehan suara sah parpol dibagi dengan angka bilangan pembagi pemilih (BPP), maksud dengan daftar calon terbuka berarti parpol mencantumkan nama-nama calon anggota DPR dan DPRD pada kertas suara untuk dipilih langsung oleh konstituen.³⁹⁰

386 Pasal 24 Huruf d Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

387 Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

388 Pasal 6 Undang-Undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

389 Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

390 Agus Riwanto, 2007, *Ensiklopedia Pemilu, Analisis Kritis Intropeksi Pemilu 2004, Menuju Agenda Pemilu 2009*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal, 283

Bilangan pembagi pemilih (BPP), adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi partai politikpeserta pemilu dan terpilihnya anggota DPR dan DPRD.³⁹¹

Pembatalan Pasal 214 UUU No.10/2008 oleh MK ini telah melahirkan norma baru sistem pemilu tahun 2009 dari sistem proporsional “terbuka terbatas” menjadi “terbuka murni”. Banyak kalangan menganggap putusan MK ini telah berperan untuk membangun konstruksi hukum pemilu yang responsif dengan menempatkan warga sebagai subyek dalam menentukan pilihannya.³⁹² Merupakan sarana menegakkan kedaulatan rakyat, karena tidak terputus antara harapan rakyat dalam memilih caleg dengan kenyataan pada caleg terpilih.³⁹³ Cara ini pun merupakan kemenangan demokrasi dalam pemilu tahun 2009 yang diperlawankan dengan oligarki elit parpol.³⁹⁴

Dalam prakteknya putusan MK ini tidak berpengaruh signifikan terhadap pengurangan praktek *money politic* dalam proses pencalonan antar pengurus parpol dan caleg, begitu pula tidak dapat menghilangkan oligarki elit parpol dalam menentukan caleg, karena putusan Mahkamah Konstitusi lahir setelah parpol menetapkan Daftar Calon Sementara (DCS) dan KPU telah menetapkan Daftar Calon Tetap (DCT).³⁹⁵

Kebaikan dari putusan MK ini juga tidak begitu kentara dalam konteks penguatan sistem kepartaian, bahkan menegaskan pelemahan pelembagaan sistem kepartaian. Malah sebaliknya putusan ini telah meminimalkan loyalitas calon pada parpol, sebaliknya garis komando parpol terputus dan akan melahirkan krisis kewibawaan parpol. Putusan MK ini telah membuka peluang bagi calon-calon populer untuk dipilih tanpa kompe-

391 Pasal 1 Ayat 28 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

392 Marzuki Lubis, “Tinjauan Perspektif Disain Format Hukum Pemilu Pasca Putusan MK Republik Indonesia No.22-24/PUU-VI/2008” Dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, Juli 2009, MKRI, Jakarta, hal, 43

393 Denny Indrayana, 2009, “Menegakkan Daulat Rakyat”, *Kompas*, 6 Januari 2009, hal, 6.

394 Agus Riwanto, 2009 “Kemenangan Demokrasi dalam Pemilu 2009”, *Media Indonesia*, 2 Juli 2009, hal, 23.

395 Putusan MK (MK) lahir pada tanggal 19 Desember 2008, sedangkan Daftar Calon Tetap (DCT) caleg DPR dan DPRD pemilu tahun 2009 telah ditetapkan oleh KPU pada tanggal 31 Oktober 2008. Lihat, PKPU No.20 Tahun 2008 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Pemilihan Umum Tahun 2009.

tensi, ketimbang calon-calon berkompeten tapi tidak populer, suara terbanyak belum tentu identik dengan kualitas politisi yang duduk di DPR. Dari sisi sirkulasi elite sistem suara terbanyak memang sangat baik, namun dari sisi kualitas belum tentu menjamin kualitas lembaga DPR.

b. Pelaksanaan UU Pemilu Dalam Pemilu 2014

Pelaksanaan pemilu 2014 dengan UU No.8 Tahun 2012 sebagai payung hukumnya yang merupakan revisi dari UU No.10 Tahun 2008 untuk pemilu 2009 ternyata dasarnya juga masih sama saja, yakni melemahkan pelembagaan partai politik.

Fakta ini dapat diperlihatkan dari norma UU No.8 Tahun 2012 yang masih menerapkan model penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak yang merupakan norma turunan dari UU sebelumnya untuk pemilu 2009 lalu.

Sistem pemilu 2014 yang diadopsi dalam ketentuan UU No.8 Tahun 2012 adalah sistem pemilu proporsional terbuka sebagaimana dituangkan dalam ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UU No.8 Tahun 2012.

“(1) Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka”.

Sedangkan penentuan calon terpilih ditentukan dengan model suara terbanyak. Sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 215 huruf a UU No.8 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa:

“Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan pada perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan ketentuan sebagai berikut.

Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak”.

Berdasarkan ketentuan dalam dua Pasal tersebut jelaslah, bahwa kelak dalam pemilu 2014 mendatang akan bernasib sama dengan pemilu tahun 2009 yang lalu. Model sistem pemilu proporsional dengan penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak pada pemilu 2004 mendatang jelas akan memperlemah pelembagaan sistem partai politik, karena peran Parpol

jadi menghilang dalam penentuan caleg terpilih. Padahal sejatinya sistem pemilu proporsional adalah dalam rangka untuk memberikan porsi yang seimbang antara peran parpol dan pemilih.

Parpol diberi kewenangan dalam menempatkan caleg berdasarkan nomor dengan kriteria yang telah disepakati dalam AD/ART Parpol dan kedaulatan pemilih dihargai dengan cara diberi kebebasan memilih calon yang yang dikehendaki di suatu daerah pemilihan (Dapil) kelak dikembalikan lagi pada parpol untuk menentukan calon terpilih berdasarkan nomor dan kriteria penempatan yang telah disepakati sebelumnya.

Sistem proporsional maksudnya adalah penentuan pemenang di suatu daerah pemilihan (Dapil), didasarkan pada perolehan kursi parpol bersangkutan dengan cara memperhitungkan perolehan suara sah parpol dibagi dengan angka bilangan pembagi pemilih (BPP), maksud dengan daftar calon terbuka berarti parpol mencantumkan nama-nama calon anggota DPR dan DPRD pada kertas suara untuk dipilih langsung oleh konstituen.³⁹⁶

Bilangan pembagi pemilih (BPP), adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi partai politik peserta pemilu dan terpilihnya anggota DPR.³⁹⁷

Ketentuan Pasal 215 huruf a UU No.8 Tahun 2012 ini berpotensi meminimalkan loyalitas calon pada Parpol induknya, sebaliknya garis komando Parpol terputus dan akan melahirkan krisis kewibawaan Parpol. Bahkan mekanisme suara terbanyak ini akan berdampak pada berkurangnya minat politisi untuk mengurus partai karena belum tentu terpilih kendati telah jatuh-bangunan mengurus dan mengorganisasikan partai secara baik.³⁹⁸

396 Agus Riwanto, 2007, *Ensiklopedia Pemilu, Analisis Kritis Introspeksi Pemilu 2004, Menuju Agenda Pemilu 2009*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal, 283

397 Pasal 1 Angka 31-31 Undang-Undang No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

398 Sidik Pramono, 2012, "Pilihan Sistem Cerminan Ketidakpercayaan", *Kompas*, 26 April 2012, hal, 4.

Pasal ini berpotensi membuka peluang bagi calon-calon populer untuk dipilih tanpa kompetensi, ketimbang calon-calon berkompeten tapi tidak populer. Karena sesungguhnya suara terbanyak belum tentu identik dengan kualitas politisi yang duduk di DPR dan DPRD. Dari sisi sirkulasi elite sistem suara terbanyak memang sangat baik, namun dari sisi kualitas belum tentu menjamin kualitas lembaga DPR dan DPRD.

Bahkan menurut Mietzner, berdasarkan analisisnya terhadap pengalaman hasil pemilu 2009 lalu yang menggunakan sistem penentuan calon terpilih dengan suara terbanyak telah menjadikan pemilu 2009 menjadi sangat mahal dan melahirkan problem yang multikompleks.³⁹⁹

Menurut Hendrawan Supratikno anggota DPR RI Fraksi PDIP, sistem pemilu dengan model suara terbanyak pada pemilu 2014, sangat liberal membuat biaya politik menjadi lebih mahal. Akibatnya korupsi akan semakin merajalela. Sumber-sumber pembiayaan politik di Indonesia kian illegal yang berasal dari dana-dana negara yang tidak semestinya untuk pembiayaan politik melainkan untuk kesejahteraan rakyat.⁴⁰⁰

Lebih dari itu ketentuan Pasal 215 huruf a UU No.8 tahun 2012 ini telah menegaskan seolah-olah peserta pemilu adalah perorangan karena kemenangan calon ditentukan oleh kerja keras calon untuk dapat dipilih rakyat berdasarkan suara terbanyak bukan nomor urut yang telah disusun partai politik. Dalam kampanye pun peran partai politik sangat lemah karena kampanye untuk meraih simpati pemilih lebih banyak dilakukan oleh calon daripada partai. Berdasarkan pengalaman pemilu tahun 2009 kampanye yang dilakukan calon bukan berupa kampanye program dan ideologi partai melainkan pada hanya sekedar memperoleh simpati dan popularitas di mata pemilih.

Ketentuan pasal baru ini pun juga seolah menegaskan sistem pemilu tahun 2014 mendatang bukan pemilu proporsional

399 Marcus Mietzner, 2009, "Indonesia's 2009 Election: Populism, Dynesties, and The Consolidated of the Party System, Analysis", *Paper*, Lowy Institute for International Policy, Sydney, May, hal 19.

400 "UU Pemilu, Pemerintah yang Kuat Sulit Lahir", *Kompas*, 25, April 2012, hal, 3.

melainkan sistem mayoritas atau distrik yang dikreasi sedemikian rupa. Karena mengabaikan prinsip-prinsip sistem proporsional. Dimana peran partai dalam sistem proporsional bukan hanya sekedar merekrut calon dan menempatkan di dalam nomor urut saja melainkan bertanggungjawab mengantarkan seorang calon sampai menjadi calon terpilih dengan mendesain model kampanye ideologi dan program partai sampai mengontrol kinerja calon ketika telah menjadi wakil rakyat di DPR dan DPRD.

Ketentuan pasal 25 huruf a ini yang mereduksi sedemikian rupa peran parpol hanya sampai pada merekrut calon dan menempatkan di nomor urut ini sesungguhnya parpol hanya berperan sebagai kendaraan politik saja, bukan rumah politik. Ini sesungguhnya melanggar ketentuan Pasal 22 E Ayat (3) UUD 1945 Pascaamandemen yang mengingatkan, bahwa peserta pemilu legislatif itu adalah partai politik bukan perorangan. Sedangkan peserta perorangan telah diatur tersendiri yaitu untuk pemilu anggota Dewan Perwakilan Daerah yang bukan mewakili partai politik melainkan perwakilan geografis sebagai bentuk implementasi sistem dua kamar (*bicameralism system*).

Ketentuan Pasal 215 huruf a UU No.8 Tahun 2012 yang berbasis pada sistem proporsional terbuka dengan penentuan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak ini telah melawan arus kebiasaan terhadap pilihan sistem pemilu proporsional di dunia. Kebanyakan sistem proporsional di dunia terutama di negara-negara demokrasi baru memakai varian daftar tertutup (*closed list of proportional representation*), artinya bahwa urutan caleg yang dipilih berdasarkan daftar urut yang ditentukan oleh parpol melalui seleksi ketat dan demokratis. Sistem ini ditujukan untuk memperkuat sistem kepartaian, terutama agar parpol dapat berperan cukup besar.⁴⁰¹ Karena memang peserta pemilu dalam sistem proporsional adalah parpol, bukan individu.⁴⁰²

401 Muryanto Amin, 2008, "Sistem Proporsional Terbuka "Murni", Ancaman Bagi Parpol, Catatan Untuk Sistem Pemilu 2009 dalam RUU Usulan Pemerintah", dalam *Jurnal Politik Wawasan*, Februari 2008, Vol.13 No.3, Fisip Universitas Sumatera Utara, Medan, hal, 201.

402 Ramlan Surbakti, 2009, "Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu Legislatif 2009", dalam Widya PSetyanto dan Halomoan Pulungan, 2009, *Representasi Kepentingan Rakyat pada Pemilu Legislatif 2009, Dinamika Politik*

Sistem suara terbanyak melahirkan individualisme para politisi, selama demokrasi belum matang, bukan mustahil akan saling sikut, memakan atau kanibalisme di internal parpol sendiri⁴⁰³.

UU ini yang berbasis pada sistem proporsional terbuka murni dengan penentuan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak ini telah melawan arus kebiasaan terhadap pilihan sistem pemilu proporsional di dunia. Kebanyakan sistem proporsional di dunia terutama di negara-negara demokrasi baru memakai varian daftar tertutup (*closed list of proportional representation*), artinya bahwa urutan caleg yang dipilih berdasarkan daftar urut yang ditentukan oleh parpol melalui seleksi ketat dan demokratis. Sistem ini ditujukan untuk memperkuat sistem kepartaian, terutama agar parpol dapat berperan cukup besar.⁴⁰⁴ Karena memang peserta pemilu dalam sistem proporsional adalah parpol, bukan individu.⁴⁰⁵

Pemilu yang berbasis pada suara terbanyak akibat putusan MK tahun 2009 dan dilanjutkan untuk pemilu 2014 ini, kian menegaskan format demokrasi langsung dan meneguhkan demokrasi ekstra liberal, yakni menempatkan individu yang total bersaing dengan yang lain, partai hanya menjadi kendaraan. Cara ini cenderung melahirkan liberalism politik atau “persaingan bebas politik sebebaskan-bebasnya”. Karena itu, semua parpol peserta pemilu tahun 2009 tidak lagi memiliki kontrol ketat penentu terpilihnya caleg, nomor urut caleg menjadi tidak relevan, tergantikan oleh kekuatan individu caleg, dan parpol hanya berfungsi sebagai merek politik.⁴⁰⁶

Lokal di Indonesia, Yayasan Percik-Ford Foundation, Salatiga, hal, 31.

403 Ikrar Nusa Bakti, “Implikasi Politik Pasca Putusan MK”, *Kompas*, 22 Januari 2009, hal, 6. Lihat gagasan serupa, Denni Pinontoan, 2009 “Dilema Sistem Suara Terbanyak dalam Pemilu 2009, dalam *Kabar Indonesia*, 6 Januari 2009. Akbar Tanjung, 2009, “Suara Terbanyak Pada Pemilu Legislatif 2009” dalam *Suara Pembaruan*, 5 Januari 2009, hal, 4.

404 Muryanto Amin, 2008, “Sistem Proporsional Terbuka “Murni”, Ancaman Bagi Parpol, Catatan Untuk Sistem Pemilu 2009 dalam RUU Usulan Pemerintah”, dalam *Jurnal Politik Wawasan*, Februari 2008, Vol.13 No.3, Fisip Universitas Sumatera Utara, Medan, hal, 201.

405 Ramlan Surbakti, 2009, “Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu Legislatif 2009”, dalam Widya PSetyanto dan Halomoan Pulungan, 2009, *Representasi Kepentingan Rakyat pada Pemilu Legislatif 2009, Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Yayasan Percik-Ford Foundation, Salatiga, hal, 31.

406 M. Alfian Alfian, 2009 “Otokritik Demokrasi Ekstra Liberal Pemilu 2009”, *Jurnal Negarawan*, No.11 Tahun 2009, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, hal, 30.

Sejumlah argumentasi normatif dan sosiologis di atas telah menegaskan, bahwa sistem pemilu tahun 2009 melalui UU No.10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD berasas melemahkan sistem kepartaian, padahal asas dalam UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik justru menguatkan sistem kepartaian. Demikian pula sistem pemilu 2014 melalui UU No.8 Tahun 2012 berasaskan melemahkan sistem kepartaian, padahal asas dalam UU No.2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2008 justru menguatkan sistem kepartaian. Pendeknya, keempat UU ini asas hukumnya tidak harmoni dalam upaya membangun sistem kepartaian yang kuat di Indonesia

3. Asas Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Murni Yang Disproporsional

a. Pelaksanaan UU Pemilu Dalam Pemilu 2009

Pemilu 2009 berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD semula didesain dengan menganut sistem proporsional terbuka sebagaimana terungkap dalam Risalah Rapat Resmi Pendapat Fraksi-Fraksi DPR dalam membahas RUU ini. Bahkan pandangan akhir dari Fraksi Golkar dengan juru bicara Agun Gunandjar Sudarsa tegas mengatakan, bahwa sistem pemilu yang akan digunakan dalam pemilu tahun 2009 adalah sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka dengan tetap menganut prinsip “terbatas” tidak murni. Adapun pembatasannya adalah dalam penetapan calon terpilih dengan tetap mempersyaratkan angka perolehan suara dengan prosentase tertentu dari Bilangan Pembagi Pemilih BPP dari suatu daerah pemilihan.⁴⁰⁷

Fraksi PDIP pun menyatakan pendapat akhirnya dalam persetujuannya agar pemilu 2009 menggunakan sistem pemilu proporsional, lehih jauh juru bicara Fraksi Golkar Y.H. Laoly mengatakan:

407 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi Partai Golkar terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008*, Setjen DPR RI, Jakarta, hal. 32.

“...Fraksi PDIP DPR RI mengusulkan sistem proporsional terbuka, dengan ambang batas perolehan suara untuk menentukan calon terpilih. Seorang calon harus memperoleh presentasi suara dalam jumlah tertentu, disepakati 30 % BPP atas namanya sendiri sebagai *threshold* untuk menjadi calon terpilih. Dalam hal ini nomor urut tidak berlaku mutlak...”⁴⁰⁸

Fraksi Partai Demokrat juga menyatakan bahwa sistem pemilu yang digunakan pada pemilu 2009 adalah proporsional adalah sistem yang terbaik untuk saat ini, dan sistem suara terbanyak sebaiknya dipergunakan pada setelah pemilu tahun 2009 mendatang.⁴⁰⁹

Dalam rapat-rapat antar fraksi dan lobby di DPR dalam membahas RUU ini, nyaris tanpa ada perdebatan yang berarti di antara fraksi-fraksi di DPR dalam menyikapi sistem pemilu. Dengan kata lain tak satupun fraksi di DPR yang mengusulkan perubahan sistem pemilu dari proporsional ke sistem mayoritas atau distrik. Demikian juga Fraksi PPP DPR RI.⁴¹⁰

Fraksi PAN DPR RI yang semula kuat memperjuangkan sistem pemilu proporsional terbuka murni dengan berbasis suara terbanyak akhirnya mengalah dengan menyetujui penggunaan sistem proporsional terbuka terbatas.⁴¹¹ Fraksi PKB DPR RI memberikan catatan khusus bahwa fraksi ini semula menginginkan jumlah *threshold* keterpilihan calon adalah minimal 20 %-25 % BPP akhirnya juga menyepakati 30 % BPP, namun masih dalam bingkai sistem proporsional terbuka terbatas.⁴¹² Fraksi PKS DPR RI semula berdasarkan suara terbanyak, namun juga mengalah untuk menyetujui 30% BPP.⁴¹³ Demikian

408 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi Partai PDIP terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 37.

409 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi Partai Demokrat terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 41.

410 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi Partai PPP terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 45

411 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi PAN terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 48

412 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi PKB terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 55

413 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi PKS terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta, hal, 57

juga Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (FBPD) DPR RI,⁴¹⁴ dan Fraksi Fraksi Partai Bintang Reformasi (FPBR) DPR RI.⁴¹⁵

Dalam perjalannya yang berlaku pada pemilu 2009 adalah sistem proporsional terbuka “murni” yang tereduksi, bahkan sistem proporsional terbuka murni yang disproportional.⁴¹⁶ Sejumlah argumentasi politik-hukum di bawah ini akan memperlihatkan hal tersebut.

Prinsip dasar sistem pemilihan umum proporsional adalah terjadinya keseimbangan antara perolehan suara dan konversi jumlah kursi yang didapat tanpa terbuang sia-sia dan adanya keinginan untuk mengakomodasi keterwakilan politik yang seimbang diantara sejumlah kelompok masyarakat di lembaga parlemen, lebih dari itu juga memberi porsi yang dominan pada parpol dalam melakukan seleksi calon, menempatkan kedalam nomor urut dalam daftar calon, serta mengutus calon untuk ditempatkan pada daerah pemilihan tertentu dan terakhir menentukan calon calon terpilih,⁴¹⁷ maka semula UU No.10 Tahun 2008 sebangun dengan prinsip-prinsip sistem tersebut.

Lihatlah faktanya parpol peserta Pemilihan Umum berhak melakukan seleksi bakal calon anggota DPR dan DPRD,⁴¹⁸ seleksi dilakukan secara demokratis,⁴¹⁹ bakal calon disusun dalam daftar bakal calon oleh parpol.⁴²⁰ Daftar calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut.⁴²¹ Daftar calon ditan-

414 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir FBPD terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta hal, 62

415 *Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi FPBR terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta hal, 64.

416 Disproporsional, berarti penyimpangan antara pembagian kursi partai dengan perolehan suara yang mereka dapat. Bila dibalik, maka proporsional yang sempurna adalah ketika setiap parpol menerima kursi yang sama dengan jumlah suara yang mereka dapatkan. Lihat, Sigit Pamungkas, 2010, *Pemilu Perilaku Pemilih dan Kepartaian*, IDW, Yogyakarta, hal, 30.

417 Pippa Norris, 1997, “Choosing Electoral SystemOp Cit. Lihat, Ani Soetjipto, 2008, Sistem Pemilu Terbuka “Murni atau Terbatas”, *Kompas*, 18 Januari 2008, hal, 6.

418 Pasal 51 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

419 Pasal 51 Ayat (2) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

420 Pasal 52 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

421 Pasal 55 Ayat (2) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi

da tangani oleh pimpinan parpol secara bertingkat, Pusat, Provinsi, Dan Kabupaten/Kota.⁴²²

Dalam keterwakilan perempuan sebagai manifestasi adanya keterwakilan khusus pada kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat plural UU No.10 Tahun 2008 juga mengakomodasi secara khusus, antara lain menyatakan daftar bakal calon parpol memuat paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan.⁴²³ Di dalam daftar bakal calon setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon.⁴²⁴ Dalam hal daftar bakal calon tidak memuat sekurang-kurangnya 30 persen keterwakilan perempuan, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada parpol untuk memperbaiki daftar bakal calon.⁴²⁵

KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan prosentase keterwakilan perempuan dalam bakal daftar calon sementara parpol masing-masing pada media masa cetak harian nasional dan media elektronik nasional.⁴²⁶

Pasal-Pasal tersebut selain memperkuat fungsi parpol dalam pemilu, juga memberlakukan kebijakan hukum khusus (*affirmative action*) pada perempuan (sebagai representasi kelompok khusus) dalam masyarakat agar dapat berperan setara dengan laki-laki dalam bidang politik, juga sekaligus membuat kuota 30 % (tiga puluh perseratus) dalam daftar calon bagi perempuan.⁴²⁷

Kebijakan khusus terhadap perempuan melalui regulasinya di suatu negara biasanya dipetakan dalam 3 (tiga) level tipi-

dan DPRD Kabupaten/Kota.

422 Pasal 56 Ayat huruf a, b, dan c Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

423 Pasal 53 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

424 Pasal 55 Ayat (2) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

425 Pasal 58 Ayat (2) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

426 Pasal 61 Ayat (6) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

427 Mengenai perlunya keterwakilan politik bagi kelompok tertentu dan kaum perempuan di lembaga politik. Lihat, Willma Rule and Michael Zimmerman (eds), 1994, *Electoral System in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities* : Greenarod Press, Westport CT.

kal, yakni: *Gender Blind*, *Gender Neutral*, atau *Gender Aware*,⁴²⁸ dengan mengetahui tipikalnya, maka akan dapat diukur dan dievaluasi kemajuan pembuatan regulasi yang sensitif gender.

Bukan hanya itu, sistem proporsional yang dianut dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 ini juga tampak dari cara penentuan calon terpilih yang membagi peran yang sama antara pemilih dan parpol. Pemilih diberi kebebasan memilih calon yang dikehendaki, dan parpol menentukan nomor urut sesuai kriteria yang disepakati di internal parpol. Hal ini dapat dibaca melalui Pasal 214 Undang-Undang No.10 Tahun 2008. Sistem proporsional varian terbuka terbatas dalam pemilu tahun 2009 sesuai maksud ketentuan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e, yaitu:

“Penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik peserta pemilu didasarkan pada perolehan kursi partai politik pesetrtta pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- 1) Calon terpilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % dari BPP.
- 2) 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 diantara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30 % dari BPP.
- 3) Dalam hal terdapat dua calon atau lebih yang memenuhi ketemntuan huruf a dengan perolehan suara sama, maka penentuan calon terpilih diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil diantara calon yang meme-

428 *Gender Blind* berarti kebijakan tidak mengenali perbedaan mendasar antara laki-laki dan perempuan yang berimplikasi pada perbedaan kebutuhan, persepsi, dan aspek-aspek spesifik lainnya. *Gender Neutral* berarti mengakui bahwa laki-laki dan perempuan memang berbeda, akan tetapi belum ada tindak lanjut yang lebih serius terhadap perbedaan tersebut. *Gender Aware* berarti kebijakan mengakui ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan mengenai problem dan kebutuhan spesifik laki-laki dan perempuan berbeda, Lebih lanjut Lihat, Laila Kholid Alfidrus, 2008 “Representasi Politik Perempuan: Analisis Teori dan Regulasi “ Makalah Seminar Internasional ke X Tentang “Kepentingan Rakyat Pada Pemilu 2009” Percik, Salatiga, 28-30 Juli 2009, hal, 11

nuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30 % dari BPP, kecuali bagi calon yang memperoleh 100 % dari BPP.

- 4) Dalam hal tidak ada calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30 % dari BPP, maka calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut”

Selama proses perancangan Undang-Undang No.10 Tahun 2008 sebagai pengganti atas Undang-Undang No.12 Tahun 2003 ini pun sesungguhnya tidak pernah terjadi perdebatan dikalangan politisi di DPR untuk menggeser sistem pemilu proporsional ke sistem yang lain. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut, semua fraksi secara diam-diam menyepakati penerapan sistem proporsional. Perdebatan pembahasan sistem pemilu, hanya terjadi antara kubu yang menginginkannya sistem proporsional terbuka dengan memperkecil BPP berhadapan dengan yang menginginkan sistem proporsional terbuka murni. Golkar dan PDIP berada pada kubu yang menginginkan penurunan angka BPP menjadi 15 s/d 30 persen. Disisi lain, PAN, PKB, dan Bintang Pelopor Demokrasi (BPD) menghendaki penerapan sistem proporsional murni. Pertarungan berakhir dengan disyahnkannya sistem proporsional terbuka terbatas yang dikehendaki Golkar dan PDIP dengan minimal 30 persen angka BPP.⁴²⁹ Sebagaimana tercermin dalam pandangan fraksi-fraksi DPR RI di atas.

Kesepakatan itu dinyatakan bahwa, pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.⁴³⁰ Hanya berbeda redaksi sedikit dengan sistem pemilu tahun 2004, yang menyatakan bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.⁴³¹

429 Khairul Fahmi, "Prinsip-prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilu Anggota Legislatif", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 2 No. 3, Juli 2010, hal. 140. Tentang perdebatan dalam membahas RUU ini. Lihat, Risalah Panitia Kusus Rancangan Undang-undang tentang Pemilu, Pembahasan DIM Perbandingan. Rapat Kerja ke-5, Tanggal 23 September 2002, dan Risalah Rapat Pansus RUU tentang Pemilu, Pendapat DIM Fraksi-Fraksi dengan Pemerintah, Tanggal 30 Oktober 2002.

430 Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

431 Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Berbeda dengan pemilu tahun 1999 lalu, saat itu masih ada greret perdebatan tentang keinginan untuk mengubah sistem pemilu dari sistem proporsional ke sistem distrik, walaupun pada akhirnya disepakati menggunakan sistem proporsional juga dengan varian daftar calon tertutup (*closed list*).

Menurut Hermawan Sulisty, peneliti politik LIPI, kemajuan sangat berarti dalam merancang RUU bidang politik justru terjadi di era presiden B.J Habibie yang berhasil memberi ruang pada sarjana ilmu politik, LSM, dan pemerintah untuk turut andil dalam pembuatan Undang-Undang bidang politik, ini adalah kemajuan sepanjang sejarah Indonesia. Lebih lanjut ia menyatakan:⁴³²

*"...Under the free atmosphere at the reformation era, political participation enable social scientists and scholar as well as the public to play a significant role and drafting these new law. For the first time since the early 1965, scholar, not politicians or bureaucrats, played a significant role in designing the institutional structure of political system..."*⁴³³

Sistem pemilu proporsional terbuka terbatas sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e di atas berakhir tragis, karena tidak pernah dilaksanakan setelah munculnya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan berlakunya Pasal 214 UU ini.⁴³⁴ Menurut MK ketentuan Pasal 214 ini bertentangan dengan Pasal 22 E Ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan agar pemilu diselenggarakan dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas prinsip demokrasi. Sistem pemilu proporsional terbuka memberikan kebebasan kepada rakyat untuk menentukan calon legislatif yang terpilih. Cara mudah untuk menentukan siapa yang terpilih, adalah dengan melihat calon legislatif yang memperoleh suara atau dukungan rakyat terbanyak. Karena itu penentuan caleg terpilih melalui Pasal 214 jelas bertentangan dengan Pasal 28 D Ayat (1) UUD 1945 Pascaamandemen.

432 Hermawan Sulisty, 1999, "Electoral Politics in Indonesia: A Hard Way to Democracy" in *Electoral Politics in Southeast and East Asia Journal*, Vol 51, No.2., hal, 79.

433 *Ibid.*, hal.79. Tentang produk usulan perubahan terhadap undang-undang bidang politik di Indonesia, produk LIPI. Lihat, Tim LIPI, 1998, *Menata Ulang Negara : Usulan LIPI*, PT. Mizan, Bandung.

434 Lihat Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Berdasarkan Suara Terbanyak, tanggal 23 Desember 2008.

Dasar filosofis MK dalam membatalkan keberlakuan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e adalah pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka calon terpilih adalah siapapaun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang ditetapkan. 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. Ketentuan dalam Pasal 214 mengandung standar ganda sehingga dapat dinilai memberlakukan hukum yang berbeda terhadap keadaan yang sama sehingga dinilai tidak adil.⁴³⁵

Pertimbangan lain MK dalam pembatalan ketentuan Pasal 214 ini adalah bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 Pascaamademen ketiga, yang menyatakan bahwa, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para caleg maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan.

Penilaian MK tersebut kurang tepat dan terkesan masih simplistik. Memang benar ketika perolehan suara yang oleh caleg begitu besar, maka tentu menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh caleg, begitu pula sebaliknya rendahnya perolehan suara caleg menunjukkan rendahnya legitimasi politik caleg yang bersangkutan. Akan tetapi dalam konteks pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, maka seharusnya tidak begitu saja mengabaikan peran partai politik dalam menentukan calon terpilih mengingat partai politiklah yang menjadi peser-

435 *Ibid.*,

ta pemilu bukan perorangan sebagaimana maksud Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 Pascaamandemen. Tetapi di sisi yang lain tetap mempertimbangkan perolehan suara caleg yang ada.⁴³⁶

Pada hakekatnya semangat yang ada dalam UU No.10 Tahun 2008 yang menggunakan sistem proporsional terbuka sebenarnya telah mempertimbangkan 2 (dua) faktor tersebut dalam menentukan calon terpilih untuk anggota DPR dan DPD.⁴³⁷ Sebagaimana tertuang dalam Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e sebagaimana dibatalkan oleh MK tersebut. Karena itu, artikulasi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sesungguhnya secara eksplisit telah diatur dalam UUD 1945 sendiri yakni Pasal 22E ayat (3) yaitu peserta pemilu adalah partai politik bukan perorangan.

Menurut Ramlan Surbakti, sesungguhnya putusan MK mengenai tidak berlakunya Pasal 214 UU ini, tidak tepat karena MK telah membuat norma/peraturan baru, seolah-olah MK berperan sebagai pembuat UU (*positive legislative*), bukankah pembuat UU itu adalah DPR dan Presiden. MK hanyalah *negative legislator*, yaitu menyatakan satu atau lebih Pasal suatu UU tidak lagi berlaku, karena bertentangan dengan UUD 1945.⁴³⁸ UUD 1945 sama sekali tidak memberi kewenangan MK mengajukan rumusan norma baru sebagai pengganti norma lama yang dinyatakan tidak lagi berlaku.⁴³⁹

Sebetulnya MK mengakui sendiri dalam amar putusannya dalam perkara pembatalan Pasal 214 UU No.10 tahun 2008 ini, bahwa putusan MK ini tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun MK menghimbau agar tidak terjadi kekosongan hukum walaupun tanpa merevisi UU No.10/2008 maupun pembentuk Peraturan Pengganti Undang-undang (Perpu). Kata MK dalam hal ini putusan MK bersifat *self executing*.

436 Nuruddin Hady, 2009, "Penentuan Calon Berdasarkan Suara Terbanyak dan Implementasinya Terhadap Permohonan Sengketa Hasil Pemilu" dalam *Jurnal Konstitusi*, Vo.II No.1, Juni 2009, MK, Jakarta, hal, 112.

437 *Ibid.*, hal, 113.

438 Ramlan Surbakti, 2010, "MK Pembuat Undang-Undang ?", *Kompas*, 9 Agustus 2010, hal, 6.

439 Pasal 24 C Ayat (1) UUD 1945 Pascaamandeme

Maka MK berharap agar KPU menggunakan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 213 UU No.10/2008, KPU beserta seluruh jajarannya dapat menetapkan calon terpilih berdasarkan putusan MK ini.⁴⁴⁰

Dalam rumusan Pengujian Undang-Undang (PUU) yang dibatalkan MK, baik yang di kemukakan dalam amar putusan maupun dalam pertimbangan hukum lebih berupa rekomendasi kepada pembuat UU daripada perintah yang harus ditaati oleh pembuat UU.⁴⁴¹

Dalam pembatalan terhadap Pasal 214 UU ini MK telah membuat rumusan norma baru pengganti ketentuan yang dinyatakan tidak lagi berlaku, dinyatakan dalam pertimbangan hukum. DPR dan Presiden sebenarnya tidak terikat pada pertimbangan hukum MK ini mengadopsi tata cara penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak.⁴⁴²

Lebih jauh Ramlan Surbakti menyatakan :

"...Kalau pembuat Undang-Undang (Presiden-DPR) mengadopsi tata cara penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut calon atau berdasarkan urutan suara terbanyak tidak bertentangan dengan amar putusan MK..."⁴⁴³

Sebenarnya putusan MK kala itu, tidak perlu dijalankan karena pemerintah dan DPR tidak menindak lanjuti pembatalan Pasal 214 UU ini dengan peraturan baru yang dibuat DPR-Pemerintah. Namun putusan Mahkamah Konstitusi ini menggelinding begitu cepat dan disikapi oleh KPU dengan mengganti penetapan calon berdasarkan perolehan suara terbanyak. Dengan demikian putusan Mahkamah Konstitusi ini telah menggeser dari sistem semula yaitu "proporsional terbuka terbatas" ke "proporsional terbuka murni".

KPU menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) tentang tata cara penetapan calon terpilih. Dengan mengadop-

440 Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Berdasarkan Suara Terbanyak..., *Op.Cit.*, 12.

441 Ramlan Surbakti, 2010, "MK...*Op.Cit.*, hal, 6.

442 *Ibid.*, hal, 6.

443 *Ibid.*, hal, 6.

si berdasarkan suara terbanyak, bukan berdasar nomor urut dalam Daftar Calon Tetap (DCT).⁴⁴⁴

Hadirnya PKPU No.15/2009 ini oleh Ramlan Surbakti dianggap cacat secara konstitusional dan cacat dari segi pertimbangan hukum. Dinyatakan cacat secara konstitusional, karena KPU mengatur substansi UU, yaitu mengatur tata cara penetapan calon terpilih anggota DPR dan DPRD sebagai pengganti Pasal 214 UU ini telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi. Padahal amar putusan Mahkamah Konstitusi hanya berisi pernyataan Pasal tersebut tidak lagi berlaku dan sama sekali tidak berisi pernyataan suara terbanyak. Dinyatakan cacat dari segi pertimbangan hukum, karena KPU lalai dalam menempatkan Pasal 215 UU ini, tentang tata cara penetapan calon terpilih anggota DPD. Jika Pasal ini tidak dijadikan pertimbangan hukum, maka penetapan anggota DPD cacat. KPU menempatkan amar putusan Mahkamah Konstitusi, bukan sebagai dasar menimbang, melainkan dalam memperhatikan.⁴⁴⁵

Untuk mempermudah memahami perbedaan akibat putusan Mahkamah Konstitusi yang mengadopsi suara terbanyak dengan berdasar nomor dengan 30 persen BPP atau pergeseran dari sistem proporsional terbuka “terbatas” ke sistem proporsional terbuka “murni” dapat dilihat melalui tabel sebagai berikut :

444 Lihat, PKPU No.15 Tahun 2009 yang mengatur tiga hal yaitu : *Pertama*, Tata Cara Pembagian Kursi DPR, DPD, DPRD di setiap Daerah Pemilihan kepada Peserta Pemilu. *Kedua*, Tata Cara Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR, DPD, DPRD, dan *Ketiga*, Tata Cara Penggantian Calon Terpilih Anggota DPR, DPD, dan DPRD

445 Ramlan Surbakti, 2009, “Pembagian Kursi dan Penetapan Calon Terpilih DPR”, *Kompas*, 24 April 2009, hal. 50.

Tabel: 4

Perbandingan Sistem Penentuan Calon Terpilih Antara Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

NO	URAIAN	SEBELUM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI	SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
1.	Fungsi nomor urut	Nomor urut berfungsi	Nomor urut tidak berfungsi
2.	Perolehan suara partai	Cenderung kecil karena tidak ada persaingan antar calon	Cenderung besar karena ketatnya persaingan antar calon
3.	Fungsi partai politik sebagai peserta Pemilu	Menguatkan sistem kepartaian	Melemahkan sistem kepartaian
4.	Peran partai politik	Besar	Kecil
5.	Persaingan antar calon	Kecil	Besar
6.	Harapan pemilih terhadap Calon legislatif	Belum tentu sesuai yang dikehendaki pemilih	Relatif sesuai dengan yang dikehendaki pemilih
7.	Penetapan Calon Legislatif terpilih	Tergantung peran partai politik	Tergantung suara terbanyak setiap Calon Legislatif
8.	Kedekatan pemilih dengan calon	Tidak dekat	Cenderung dekat
9.	Kualitas calon terpilih	Relatif berkualitas sepanjang dilakukan seleksi secara demokratis	Cenderung tidak berkualitas yang mengutamakan calon populer
10.	Model sosial ekonomi	Relatif murah	Relatif mahal
11.	Loyalitas calon pada partai politik	Tinggi karena pilihan ditentukan oleh partai politik	Rendah karena terpilih melalui <i>populer vote</i>
12.	Keuntungan bagi calon perempuan	Diuntungkan	Dirugikan
13.	Medan persaingan calon	Antar calon beda partai atau antar partai	Antar calon dalam satu partai bukan hanya antar partai
14.	Model Kampanye	Peran parpol dalam kampanye sangat menentukan	Peran individu calon dalam kampanye sangat menentukan

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Putusan MK tentang pembatalan Pasal 214 bertentangan dengan pengakuannya terhadap *affirmative action* bagi kaum perempuan. Karena MK tidak membatalkan ketentuan Pasal 53 dan Pasal 55 Ayat (1) dan (2) UU No.10/2008 yang menyatakan bahwa:

Pasal 53: “Daftar calon memuat paling sedikit 30 % keterwakilan perempuan”

Pasal 55 Ayat (1) “nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud disusun berdasarkan nomor urut”.

Ayat (2) “Di dalam bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1), dalam setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”.

Mahkamah Konstitusi beralasan untuk tidak membatalkan ketentuan Pasal 53 dan 55 Ayat (1) dan (2), karena ketentuan tersebut tidak melanggar UUD 1945 dan merupakan peletakan dasar-dasar yang adil secara sama bagi laki-laki dan perempuan. Hal ini tidak sejalan dengan dengan pernyataan MK bahwa Pasal 214 bertentangan dengan UUD 1945.

Salah seorang hakim Mahkamah Konstitusi Maria Indrati melakukan *dissenting opinion* (pendapat berbeda) antara lain ia menyatakan, bahwa untuk menjamin terpenuhinya pelaksanaan pengaturan Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (Cedew) maka UU No.10/ 2008 telah menetapkan pasal 53, pasal 55 Ayat (2), dan pasal 214 sebagai tindakan *affirmative action* bagi keterwakilan perempuan yang merupakan desain “dari hulu ke hilir”.⁴⁴⁶

Perumusan pasal 55 Ayat (2) UU No.10/2008 merupakan implementasi Pasal 53 yang diharapkan dapat mendukung perolehan suara bagi keterwakilan perempuan. Selain itu, penetapan calon terpilih sebagaimana diatur dalam Pasal 214 juga merupakan tindakan *affirmative* dalam rangka memberikan peluang keterpilihan lebih besar bagi calon perempuan. Oleh karena itu, penetapan penggantian dengan “suara terbanyak” akan menimbulkan inkonsistensi terhadap tindakan afirmatif tersebut.⁴⁴⁷

Kebijakan *affirmative* hanya bisa dikominasikan dalam sistem proporsional tertutup, semi tertutup, atau campuran. Putusan MK sama sekali tidak melihat secara komprehensif ka-

446 Lihat Putusan MK, *Op.Cit.*

447 *Ibid.*,

itan Pasal 214 UU ini dengan bangunan sistem pemilu yang rohnya adalah sistem proporsional terbuka “terbatas”. Yang dipilih secara sadar oleh para pengambil kebijakan saat itu, setelah melihat kondisi obyektif di parpol atau kondisi masyarakat Indonesia secara umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi justru menimbulkan kekacauan, menghasilkan sistem tambal sulam dan inkonsistensi di sana-sini sehingga merusak koherensi dari sebuah bangunan sistem pemilu yang seharusnya utuh dan solid rancangannya dari hulu sampai hilir. Bahkan putusan ini telah memporakporandakan sistem Pemilihan Umum inkohorensi dan inkonsistensi, jika disisir bukan hanya mekanisme *affirmative* terhadap perempuan yang menjadi tidak relevan. Tetapi banyak ketentuan lain dalam UU ini yang seharusnya batal, tetapi tidak dibatalkan sehingga menghasilkan kekacauan sistemik. Seperti diberlakukannya bilangan pembagi pemilih (kuota kandidat), ukuran daerah pemilih (Dapil), tata cara penghitungan kursi tiga tahap, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), dan ketentuan tata cara memberikan suara dalam pemilu.⁴⁴⁸

Lebih jauh Ani Soetjipto, mengatakan :

“...Putusan MK telah secara naif memotong mekanisme hulu hilir, secara instan ingin mendapatkan hasil optimal, berharap mendapatkan wakil rakyat, yang akuntabel, serta melupakan proses yang berjalan dan dilalui parpol selama ini...”⁴⁴⁹

Implikasi negatif dari putusan MK ini juga akan terjadi persaingan antar caleg dalam satu parpol. Jadi bukan hanya persaingan antar Caleg dengan partai lain. Tidak jarang para Caleg mengatakan, persaingan terberat mereka justru melawan kawan sendiri.⁴⁵⁰ Bahkan, lebih banyak memunculkan kampanye negatif antar caleg. Selain juga persaingan antara mereka yang

448 Ani Sutjipto, “Kerumitan Pemilu Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Republika*, 10 Januari 2009, hal. 6.

449 *Ibid.*, hal. 6. Tulisan sebangun dengan gagasan *Affirmative Action* bagi perempuan, tapi realitasnya kaum perempuan tetap marginal di ranah kebijakan politik. Lihat, Purwanti Kusuma, 2009, “Marginalized Woman’s Opinion about 2009 General Election and the Meaning of 30 Percent Quota for Women Representative in the Legislative”, *Makalah Seminar International ke-X Bertema “Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu Legislatif 2009”* Di Selenggarakan Oleh Lembaga Percik, Salatiga, Pada Tanggal 28-30 Juli 2009.

450 Dilema Suara Terbanyak, *Seputar Indonesia*, Tanggal 24 Desember 2008, hal. 3.

“berkantong tebal” dan “berkantong tipis” dalam meraih simpati. Ada adigium : “jujur hancur, curang cemerlang”.⁴⁵¹

Kendati sistem pemilu tahun 2009 adalah menganut sistem proporsional dengan varian terbuka “murni”, namun menghasilkan sistem yang disproportionalitas, yakni terdapat perbedaan nilai satu kursi dalam suatu daerah pemilihan dalam penghitungan kursi untuk parpol peserta pemilu, karena menisbikan sebagian prinsip sistem proporsional dan bertingkatnya koefisien bilangan untuk penentuan kursi DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota melalui tiga tahap.⁴⁵² Di pastikan akan menghasilkan harga kursi yang berbeda antara penghitungan tahap pertama, kedua, dan ketiga dengan demikian anggota DPR dan kursi parpol di DPR mewakili perbedaan tingkat keterpilihannya.

Ilustrasi proses penghitungan kursi DPR tiga tahap dapat dilihat melalui Pasal 202 Ayat (1) dan (2), Pasal 205 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Pasal 206 dan Pasal 207, Pasal 208 dan Pasal 209 UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Pasal 202

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.
- (2) `Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Pasal 205

- (1) `Penentuan perolehan jumlah kursi anggota DPR Partai Politik Peserta Pemilu didasarkan atas hasil penghitungan seluruh suara sah dari setiap Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan Pasal 202 di daerah pemilihan yang bersangkutan.

451 Thita M.Mazya, 2009 “Jujur Hancur, Curang Cemerlang, Sepotong Pengalaman Menjadi Caleg di Daerah Pemilihan V Kabupaten Tangerang” *Makalah Seminar Internasional ke-X Bertema “Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu Legislatif 2009”* Di Selenggarakan Oleh Lembaga Percik, Salatiga, Pada Tanggal 28-30 Juli 2009.

452 Moch.Nurhasim, 2009, “Dilema Sistem Pemilihan Umum 2009” dalam *Jurnal Penelitian Politik*, Vol, 6 No.1 Tahun 2009, Pusat Penelitian Politik (P2P), Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia (LIPI), Jakarta, hal, 13

- (2) Dari hasil penghitungan seluruh suara sah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan angka BPP DPR.
- (3) Setelah ditetapkan angka BPP DPR dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap pertama dengan membagi jumlah suara sah yang diperoleh suatu Partai Politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan dengan BPP DPR.
- (4) Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.
- (5) Dalam hal masih terdapat sisa kursi setelah dilakukan penghitungan tahap kedua, maka dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap ketiga dengan cara seluruh sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu dikumpulkan di provinsi untuk menentukan BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.
- (6) BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan dengan membagi jumlah sisa suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dengan jumlah sisa kursi.
- (7) Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan dengan cara memberikan kursi kepada partai politik yang mencapai BPP DPR yang baru di provinsi yang bersangkutan.

Pasal 206

Dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dengan BPP DPR yang baru sebagaimana dimaksud dalam Pasal 205, penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu dilakukan dengan cara membagikan sisa kursi kepada Partai Politik Peserta Pemilu di provinsi satu demi satu berturut-turut sampai semua sisa kursi habis terbagi berdasarkan sisa suara terbanyak.

Pasal 207

Dalam hal masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 206 dan sisa suara Partai Politik Peserta Pemilu sudah terkonversi menjadi kursi, maka kursi diberikan kepada partai politik yang memiliki akumulasi perolehan suara terbanyak secara berturut-turut di provinsi yang bersangkutan.

Pasal 208

Penetapan perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 205 ayat (7) dan Pasal 206 dialokasikan bagi daerah pemilihan yang masih memiliki sisa kursi.

Pasal 209

Dalam hal daerah pemilihan adalah provinsi maka penghitungan sisa suara dilakukan habis di daerah pemilihan tersebut

Tiga tahapan dalam penentuan kursi bukanlah suatu kewajiban, tetapi penyimpangan substansial dari sistem proporsional. Hadirnya Pasal 205 dapat dianggap sebagai “akal-akalan parpol”.⁴⁵³

Saat membahas Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dalam rapat tahap pertama maupun tahap kedua, tampak masih terjadi perdebatan alot antar fraksi di DPR RI dalam soal bertingkatnya model penghitungan suara ini. Sebagian menginginkan agar sisa suara dikumpulkan ke propinsi dengan menetapkan BPP baru hasil sisa suara. Sebagian yang lain agar sisa suara dibagi habis dalam daerah pemilihan yang bersangkutan. Seperti tercermin dalam pandangan pandangan Fraksi-Fraksi di DPR RI sebagai Berikut:

Fraksi PDIP menginginkan agar sisa suara di tarik level propinsi dengan membuat BPP baru. Adapun argumentasinya adalah:

“...Secara jujur harus diakui metode penghitungan sisa suara dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 menimbulkan ketidakadilan bagi partai-partai yang memperoleh kursi berdasarkan BPP. Artinya, ada ketidakadilan, ketidaksesuaian antara jumlah suara sebagai representasi mandat rakyat dengan jumlah perolehan kursi. Fraksi PDI Perjuangan berpendapat bahwa ketidakadilan ini perlu koreksi dengan metode yang lebih mendekati jumlah suara dengan perolehan kursi. Untuk mengulangi kasus tersebut, kami berpendapat bahwa pembagian kursi tahap ke-2 dari hasil suara harus dilakukan dengan *higher average matter*. Namun melalui kesepakatan bersama, kami juga dapat pada akhirnya menyetujui sisa suara dapat ditarik ke provinsi.”⁴⁵⁴

Fraksi Partai Demokrat menghendaki agar sisa suara dibagi habis di daerah yang bersangkutan dan tidak dibawa ke level propinsi, bahkan untuk daerah pemilihan luar negeri perlu

453 *Ibid.*, hal.12.

454 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Pendapat Fraksi...*, *Op.Cit.*, hal 38-39.

dibuatkan dapil sendiri tidak masuk ke daerah pemilihan DKI Jakarta. Selanjutnya FPD menyatakan:

"...Sisa suara harus dibagi habis di dalam daerah pemilihan yang bersangkutan, tidak dibawa ke tingkat provinsi. Sedangkan daerah pemilihan di luar negeri yang seharusnya dipisahkan dari daerah pemilihan Jakarta, menurut kami ini adalah bentuk pertanggungjawaban pemilih di suatu daerah pemilihan sebagai konstituen yang akan diwakili oleh calon legislatif dan masyarakat pemilih telah menentukan pilihannya tanpa harus dicampuri oleh konstituen lain yang berbeda daerah pemilihan. Sehingga dapat dikatakan suara rakyat adalah pemilihan tidak sia-sia dalam mengikuti pemilihan umum.."⁴⁵⁵

Fraksi FPPP menghendaki agar sisa suara dibagi habis daerah pemilihan yang bersangkutan agar jelas keterwakilan pemilih dan calon dan tidak menimbulkan disproportionalitas. Selanjutnya Fraksi FPPP menyatakan:

"...Terkait dengan perhitungan sisa suara, Fraksi PPP berketetapan hati untuk melakukan penghitungan sisa suara habis di Dapil masing-masing mengingat anggota DPR itu mewakili daerah pemilihan dan masyarakat di Dapilnya sehingga tidak mengaburkan daerah dan masyarakat yang diwakili oleh anggota DPR terpilih dimaksud.."⁴⁵⁶

Fraksi PAN menghendaki agar sisa suara dibagi habis di daerah pemilihan, bukan dibawa ke level propinsi agar tidak mencederai semangat reformasi yang menempatkan demokrasi keterwakilan langsung. Lebih jauh FPAN menyatakan:⁴⁵⁷

"...*Pertama*, penghitungan sisa suara bila ditarik ke provinsi akan mencederai semangat reformasi yang menandakan bahwa sistem berdemokrasi merupakan keterwakilan langsung, berbeda dengan masa sebelum reformasi dimana rakyat tidak mengetahui siapa wakilnya di parlemen. *Kedua*, penghitungan sisa suara bila ditarik ke provinsi akan menjauhkan wakil rakyat dengan rakyat yang diwakilinya. Penghitungan sisa suara bila ditarik ke provinsi pada hakekatnya sangat bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dimana tanggung jawab wakil rakyat dalam memperjuangkan aspirasi rakyat merupakan sesuatu yang mutlak. Penghitungan sisa suara bila ditarik ke provinsi merupakan kemunduran dalam sistem demokrasi yang kita bangun selama ini. Model penghitungan suara yang ditarik ke provinsi pada dasarnya merupakan pengulangan dari sistem Pemilu masa lalu dimana hal tersebut membuat wakil rakyat sangat berjarak dengan rakyatnya. Jika sistem peng-

455 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, Risalah Pendapat Fraksi..., *Op.Cit.*, hal, 42.

456 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, Risalah Pendapat Fraksi..., *Op.Cit.*, hal, 45.

457 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, Risalah Pendapat Fraksi..., *Op.Cit.*, hal 50-51.

hitungan sisa suara ditarik ke provinsi sama artinya dengan kembali ke masa lalu. Ini merupakan anomali dari prinsip-prinsip demokrasi...”

Fraksi PKB menghendaki agar sisa suara tidak dibagi habis dalam daerah yang bersangkutan, melainkan dibawa ke level propinsi dan membuat BPP baru. Lebih jauh Fraksi PKB berargumentasi:

“...Sejak awal fraksi kami mengusulkan agar sisa suara dibawa ke provinsi. Dalam dua kali Pemilu, sisa suara dibagi habis di daerah pemilihan dengan cara membagi habis kursi yang masih tersisa kepada partai-partai politik yang rating suara atau sisa suaranya tertinggi. Model penghitungan suara seperti itu menyebabkan terjadinya ketidak-adilan proporsi perolehan kursi. Menurut pandangan kami, sisa suara atau suara yang asli di suatu Dapil yang tidak mencukupi nilai kursi sesuai BPP pada prinsipnya tidak berhak untuk mendapatkan satu kursipun. Agar sisa suara yang tidak memenuhi BPP itu di suatu Dapil bisa berkompetisi untuk mendapatkan kursi secara utuh, kembali secara utuh, maka terlebih dahulu perlu diakumulasikan dengan sisa suara dari Dapil-dapil lain yang masih berada di satu provinsi yang sama. Dengan menarik sisa suara ke provinsi, maka semua partai terbuka peluangnya untuk mendapatkan kursi di suatu Dapil dengan nilai utuh sesuai dengan BPP itu sendiri. Jadi tidak muncul kesan suatu partai mendapatkan kursi dengan bermodal sisa suara saja. Sisa suara sama sekali tidak ke provinsi, tidak menciderai demokrasi. Prinsip perwakilan yang kita kehendaki adalah dengan ditarik ke tingkat provinsi sekedar untuk membagi kursi. Adapun siapa yang terpilih kembali ke Dapil masing-masing dengan suara yang terbanyak, tidak ada demokrasi yang kita cederai dengan mengenai ketiga provinsi itu sendiri.”⁴⁵⁸

Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (FBPD) berpendapa agar sisa suara dibawa ke level propinsi demi memberi penghargaan suara rakyat. Selanjutnya FBPD berargumentasi:

“...Demi memberikan penghargaan terhadap suara rakyat memegang kedaulatan tertinggi di negara yang kita cintai ini. Fraksi kami ingin mengajak kita semua untuk tidak mengulangi kelemahan-kelemahan sistem Pemilu pada Pemilu Tahun 2004. mengingat faktanya cara ini tidak menunjukkan korelasi antara perolehan suara sah secara nasional dengan perolehan kursi di DPR. Karena itu fraksi kami dengan penuh kesabaran, penuh kesadaran tidak mendapat tekanan dan paksaan dari siapapun. Kami berpendapat hendaknya berketetapan hati untuk menyepakati perhitungan sisa suara ditingkat provinsi...”⁴⁵⁹

458 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Pendapat Fraksi...*, *Op.Cit.*, hal. 54.

459 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Pendapat Fraksi...*, *Op.Cit.*, hal. 62.

Begitu alotnya perdebatan diantara fraksi-fraksi di DPR RI dalam membahas Rancangan Undang-Undang ini terutama karena belum adanya kesepakatan bersama dalam dalam dua hal yakni penghitungan sisa suara dan penentuan calon terpilih akan dilaksanakan dengan cara pengambilan suara atau voting pada Rapat Paripurna hari Senin, 3 Maret 2008 Pukul 09.00 WIB pagi. Sekaligus pengesahan RUU secara keseluruhan.⁴⁶⁰

Dalam UU ini tidak secara jelas mendefinisikan tentang sisa suara berbeda dengan UU No.12/2003 untuk pemilu 2004 yang secara jelas mendefinisikan operasional katagori sisa suara, yakni baik berupa jumlah suara sah yang tertinggal setelah memperoleh suara satu atau lebih kursi maupun jumlah suara yang tidak mencapai BPP.⁴⁶¹

Pangkal persoalan disproportionalitas dalam pemilu tahun 2009 justru terletak pada makna sisa suara yang tidak jelas teridentifikasi ini, sehingga terjadi kesenjangan besar antara perolehan suara dan perolehan kursi. Ditariknya sisa suara ke provinsi cukup menyesatkan dan hal ini akan mencederai demokrasi karena jika sisa suara ditarik ke provinsi pemilih tidak pernah mengetahui suara yang diberikan nantinya akan diberikan kemana.

Ada dua model BPP dalam penentuan kursi DPR sesungguhnya adalah wujud dari praktek disproportionalitas yang sistemik pemilu tahun 2009. Ketentuan dalam Pasal 205 dan 206 yang mengatur teknis pembagian kursi tahap I, II, dan ke III adalah bentuk konkrit sistem ini. Pada tahap I, kursi dibagi ke parpol. Bila masih terdapat sisa kursi, dilakukan penghitungan pada tahap II dengan sekurang-kurangnya memenuhi 50 persen dari BPP. Selanjutnya setelah penghitungan tahap II masih terdapat sisa, ditentukan BPP baru DPR yang merupakan akumulasi sisa suara partai kontestan pemilu dibagi sisa kursi di Propinsi.

Dampaknya, terdapat dua lapis penentuan BPP yang tentu akan menyebabkan nilai kursi yang tidak seimbang antara BPP

460 Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, *Risalah Pendapat Fraksi...*, *Op.Cit.*, hal, 68.

461 Ramlan Surbakti, 2009, *Op.Cit.*, hal,50

awal dengan BPP baru, dampak lain, penentuan kursi tahap III yang ditarik ke Provinsi, justru mematkan makna keterwakilan politik di suatu Dapil.⁴⁶²

Akibat lain model perhitungan bertingkat ini telah menyulitkan KPU dalam penentuan kursi, sehingga PKPU No. 15 Tahun 2009 digugat ke

Mahkamah Agung (MA),⁴⁶³ dan ke MK oleh calon dan parpol yang merasa dirugikan atas model penentuan bertingkat ini.⁴⁶⁴ Masing-masing lembaga baik KPU, MA dan MK memiliki persepsi berbeda-beda dalam memahami ketentuan Pasal 205 UU ini.

Akhirnya MA mengeluarkan putusan mengabulkan semua permohonan dan menyatakan bahwa pembagian kursi tahap II, maka suara sah parpol pada tahap I harus diikutkan seluruhnya pada tahap ke II.⁴⁶⁵ Berbeda dengan PKPU, yang menyatakan bahwa jika parpol telah memperoleh kursi tahap I, suara yang dapat diikutkan pada penghitungan kursi tahap ke II adalah sisa nilai kursi parpol pada tahap ke I, bukan seluruh suara.

Putusan MA ini telah mengejutkan banyak kalangan, karena dikeluarkan saat KPU baru saja menyelesaikan tahap rekapitulasi suara dan penentuan kursi dan calon terpilih dan KPU telah mengeluarkan pengumumannya kepada publik.⁴⁶⁶ Putusan ini telah merubah komposisi perolehan kursi dan calon terpilih.

Putusan MA ditentang banyak kalangan sebagai putusan *politicking* karena telah berpotensi menimbulkan konflik horizontal masyarakat dan konflik kelembagaan.⁴⁶⁷ KPU disarankan untuk mengabaikan putusan MK ini.

462 Cahyo Pamungkas, 2009, "Reproduksi, Relasi, Dominasi dalam Pemilu : Pertarungan Politik dan Simbolik", *Makalah* disampaikan dalam Seminar International Bertema "Representasi Kepentingan rakyat pada pemilu 2009", Diselenggarakan Yayasan Percik, Salatiga, 28-30 Juli 2009, hal, 81

463 .Gugatan ke MA dilakukan oleh Zaenal Ma'arif dari Partai Demokrat, alasannya adalah cara perhitungan tahap ke II yang dilakukan KPU bertentangan dengan Pasal 205 Ayat 4 Undang-undang No.10 Tahun 2008, karena itu mereka menggugat proses penghitungan KPU tidak sesuai dengan prinsip-prinsip *degree of representative* dalam rangka penciptaan pemilu yang sesuai dengan kedaulatan rakyat.

464 Gugatan Dijjukan Oleh Partai Hanura dan Gerindra.

465 Lihat, Putusan MA No.15 P/HUM/2009 dan No.18 P/HUM/2009 Tanggal 24 Juni 2009

466 Lihat, Surat Keputusan KPU No. 259/Kpts/KPU/2009 Tentang Penetapan Kursi DPR. Lihat juga, PKPU No.15 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Penetapan Dan Pengumuman Hasil Pemilu.

467 M.Hadi Subhan, 2009, "Putusan MA Politicking", *Jawa Pos*, 26 Juni 2009, hal, 6.

Tidak lama berselang partai Gerindra dan partai Hanura mengajukan gugatan yang sama ke MK, dan MK mengabulkan permohonan dua parpol tersebut.⁴⁶⁸ Yang menyatakan bahwa Pasal 205 Ayat (4) dan Pasal 212 Ayat (3) UU ini 2008 adalah konstitusional bersyarat.

Putusan MK telah menggugurkan demi hukum atas putusan Kontroversial MA No.15 P/HUM/2009 Tanggal 24 Juni 2009, yang membatalkan PKPU No.15 Tahun 2009 khususnya untuk penghitungan kursi tahap ke II. Sekaligus mengukuhkan SK KPU No.259/KPTS/KPU/2009 tentang penetapan kursi DPR. Kendati demikian, model penghitungan kursi bertingkat ini telah menunjukkan kerumitan pemilu tahun 2009 dan praktek sistem proporsional yang disproportionalitas.⁴⁶⁹

Model penghitungan suara yang rumit ini menunjukkan bahwa sistem pemilu yang digunakan pada tahun 2009 adalah proporsional yang “hybrid”, mengawinkan antara sebagian sistem distrik dengan sistem proporsional, idealnya pengawinan substansi itu tidak mengacaukan sistem utamanya. Indonesia sebenarnya terjebak pada sistem proporsional hybrid yang kacau-balau. Kekacauan ini terletak pada inkonsistensi prinsip-prinsip utama sistem proporsional yang digunakan. Padahal, jika kita mau jujur, teknis pembagian kursi yang dianut pada pemilu 2004 justru lebih baik ketimbang pemilu 2009. Pembagian kursi yang hanya pada dua tahap (tahap pertama dan tahap sisa suara) lebih mencerminkan keadilan substansial.⁴⁷⁰

Praktek disproportionalitas dalam pemilu tahun 2009 melalui UU ini, selain penentuan kursi bertingkat juga adalah cara pemberian suara yang mengesahkan mencontreng tanda gambar parpol. Padahal jika konsisten dengan sistem pemilu proporsional dengan varian terbuka “murni” yang berbasis suara terbanyak dan mengabaikan nomor urut, maka surat suara di-

468 Lihat, Putusan MK No.110-111-112-113/PUU-VII/2009, Tentang Konstitusionalitas Bersyarat Penghitungan Perolehan Kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pada Tahap Kedua Bagi Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2009 di bacakan pada tanggal 7 Agustus 2009.

469 Agus Riwanto, 2009 “Tentang Penyelamatan Pemilu Itu”, *Suara Merdeka*, tanggal 12 Agustus 2009, hal, 4.

470 Moch. Nurhasim, 2009, “Delima Sistem Pemilu....”, *Op.Cit*, hal, 16.

nyatakan sah apabila memberi tanda/contreng/centang hanya pada kolom nomor calon dan atau nama calon.

Realitasnya KPU, Komisi II DPR dan Pemerintah telah melakukan rapat konsultasi tentang format suara dan tempat pemberian tanda yang sah pada surat suara untuk pemilu tahun 2009 dan dicapai kesepakatan, bahwa surat suara dapat dinyatakan sah apabila pemberian tanda contreng/centang pada tanda gambar parpol. Kesepakatan ini jelas melanggar ketentuan Pasal 176 Ayat (1) UU ini yang menyatakan, bahwa suara dinyatakan sah apabila pemilih memberikan tanda satu

kali pada kolom nama parpol atau kolom nomor calon atau kolom nama caleg.⁴⁷¹ Artinya pemberian tanda selain pada salah satu dari tiga kolom tersebut tidak memiliki landasan hukum dan harus dinyatakan tidak sah⁴⁷².

Pasal 176 Ayat (1) ini bertentangan dengan Pasal 143 Ayat (1), yang menyatakan surat suara untuk calon anggota DPR dan DPRD memuat tanda gambar parpol, nomor urut calon, dan nama calon tetap parpol menurut setiap Dapil.

Pasal 143 mengatur bahwa format surat suara tidak memuat nama parpol. Sedangkan Pasal 176 Ayat (1) huruf b menyatakan sahnya suara apabila antara lain diberikan tanda satu kali pada kolom nama parpol. Artinya antar Pasal dalam hal ini tidak sinkron. Dititik inilah kompromi antara KPU, Komisi II DPR dan Pemerintah terjadi dengan mengesahkan pencontrengan kolom parpol dianggap sah. Kesepakatan ini adalah spekulasi yang mengalahkan UU.⁴⁷³

Selain itu praktek disproportional dalam rekapitulasi hasil pemilu dan penentuan kursi juga terjadi saat distribusi logistik yang tidak tepat sehingga terdapat surat suara yang tertukar antara daerah pemilihan. Namun oleh KPU melalui Surat Edaran KPU No. 679 Tahun 2009 menyatakan, bahwa, surat suara itu sah, jika yang dicontreng adalah nama calon yang bukan dari Dapil yang bersangkutan maka suara diberikan pada

471 Pasal 176 Ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota.

472 Moch.Nurhasim, 2009, *Op.Cit.*, hal, 6

473 Fernita Darwis, 2011, *Op. Cit.*, hal, 234.

partai yang bersangkutan. Cara ini jelas merugikan perolehan suara calon dan hanya menguntungkan partai politik.

Belakangan karena protes dari Bawaslu RI, maka Surat Edaran KPU itu direvisi dengan keluarnya Surat Edaran KPU No. 687 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa surat suara yang bertukar antara daerah pemilihan itu dapat sah dan diberikan pada partai yang sama dengan calon, sepanjang terdapat persetujuan antara pimpinan parpol dan Panwaslu setempat, namun jika tidak disetujui antara pimpinan parpol dan Panwaslu, maka harus dilakukan pemilu lanjutan.

Melihat ketiga asas yang ada di dalam norma isi dan pasal-pasal dalam UU ini, maka nampak jelas bahwa asas-asasnya bertentangan dan tidak harmoni dengan UU sistem kepartaian. Artinya asas-asas dalam UU sistem kepartaian yang telah secara tepat (*compatible*) dibuat sebelumnya oleh para legislator dalam rangka mendukung terwujudnya efektifitas sistem pemerintahan presidensial itu. Ternyata, tidak dijadikan landasan filosofis dalam perancangan UU sistem pemilu.

Dengan demikian, maka ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dengan sistem pemilu tersebut secara filosofis mencerminkan, bahwa kedua UU bidang politik tersebut tidak mampu memenuhi asas *principles of legality*, sebagaimana dinyatakan oleh Lon L.Fuller,⁴⁷⁴ diantaranya yaitu: (i) suatu peraturan tidak boleh mengandung peraturan yang bertentangan satu sama lain; (ii) harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Realitasnya kedua UU ini bertentangan dilihat dari asas-asas yang terkandung di dalamnya. Akibatnya kedua UU ini ketika dilaksanakan di lapangan dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009 tidak kompatibel antara konsep dan tujuannya. Sehingga menghasilkan komposisi komposisi partai politik di DPR yang masih multipartai ekstrim yang akibatnya saat relasi kerja menyelenggarakan negara dan pemerintahan dalam ske-

474 Lon.L.Fuller, 1971, *The Morality of Law*, Yale University, New Haven, conn, hal, 39-91.

ma sistem presidensial antara DPR dan presiden tidak dapat berjalan secara efektif.

Kedua UU ini kendati dibuat oleh legislator yang sama namun memiliki landasan filosofi yang berbeda, karena bagi para legislator UU sistem kepartaian dianggap bukan merupakan peraturan yang secara langsung mengatur model kompetisi dalam pemilu untuk meraih kursi di DPR, karena itu asas-asasnya tampak didesain lebih tepat dalam menyokong sistem presidensial. Karena itu, para legislator tidak berusaha memasukkan unsur kepentingan politiknya.

Hal ini terlihat dari sejak dari pembahasan tingkat pertama sampai terakhir di sidang paripurna nyaris tidak ada perdebatan yang berarti diantara fraksi partai-partai perancang UU ini. Bahkan, pengambilan keputusannya dilakukan tidak dengan *voting* melainkan musyawarah mufakat.⁴⁷⁵ Ini berarti UU kepartaian relatif tidak terlihat nuansa kompromistis dan transaksional dalam proses pembuatannya.

Berbeda dengan proses pembuatan UU sistem pemilu yang sejak pembahasan di tingkat pertama sampai tahap akhir sidang paripurna selalu kontroversial dan menyisakan problem krusial antara Fraksi di DPR RI, karena sikap setiap partai tidak mau mengalah terhadap 2 (dua) isu krusial, yakni tentang penghitungan sisa suara pada tahap ketiga ditarik ke propinsi atau tidak dan penentuan calon terpilih dengan suara terbanyak atau 30 angka BPP. Akhirnya dilakukan dengan cara *voting* dilaksanakan pada sidang paripurna tanggal 3 Maret 2008. Jelaslah, bahwa pengesahan RUU sistem pemilu menjadi UU yang lebih bernuansa kompromistis dan transaksional.

Karena UU ini memang akan dijadikan pedoman dan panduan bagi partai-partai politik di DPR untuk meraih kursi di DPR, tentu saja mereka akan berjuang sekuat tenaga untuk memasukkan agenda-agenda kepentingan parta-partainya (*hiden agen-*

475 Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri Mardiyanto, menanggapi positif atas keberhasilan pengesahan RUU Partai Politik ini dengan tanpa *voting* melainkan melalui musyawarah dan memperoleh kesepakatan diantara fraksi-fraksi di DPR salah satu sebabnya karena suasana kebatinan di Bulan Ramadhan tahun 2007. Lihat, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2007, *Pendapat Akhir Pemerintah Pada Pembicaraan Tingkat II Pengambilan Keputusan atas RUU tentang Partai Politik menjadi Undang-undang*, pada 6 Desember 2007, Setjen, Jakarta, hal. 111.

da) agar tetap eksis memperoleh kursi sebanyak-banyaknya di DPR. Ini adalah fenomena politik hukum legislasi di Indonesia yang terjadi dalam bidang produk UU politik. Ketika dibuat oleh mereka yang juga akan mengatur mereka sendiri, maka ada kecenderungan untuk dipolitisir, demi kepentingan partai-partai pembuat UU itu sendiri.

RUU pemilu disahkan menjadi UU tampak jelas hanya dari partai, oleh partai dan untuk kepentingan partai, bukan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Karena itu UU pemilu sebaiknya dibuat bukan oleh mereka yang akan menggunakan secara langsung. Bagaimana mungkin rancangan UU pemilu akan dapat objektif ketika dibuat oleh mereka sendiri.

Di titik ini lah diperlukan perubahan politik hukum legislasi dalam pembuatan UU pemilu agar dicarikan alternatif yang tepat agar UU ini tidak bias kepentingan partai, yaitu selain melibatkan para ahli di bidang politik, hukum dan perluasan partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan UU ini, juga perlu dipikirkan mekanisme pengesahan UU pemilu dengan mekanisme referendum (meminta persetujuan rakyat).

b. Pelaksanaan UU Pemilu Dalam Pemilu 2014

Pada pelaksanaan UU No.8 Tahun 2012 untuk pemilu 2014 asas dalam norma UU ini masih sama dengan UU sebelumnya, yakni menganut asas sistem pemilu proporsional terbuka murni yang disproportional bukan berasas sistem pemilu proporsional terbuka terbatas sebagaimana dikehendaki dalam asas yang terkandung dalam UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Sejumlah fakta-fakta normatif yang tertuang dalam ketentuan UU No.8 Tahun 2012 berikut ini akan secara jelas dapat menjelaskan asas yang dimaksud.

Pertama, terkait dengan soal ambang batas perolehan suara di parlemen atau *parliamentary treshold* (PT), di mana dalam UU No.8 Tahun 2012 untuk pemilu 2014 PT dinaikan dari 1 Persen pemilu 2009 menjadi 3,5 persen. Semula PT 3,5 diberlaku-

kan secara nasional melalui ketentuan UU No. 8 Tahun 2012 Pasal 208 yang mentakan, bahwa :

“Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota”.

Berdasarkan ketentuan ini, maka PT pada pemilu 2014 mendatang dinaikkan menjadi 3,5 persen atau naik 1 persen dari pemilu sebelumnya. Lebih dari itu PT 3, 5 ini berlaku secara nasional. Dengan demikian cita-cita perancang UU ini menginginkan agar pemilu 2014 tidak ada lagi keragaman partai politik yang memperoleh kursi di DPR maupun di DPRD, namun akan menjadi seragam komposisi partai-partai yang meraih kursi baik di DPR maupun di DPRD.

Jika pada pemilu 2009 lalu partai yang gagal meraih kursi di DPR masih dapat eksis di DPRD, maka pemilu 2014 partai yang gagal memenuhi ambang batas 3,5 otomatis tidak dapat memperoleh kursi baik di DPR maupun di DPRD.

Sesungguhnya ada sejumlah argumentasi positif menaikkan PT 3,5 persen pada pemilu 2014 dan diberlakukan secara nasional, kendati kenaikan ini tidak memadai untuk menciptakan model multipartai sederhana di DPR dan DPRD, sebab idealnya adalah PT dinaikkan menjadi 5 persen sehingga komposisi parati di DPR dan DPRD hanya berjumlah 5 partai Politik saja. Setidaknya terdapat 6 (enam) argumentasi positifnya, yaitu :

Pertama, akan dapat melahirkan jumlah partai politik sederhana di DPR dan DPRD, karena dengan PT ini kemungkinan partai yang mendapat kursi di DPR tak lebih dari 7-9 partai politik dan di DPRD tak lebih dari 3-5 partai politik. Dengan komposisi partai yang relatif sederhana, kendati masih dalam konfigurasi yang multipartai ekstrim, diharapkan akan dapat menopang jalannya sistem pemerintahan presidensial yang efektif. Sebab berdasarkan pengalaman pemilu 2009 lalu ketidakefektifan jalannya sistem pemerintaahn presidensial disebabkan oleh polarisasi dan frakmentasi parti-partai di parlemen. Karena itu kebijakan yang dibuat baik dalam bentuk legislasi maupun

non legislasi cenderung berbelit-belit, karena harus menegosiasikan dengan beragam kepentingan. Komposisi multi partai di DPR lebih banyak berwacana politik, ketimbang aksi politik. Ini jelas merugikan kepentingan rakyat. Dengan PT 3,5 diharapkan jumlah partai di DPR kian mengecil, dengan demikian maka pengambilan keputusan akan lebih sederhana. Logikanya kian sedikit aktor yang bermain, maka akan kian efektif dan efisien pengambilan setiap kebijakan pemerintah.

Kedua, akan melahirkan keseragaman komposisi parti politik, baik di level nasional maupun di daerah. Karena kursi DPR akan berbanding lurus dengan kursi di DPRD Propinsi dan kabupaten Kota. Dengan demikian kebijakan partai politik nasional akan dapat mewarnai kebijakan politik di daerah. Begitu pula komposisi dukungan partai pada pemerintah dan presiden terpilih akan sama dengan komposisi dukungan partai pada pemerintah daerah (Pemda) dan kepala daerah terpilih (Gubernur, Walikota dan Bupati). Ini akan bernilai positif pada kemudahan pemerintah pusat dalam mengimplementasikan kebijakan nasional di daerah. Sehingga tidak akan ada kepala daerah yang “melawan” atau beroposisi dengan kebijakan pemerintah pusat. Sebab berdasarkan kondisi saat ini karena komposisi dukungan partai Presiden SBY berbeda dengan komposisi partai kepala daerah, maka tidak heran banyak kebijakan SBY yang di tentang oleh pemerintah daerah, seperti kasus kenaikan BBM beberapa waktu yang lalu yang ternyata ditentang oleh sejumlah Gubernur dan Bupati atau Wali Kota di daerah, salah satu alasannya, karean kepala daerah tersebut beda partai dengan presiden. Padahal ketika seseorang sudah diangkat menjadi kepala daerah harus patuh pada koridor aturan dan mengabdikan kepada negara.⁴⁷⁶

Ketiga, dengan menetapkan PT 3,5 persen secara nasional ini akan membuat komposisi partai di DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota seragam secara nasional ini akan membuat kinerja pemerintahan daerah efektif. Karena para kepala daerah tidak lagi disibukkan bernegosiasi kebijakan dengan multipartai di

476 Baca, “Kepala Daerah Tolak Kenaikan BBM Terancam Dipecat”, *Republika*, 26 Maret 2012, hal, 1.

DPRD yang cenderung berlawanan dengan kepala daerah. Negosiasi politik kerap kali melahirkan politik transaksional antara kepala daerah dan DPRD, akibatnya politik daerah menjadi tidak sehat dan rakyat cenderung dirugikan.

Dalam penentuan Peraturan Daerah (Perda) Anggaran, misalnya kerap kali terjadi negosiasi yang cenderung transaksional antara DPRD dan kepala daerah, akibatnya korupsi politik seolah menjadi tradisi di daerah. Kasus penangkapan KPK atas suap antara Sekda Kota Semarang dengan sejumlah anggota DPRD Kota Semarang di duga terkait dengan pengesahan Perda Anggaran APBD Kota tersebut yang berujung pada penonaktifan Wali Kota Semarang HS Soemarno dan

Sekda Ahmad Zaenuri.⁴⁷⁷ Ini adalah contoh nyata politik transaksional terjadi di daerah. Artinya problem pemerintah pusat sama dengan problem kepala daerah. Jika selama ini pemerintah pusat tidak berjalan efektif, karena presiden disandera oleh partai-partai di DPR,⁴⁷⁸ maka hal serupa juga terjadi di daerah.

Keempat, kelak fragmentasi politik nasional dan daerah tidak terjadi, bahkan kelak kursi di DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota boleh jadi hanya akan diisi oleh jumlah partai yang sedikit, dibandingkan dengan kursi di DPR RI. Ini disebabkan karena partai nasional tidak selalu bisa memperoleh kursi di setiap daerah. Bagi kepentingan efektifitas pemerintan daerah akan lebih baik. Bahkan, komposisi Partai Politik di DPRD yang multipartai ekstrim tak terjadi lagi. Misalnya di DPRD Propinsi NTT yang kursinya berjumlah 55 diisi oleh 18 Partai politik dan uniknya 11 partai politik diantaranya hanya memperoleh 1 kursi. Bisa dibayangkan betapa gaduhnya konstelasi politik daerah.

Kelima, akan membuat eksistensi partai politik terseleksi secara alamiah, karena dengan PT yang tidak diberlakukan secara nasional seperti tahun 2009 lalu. Partai-partai yang gagal

477 "KPK Tangkap Sekda Kota Semarang", *Media Indonesia*, 25 November 2011, hal, 1, "KPK Tangkap Dua Anggota DPRD dan Sekda Kota Semarang", *Suara Merdeka*, 25 November 2011, hal, 1. " Sekda Kota Semarang Divonis 1,5 Tahun, *Media Indonesia*, hal, 6, dan "Wali Kota Semarang Tersangka Suap APBD", *Republika*, 16 Maret 2012, hal, 4.

478 "Presiden SBY Tersandera Partai Koalisi", *Harian Pelita*, 3 Mei 2010, hal, 1.

memperoleh kursi di DPR RI, maka kursi di DPRD dijadikan insentif batu loncatan untuk tetap hidup. Dengan PT yang diberlakukan secara nasional tidak akan ada lagi partai yang hanya berakar di level daerah, tetapi tidak punya pohon di level nasional. Kelak dengan PT Nasional ini partai politik akan memiliki pohon di level nasional dan akar di level daerah. Dengan demikian maka tingkat identifikasi pemilih terhadap partai politik dapat terjamin tinggi. Lebih dari itu kelak tidak ada lagi pemilih mengambang dan yang tak setia (*volatile voting behavior*).⁴⁷⁹

Keenam, dengan PT secara nasional ini akan berpotensi kian menguatnya pelembagaan partai politik, karena dengan jumlah partai yang kian sedikit dan beroperasi secara nasional akan membuat partai kian dapat mengorganisasi partai secara berjenjang dan merancang sistem pengkaderan yang matang. Dengan begitu maka proses pemantapan, baik dalam wujud perilaku yang mempola maupun sikap budaya akan mudah dilembagakan.⁴⁸⁰

Memang harus diakui bahwa menaikkan PT dari 2,5 persen menjadi 3,5 persen dan berlaku secara nasional akan memiliki sejumlah nilai dan risiko politik yang negatif, yaitu:

Pertama, dengan pemberlakuan secara nasional, kesepakatan ambang batas sengaja mendorong kedaulatan rakyat menuju kematian. Bahkan, tanpa menaikkan menjadi 3,5 persen pun, pilihan politik pembentuk undang-undang memberlakukan ambang batas secara nasional tetap saja tidak akan menyelamatkan daulat rakyat. Ujung semua itu, keberagaman politik daerah yang telah tumbuh dan sekaligus menjadi warna dinamika politik negeri ini akan segera terkubur.⁴⁸¹ Walaupun argumentasi ini dapat dimentahkan, bahwa kendati PT ini diberlakukan secara nasional bukan tidak mungkin masih akan

479 Lihat, Scott Mainwaring and Timothy R.Scully, 1995, "Introduction: Party System in Latin America," in Scott Mainwaring and Timothy R.Scully, (eds), 1995, *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*, Stanford University Press, Stanford CA, hal, 1-34.

480 Vicky Randell dan Lars Svansand, 2002, menyatakan bahawa pelembagaan partai politik adalah, (*the process by which the party becomes established in term of both of integrated patterns of behavior and attitude or culture*). Lihat, Randell dan Lars Svansand, 2002 *Party Institutionalization in New Democracies*, in Party Politics Journal, Volume 8 No.1, Sage Publication, London, pp 5-29.

481 Saldi Isra, 2012, "Sekarat Daulat Rakyat", *Kompas*, 24 April 2012, hal, 6.

terjadi keberagaman politik antara daerah dan nasional. Sebab kelak tidak mungkin komposisi partai nasional di DPR RI akan sama persis dengan komposisi partai di DPRD, pada umum basis massa dukungan partai politik nasional tidak merata di setiap daerah di Indonesia. Kultur politik di daerah yang beragam mengakibatkan masih ada kemungkinan beragam dukungan partai-partai di daerah.

Kedua, jika didasarkan hasil Pemilu 1999, 2004, dan 2009 yang mengindikasikan tingginya fragmentasi pilihan terhadap parpol, sebagian DPRD kabupaten dan kota hasil Pemilu 2014 mendatang kemungkinan hanya berisi 1-3 parpol. Haruskah DPRD berisi satu parpol jika sebagian besar perolehan parpol lain di bawah persentase ambang batas parlemen nasional ?⁴⁸² argumentasi ini rasanya tak mungkin terjadi sebab kompetisi antar partai pasti terjadi sehingga komposisi partai tunggal di DPRD sangat kecil kemungkinannya.

Ketiga, hampir dipastikan banyak suara hilang tidak terakomodasi dalam DPRD sehingga prinsip proporsionalitas sistem pemilu yang berlaku akan lenyap pula. Keempat, disadari atau tidak pemilu yang dimaksudkan untuk memilih para wakil berubah menjadi pemilu untuk memilih parpol karena kehadiran, kapasitas, dan kualifikasi caleg untuk DPRD dinafikan sistem.⁴⁸³

Atas dasar nilai positif dan negatif itulah sejumlah partai politik kecil menyatakan, bahwa UU pemilu baru diskriminatif.⁴⁸⁴ Setidaknya terdapat 22 Partai politik yang tergolong “gurem” mengugat UU baru ini ke Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan PT ini dengan menunjuk Yusril Ihza Mahendra sebagai pengacaranya yang menyatakan PT ini bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 1 Ayat (3) dan pasal 28 D.⁴⁸⁵

Gugatan yang diajukan oleh 22 parpol ini akhirnya dikabulkan oleh MK melalui amar putusannya MK Nomor 52/PUU-X/2012

482 Syamsuddin Haris, 2012, “Resiko Ambang Batas Nasional”, *Kompas*, 16 Maret 2012, hal, 4

483 *Ibid.*, hal, 4. Lihat pula, Syamsudin Haris, 2012, “Ambang Batas Parlemen”, *Sindo*, 18 April 2011, hal, 7 dan PS. Swantoro, 2012, “Ambang Batas Asal Jadi”, *Suara Merdeka*, 24 April 2012, hal, 4.

484 “Undang-Undang Baru Diskriminatif”, *Kompas*, 14 april 2012, hal, 1.

485 “DPR Siapkan Argumentasi Hadapi Uji Materi”, *Kompas*, 20 April 2012, hal, 3.

Tentang Pengujian Pasal 208 UU No.8 Tahun 2012.⁴⁸⁶ Mahkamah Konstitusi memutuskan tidak berlakunya *parliamentary threshold* sebesar 3,5 persen yang berlaku secara nasional sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2) serta Pasal 208. MK menilai ambang batas (*parliamentary threshold*/PT) sebesar 3,5 persen bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas sehingga bertentangan pula dengan tujuan pemilihan umum, yaitu memilih wakil rakyat mulai dari tingkat pusat hingga daerah.⁴⁸⁷

Pemberlakuan PT secara nasional yang mempunyai akibat hukum pada hilangnya kursi-kursi partai politik yang tidak memiliki kursi di DPR, namun partai politik bersangkutan memenuhi ketentuan bilangan pembagi pemilih di daerah dan menjadikan kursi-kursi tersebut dimiliki partai politik lain yang sebenarnya tidak memenuhi bilangan pembagi pemilih, namun memiliki kursi di DPR, justru bertentangan dengan kedaulatan rakyat dan tujuan pemilihan umum itu sendiri.

MK menilai, jika PT 3,5 persen diberlakukan secara bertingkat, masing-masing 3,5 persen untuk DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, maka dapat menimbulkan kemungkinan tidak adanya satu partai politik peserta pemilu pun di suatu daerah (provinsi atau kabupaten/kota) yang memenuhi PT 3,5 persen sehingga tidak ada satu anggota partai politik pun yang dapat menduduki kursi DPRD. Hal ini dapat terjadi jika diasumsikan partai politik peserta pemilu berjumlah 30 partai politik dan suara terbagi rata sehingga maksimal tiap partai politik peserta pemilu hanya memperoleh maksimal 3,3 persen suara.

Selain itu, terdapat pula kemungkinan di suatu daerah hanya ada satu partai politik yang memenuhi PT 3,5 persen sehingga

486 Lihat Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 Tentang Pengujian Pasal 208 UU No.8 Tahun 2012, tanggal 28 Agustus 2012.

487 <http://nasional.kompas.com/read/2012/08/29/20321190/MK.Ambang.Batas.Parlemen.Tak.Berlaku.Nasional>.

hanya ada satu partai politik yang menduduki seluruh kursi di DPRD atau sekurang-kurangnya banyak kursi yang tidak terisi. Hal itu justru bertentangan dengan ketentuan konstitusi yang menghendaki pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD, yang ternyata tidak tercapai karena kursi tidak terbagi habis atau akan terjadi hanya satu partai politik yang duduk di DPRD yang dengan demikian tidak sejalan dengan konstitusi.⁴⁸⁸

MK seharusnya tidak mengabulkan gugatan PT 3,5 dan diberlakukan secara nasional ini, jika argumentasinya adalah melanggar prinsip demokrasi. Sebab sejatinya penggunaan PT adalah sebuah kelaziman dan dipraktekkan di banyak negara di dunia yang menganut sistem pemilu proporsional. Misalnya Turki pada pemilu tahun 2002 menerapkan PT 10 %, suara hangus 45 %, Polandia pemilu tahun 1993 menerapkan PT 5 %, suara hangus 22 %, Ukraina pada pemilu 2006 menerapkan PT 3 %, suara hangaus 22 %, Lithuania pada pemilu 2000 menerapkan PT 5 %, suara hangus 23 % dan tidak dipersoalkan.⁴⁸⁹ Karena di negara-negara itu perancangan sistem pemilu jelas, yaitu untuk menyokong efektifitas sistem pemerintahan (*governability*), kendati harus mengabaikan aspek keterwakilan politik (*representation*) yang rendah (disproporsionalitas).

Indonesia sendiri ketika pemilu 2009 lalu telah menerapkan PT 2,5 %, akibatnya suara hangus sebesar 18% memang pada awalnya mengundang kontroversial, akan tetapi karena PT adalah untuk menyederhanakan partai politik di parlemen untuk menyokong efektifitas sistem presidensial. Akhirnya kebijakan PT 2,5 % ini sebagai *legal policy* dapat diterima bahkan MK tidak mengabulkan gugatan sejumlah kalangan terhadap PT ini.

Politik hukum legislasi kita telah memiliki yurisprudensi dari Mahkamah Konstitusi (MK) yang pernah menolak gugatan tentang dua ambang batas (*threshold*), yakni ambang batas dalam pemilu legislatif (*legislative threshold*) dan pemilu presiden (*presidential threshold*) tahun 2009 yang lalu. Lihatlah fakta,

488 *Ibid.*,

489 Didik Supriyanto dan August Mellaz, 2011, *Ambang Batas Perwakilan,....Op.Cit.*, hal, 60.

MK pernah menolak gugatan sejumlah kalangan terhadap ambang batas perolehan suara dalam pemilu legislatif 2,5 persen pada pemilu tahun 2009.⁴⁹⁰ Begitu juga MK telah menolak pula gugatan sejumlah kalangan tentang ambang batas minimal 20 % kursi DPR RI dan minimal 25 % suara sah secara nasional dalam pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Presiden tahun 2009 lalu.⁴⁹¹

Satu hal yang bisa jadi akan lebih serius, ialah berkaitan dengan pemberlakuan PT untuk DPRD provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Salah satu argumentasi yang kontra itu, ialah kebijakan demikian bisa membunuh perpolitikan lokal dan tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah. Dalam hal tertentu, argumentasi tersebut mungkin benar. Namun yang perlu diingat juga, ialah sistem kepartaian di Indonesia selama ini tidak berbanding lurus dengan kebijakan otonomi daerah. Kecuali di Aceh, kita tidak mengenal partai lokal, misalnya. Karena itu, gugatan demikian juga memiliki peluang untuk ditolak MK.⁴⁹²

Kedua, Daerah pemilihan (Dapil) dalam pemilu apapun sistemnya, baik sistem proporsional maupun sistem distrik adalah suatu tema yang selalu menarik perdebatan yang panjang di kalangan perancang UU pemilu. Karena Dapil merupakan arena atau tempat untuk berkompetisi atas partai-partai ketika pemilu dilaksanakan.

Tidak heran bila di sejumlah negara dalam merancang Dapil, bukan saja melibatkan para politisi, melainkan sejumlah ahli di bidang ilmu geografi, matematika dan fisika. Mereka dilibatkan karena akan memperbincangkan sebuah lokasi yang strategis untuk berkompetisi dalam pemilu yang rawan dimanipulasi oleh kepentingan-kepentingan partai politik tertentu. Jika salah dalam mempetakan Dapil, bukan tidak mungkin partai kecil akan meraup untung besar dan menjadi pemenang pemi-

490 Lihat Putusan MK No.3/PUU-VII/2009 tentang Persyaratan Ambang Batas Perolehan Suara dalam Pemilihan Umum Legislatif.

491 Lihat Putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang Pengusulan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh Partai Politik dan Pelaksanaan Pemilu Presiden Setelah Pemilu Legislatif.

492 Kacung Marjan, 2012, "UU Pemilu, Partai Kecil, dan MK, dalam <http://pmlseaeapaper.pressmart.com/media/indonesia/PUBLICATIONS/MI/MI/2012/04/30/ArticleHtmls/UU-Pemilu-Partai-Kecil-dan-MK-30042012031005.shtml?Mode=1>. Diakses pada tanggal, 2 Juni 2012.

lu, sebaliknya partai besar akan kalah dan menjadi pecundang dalam pemilu.

Dalam sejarah politik di Amerika Serikat, misalnya ada istilah *Gerrymandering* diambil dari pencetusnya seorang gubernur di Massachusset USA tahun 1815 Elbrigde Gerry yang dalam sejarah USA telah melakukan suatu siasat politik untuk mendesain Dapil, sehingga partainya yang memperoleh keuntungan kursi dan yang lain terhalangi.⁴⁹³ Itulah sebabnya ketika terjadi manipulasi Dapil sering disebut sindrom *Gerrymandering*.

Dalam ketentuan UU baru Pasal 21 Ayat (3) UU No.8 Tahun 2012 Dapil untuk DPR RI adalah paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 10 (sepuluh). Untuk dapil DPRD Propinsi sesuai Pasal 25 Ayat (2) adalah paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 12 (dua belas). Adapun Dapil untuk DPRD Kabupaten/Kota sesuai ketentuan Pasal 29 Ayat (2) adalah paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 12 (dua belas).

Melihat ketentuan ini maka, maka jumlah Dapil untuk pemilu 2014 sama dengan pemilu 2009 yang lalu. Dapil yang dimaksudkan dalam UU Pemilu itu termuat dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari UU, sama dengan pembagian 77 Dapil anggota DPR pada UU No 10/2008. Artinya, alokasi kursi DPR untuk tiap provinsi masih tetap seperti Pemilu 2009. Pembagian ke-77 dapil pun masih sama saja.⁴⁹⁴

Keinginan memperkecil Dapil pun belum mengerucut, antara 3-6 kursi ataukah 3-8 kursi per Dapil. Dengan cakupan Dapil ini akan berpotensi menjadi ambang batas yang tersembunyi (*hidden threshold*) tidak terjadi. Padahal semestinya Dapil untuk pemilu 2014 ini dibuat untuk dapat mengoreksi sejumlah kesalahan dalam pembagian cakupan Dapil pada pemilu 2009 yang mengancam disproportionalitas perolehan kursi parati politik antara Dapil gemuk dan Dapil kurus dan antara Dapil Jawa dan luar Jawa.

Contoh sederhana adalah alokasi kursi DPR untuk setiap provinsi yang sejak awal secara matematis "bermasalah", tetapi

493 Pipit R.Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2005., *Op.Cit*, hal, 9

494 Sidik Pramono, 2012, "Revisi Tanpa Koreksi yang Memadai", *Kompas*, 25 April 2012, hal, 4.

tak juga terkoreksi. Misalnya alokasi kursi bagi Provinsi Papua dan juga sejumlah provinsi baru hasil pemekaran yang sebenarnya tidak proporsional dengan jumlah penduduknya. Juga Provinsi Sulawesi Selatan yang jatah kursinya cukup banyak, melebihi proporsi semestinya. Jika prinsip kesetaraan secara tegas diterapkan, realitas politik menunjukkan: bukan hal mudah untuk "mengurangi" alokasi kursi DPR bagi sejumlah provinsi. Juga yang kerap disorongkan adalah contoh pemetaan daerah pemilihan (Dapil) yang tak menjadi sebuah kesatuan yang utuh. Kota Bogor dan Kabupaten Cianjur yang wilayahnya tak menyatu justru digabungkan sebagai Dapil Jawa Barat III dengan alokasi sembilan kursi DPR.⁴⁹⁵

Dengan demikian, maka pemilu 2014 juga menghasilkan derajat disproportionalitas yang tinggi sama dengan hasil pemilu 2009. Lebih dari itu juga mengancam ketidakadilan harga kursi antara Dapil Jawa yang padat penduduk dengan luar Jawa yang jarang penduduk. Secara teknis pemilu maka pemilih akan akan kesulitan secara teknis saat melakukan pencobolasan dalam surat suara karena akan memuat jumlah calon yang relatif banyak di surat suara.

Tujuan untuk memperkecil cakupan Dapil agar parpol kecil tidak berpeluang mendapat kursi tidak terjadi dan agar Caleg yang disediakan partai akan kian dapat dekat dengan konstituentennya juga tak terwujud. Karena mandat calon dalam pemilu 2014 sama rendahnya dengan hasil pemilu 2009 lalu.

Ada dugaan bahwa cakupan Dapil yang dibuat dalam UU baru ini adalah bagian dari barter politik agar partai-partai kecil dan menengah masih dapat eksis dalam pemilu, namun eksistensi partai-partai kecil di batasi melalui PT 3,5 persen dan berlaku secara nasional.⁴⁹⁶

Ketiga, terkait dengan metode penghitungan jumlah suara yang tetap mempertahankan model kuota murni bukan metode divisor. Isu krusial yang menjadi perdebatan hebat saat merancang RUU Pemilu adalah metode penghitungan jumlah

495 *Ibid*, hal. 4.

496 Sidik Pramono, 2012, "Compang-Camping Desain Desain Semusim", *Kompas*, 28 April 2012, hal. 3.

suara perolehan kursi setiap partai politik peserta pemilu di setiap Daerah pemilihan. Paling tidak ada dua kubu dalam merespon isu ini yakni kubu yang mengusulkan kuota murni (*hare quota*) melawan kubu yang mengusulkan metode divisor (*divisor Webster*).

Hadirnya dua kubu ini dimaksudkan untuk memperbaiki kekurangan dari model metode penghitungan jumlah suara yang diperoleh setiap partai politik di daerah pemilihan untuk dikonversi menjadi kursi. Dimana dalam pemilu 2009 lalu terdapat bias proporsionalitas atau disproportional antara perolehan suara dan kursi yang didapat.

Ada partai yang perolehan suaranya besar namun perolehan kursi sama atau malah lebih sedikit dari partai yang perolehan suaranya kecil namun tetap memperoleh kursi bahkan bisa lebih besar. Ini disebabkan karena pilihan metode penghitungan suara menjadi kursi pada pemilu 2009 menganut model kuota dengan sisa suara terbanyak. Kebanyakan partai-partai kecil dan menengah yang memperoleh suara sedikit dapat memperoleh jatah kursi, karena hasil dari limpahan sisa suara yang dibagi secara berurut-turut sampai kursi yang tersedia di daerah pemilihan habis terbagi.

Bahkan pada pemilu 2009 lalu dengan menggunakan tiga tahap penghitungan dengan menarik sisa suara ke tingkat propinsi jika memang masih ada sisa kursi yang belum habis terbagi dari daerah pemilihan di propinsi tersebut. Pada perhitungan dua tahap pertama, hanya peserta pemilu dengan perolehan minimal 50 persen BPP yang dapat memperoleh kursi.

Cara ini berimplikasi pada tingkat disproportionalitas yang tinggi dan tingkat legitimasi antar calon yang terpilih tidak sama, mereka yang terpilih berdasarkan BPP pada penghitungan tahap pertama tentu lebih tinggi dibandingkan mereka terpilih melalui sisa suara pada tahap kedua dan ketiga. Perde-

batan RUU pemilu dengan memunculkan gagasan kuota murni Vs divisor Webster ini dimunculkan.

Metode kuota murni memang cenderung merugikan partai-partai besar, dan menguntungkan partai kecil dan menengah karena partai kecil masih mendapatkan kursi berdasarkan sisa suara pada tahap kedua. Metode ini memang yang paling tinggi tingkat proporsionalitasnya. Namun berisiko tidak adil bagi partai besar dan tingkat legitimasi calon terpilih berbeda dalam hal ini partai menengah dan kecil beruntung.

Sedangkan metode divisor Webster dianggap paling netral karena dalam metode ini BPP-nya ditentukan terlebih dahulu sebelum pemilu dengan angka ganjil 1, 3, 5, 7 dan seterusnya. Sementara untuk metode kuota BPP-nya baru diketahui setelah pemilu berlangsung dengan cara membagi perolehan semua partai yang bertarung di daerah pemilihan tertentu dibagi dengan kursi yang disediakan.

Itulah sebabnya metode divisor ini kerap menjadi pilihan favorit dibanyak negara karena paling akurat, netral dan anti bias proporsional. Di model ini pembagian kursi ditentukan berdasarkan perolehan suara rata-rata tertinggi (*highest everage*). Berbeda dengan model kuota yang pembagian kursi berdasarkan peroleha suara rangking terbanyak (*large remainders*).

Perdebatan dalam membahas isu ini berakhir dengan voting saat mengesahkan rancangan UU ini dengan dimenangkan kubu kuota murni.

Sehingga model kouta murni ini ditetapkan sebagai formula dalam menentukan kursi bagi partai peserta pemilu di suatu daerah pemilihan setelah terlebih dahulu ditentukan ambang batas 3,5 persen . Adapun normanya adalah sebagaimana tertuang di dalam Pasal 212 UU No.8 Tahun 2012 yaitu tentang metode penetapan perolehan kursi partai politik yang menetapkan model kuota murni. Yaitu:

Penetapan perolehan jumlah kursi tiap partai politik Peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan, dengan ketentuan:

- 1) apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu sama dengan atau lebih besar dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama diperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua;
- 2) apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu lebih kecil daripada BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama tidak diperoleh kursi, dan jumlah suara sah tersebut dikategorikan sebagai sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua dalam hal masih terdapat sisa kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan;
- 3) penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dalam penghitungan tahap pertama, dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari Partai Politik Peserta Pemilu yang mempunyai sisa suara terbanyak.

Dengan menetapkan metode kuota murni tanpa menarik sisa suara ke propinsi untuk pemilu 2014, maka hasil pemilu 2014 tetap mengalami sindrom disproportionalitas dan konsekuensinya tingkat legitimasi parpol yang memperoleh kursi dan calon terpilih menjadi tidak sama bobotnya, karena ada yang terpilih berdasarkan BPP ada pula yang hanya berdasarkan sisa suara. Ini tak berbeda jauh dengan hasil pemilu tahun 2009 yang lalu.

Jika disimulasikan dengan menggunakan metode kuota murni maupun divisor berdasarkan jumlah kursi hasil pemilu tahun 2009 dari 9 partai politik, maka akan didapat hasil sebagai berikut:

Tabel: 5
Prediksi Simulasi Perolehan Kursi Pemilu Tahun 2014
Berdasarkan Perolehan Kursi Pada Pemilu Tahun 2009

Parpol	Jumlah Suara	Persentase	Hasil Resmi	Kuota Murni	Divisor Webster
Partai Demokrat	21.655.295	20, 81	148	148	154
Partai Golkar	15.031.497	14, 45	106	106	111
PDI-P	14.576.388	14, 01	94	96	97
PKS	8.204.946	7, 89	67	59	61
PAN	6.273.462	6, 03	46	43	39
PPP	5.544.332	5, 33	38	38	37
PKB	5.146.302	4, 95	28	25	25
Partai Gerindra	4.642.795	4, 46	26	31	23
Partai Hanura	3.925.620	3, 77	17	14	11
29 Parpol Gagal PT	19.045.481	18,30	-	-	-
Total	104.048.118	100	560	560	560

Sumber: Sidik Pramono, 2012.⁴⁹⁷

Melalui tiga norma dalam UU No.8 Tahun 2012 pengganti UU No.10 Tahun 2008 sebagai payung penyelenggaraan pemilu 2014 tampaknya, bahwa UU ini tidak mencerminkan akan adanya dukungan pada perlunya asas multipartai sederhana, asas pelembagaan partai politik asas pemilu proporsional yang tak disproportional. Sebagaimana tercermin dalam UU No.2 Tahun 2011 sebagai pengganti UU No.2 tahun 2008. Padahal membaca konsep dasar penjelasan dari UU baru ini jelas dinyatakan, bahwa kehadiran UU baru ini sebagai pengganti UU lama adalah dalam rangka untuk:

“Upaya memperbaiki penyelenggaraan pemilu ini merupakan bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan presidensiil yang efektif”.⁴⁹⁸

Namun konsep dasar maksud dan tujuan kehadiran UU baru ini berupa penguatan dan pendalaman demokrasi serta mewujudkan sistem pemerintahan presidensial yang efektif tampaknya sulit terwujud. Karena dalam prakteknya dalam merancang isi norma dalam pasal-pasal UU baru ini tidak mencerminkan

497 Sidik Pramono, 2012, “Kuota Versus Divisor”, *Kompas*, 17 April 2012, hal, 5.

498 Lihat Pejelasan Umum UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

keinginan itu, malah sebaliknya berlawanan dan bernegasi dengan konsep dasarnya. UU

Karena itu, pelaksanaan UU Pemilu dalam pemilu 2014 yang hasilnya sama saja dengan hasil pemilu 2009 yang lalu. Sekaligus masih menyisakan problem tidak harmoninya antara sistem kepartaian dengan sistem pemilu.

BAB V

PENGARUH KETIDAKHARMONISAN HUKUM PARTAI POLITIK DENGAN HUKUM PEMILU TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMILU BERKUALITAS

KETIDAKHARMONISAN antara pengaturan sistem kepartaian dan sistem pemilu di Indonesia, ketika kedua UU ini dipraktekkan di lapangan dalam bentuk kurang berkualitas penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014.

A. Pengaruh Terhadap Penyelenggaraan Pemilu 2009

Dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009 di Indonesia terdapat sejumlah fakta yang problematik dan melahirkan ketidakpercayaan publik pada proses penyelenggaraan pemilu. Terutama jika menggunakan standar Internasional dalam penyelenggaraan pemilu.

Tiga Institusi Internasional, yaitu: (1) *ACE Electoral Knowledge Network*; (2) *Interparliamentary Union Declaration on Free and Fair Elections*; (3) *Organization for Security and Co-operation in Europe's International Observation Standards*,⁴⁹⁹ telah menetapkan 10 (sepuluh) kriteria dan standar, yaitu: (1) kebebasan berekspresi melalui partai politik; (2) keseimbangan media dalam memberitakan tentang partai politik dan calon; (3) informasi tentang proses dan sistem pemilu; (4) pelatihan yang memadai untuk meningkatkan kapasitas penyelenggara pemilu di semua level; (5) tidak terjadi kekerasan di TPS; (6) masyarakat sipil dapat berperan aktif pada semua lini proses pemilu; (7) keterbukaan dalam proses pemungutan suara dan penghitungan suara; (8) publikasi hasil pemilu secara terbuka dan dapat diaudit; (9) akurasi daftar pemilih; dan (10) berfungsinya institusi pemilu dalam menyelesaikan aneka konflik pemilu.

499 Guy S. Goodwin-Gill, 2006, *Free and Fair Elections, New Expanded Edition*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, hal. 1-220.

Bila 10 (sepuluh) kriteria itu dijadikan pisau untuk membedah dan mengevaluasi penyelenggaraan pemilu di Indonesia tahun 2009 dapat disimpulkan, bahwa ternyata hanya dapat memenuhi 4 (empat) kriteria saja, yaitu (1) Kebebasan Berekspresi Melalui Partai Politik; (2) kesimbangan media dalam memberitakan tentang partai politik dan calon; (6) masyarakat sipil dapat berperan aktif pada semua lini proses pemilu; (10) berfungsinya institusi pemilu dalam menyelesaikan aneka konflik pemilu. Sedangkan 6 (enam) kriteria lainnya tak dapat dipenuhi. Secara ringkas akan di jelaskan melalui tabel berikut ini:

Tabel: 6
Performa Pemilu 2009 Berdasar Standar Internasional

NO.	KRITERIA/STANDAR	REALITAS CAPAIAN
1	Kebebasan Berekspresi Melalui Partai Politik	Tercapai
2	Kesimbangan Media dalam Memberitakan tentang Partai Politik dan Calon	Tercapai
3	Informasi Tentang Proses dan Sistem Pemilu	Tidak Tercapai
4	Pelatihan yang Memadai Untuk Meningkatkan Kapasitas Penyelenggara Pemilu di Semua Level	Tidak Tercapai
5	Tidak Terjadi Kekerasan di TPS	Tercapai
6	Masyarakat Sipil dapat Berperan Aktif Pada Semua Lini Proses Pemilu	Tidak Tercapai
7	Keterbukaan Dalam Proses Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara	Tidak Tercapai
8	Publikasi Hasil Pemilu Secara Terbuka dan dapat Diaudit	Tidak Tercapai
9	Akurasi Daftar Pemilih	Tidak Tercapai
10	Berfungsinya Institusi Pemilu dalam Menyelesaikan Aneka Konflik Pemilu.	Tercapai

Sumber: Diolah dari Adam Schimdt, 2011⁵⁰⁰

Berdasarkan standar Internasional yang tak dapat dicapai oleh penyelenggaraan pemilu tahun 2009. Adam Schimdt berkesimpulan bahwa pemilu Indonesia tahun 2009 dapat diindikasikan secara kuat tak tampil dalam performa yang baik dan melahirkan problem multikomplek, kendati tetap dapat dianggap legitimate, namun berpotensi mengurangi derajat kepercayaan publik pada proses penyelenggaraan pemilu.

500 Adam Schmidt, 2011, "Indonesia's 2009 Election: Performance Challenges and Negative Precedents, in Edward Aspinnall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem of Democratization in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore, hal, 109.

Lebih Jauh Adam Schimdt mengatakan:

*".....I found strong indication that the polls did not achieve high standards of performance. Worse, the analysis finds that Indonesia's electoral performance actually deteriorated between 2004 and 2009. When a country performs badly in multiple areas, as Indonesia did in 2009, it's a clear sign that its elections lack the procedural integrity to be considered credible and legitimate. The 2009 election also provide evidence for the general rule that failure in multiple areas adds credence to damaging claims of fraud, which in turn have the potential to contribute to an erosion of confidence in the overall electoral process."*⁵⁰¹

Menurut Dirk Tomsa, penyebab utamanya adalah karena manajemen pemilu yang buruk, tidak profesionalnya penyelenggaraan pemilu yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, karena relatif tidak memiliki pengalaman penyelenggaraan pemilu. Sehingga pemilu yang ketiga pasca Orde Baru ini lebih buruk jika dibandingkan dengan pemilu tahun 1999 dan 2004.⁵⁰²

Seperti dinyatakan oleh Dirk Tomsa,

*"... Indonesia's third legislative election after the end of the New Order was held in April 2009. Its was organised far less professionally than two previous polls in 1999 and 2004..."*⁵⁰³

Rizal Sukma menyatakan buruknya penyelenggaraan pemilu ini lebih disebabkan oleh proses seleksi anggota KPU 2007-2012 yang relatif buruk dibandingkan dengan seleksi tahun 2003 yang lalu. Pada seleksi tahun 2007 itu parameternya sangat subjektif jauh dari harapan publik, apalagi dengan diperkenalkannya model seleksi tes psikologi yang tidak ada relevansinya dengan penyelenggaraan pemilu. Selain itu DPR RI dalam memilih calon hanya berdasarkan penilaian subjektif sehingga menyingkirkan sejumlah nama yang relatif memiliki kapasitas dan pengalaman dalam pemilu, seperti Ramlan Surbakti, Valina Sinka Subekti dan Hadar Navis Gumay.⁵⁰⁴

Menurut Jorgan Elklit, 1999: 17 secara teoritik kapasitas penyelenggara pemilu, kualitas manajemen administrasi kepemiluan dan independen-

501 *Ibid.*, hal, 110.

502 Dirk Tomsa, 2010, "The Indonesian Party System After The 2009 Elections: Toward Stability", in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem of Democratization in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore, hal, 143.

503 *Ibid.*, hal 143.

504 Rizal Sukma, 2011, "Indonesia's 2009 Elections: Defective System, Resilient Democracy", in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem of Democratization in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore, hal, 55.

si penyelenggara pemilu menjadi kata kunci dari keberhasilan pemilu.⁵⁰⁵ Bahkan menurut Guess and Gueorguieva 2008: 2, hasil pemilu akan dapat diterima semua kalangan yang terlibat dalam pemilu dan legitimasi pemerintah akan tinggi serta demokrasi di suatu negara dapat berjalan dengan baik tergantung pada tiga instrumen pokok, yaitu independensi, imparialitas dan dedikasi KPU dalam penyelenggaraan pemilu.⁵⁰⁶

Kendati, tidak sampai disebut sebagai pemilu yang gagal mengantarkan ke ujung demokrasi yang terancam, karena kekerasan politik dan pelanggaran masif, seperti yang terjadi di Afghanistan, Bangladesh, Cambodia, Colombia, Guyana, Egypt, Ethiopia, Iraq, Kenya, Nigeria, Pakistan, Philipina, dan Zimbabwe. Di negara-negara ini pemilu betul-betul dianggap tak demokratis, bukan saja karena di selenggarakan di tengah suasana negara yang lemah karena pertikaian politik antar elite, tetapi juga diselenggarakan dengan tidak sesuai prinsip-prinsip dan standar pemilu internasional, penuh kekerasan dan intimidasi.⁵⁰⁷

Sesungguhnya tak terpenuhinya standar dan kriteria internasional dalam proses pemilu tahun 2009 yang melahirkan ketidakpercayaan publik itu, tidak saja disebabkan oleh apa yang dikatakan oleh Adam Schimdt, Rizal Sukma dan Dirk Tomsa, namun juga disebabkan oleh buruknya regulasi pemilu tahun 2009. Ini dapat dibuktikan misalnya, UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD baru disahkan 1 (satu) tahun sebelum pemilu dilaksanakan. UU ini baru disahkan pada tanggal 3 Maret 2008 sedangkan pemilu akan diselenggarakan pada 9 April 2009. Pendeknya jeda lahirnya UU pemilu menyebabkan kesulitan bagi KPU untuk menterjemahkan dan melaksanakannya, apalagi UU ini lahir tidak utuh dan sempurna sebagai sebuah produk UU yang pro kepentingan publik, namun pro pada kepentingan partai-partai besar di DPR.

UU Pemilu ini hanyalah merupakan produk yang lahir dari partai dan untuk kepentingan.⁵⁰⁸ Sulit rasanya dalam konstelasi politik legislasi di Indonesia sebuah produk UU Politik bebas dari kepentingan politik. Jangankan terhadap UU politik, UU yang bukan ada kaitannya dengan

505 Adam Schmidt, 2011, "Indonesia's 2009 Election: Performance....." *Op.Cit.*, hal,101.

506 *Ibid.*,

507 Timothy D.Sisk, 2008, "Election In Fragile States: Between Voice and Violence", *Paper Prepered For The International Studies Association Annual Meeting*, San Francisco, California, March 24-28, 2008, hal, 1.

508 Syamsuddin Haris, 2008, "UU Pemilu dari Partai untuk Partai", *Kompas*, 3 Maret 2008, hal, 6.

pengaturan wilayah politik sekalipun penuh kepentingan politik ekonomi yang transaksional. Apalagi terhadap UU politik yang nyata-nyata kelak dipergunakan mengatur partai-partai sendiri yang akan berkompetisi dalam pemilu. Inilah fenomena jeruk makan jeruk.

UU pemilu ini tidak dilahirkan dalam kondisi yang hampa kepentingan, namun penuh kepentingan, karena UU tidak dilakukan dengan musyawarah dan mufakat sebagai bentuk politik legislasi Indonesia selama ini, melainkan dilakukan dengan cara *voting* (proses pengambilan keputusan dilakukan melalui suara terbanyak. Cara voting ini dipilih dalam rapat paripurna karena dalam proses loby antar fraksi di DPR tak tercapai kesepakatan, bahkan menemui jalan (*deadlock*) buntu dalam dua hal; Pertama, penghitungan sisa suara (apakah tuntas di daerah pemilihan atau di bawa ke provinsi). Kedua, penentuan caleg terpilih (disepakati yang perolehan suaranya di atas 30 persen dari BPP langsung terpilih, tetapi jika ada lebih dari satu orang yang perolehannya di atas 30 persen menjadi soal apakah yang menentukan adalah nomor urut atau suara terbanyak).⁵⁰⁹

Selain itu, UU pemilu yang lahir sangat terlambat “mengganggu” KPU dalam membuat perencanaan anggaran pemilu dan tahapan pemilu, sehingga KPU dikritik publik sering merubah-rubah jadwal dan tahapan pemilu. Substansi UU ini ternyata juga bermasalah, setidaknya terdapat kekosongan hukum sebanyak 25 (dua puluhlima) soal yang luput diatur dalam UU ini, terdapat ketidakkonsistenan antara satu pasal dengan pasal yang lain sebanyak 11 (sebelas) masalah, dan terjadi multitafsir dalam pasal-pasal UU ini sebanyak 13 (tiga belas) Pasal. Sehingga menyebabkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan mempersulit KPU dalam melengkapi ketidakpastian hukum tersebut melalui pembuatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum.⁵¹⁰

UU pemilu ini memang berbeda dengan UU di bidang yang lain, karena UU ini tidak memerlukan Peraturan Pemerintah (PP) dan peraturan teknis untuk menterjemahkan keberlakuan UU ini didelegasikan kepada KPU, karena KPU yang akan menggunakan UU ini bukan pemerintah. Jika pemerintah membuat PP bukan tidak mungkin malah menimbulkan

509 M.Qodari, 2008, “(Tak) Berharap pada UU Pemilu”, *Kompas*, 3 Maret 2008, hal, 6.

510 Ramlan Surbakti, 2009, “Ketidakpastian Hukum Dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009”, dalam Andy Ramses dan La Bakry (Editor), 2009, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI, Jakarta, hal, 281-300.

kan persoalan tersendiri karena dalam hal presiden selaku pemimpin pemerintah adalah orang yang akan menjadi peserta pemilu yang tak lain adalah yang justru taat dan patuh pada UU pemilu ini. Karena itu jelaslah bahwa PP dalam UU pemilu tidak diperlukan.

Sejarah mencatat ketika pemerintah membuat PP untuk menterjemahkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang merupakan regulasi terhadap penyelenggaraan Pemilu, kala itu diprotes publik, dan dituding pemerintah telah menyimpan motif politik tertentu.⁵¹¹

Dalam hal ini lebih jauh Ramlan Surbakti mengatakan:

“...KPU dihadapkan pada pilihan yang sulit dalam membuat peraturan pelaksanaan. Pada satu sisi KPU memang harus menyelenggarakan pemilu, namun berdasarkan Undang-Undang karena KPU merupakan pelaksana Undang-Undang, bukan pembuat Undang-Undang. Akan tetapi pada sisi yang lain Undang-Undang yang harus dijalankan ternyata mengandung masalah...”⁵¹²

Itulah sebabnya akhirnya KPU dipaksa untuk menterjemahkan UU No.10 Tahun 2008 dan UU No.2 Tahun 2008 ini dengan menerbitkan aneka pedoman yang bersifat teknis untuk melaksanakan tiap tahapan pemilu tahun 2009 sebanyak 51 (lima puluh satu) buah Peraturan KPU dan 29 (dua puluh sembilan) Keputusan KPU.⁵¹³

Keterlambatan hadirnya UU Pemilu tahun 2009 yang berdekatan dengan dimulainya tahapan pemilu mengakibatkan regulasi dalam bentuk peraturan KPU yang dibuat KPU dan disosialisasikan dalam waktu yang pendek pada saat tahapan sedang berjalan. Keterlambatan UU ini juga mengakibatkan sosialisasi dan pemahaman dari *stakeholders* kurang komprehensif. Ditambah lagi oleh diajukannya uji materiil (*judicial review*) UU No.10 Tahun 2008 ke MK sebanyak 10 (sepuluh) kali dan beberapa pasal telah dibatalkan MK pada saat tahapan sedang berjalan.⁵¹⁴

Tak kalah pentingnya keterlambatan pencairan anggaran pemilu yang tidak sesuai tahapan juga turut memburuk manajemen penyelenggaraan pemilu.⁵¹⁵ Terbentuknya Panwaslu, Panwascam dan Panwas Lapangan yang terlambat, bahkan saat tahapan pemilu telah dimulai juga

511 Agus Riewanto, 2005, “Motif Politik Dibalik PP Pilkada”, dalam Ari Pradanawati (Penyunting), 2005, *Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal*, Kompip, Surakarta, hal, 198-203.

512 *Ibid.*, hal, 296-297.

513 A.Hafiz Anshary AZ, 2010, *Buku Saku Pemilu 2009*, Setjen KPU RI, Jakarta, hal, 17.

514 *Ibid.*, hal, 49.

515 *Ibid.*, hal, 49.

turut menjadi penyumbang buruknya menegemen pemilu tahun 2009. Karena tahapan pemilu 2009 tidak dapat dikontrol dan diawasi secara memadai.

Sejumlah pengamat asing menyatakan, bahwa demokrasi Indonesia memang relatif baik jika dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya. Bahkan Larry Diamond memberikan predikat sebagai negara yang “*Consistent Democrats*” di bandingkan dengan 5 negara Asia, yakni: Korea, Mongolia, Philipina, Taiwan dan Thailand. Namun Indonesia masing di dera persoalan terkait dengan tidak efektifnya sistem pemerintahannya, lemahnya penegakan hukum dan tingginya angka korupsi, sehingga capaian ini dapat saja tak bertahan lama dan berbalik arah.⁵¹⁶

Lebih jauh Larry Diamond menyatakan:

*“...To conclude, if we apply absolute (theoretically derived) standards, rather than merely “grade on curve” comparatively, Indonesia democracy is progressing, but not nearly as well as the comparative data sometimes suggest. If democracy is really to become ‘the only game in town’, it must continue to become a better -more accountable, transparant, lawful, inclusive, fair and responsive- democary for ordinary Indonesians.”*⁵¹⁷

Pendapat ini tidak disetujui oleh Marcus Mietzner, karena persoalan Indonesia bukan sekedar demokrasi berjalan apa tidak, tetapi masalah substansial yakni esensi demokrasi itu sendiri yang tak benar-benar terjadi karena problem tidak efektifnya sistem pemerintah, lemahnya penegakan hukum dan masih menjulangny angka korupsi.

Lebih jauh dalam hal ini Marcus Mietzner mengatakan:

*“...But while such evidence contradicts claims that no gunuine democratic change has taken place in Indonesia, Diamond also warns that the achievments are not irreversible, Indonesia still has considerable deficits in government effectiveness, upholding of the rule of law and corruption eradication. Without improvements in these areas, Indonesia’s democratic achievements will remain vulnerable to backsliding...”*⁵¹⁸

Paling tidak dapat dibuktikan melalui 6 (enam) hal. Pertama, biaya pemilu mahal. Kedua, angka suara tidak sah tinggi. Ketiga, kecurangan

516 Larry Daimond, 2010, “Indonesia’s Place in Global Democracy” in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem of Democratisation in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore, hal, 29.

517 *Ibid.*, hal, 49.

518 Marcus Mietzner, and Edward Aspinall, 2010, “Problem of Democratization in Indonesia : an Overview” in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem of Democratization in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore, hal, 5.

dalam pemilu tinggi. Keempat, kerumitan dan kesulitan dalam rekapitulasi suara. Kelima, konstelasi politik terus berubah dan pemilih tak setia. Keenam, pelanggaran dan sengketa pemilu tinggi, dan Ketujuh, lahirnya politik kartel dan materialisme politik. Semuanya akan diuraikan secara lebih luas di bawah ini.

1. Biaya Pemilihan Umum Mahal

Pengaruh dari tidakharmonisan asas dalam ketentuan pasal-pasal UU No.2 Tahun 2008 tentang Parpol dan UU No.10 Tahun 2008 tentang pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota. Terutama dalam pilihan sistem multipartai sederhana ke multipartai ekstrim. Telah mendorong mahalnya biaya penyelenggaraan pemilu

Total anggaran penyelenggaraan pemilu tahun 2009 adalah Rp. 22,3 triliun dari APBN dan dibagi dalam dua tahap penyelenggaraan yakni APBN 2008 sebesar Rp.8,2 triliun dan APBN 2009 sebesar Rp.14,2 triliun.⁵¹⁹ Bandingkan pemilu tahun 2004 yang diikuti oleh 24 parpol hanya menghabiskan biaya sebesar Rp.7,2 triliun terdiri dari Rp.5,8 triliun APBN dan Rp.1,2 teriliuun dari APBD Kabupaten/Kota/Provinsi Seluruh Indonesia⁵²⁰. Biaya termahal pemilu tahun 2009 adalah untuk biaya honor penyelenggara pemilu yang harus dibayar setiap bulan untuk KPU RI, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan PPS sedangkan untuk KPPS saat hari pemungutan suara. Para penyelenggara ini berjumlah 165 orang Anggota KPU Propinsi, 2.355 orang Anggota KPU Kabupaten/Kota, 32.335 Anggota PPK, 230.133 Anggota PPS dan 4.679.280, biaya tahapan penyediaan logistik pemilu berupa surat suara, alat contreng, formulir-formulir dan distribusi logistik.

Sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 142 Ayat (1) jenis perlengkapan pemungutan suara terdiri atas: (1) untuk memberi tanda pilihan dan kotak suara; (2) surat suara; (3) tinta; (4) bilik pemungutan suara; (5) segel; (6) alat untuk memberi tanda pilihan; dan (7) tempat pemungutan suara.

519 Kita Geser Sehari Saja Dianggap Masalah, dalam *Forum Keadilan* Edisi, 12 Tahun 2008, hal, 21.

520 Khusnul Mar'iah, 2010, "Politik Institusionalisasi Penyelenggara Pemilu di Indonesia, Studi Model Birokrasi KPU Pasca Reformasi", dalam Andy Ramses dan La Bakri, (editor), 2010, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, AIPI Jakarta, hal, 269.

Penjelasan Ayat (2) dukungan perlengkapan pemungutan suara meliputi: (1) sampul kertas; (2) tanda pengenal KPPS/KPPSLN; (3) tanda pengenal petugas TPS/TPSLN; (4) tanda pengenal saksi; (5) karet pengikat surat suara; (6) lem/perekat; (7) kantong plastik; (8) ballpoint; (9) spidol; (10) gembok, formulir untuk berita acara dan sertifikat; (11) sticker nomor kotak suara; (12) tali pengikat alat pemberi tanda pilihan; dan (13) alat bantu tuna netra.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Ayat (1) huruf I UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, menyatakan bahwa, KPU mempunyai tugas menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan pemilu. Sedangkan Sekretaris jenderal berwenang mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan pemilu, berdasarkan norma, standar, prosedur dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU.⁵²¹ Sekretariat jenderal bertanggungjawab dalam hal administrasi keuangan serta pengadaan barang dan jasa berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁵²²

Kehadiran UU No.22 Tahun 2007 ini merupakan sebuah kemajuan dalam bidang legislasi kepiluan, sebab sepanjang sejarah pemilu di Indonesia belum pernah memiliki UU yang khusus mengatur tentang, tugas, wewenang dan tanggungjawab penyelenggara secara terkodifikasi dalam satu UU. Sebelum lahirnya UU ini tugas, wewenang dan tanggungjawab penyelenggara pemilu, baik KPU maupun PNS sekretariat KPU) dalam proses pemilu berserakan dan tersebar dalam UU tentang Pemilu dan UU tentang Partai Politik.

Secara politik sulit dibantah bahwa kehadiran UU ini adalah dalam rangka untuk memisahkan secara tegas antara tugas konseptor pemilu dan pelaksana teknis pemilu. Dimana konseptor pemilu dalam hal ini anggota KPU tidak boleh terlibat dalam proses anggaran dan pengadaan logistik, ini semua diserahkan pada pelaksana teknis pemilu, yakni PNS di lingkungan sekretariat KPU. Ketidakjelasan kewenangan antara dua lembaga ini (KPU dan Sekretariat KPU) yang menjadi pemantik sejumlah anggota KPU dan Sekretariat KPU periode 2003-2007 terseret dalam kubangan korupsi penga-

521 Pasal 66 ayat (2) huruf a UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

522 Pasal 66 Ayat (4) UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

daan barang dan jasa untuk penyelenggaraan pemilu 2004. Kendati ini bukan merupakan faktor utama faktor lainnya adalah adanya kepentingan politik tertentu.⁵²³

Tentang tugas dan tanggungjawab dalam perencanaan dan pengadaan logistik pemilu ini juga ditegaskan dalam UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, antara lain KPU bertanggungjawab dalam merencanakan dan menetapkan standar serta kebutuhan dan pendistribusian perlengkapan pemungutan suara.⁵²⁴ Sekretaris Jenderal KPU, Sekretaris KPU Provinsi dan Sekretaris KPU Kabupaten/Kota bertanggungjawab dalam pelaksanaan pengadaan dan distribusi perlengkapan pemungutan suara.⁵²⁵

Kebutuhan jumlah surat suara untuk pemilu tahun 2009 berdasarkan jumlah DPT di tambah 2 % (dua perseratus) untuk cadangan. Selain itu disediakan surat suara untuk pemngutan suara ulang sebanyak 1000 (seribu) lembar per dapil. Jumlah surat suara untuk pemilu 2009 adalah sebanyak 701.871.980 lembar. Jumlah tinta sebanyak 2.024.730 botol, segel sebanyak 43.494.670 keping, tempalte alat bantu tuna netra sebanyak 979.651 lembar, formulir C serta D sebanyak 535.129.906 lembar. Jumlah kertas untuk Daftar Calon Tetap (DCT) sebanyak 3.223.536 lembar.⁵²⁶

Keseluruhan kebutuhan pembiayaan logistik pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2009 adalah Rp. 1.716.473.354.000.00 (satu triliun tujuh ratus enam belas miliar empat ratus tujuh puluh tiga juta tiga ratus lima puluh empat ribu rupiah) diserap sebesar 582.038.212.785, 01 (lima ratus delapan puluh dua miliar tiga puluh delapan juta dua ratus dua belas ribu tujuh ratus delapan puluh lima rupiah satu sen). Terdapat sisa anggaran sebesar Rp. 1.134.435.141.214, 99 (satu triliun seratus tiga puluh empat ratus tiga puluh lima juta seratus empat puluh satu ribu dua ratus empat belas rupiah sembilan puluh sembilan sen) atau 66, 09 %.⁵²⁷

523 Lihat lebih luas uraian tentang proses pengadaan barang dan jasa di KPU 2003-2007 dan pernik-pernik politik terkait dengan penyebab Nazaruddin Syamsuddin terjerat kasus korupsi pemilu 2004. Nazaruddin Syamsuddin, 2009, *Bukan Tanda Jasa, Sebuah Otobiografi*, Enesce, Jakarta, hal, 3-653.

524 Pasal 141 Ayat (1) UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

525 Pasal 141 Ayat (2) UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

526 Sekretariat Jenderal KPU RI, 2010, *Buku Profil Logistik Pemilu 2009*, Setjen KPU RI, Jakarta, hal, ii.

527 *Ibid.*, hal, ii.

Sedangkan mahalnnya pemilu tahun 2009 ini juga terkait dengan biaya kampanye, karena banyaknya caleg DPR dan DPRD serta luas dan banyaknya daerah pemilih (Dapil) jumlah caleg DPR sebanyak 11.219 orang, caleg DPD sebanyak 1.109 orang, caleg DPRD Provinsi sebanyak 32.263 orang dan caleg DPRD Kabupaten/Kota sebanyak 246.558 orang sehingga caleg secara keseluruhan 291.504 orang.⁵²⁸

Jumlah Dapil pemilu tahun 2009 adalah DPR sebanyak 77, DPRD Provinsi 215, dan DPRD Kabupaten/Kota 1.800⁵²⁹, jika setiap Dapil rata-rata dialokasikan 8 kursi dan jumlah calon yang diajukan parpol adalah 10 orang karena setiap Dapil mengajukan calon sebanyak 120 persen di setiap Dapil, maka akan ketemu angka caleg berkampanye sebanyak 291.504 orang caleg.⁵³⁰

Mahalnnya biaya kampanye pemilu tahun 2009 itu disebabkan oleh perubahan mekanisme penentuan caleng terpilih berdasarkan suara terbanyak dimana dalam kampanye tidak pernah melibatkan partai politik, melainkan lebih menguatamakan pencitraan diri lewat iklan di media massa, melalui spanduk, bener, poster aneka bentuk media komunikasi lainnya, seperti TV dan radio. Bahkan pemilu tahun 2009 menarik dicermati, karena di tahun inilah era kebangkitan munculnya aneka konsultan politik dan lembaga survei sebagai bagian yang tak terelakkan dalam kampanye.⁵³¹

Tabel: 7
Beban Pekerjaan KPU dalam Pemilu Legislatif

Beban Kerja	Pemilu 2004	Pemilu 2009
Jumlah Pemilih	-	171.265.442
Jumlah Peserta Pemilu	24	38 ditambah 6 parpol Lokal di Aceh
Jumlah TPS	579.901	519.920

528 <http://www.kpu.go.id>, diakses pada tanggal 27 Desember 2009.

529 *Ibid*,

530 Pasal 54 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota.

531 Lihat uraian tentang bagaimana perkembangan lembaga survei dan konsultan politik dalam pemilu di Indonesia, seperti diuraikan oleh M.Qodari, 2011, "The Professionalisation of Politics: The Growing Role of Polling Organisations and Political Consultants", in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem of Democratisation in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore, hal, 122-140.

Jumlah Dapil :	-	-
DPD	32	33
DPR	69	77
DPRD Provinsi		217
DPRD Kabupaten/Kota		1.851
Jumlah Lembar Surat Suara :		
DPD		173.221.199
DPR		174.802.288
DPRD Propinsi		182.916.018
DPRD Kabupaten/Kota		168.451.859
Jumlah Calon Total:		291.504
DPD	920	1.116
DPR	7.785	11.225
DPRD Propinsi		32.263
DPRD Kabupaten/Kota		246.558
Jumlah Kursi:		
DPD	182	182
DPR	550	560
DPRD Propinsi		
DPRD Kabupaten/Kota		

Sumber: Ramlan Surbakti, dkk, 2011⁵³²

Jika saja Caleg DPR dan DPRD dalam kampanye mengeluarkan biaya rata-rata minimal Rp.500 juta rupiah, bahkan beberapa Caleg perlu mengeluarkan biaya hingga Rp.2 miliar, adapun caleg DPRD Provinsi diperkirakan mengeluarkan biaya kampanye Rp.300 juta rupiah, untuk caleg DPRD Kabupaten/Kota sebesar Rp.100 juta rupiah, maka total biaya pemilu bisa tahun 2008 dapat mencapai Rp.100.000.000.000 (seratus) triliun rupiah.⁵³³

2. Angka Suara Tidak Sah Tinggi

Hadirnya multipartai ekstrim 38 parpol nasional 6 Parpol lokal di Aceh dan jumlah totalnya 44 parpol sebagai peserta pemilu tahun 2009 yang tidak harmoni dengan asas UU No.2/2008 tentang Parpol yang berasas multipartai sederhana telah mempengaruhi pada tingginya angka suara tidak sah. Menyebabkan lahirnya istilah Go-

532 Ramlan Surbakti, dkk, 2011, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu nasional dan Daerah*, Kemitraan Untuk Tata Pemerintahan, Jakarta, hal, 31.

533 Agus Riwanto, 2009, "Menggugat Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu 2009 (Evaluasi Kritis Pemilu 2009 dari Aspek Filosofi, Teori dan Fungsi Pemilu)", *Makalah* disampaikan dalam Seminar International Bertema "Representasi Kepentingan rakyat pada pemilu 2009", Diselenggarakan Yayasan Percik, Salatiga, 28-30 Juli 200. Lihat juga, <http://www.bussinesnews>, dikases tanggal 6 Mei 2009.

longan Putih (golput) sistemik. Golput dalam konteks pemilu tahun 2009 dapat dikelompokkan dalam 3 kategori : Pertama, alasan administratif, dimana seorang pemilih tidak ikut memilih karena terbentur dengan prosedur administrasi seperti tidak tahu namanya terdaftar di dalam daftar pemilih, belum mendapat kartu pemilih atau kartu undangan.

Kedua, alasan teknis dimana seseorang memutuskan tidak ikut memilih karena tidak ada waktu untuk memilih, seperti harus bekerja di hari pemilihan, sedang ada keperluan, harus keluar kota, dan karena malas pergi ke TPS.

Ketiga, alasan politis, pemilih memutuskan tidak menggunakan haknya karena secara sadar memang memutuskan untuk tidak memilih, karena alasan Pemilihan Umum yang tidak berguna, tidak akan membawa perubahan atau karena tidak ada calon yang disukai.⁵³⁴

Dari tiga alasan tersebut, sebagian besar bisa diidentifikasi karena alasan administratif (28,6 persen) dan teknis atau individual (39,1 persen) dan hanya karena alasan politis (16,5 persen).⁵³⁵

Penyebab golput dapat pula dibaca dalam tujuh tafsir Golput diantaranya adalah: (1) golput adalah fenomena teologis, yang dalam tafsir agama tertentu dianggap mengakui demokrasi adalah suatu hal yang dilarang agama; (2) golput adalah fenomena protes; (3) golput adalah bentuk perlawanan terhadap bangunan sistem politik yang mengekang hak-hak politik warga negara; (4) golput adalah bentuk ketidakpercayaan terhadap sistem politik yang sedang bekerja; (5) golput adalah fenomena mal-administrasi; (6) golput adalah fenomena teknis individual; (7) golput adalah ekspresi kekecewaan masyarakat untuk mengikuti pemilu.⁵³⁶

Tinggi angka golput sistemik karena alasan administratif dan kesalahan teknis dalam pencontrengan berakibat tidak dianggap sah dan diikutkan dalam rekapitulasi adalah sesuatu yang tidak rasi-

534 Fathoni, 2009 "Distorsi Kepentingan Rakyat dalam Demokrasi Perwakilan : Kritis legitimasi Anggota Legislatif" *Makalah Seminar Internasional*, disampaikan dalam Seminar Internasional Bertema "Representasi Kepentingan rakyat pada pemilu 2009", Diselenggarakan Yayasan Percik, Salatiga, 28-30 Juli 2009, hal, 9

535 Fathoni, *Ibid.*, hal, 9

536 Sigit Pamungkas, 2010, *Pemilu Perilaku Pemilih dan Kepartaian*, IDW, Yogyakarta, hal, 90-92.

onal. Karena merupakan kesalahan penyelenggara pemilu umum yang tidak mampu melakukan manajemen administrasi Daftar Pemilih Tetap (DPT) secara akurat dan cermat, serta alasan banyaknya suara tidak sah.⁵³⁷ Lebih disebabkan karena lemahnya sosialisasi yang dilakukan oleh KPU di semua tingkatan.⁵³⁸

Lebih jauh Adam Schmidt menyatakan:

"in 2009 how ever, the KPU faced significant finding shortages for the development and dissemination of public information, liding to strickingly low level of knowledge among voters about specific aspects of the electoral proses".⁵³⁹

Ketidak akuratan DPT dalam pemilu tahun 2009 memang KPU, bukan penanggung jawab utama melainkan kepada Pemerintah, parpol dan pemilih. Sebab KPU hanyalah muara akhir dari pemuthakiran data pemilih, selebihnya peran pemerintah sebagai penyedia data awal penduduk tidak akurat, begitu pula parpol tidak mampu mengorganisir konstituennya untuk punya kesadaran terhadap hak pilih serta pemilih yang cenderung pasif dalam soal hak pilih kesadaran tidak terdaftar dalam DPT baru muncul menjelang hari pemungutan suara⁵⁴⁰.

Akibatnya, pemilu tahun 2009 mengalami cacat kepercayaan. DPT mengalami pengelembungan dan penggembosan sekaligus. Mengelembung karena penggandaan dan penggembosan karena jumlah pemilih tidak terdaftar. Akibatnya, Golputpun membengkak, baik karena yang disengaja enggan memilih maupun karena terpaksa tidak memilih. Tidak mustahil angka golput pemilu tahun 2009 dapat mencapai hampir 30 persen dan mengalahkan pemenang pemilu partai Demokrat yang hanya meraih 20 persen suara.⁵⁴¹

Sesungguhnya sejak pemilu pertama tahun 1955 hingga pemilu ke-10 tahun 2009, jumlah golput terus meningkat meski alasan untuk golput berbeda. Bila golput dihitung dari pemilih yang tidak datang ke TPS dan suara tidak sah maka akan ditemukan angka sebagai berikut: Mencapai angka 12,34 persen (pemilu tahun 1955), 6,67

537 Tentang problem seputar daftar pemilih dalam pemilu di Indonesia. Lihat, Eka Suaib, 2010, *Problematika Pemutakhiran Daftar Pemilih di Indonesia*, Koekusan, Jakarta, hal, 1-151.

538 Adam Schmidt, 2010, "Indonesia's 2009 Election: Performance Challengers.....", *Op.Cit.*, hal, 112.

539 *Ibid.*, hal, 112-113.

540 Agus Riwanto, 2009, "Mengurai Problem Sistemik DPT Pemilu 2009", *Media Indonesia*, 5 Mei 2009, hal, 21

541 M. Fadjroel Rachman, 2009 "Merayakan Golput 2009", *Kompas*, 14 April, dan Agus Riwanto, 2009, "Peta Golput di Jawa Tengah Pemilu 2009", *Suara Merdeka* 13 Februari 2009, hal 6

persen (Pemilihan Umum Tahun 1971), 8,40 persen (Pemilu tahun 1977), 9,61 persen (pemilu tahun 1982), 8,39 persen (pemilu tahun 1987), 9,05 persen (pemilu tahun 1992), 10,07 persen (pemilu tahun 1997), 10,40 persen (pemilu tahun 1999), 34 persen (pemilu tahun 2004), 23,47 persen (Pilpres putaran I tahun 2004), 24,95 persen (pilpres putaran II Tahun 2004), 29,01 persen (pemilu tahun 2009).

Mengenai rincian tentang tingginya jumlah suara tidak sah pada pemilu tahun 2009 dan perbandingannya dengan pemilu sebelumnya, dapat di lihat pada tabel di bawah ini:

Tabel: 8
Perbandingan Suara Sah dan Tidak Sah
Pemilihan Umum Tahun 1999-2009

Pemilu DPR	Pemilih	Suara Sah	%	Suara Tidak Sah	%	Tidak Menggunakan Hak Pilih	%
1999	117.738.000	105.786.000	89,85 %	3.641.000	3,09 %	8.311.000	7,06 %
2004	148.000.369	113.462.414	76,66 %	10.957.925	7,41 %	23.580.030	15,93 %
2009	171.265.442	104.099.785	60,78 %	17.488.581	10,21 %	49.677.076	29,08 %

Sumber: Diolah dari data di KPU RI

Data di atas menunjukkan betapa suara tidak sah dalam pemilu tahun 2009 jauh lebih banyak dibandingkan pada pemilu-pemilu sebelumnya (1999-2004), kemungkinan besar karena kompleksitasnya kartu suara, bukan saja ukurannya besar melebihi kertas koran, banyaknya jumlah daftar calon dalam surat suara, berbeda-bedanya penanda sah tidaknya melalui PKPU.⁵⁴² Selain juga karena, banyaknya jumlah parpol yang berlaga menyebabkan sulitnya pemilih menentukan pilihan.

Dalam hal ini kesulitan pemilih dapat dipetakan sebagai berikut:

- a. Siapa dan dari partai apa yang akan dipilih dari 38 partai politik dan ribuan calon untuk menjadi anggota DPR RI yang tersedia dalam surat suara.

542 Lihat PKPU No.35 Tahun 2008, Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu DPR dan DPRD, kemudian direvisi menjadi PKPU No.13 Tahun 2009, bahkan pemerintah pernah mengeluarkan Perpu No. 1 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.10 Tahun 2008, tertera Pasal 176 dengan menambah klausul "Pemberian Tanda Lebih Dari Satu Kali Dianggap Sah", Perpu ini dikeluarkan pada tanggal 26 Februari 2009.

- b. Siapa yang akan dipilih dari ratusan calon perorangan untuk menjadi anggota DPD yang tersedia dalam surat suara.
- c. Siapa dan dari partai apa yang akan dipilih menjadi anggota DPRD Propinsi dari ribuan calon dari 38 partai politik yang tersedia dalam surat suara.
- d. Siapa dan dari partai apa yang akan dipilih menjadi anggota DPRD Kabupaten/Kota dari ribuan calon dari 38 partai politik yang tersedia dalam surat suara.

Kesulitan lainnya adalah pemilih harus melakukan pilihan bukan menggunakan alat coblos sebagaimana dilakukan selama pemilu di Indonesia, melainkan dengan alat tulis dan mencontreng. Merubah budaya dari mencoblos menjadi mencontreng bukan persoalan mudah. Karena jumlah melek huruf dan tulis di Indonesia relatif banyak. Ditambah lagi sosialisasi teknis mencontreng yang rumit ini juga kurang dilakukan oleh KPU. Pemilih juga harus mencontreng empat surat suara dan memasukkan dalam empat kontak suara yang berbeda, ini secara teknis juga menyulitkan dan sedikit banyak turut berimplikasi pada tingginya suara tidak sah dalam pemilu tahun 2009.

Besarnya angka golput yang disebabkan tidak terdaftar dalam DPT dan karena tidak sah sebagian diklasifikasikan sebagai pelanggaran HAM.⁵⁴³ Bahkan Dieter Nohlen ahli pemilu menyatakan bahwa partisipasi pemilih dalam pemilu merupakan hal mendasar sebagai pemenuhan hak asasi warga dalam pemilu.

Dieter Nohlen menyatakan :

*"The right to vote, long with freedom of expression, assemble, association, and press, is one of the fundamental requirements of modern constitutional democracy"*⁵⁴⁴

Persoalan banyaknya pemilih tidak terdaftar di DPT ini sempat membuat gaduh situasi politik nasioanal. Sejumlah tokoh politik, seperti KH.Abdurrahman Wahid (Gus Dur), Megawati Sukarno Putri, Wiranto dan Prabowo Subiyanto, menyatakan pemilu tahun

543 Bambang Widjoyanto, "Mengabaikan Hak Pilih Pelanggaran HAM", *Kompas*, 12 April 2009, hal. 6.

544 Dieter Nohlen, 1995 "Voting Right", dalam Seymour Martin Lipset (eds), 1995, *The Encyclopedia of Demokrasi*, Vol IV, Washington DC, Conggerrional Quarterly Inc, hal, 1353-1354

2009 adalah pemilu yang tidak *legitimate* dan mereka menolak hasil pemilu tahun 2009.⁵⁴⁵

Kendati pemilu tahun 2009 terdapat kekurangan yang menonjol terutama pada soal kecacuan DPT, bukan berarti pemilu 2009 ini tidak memiliki legitimasi. Sebab sulit mengaitkan kecacuan tadi dengan perolehan suara setiap partai politik. Secara akademik tidak pernah ada penjelasan yang pasti bahwa kecacuan itu menguntungkan partai politik tertentu dan merugikan partai politik yang lain.⁵⁴⁶

Dalam soal kisruh DPT dan legitimasi pemilu tahun 2009 Adi Sulistyono mengatakan:

“...Dalam paham saya kisruh DPT bukanlah persoalan yang muncul secara tiba-tiba. Masalah DPT bukanlah sumber masalah tetapi implikasi lebih lanjut dari carut-marutnya administrasi kependudukan di republik ini. Karena itu terlalu sulit bagi saya untuk bisa menjelaskan detail demi detail kekisruhan yang terjadi dalam pemilu 2009 dan sama sulitnya bagi saya untuk tergesa-gesa menunjuk keburukan tahapan mencederai legitimasi pemilu itu...”⁵⁴⁷

Presiden SBY kebakaran jenggot atas pernyataan dan kritik tokoh-tokoh itu, dengan membuat pernyataan yang cukup keras ia berbicara lebih terus terang dan meminta elit politik tidak berbicara galak.⁵⁴⁸ Namun, akhirnya proses politik berlangsung terus dan pemilu tahun 2009 tetap menyisakan problematik DPT dengan tanpa solusi yang berarti.

3. Kecurangan dan Pelanggaran dalam Pemilu 2009 Tinggi

Pengaruh lain dari ketidakharmonisan antara asas pengaturan sistem kepartaian yang menghendaki dengan sistem proporsional terbuka “terbatas” dengan pengaturan sistem pemilu tahun 2009 yang ternyata menganut sistem pemilu proporsional terbuka “murni” yang disproportional ini, adalah munculnya aneka modus kejahatan politik untuk mengakali putusan MK, tentang penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak.

545 “Elit Politik Tolak Pemilu”, *Kompas*, 10 April 2009.

546 Adi Sulistyono, 2009, “Meneropong Legitimasi Pemilu”, *Suara Merdeka*, 20 April 2009, hal, 1 dan 12.

547 *Ibid.*,

548 Budiman Tanurejo, “Kontroversi Pemilu, Setelah Dugaan Kecurangan Jadi Isu”, *Kompas*, 24 April 2009, hal, 51

Paling tidak terdapat 4 (empat) model yang dilakukan yang dilakukan para caleg dalam pemilu tahun 2009 agar dapat terpilih dengan merebut suara sebanyak-banyaknya dalam pemilu tahun 2009.

Pertama, manipulasi perolehan suara perorangan yang dialihkan kepada calon yang lain agar mereka menjadi pemenangnya. Pengalihan suara calon ke calon lain di dalam satu parpol di Daerah Pemilihan (Dapil). Cara berikut jumlah suara parpol tidak mengalami perubahan, tetapi suara calon mengalami perubahan pada saat rekapitulasi di level Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK).⁵⁴⁹

Kedua, jual beli atau (*vote buying*) antara calon dan pemilih, baik secara kolektif, langsung ataupun menggunakan perantara. Ini semakna dengan politik uang (*money politic*).

Untuk memperjelas praktek ini dapat disampaikan sejumlah fenomena yang terjadi pada pemilu tahun 2009 yang lalu, misalnya di beberapa komunitas desa kerap dijumpai beberapa warga dalam lingkup satu RT, RW atau dusun membentuk panitia penyambutan caleg dan mengatur strategi kolektif untuk menghadapi masuknya caleg dalam kelembagaan sosial mereka. Dengan persetujuan warga mereka menawarkan lembaga dan memfasilitasi caleg untuk “bersilaturahmi” dengan warga. Terkadang kebutuhan dan harga telah disepakati sejak awal sebelum pertemuan.

Diakhir pertemuan yang disampaikan adalah penegasan terhadap warga dan yang ditunggu adalah jawaban langsung dari sang caleg berupa uang atau barang baik untuk sekedar membeli tikar, membeli fasilitas olah raga, pos kamling, mengecor jalan kampung sampai memperbaiki rumah ibadah. Semakin cepat uang atau material disampaikan, maka semakin menyakinka caleg.⁵⁵⁰

Melihat fenomena ini Nur Hidayat Sardini menyatakan:

“...Bagi para caleg tuntutan warga adalah ongkos politik uang yang harus dibayar untuk melapangkan jalan menuju kekuasaan. Sedangkan tuntutan masyarakat untuk pemberian maka merupakan jawaban dari masyarakat atas strategi politik uang yang dimulai parpol. Setali tiga uang!”⁵⁵¹

549 Moch Nurhasim, 2009, “Dilema Pemilu 2009,....”, *Op. Cit*, hal, 16.

550 Nur Hidayat Sardini, 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta, hal, 213-214

551 *Ibid.*, 212.

Ketiga, pengalihan suara dari satu atau lebih calon dari parpol yang satu kepada satu atau lebih calon dari parpol lain dalam daerah pemilihan yang sama dengan menggunakan perantara. Perantara ini dapat dibedakan dari asal perantara, yaitu politikus orang dalam, preman politik dan penyelenggara pemilu. Calon yang akan menerima tambahan suara memberikan uang kepada calon yang suaranya diambil/dikurangi dalam jumlah yang disepakati bersama.⁵⁵²

Keempat, penyimpangan untuk mensiasati perolehan suara terbanyak ini biasanya dilakukan calon dengan penyelenggara di TPS yakni KPPS dengan member imbalan uang yang cukup dengan cara menyakinkan KPPS bahwa pengalihan suara calon kepada calon yang lain dalam satu parpol yang sama dan dalam satu daerah pemilihan yang sama sebagai masalah internal parpol. Cara ini relatif mampu mempengaruhi petugas KPPS. Ini terjadi biasanya saat rekapitulasi dilakukan tanpa kehadiran saksi dari partai lain, sementara caleg yang “curang” ini adalah tokoh setempat dimana petugas KPPS tinggal.

Kecurangan dan pelanggaran baik dalam bentuk administrasi maupun pidana dalam pemilu tahun 2009 relatif tinggi jika dibandingkan dengan pemilu tahun 2004, karena salah satunya disebabkan oleh kompleksitas problem sistem pemilu tahun 2009.

Total pelanggaran administrasi dari semua tahapan pemilu secara nasional baik tahapan pemilu di level pusat, propinsi, kabupaten/kota maupun kecamatan yang direkapitulasi oleh Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu RI) adalah sejumlah 15.341 kasus. Ini jauh lebih banyak dibandingkan pada pemilu tahun 2004, yakni hanya sejumlah 8.946 kasus. Begitu pula pelanggaran pidana juga mengalami kenaikan pesat pada penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dibandingkan tahun 2004. Pelanggaran pidana pemilu tahun 2009 sejumlah 6.019 kasus, sedangkan pemilu tahun 2004 hanya berjumlah 6.019 kasus.

Secara ringkas akan dijelaskan tentang jumlah pelanggaran administrasi dan pidana dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009

552 Ramlan Surbakti, 2011, “Sistem Pemilu Rentan Masalah”, *Kompas*, 5 September 2009, hal, 6

lebih tinggi dibandingkan dengan penyelenggaraan pemilu tahun 2004 yang lalu melalui tabel berikut ini:

Tabel: 9
Perbandingan Pelanggaran Administrasi Pemilu
Tahun 2009 dan Pemilu Tahun 2004

No	TAHAPAN	PEMILU 2009			PEMILU 2004		
		Panwas	KPU	Ditangani	Panwaslu	KPU	Ditangani
1	Daftar Pemilih	391	136	30			
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	110	63	46	314	235	67
3	Pencalonan DPR/DPD/DPRD	493	421	261	683	621	147
4	Kampanye	12.322	8.262	6.423	5.965	5.382	2.230
5	Masa Tenang	340	278	240	-	-	-
6	Penghitungan Suara	1.618	978	560	1.597	1.391	378
7	Penetapan Hasil Pemilu	67	56	26	387	384	-
	Total	15.341	10.194	7.586	8.946	8.013	2.822

Sumber: Ramdansyah, 2010.⁵⁵³

Berikut ini dijelaskan melalui tabel tentang perbandingan pelanggaran pidana pemilu antara penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dengan penyelenggaraan pemilu tahun 2004 yang lalu, sebagai berikut:

Tabel: 10
Perbandingan Pelanggaran Pidana
Pemilu 2009 dan Pemilu 2004

No	TAHAPAN	PEMILU 2009					PEMILU 2004					
		Panwaslu	Polri	Jaksa	Pengadilan	Diputus		Panwaslu	Polri	Jaksa	Pengadilan	Diputus
						PN	PT					PN
1	Daftar Pemilih	26	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	13	2	1	-	-	-	170	84	62	54	52

553 Ramdansah, 2010, *Sisi Gelap Pemilu 2009 Potret Aksesori Demokrasi Indonesia*, Rumah Demokrasi, Jakarta, 45.

3	Pencalonan DPR/DPD/ DPRD	38	6	4	4	4	3	1.186	995	587	537	516
4	Kampanye	4.626	1.133	330	196	186	54	1.203	924	382	297	293
5	Masa Tenang	193	65	10	10	10	-	-	-	-	-	-
6	Penghitungan Suara	1.091	416	57	47	45	5	594	410	222	181	157
7	Penetapan Hasil Pemilu	32	20	3	3	3	-	-	-	-	-	-
	Total	6.019	1.646	405	260	248	62	3.153	2.413	1.253	1.065	1.022

Sumber: Ramdansyah, 2010.⁵⁵⁴

4. Kerumitan dan Kesulitan dalam Rekapitulasi

Pengaruh lain atas banyaknya parpol atau multipartai ekstrim dalam pemilu ditambah jumlah caleg yang banyak sangat mempersulit petugas KPPS, PPK dan KPU provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dalam melakukan penghitungan suara dan sertifikasi hasil pemilu tahun 2009.

Jumlah formulir berita acara yang harus diisi oleh petugas terutama KPPS cukup banyak.⁵⁵⁵ Paling tidak kesulitan ini dapat dilihat melalui sejumlah pengisian lampiran berita acara yang antara lain terdiri dari:

- a. Sertifikasi hasil penghitungan suara untuk Pemilihan Umum anggota DPR dan DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota (Model C-1 DPR-DPRD) yang dilampiri rincian hasil per-

⁵⁵⁴ *Ibid.*, hal, 46.

⁵⁵⁵ Lihat PKPU No. 15 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis dan Pengumuman Hasil Pemilu, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Pengganti Calon Terpilih Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Tanggal 16 Maret 2009.

lehan suara sah dan suara tidak sah dalam pemilu anggota DPR (Lampiran C-1 DPR) dan rincian hasil perolehan suara sah dan tidak sah dalam pemilu Anggota DPD (Lampiran C-1 DPD).

- b. Catatan hasil penghitungan suara untuk Pemilihan Umum anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota (Model C-2 DPR Ukuran besar).
- c. Catatan hasil penghitungan suara untuk Pemilihan Umum anggota DPD (Model C-2 DPD ukuran besar).
- d. Catatan kejadian keberatan saksi dan kejadian khusus dalam acara pemungutan dan penghitungan suara di TPS untuk Pemilihan Umum DPR dan DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota.

Masing-masing dibuat rangkap 5 (lima) untuk diberikan pada Panitia Pemungutan Suara (PPS), Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Pengawas Pemilu Lapangan (PPL), dan saksi parpol dan DPD yang hadir.

Kerumitan proses penghitungan suara dan pengisian berita acara cukup melelahkan bagi petugas KPPS. Karena yang harus dihitung 4 (empat) lembar kertas suara DPD, DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Dalam tiap lembar itu juga dihitung nama calon terpilih dan menuliskan dalam berita acara.⁵⁵⁶

Untuk penghitungan suara masing-masing jenis DPR-DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota membutuhkan waktu kurang lebih 3 (tiga) jam, belum ditambah dengan proses rekapitulasi dalam penulisan berita acara bisa memakan waktu 1 (satu) hari penuh.⁵⁵⁷

Dalam proses penghitungan yang cukup lama adalah beragamnya jenis pencontrengan dari pemilih yang harus diteliti keabsahannya oleh KPPS dan kemudian memperlihatkan pada saksi yang hadir di TPS. Selain itu penghitungan akan dilanjutkan dengan rekapitulasi dan penulisan berita acara yang jumlahnya berlembar-lembar membuat kelelahan dan kadang-kadang kehilangan konsentrasi.

556 KPPS Kesulitan Hitung Suara, dalam <http://www.gatra.com>, diakses Tanggal 24 September 2011

557 KPPS Kesulitan Hitung Suara, dalam <http://www.indowarta.com>, diakses Tanggal 24 September 2011

Karena setelah menghitung suara parpol, lalu perolehan per calon dan dijumlah total.⁵⁵⁸

Tidak aneh bila wakil presiden saat itu M.Jusuf Kalla saat itu khawatir bahwa proses penghitungan suara dan rekapitulasi yang banyak ketentuan yang khusus dalam pemilu 2009 ini, dipastikan akan memunculkan kerumitan bagi petugas KKPS.⁵⁵⁹ Kerumitan ini telah menjadi sumber dari preseden buruk bagi kualitas pemilu 2009, salah satunya adalah karena tidak meratanya SDM penyelenggara di semua tingkatan, namun KPU tidak mampu menyiapkan SDM yang berkualitas.⁵⁶⁰

5. Tingginya Sengketa Hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi

Proses penyelenggaraan dengan mengadopsi sistem pemilu yang rumit pada pemilu 2009 ini telah memantik munculnya ketidakpuasan partai politik dan caleg atas hasil penghitungan dan rekapitulasi yang dilakukan oleh KPU. Bahkan ketidakpuasan itu muncul mulai dari rekapitulasi di TPS sampai di KPU RI. Yang menjadi sorotan publik adalah proses penentuan kursi dan calon terpilih yang bertele-tele dengan tiga tahap ini tak pelak telah memicu panasnya situasi politik nasional saat itu. Terutama saat sejumlah partai politik dan caleg yang merasa dirugikan oleh model penghitungan yang dilakukan oleh KPU melalui PKPU No.15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilu, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009.

Paling tidak PKPU ini telah digugat sebanyak 3 (tiga) kali di Mahkamah Agung (MA), dan ke Mahkamah Konstitusi sebanyak 700 kasus, padahal pada pemilu tahun 2004 gugatan ke MK hanya sebanyak 273 kasus. Ini menunjukkan bahwa dari aspek hukum peningkatan jumlah gugatan hukum atas hasil pemilu tahun 2009 ini dapat dimaknai dalam dua hal:

558 "Mereka Yang Selalu Ada Saat Pemilu Mbayangke Ngitung Awang-Awangen", *Suara Merdeka* tanggal 9 April 2009, hal, 12

559 "Wapres Khawatir Rumitnya Penghitungan Suara", *Republika*, 30 Maret 2009, hal, 2.

560 Pasal 202 Ayat (1) dan (2) UU No 10/2008 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD.

Pertama, pemilu tahun 2009 benar-benar pemilu yang sangat rumit dan sulit diimplementasikan di lapangan, dimana masing-masing pihak *stakeholders* pemilu, yakni KPU, Bawaslu, Parpol dan Caleg sering menafsirkan peraturan dalam UU No.10 Tahun 2008 ini secara berbeda-beda. Ketidakeragaman dalam memahami UU ini telah memicu banyaknya ketidakpuasan publik atas pelaksanaan pemilu ini.

Kedua, menunjukkan bahwa kesadaran hukum masyarakat politik Indonesia kian meningkat. Karena ketika mengalami kebuntuan dalam memahami UU Pemilu, tidak mendahulukan politik anarki melainkan sebisa mungkin dapat diselesaikan melalui jalur hukum (litigasi). Asumsi publik bahwa jalur hukum sebagai cara terbaik dalam menyelesaikan konflik politik adalah pertanda kian membaiknya budaya kesadaran hukum.

Tanpa menafikan makna yang kedua, maka makna yang pertamalah yang jauh lebih menonjol atas banyaknya gugatan dan sengketa atas hasil pemilu tahun 2009 ini.

Untuk mempermudah memahami uraian tentang tingginya jumlah gugatan dalam pemilu tahun 2009 ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) dapat dijelaskan melalui tabel berikut ini:

Tabel: 11
Statistika Perkara Perselisihan Hasil Pemilu Tahun 2009
(Kasus Perkara) Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Perkara	Jumlah Perkara Diregistrasi	Jumlah Perkara Diputus	Kasus	Putusan									Jumlah
				Dikabulkan	Ditolak	Tidak Diterima	Ditarik Kembali	Perhitungan Suara Ulang	Pemungutan Suara Ulang	Membernarkan Perolehan Suara	Putusan Pasal 205 UU No. 10 Tahun 2008	Putusan Sela	
PARPOL	42	42	615	62	392	110	17	4	3	1	18	8	615
PERSENTASE				10.08%	63.74%	17.89%	2.76%	0.65%	0.49%	0.16%	2.93%	1.30%	100.00%
DPD	27	27	107	4	52	42	0	0	0	0	0	9	107
PERSENTASE				3.74%	48.60%	39.25%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	8.41%	100.00%
JUMLAH	69	69	722	66	444	152	17	4	3	1	18	17	722
PERSENTASE TOTAL				9.14%	61.50%	21.05%	2.35%	0.55%	0.42%	0.14%	2.49%	2.35%	100.00%

Sumber: Mahkamah Konstitusi.⁵⁶¹

561 <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.RekapitulasiPHPU>, diakses pada tanggal, 27 Juli 2012.

6. Konstelasi Politik Terus Berubah dan Pemilih Tak Setia

Ketidakharmonisan antara asas pengaturan sistem kepartaian yang menghendaki sistem multipartai sederhana, penguatan sistem kepartaian dan sistem proposional terbuka “terbatas” dengan pengaturan sistem pemilu 2009 yang ternyata menganut sistem multipartai ekstrim, memperlemah sistem kepartaian dan sistem proporsional terbuka “murni”, telah turut mempengaruhi pula pada konstelasi politik yang terus berubah setiap pemilu karena komposisi partai-partai yang memperoleh kursi DPR/DPRD selalu berbeda. Karena partai politik pemenang pemilu juga berbeda-beda setiap pemilu.

Hal ini menunjukkan, bahwa tidak setianya sikap politik pemilih dalam menentukan pilihan terhadap partai politik peserta pemilu pada setiap pemilu di Indonesia. Ketidaksetiaan dan konsistensi pemilih pada partai tertentu ini menunjukkan rendahnya sikap indentifikasi diri pada partai politik tertentu. Rendahnya identifiaksi pada politik tertentu setiap pemilu ini adalah fenomena yang dalam istilah politik sepadan dengan sebutan *Volatile voting behavior*.⁵⁶²

Tentu saja pada gilirannya konstelasi politik di DPR berubah-ubah setiap pemilu ini akan kian mendorong pada kian sulitnya memprediksi sikap politik partai-partai politik di DPR dalam membuat kebijakan publik baik di bidang legislasi maupun non legislasi. Ini akan berakibat pada berubah-ubahnya pula konstelasi politik nasional secara menyeluruh.

Hasil pemilu 2009 melahirkan komposisi 9 partai di parlemen, yakni Partai Demokrat 21.703.137 (20.85 persen), Partai Golkar 15.037.757 (14.45 persen), PDIP 14.600.091 (14.03 persen), PKS 8.206.955 (7.88 persen), PAN 6.254.580 (6.01persen), PPP 5.533.214 (5.32 persen), PKB 5.146.122 (4.94persen), Partai Gerindra 4.646.406 (4.46 persen), dan Partai Hanura 3.922.870 (3.77 persen). Total perolehan suara 85.051.132 (87.71 persen) dan masih tersisa suara yang di dalam oleh 29 Parpol yang gagal memenu-

562 Lihat, Scott Mainwaring and Timothy R.Scully, 1995, “Introduction: Party System in Latin America”, in Scott Mainwaring and Timothy R.Scully, (eds), 1995, *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*, Stanford University Press, Stanford CA, hal, 1-34.

hi ambang batas perolehan suara (*Parliamentary threshold*) 2,5persen sebanyak 19.048.653 (18.29 persen).

Artinya komposisi parlemen hasil pemilu 2009 tetaplah menghasilkan komposisi politik multipartai dan terdapat hamper 20 juta suara pemilu yang tidak terkonversi menjadi kursi di DPR. Bahkan angka ini mendekati perolehan suara partai pemenang pemilu. Partai Demokrat memperoleh suara 21.703.137 (20.85 persen).

Angka 20 juta itu yang tak terkonversi menjadi kursi yang tersebar di parlemen lokal (DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) diseluruh Indonesia, karena kebijakan PT 2,5 persen tidak diberlakukan di DPRD.⁵⁶³²¹⁸ Karena itu, komposisi kursi DPR tidak sama dengan komposisi kursi di DPRD. Konstelasi partai di DPR tidak sama dengan DPRD.

Artinya pemilu 2009 tidak benar-benar mampu mewujudkan perwakilan politik yang kuat di lembaga parlemen (DPR RI) akibat kebijakan PT, kendati jumlah kursi DPR ditambah dari 550 kursi tahun 2009 menjadi 560 kursi pada tahun 2009 ini.

Hasil pemilu 2009 hanya mampu membatasi parpol di DPR dari 16 parpol pada pemilu 2004 menjadi 9 parpol pada pemilu 2009, namun tetap tak mampu mengerem fragmentasi dan polarisasi kepentingan politik yang beragam di DPR akibat multipartai ekstrim di DPR.

Hasil pemilu 2009 menunjukkan sebuah konstelasi politik DPR, dimana pemenang pemilu selalu berubah-ubah setiap pemilu, pada pemilu 1999 PDIP sebagai pemenang pemilu 2004 Partai Golkar, dan pemilu 2009 pemenangnya adalah Partai Demokrat, selain itu komposisi DPR juga diisi oleh kehadiran 2 (dua) partai baru, yakni Partai Hanura dan Partai Gerindra. Tak kalah menarik juga makin menurunnya elektabilitas partai-partai islam, kecuali PKS, selebihnya PBB, PBR, PMB, PKNU, PPNUI, gagal mencapai PT 2.5persen. PKB dan PAN tidak termasuk dalam kategori partai Islam.

Adanya pergeseran peta kekuatan politik di DPR dengan merosotnya tingkat elektoral partai-partai lama sesungguhnya menandakan 2 (dua) hal, yakni partai-parpol di Indonesia belum kuat dan

563 ²¹⁸ Adam Schmidt, 2010."Indonesia 2009 Election : Performance...", *Op.Cit*, hal. 115

mengakar, dan alasan berdirinya parpol, bukan dilandasi kepentingan basis massa tetapi lebih-lebih pada kepentingan elite, untuk kepentingan jangka pendek dalam meraih kekuasaan semata.⁵⁶⁴²¹⁹

Hasil pemilu 2009 menunjukkan bahwa kendati Partai Demokrat adalah partai pemenang dengan perolehan suara 21.703.137 dan hanya memperoleh kursi 148 kursi atau (26.43persen) dari 560 kursi DPR, artinya Partai Demokrat tidak dapat menguasai kursi mayoritas di DPR. Karena itu, untuk dapat menguasai suara mayoritas di DPR memerlukan koalisi atau penggabungan antar partai.

Dalam konteks hasil pemilu tahun 2009 dikaitkan dengan pemilihan presiden secara langsung tahun 2009, maka tak ada satu partaipun yang dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden sendiri, (yang akan berkompetisi pemilu pada 8 Juli 2009) kecuali harus melakukan koalisi terlebih dahulu. Sebab dalam sistem pemilu di Indonesia hasil pemilu legislatif menjadi tolak ukur bagi pemilihan presiden. Sebagai konsekuensi politik hukum yang menempatkan pemilu legislatif dan pihak presiden yang terpisah.⁵⁶⁵²²⁰

Berdasar ketentuan UU No. 42/2008 tentang Pilihan untuk Presiden dan Wakil Presiden mensyaratkan prosentasi perolehan suara dan kursi tertentu bagi parpol dalam pemilu legislatif untuk dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam pilpres. Pasangan calon diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 persen (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25 persen (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pilpres.⁵⁶⁶²²¹

Ketentuan ini lebih berat dibandingkan dengan Pilpres Tahun 2004 yang hanya mensyaratkan 15 persen (lima belas persen) kursi DPR

564 ²¹⁹ Lili Romli, 2010, "Evaluasi Pemilu Legislatif 2009 : Tinjauan atas Proses Pemilu, Strategi kampanye, Perilaku Pemilihan, dan Konstelasi Politik Hasil Pemilu", dalam *Jurnal Penelitian Politik*, Vol 7, No.1, 2010, P2P-LIPI, Jakarta, hal, 97-99.

565 ²²⁰ Pasal 6A Ayat (1) UUD 1945 menyatakan : "Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Lihat pula, Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa, "Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum".

566 ²²¹ Pasal 9 UU No 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

dan 20 persen (dua puluh persen) dari suara sah nasional dalam pemilu legislatif. Artinya ada peningkatan 5 persen (lima persen).

Berdasarkan hasil pemilu tahun 2009 dikaitkan dengan syarat pencalonan dalam pilpres 2009, maka hanya partai demokrat yang secara teknik dapat mengajukan capres dan cawapres tanpa perlu melakukan koalisi dengan parpol lain. Namun realitasnya dalam pilpres 2009 partai Demokrat yang mengajukan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Susilo Bambang Yudhoyono-Budiono (SBY-Boediono) tetap melakukan koalisi dengan PKB, PKS, PAN dan PPP, sedangkan Capres Megawati Sukarno Putri-Prabowo Subiyanto diajukan oleh PDIP berkoalisi dengan partai Gerindra dan Capres Yusuf Kalla-Wiranto diajukan partai Golkar berkoalisi dengan partai Hanura.

Koalisi antar parpol dalam pengajuan pasangan calon calon presiden dan calon wakil presiden dalam pemilu presiden 2009 selain disebabkan faktor menutupi kekurangan persyaratan pencalonan juga dimaksudkan untuk dapat memberikan dampak bagi komposisi pemerintahan dan kebijakan, dan diharapkan dapat memberikan implikasi normatif untuk sebuah pemerintahan yang berdasarkan sistem perwakilan.⁵⁶⁷²²²

Ketentuan pembatasan koalisi dalam pilpres 2009 ini dengan prosentasi khusus ini secara politik-hukum sesungguhnya merupakan sebuah mekanisme yang mengarah kepada sistem multipartai sederhana yang memberi kesempatan kepada parta-parpol kecil untuk berkoalisi dalam mengajukan pasangan calon dalam Pilpres. Persyaratan tersebut ditetapkan dalam koridor Negara demokrasi dengan memperhatikan kebebasan yang proporsional bagi kebebasan berpolitik, untuk mencegah kebebasan yang tak terkontrol yang dapat mengarah pada bentuk negara anarki.⁵⁶⁸²²³

Ketentuan tentang calon presiden dan calon wakil presiden dalam Pilpres harus diajukan melalui pintu parpol sempat diuji materialkan (*judicial review*) oleh sejumlah kalangan karena dianggap bertentangan UUD 1945, karena itu sejumlah kalangan menginginkan

567 ²²² Rosa Ristawati, 2009, "Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dalam Kerangka Sistem Pemilihan Presidensial" dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol II no 1, Sekjen MK, Jakarta, Juni 2009, hal, 21

568 ²²³ *Ibid.*, hal, 34 – 35

adanya calon dari jalur perorangan (*Independen*). Namun MK menolaknya dengan alasan kendati Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 tidak mencantumkan kata “hanya” atau “harus”, namun keharusan diajukan oleh parpol menjadi niscaya sesuai kehendak awal (*orginal intent*) pembuat UUD 1945.⁵⁶⁹²²⁴

Ketentuan Pasal 3 Ayat (5) dan Pasal 9 UU No. 42/28 tentang Pilpres yang tidak dilakukan secara bersamaan dengan Pileg dan ambang batas (*threshold*) minimal 20 persen perolehan kursi DPR atau perolehan minimal 25 persen dari suara sah secara nasional juga diuji materialkan ke MK⁵⁷⁰²²⁵. Karena dianggap bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (2), 6A Ayat (1) dan (2), 22 E Ayat (1) dan (2), 27 Ayat (2), 28 C Ayat (2), 28 D Ayat (1) 28 H Ayat (2), 28 I Ayat (3), (4) & (5) dan 28 J Ayat (1) UUD RI 1945.

MK menolak permohonan ini dengan menyatakan Pilpres dan Pileg tidak perlu dilakukan bersamaan karena telah menjadi *Desuetudo* atau kebiasaan (konversi) ketatanegaraan di banyak negara dan di Indonesia sejak dulu. Sedangkan mengenai ambang batas (*presidential threshold*), MK berpendapat dengan prosentasi itu diskriminatif justru pencapaian partai atas syarat tersebut diperoleh melalui proses demokratis yang di serahkan pada rakyat pemilih yang berdaulat.⁵⁷¹²²⁶

Akhirnya pemilu presiden 2009 berlangsung sesuai rencana, dan SBY-Boediono terpilih sebagai presiden dengan perolehan suara 60 persen tanpa harus melalui 2 putaran. Karena paslon yang mendapat suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya dua puluh persen disetiap propinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah propinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden.⁵⁷²²²⁷

Aspek-aspek yang menyebabkan elektabilitas SBY-Boediono tinggi dalam pilpres 2009 bahkan menjadi pemenang dalam pilpres ini,

569 ²²⁴, Lihat, Putusan MK No. 56/PUU – VI /2008 tentang Calon Perseorangan, tanggal 17 Februari 2009 diajukan oleh M Fadjoel Rachman, Mariana dan Bob Febrin.

570 ²²⁵, Yang mengajukan uji materiil terhadap pasal ini adalah Saurip Kadi, PBB, Hanura, PKN,PDP, PIS, PB, PPRN dan Republikan.

571 ²²⁶, Lihat, Putusan MK No 51-52-59/PUU- 6-2008 tentang Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh Parpol dan Pelaksanaan Pemilu Presiden setelah Pemilu Legislatif, tanggal, 18 Februari 2009

572 ²²⁷, Pasal 6 Ayat (3) UUD RI 1945, Pasal 6 Ayat (4) UUD RI 1945 dan terjemahan dalam Pasal 159 Ayat (1), (2) dan (4) UU no 42/2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

adalah fenomena baru dalam tradisi politik di Indonesia seorang *incumbent* menang dalam pilpres. Ini belum pernah terjadi dalam koalisi politik di Indonesia.⁵⁷³²²⁸

Kemenangan SBY-Boediono dalam Pilpres 2009 disebabkan oleh lima faktor, yakni (1) rekan jejak yang bagus dan diuntungkan sebagai *incumbent* (*good record at advantage of incumbent*), (2) diuntungkan politik ekonomu dunia karena harga minyak tinggi (*good luck with falling oil prices*), (3) memiliki program populis dalam mengentaskan kemiskinan (*populist policies and hand-outs to the poor*), (4) penolakannya terhadap korupsi, (*opposition to corruption*), dan (5) lemahnya budaya oposisi dalam tradisi politik Indonesia (*weak opposition*).⁵⁷⁴²²⁹

Menurut Marcus Mietzner dari Australia National University (ANU) menyatakan bahwa kemenangan SBY-Boediono dalam Pilpres 2009, karena faktor popularitasnya (*populism*) kharisma (*charisma*), yang dimilikinya serta faktor politik uang (*money politic*).⁵⁷⁵²³⁰

Tentang kemenangan SBY-Boediono dalam Pilpres 2009 dan komposisi partai-parpol di DPR hasil pemilu 2009 akan mempengaruhi relasi kedua lembaga tersebut dalam semua dimensi hubungan ketatanegaraan antara eksekutif dari legislatif dalam penyelenggaraan negara dan pemerintah terutama terkait dengan stabilitas dan efektifitasnya.

7. Lahirnya Politik Kartel dan Materialisme Politik

Ketidakharmisan asas pengaturan sistem kepartaian dan sistem pemilu tersebut, terutama pada pilihan sistem kepartaian yang menganut asas sistem Pemilu Proporsional Terbuka “Terbatas”, namun diingkari melalui sistem proporsional terbuka “murni” berbasis penentuan calon berdasarkan suara terbanyak pada pemilu tahun 2009 berpengaruh pada menguatnya politik kartel dan materialisme politik.

573 ²²⁸ Rizal Sukma, 2010, “Indonesia’s 2009 Election: Defective System...”, *Op.Cit.*, hal, 53-74.

574 ²²⁹ Stephen Sherlock, 2009, “Parties and Election in Indonesia 2009, The Consolidation of Democracy, in *Research Paper*, No 35, 16 Juni 2008. Departement of Parliamentary Service, Parliamentary of Australia, hal, 14-16.

575 ²³⁰ Marcus Mietzher, 2009 “Between Populism, Charisma, and “Money Politics: Presindent Yudhoyono and the Evaluation of Indonesian Party System, *Paper Work Wednesday Luch*, at Lowy ANU, 22 April 2009.

Politik kartel mengacu pada istilah ekonomi untuk menganalisis perkembangan sistem kepartaian.⁵⁷⁶ Kartel dalam istilah ekonomi berarti koordinasi untuk meminimalkan persaingan, mengontrol harga, dan memaksimalkan keuntungan diantara anggota kartel.⁵⁷⁷

Sedangkan materialisme politik, adalah suatu bentuk landasan atau cara berfikir seseorang atau kelompok yang mementingkan aspek kebendaan atau materi (dapat berbentuk seperti capital, uang, financial atau barang lainnya yang bernilai secara ekonomis), dalam setiap aktifitas politik yang dilakukan. Bagi orang yang berpandangan demikian, hal-hal yang berkaitan dengan ideologi, nilai-nilai, visi-misi, *platform*, jargon, dan program kerja dalam perpolitikan saat ini dinilai kurang relevan diperbincangkan, karena yang paling relevan menurut mereka sekarang adalah segala aktifitas atau kegiatan politik yang dapat memberikan keuntungan material yang bisa didapatkan baik secara individual maupun kelompok.⁵⁷⁸

Penentuan caleg berdasarkan suara terbanyak dalam pemilu 2009 telah melahirkan kompetisi yang semu (*pseudo competition*), antar parpol, cara ini bukan saja memperlemah derajat sistem kepartaian yang diukur dari adanya kompetisi yang serius antar parpol dalam pemilu, dengan menghadirkan ideologi dan program-program parpol sebagai bentuk pengartikulasian kepentingan kolektif masyarakat, ini sebangun dengan istilah sistem kepartaian kompetitif, sebaliknya dengan model suara terbanyak, maka telah menggeser paradigma sistem kepartaian kompetitif ke model sistem kepartaian yang terkartelisasi, yakni tanpa saingan.

Kompetisi hanya terjadi antar calon yang keterpilihannya dalam Pemilihan Umum tidak didasarkan pada kualitas personal calon atau

576 Richard S Katz dan Peter Mair, 1996 "Cadre, Cath-all or Cartel? A Rejoinder, *Party Politic of Journal*, Vol, 2 No, 4, hal, 525-534, yang mengungkap tentang perkembangan parpol di Eropa barat mulai abad 19-20, semula muncul partai elite (*elite party*), berkembang menjadi partai lintas kelompok (*catch all*). Jenis yang terakhir itu sepadan dengan kartel dalam istilah ekonomi karena berperilaku saling menguntungkan dan terlihat persaingan politik antara partai tak benar-benar terjadi maka muncullah istilah "Politik Kartel", sedangkan perilaku partai yang terpengaruh oleh kartel disebut "politik terkartelisasi".

577 Lihat juga, karya Richard S Katz dan Peter Mair, 1995 "Changing Models of Party Organization and Party Democracy" in *Partay Politic of Journal* Vol, 2

578 Danne Novendhi, 2011, "Materialisme Politik, Studi Tentang Orientasi Dan Pengaruhnya Terhadap Proses Politik Pada Pemilu Legislatif Tahun 2009", *Skripsi*, Jurusan Sosiologi, FISIP, UNS, tidak terbit, hal, 14-15. Lihat juga, buku-buku yang mengupas tentang generologis munculnya materialism politik atau perilaku politik yang sepadan dengan terminologi ini, seperti *Money politic*, Firmansyah, 2008, *Mengelola Parpol, Komunikasi Dan Positioning Ideology Politik Di Era Reformasi*, Yayasan Obor, Jakarta, hal, 26-27 dan Indra Ismawan, 1999, *Money Politic, Pengaruh Uang Dalam Pemilu Presiden*, Jogjakarta, hal, 5.

menjual program parpol dan ideologi parpol, melainkan atas dasar uang dan berbagai turunannya serta jaringan sosial yang membuat caleg populer di mata pemilih.

Karena uang, modal sosial dan popularitas menjadi alasan utama caleg terpilih dalam pemilu tahun 2009, maka tidak heran bila caleg yang terpilih lebih didominasi pengusaha, artis, tokoh penulis, dan kerabat elit politik. Sejumlah nama kerabat tokoh elit politik nasional dapat dijumpai nama-nama : Edy Baskoro Yudhoyono (putra presiden SBY), A. Mumtaz Rais, (putra Amin Rais), Puan Maharani (Putri Megawati Soekarno Putri), Guruh Soekarno Putra dan Taufik Kiemas (adik dan suami Megawati Soekarno Putri).

Model pencalonan berbasis kekerabatan ini juga diikuti oleh elit lokal untuk meraih kursi DPR RI dan DPD seperti Hikmat Tomat suami Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah, Andy Hazrumy (anak Ratu Atut Chosiyah), Irna Narulita (istri bupati Pandeglang), Iti Octavia Jayabaya (putri bupati Lebak), Tubagus Aat Syafaat (putra walikota Cilegon), Achmad Zaki Iskandar Zulkarnain putra (bupati Tangerang).⁵⁷⁹

Masuk dan terpilihnya kerabat elit politik di jantung kekuasaan politik (DPR RI) ini adalah cermin dari menguatnya nepotisme di arena demokrasi, jelas ini merupakan ancaman demokrasi, karena nepotisme tidak hanya menafiskan penjenjangan karir politik atas dasar prestasi, kapabilitas dan rekam jejak dalam proses rekrutmen politik, melainkan bersifat anti demokrasi.⁵⁸⁰

Keterpilihan caleg lebih didasarkan pada uang, popularitas dan jaringan kekerabatan elit politik ini kian mempertegas bahwa pemilu tahun 2009 tidak menghasilkan sistem kepartaian yang kompetitif melainkan sistem kepartaian yang berbasir kartel, hal ini kian menjadi tatkala didukung oleh iklim di masyarakat yang mendewakan materi sebagai alat ukur keberhasilan dalam semua aspek kehidupan termasuk dalam dunia politik, karena itu sepanjang perjalanan pemilu tahun 2009 tidak pernah terjadi perdebatan publik dan pe-

579 "Hasil Pemilu Banten Nuansa Kekerabatan Politik Lokal", dalam kolom "Mandat Rakyat", 2009, *Kompas*, 26 Juli 2009, hal, 8

580 Syamsudin Haris, 2008, "Nepotisme Ancam Demokrasi", *Kompas*, 29 Desember 2008, hal, 6

rang wacana program dan ideologi parpol dalam memperoleh simpati pemilih, adalah cermin menguatnya materialisme politik.

Pemilih, caleg, dan parpol lebih terlihat membicarakan soal keuntungan materi yang bisa didapat baik secara individu maupun kelompok, pemilih lebih memilih caleg yang menguntungkan secara ekonomi, caleg hanya berfikir bagaimana menggelontorkan uang dan materi larinya kepada pemilih, uniknya parpol justru tidak melakukan tindakan apapun dan hanya mengandalkan calegnya.

Dalam kegiatan kampanye baik terbuka maupun tertutup pada Pemilihan Umum 2009.⁵⁸¹ Tidak terlihat berbeda dalam menyuguhkan program dan ideologi parpol antara parpol yang satu dengan parpol yang lain. Tak pelak lagi, yang terlihat justru praktek kampanye politik narsistik.

Kampanye politik narsistik kemudian berkembang menjadi narsisme politik, yakni kecenderungan “pemujaan diri” berlebihan para elit politik yang membangun citra diri, meski itu bukan realitas diri sebenarnya. Dengan demikian, narsisme politik akan mencerminkan artifisialisme politik (*political artificialism*), keseketikaan politik (*political instaneous*), yang tidak menghargai proses politik, dan politik seduksi (*political of seduction*), yaitu aneka bujuk rayu, persuasi, dan retorika komunikasi politik yang bertujuan meyakinkan tiap orang bahwa citra yang ditampilkan adalah kebenaran. Padahal, citra-citra itu tidak lebih dari wajah penuh *make up* dan topeng politik yang menutupi wajah asli (*political camouflase*)⁵⁸².

Jika terjadi kampanye hitam pemilu tahun 2009 lebih terlihat bukan saling menyerang program dan ideologi parpol, tapi hanya sekedar saling fitnah antar caleg. Padahal dalam genre kampanye modern politik saling serang (*attack campaign*), dan kampanye hitam (*black campaign*), antar partai berbasis program dan ideologi partai sangat penting untuk mendidik agar pemilih dapat cerdas

581 Lihat, PKPU No.19 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, tanggal 30 Juni 2008.

582 Yasraf Amirpilliang, 2009, “Narsisme Politik”, *Kompas*, 1 Januari 2009, hal. 6. Lihat pula, Yasraf Amir Pilliang, 2009, “Peta Fisika Politik”, *Kompas*, 6 Juni 2009, hal. 6. Bandingkan dengan, Ratna Noviani, 2009, “Pola Kampanye Para Caleg: Panggung Hiburan Gaya Narsistik”, dalam <http://epajak.org/ada/politik-Indonesia/pola-kampanye-para-caleg>, 14 Maret 2009, diakses pada tanggal 15 Juli 2009 dan Yudi Latief, 2009, “Politik Narsistik”, *Kompas*, 16 Juni 2009, hal. 15.

dan mengidentifikasi perilaku pemilih (*voting behavior*) dalam menentukan pilihan parpol.⁵⁸³

Persekutuan antara politik kartel dan materialisme politik pada pemilu tahun 2009 telah menghasilkan ciri-ciri sistem kepartaian di Indonesia mutakhir yang berbeda dengan sistem kepartaian sebelumnya, dimana sistem kepartaian kontemporer tingkat kompetisinya bergerak ke arah *Centripetal* (kekuasaan yang memencar), sedangkan kompetisi antar parpol pada era 1950-an cenderung ke arah *Centrifugal* (kekuasaan yang memusat).⁵⁸⁴

Lebih jauh Marcus Meitzner menggambarkan perbedaan kompetisi antara partai era 1950-an dengan era pasca Soeharto sebagai berikut :

*"...I submit that the fundamental difference between the party politics of the 1950's and today's democratic system is related to the character of inter party competition in both periods, while inter party constestation in the 1950's took place at the far end of the politico ideological spectrum, the competition between parties in the contemporary democracy exhibits centripetal tendencies, stabilizing the political system as a whole.."*⁵⁸⁵

Partai-partai pada Tahun 1950-an cenderung bergerak ke ujung ekstrim, menuju ke basis ideologi masing-masing yang mengakibatkan polarisasi antar parpol makin menajam, tidak adanya parpol yang berhaluan "tengah" dan moderat menjadikan sistem kepartaian ini menghancurkan dirinya sendiri. Hal sebaliknya terjadi dalam sistem kepartaian kontemporer. Sekalipun pelebagaan parpol lemah, namun secara ideologi partai-partai terus bergerak ke tengah. Partai-partai yang berada pada titik ideologis ekstrim (*wing parties*), menghadapi dilema tetap kecil atau bergerak ke tengah dan menjadi moderat. Dengan menjadi moderat, akan berdampak pada: (a) mempermudah koalisi dengan partai tengah; dan (b) memperlebar jangkauan pemilih.⁵⁸⁶

583 Agus Riwanto, 2009, "Sisi Positif Black Propaganda", *Jawa Pos*, 3 Juli 2009, hal, 6 dan Agus Riwanto, 2008, "Desain Kampanye Modern", *Suara Merdeka*, 7 April 2008, hal, 6

584 Riswanda Imawan, 2011, "Quo Vadis Demokrasi Indonesia", dalam Cornalis Lay, (eds), *Quo Vadis Demokrasi Indonesia*, Polgov, JPP, UGM, Yogyakarta, hal, 43

585 Marcus Mietzner, 2008 , "Comparing Indonesia's Party Systems of The 1950's and The Post Soeharto Era: From Centrifugal to Centripetal Inter Party Competition," *Journal of Southeast Asia Studies*, Vol, 39 No, 3 The National University of Singapore, hal, 431

586 Antonius Made Tony Supriyatna, 2009, "Menguatnya Kartel Politik Para "Bos", dalam *Jurnal Prisma*, Vol, 28 Oktober 2009, LP3ES, hal, 4

Sistem kepartaian kontemporer yang berkolaborasi dengan model kartel dengan iklim materialisme politik itu telah melahirkan ciri-ciri yang unik sebagai berikut :

Pertama, ideologi partai menjadi nonfaktor dalam menentukan perilaku partai. Kedua, dalam membentuk koalisi kelak, parpol cenderung bersikap serba boleh (*promisenuous*).

Ketiga, oposisi tidak dapat diidentifikasi. Keempat, hasil-hasil pemilu memiliki dampak-dampak minimal, atau bahkan tidak memiliki dampak sama sekali dalam membentuk perilaku parpol.

Kelima, partai-partai cenderung bertindak sebagai satu kelompok.⁵⁸⁷ Hal tersebut dijelaskan melalui tabel berikut ini:

Tabel: 12
Dimensi Perilaku Partai dalam Sistem Kepartaian Kompetitif Vs Sistem Kepartaian Terkartelisasi.

Dimensi	Sistem Kepartaian Kompetitif	Sistem Kepartaian Terkartelisasi
Ideologi dan program partai	Faktor penting dalam menentukan perilaku partai	Faktor yang tidak penting dalam menentukan perilaku partai
Perilaku koalisi	Cenderung membentuk koalisi berdasarkan ideologi atau program	Longgar dan serba boleh dalam membentuk koalisi
Dampak menang dan kalah dalam pemilu pada pembentukan pemerintah	Konsekuensial	Inkonsekuel
Oposisi	Ada dengan demokrasi yang jelas	Tidak ada
Metode dalam menangani isu-isu kebijakan	Dijalankan oleh masing-masing partai	Dijalankan oleh berbagai partai sebagai kelompok tunggal

Sumber : Kuskrido Ambardi, 2009.⁵⁸⁸

⁵⁸⁷ Kuskrido Ambardi, 2009, *Mengungkap Politik Kartel, Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, PT.Gramedia, Jakarta, hal, 28.

⁵⁸⁸ *Ibid*, hal, 29

Dengan demikian stabilitas demokrasi dan efektifitas sistem pemerintahan Indonesia pasca reformasi serta stabilitas elit politik, perilaku politik kartel dan iklim materialisme politik dapat dijadikan alat untuk menganalisisnya. Karena politik kartel telah menumbuhkan ciri lain dari kepolitikan kontemporer di Indonesia, yakni, Pertama, bersifat pragmatism. Kedua, batas antara mereka yang memilih dan kalangan oposisi menjadi tidak jelas. Ketiga, sistem kolektif yang berakibat pada pengebirian kekuatan masa rakyat. Keempat, menghasilkan massa-rakyat relatif jinak (*docile*), yang tidak jauh berbeda dengan massa-rakyat mengambang di era Orde Baru. Ironi paling besar adalah apa yang dicapai dengan represi brutal oleh Orde Baru bisa dicapai dengan persuasi dan manipulasi dalam iklim politik kartel.⁵⁸⁹

B. Pengaruh Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014.

Pengaruh ketidakharmonisan antara UU kepartaian dengan UU Pemilu dalam penyelenggaraan pemilu 2014 hampir serupa dengan yang terjadi pada penyelenggaraan pemilu tahun 2009 yang lalu.

1. Problem Teknis Pemilu Tinggi

Pemilu tahun 2014 yang dilaksanakan pada 9 April 2014 lalu relatif berlangsung damai, aman dan lancar. Namun demikian pelanggaran dan kecurangan dalam teknis relatif tinggi dan terjadi merata di seluruh Indonesia.

Sejumlah lembaga independen non pemerintah yang konsen terhadap proses pemilu 2014, seperti KIPP, JPPR, Perludem, GSRPP, Kemitraan, ICW, dan lain-lain telah merilis data yang mengejutkan tentang aneka bentuk kecurangan proses pemilu kali ini. Misalnya secara teknis di tempat pemungutan suara (TPS) pada hari H: (1) ditemukan ribuan surat suara yang telah dicoblos oleh PPS sebelum pemungutan suara di Bogor; (2) ditemukan 3.941 DCT yang meninggal dunia, mengundurkan diri dan tidak memenuhi syarat, tetapi tidak diumumkan oleh KPSS; (3) terdapat 1.3994 surat suara

589 Antonius Made Tony Supriatma, 2010, "Menguatnya Kartel Politik.....", *Op.Cit*, hal, 10

tidak ditandatangani oleh KPPS; (4) terdapat 4.391 saksi tidak hadir di TPS; (5) sejumlah 6.945 TPS menerima keberatan dari saksi.

Lalu, (6) ditemukan sejumlah 13.089 pemilih yang menerima surat suara kurang dari 4 jenis; (7) terdapat ribuan formulir C1 yang tertukar sehingga mengakibatkan petugas KPPS hanya menulis di kertas karton; (8) petugas KPPS tidak memberikan formulir C1 kepada saksi dan PPL; (9) Petugas KPPS tidak menandai silang terhadap suart suara yang tidak terpakai; (10) ribuan petugas KPPS tidak cukup memahami proses penghitungan suara terutama dalam proses penentuan suara sah dan tidak sah; (11) praktek intimidasi, mobilisasi pemilih oleh parpol dan caleg tertentu untuk memilih dan tidak memilih di TPS; (12) pratek pemilih yang datang ke TPS mewakili pemilih yang lain dan dibiarkan oleh petugas KPPS; dan (13) penghitungan dan rekapitulasi suara di TPS tidak segera disampaikan ke PPS pada hari yang sama melainkan diinapkan di TPS.⁵⁹⁰

Kecurangan secara teknis pemilu yang membuat risau sejumlah kalangan dan berpotensi mengganggu perolehan suara caleg dan parpol peserta pemilu adalah adanya pemungutan suara ulang (PSU) di hampir 779 TPS di 107 Kabupaten/Kota dan tersebar di 29 propinsi di Indonesia. Dan PSU ini menelan biaya Rp. 3 miliar dengan perincian: – Ketua KPPS Rp. 400.000 – Anggota KPPS Rp.350.000 x 6 orang = Rp. 2.100.000 – Anggota Linmas Rp. 250.000 x 2 orang = Rp. 500.000 – Biaya Pembuatan TPS: Rp.750.000– Jumlah surat suara dicetak KPU 183.390 x Rp. 700 = Rp. 1.283.373.000.

Data kecurangan pemilu 2014 ini tidak boleh dianggap sederhana, karena jika pemilu hanya dilihat dari aspek keamanan, kelancaran dan tanpa kekerasan saja dan melupakan aspek proses penyelenggaraannya yang dipenuhi dengan kecurangan, maka pemilu 2014 tidak dianggap mampu melahirkan pemilu yang demokratis secara substansial. Pemilu ini hanya melahirkan pemilu demokratis secara prosedural. Pada titik nadirnya akan dapat mempertaruhkan legitimasi hasil pemilu 2014.

Tradisi penyelenggaraan pemilu dimanapun selalu bertalian antara proses demokrasi prosedural dan substansial. Prosesur tidak lebih penting daripada substansi. Bahkan substansi adalah nilai dasar yang harus ditegakkan dalam merancang aneka model kompetisi dalam demokrasi termasuk pemilu. Karena di dalamnya tersemayamkan makna: keadilan (*fairly*), persamaan (*equality*), kebebasan (*freedom*), taat pada hukum administrasi dan pidana kepelembagaan (*adherence to the rules of election system*) dan model birokrasi pemilu (KPU) yang profesional, independen dan tidak mudah berpihak pada siapapun. Menurut Jorgan Elklit (1999:17), ini semua adalah prasyarat pemilu yang berhasil dan dianggap memiliki legitimasi politik dan hukum. Jika pemilu 2014 justru tercederai oleh aneka pelanggaran dan kecurangan yang kian meningkat, massif, sistematis dan struktural dari pemilu sebelumnya 2009.⁵⁹¹

Namun demikian kompleksitas problem teknis pemilu ini dapat dipahami mengingat pemilu 2014 adalah pemilu terkompleks sepanjang sejarah. Paling tidak dapat dilihat dari ciri pemilu 2014 sebagai berikut;

Tabel 13
Identitas Pemilu 2014

Peserta Pemilu	Jumlah Dapil	Jumlah Kursi	Jumlah Caleg	Jumlah DPT	Jumlah TPS
12 Parpol Nasional	DPR: 77	DPR: 560	DPR: 6.608	185.822.507	545.803
3 parpol Lokal Aceh	DPR Prop: 259	DPD: 132	DPD: 945		
	DPRD Kab/ Kota: 2.103	DPRD Prop: 2.137	DPRD Prop: 21.756		

591 Agus Riewanto, "Penegakan Hukum dan Kecurangan Pemilu 2014", *Media Indonesia*, 19 April 2014, hal, 10.

	DPD: 33	DPRD Kab/ Kota: 17.560	DPRD Kab/ Kota: 176.568		
--	---------	---------------------------------	----------------------------------	--	--

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

2. Politik Uang Melemahkan Legitimasi Pemilu

Sesungguhnya pemilu 2014 ini diharapkan dapat mengakhiri transisi demokrasi menuju konsolidasi demokrasi. Yang ditandai dengan hadirnya pemilu yang adil, demokratis, transparan, akuntabel dan damai. Tanpa kecurangan, pertumpahan darah, kompetisi yang sehat dan beradab antar parpol peserta pemilu dan antar caleg. Tanpa politik uang (*money politic*) untuk mempengaruhi dan memobilisasi pemilih untuk datang ke tempat pemungutan suara (TPS) dan memilih Parpol dan caleg tertentu.

Realitasnya tidak demikian, pemilu kali ini tercederai dengan marak dan vulgarnya politik uang baik yang dilakukan Caleg maupun Parpol. Sejumlah kalangan menaruh rasa prihatin yang sangat mendalam atas praktek politik uang ini. Karena telah merusak sistem demokrasi menjadi transaksional (jual-beli) suara antara Caleg dan pemilih. Akibatnya pemilu 2014 nyaris kehilangan elan vitalnya. Lihatlah faktanya, Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat JPPR (2014), misalnya telah melakukan pemantauan di 25 provinsi di Indonesia untuk melihat praktik kecurangan saat pemilu berlangsung. Beberapa provinsi yang dipantau ialah Aceh, Sumatra Utara, Lampung, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, dan Papua. JPPR menatakan, ada 1.005 tempat pemungutan suara yang dipantau. Dari hasil pantauan, diketahui 33 persen TPS di 25 provinsi di Indonesia terjadi kecurangan dalam bentuk politik uang. Modus yang digunakan pelaku ialah dengan membagikan uang dengan besaran 10.000 sampai 200.000 rupiah, barang (sembako, alat ibadah, pulsa, baju), hingga polis asuransi. Bahkan JPPR menegaskan bahwa politik uang pada pemilu 2014 naik menjadi 33 persen jika dibandingkan dengan politik pada pemilu 2009 yang hanya 10 persen.⁵⁹²

592. "Politik uang di Pemilu 2014 Dinilai Vulgar", di <http://nasional.kompas.com/read/2014/04/13/1801547/Politik.Uang.di.Pemilu.2014.Dinilai.Lebih.Vulgar>. Diakses pada, 12 Oktober 2015.

Pada pemilu 2009 lalu politik uang masih dilakukan secara sembunyi dengan melibatkan aneka organisasi dan jaringan sosial, kini pada pemilu 2014 politik uang dilakukan lebih terbuka dan mendatangi langsung *door to door* dan *face to face* antar pemilih dan Caleg. Ini berarti kompetisi dalam pemilu 2014 tidak dilakukan secara adil, melainkan penuh tipu muslihat. Bukan mengkompetisikan ide dan gagasan besar *platform* politik, melainkan mengkompetisikan uang.

Praktek politik uang pada pemilu 2014 nyaris dilakukan oleh semua parpol peserta pemilu. KIPP melakukan survei di 31 provinsi dan 60 kabupaten/kota ditemukan data parpol yang paling curang adalah Golkar melakukan pelanggaran sebesar 11 persen, Gerindra 11 persen, PAN 10 persen, dan PKB, PKS, PDIP, PPP masing-masing melakukan pelanggaran 9 persen. Data ini memperlihatkan bahwa kompetisi Pemilu 2014 tidak fair karena sarat kecurangan.⁵⁹³

Uang memang memegang peran yang cukup vital untuk memenangkan kompetisi dalam pemilu. Sebab, uang dapat dibelanjakan dalam berbagai kebutuhan dan logistik pemilu terutama untuk kampanye. Namun, tidak berarti uang menjadi faktor segalanya dalam pemilu. Aspek manajemen kepartaian, kapasitas-integritas calon, platform dan program parpol adalah juga faktor yang tak kalah pentingnya sebagai alat ampuh meraih kemenangan dalam pemilu.⁵⁹⁴

Berdasarkan sejarah pemilu di dunia, pilihan terhadap sistem pemilu dapat memengaruhi tinggi rendahnya praktik politik uang di suatu negara. Negara yang memilih sistem proporsional tertutup di mana peran parpol cukup kuat dalam kampanye pemilu, bisa sanya biaya pemilu sangat murah. Karena model ini melibatkan pendanaan organisasi parpol dan para calon cukup memadai. Sedangkan negara yang menganut sistem distrik (mayoritas) di mana peran calon cukup kuat sedangkan peran parpol lemah dalam kampanye pemilu, biasanya biaya pemilu menjadi mahal, karena pasti melibatkan pihak ketiga (tim sukses) dalam kampanye untuk menonjolkan peran calon.

593 "Golkar Paling banyak Langgar Aturan", di <http://www.wartabuana.com/read/41846-golkar-paling-banyak-langgar-aturan-pemilu.html>. Dikases pada tanggal, 10 Oktober 2015.

594 Agus Riewanto, "Menyoal Kecurangan Pemilu 2014", *Republika*, 30 April 2014, hal. 6.

Maraknya praktik kecurangan Pemilu 2014, terutama politik uang, lebih disebabkan oleh pilihan sistem pemilu. Sejak Pemilu 2009 hingga 2014 sistem yang dianut Indonesia adalah sistem proporsional terbuka yang berbasis suara terbanyak. Model ini jelas memerlukan biaya politik uang yang relatif mahal, jika dibandingkan dengan sistem proporsional tertutup dengan nomor urut, seperti pada Pemilu 1999 dan 2004.

Pilihan sistem pemilu 2014 proporsional dengan suara terbanyak berimplikasi pada kompetisi tidak lagi antarpol melainkan antarcaleg. Model ini membuat setiap caleg merasa perlu mengeluarkan uang sebanyak-banyaknya untuk dapat meraih simpati pemilih dengan menghalalkan segala cara dan aneka kegiatan. Akibatnya, kompetisi dalam Pemilu 2014 bukanlah kompetisi atas platform dan program parpol melainkan kompetisi berbasis uang.

Bahkan menurut Andrew Thornly (2014) yang mencatat ada 9 keunikan dari pelaksanaan pemilu tahun 2014 ini yang paling mencolok dan cukup membedakan dari pada pemilu sebelumnya adalah karena tingginya praktek politik uang (*vote buying in the vote counting process*). Penyebabnya kemungkinan besar adalah karena aktor dan bintang dalam pemilu ini bukan dimainkan oleh organisasi partai politik melainkan oleh para kandidat (Caleg).⁵⁹⁵

Tingginya politik uang dalam setiap pemilu di beberapa negara demokrasi baru terutama di sub sahara Afrika dan Asia Timur dan Asia Pasifik disebabkan karena tingkat pendidikan politik pemilih yang lemah (*uneducated voters*) dan juga karena faktor tingginya angka kemiskinan (*many poor peoples*). Menyebabkan pemilu menjadi arena bagi politisi hitam sebagai arena bisnis layaknya komoditas ekonomi.⁵⁹⁶

595 Andrew Thornly, 2014, "Nine Takeaways From The Legislative Election", The Asia Foundation, di <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/IndonesiaElections.pdf>, hal, 6-7. Diakses pada tanggal, 9 Oktober 2015.

596 Toke Aidt, Zareh Asatryan, Lusine Badalyan, and Friedrich Heinemann, (2015), "Vote Buying or (Political) Business (Cycles) as Usual?", in *Discussion Paper* No. 15-017, March 2015, Centre for European Economic Research, hal, 1-54.

3. Penurunan Golput Tidak Sebenarnya⁵⁹⁷

Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menyelesaikan rekapitulasi dan penetapan hasil pemilu 2014 tepat 30 hari pasca pemilu, yakni pada 9 Mei 2014 dengan hasil yang tidak berbeda jauh dengan hasil survei dan hitung cepat (*quick count*) aneka lembaga survei.

Publik dikejutkan dengan angka partisipasi pemilih yang datang ke tempat pemungutan suara (TPS) pemilu 2014 meningkat melebihi ekspektasi sebelumnya, yakni 71,11 persen, berarti angka golongan putih (golput) hanya 24,89 persen. Jika dibandingkan dengan pemilu legislatif 2009, maka tingkat partisipasi pemilih meningkat. Tercatat bahwa angka golput pada Pileg 2009 mencapai 29,01 persen dengan tingkat partisipasi 70,99 persen. Fenomena ini cukup mencegangkan, di tengah situasi rendahnya kepercayaan publik pada partai politik (parpol), para caleg dan penyelenggara pemilu di semua tingkatan, namun angka golput justru menurun.

Dari aspek sosiologi politik dan psikologi politik, sesungguhnya rendahnya angka golput dan naiknya partisipasi pemilih di pemilu 2014 bukan karena sistem pemilu yang baik dan penyelenggaraan pemilu yang sukses. Paling tidak ada sejumlah fakta empiris yang secara sistemik mengharuskan angka partisipasi meningkat dan golput menurun.

Pertama, dari aspek sistem pemilu 2014 yang menganut sistem proporsional berbasis suara terbanyak (*proporsional system with open list*). Ini adalah sistem yang paling berjasa dalam meningkatkan partisipasi pemilih, karena sistem ini meniscayakan setiap calon anggota legislatif (Caleg) untuk berjuang sendiri hidup-mati untuk meraih simpati publik guna mendulang suara sebanyak-banyaknya tanpa peduli etika dan moral. Dengan merancang aneka model dan sistem kampanye politik. Kompetisi dalam sistem ini sangat terbuka, bebas dan liberal bukan saja antar calon berbeda parpol, akan tetapi juga dalam satu parpol.

597 Pada bagian ini dikutip artikel penulis yang dipublikasikan pada Koran Kontan, Agus Riewato, "Tiga Faktor Golput Turun Pemilu 2014", *Koran Kontan*, 13 Mei 2014. Lihat juga: <http://nasional.kontan.co.id/news/tiga-alasan-mengapa-golput-pemilu-2014-turun>. Dikases pada tanggal, 8 Oktober 2015.

Kreatifitas jahat dalam kompetisi yang digunakan para Caleg untuk meraih simpati publik telah melewati ambang irasionalitas politik. Misalnya, antar Caleg mereka telah mengkapling wilayah garapan untuk menggaet suara publik, bukan hanya dalam satu daerah pemilihan (Dapil) akan tetapi telah menerobos wilayah RT/RW, dusun, desa/kelurahan dan kecamatan. Para Caleg yang akan telah membuat kesepakatan antar mereka untuk tidak memasuki wilayah yang telah mereka kuasai. Model ini mirip kompetisi dalam ekonomi perdagangan kartel, dimana kompetisi telah dirancang dan disepakati antar Caleg di wilayah tertentu dengan cara berkongsi dengan para aparat RT/RW, dukuh, desa/kelurahan dengan berbagai imbalan material maupun imaterial mulai dari membangun jalan beraspal, bantuan sosial, bantuan raskin, dll. Ini adalah cara efektif menggerakkan partisipasi pemilih datang ke TPS karena dimobilisasi oleh aparat terendah dalam lingkungan sosial RT/RW. Tanpa sosialisasi dari KPU pun rakyat dengan sendirinya berbondong-bondong datang ke TPS.

Kedua, aspek vulgarnya politik uang (*money politics*). Sistem pemilu dengan suara terbanyak telah merusak model kompetisi antar parpol menjadi kompetisi antara Caleg. Padahal jelas dalam pasal 22 E Ayat (3) UUD 1945 peserta pemilu adalah parpol bukan individu Caleg. Akan tetapi karena peran pengurus parpol yang rendah dalam sistem suara terbanyak ini membuat peran individu Caleg menjadi tinggi intensitasnya. Akibatnya kompetisi dalam pemilu 2014, bukan kompetisi ideologi, program dan gagasan antar parpol, namun kompetisi yang mempertontonkan potensi individu Caleg yang diajukan parpol. Uniknya potensi yang dijual oleh Caleg dalam kompetisi model ini adalah potensi popularitas, jaringan sosial dan keagamaan, serta banyaknya uang (*money*) yang diwujudkan dalam berbagai bentuk. Mulai dari pembagian, kaos, sembako, pulsa, polis asuransi, bibit tanaman, alat olah raga, fasilitas umum, dan uang *cash and carry* mulai dari Rp.10.000-Rp.200.000 yang diberikan secara cuma-cuma pada setiap pemilih yang mau memilih Caleg tertentu.

Modus yang dirancang para Caleg dalam menyebar uang dan material ini: mulai dari serangan fajar, serangan dhuha, bahkan serangan sebulan sebelum hari H 9 April 2014. Yang unik ada Caleg tertentu yang telah memiliki data TPS, jumlah pemilih terdaftar di DPT

lengkap dengan alamatnya yang siap untuk di datangi *door to door* dan *face to face* setahun sebelum pemilu. Belum lagi Caleg yang memanfaatkan agen penjual *hand phone* (HP) untuk diminta nomor HP pemilih yang siap dikirim ajakan memilih melalui SMS yang jumlah puluhan ribu. Bahkan masih ada caleg tertentu yang kreatif menggratiskan pemilih makan bakso, mie ayam, sampai prasmanan pasca pencoblosan. Model ini nyata telah menjungkirbalikkan ideologi pemilih dari datang ke TPS untuk menjadi sarana kedaulatan rakyat, berubah menjadi sarana mendaulatkan uang. Cara-cara yang diamalkan oleh para caleg untuk memobilisasi pemilih datang ke TPS dengan menggunakan model politik uang ini jauh lebih efektif dari pada sosialisasi yang dilakukan KPU.

Ketiga, berubahnya perilaku pemilih dari idealis ke pragmatis. Ini adalah penyakit kronis dari pemilu kali ini. Pemilu bagi pemilih kini tak ubahnya, pesta rutinitas tahunan seperti pesta ulang tahun, perkawinan atau sunatan. Karena pemilih datang ke TPS mayoritas tidak didasarkan pada keyakinan pilihan terhadap Caleg dan parpol yang berkualitas dan bervisi, misi dan berprogram yang baik, namun lebih didasarkan pada hadiah uang yang didapat dan kesenangan lain berupa imbalan sosial dari parpol dan Caleg di RT/RW tempat tinggalnya. Kini pemilu tak lagi sakral tak ubahnya hiburan pasar malam dikampung-kampung pasca panen raya atau panen tebu. Perubahan perilaku pemilih (*voting behavior*) ini selain disebabkan oleh kian pudarnya budaya penghargaan pada prestasi dan kualitas personal, melainkan hanya pada kekayaan bendawi yang dimiliki seseorang serta jabatan yang disandangnya.

Lebih dari itu gaya flamboyan dan hidup mewah yang diperlihatkan oleh elit parpol dan pejabat publik di ruang-ruang publik, seperti mobil mewah, gaya busana mahal, rumah mentereng dan royal telah mengilhami pemilih untuk menempatkan para Caleg setipe dengan elit politik itu. Akibatnya pemilih menganggap wajar saja jika caleg diperlakukan bak selebriti dan seorang dermawan yang perlu membagi-bagikan uang saat pemilu berlangsung.

Selain itu, karena pemilih selama ini selalu di tinggal para elit politik dan Caleg ketika telah terpilih menjadi pejabat publik (DPR, DPD, DPRD) dan (Gubernur, Bupati, Walikota) pasca pemilu, karena itu

pemilih kemudia berpikir pragmatis saat pemilu inilah momentum meminta imbalan uang dan materi pada Caleg. Disinilah hukum ekonomi berlaku, yakni jual-beli suara. Rakyat menjual suara dan Caleg membeli suara. Inilah hakekat karakter pemilu 2014 yang bersifat transaksional.

Tiga fakta empiris ini menunjukkan, bahwa meningkatnya partisipasi pemilih dan menurunnya golput bukan semata-mata disebabkan oleh prestasi kerja utama penyelenggara pemilu (KPU RI, KPU Prop, KPU Kab/Kota, PPK, PPS dan KPPS), melainkan karena ulah kreatif jahat para caleg sendiri yang memanfaatkan sistem pemilu proporsional berbasis suara terbanyak dengan melakukan politik uang untuk memobilisasi pemilih untuk datang ke TPS, dan berubahnya perilaku pemilih yang kian pragmatis.

4. Golput Pemenang Defakto Pemilu

Pada sisi yang lain hasil pemilu tahun 2014 yang menetapkan PDIP sebagai parpol pemenang pemilu 2014 dengan perolehan suara 23.681.471 atau 18, 95% dari total suara sah 124.972.491 dari jumlah daftar pemilih tetap (DPT) 185.826.024 orang. Fakta ini menunjukkan bahwa, sesungguhnya PDIP sebagai pemenang pemilu secara *dejure* (berdasarkan fakta hukum), namun pemenang *defacto* (berdasarkan fakta empiris sosial-politik) dilihat dari aspek sosiologis politik adalah golput bukan PDIP. Karena perolehan suara PDIP hanya 18, 95% sedangkan suara golput lebih tinggi 24,89%.

Golput (*vote turning off*) atau orang yang tidak menggunakan hak pilihnya. Merekalah pemenang yang sesungguhnya (*defacto*) dalam pileg 2014. Fakta ini menjelaskan bahwa suara kaum golput telah dengan telak mengalahkan peroleh dari 12 parpol peserta pemilu 2014.

Kendati bisa diperdebatkan, bahwa kaum Golput ini dapat diidentifikasi dalam berbagai ragam, misalnya golput teknis (tidak menggunakan hak pilihnya karena sakit, merantau, sekolah, meninggal dunia dan bekerja), golput sistemik (tidak terdaftar namanya dalam DPT), golput politis-ideologis (tidak memilih karena faktor rasionalitas calon dan pemilu yang tak berkorelasi dengan aspirasi ideologi-politik warga). Apapun kategori golput, hari-hari ini kaum golput tengah merayakan kemenangannya. Golput pemenang de-

jure pemilu kini menjadi tren politik belakangan ini di Indonesia termasuk dalam pemilukada gubernur dan bupati/walikota sejak 2005 lalu.

Fenomena politik golput sebagai pemenang pemilu 2014 ini paling tidak disebabkan oleh beberapa faktor.

Pertama, hadirnya perilaku pemilih yang selalu bergolak (*volatile voting behaviour*) ini adalah tren pemilu di Indonesia sejak pemilu pasca orde baru sejak tahun 1999 hingga 2014. Perilaku pemilih ini muncul karena ada faktor ketidakpercayaan yang sangat akut pada perilaku elit parpol sejak pemilu 1999 yang tak mampu mengemban amanah aspirasi publik terutama perilaku korupsi. Sehingga turut memprovokasi pemilih untuk tidak hadir di TPS. Bahkan perilaku ini juga menyebabkan pemilih selalu merubah pilihan politiknya setiap pemilu. Sehingga setiap pemilu parpol pemenang pemilu selalu berbeda, misalnya pemilu 1999 pemenangnya PDIP, pemilu 2004 pemenangnya partai Golkar, Pemilu 2009 pemenangnya partai Demokrat dan pemilu 2014 pemenangnya PDIP. Fakta Ini menunjukkan, bahwa pemilih kita selalu bergolak dan tak setia pada pilihan politiknya setiap pemilu.

Tradisi politik warisan era Orde Baru, berupa politik massa mengambang (*floating mass*) dimana pemilih “diharamkan” untuk setia kepada parpol selain parpol penyokong pemerintah yakni Golkar menjadi penyebab lain mengapa pemilih kita selalu tak setia pada pilihan politiknya setiap pemilu. Sehingga amat sulit mengukur identifikasi diri pemilih pada parpol tertentu di setiap pemilu.

Kedua, kian kuat adanya *swingging voter*, pemilih yang baru akan melakukan pilhan politik menjelang ke bilik suara (TPS). Swing voter sendiri bisa diartikan perilaku pemilih yang tidak terikat oleh sebuah partai politik dalam kurun waktu lama. Swing voter terbentuk melalui proses ketidakpercayaan pemilih terhadap partai. Akibatnya kaum pemilih jenis ini mencoblos hampir semua parpol peserta pemilu 2014. Efeknya 12 parpol itu tak satupun yang dapat memperoleh suara signifikan melainkan hampir merata. Sehingga tak ada parpol yang dominan. Model pemilih swing voters ini di setiap pemilu di Indonesia selalu mencapai lebih dari 35 persen pemilih

dari jumlah pemilih di DPT, terutama pemilih muda berusia 25-40 tahun dan tinggal diperkotaan. Ini dapat dibaca dari hasil survei dari beberapa lembaga survei yang mengungkap jelas pemilih jenis ini tak mau menjawab setiap pertanyaan tentang pilihan politik sebelum datang ke bilik suara (TPS).

Ketiga, program dan isu-isu strategis yang ditawarkan 12 parpol peserta pemilu 2014 kepada publik nyaris sama. Bahkan program-program parpol dilupakan oleh para calegnya saat kampanye. Caleg lebih memilih mempopulerkan ide dan gagasan dirinya jika terpilih menjadi anggota dewan. Akibatnya kampanye pemilu 2014 adalah kampanye antar caleg bukan kampanye antar parpol. Inilah yang membuat jumlah terdapat fenomena unik pada pemilu 2014 dimana perolehan suara caleg lebih tinggi dari peroleh suara parpol.

Keempat, gagalnya parpol membumikan program-programnya yang menyentuh kepentingan yang diharapkan pemilih. Akibatnya parpol tak dianggap sebagai agen politik yang penting yang dapat memperjuangkan aspirasi publik. Maka pemilu tidak dianggap penting dan sakral bagi rakyat. Kalau terpaksa pemilih hadir di TPS lebih disebabkan dimobilisasi oleh oleh para caleg dengan janji-janji politik dan uang, serta aneka bentuk material yang diperlukan untuk setiap segmen pemilih. Inilah sebab utama mengapa praktek politik uang (*money politics*) pada pemilu 2014 jauh lebih subur, vulgar dan sistemik dibandingkan pada pemilu 2009.

Kelima, tak membuminya elit politik parpol dengan pemilih. Inilah alasan utama mengapa caleg-caleg potensial gagal terpilih kembali di senayan, seperti Marzuki Ali (Ketua DPR), Priyo Budi Santoso (Wakil ketua DPR), Hajriyanto Y Thohari (wakil ketua MPR), Roy Suryo (Menpora) dan lain-lain. Mereka kalah telak dengan tokoh-tokoh lokal yang lebih bumi dan mendekat secara langsung kepada pemilih dalam setiap denyut nadi kegiatan masyarakat. Tidak membuminya tokoh-tokoh parpol ini turut menyumbang besarnya golput dalam pemilu kali ini.

Keenam, jarak ideologi antar parpol kian dekat, bahkan nyaris tak tampak perbedaannya, baik parpol berbasis agama, nasionalis, tengah, liberal maupun konservatif. Inilah yang membuat kompetisi dalam pemilu 2014 adalah kompetisi tanpa ideologi. Bahkan ideo-

logi telah ditutup dengan praktek politik uang. Kian banyak uang yang digunakan dalam kampanye kian besar kemungkinan parpol menjadi pemenang pemilu. Karena itu, pemilu 2014 adalah pemilu yang telah membuat senjalakala ideologi di Indonesia. Ini bukan saja membuat golput kian subur, namun juga berbahaya bagi masa depan demokrasi elektoral di Indonesia. Karena fenomena ini menegaskan, bahwa pemilu hanyalah ritual transaksi jual-beli suara antar parpol dengan pemilih.

Enam fakta penyebab golput adalah pemenang pemilu 2014 ini sesungguhnya mengajarkan agar parpol segera berbenah memperbaiki diri, menyiapkan program politik yang dekat dengan kepentingan rakyat, mengelola parpol secara profesional dengan frame ideologi yang kian nyata, selalu melakukan kaderisasi elit parpol yang kian membumi dengan rakyat dan yang lebih penting adalah elit parpol tidak menodai amanah rakyat ketika berkuasa dengan perilaku korupsi.

5. Sengketa Pemilu di Mahkamah Konstitusi Meningkatkan

Esensi dari pemilu adalah mengkonversi dari suara pemilih ke angka perolehan suara caleg dan parpol, lalu diterjemahkan ke dalam bentuk rekapitulasi dan sertifikasi perolehan kursi DPR dan DPRD oleh KPU. Itulah sebabnya mengapa hanya hasil penetapan rekapitulasi perolehan suara dari KPU inilah yang menjadi objek gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang disebut sebagai perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU) sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal Pasal 271 Ayat (1) dan (2) juncto Pasal 272 Ayat (1) UU No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu 2014.

MK diberi waktu 3 hari untuk menerima gugatan PHPU pasca KPU menetapkan perolehan suara 9 Mei 2014. Selanjutnya MK akan memutus gugatan PHPU 30 hari. MK kebanjiran kasus gugatan PHPU. Hal ini dapat dibaca dari kompleksnya aneka bentuk kecurangan yang disampaikan oleh saksi parpol, pemantau dan Bawaslu saat KPU tengah melakukan proses rekapitulasi suara. Akibatnya KPU sangat lama dalam menetapkan rekapitulasi suara setiap propinsi. Namun dalam banyak kasus saksi dan elit parpol justru tak mengungkap secara terbuka aneka kecurangan pemilu yang terjadi karena mereka meyakini KPU dan Bawaslu tak akan mampu menyelesaikannya. Pilihan satu-satunya yang dinanti adalah melalui prosedur

adjudikasi menggugat ke MK agar dapat mengadili aneka kecurangan dalam pemilu 2014 ini.

Karena itu banyak kalangan berharap MK adalah tempat terakhir bagi penagihan keadilan untuk menuntaskan aneka kekarut-marutan penyelenggaraan pemilu mulai dari manipulasi suara, jual beli suara, ketidaknetralan penyelenggara pemilu, hingga politik uang (*money politics*). Bahkan disinyalir pemilu 2014 berpotensi menjadi salah satu pemilu yang penuh sengketa dalam sejarah pemilu di Indonesia.⁵⁹⁸

Saat pemilu 2014 itu, MK memanggul harapan publik. MK meresponnya dengan mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No 1 Tahun 2014 sebagai revisi terhadap PMK No 3/2013 tentang pedoman beracara dalam PHPU pemilu 2014 mendatang. Namun PMK ini tampaknya tak mampu menjadi tumpuan harapan untuk merajut hukum yang progresif dalam menelisik dan mengadili aneka kecurangan pemilu terutama politik uang dalam aneka bentuk, seperti pemberian uang, pemberian sembako, hadiah, voucher pulsa, pakaian, polis asuransi dan uang bensin yang dilakukan secara sistematis, massif dan terstruktur oleh parpol dan caleg kepada pemilih agar memilih caleg dan parpol tertentu pada saat pemungutan suara di TPS.

PMK ini tidak secara tegas membuat definisi operasional untuk mengakomodasi makna “sistematis, massif dan terstruktur”. Padahal jamak diketahui PMK merupakan produk hukum teknis untuk bersengketa di MK, maka seharusnya PMK ini mampu merenci makna tiga kata itu. Sebab selama ini, terutama dalam kasus-kasus sengketa pemilukada MK kerap membuat putusan hukum yang dapat mempengaruhi kemenangan atau kekalahan seseorang atau parpol akibat kejahatan atau kecurangan yang dilakukan secara: “sistematis, terstruktur dan massif” ini.

Lebih dari itu, PMK ini juga tak memuat terobosan hukum progresif berupa pengaturan tentang perlunya MK melaporkan kepada kepolisian dan KPK akibat dari adanya tindak pidana dalam pemilu yang ada unsur kejahatannya, misalnya menyuap penyelenggara pemilu untuk merubah perolehan suara untuk segera. Pengaturan teknis ini

diperlukan agar kepolisian dan KPK dapat diproses kejahatan pidana suap menggunakan KUHP dan UU tindak pidana korupsi.

Sebab selama ini putusan MK yang menyatakan ada unsur kejahatan pidana tidak pernah ditindaklanjuti secara hukum. Polisi dan KPK tidak bisa melakukan proses hukum jika tidak ada laporan tertulis dari MK akibat dari pembuktian dalam putusannya. Efek jangka panjangnya adalah agar parpol atau caleg tidak melakukan praktek politik uang dalam pemilu.

Kehadiran PMK No.1/2014 tentang hukum beracara dalam sengketa pemilu 2014 ini yang tanpa mengakomodasi secara teknis tentang operasional makna sistematis, terstruktur, massif dan laporan kejahatan pidana ke kepolisian dan KPK ini, maka sesungguhnya mudah dibaca kelak putusan hukum MK terhadap sengketa pemilu tak akan mampu menyibak tabir gelap kejahatan politik uang (*money politics*) yang marak dan lebih vulgar dilakukan oleh caleg dan parpol untuk memobilisasi pemilih di pemilu 2014. Karena itu dapat dipastikan putusan yang dilahirkan MK adalah putusan kering dan konvensional hanya mampu menyentuh permukaan fakta hukum dan gagal mengungkap secara mendalam dan luas atas praktek kejahatan politik uang yang telah membajak demokrai elektoral kita.

Belum lagi ditambah oleh prediksi banyak pihak bahwa MK akan menjadi bunker bagi kasus sengketa pemilu, karena dalam PMK No.1/2014 ini MK telah membuka ruang *legal standing* (pihak yang berhak mengajukan permohonan) yang luas dengan memberi kesempatan kepada perseorangan caleg untuk mengajukan gugatan sepanjang mendapat persetujuan tertulis dari parpol. Klausul ini secara teknis hukum membahayakan kinerja MK. Karena MK akan kebanjiran kasus sengketa yang diajukan perorangan caleg.

Jika pada pemilu 2009 lalu MK hanya menerima PHPU sebanyak 628 kasus maka pada pemilu 2014 ini kendati hanya diikuti oleh 15 parpol peserta pemilu (12 parpol nasional dan 3 parpol lokal Aceh), namun jumlah kasus yang ditangani oleh MK meningkat tajam, yakni 702 kasus yang diajukan oleh 14 parpol peserta pemilu dan 30 calon DPD. Itu berarti pada pemilu 2009 rata-rata mengajukan gugatan

ke MK sebanyak 14 perkara setiap parpol, maka pada pemilu 2014 yang mengajukan gugatan ke MK rata-rata 48 perkara.

Diantara penyebab naiknya jumlah sengketa pemilu 2014 yang hanya diikuti oleh 15 parpol dibandingkan dengan pemilu 2009 yang diikuti oleh 38 parpol diantaranya adalah:

Pertama, akibat MK memperluas hukum acara berupa perluasan pihak yang mengajukan gugatan (*legal standing*) bukan hanya parpol, tapi juga caleg. Bisa dibayangkan bagaimana rumitnya birokrasi kepaniteraan MK untuk menyiapkan perangkat sumberdaya manusia dalam merangkum aneka kasus yang diajukan oleh 12.000 caleg DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota seluruh Indonesia.

Sebenarnya MK tak perlu memperluas *legal standing* ini, sebab di dalam UU No.8/2011 perubahan atas UU No.24/2003 tentang MK tegas dinyatakan yang berhak menjadi *legal standing* dalam sengketa pemilu adalah organisasi parpol, bukan perorangan atau caleg. Bahkan di dalam pasal 22 E Ayat (3) UUD 1945 pascaamandemen dinyatakan tegas, bahwa peserta pemilu adalah parpol bukan perorangan atau caleg. PMK ini mestinya mendorong agar sengketa antar caleg dalam satu parpol dapat diselesaikan melalui Mahkamah Partai Politik (MPP) sebagaimana dimaksud dalam ketentuan UU No.2/2011 perubahan atas UU No.2/2008 Tentang Partai Politik, dan tidak perlu di bawa ke dalam PHPU di MK.

Kerepotan MK lain yang akan muncul akibat memperluas *legal standing* ini adalah MK akan sulit fokus dan tak mampu mendalami aneka sengketa pemilu, karena waktunya tersita untuk mengoreksi PHPU yang diajukan caleg kendati melalui persetujuan parpol.

Kedua, karena akibat dari ketidakpuasan peserta pemilu terhadap proses pemilu. Dan Ketiga, banyaknya pelanggaran pemilu yang dilakukan baik oleh parpol peserta pemilu, caleg, tim kampanye dan penyelenggara pemilu yang diduga dapat mempengaruhi hasil pemilu.⁵⁹⁹

599 Veri Junaidi, 2015, "Potret Pemilu Dalam Sengketa", dalam *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Jurnal # 7/Januari 2015, hal, 20-23.

6. Pemilih Tanpa Idiologi Partai Menguat

Pemilu 2014 sebagaimana juga pemilu 2009 perilaku pemilih Indonesia relatif sama bahkan cenderung meningkat dalam soal rendahnya mengidentifikasi diri dengan partai politik pilihannya (Party ID).

Ini adalah perolehan suara 12 partai politik yang berkompetisi pada pemilu tahun 2014:

1. Partai Dekokrasi Indonesia perjuangan (PDIP) – 19%
2. Partai Golkar – 15%
3. Partai Gerindra – 12%
4. Partai Demokrat (PD) – 9%
5. Partai kebangkitan Bangsa (PKB) – 9%
6. Partai Amanat Nasional (PAN) – 7%
7. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) – 7%
8. Partai Nasional Demokrat (NasDem) – 6%
9. Partai Persatuan pembangunan (PPP) – 6%
10. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) – 5%

Data perolehan suara 12 partai politik ini memperlihatkan bahwa pemilu tahun 2014 merupakan era mundurnya loyalitas pemilih terhadap partai politik. Jika pada pemilu 1999 tiga besar partai pemenang pemilu memperoleh suara cukup signifikan yakni 68 persen bahkan pemenangnya yaitu PDIP mendapatkan suara 35 persen suara, namun pada tahun ini tiga besar partai pemenang pemilu hanya mendapatkan suara sebesar 45 persen dan partai pemenangnya PDIP hanya mendapatkan suara di bawah 20 persen suara pemilih. Fakta ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang akan dibangun baik di DPR maupun di pemerintah dipastikan dilakukan dengan cara berbagi kekuasaan atau berkoalisi dengan partai lain karena tidak terdapat partai yang dapat menguasai kursi DPR secara mayoritas.

Fakta ini juga menjelaskan bahwa tingkat loyalitas pemilih terhadap partai politik sangat lemah dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Jika pada pemilu tahun 1999 data survei beberapa lembaga menunjukkan bahwa loyalitas pemilih pada parpol sam-

pai pada derajat angka 80 persen, maka pada tahun 2014 menurun drastis hanya pada kisaran angka 20 persen.

Menurut Greg Fearly seorang Indonesianis asal Australia menyatakan bahwa, perubahan sistem pemilu dengan model suara terbanyak ini telah memicu lemahnya loyalitas pemilih pada partai politik. Data hasil penghitungan suara di TPS menunjukkan bahwa pemilih lebih banyak memilih (mencoblos) nama caleg 60 persen, sedangkan pemilih yang mencoblos tanda gambar partai politik hanya dikisaran angka 40 persen.

Lebih jauh Greg Fealy menyatakan:⁶⁰⁰

“There are several reasons for this drop in support for major parties. To begin, voter volatility has increased and loyalty to parties has fallen sharply over the past 15 years. In 1999, survey data suggested that more than 80% of voters strongly identified with a particular party; in 2014 this figure was down below 20%. Furthermore, the change to an open list proportional electoral system in 2009 has also seriously undermined the position of parties. This system allows voters to choose individual candidates, rather than a party, and provisional results suggest about 60% of ballot papers were marked for candidates and only 40% for parties. Importantly, candidates from the same party are now competing against each other as much as against candidates from other parties. In short, Indonesian politics is increasingly driven by personalities than by party machines”.

Realitas ini sulit dibantah gejalanya sudah terbaca jauh sebelum pemilu 2014 berlangsung. Seperti tercermin dari hasil survei dari Lembaga Survei Indonesia (LSI) pada 15-25 Mei 2011 memperlihatkan temuan fantastis, bahwa hanya 20 % pemilih yang memiliki party ID. Pemilih loyal di masing-masing partai tak lebih dari 50 %. Akibatnya volatilitas dukungan partai rentan terjadi. Bahkan angka tak siap memilih pada hari pencoblosan mencapai 54,9 %, mereka ini tergolong masa mengambang (*floating mass*) dan kian menunjukkan gejala deparpolisasi dan *emoh* partai politik.⁶⁰¹

600 Greg Fealy, 2015, “Indonesia’s Legislative Elections: The Importance of Money and Personalities”, 2 Mei 2014, in http://www.internationalaffairs.org.au/australian_outlook/indonesias-legislative-elections-the-importance-of-money-and-personalities/. Diakses pada tanggal, 8 Oktober 2015.

601 Burhanuddin Muhtadi, 2013, *Perang Bintang 2014, Konstelasi dan Prediksi Pemilu dan Pilpres*, Naoura Books, Jakarta, hal, 112-119

BAB VI

PENGARUH KETIDAKHARMONISAN HUKUM PARTAI POLITIK DENGAN HUKUM PEMILU TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL TAK EFEKTIF

A. Pengaruh Terhadap Pemerintahan SBY- Boediono Periode 2009-2014

Pada bagian ini akan diuraikan sejumlah fakta-fakta empirik yang merupakan bukti resultante dan asumsi yang diuraikan pada bagian sebelumnya, tentang ketidakharmonisan pengaturan sistem kepartaian, sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 pascaamandemen. Setidaknya telah melahirkan pengaruh tidak efektifnya pemerintahan SBY-Boediono periode 2009-2014.

Untuk mengukur ketidakefektifan pemerintahan presiden SBY-Boediono periode 2009-2014, dalam studi ini akan diukur melalui 5 (lima) aspek yaitu : Pertama, adanya realitas desain ketatanegaraan melalui ketentuan pasal-pasal dalam UUD 1945 pascaamandemen yang mencerminkan sistem pemerintahan presidensial, namun berpraktek parlementer. Kedua, tingkat ketegangan atau kemacetan politik (*political gridlock*) hubungan eksekutif (presiden) dengan legislatif (DPR), Ketiga, tingkat pencapaian agenda-agenda pemerintahan dalam merealisasikan *platform* politik dan program kerjanya, terutama dalam pembuatan Undang-Undang (legislasi), Keempat, tingkat independensi presiden dalam memanfaatkan hak prerogatif yang diberikan oleh UUD 1945 pascaamandemen dalam menyusun kabinet, Kelima, tingkat kerapuhan bangunan koalisi antara partai-partai pendukung presiden dalam mewujudkan pemerintahan bersama yang kuat. Keenam, tingginya praktek korupsi politik di kalangan politisi nasional dan lokal.

1. Pemerintahan Presidensial Berpraktek Parlementer

Efektifitas sistem pemerintahan (*effective governance*), yang di-
anut di suatu negara diukur melalui kemampuan pemerintah dalam
melaksanakan suatu kebijakan melalui kualitas pelayanan publik,
pelayanan masyarakat dari independensi dari tekanan-tekanan
politik dan kualitas perumusan kebijakan publik, antara presiden
dengan DPR dan implementasinya, serta komitmen pemerintah
dalam menjalankan kebijakan-kebijakannya.⁶⁰²

Lebih jauh Andrew B With Ford dan Soo-Young Lee menyatakan :

*"Government effectiveness indicator is to capture the capacity of the state to im-
plement sound policies by measuring the quality of public services, and degree of
its independence from political pressures.."*⁶⁰³

Artinya pemerintahan akan efektif manakala dapat menghindari,
dan bahkan terhindar dari tekanan-tekanan politik yang dapat
mengganggu otoritas dan independensi presiden dalam memujud-
kan gagasan, visi dan misi serta program-program presiden dalam
menjalankan pemerintahan. Kian otonomi presiden dari tekanan-
tekanan politik, maka kian kuat dan efektif pemerintahan
tersebut.⁶⁰⁴

Pemerintahan berbasis presidensial yang efektif (*presidential effecti-
ve*) dalam hukum ketatanegaraan adalah juga pemerintahan stabil
tanpa harus ada konfrontasi dengan DPR yang berlebihan, melain-
kan hubungan yang konstruktif bukan kolusif tanpa melupakan
fungsi pengawasan sebagai pembatas kekuasaan presiden. Cara ini
akan membuat situasi dimana lembaga kepresidenan (dengan se-
gala kewenangan yang di milikinya) dapat merealisasikan *platform*
politik dan program kerja secara efektif.⁶⁰⁵

Relasi antara presiden (eksekutif) dengan DPR (legislatif) tanpa
kolusif itu dimaksudkan selain untuk dapat saling mengawasi se-
cara proporsional juga adalah dalam rangka untuk menciptakan

602 Andrew B. With Ford and Soo Young Lee, 2008, "The Efficiency And Inefficiency Of Democracy In Making Govern-
ment Effective Cross National Evidence" *Paper Presented at The Annual Meeting of American Political Science
Assosiation, Toronto, Ontario, September, 2008*, hal,7

603 *Ibid.*, hal,7

604 Kacung Marijan, 2010 "Bangunan Koalisi SBY Rapuh", *Jawa Pos*, 4 Januari 210, hal, 4.

605 Denny Indrayana, 2007, "Bangunan Koalisi Yang Efektif, Bukan "presidensial" Atawa "Presidensialan", *Makalah Di-
sampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara, Bertema "Melanjutkan Perubahan UUD 1945 Negara RI
1945" Diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (Pusako), FH Unand bekerjasama dengan DPD RI, di Bukit Tinggi
Pada Tanggal 11-13 Mei 2007*, hal.8

hubungan seimbang antara keduanya. Sehingga dapat melahirkan mekanisme *checks and balances*, dan terhindar dari tirani antar keduanya.

Seperti dinyatakan dalam *Black's Law Dictionary*, *check and balances* diartikan:

"...the theory of governmental power and functions where by each branch of government has the ability to counter the actions of any other branch can control the entire government. For example, the executive branch can checks the legislature by exercising its veto power, but the legislature can, by sufficient majority, override any veto."⁶⁰⁶

Menurut Bagir Manan, pengakuan kekuasaan yang diberikan kepada badan negara oleh pembuat konstitusi dan UU dipandang sebagai *balances*, sedangkan pertanggungjawaban penerima kekuasaan kepada pemberi kekuasaan sebagai *checks*.⁶⁰⁷

Dalam konteks hubungan ketatanegaraan antara presiden dan parlemen *checks and balances* akan memiliki pengaruh cukup kuat untuk terwujudnya efektifitas pemerintah. Artinya kian seimbang hubungan keduanya akan dapat kian mengefektifkan jalannya roda pemerintahan. Sebaliknya kian tidak seimbang hubungan kedua lembaga, terutama manakala salah satu merasa lebih dominan pengaruhnya atas yang lain, maka dipastikan kian mengganggu efektifitas sistem pemerintahan yang dianut.

Salah satu tujuan dari amandemen UUD 1945 yang dilakukan selama 4 (empat) kali dalam kurun waktu 1999-2002 adalah dalam rangka menciptakan pemerintah demokratis yang ditandai dengan pemerintahan yang kuat dan efektif dan untuk memujudkan penguatan dan efektifitas pemerintahan, itulah maka diciptakan mekanisme *checks and balances*, agar antar lembaga presiden dan lembaga parlemen lebih mandiri dan terlepas dari intervensi lembaga lain. Masing-masing lembaga diberikan wewenang untuk melakukan tugasnya, mekanisme ini akan membuat lembaga-lembaga negara dapat bekerja menurut fungsinya masing-masing.⁶⁰⁸

606 Bryan A. Garne (eds), 2004, *Blacks Law Dictionary*, Thomson West, hal.,253

607 Bagir Manan, 1995, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, LPPM Unisba, Bandung, hal.3

608 Sudi Fahmi, 2003, "Menuju Keseimbangan Hubungan Antar Legislatif dan Eksekutif" dalam *Jurnal Hukum Respublika*, No.4 Vol.2 Tahun 2003, hal. 210.

Kenyataannya desain amandemen UUD 1945 secara konseptual telah dengan jelas mengarah pada dominasi DPR atas presiden (*legislative heavy*). Kekuasaan eksekutif yang semula sangat kuat dipangkas satu persatu, ketika tadinya kita merasa serba eksekutif (*executive heavy*), sekarang seolah-olah kita merasa serba legislaif. (*legislative heavy*).⁶⁰⁹

Masalah yang dihadapi bangsa Indonesia adalah hasil amandemen tidak sekedar mengadopsi sistem presidensial yang murni, tetapi kian memperkuat otoritas DPR melalui otoritas legislatif, telah menggeser kekuasaan presiden dalam membentuk Undang-Undang, menjadi presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU).⁶¹⁰ DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.⁶¹¹ Ketentuan ini menggambarkan terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden. Sebelumnya presidenlah yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR. Sekarang, kekuasaan membentuk Undang-Undang justru berada di DPR, sedangkan presiden hanya berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR.⁶¹²

Setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.⁶¹³ Jika Rancangan Undang-Undang (RUU) itu tidak mendapat persetujuan bersama, Rancangan Undang-Undang (RUU) itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.⁶¹⁴ Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah disetujui bersama tidak disahkan presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, Rancangan Undang-Undang itu sah menjadi Undang-undang dan wajib di undangkan.⁶¹⁵

Berdasarkan UUD 1945 pascaamandemen dan Undang-Undang organik, DPR bahkan diberikan hak tunggal bagi dirinya untuk menyeleksi para pejabat publik, seperti pimpinan Bank Indonesia, Panglima TNI, Kapolri, serta pimpinan dan anggota komisi negara yang pembentukannya melalui Undang-Undang. Otoritas ini se-

609 *Ibid.*, hal. 212

610 Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 Pasca Amandemen

611 Pasal 21 Ayat UUD 1945 Pasca Amandemen

612 Jimly Asshidiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, PSH Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 7

613 Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 Pasca Amandemen

614 Pasal 20 Ayat (3) UUD 1945 Pasca Amandemen

615 Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945 Pasca Amandemen

harusnya melekat pada presiden dalam skema sistem presidensial, menjadi peluang bagi DPR untuk melembagakan “gangguan” terhadap presiden. Desain konstitusi yang semula hendak menyeimbangkan kekuasaan eksekutif-legislatif, akhirnya terperangkap pada situasi “sarat DPR” (*DPR heavy*). Ada kesan sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 pasca amandemen adalah memang presidensial, namun bercita rasa parlementer.⁶¹⁶

Fakta itu, menunjukkan esensi presidensial tereduksi oleh semangat parlementarian, sehingga ada kecenderungan sistem *pseudo* presidensial, dan secara diam-diam elit politik telah melakukan semacam “konvensi politik parlementarian” ini.⁶¹⁷

Presidensial bercita rasa parlementer itu terjadi, karena desain konstitusi (UUD 1945) pascaamandemen telah memberi peran yang begitu luas dan kuat kepada DPR dan presiden kian melemah berhadapan dengan DPR.

Posisi presiden yang lebih lemah dihadapan DPR dalam relasi kerja kedua lembaga ini membuat jalannya pemerintahan tidak efektif, apalagi jika presiden terpilih, bukan merupakan representasi partai mayoritas di DPR, bahkan komposisi parpol di parlemen amat beragam dengan berbagai kepentingan politik yang berbeda akan kian menyulitkan presiden dalam merealisasikan platform politik dan program kerjanya secara efektif.

Padahal menurut J. Mark Paine, efektifitas pemerintahan presidensial amat tergantung pada dua hal, Pertama, sistem pemilihan presiden yang dapat menghasilkan legitimasi substansial (suara mayoritas/terbesar) dari pemilih. Kedua, porsi dukungan parlemen untuk bekerjasama dalam menyusun Undang-Undang dan kebijakan publik.⁶¹⁸

Dalam konteks Indonesia pemilihan presiden telah dilakukan secara langsung sejak tahun 2004 hingga tahun 2009 dengan bertumpu pada suara mayoritas karena mengadopsi sistem dua putaran,

616 Syamsudin Haris, 2008, “Presidensial Cita Rasa Parlementer”, *Kompas*, 28 November, hal. 6

617 Rocky Gerang, 2008, “Bersama Kita Bisa – Berpisah Sudah Biasa”, *Kompas*, 5 April, hal. 6

618 J.Mark Payne, etall, 2002, *Democracies in Development Politics and Reform in Latin America*, The inter-America Development Bank and International Institute for Democracy and Electoral Assistance, The John Hopkins University Press, Washington D.C. hal. 78

bila dalam putaran pertama tidak ada yang memperoleh suara lebih dari 50 persen. Artinya presiden terpilih di Indonesia dipastikan telah memperoleh legitimasi yang tinggi dari rakyat, dan dapat berlangsung secara demokratis. Namun, yang menjadi persoalan dari ketidak efektifan pemerintahan di Indonesia bukan sekedar demokratis, akan tetapi lebih pada tidak diikutinya prinsip kemampuan pemerintahan (*government ability*) dalam membangun dan mengurus bangsanya.

Oleh karena itu, studi politik dalam pemerintahan dan ketatanegaraan harus bergeser dengan tidak lagi mengukur seberapa tinggi derajat demokrasi, tetapi seberapa bisa demokrasi tersebut menopang pemerintahan yang efektif.⁶¹⁹

2. Tekanan Politik Melemahkan Hak Prerogatif Presiden

Dalam UUD 1945 pascaamandemen pertama ditegaskan, bahwa dalam menjalankan tugas-tugasnya presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.⁶²⁰³⁴⁴ Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden.⁶²¹³⁴⁵ Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan,⁶²²³⁴⁶ pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam UU.⁶²³³⁴⁷

Dalam ketentuan UUD 1945 pascaamandemen itu jelas bahwa para pembantu presiden (menteri-menteri) diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Dengan kata lain, para menteri itu bertanggung jawab pada presiden dan bukan pada DPR. Ini adalah cermin dari kemurnian sistem presidensial, seperti dinyatakan oleh CF.Strong, sistem presidensial memiliki ciri, Pertama, pemilihan presiden secara langsung (*direct mandate*). Kedua, presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Ketiga, presiden berhak mengangkat dan memberhentikan menteri negara. Keempat, masa jabatan presiden bersifat tetap (*fixed term*). Kelima, presiden dapat dijatuhkan hanya karena alasan hukum, bukan alasan politik, sis-

619 Pratikno, 2009, "Rekonsolidasi Reformasi Indonesia, Kontribusi Studi Politik dan Pemerintahan dalam Menopang Demokrasi dan Pemerintahan Efektif" *Pidato Pengukuhan Guru Besar* Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM Yogyakarta Diucapkan tanggal, 21 Desember 2009, hal, 21.

620 ³⁴⁴. Pasal 17 Ayat (1) UUD 1945 Pascaamandemen

621 ³⁴⁵. Pasal 17 Ayat (2) UUD 1945 Pascaamandemen

622 ³⁴⁶. Pasal 17 Ayat (3) UUD 1945 Pascaamandemen

623 ³⁴⁷. Pasal 17 Ayat (4) UUD 1945 Pascaamandemen

tem ini menjamin adanya stabilitas pemerintahan, karena posisi presiden kuat dihadapan konstitusi.⁶²⁴³⁴⁸

Artinya konstitusi telah memberi garansi pada presiden berupa hak prerogatif, yakni hak untuk secara sepihak memutus dan menerapkan tanpa harus mendapat persetujuan lebih dahulu dari lembaga lain, dengan arti yang seperti ini, maka UUD 1945 telah memuat banyak hak prerogatif. Presiden bisa saja meminta masukan kepada lembaga lain untuk memutuskan sesuatu, tetapi untuk hak-hak prerogatif masukan atau pertimbangan tersebut tidak mengikat, tidak harus dituruti.⁶²⁵³⁴⁹

Dalam hal ini presiden SBY-Boediono dapat menggunakan hak prerogatifnya untuk memilih dan mengangkat para menteri-menterinya tanpa pengaruh politik dan tekanan politik dari lembaga lain. Namun realitasnya presiden pasca dilantik menjadi presiden Republik Indonesia untuk kedua kalinya 2009-2014 pada 20 Oktober 2009 lalu. Ia telah mereduksi hak prerogatifnya itu, dengan mengangkat para menteri dengan terlebih dahulu meminta pertimbangan elite partai-partai penyokong koalisi, yakni selain partai demokrat, partai Golkar, PAN, PPP, PKB dan PKS. Sehingga komposisi menteri-menterinya didominasi oleh pimpinan dan elit parpol tersebut bahkan dalam banyak kesempatan presiden SBY pasca dilantik menjadi presiden selalu mengatakan bahwa :

*"...Sudahlah tidak ada persaingan politik diantara kita, kita bersatu untuk melayani kepentingan bangsa..."*⁶²⁶³⁵⁰

Pernyataan SBY ini mempertegas bahwa ia tidak ingin menjalankan roda pemerintahannya terutama pembentukan kabinetnya dengan mengakomodasi keterwakilan partai-partai, ketika kabinet disusun berdasarkan komposisi partai-partai di DPR, sesungguhnya sistem pemerintahan SBY bukanlah sistem presidensial sebagaimana amanat UUD 1945 pascaamandemen, melainkan sistem yang mirip parlementer. Bahkan SBY telah menamai kabinetnya, Kabinet Indonesia Bersatu (KIB).

624 ³⁴⁸. Cf. Strong, 1966, *Modern Political Constitution*, London, Sidwick and Jackson.

625 ³⁴⁹. Moh. Mahfudz MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hal, 147.

626 ³⁵⁰. "Presiden SBY, Meminta Melayani Kepentingan Bangsa", *Kompas*, 11 Oktober 2009, hal, 2

Tabel :14
Komposisi Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) 2009-2011

JABATAN	PEJABAT	ASAL PARTAI-NON PARTAI
Menko Polhukam	Djoko Suyanto	TNI/Non Parpol
Menko Perekonomian	Hatta Rajasa	PAN
Menko Kesra	Agung Laksono	Golkar
Mendagri	Gamawan Fauzi	Demokrat
Menlu	Marty Natalegawa	Non Parpol
Menhan	Purnomo Yusbianto	Non Parpol
Menkumham	Patrialis Akbar	PAN
Menkeu	Sri Mulyani Indrawati	Non Parpol
Menteri ESDM	M. Zahedi Saleh	Demokrat
Menperindag	Mar'i Elka Pangestu	Non Parpol
Menhub	Freddy Numberi	Demokrat
Menteri PAN	EE Mangindaan	Demokrat
Menperindustri	MS Hidayat	Golkar
Menkehutanan	Zulkifli Hasan	PAN
Menristek	Suharna Surapranata	PKS
Men LH	Gusti Muhammad Hatta	Non Parpol
Menakertrans	Muhaimin Iskandar	PKB
Men PU	Djoko Kirmanto	Non Parpol
Mendiknas	M. Nuh	Non Parpol
Menkes	Endang Rahayu	Non Partain Politik
Menteri Agama	Surya Darma Ali	PPP
Menteri Pariwisata	Jero Wacik	Demokrat
Menkominfo	Tiffatul Sembiring	PKS
Mensesneg	Sudi Silalahi	TNI
Menkop UKM	Syarif Hasan	Demokrat
Men PPN/Bapenas	Armida Alisjambada	Non Parpol
MenPemberdayaan Perempuan	Linda Amelia Sari	Non Parpol
Menpora	Andi Malarangeng	Demokrat
Mensos	Salim Segaf Al-Jufri	PKS
Men BUMN	Abu Bakar	Non Parpol
Men PDT	Helmi Faishal Zaini	PKB
Men Kelautan	Fadel Muhammad	Golkar

Menteri Perumahan Rakyat	Suharso Monoarta	PPP
Menteri Pertanian	Suswono	PKS

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Melihat postur Kabinet SBY Jilid II 2009-2011 atau yang dikenal dengan KIB II ini lebih bernuansa politik. Artinya tidak ada perbedaan dengan gaya SBY saat menyusun kabinet KIB jilid I 2004-2009 saat berpasangan dengan M. Jusuf Kalla.

Dari 34 posisi menteri KIB ini hanya 10 orang yang dipercaya kembali oleh SBY. Sedangkan dari segi formasi didominasi oleh mereka yang diusulkan oleh parpol, partai demokrat 6 orang, PKS 4 orang, Golkar dan PAN 3 orang, PKB dan PPP masing-masing 2 orang. Dengan demikian komposisi Kabinet KIB jilid II 2009-2011 ini adalah 19 menteri diberikan pada partai koalisi dan 15 orang menteri diberikan pada kalangan professional/non parpol.

Itu artinya, SBY beranggapan bahwa betapapun mandat politik yang diperolehnya dari rakyat sangat absolut, dia tetap mengharapkan dukungan politik dari partai-partai di DPR, Jendral kelahiran Pacitan ini tidak punya “nyali politik” untuk memenuhi harapan publik agar kabinetnya lebih bernuansa profesional ketimbang politik. Cara ini diyakini SBY akan dapat menstabilkan hubungan presiden dengan DPR, agar pemerintahannya dapat bertahan 5 (lima) tahun, apalagi para menteri telah di ikat dengan penandatanganan fakta integritas serta kontrak kerja secara individual.⁶²⁷³⁵¹

Adanya pembagian kursi menteri kepada parpol-parpol ini mencerminkan sikap dan watak personal SBY yang terlalu hati-hati, penuh pertimbangan dan lamban mengambil keputusan. Bahkan SBY membiarkan dirinya ditekan dan di intervensi oleh parpol-parpol koalisi untuk dapat memasukkan kader-kadernya dalam kabinet.⁶²⁸³⁵²

Jauh sebelum formasi kabinet ini diumumkan bahkan partai demokrat melalui ketua umumnya Hadi Utomo telah menjalin komunikasi intensif pada PDIP dan Gerindra agar bersedia masuk cabinet

627 ³⁵¹. Syamsudin Haris, 2009, “Memahami format Kabinet”, *Kompas*, 21 Oktober 2009, hal, 6

628 ³⁵². Syamsudin Haris, 2009, “Tantangan Kabinet SBY”, *Seputar Indonesia*, 21 Oktober 2009, hal, 6

SBY. Padahal kedua partai ini telah tegas menyatakan tidak akan masuk dalam rimba kekuasaan dan memilih diluar pemerintah. Walaupun kemudian ditolak oleh kedua parpol ini keinginan untuk mengakuisisi semua lawan dan kawan ala SBY ini juga adalah cermin dari etika *Jawa Ewuh Pekewuh* dalam menyusun kabinet.⁶²⁹³⁵³

Komposisi kabinet yang didominasi parpol ini kendati telah di ikat dalam penandatanganan fakta integritas hanyalah aturan di atas kertas yang sulit dipatuhi, sehingga banyaknya elit parpol di kabinet ini akan melahirkan *split loyalty* (loyalitas ganda) antara loyalitas kepada parpol di DPR (parpol induk) dan loyalitas pada presiden sebagai menteri-menteri inilah yang dapat disebut sebagai kabinet dua kaki.

Kabinet dua kaki ini akan mempersulit presiden SBY dalam menjalankan instruksinya kepada para menteri, karena mesti mempertimbangkan kepentingan parpol dan individual menteri, apalagi watak SBY dalam pengambilan keputusan-keputusan politik untuk kesejahteraan rakyat lebih bersifat lamban (*incremental*) bukan radikal. Padahal tak jarang kita membutuhkan kebijakan politik radikal. Kebijakan radikal memang lebih bertumpu pada pengejaran kesempatan bila terlambat dilakukan, kesempatan akan hilang. Jika presiden dengan kabinetnya berbasis multipartai ini akan lebih banyak kehilangan kesempatan karena prakteknya kompromi politik. Tampaknya kebijakan *incremental* ala SBY akan lebih banyak terkait dengan bagaimana kebijakan tidak menimbulkan gejolak pada masyarakat dan menyenangkan partai-partai koalisi. Ini jelas tidak akan dapat membentuk pemerintahan yang efektif.⁶³⁰³⁵⁴

Akomodasi partai-partai dalam kabinet SBY dalam sistem presidensial telah nyata membuat SBY kesulitan dalam menjalankan roda pemerintahannya, karena salah satu faktor dari efektifitas pemerintah lebih banyak ditentukan oleh akomodasi partai-partai dalam kabinet padahal koalisi dalam sistem presidensial tidak ada jaminan partai akan mendukung kebijakan presiden meskipun pre-

629 ³⁵³ . Ikar Nusa Bakti, 2009, "Kursi kabinet untuk parpol", dalam <http://ikrasnusbakti.wordpress.com/2009/09/15/kursi-kabinet-untuk-partai-koalisi/>. Di akses, pada tanggal 20 Oktober 2011.

630 ³⁵⁴ . Ikras Nusa Bakti, 2009, "Membangun Kabinet Efektif dan Sukses" dalam <http://ikrasnusbakti.wordpress.com/2009/09/24/membangun-kabinet-efektif-sukse/net>. Diakses pada tanggal 19 Oktober 2011.

siden telah mengakomodasi secara individual beberapa tokoh parpol dalam kabinet.⁶³¹³⁵⁶

Seperti dinyatakan oleh Scott Mainwaring :

*"...Even though member of several parties often participate in cabinets, the parties are not responsible for government. Parties or Individual legislative can join the opposition without bringing down government. A president can end his or her term with little support in congress."*⁶³²³⁵⁷

Oleh karena itu pengangkatan menteri di era SBY ini cenderung lebih dominan karena faktor tawar-menawar dan kompromi politik, ketimbang faktor kompetisi dan profesionalisme. Itu berarti hak prerogatif presiden cenderung tereduksi kuatnya intervensi parpol.⁶³³³⁵⁸

Komposisi menteri dalam Kabinet KIB II itu lebih terlihat sebagai upaya SBY untuk mengamankan posisi politiknya ketimbang profesionalisme. Hal ini mudah dibaca berdasarkan komposisi kementerian/lembaga yang terkait dengan kepentingan ekonomi-politik makro di isi kaum teknokrat, misalnya Kementerian Keuangan, Perdagangan dan Bapenas. Sedangkan komposisi kementerian yang terkait dengan kepentingan Mikro, seperti pembangunan dan kebutuhan riil rakyat, justru dibagi-bagikan pada menteri yang berasal dari parpol, seperti Kementerian Industri, Kementerian ESDM, Pertanian, Perikanan dan Kelautan, Menakertrans, dan lain-lain.

Ini menunjukkan bahwa pemerintahan SBY terpaku pada kendala adanya dis-kompensasi ekonomi makro dan mikro disebabkan oleh kabinet yang difurkasi yakni bertopang pada kendali politisi atau kroni dan teknokrat.⁶³⁴³⁵⁹

Ironisnya tekanan politik dari partai-partai terhadap pemerintah SBY telah dimulai pada 27 Oktober 2010 atau hanya satu minggu setelah ia bersama Boediono di lantik menjadi presiden dan wakil presiden pada 20 Oktober 2010, hari itu, fraksi Golkar mendukung penggunaan hak angket kasus Century yang belakangan menye-

631 ³⁵⁶ . Scot Mainwaring, 1993 "Presidentialism, Multipartism.....Op.Cit, hal , 221.

632 ³⁵⁷ .Ibid., hal, 221.

633 ³⁵⁸ . Anies Baswedan, 2010, "Kata Pengantar", dalam Harta Yudha AR, 2010, Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi: Studi Tentang Kombinasi Sistem Presidensial dan Multipartai di Indonesia Era Pemerintahan Yudhoyono, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal XXVII-XXVIII

634 ³⁵⁹ . Burhanuddin Muhtadi, 2010, "Disilusi Kelas Menengah", *Media Indonesia*, 25 Oktober 2010, hal,14.

but nama Boediono. Kasus Bank Century berkisar pada pemberian dana talangan Rp.6,7 triliun untuk bank itu pada November 2008-Juli 2010, akhirnya seperti menenggelamkan keberhasilan SBY-Boediono memenangi Pemilihan Umum presiden dengan perolehan suara 60,8 persen suara diputaran pertama, kasus itu seolah juga menunjukkan tidak banyak artinya kemenangan partai demokrat yang tidak dapat dilepas dari SBY dalam Pemilihan Umum Legislatif.

Akhirnya, kasus Bank Century juga menunjukkan sulitnya Yudhoyono lepas dari tekanan parpol pendukungnya. Itu terlihat ketika SBY memilih memperbolehkan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indarwati, yang disebut-sebut dalam kasus Bank Century, mengundurkan diri dari jabatannya dan memilih menjadi direktur pelaksana Bank Dunia, dan digantikan oleh Agus DW Mertowadojo.⁶³⁵³⁶⁰ Inilah latar belakang *Rhesuffle* (pergantian) Kabinet SBY Jilid I dalam kepemimpinan politiknya.

Tabel : 15
Komposisi Menteri KIB I Pasca Perombakan Kabinet

JABATAN	PEJABAT SEMULA	ASAL	PENGGANTI	ASAL
Menkumham	Patrialis Akbar <i>Keluar dari kabinet</i>	PAN	Amis Syamsudin <i>Baru</i>	Demokrat
Men ESDM	Darwin Zahidi Saleh <i>Keluar dari kabinet</i>	Demokrat	Jero Wacik <i>Rotasi</i>	Demokrat
Menperindag	Mar'I Elka Pangestu <i>Rotasi</i>	Profesional	Gita Wilyawan <i>Baru</i>	Profesional
Men Perhubungan	Freddy Numbery <i>Keluar dari kabinet</i>	Demokrat	EE Mangidaan <i>Rotasi</i>	Demokrat
Menristek	Gusti M.Hatta <i>Rotasi</i>	Profesional	Suharna Surapranata <i>Keluar dari kabinet</i>	Demokrat
Menteri pariwisata dan ekonomi kreatif	Jero Wacik <i>Rotasi</i>	Demokrat	Mar'I Elka Pangestu <i>Rotasi</i>	Professional
Menteri Lingkungan Hidup	Gusti M.Hatta <i>Rotasi</i>	Profesional	Baltazar Kambuaya <i>Baru</i>	Professional
Menpera	Suharso Manoarfa <i>Keluar dari kabinet</i>	PPP	Djan Faridz <i>Baru</i>	PPP
MenPAN	EE Mangidaan <i>Rotasi</i>	Demokrat	Azwar Abu Bakar <i>Baru</i>	PAN
Menteri BUMN	Abu Bakar <i>Keluar dari kabinet</i>	Profesional	Dahlan Iskan <i>Baru</i>	Professional
Menteri Kelautan	Fadel Muhammad <i>Keluar dari kabinet</i>	Golkar	Tjijip Syarif Sutarjo <i>Baru</i>	Golkar

635 360 . M.Hernowo, 2010, "Presidensial -Multipartai, Sistem atau Kepemimpinan", *Kompas*, 28 Juli 2010, hal. 3.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Melihat komposisi menteri baru dan Wamen baru ini terlihat dengan jelas merupakan komposisi hasil kompromi politik dengan partai-partai koalisi. Ini dapat dengan mudah dibaca dari tak dilakukan kocok ulang seluruh kabinet dan hanya terjadi peregeseran, itupun hanya sedikit mengubah komposisi menteri dari partai koalisi. Artinya menteri dalam kabinet SBY ini tetaplah lebih didominasi oleh perwakilan unsur partai-partai koalisi terutama yang tergabung dalam Sekretariat gabungan (Setgab) yang berisi: Demokrat, Golkar, PPP, PAN, PKS, dan PKB.

Pergantian kabinet ini seolah menjadi langkah atau tradisi kepemimpinan SBY yang selalu mengganti kabinet di tahun ke 2 sama seperti dalam pergantian kabinet di era 2004-2009 lalu. Tanpa keberanian untuk membentuk zaken kabinet (kabinet kerja profesional). Malah dalam drama di Cikeas SBY memanggil terlebih dahulu semua pimpinan parpol koalisi untuk dimintai “restu” dalam menyusun kabinet pelangi ini.

Tak kalah unik kehadiran 13 Wamen di kabinet kali ini juga menampilkan cara yang sama yakni meneguhkan kompromi politik, dimana SBY lebih tertarik menambah pos Wamen di Kementerian Negara ketimbang menggaanti menteri dari partai koalisi. Bagi SBY kehadiran Wamen ini tampaknya akan difungsikan sebagai investasi politik partai Demokrat untuk menempatkan “kader-kader”nya atau setidaknya orang-orang dekat SBY di kementerian yang tujuan adalah agar partai demokrat dapat memiliki akses sumberdaya ekonomi dan politik di birokrasi. Seperti jamak di ketahui di dalam kementerian dan lembaga setingkat kementerian terdapat pundi-pundi uang dan ekonomi.

Dengan menempatkan pos Wamen kepada orang dekat SBY, tidak lain adalah dalam rangka pembiayaan politik partai demokrat menuju pemilu 2014, selain juga dalam rangka untuk mempengaruhi birokrasi agar lebih loyal pada SBY. Sebab selama ini birokrasi yang dipimpin menteri berasal dari partai koalisi telah dijadikan sumber-sumber rente ekonomi dan pembiayaan partai, seperti yang terjadi di Kementrian Tenaga Kerja baru-baru ini, tatkala sejumlah

pejabat tertanggap basah melakukan suap, dan ternyata sejumlah elit PKB menjadi konsultan politik dan asisten menteri.

SBY tidak akan nyaman mengganti kursi menteri yang telah terlanjur diberikan pada partai koalisi, SBY tampaknya merasa cukup menempatkan orang-orangnya melalui Wamen, dalam posisi ini Wamen yang ditempatkan dalam kementerian yang “basah” diharapkan akan mampu mengimbangi peran meteri dari parpol koalisi. Sehingga para menteri ini tidak dapat memanfaatkan anggaran kementeriannya untuk partainya melain dapat berbagi denga Partai Demokrat melalui Wamen itu. Dititik ini posisi Wamen lebih mirip disebut mata-mata politik bagi SBY-Demokrat di kementerian.

Karena itu, kendati jabatan Wamen hanya setingkat eselon I/A di lingkungan PNS, namun memiliki peran strategis dan penting di mata SBY-Demokrat. Wajarlah jika SBY berani melawan berbagai peraturan yang melarang Wamen di duduki kalangan profesional. Seperti melanggar Perpres No.47/2009 yang mengatur tentang kursi Wamen hanya berhak diduduki PNS karir yang telah memenuhi kriteria dan kepangkatan tertentu yang dapat menduduki pos ini. Namun realitasnya ketentuan dalam Perpres ini diingkari sendiri oleh SBY dengan melahirkan Perpres baru yakni Perpres No.76/2011 yang dikeluarkan pada tanggal 13 Oktober 2011 beberapa hari sebelum pemanggilan calon Wamen di Cikeas. Melalui Perpres baru ini jabatan Wamen tidak lagi mensyaratkan berasal dari jabatan karir PNS bereselon I/A di Kementerian yang bersangkutan, akan tetapi dapat berasal dari unsur profesi apapun sepanjang dikehendaki oleh SBY. Tak heran, bila kemudian SBY menempatkan orang-orang dekatnya di pos Wamen ini, seperti Denny Indrayana (Staf Khusus Bidang Hukum) menjadi Wamen Menkumham dan Eko Prasajo (Guru besar Fisip UI) menkjadi Wamen PAN dan Reformasi Birokrasi, padahal keduanya bukan PNS karir di lingkungan kementerian yang bersangkutan.⁶³⁶

Karena itu hadirnya Perpres baru ini tampak hanyalah untuk melegitimasi politik kekuasaan. Kendati presiden menurut hukum ketatanegaraan memang diperkenankan untuk membuat Perpres untuk efektifitas kinerjanya, namun Perpers tersebut haruslah da-

636 Agus Riwanto, 2011, “Menggugat Legalitas Wakil Menteri”, *Suara Merdeka*, 27 Oktober 2011, hal, 4.

pat dipertanggungjawabkan secara norma hukum yang lebih tinggi dan etika politik (fatsoen politik). Perpres ini juga melanggar UU No.38/2008 tentang Kementerian Negara yang mengatur Wamen merupakan birokrat karir di Kementerian yang bersangkutan. Bahkan secara ekplisit berdasar ketentuan Pasal 10 UU No.38/2008 ini memang membolehkan presiden untuk mengangkat Wamen dalam kementerian tertentu jika terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus. Namun dalam penjelasannya Pasal ini juga mengatur tentang kewajiban Wamen diduduki oleh pejabat karir dari unsur PNS dan bukan merupakan bagian dari anggota Kabinet.

Pasal 10 Undang-Undang No 38 Tahun 2008 tentang Kementerian negara itu memuat norma yang mengatakan “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil menteri pada Kementerian tertentu”. Sedangkan penjelasan pasal ini mengatakan “Yang dimaksud dengan ‘wakil menteri’ adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet”. Sedangkan Pasal 17 UUD 1945 mengatakan: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu pemerintahan; (4) Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.⁶³⁷

Norma Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 itu tegas menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Tidak ada norma yang menyebutkan keberadaan wakil menteri. Keberadaan wakil menteri itu baru ada di dalam Pasal 10 UU No 38 Tahun 2008. Sejalan dengan ketentuan Pasal 10 UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka pengaturan lebih lanjut atas ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 dapat dikategorikan sebagai sebuah undang-undang yang materinya berisi “pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945”. Sementara keberadaan UU No 38 tahun 2008 bukan lagi mengatur lebih lanjut, melainkan membuat norma pengaturan tersendiri yang tidak sejalan dengan apa yang diperintahkan oleh

637 Yusril Ihza Mahendra, 2012, “Wakil Menteri: Norma yang Dilanggar”, *Kompas*, 10 Februari 2012, hal. 7. Tulisan ini merupakan tanggapan atas tulisan Amzulian Rifai, 2012, “Ligitimasi Wakil Menteri”, *Kompas*, 8 Februari 2012, hal. 6.

Pasal 17 ayat (4) UUD 45, sehingga tidak memenuhi syarat formil pembentukan peraturan perundang-undangan.⁶³⁸

Demikian pula halnya norma Pasal 10 UU No. 38 Tahun 2008 tidak memenuhi pula syarat formil itu, karena menambahkan sebuah norma baru yang samasekali tidak diperintahkan oleh norma Undang-Undang Dasar. Hal lain yang juga tidak memenuhi syarat formil adalah Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yang mengatakan: “Yang dimaksud dengan ‘wakil menteri’ adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet”. Penjelasan Pasal 10 ini bukan lagi sekedar “sebuah tafsir resmi membentuk peraturan perundang-undangan atas norma yang ada di dalam batang tubuh” sebagaimana dikemukakan dalam Lampiran II Angka 178 UU Nomor 12 Tahun 2011, tetapi telah memuat norma tersendiri. Apalagi dikaitkan dengan Angka 177 Lampiran tersebut yang tegas mengatakan bahwa “Penjelasan tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisikan norma”. Sementara Perpres Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan Dan Organisasi Kementerian Negara sebagaimana diubah dengan Perpres Nomor 76 Tahun 2011, justru menjadikan Penjelasan Pasal 10 sebagai sandaran bagi pengaturan jabatan wakil menteri itu.⁶³⁹

Norma Pasal 10 UU No. 38 Tahun 2008 secara materil juga tidak sejalan dengan Pasal 17 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang hanya menyebutkan keberadaan “menteri-menteri negara” dan tidak menyebutkan keberadaan Wakil Menteri.⁶⁴⁰

Kehadiran 19 Wamen dalam kabinet SBY kali ini semula mungkin dimaksudkan seperti dinyatakan oleh putra SBY yang juga Sekretaris Parati Demokrat Edhi baskoro Yudhoyono, yakni untuk mempercepat akselerasi pembangunan yang tengah diupayakan pemerintah.⁶⁴¹

Namun tampaknya tujuan itu sulit tercapai, selain karena kewenangan Wamen sangat terbatas, malah mungkin akan menjadi dualisme kepemimpinan antara Wamen dengan Menteri, dan Wamen

638 *Ibid.*, hal, 7

639 *Ibid.*, hal, 7

640 *Ibid.*, hal, 7.

641 Media Indonesia, 18 Oktober 2011

dengan Sekretaris Jenderal di Kementerian. Betapa sulitnya melakukan eksekusi kebijakan kementerian manakala ada dua nahkoda dalam satu kapal. Belum lagi kehadiran Wamen ini juga berpotensi mempergemuk dan memperpanjang mata rantai birokrasi dalam pengambilan kebijakan. Ini jelas tidak efisien dan cenderung terjadi pemborosan anggaran.

Sebenarnya dalam skema sistem pemerintahan presidensial SBY tak perlu takut tekanan politik dari partai-partai koalisi untuk diakomodasi dalam kabinet. Tipe kepemimpinan SBY yang peragu dan cenderung kompromis ini malah dimanfaatkan oleh partai untuk menekan SBY agar tak mengurangi jatah menteri dari partai koalisi dan tampaknya berhasil. Gertakan partai koalisi bahkan dengan taktis mengintervensi dan menyodorkan nama-nama pada SBY agar diakomodasi dalam kabinetnya. Keberanian partai koalisi menekan SBY ini salah satunya disebabkan oleh disain sistem pemilu langsung kita, yakni UU No.10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan UU No.42/2008 tentang pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Karena presiden dan DPR merasa dipilih langsung oleh rakyat maka keduanya merasa memiliki posisi dan legitimasi politik yang tinggi dimata rakyat, sehingga melahirkan legitimasi politik ganda (*duel-legitimacy*).⁶⁴² Dititik ini, akan membuat mereka bertingkah yang sama kuat. Inilah yang menyebabkan dalam pengalaman di Amerika Latin eksekutif dan legislatif saling adu kekuatan dan hampir dipastikan eksekutif kalah atas legislatif. Inilah yang kita saksikan dalam drama pergantian kabinet ini, dimana partai koalisi di DPR berhasil mempecundangi SBY dan kader-kadernya aman di kursi-kursi kabinet yang empuk itu.

Lebih dari itu, kekalahan telak SBY dari tekanan politik partai koalisi di DPR untuk menjamin kursi kabinetnya dibagi pada partai koalisi, adalah partai koalisi cerdas dalam membaca peta politik dan kegamanagan SBY selama ini. Kegamangan ini terjadi terutama disebabkan oleh bayangan dan rasa tidak nyaman SBY, jika partai koalisi terusik dan nanti mengusik panasnya atmosfir politik. Terusiknya kepentingan partai koalisi akan berujung pada pembangkangan dukugan partai di DPR, karena realitasnya partai SBY

642 Juan J.Linz, 1990, *The Perils of Presidensialism...*,Op.Cit, hal, 12

Demokrat tak mampu memenuhi target kursi minimal dalam teori Arend Lijphart, 2002, dalam *Pattern of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries*, yakni: “minimal winning coalition” (koalisi minimal), yakni 50 % +1. Karena partai Demokrat hanya mengantongi suara 20 % atau 148 kursi dari 560 kursi DPR, maka logikanya masih memerlukan dukungan partai lain untuk memuluskan program kerjanya di DPR. Dititik inilah SBY “dipaksa” untuk berkoalisi dengan PPP, PKB, PAN, PKS dan Golkar. Mudah diduga kursi menteri yang telah diberikan pada partai koalisi tak dikurangi, semata-mata untuk memperkuat dukungan politik di DPR.

Inilah keanehan sistem presidensial murni yang dianut dalam UUD 1945 pasca amandemen, dimana posisi presiden sangat kuat atas DPR. Karena menurut, Arend Lijphart, 1992 perbedaan sistem presidensial dan sistem parlementer adalah pada tingkat independensi eksekutif atas legislatif. Ketika eksekutif independen dari tekanan politik legislatif, maka ia disebut sistem presidensial, sedangkan jika eksekutif dependen (bergantung) pada tekanan politik legislatif maka ia disebut parlementer.⁶⁴³ Dalam konteks pemerintahan SBY, sesungguhnya disainnya adalah presidensial, karena itu seharusnya SBY amat independen atas DPR, namun ketika SBY dependen (bergantung) dalam menentukan kabinet pada tekanan partai di DPR, maka ini adalah cermin dari sistem presidensial bercitarasa parlementer atau psuedo presidensial.

Sesungguhnya SBY tak perlu takut pada tekanan partai koalisi dalam melakukan program kerjanya, termasuk pergantian kabinet, sebab ia memiliki posisi yang sama kuat atas DPR. SBY tak mungkin dapat dijatuhkan di tengah jalan oleh sebab adanya hubungan tak harmoni antara keduanya (*gridlock dan deadlock*), sebab UUD 1945 pascaamandemen telah memperkenalkan model pemakzulan (*impeachment*) presiden melalui jalan politik dan hukum yang panjang itupun harus didahului oleh pengadilan di Mahkamah Konstitusi. Hal serupa menurut Harry Kantor, 1992, dilakukan di banyak negara demokrasi baru.⁶⁴⁴

643 Arend Lijphart, 1993, “Introduction” in *Parliamentary Vs Presidential Government*, Oxford University Press, hal, 1-27.

644 Harry Kantor, 1992, “Efforts Made by Variou Latin American Countries to Limit the Power of The President”, in , Arend Lijphart, 1992, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, hal, 101-117

Artinya jaminan konstitusi ini mempertegas bahwa SBY harus selalu berani berbeda pendapat dengan partai-partai di DPR sepanjang untuk kebaikan dan kemakmuran rakyat. Rakyatlah yang akan membentengi SBY saat di ganggu DPR. Namun saat ini sulit rakyat simpati pada SBY karena kabinet barunya adalah kabinet yang masih pelangi dan terkesan hanya bagi-bagi kekuasaan. Dalam rangka untuk saling pengertian dalam berbagi rente ekonomi, tanpa persaingan politik dan menumbuhkan kartel politik. Lebih dari itu susunan kabinet baru SBY ini mencerminkan kuatnya cengkraman partai dalam memburu kekuasaan politik atau semacam *partaitocracy*.⁶⁴⁵ Namun SBY tak kuasa melawannya malah memfasilitasinya dengan baik hati.

3. Koalisi Partai Pragmatis Yang Rapuh

Sesungguhnya munculnya koalisi atau kerjasama gabungan antar parpol dalam pemerintahan karena diperkenalkan oleh UUD 1945 pascaamandemen yang mensyaratkan pencalonan presiden dan wakil presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu.⁶⁴⁶

Mekanisme koalisi antar parpol dalam mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang antara lain menyatakan, dilakukan secara demokratis dan terbuka melalui mekanisme internal parpol yang bersangkutan.⁶⁴⁷ Dapat dilakukan dengan kesepakatan antar parpol lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan pasangan calon.⁶⁴⁸

Adapun jumlah perolehan kursi atau suara sah parpol dalam Pemilihan Umum Legislatif yang dapat digunakan untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden, sebagaimana dipersyaratkan dalam UU itu adalah :

“pasangan calon diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta Pemilihan Umum yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 persen (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25 persen

645 J.Kristiadi, 2011, "Menuju Negara Partitokrasi", *Kompas*, 11 Oktober 2011, hal, 15

646 Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 Pascaamandemen

647 Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang No.42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

648 Pasal 10 Ayat (2) Undang-Undang No.42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden

(dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden."⁶⁴⁹

Ketentuan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang No.42 Tahun 2008 inilah yang mengharuskan partai-parpol di DPR untuk berkoalisi dalam pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam Pemilihan Umum presiden Tahun 2009. Koalisi adalah desain politik hukum yang disediakan oleh konstitusi untuk menjabatani kepentingan pencalonan apabila komposisi kursi di DPR dan perolehan suara sah nasional tidak mencapai angka ideal mayoritas di DPR.

Hasil perolehan suara dalam pemilu 2009 tidak memadai untuk mengajukan pasangan calon kecuali partai-partai di DPR dipaksa untuk berkoalisi antar parpol untuk memenuhi ambang batas pengajuan calon presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*).

Itulah sebabnya dinamika politik dalam proses pengajuan calon presiden dan wakil presiden dalam pemilu sangat kental dengan perhitungan jumlah perolehan suara parpol, ketokohan calon yang mendorong keterpilihan (eliktabilitas), popularitas dan pendanaan saat kampanye, kalkulasi-kalkulasi politik itu amat mewarnai koalisi antar parpol dalam pilpres 2009 yang lalu.

Dengan berbagai pertimbangan akhirnya pemilu presiden 2009 diikuti oleh tiga pasangan calon, yaitu: (1). Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, yang disoskong oleh Partai Demokrat, PKB, PKS, PAN dan PPP, (2). M.Jusuf Kalla-Wiranto, yang diusung Partai Golkar dan Hanura, dan (3). Megawati Sukarno Putri-Prabowo Subianto disokong oleh PDIP dan Gerindra.

649 Pasal 9 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil presiden

Tabel : 16
Dinamika Koalisi Dukungan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pemilu Tahun 2009

NAMA PARPOL KOALISI	PEROLEHAN SUARA DAN KURSI DPR DALAM PERSEN	CALON PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
Demokrat	20,85 : 26,40 : 148 Kursi	Susilo Bambang Yudhoyono Dan Boediono
PKB	4,74 : 4,64 : 26 Kursi	
PPP	5,23 : 6,96 : 39 Kursi	
PAN	6,01 : 7,50 : 42 Kursi	
PKS	7,88 : 10,54 : 59 Kursi	
Golkar	14,45 : 19,29 : 108 Kursi	M.Jusuf Kalla Dan Wiranto
Hanura	3,77 : 2,68 : 15 Kursi	
PDIP	14,03 : 16,61 : 93 Kursi	Megawati Sukarno Putri Dan Prabowo Subianto
Gerindra	4,46 : 5,36 : 30 Kursi	

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Melihat komposisi perolehan suara sah nasional dan perolehan kursi di DPR dalam pemilu 2009, sesungguhnya hanya Partai Demokrat yang dimungkinkan dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden tanpa harus melalui koalisi, karena telah memiliki modal suara sah 20,85 persen dan 26,40 persen kursi di DPR, adapun yang lainnya dipaksa oleh situasi politik dan UU untuk berkoalisi.

Akan tetapi dalam perjalanannya partai Demokrat tetap melakukan koalisi dengan PKB, PPP, PAN, dan PKS, praktis koalisi yang dibangun untuk mengajukan pasangan calon sangat berlebihan (*oversize coalition*), yakni 75 persen kursi di DPR.

Mekanisme koalisi dalam pencalonan presiden dan wakil presiden ini, ternyata membuahkan hasil kemenangan SBY-Boediono hanya dalam satu putaran dalam Pilpres 2009 dengan perolehan angka cukup fantastis 60 persen, artinya melebihi ambang batas yang dipersyaratkan dalam UU No.42 Tahun 2008.⁶⁵⁰

Dengan mekanisme koalisi sebagai instrumen untuk memenangkan pasangan calon presiden dan wakil presiden SBY-Boediono da-

650 Lihat Pasal 159 Ayat (1) Undang-Undang No.42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

lam Pilpres tahun 2009, berarti koalisi menjadi sangat urgen dalam proses politik. Namun sayang, koalisi yang dibangun antara partai-partai pendukung SBY-Boediono tidak berdasarkan pada ideologi partai-partai tersebut.

Ideologi yang dimaksud disini, adalah keseluruhan pandangan, cita-cita, nilai-nilai dasar dan keyakinan-keyakinan yang dijadikan pedoman normatif kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena dianggap mampu membangkitkan kesadaran dan memberikan orientasi tentang dunia beserta isinya dan kaitan-kaitannya, serta mampu menanamkan motivasi dalam perjuangan masyarakat untuk merubah dunia agar lebih memuaskan manusia.⁶⁵¹

Adapun ideologi politik adalah sistem kepercayaan yang memberikan penjelasan-penjelasan pembenar mengenai pentingnya ketentuan politik bagi masyarakat guna mengefektifkan pencapaian tujuan yang diinginkan.⁶⁵²

Melihat komposisi parpol koalisi pendukung SBY tampaknya memiliki ideologi yang berbeda-beda dan seharusnya sulit dipersatukan dalam wadah koalisi. Lihatlah, misalnya, partai Demokrat berideologi nasionalis-relegius, partai Golkar mengusung ideologi kekarya, PKB mengusung paham kebangsaan, PDIP, Hanura, berideologi nasionalis dan PPP, PKS berideologi Islam modernis.

Seharusnya jika mengacu pada ideologi parpol, maka yang berkoalisi dengan SBY adalah: (1) Partai Demokrat, (2) Partai Golkar, (3) PDIP, (4) Partai Hanura, dan (5) Partai Gerindra. Karena ideologi kelima partai itu relatif berdekatan, dan jika mau dimasukkan lagi PAN dan PKB dapat bergabung. Namun, realitasnya berbeda, partai Demokrat justru bergabung dengan PPP dan PKS yang keduanya berideologi Islam, serta didukung PAN dan PKB yang berasas Islam modern dan kebangsaan, lalu Golkar bergabung belakangan.⁶⁵³

Meskipun dasar atau ideologi dan pedoman parpol dicantumkan dalam AD/ART parpol, pada kenyataannya semakin sulit melihat

651 M.Djadijono, 2006, "Ideologi Parpol" dalam Indra J.Piliang dan TA Legowo (edit) 2006, *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, CSIS, Jakarta, hal, 74

652 *Ibid.*, hal, 74.

653 "Bukan dipersatukan ideologi", *Kompas*, Tanggal, 25 Oktober 2011, hal,6

ideologi partai-partai. Parpol telah meninggalkan ideologi dan bertindak secara praktis untuk menguasai jabatan politik serta jabatan publik. Apalagi masyarakat tidak lagi melihat ideologi parpol sebagai pertimbangan dalam memilih.⁶⁵⁴

Dukungan dan koalisi partai-partai kepada SBY adalah cermin dari lahirnya politik tanpa ideologi. Politik tanpa ideologi ini dapat terjadi bila suatu aliran politik tidak dapat hidup pada puncak kebesarannya, dan tidak dapat pula mempengaruhi kebijakan publik suatu bangsa dengan alirannya, maka pada saat yang bersamaan aliran dan ideologi tersebut cenderung melebur dalam satu titik mendekati kesamaan kepentingan, yakni kekuasaan.⁶⁵⁵

Karena itu, jelaslah bahwa koalisi yang dibangun SBY-Boediono hanyalah koalisi untuk meraih kekuasaan semata, bukan berdasarkan persamaan pandangan dan ideologi. Itulah sebabnya mengapa koalisi ini sangat longgar, cair dan minim akan basis kesepakatan politik, baik ketika pencalonan presiden maupun menjelang pembentukan kabinet dari calon presiden dan wakil presiden terpilih. Inilah problem koalisi yang terjadi akibat sistem multipartai ekstrim di parlemen tanpa ada partai yang menguasai suara mayoritas di parlemen atau minimal *winning coalition* (koalisi minimal) 50 persen + 1 Kursi di DPR.⁶⁵⁶

Dengan kata lain, koalisi parpol di DPR untuk mendukung SBY lebih disebabkan oleh tujuan sekedar untuk menghasilkan kekuasaan (*office seeking*),

bahkan didasarkan atas pertimbangan kebijakan (*policy blind coalition*).⁶⁵⁷ Karena itu, koalisi jenis ini hanya mendasarkan pada prinsip ukuran atau jumlah kursi di DPR, bukan menekankan kesamaan dalam preferensi kebijakan. Untuk memaksimalkan kekuasaan bukan mewujudkan kebijakan sesuai kepentingan. Koalisi semacam ini dipastikan akan menghasilkan loyalitas peserta koalisi yang ra-

654 "Runtuhnya Ideologi Parpol", *Kompas* Tanggal 25 Oktober 2011, hal 6

655 Daniel Bell (1962), *The End of Ideology: on The Exhaustion of Political Ideas in The Fifties*, sebagaimana dikutip oleh Agus Riwanto, 2007, *Ensiklopedi Pemilu Analisis...*, *Op. Cit*, hal, 163.

656 Arend Lijphart, 1993, *Patterus of Democracy : Government.....Op. Cit*, hal, 34-41

657 Lili Romli, 2008, "Peta Kekuatan Politik dan Kecenderungan Koalisi : Catatan Atas Hasil Pemilu 1999 Dan Pemilu 2004", *Makalah* Disampaikan Dalam Seminar Nasional ke XXII AIPi Bertema : "Pemilihan Presiden 2009 : Pemantapan Sistem Politik Demokrasi dan Pengokohan Reformasi, Diselenggarakan di Banjarmasin, pada Tanggal 15-16 April 2008, hal, 10

puh, karena tidak diikat oleh kesamaan tujuan kebijakan dan ideologi parpol.

Seharusnya koalisi dalam pencalonan calon presiden diharapkan dapat memberikan dampak yang baik bagi keberlangsungan pemerintahan yang akan dibentuk dan kebijakan yang akan dihasilkan. Koalisi parpol juga seharusnya dapat memberikan implikasi normatif untuk sebuah bentuk pemerintahan yang berdasarkan sistem perwakilan.

Koalisi antar kekuatan-kekuatan pengusung calon presiden dan partai-partai di DPR seharusnya dilanjutkan melalui cara formalisasi koalisi dengan kesepakatan-kesepakatan hukum sehingga akan dapat menjaga kesinambungan koalisi dan dapat membentuk pemerintahan yang kuat, mandiri, stabil dan efektif.

Koalisi parpol yang tanpa ikatan-ikatan normatif di era SBY ini cenderung membuat partai-partai koalisi dalam skema presidensialisme dengan multipartai di DPR tidak memiliki disiplin yang tinggi dalam mempertahankan sikap dan prinsip politik mereka. Sehingga melahirkan komplikasi politik diantaranya adalah dominannya sikap partisan partai-partai di DPR ketika mempersoalkan kebijakan pemerintah, sehingga negoisasi, lobi dan kompromi politik mewarnai relasi antar partai di satu pihak, dan relasi DPR dengan presiden SBY di pihak lain. Hal ini akan berdampak pada tidak efektifnya pemerintahan hasil pemilu, karena harus melayani kepentingan partai-partai di DPR.⁶⁵⁸

Gugatan partai-partai pendukung pemerintah terhadap kebijakan pemerintah seperti tercermin dari begitu banyaknya usulan penggunaan hak interplasi dan hak angket DPR mencerminkan kecenderungan itu. Realitas itu, sekaligus mengungkap problematik lain dari kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai, yakni lemahnya disiplin partai-partai dalam mempertahankan koalisi.⁶⁵⁹

658 Syamsuddin Harris, 2008, "Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR", Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional ke XXII AIPJ Bertema: "Pemilihan Presiden 2009: Pemantapan Sistem Politik Demokrasi dan Pengokohan Reformasi, Diselenggarakan di Banjarmasin, pada Tanggal 15-16 April 2008, hal, 8-10

659 *Ibid.*,10

Bukti empirik ketidak disiplin partai-partai koalisi di DPR adalah lahirnya dukungan penggunaan hak angket untuk mengkritisi kebijakan-kebijakan presiden seolah-olah presiden SBY “musuh politiknya”, dipihak lain partai-partai di DPR adalah bagian dari koalisi saat pencalonan presiden.

Paling tidak pada tahun 2009 menjelang pemilu, DPR telah memanfaatkan hak angket ini sebanyak 8 (delapan) kali, mulai dari kenaikan harga BBM, penjualan Tanker Pertamina, impor beras, penjelasan blok Cepu, penyelesaian kasus BLBI, transparansi pengelolaan migas Pertamina, dan hak angket DPR ini seolah-olah DPR garang dalam mengawasi kinerja presiden.⁶⁶⁰

Ketidakdisiplinan partai-partai koalisi yang paling mutakhir dan memperoleh perhatian publik ialah saat penggunaan hak angket DPR dalam kasus talangan (*bail out*) dana penyelamatan Bank Century oleh pemerintah sebesar Rp.6,75 triliun. Pada Tanggal 27 Agustus 2009 DPR pertama kali mempersoalkan penyelamatan Bank Century dan mengaku kaget kucuran dana mencapai Rp.6,75 Trilyun, padahal setahu mereka hanya Rp.1,3 trilyun. Situasi politik mulai memanas saat wakil presiden M. Jusuf Kalla menyatakan Bank Century tidak layak diselamatkan dan dirinya tidak pernah dilapori oleh menteri keuangan dan Gubernur Bank Indonesia.⁶⁶¹

Seminggu setelah pelantikan presiden SBY, pada 26 Oktober 2009, rapat gabungan komisi hukum dan keuangan DPR merekomendasikan pembentukan Panitia Angket Century.⁶⁶² Lalu pada 1 Desember 2009 panitia khusus (pansus) angket Century terbentuk terdiri dari 9 (Sembilan) orang gabungan dari partai koalisi dan non koalisi terdiri dari Maruar Sirait (PDIP), Ahmad Muzani (Gerindra), Andi Rahmad (PKS), Lili Wakhid (PKB), M. Misbakhun (PKS), Akbar Faisal (Hanura), Chandra Tirta Wijaya (PAN), Mukri (PPP), dan Bambang Susetyo (Golkar).⁶⁶³

Pada 4 Desember 2009 DPR mengesahkan 30 Anggota Pansus terdiri dari : Demokrat (8) orang, Golkar (6) orang, PDIP (5) orang,

660 Syamsudin Harris, 2009, “Menbaca Hak Angket DPR”, *Kompas*, 8 Desember 2009, hal.6

661 Jusuf Kalla Menyangkal, *Media Indonesia*, 31 Agustus 2009.

662 “Rapat Gabungan Menyetujui Pembentukan Panitia Angket”, *Media Indonesia*, 27 Oktober 2009

663 “Panitia 9 Terbentuk untuk Mengusut Century”, *Media Indonesia*, 2 Desember 2009.

PKS (3) orang, PKB (2) orang, PAN (2) orang, PPP (2) orang, Gerindra (1) dan Hanura (1) orang.⁶⁶⁴

4. Ketegangan (*deadlock*) Relasi Presiden-DPR

Terbentuknya Pansus Hak Angket Century ini benar-benar menjadi momentum yang cukup menegangkan antara presiden dan DPR, bahkan nyaris melahirkan kebuntuan politik (*deadlock*). Karena DPR bukan saja telah menunjukkan sikap kritis dan berani untuk melawan kebijakan presiden. Akan tetapi DPR juga tengah menunjukkan penggunaan kewenangan dalam mengawasi kinerja presiden sebagai bentuk *Checks and Balances*.⁶⁶⁵

Kejanggalan dan keunikan dalam menggunakan hak angket ini terjadi saat partai-partai koalisi pendukung SBY dalam pencalonan calon presiden juga turut di dalamnya seperti Partai Golkar, PKS, PAN, PPP, PKB. Dimana jika partai-partai konsisten dalam sikap politiknya saat berkoalisi maka seharusnya tidak turut serta mendukung penggunaan hak angket dalam kasus ini.

Bayangan akan adanya kebuntuan politik (*deadlock*) antara pemerintah dalam hal keterlibatan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati dan wakil presiden Boediono yang saat itu gubernur Bank Indonesia telah mendorong presiden melakukan antisipasi gerakan pemakzulan DPR atas dirinya dengan melakukan rapat konsultasi dengan pimpinan dan wakil lembaga negara di Istana Kepresidenan, Bogor. Hadir di sana Ketua MPR, Ketua DPR, Ketua DPD, Ketua BPK, Ketua MA, Ketua MK, dan Ketua Komisi Yudisial.

Usai rapat, presiden SBY menegaskan peserta rapat konsultasi sepakat bahwa sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 adalah saling mengimbangi dan mengawasi, karena itu sistem atau kultur mosi tidak percaya (*impeachment*) terhadap presiden dan wakil presiden melalui sistem parlementer, tidak berlaku.⁶⁶⁶

Sekjen Partai Demokrat Amir Syamsudin, bahkan sempat mengusulkan perombakan (*reshuffle*) kabinet kepada presiden SBY terkait

664 "DPR Sahkan Anggota Pansus Angket Century", *Media Indonesia*, 5 Desember 2009.

665 Lihat, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 yang Menyatakan DPR Memiliki Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran, Dan Fungsi Pengawasan. Dan Ayat (2), Dalam Melaksanakan Fungsinya Selain Hak Yang Diatur Dalam Pasal-Pasal Lain, DPR Mempunyai Hak Interplasi, Hak Angket Dan Hak Menyatakan Pendapat.

666 Kompas, 22 Juni 2010.

sikap partai-partai pendukung koalisi di dalam Pansus Angket Century yang tidak konsisten dalam bersikap di DPR dan di kabinet.⁶⁶⁷

Rapat konsultasi presiden dengan lembaga-lembaga negara dan pengusulan perombakan cabinet oleh Sekjen Partai Demokrat ini menunjukkan sikap frustrasi dan kebuntuan politik (*deadlock*) yang tinggi antara DPR versus pemerintah.

Kerja pansus hak angket DPR berakhir pada 1 Maret 2010, saat rapat paripurna DPR dilaksanakan untuk mengambil keputusan kesimpulan dan rekomendasi DPR tentang kasus Bank Century. Pansus merumuskan dua opsi rekomendasi. Opsi (A), kebijakan bailout telah sesuai ketentuan hukum. Opsi (C), kebijakan *bail out* dan penyaluran dana bermasalah. Muncul juga opsi baru usulan empat fraksi (Demokrat, PKB, PAN, dan PPP), yakni opsi (A plus C). Voting tahap pertama dilakukan untuk menetapkan alternatif rekomendasi. Alternatif pertama, tetap dua opsi (A dan C). Alternatif kedua, tiga opsi (A,C atau AC) hasilnya, alternatif pertama meraih 294 suara, alternatif kedua 246 suara. Voting selanjutnya menentukan rekomendasi DPR dengan opsi A dan C. Hasilnya Opsi C unggul telak dengan perolehan suara 325 suara sedangkan opsi A 212 suara.⁶⁶⁸

Dengan keunggulan opsi C, berarti telah terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang yang berindikasi perbuatan melawan hukum yang merupakan tindak pidana korupsi, tindak pidana umum berikut pihak-pihak yang diduga bertanggung jawab agar diserahkan kepada lembaga penegak hukum, yaitu Kepolisian Republik Indonesia (Polri), Kejaksaan Agung, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sesuai kewenangannya.⁶⁶⁹ Namun mudah diduga hasil kerja Pansus ini hanyalah sandiwara politik, untuk menunjukkan seolah-olah DPR unggul secara politik atas presiden, apalagi partai utama presiden, yakni Demokrat bukan partai mayoritas DPR.⁶⁷⁰ Ia tetaplah presiden minoritas (*minority government*), karena partai utama pendukungnya Demokrat hanya memperoleh 146 kursi.

667 Kompas, 4 Februari 2010

668 "Bola Panas Century yang Kian Meredup", *Media Indonesia*, 30 Mei 2011, hal, 28-29

669 Agus Riwanto, 2010 "Prospek Penegakan Hukum Skandal Century Pasca Rekomendasi DPR", *Media Indonesia*, 17 Maret 2010, hal, 17

670 Agus Riwanto, 2010 "Politik Versus Hukum Skandal Bank Century", *Suara Pembaharuan*, 25 Februari 2010, hal, 6

Secara teori presiden minoritas (*minority government*), dipaksa untuk melakukan koalisi dengan partai-partai di DPR untuk mendapatkan dukungan secara mayoritas di DPR, koalisi jenis ini lebih mirip koalisi ala parlementer saat tidak ada parpol yang mampu menguasai kursi mayoritas di DPR. Sehingga dilakukan koalisi untuk membentuk kabinet yang terdiri dari parpol-parpol di parlemen. Karena itu koalisi dalam sistem parlementer ditujukan untuk membentuk pemerintahan yang efektif karena mendapatkan dukungan dari semua partai. Sedangkan koalisi dalam sistem presidensial tidak ditujukan untuk membentuk pemerintahan yang efektif melainkan untuk mengamankan roda pemerintahan dari “perlawanan” partai-partai di DPR.

Karena sebenarnya koalisi dalam sistem presidensial tidak terlalu penting, karena presiden dan legislatif sama-sama dipilih oleh rakyat, sehingga sama-sama memiliki legitimasi kuat, presiden tidak bergantung parlemen, presiden diberi mandat konstitusi untuk membentuk pemerintahan (kabinet) tanpa perlu berkonsultasi dengan parlemen karena memang kabinet bertanggung jawab pada presiden bukan pada parlemen.⁶⁷¹

Sebenarnya presiden dapat saja membentuk pemerintahan tanpa koalisi dengan partai-partai di DPR, namun presiden minoritas (yang tidak mampu menguasai/mengontrol suara mayoritas di DPR) akan mendapat ancaman-ancaman partai di DPR, karena memang baik dalam sistem parlemen maupun presidensial, presiden memerlukan dukungan lembaga legislatif.⁶⁷²

Giovani Sartori lebih jauh mengatakan, bahwa persoalan utama sistem presidensial justru terletak pada konfliktual dengan parlemen bukan di lembaga kepresidenan itu sendiri (*the problem of presidentialism are not in the executive arena but in the legislative arena*).⁶⁷³

Koalisi sebagai instrumen politik sebenarnya wajar dan lazim dilakukan dalam sistem parlementer dan presidensial.⁶⁷⁴ Namun ko-

671 Djayadi Hanan, 2010, “Koalisi Sistem Presidensial”, *Kompas*, 11 Mei 2010, hal, 7

672 Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering : An Inquiry In To Structure, Incentive And Outcome*, New York Press, hal,173

673 *Ibid*, hal, 173

674 Jose Antonio Cheibub, 2002, “*Minority Government, Deadlock Situations, and The Survival of Presidential Democracies*”, *Comparative Political Studies*, No, 35, Vol, 284, hal, 284-311

alisi dalam sistem presidensial jauh lebih sulit dilakukan, karena insentif politik yang ditawarkan pada mitra koalisi jarang dapat dirumuskan, karena beragamnya kepentingan partai-partai koalisi akibat dari sistem multipartai di parlemen.⁶⁷⁵

Itulah mengapa Jose Antonio Cheibub, menyatakan bahwa sebaiknya koalisi dalam sistem presidensial dilakukan sebagai pilihan saja bukan yang utama, karena akan berpotensi mempersulit koordinasi dan konsolidasi presiden terhadap partai-partai di lembaga legislatif, karena sesungguhnya sistem parlementer sangat bergantung pada (*mutual dependent*) dalam bangunan relasi ketatanegaraan antara eksekutif dan legislatif, sebaliknya sistem presidensial sangat mandiri (*mutual independent*) dalam bangunan relasi ketatanegaraan antara eksekutif dan legislatif.⁶⁷⁶

Lebih jauh Cheibub mengatakan:

*"Parliamentarism and presidentialism are different the former is a system of "mutual dependent" and the latter of "mutual independent" between the executive and the legislature. Coalition are different to form and rarely, "only exceptionally" do form under presidentialism".*⁶⁷⁷

Kerja keras presiden SBY dan partai demokrat dalam menjinakkan serangan melalui Pansus hak angket DPR dalam kasus Century agar pemerintahnya tetap bertahan dan terhindar dari jebakan pemakzulan (*impeachment*) DPR yang notabene 6 fraksi diantaranya (PPP, Golkar, PKS, PKB, dan PAN) adalah mitra koalisi, tak sekedar koordinasi dan rapat konsultasi dengan pimpinan lembaga tinggi oleh presiden SBY sendiri, mengancam merombak Kabinet ala Sekjen Partai Demokrat, namun juga konon orang-orang dekat SBY terutama para staf khususnya dikerahkan untuk bergerilya mendekati semua partai-partai koalisi agar mengurungkan niat memakzulkan SBY.⁶⁷⁸

Seandainya sikap politik partai-partai koalisi konsisten, maka sebenarnya Pansus Century tidak perlu terjadi, toh hasil akhir rekomendasi Pansus hanyalah menyelesaikan secara hukum melalui

675 Alfred Stepan and Cindy Skoch, 1993, "Constitutional Frame Work and Democratic.....", *Op.Cit*, hal, 20.

676 Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworski and Sebastian M Saiegh, "Government Coalition and Legislative Success.....", *Op.Cit*, hal, 565

677 *Ibid.*, hal, 565

678 Adnan Buyung Nasution, 2010, "Pansus Century, Kemajuan Demokrasi", *Kompas*, 2 Maret 2010, hal, 6

institusi-institusi hukum. Mengapa tidak sejak semula DPR cukup mendorong aparat penegak hukum untuk mengusutnya. Karena realitasnya kehadiran Pansus Angket Century hanyalah pemborosan anggaran negara dan membuat gaduh politik nasional.

Akibatnya kinerja presiden terganggu dan pemerintah tidak berjalan efektif, perseteruan antara presiden *versus* DPR dalam kasus Century ini telah menyeret pada tidak seriusnya menteri-menteri dalam cabinet SBY bekerja dan melaksanakan intruksi presiden. Kuntoro Mangkusubroto Kepala Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) mengaku, bahwa hanya 17 dari 34 kementerian yang menjalankan intruksi presiden.⁶⁷⁹ Artinya instruksi presiden hanya dilaksanakan oleh menteri-menterinya sebanyak 50 persen dan yang lain tidak dilaksanakan. Sungguh ironis sistem presidensial kita, saat presiden diberi kekuasaan berupa hak prerogatif membentuk kabinet, namun kabinetnya tidak loyal pada instruksinya.

Ini tidak lain disebabkan karena koalisi yang rapuh dan tidak adanya dukungan politik parpol koalisi di DPR untuk mendorong kinerja elit-elitnya yang menjadi anggota kabinet. Disinilah tesis David R Mayhew dan Mathew Shugart terbukti dalam pemerintahan SBY. Dimana sistem presidensial acapkali terjebak dalam pemerintahan terbelah (*divided government*). Loyalitas menteri-menterinya terbelah antara mematuhi perintah presiden sebagai anggota kabinet atau mematuhi instruksi partai-partainya di DPR yang sedang mengalami perbedaan pendapat dengan presiden dalam suatu kebijakan publik.⁶⁸⁰

Paling tidak sepanjang Tahun 2011 SBY telah mengeluarkan instruksi tertulis sebanyak 5 (lima buah) yakni: (1), Inpres No.1 Tahun 2011 tentang percepatan penyelesaian kasus-kasus hukum dan penyimpangan pajak dikeluarkan pada 17 Januari 2011; (2), Inpres No.2 Tahun 2011 tentang percepatan penanganan kasus Bank Century dikeluarkan 17 Januari Tahun 2011, (3), Inpres No.5 Tahun 2011 tentang pengamanan produksi beras nasional dalam meng-

679 "Instruksi Presiden Tidak Jalan", *Kompas* 8 Juli 2011, hal,1

680 Lihat, David R Mayhew, 1991, *Divided Are Government: Party Control, Law Making, and Investigation*, Yale University Press, New Haven, dan Mathew Shugart and John M Casey, 1992, "President And Assemblies.....Op.Cit, hal, 39

hadapi kondisi ekstrim dikeluarkan Tanggal 12 Mei Tahun 2011; (4), Inpres No.9 Tahun 2011 tentang rencana aksi pencegahan dan pemberantasan korupsi tahun 2011, dikeluarkan tanggal 12 Mei tahun 2011 dan (5), Inpres No. 10 Tahun 2011 tentang pemudahan pemberian izin baru dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut, dikeluarkan pada tanggal 20 Mei tahun 2011. Namun Inpres-inpres ini sulit diimplementasikan para pembantu presiden, karena tampaknya kinerja tidak sistematis tetapi lebih bersifat reaktif dan sekaligus karena hubungan DPR *versus* presiden yang cenderung terus berkonfrontasi.⁶⁸¹ Bahkan, belum lagi ditambah instruksi lisan yang jumlahnya ratusan, terutama dalam kasus-kasus korupsi Wisma Atlit di Palembang yang melibatkan Bendahara Partai Demokrat M. Nazaruddin, namun semuanya tidak kunjung tuntas.⁶⁸²

Presiden SBY secara terbuka, bahkan mengakui bahwa koalisi yang dibangun ternyata tidak banyak membantu merumuskan kebijakan-kebijakan pemerintah di DPR. Ketegangan (*deadlock*) antara presiden dan DPR sudah terjadi sejak bulan-bulan pertama masa pemerintahannya, seperti dalam kasus *Bail Out Century* ini. SBY menandakan bahwa sebenarnya dengan merangkul banyak parpol, logikanya, setiap kebijakan pemerintah akan mendapat dukungan DPR. Nyatanya dukungan itu tidak terjadi, dukungan yang dimaksud SBY tersebut tidak hanya kebijakan dalam fungsi legislasi, tetapi juga untuk kebijakan non-legislasi.⁶⁸³

Beberapa agenda kenegaraan non legislasi yang memerlukan keterlibatan DPR diantaranya: (1) Menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain.⁶⁸⁴ (2) Pengangkatan duta besar.⁶⁸⁵ (3) Menerima penempatan duta negara lain.⁶⁸⁶ (4) Memberikan amnesti dan abolisi.⁶⁸⁷ (5) Membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi

681 Agus Riwanto, 2011, "Prospek Instruksi Presiden", *Suara Merdeka*, 25 Januari 2011, hal, 4.

682 Febri Diansyah, 2011, "Segerobak Intruksi Presiden", *Kompas*, 13 Juli 2011, hal, 6

683 Saldi Isra, 2009, "Problematic Koalisi Dalam Sistem Presidensial", *Makalah Disampaikan Dalam Diskusi Bulanan Kajian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, Universitas Andalas di Gedung II Dekanat Fakultas Hukum Unad Padang*, pada tanggal 1 April 2009, hal, 5

684 Pasal 11 Ayat (1) UUD 1945 Pascaamandemen.

685 Pasal 13 Ayat (2) UUD 1945 Pascaamandemen.

686 Pasal 13 Ayat (3) UUD 1945 Pascaamandemen.

687 Pasal 14 Ayat (2) UUD 1945 Pascaamandemen.

kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.⁶⁸⁸ (6) memperhatikan pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan panglima TNI, Kapolri, Gubernur dan Deputy Bank Indonesia. (7) DPR sebagai penentu dalam uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) dalam pengisian jabatan-jabatan aneka lembaga komisi Negara, mulai dari Komnas HAM, KPU, KPPU, Ombudsman, KY, KPK, KPI, KIP dan lain-lain.

Melihat Pasal-pasal dalam UUD 1945 pascaamandemen tersebut sesungguhnya telah mereduksi kewenangan prerogatif presiden karena hak-hak presiden telah dikurangi secara sistematis dalam menempatkan pejabat-pejabat publik yang akan membantu jalannya roda pemerintahan. Padahal seharusnya dalam ranah mengelola kebijakan publik dalam menempatkan pejabat eksekutif presidenlah yang menentukan. Sebab realitasnya presidenlah pengguna (*user*) dari pejabat-pejabat tersebut, bila salah dalam menempatkan pejabat dalam pos-pos itu, maka presidenlah yang akan merasakan dampaknya, tidak jarang tidak berkualitasnya para pejabat pilihan DPR itu dalam bekerja, kelak presidenlah yang memperoleh cercaan publik bukan DPR.

Dalam pengisian jabatan-jabatan publik yang mensyaratkan “pertimbangan” DPR berubah menjadi “persetujuan” DPR. Kewenangan tambahan yang diberikan UUD 1945 ini acapkali dimanfaatkan DPR untuk melakukan jual-beli persetujuan seperti yang terjadi dalam kasus pengisian jabatan Deputy Gubernur Bank Indonesia Miranda Gultom, itu hanya contoh kasus yang terekspos di publik, mungkin terdapat ratusan kasus serupa, namun tidak sempat terkuak di publik.

Pembatasan kewenangan non legislasi kepada DPR ini telah membuat DPR menjadi lebih *powerfull* di hadapan presiden. Kewenangan DPR kian kuat lagi, ketika UUD 1945 telah memberi mandat DPR berupa fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran.⁶⁸⁹ Bahkan, mempunyai hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat.⁶⁹⁰

688 Pasal 11 Ayat (2) UUD 1945 Pascaamandemen.

689 Pasal 20 A Ayat (1) UUD 1945 Pascaamandemen.

690 Pasal 20 A Ayat (2) UUD 1945 Pascaamandemen.

Lalu mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta imunitas.⁶⁹¹

Ini membuktikan, bahwa UUD 1945 pascaamandemen telah secara langsung, maupun tidak langsung mendesain *legislatif heavy*. Legislatif heavy ini telah membuka peluang bagi DPR untuk melembagakan “gangguan” terhadap presiden.⁶⁹²

Dalam beberapa tahun terakhir ini pelaksanaan fungsi DPR sesuai maksud ketentuan Pasal 20 A UUD 1945 Pascaamandemen lebih banyak memanfaatkan otoritas pengawasannya atas kinerja presiden, ketimbang fungsi legislasi dan anggaran.

Paling tidak fungsi pengawasan DPR belakangan ini dilakukan dalam berbagai bentuk kegiatan antara lain :

Pertama : rapat dengar pendapat (*hearing*) antara DPR dan pemerintah. Kedua: DPR menolak membuka diri dengan menerima pengaduan, laporan, demonstrasi dari berbagai kalangan terkait dengan implementasi kinerja presiden (eksekutif). Ketiga : DPR melakukan kunjungan kerja di berbagai daerah untuk mengecek secara langsung program-program pemerintah di daerah serta menelaah capaian dan kekurangan pemerintah. Keempat : DPR telah melembagakan model pengawasan dengan membentuk Panitia Khusus (Pansus), Panitia Kerja (Panja) untuk merespon aneka masalah yang menjadi perhatian publik.

Kecenderungan DPR untuk lebih menitikberatkan pada fungsi pengawasan ini telah mendorong dan memberi peluang munculnya cita rasa parlementer dalam sistem presidensial atau *pseudo* presidensial melalui desain UUD 1945.

Kecenderungan DPR menggunakan fungsi pengawasan ini juga menunjukkan DPR tidak mampu dalam memahami teknis pembuatan legislasi (*legal drafting*) dan kemampuan yang rendah dalam penganggaran. Karena realitasnya fungsi legislasi dan anggaran sangat membutuhkan SDM yang terampil dan memahami teknis-teknis

691 Pasal 20 A Ayat (3) UUD 1945 pascaamandemen.

692 Syamsudin Haris, 2008, “Presidensial Cita Rasa Parlementer”, *Kompas*, 28 November 2008, hal, 6

khusus, sedangkan fungsi pengawasan relatif tidak memerlukan keahlian teknis tertentu.⁶⁹³

Akibat langsung kecenderungan DPR menggunakan fungsi pengawasan ini, terhadap relasi ketatanegaraan antara presiden dan DPR dalam implementasi kebijakan publik, terutama fungsi legislasi dan non legislasi dalam skema kombinasi antara presiden yang mendapat dukungan minoritas di lembaga legislatif dan sistem multipartai akan menimbulkan kesulitan-kesulitan tersendiri:

Pertama, konsolidasi presiden dengan lembaga legislatif yang sama-sama mendapatkan mandat langsung dari rakyat jika koalisi tidak terbentuk, ketegangan antara presiden dan lembaga legislatif akan berlangsung lama.

Kedua, kesulitan melakukan konsolidasi antar parpol di DPR. Dengan beragamnya kepentingan parpol, sistem multipartai akan mempertajam perbedaan kepentingan tersebut selama proses legislasi. Ketiga, dalam sistem dua kamar (*becameral system*), akan terjadi konsolidasi berlapis di masing-masing kamar, kemudian antar kamar dan setelah itu, konsolidasi antar lembaga legislatif dengan presiden.⁶⁹⁴

Pendeknya sistem pemilu proporsional yang menghasilkan komposisi multipartai di DPR telah mempersulit proses konsolidasi sehingga berpotensi berbelit-belitnya pengambilan kebijakan dalam legislasi, maupun non-legislasi. Ini berarti akan melahirkan pemerintahan yang tidak obyektif. Karena fluktuasi kekuatan sistem presidensial bergantung dukungan koalisi parpol dan tidak adanya koalisi permanen yang dapat mendukung pemerintahan selama masa lima tahun presiden terpilih.⁶⁹⁵

Lebih dari itu, koalisi dalam sistem presidensial mengandung penyakit bawaan, yakni tidak konsistennya sikap mitra koalisi dari satu kebijakan ke kebijakan yang lain. Sehingga membuat kinerja

693 Tentang kelemahan produktifitas fungsi legislasi DPR, karena faktor sumber daya manusia (SDM) DPR, dapat dibaca antara lain karya: Patrick Ziegen Hain, 2008, *The Indonesian Parliament and Democratization*, ISAS, Singapore, hal, 164, dan Sthepen Sherlock, 2007, *The Indonesian Parliament After Two Election : What has Really Change?* CDI Policy Papers on Political Governance, vol, 2007, No.1 hal, 37

694 Saldi Isra, 2009, "Problematik Koalisi...", *Op. Cit*, 7-8

695 Nurliah Nurdin, 2009, "Analisis Penerapan Sistem Presidensial Dalam Menjaga Stabilitas Pemerintahan, Dalam Andy Romses M dan La Bakry, (eds), 2009, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI, Jakarta, hal, 118

pemerintah menjadi kurang maksimal dan berjalan lamban, sistem politik yang dianut sesuai UUD 1945 adalah presidensial. Namun dalam prakteknya, sistem yang dijalankan pemerintah justru lebih condong pada parlementer yang tercermin dari adanya koalisi yang cair. Sistem dan praxe yang tidak harmoni itu menurut Mahfud MD, terjadi karena adanya kekhawatiran presiden akan dijatuhkan lawan politik kalau tidak mengikutkan parpol dalam pemerintahannya.⁶⁹⁶

5. Korupsi Politik Politisi Nasional dan Lokal

Ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu terutama dalam pilihan asas dari sistem pemilu proporsional terbuka terbatas dengan nomor urut ke sistem proporsional terbuka murni dengan suara terbanyak telah berpengaruh pada mahalnnya biaya politik (*political high cost*) untuk meraih kursi di DPR/DPD. Sebagaimana tercermin dalam uraian di atas.

Sementara hasil yang didapat ketika menduduki jabatan politik di DPR/DPD tidak sebanding biaya yang dikeluarkan saat kampanye. Fakta ini telah mendorong maraknya korupsi politik yang dilakukan oleh para politisi di parlemen yang dalih utamanya adalah untuk mengembalikan modal dalam pemilu 2009. Aneka modus korupsi politik yang dilakukan politisi di DPR dapat dilakukan mulai dari korupsi anggaran di badan anggaran.

Sejumlah modus yang dikemukakan oleh sejumlah LSM yang terdiri dari Indonesia Corruption Watch, Indonesia Budget Center, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, dan Yappika, melalui peneliti IBC Roy Salam, mengungkapkan fakta terdapat 6 (enam) celah potensi mafia anggaran di DPR.⁶⁹⁷

Pertama, pertama berkaitan dengan kewenangan DPR dalam menyusun dan menetapkan APBN. Badan Anggaran DPR yang merupakan alat kelengkapan DPR memiliki kewenangan luar biasa dalam menentukan jatah kue APBN untuk kementerian dan lembaga negara. Termasuk penerimaan hibah atau pajak negara. Bahkan, Banggar dapat menentukan perusahaan-perusahaan mana yang

696 Moh. Mahfud MD, "Sistem Politik Jadi Titik Lemah, Mafia Hukum", *Kompas*, 8 Oktober 2011, hal, 3

697 "Modus dan Enam Celah Korupsi Anggaran DPR", *Media Indonesia*, 21 Agustus 2011, hal, 3

akan melaksanakan sejumlah proyek di kementerian. Kondisi tersebut rentan akan praktik penyimpangan. Banggar *powerfull* dalam menentukan besar kecilnya anggaran, masuknya program-program baru, kalau ada perubahan anggaran sering kali modusnya *mark up*.

Kedua, proses penyusunan anggaran yang tidak transparan dan cenderung tertutup mulai dari perencanaan hingga tahap penetapan. Dari rapat-rapat Banggar terkait anggaran sering kali tidak tertib. Ada yang dibahas di DPR, ada juga yang di luar forum di Senayan. Tentu spiritnya menjauhkan pemantauan publik. Ketiga, munculnya pos alokasi dana di luar Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam undang-undang itu sebenarnya hanya dikenal Dana Perimbangan. Namun, beberapa waktu lalu Banggar memunculkan alokasi dana di luar ketentuan resmi bernama Dana Penyesuaian dan Percepatan Pembangunan. Ini berawal dari celah antara pendapatan dan belanja negara. Sehingga selisihnya sering dimanfaatkan mafia anggaran untuk dialokasikan dengan alasan untuk daerah. Padahal tidak ada di undang-undang.

Keempat, tidak adanya rapat dengar pendapat umum yang melibatkan masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang APBN. Padahal umumnya pengesahan suatu RUU harus melalui RDPU dengan masyarakat. Ini berdampak pada pembahasan yang cenderung eletis, kental nuansa politik, dan tertutup.

Kelima, adalah ketimpangan antara rencana alokasi dengan kebutuhan daerah atau konstituen. Prinsip alokasi anggaran berdasarkan kebutuhan konstituen tidak diterapkan. Banggar kurang memperbarui data riil di lapangan sehingga alokasinya cenderung kepada kepentingan politik. Keenam, adanya hukum "Memancing Uang dengan Uang" atau proses jual beli alokasi dana untuk daerah. Misalnya, saat daerah minta anggaran, untuk memperlancar harus memberikan *fee* dulu kepada mafia anggaran. Hal itu dimungkinkan demi mengucurnya anggaran ke daerah. Sedangkan korupsi di bidang legislasi dilakukan dengan mengkorupsi pasal-pasal tertentu melalui transaksi jual-beli pasal.⁶⁹⁸

698 "Ketua MK Moh.Mahfud MD, Mensinyalir Praktek Jual-Beli Pasal di DPR", *Suara Merdeka*, 18-19 November 2011, hal, 1 dan 12.

Korupsi politik yang dilakukan politisi ini selain untuk mengembalik modal saat kampanye dalam pemilu juga disebabkan tak jelasnya model pembiayaan organisasi partai politik untuk survavilitas partai. Sisi investasi finansial untuk memenuhi kebutuhan partai tak terbatas. Pada saat bersamaan, partai adalah institusi yang didesain tidak dengan motif mencari laba. Partai adalah institusi nirlaba, tetapi melibatkan investasi tak terhingga.⁶⁹⁹ Sementara mengandalkan subsidi negara melalui bantuan APBN untuk partai politik tak mencukupi dan iuran anggota partai tak memadai. Maka tak ada cara lain selain harus memanfaatkan kader-kader partai politik di DPR untuk menjadi agen partai dalam mengisi kekosongan kas keuangan partai, begitu pula kader-kader partai yang menduduki jabatan menteri, staf ahli menteri dan utusan khusus menteri yang sebisa mungkin dapat menggelontorkan pundi-pundi uang ke kas partai tentu saja dengan memanfaatkan jabatan yang dimilikinya.

Modus dan cara itulah yang dilakukan oleh Muhammad Nazarudin bendahara umum Partai Demokrat dalam beberapa bulan terakhir ini menjadi fenomenal, karena perilaku korupsinya dalam proyek Wisma Atlit terbongkar. Belakangan politisi muda inipun bernyanyi melalui berbagai media, bahwa ia tidak sendiri, sejumlah kader potensial partai Demokrat juga terlibat, termasuk sang ketua partai Anas Urbaningrum dan Angelina Sondakh. Terbongkarnya sindikat korupsi yang melibatkan elite partai politik berikut modus dan spektrumnya ini, hanyalah segelintir kasus yang terkuak, padahal mungkin masih terdapat ratusan kasus serupa dengan aktor elite parpol yang berbeda, dengan varian modus yang lebih canggih di berbagai tempat, namun belum terendus publik.⁷⁰⁰ Sejumlah politisi nasional selain M.Nazarudin yang terlibat korupsi dapat dilihat melalui tabel di bawah.

Tabel : 17
Korupsi Yang Melibatkan Sejumlah Anggota DPR

NAMA	DUGAAN KORUPSI	KETERANGAN
------	----------------	------------

699 Sigit Pamungkas, "Korupsi dan Politikus", *Kompas*, 7 Agustus 2008, hal, 4.

700 Agus Riewanto, 2011, "Menyelamatkan Partai Politik dari Korupsi", *Suara Pembaruan*, 8 Agustus 2008, hal, 4.

Saleh Djasit (Partai Golkar: 2004-2009)	Penyelewengan proyek pengadaan alat pemadam kebakaran provinsi Riau	Vonis 4 tahun penjara
Al Amin Nasution (PPP 2004-2009)	Suap terkait dengan pengalihan fungsi hutan lindung di Kabupaten Bintan	Vonis 8 Tahun Penjara
Abdul Hadi Djamal (PAN 2004-2009)	Suap terkait proyek pembangunan bandara dan pelabuhan di kawasan timur Indonesia	Vonis 3 tahun penjara
Azwar Chesputra (Golkar 2004-2009) Hilman Indra (PBB 2004-2009) Fakhri Andi Lelusa (Golkar 2004-2009)	Korupsi alih fungsi hutan lindung Pantai Air Talang di Sumsel untuk pelabuhan Tanjung Api-Api	Vonis 1 tahun 3 bulan penjara Vonis 2 tahun penjara Vonis 2,5 tahun penjara
Endin J Soefihara (PPP) Dudhe Makmun Murod (PDIP) Hamka Yamdhu (Golkar)	Penerima cek perjalanan terkait pemilihan Deputi Gubernur BI.	Vonis 1 tahun 3 bulan penjara Vonis 2 tahun penjara Vonis 2,5 tahun penjara
Djufri (Demokrat)	Penggelembungan dan pembelian lahan sejumlah proyek di Kota Bukit Tinggi saat menjabat Walikota Bukit Tinggi	Vonis 4 tahun penjara
Amran Daulay (Demokrat)	Korupsi Pengadaan mesin jahit dan impor sapi di Kementerian Sosial	Vonis 1 tahun 5 bulan penjara

Angelina Sondakh (Demokrat)	Korupsi Wisma Atlit di Palembang	Ditetapkan KPK sebagai tersangka
M. Nazaruddin (Demokrat)	Didakwa menerima gratifikasi terkait proyek pembangunan wisma atlit di Palembang	Dalam proses pengadilan

Sumber: Kompas.⁷⁰¹

Simulasi yang dilakukan Veri Junaidi, (2011), perkiraan besar belanja satu partai per tahun sekitar Rp.51, 2 miliar, sedangkan pendapatan parpol hanya berkisar Rp. 1, 2 miliar. Pemasukan parpol itu dari subsidi negara hanya Rp.0, 6 miliar, sisanya didapat dari iuran perseorangan bukan anggota partai dan anggota partai. Mengandalkan pada iuran anggota partai sulit dilaksanakan dan dapat memenuhi target kebutuhan partai, selain karena tak ada mekanisme yang jelas serta jumlah yang pasti melalui pengaturan AD/ART partai. Itulah sebabnya sumberdana partai yang paling favorit adalah memanfaatkan dana-dana nonformal yang cenderung gelap.⁷⁰²

Korupsi yang dilakukan partai politik ini memperjelas tesis, bahwa demokrasi yang kita anyam selama ini telah gagal. Karena disandera para koruptor dari partai politik. Sebab demokrasi terwujud dalam bentuk pemilu, aktor utama pemilu adalah partai politik. Jika aktor utamanya korup dipastikan demokrasi dan pemilunya terpuruk.

Problem korupsi politik yang dilakukan politisi yang marak terjadi di era SBY-Boediono dan DPR hasil pemilu tahun 2009 ini ternyata juga menjalar di level daerah Propinsi maupun Kabupaten/Kota di Indonesia. Terutama ketika diperkenalkan model pilkada langsung sejak tahun 2005-2012 ini.

Menteri dalam negeri menyatakan bahwa, pilkada di Indonesia melahirkan paradoks dilihat dari aspek mahalnnya biaya politik. Tak sebanding antara biaya yang dikeluarkan dan gaji yang didapat para calon setelah menjadi kepala daerah. Misalnya untuk calon gubernur diperlukan biaya Rp 20 miliar-Rp 100 miliar, padahal gaji yang

701 "DPR Persalahkan Sistem Bendahara parpol Tidak Boleh di Badan Anggaran DPR", *Kompas*, 24 Februari 2012, hal. 3.

702 "Dana Gelap bagi Parpol, Pertanggungjawaban Dana Kampanye Tidak Diatur", *Kompas*, 10 Desember 2011, hal. 4.

diterima Rp 8,7 per bulan berarti per tahun "hanya" Rp 510 juta-Rp 600 juta; calon bupati/ wali kota Rp 0,3 miliar-Rp 10 miliar, sedangkan gaji yang diperoleh "cuma" Rp 6,2 juta per bulan berarti gaji pertahunnya hanya Rp 300 juta-Rp 420 juta/ tahun. Itu akan bertambah lagi ketika calon kepala daerah yang kalah harus bersidang di MK untuk sengketa, besarnya biaya bisa mencapai Rp 2,5 miliar untuk bersidang di MK.⁷⁰³

Hal ini berakibat tak sebanding lurus dengan tuntutan publik agar kepala daerah harus menjalankan roda pemerintahannya dengan bersih tanpa korupsi. Padahal modal yang dikeluarkan lebih besar ketimbang gaji. Pada titik ini dipastikan calon kepala daerah (setelah terpilih) melakukan aneka siasat untuk mengembalikan modal biaya politik saat pilkada, dari APBD, DAU, dan DAK untuk daerahnya.⁷⁰⁴

Mahalnya biaya politik dalam pilkada bukan hanya yang dikeluarkan oleh calon namun juga biaya penyelenggaraan pilkada yang dilakukan oleh KPUD sepanjang tahun 2010-2014 mendatang menurut estimasi I Gusti Putu Artha (Anggota KPU RI 2007-2012) menelan biaya APBD sebesar Rp.15 triliun. Ada lima komponen biaya pilkada. Kelima komponen itu dilihat dari pengeluaran KPU, Panwas Pilkada, Kepolisian, Calon dan tim kampanye.⁷⁰⁵

Khusus untuk KPU dan Panwas, KPU Kabupaten/Kota tahun 2010 saja menganggarkan sekitar Rp. 7 miliar sampai Rp 10 miliar, sedangkan KPU Provinsi sekitar Rp. 50 miliar sampai 70 miliar. Dari sisi Panwas, dana yang dibutuhkan sekitar Rp.3 miliar untuk tingkat Kabupaten/Kota dan 20 miliar untuk tingkat provinsi. Mahalnya biaya pilkada ini memperlihatkan demokrasi di Indonesia masih materialistis, belum substansial.⁷⁰⁶

Mahalnya biaya politik dalam pilkada telah mendorong para kepala daerah terdorong untuk korupsi, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, dalam rapat kerja dengan Dewan Perwakilan Daerah di Jakarta, ia menuturkan, ada 155 kepala daerah yang tersangkut ma-

703 "Gamawan: Pilkada Diefektifkan", *Kompas*, 22 Juli 2010, hal. 2.

704 Agus Riewanto, 2010, "Pilkada Biang Korupsi", *Suara Merdeka*, 16 Agustus 2010, hal. 4.

705 "Biaya Pilkada Rp.15 Triliun", *Kompas*, 24 Juli 2010, *Kompas*, hal. 2.

706 *Ibid.*, hal. 2.

salah hukum, 17 orang di antaranya adalah gubernur. Hampir setiap pekan, seorang kepala daerah ditetapkan sebagai tersangka.⁷⁰⁷

Tak mengherankan bila Pusat Pelaporan dan Transaksi Keuangan (PPATK) melaporkan 132 transaksi mencurigakan milik pejabat dan penyelenggara negara sepanjang tahun 2007-2011 kepada polisi dan KPK. Selain itu PPATK juga melaporkan 2.258 hasil analisis transaksi mencurigakan terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah. Pejabat yang terkait perkara itu umumnya adalah bendahara pemerintah daerah.⁷⁰⁸

Fenomena maraknya korupsi politik yang dilakukan politisi di level nasional dan lokal di atas jauh lebih berbahaya dari korupsi biasa, karena korupsi model ini memanfaatkan kekuasaan yang dimilikinya untuk tujuan memperkaya diri dan tentu saja dilakukan dengan jejaring yang sempurna dan penuh intrik politik. Karena itu korupsi politik merupakan kejahatan yang dapat dikategorikan sebagai pelanggaran hak asasi manusia (HAM), karena dapat berdampak pada politik berupa ketidakadilan politik dan hilangnya pendidikan politik; tumpulnya wibawa kedaulatannya serta tragikomis atau membuat lingkaran setan rakyat kehilangan tempat mengadu sehingga menimbulkan krisis keadilan.⁷⁰⁹

Perilaku korupsi partai politik ini mirip apa yang disinyalir oleh Mancur Olson melalui bukunya *Power and Prosperity* (2000) yang menggunakan istilah bandit: ada dua bandit, yaitu bandit yang berpindah-pindah (*roving bandit*) dan bandit yang menetap (*stationery badit*).⁷¹⁰ Untuk kontes ini lebih tepat disebut perilaku model bandit yang menetap (*stationery bandit*). Model ini adalah perilaku mencuri dengan cara tidak menjarah habis barang curiannya di suatu tempat. Ia lebih suka melakukan dengan terus-menerus untuk jangka panjang. Bandit model ini memang relatif sulit diberantas karena melibatkan jejaring sosial yang luas dan dilakukan dengan rapi, terstruktur dan sistematis. Ini juga mirip dengan mafia pajak

707 "Kenapa Kepala Daerah Tersangkut Korupsi?", *Kompas*, 24 Januari 2011, hal. 2.

708 "132 Transaksi Mencurigakan, Milik Bupati, Wali Kota, Gubernur Tahun 2007-2011", *Kompas*, 10 Juni 2011, hal. 2.

709 Mengenai bagaimana dinamika korupsi politik, modus dan operasionalisasinya serta model pencegahan dan penegakan hukumnya dapat dibaca karya Artidjo Alkostar, 2008, *Korupsi Politik Di Negara Modern*, FH Ull Press, Yogyakarta, hal. 357.

710 Mancur Olson, 2011, *Power and Prosperity : Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*, Oxford University Press, Oxford.

yang dilakukan oleh Gayus HP Tambunan yang melibatkan sebuah mekanisme sistematis yang sulit dijamah, namun ada dan terus berlangsung.⁷¹¹

Tanpa kemaun politik dan desain politik hukum yang sistematis tak mungkin dapat menyetop perilaku korupsi para politisi ini. Apalagi korupsi seolah-olah telah menjadi budaya dalam masyarakat. Sebagaimana dalam sistem sosial, masyarakat adalah hulu bagi negara. Keberadaan negara mendahului kemunculan negara. Aktor-aktor negara bersumber dari masyarakat yang melalui mobilitas vertikal memungkinkan mereka menempati posisi-posisi di sektor negara. Maka, hilir (negara) merupakan refleksi hulu (masyarakat). Buruk negara cermin masyarakatnya. Negara yang korup adalah buah dari masyarakat yang permisif terhadap negara.⁷¹²

Intensitas liputan media atas maraknya perilaku korupsi di kalangan politisi nasional dan daerah ini telah menyumbang pada buruknya citra pemerintah dan citra politisi. Dalam kondisi yang demikian kian menambah beban berat kinerja pemerintah era SBY-Boediono 2009-2014 yang kian tak efektif dalam menjalankan roda pemerintahannya. Karena relasi antara presiden dan DPR menjadi relasi yang saling sandera dan menumbuh suburkan praktek kebijakan publik dalam legislasi maupun non legislasi berdiri di atas panggung politik terkartelisasi. Dalam politik terkartelisasi yang menonjol ialah munculnya kompetisi dalam politik yang tidak sebenarnya, melainkan hanya untuk saling menjaga kepentingan demi keuntungan masing-masing. Presiden berkepentingan untuk menjaga agar pemerintahannya dapat bertahan lama dan terhindar dari ancaman pemakzulan (*impeachment*), sedangkan DPR berkepentingan untuk memperoleh konsesi ekonomi politik dengan menggunakan kewenangannya melalui pengawasan dan anggaran. Korbanya adalah rakyat karena tak mampu dolayani secara serius oleh kebijakan presiden melalui *platform* politik dan program kerjanya saat dijanjikan dalam kampanye pemilihan presiden.

711 "Kaderisasi Koruptor Berlangsung Sistematis, Harus Ada Kemaun Politik", *Kompas*, 10 Desember 2011, hal, 1-15.

712 Munafrizal Manan, 2011, "Buruk Negara Cermin Masyarakat", *Kompas*, 20 Juni 2011, hal, 6.

B. Pengaruh Terhadap Pemerintahan Jokowi-JK Periode 2014-2019

Pada bagian ini akan dianalisis tentang pengaruh ketidakharmonisan pengaturan sistem kepartaian dan sistem pemilu di Indonesia terhadap jalannya sistem pemerintahan presidensial era Jokowi-JK sebagai produk dari hasil pemilu 2014. Analisis ini memang belum dapat dilakukan secara komprehensif karena pemerintahan Jokowi-JK ini baru berlangsung setahun dan empat tahun ke depan masih akan ada kemungkinan berbagai peristiwa politik dan hukum yang berbeda akan terjadi dapat saja merubah peta dan konstelasi politik di Indonesia. Namun berdasarkan pengalaman empirik dari jalannya pemerintahan SBY-JK pada periode pertama dan kedua yang merupakan hasil pemilu 2004 dan 2009 tidak berbeda.

Jika asumsi ini digunakan untuk menganalisis jalannya pemerintahan Jokowi-JK periode 2014-2019 kendati baru berjalan setahun dipastikan tidak akan berbeda jauh perilaku dalam tahun pertama dengan empat tahun ke depan. Alasan yang dapat di kemukakan karena pemerintahan Jokowi-JK ini masih menggunakan regulasi sistem kepartaian dan sistem pemilu yang dasarnya sama dengan regulasi sistem kepartaian dan sistem pemilu di era SBY-Boediono. Lebih dari itu, sistem pemerintahan presidensial murni yang dianut oleh dua pemerintahan ini masih sama seperti dalam UUD 1945 yang hingga hari ini belum dilakukan amandemen.

1. Koalisi Parpol Rapuh, Tanpa Parpol Oposisi

Berdasarkan hasil hitung cepat (*quick count*) aneka lembaga survei pemilu legislatif (Pileg) tahun 2014 ini tak mampu menghasilkan partai politik (Parpol) yang mandiri untuk dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden (Capres/Cawapres) pada pemilu presiden (Pilpres) 9 Juli 2014 mendatang. Karena dari 12 parpol peserta pemilu tak satupun dominan yang mampu memperoleh suara di atas 25 persen sebagai syarat minimal ambang batas pengajuan Capres dan Cawapres (*presidential threshold*). Lihatlah faktanya, PDIP (19,17%), Golkar (15,0%), Gerindra (11,77%), Demokrat (9,47%), PKB (9,17%), PAN (7,47%), PKS (7,02%), PPP

(6,74%), Nasdem (6,70%), Hanura (5,11%), PBB (1,45%) dan PKPI (0,94%).

Karena itu tak ada jalan lain untuk dapat mengajukan pasangan Capres, maka setiap parpol harus melakukan koalisi. Padahal koalisi adalah problem utama sistem pemerintahan presidensial yang dibangun dalam sistem pemilu proporsional berbasis multipartai ekstrim. Sejatinya secara akademik watak sistem presidensial tidak mengenal koalisi. Model koalisi hanya dikenal di dalam sistem parlementer. Karena komposisi kursi parlemen menentukan format kekuasaan politik mulai dari perdana menteri sampai kabinetnya. Karena perdana menteri terpilih otomatis diambil dari parpol yang menguasai kursi mayoritas di parlemen, sedangkan para menterinya yang duduk di kabinet adalah hasil koalisi parpol di parlemen.

Sistem presidensial di Indonesia adalah pengecualian (anomali) dalam praktek sistem presidensial di dunia, karena harus mengingkari watak sejatinya yang tak mengenal koalisi. Namun di Indonesia koalisi antar parpol menjadi kewajiban atas dasar realitas politik hasil pemilu yang berbasis multipartai dan tak ada yang dominan.

Padahal sistem pemerintahan presidensial tidal akan stabil jika dikombinasikan dengan sistem multipartai ekstrim. Menurut Scott Mainwaring, (1993:205)⁷¹³, menyatakan bahwa hanya 4 negara dari 31 negara yang stabil menjalankan pemerintahannya dengan sistem presidensial berbasis multipartai. Di antara negara yang dapat terus stabil dengan sistem presidensial lebih dari 25 tahun hanyalah Amerika Serikat, Kolombia, Kostarika, Uruguay, dan Venezuela, namun dengan berbagai basis dwi partai, dan hanya 1 negara yang berhasil mengawinkan sistem presidensial dengan multipartai, yakni Chile. Sedangkan 24 negara lainnya dapat stabil, karena menganut sistem parlementer, dua negara (Finlandia dan Prancis) menganut semi presidensial dan satu negara (Swiss) menganut sistem *Hybrid*.

Kombinasi presidensial dengan multipartai yang terfragmentasi dan terpolarisasi kepentingan ideologi dan kepentingan politik mendorong konfliktual relasi presiden versus parlemen, karena ke-

713 Scott Mainwaring, 1993 *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, in *Comparative Political Studies Journal*, Vol, 26 No.2 July 1993.hal, 205.

bijakan publik yang dikerjakan presiden cenderung diwarnai oleh kompromi, koalisi dan akomodasi kepentingan antara partai di parlemen yang berbeda dengan partai presiden. Padahal koalisi atau konsensual untuk pembentukan pemerintah dalam presidensial jauh lebih sulit dibandingkan dengan sistem parlementer. Bahkan sistem presidensial dengan multipartai di parlemen membuat presiden kerap menghadapi tekanan politik yang luar biasa dari partai-partai di parlemen agar presiden dapat mengakomodasi kepentingan parpol.

Jalannya pemerintahan yang penuh tekanan politik yang membuat presiden kehilangan hak prerogatifnya dalam menentukan kebijakan pemerintah berdasar visi-misi dan program yang diusung adalah ciri dari pemerintahan yang tak stabil dan tak efektif.

Pengalaman buruk presiden SBY ini tentu tak boleh terulang lagi di era pemerintahan presiden berikutnya dalam pilpres 2014. Untuk itu tugas utama, parpol dan presiden terpilih adalah meluruskan kembali sistem presidensial. Dengan melakukan sejumlah rekayasa kreatif dalam membangun koalisi antar parpol agar pemerintahan presidensial dapat berjalan stabil dan efektif. Meminjam ungkapan Lester G Seligman and Cary R. Covington (1989) dalam Denny Indrayana (2012) yang membagi koalisi dalam tiga model, yakni: koalisi ideologis (*concensus coalition*), koalisi strategis (*conglomerate coalition*) dan koalisi pragmatis (*exclusive coalition*).⁷¹⁴

Pertama, koalisi antar parpol yang akan dibangun pada pemerintahan ke depan adalah koalisi yang berbasis ideologis dan program yang sama (*concensus coalition*) antar parpol. Idealnya koalisi yang mungkin terjadi adalah antara parpol yang memiliki kesamaan visi-misi dan program dalam prioritas kesejahteraan rakyat, penegakan hukum-HAM, anti KKN, kedaulatan ekonomi dan energi serta penguatan jati diri budaya bangsa. Koalisi model ini jauh lebih solid dan mudah mempengaruhi pemilih. Mempermudah pemilih untuk mengidentifikasi dirinya dalam menentukan pilihan pada Capres dan Cawapres. Memudahkan rakyat untuk mengontrol kinerjanya kelak jika terpilih. Karena itu dalam koalisi model ini yang diperlukan adalah keberanian setiap parpol yang berkoalisi untuk sege-

714 Denny Indrayana, 2012, "Sistem Presidensial Yang Adil...", *Op.Cit.*, hal, 6.

ra menyusun program, prioritas dan kebijakan yang akan diusung saat terpilih menjadi presiden. Publik sungguh merindukan sajian program, capaian dan impian-impian parpol yang berkoalisi untuk mewujudkan Indonesia masa depan.

Kedua, menggabungkan model koalisi strategis (*conglomerate coalition*) dan koalisi pragmatis (*exclusive coalition*), yakni koalisi antar parpol untuk kepentingan jangka pendek dan jangka panjang. Koalisi jangka pendek bertujuan untuk memenangkan kompetisi di pilpres 2014. Sedangkan koalisi jangka panjangnya adalah koalisi antar parpol permanen 5 tahun dukungan kepada presiden terpilih di DPR.

Dalam model koalisi jangka pendek ini masing-masing parpol anggota koalisi dapat saling berbagi strategi dalam merancang bangun dan bergotong royong mengusung pasangan Capres dan Cawapres untuk dapat diterima oleh publik dan menang dalam pilpres. Namun yang menjadi catatan khusus untuk meluruskan model koalisi sistem presidensial efektif dalam model koalisi jangka pendek ini tidak semata-mata bertujuan untuk berbagi kursi di kabinet. Pembagian kekuasaan sebagai bentuk *power sharing* hanya berhenti di level wakil presiden dan menteri koordinator. Sedangkan seluruh kursi menteri di kabinet menjadi hak prerogatif presiden terpilih untuk menentukannya. Karena itu basis menteri dalam model ini adalah *zaken cabinet* atau kabinet ahli atau kabinet profesional. Kebajikan dari model koalisi ini adalah menghindari kompromi antar parpol dalam pembagian kursi kabinet yang bila tidak adil dalam pembagian sangat mungkin presiden akan tersandera oleh parpol. Ada baiknya sebelum pilpres berlangsung Capres yang diusung dapat mengumumkan kabinet bayangan (*shadow cabinet*) sebagai bentuk akuntabilitas rencana kinerjanya ke depan.

Sedangkan koalisi jangka panjangnya adalah koalisi yang berbasis dukungan di DPR/parlemen. Ke depan diharapkan komposisi DPR terdiri dari 2 fraksi saja, yakni fraksi parpol yang mendukung pemerintah dan fraksi yang beroposisi dengan pemerintah. Agar komposisinya DPR adalah komposisi ideal, maka fraksi pendukung pemerintah haruslah mayoritas berjumlah 50 % plus 1 dan sisanya adalah fraksi oposisi. Model ini dimaksudkan agar tetap ter-

jadi saling kontrol (*checks and balances*) antara fraksi pemerintah dan fraksi oposisi. Sehingga dapat menghindari tirani mayoritas di DPR. Sebaliknya terjadi saling kompetisi dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan legislasi dan non legislasi secara lebih elegan. Dengan begitu relasi yang terbangun antara presiden terpilih dan DPR ke depan adalah relasi yang efektif dan produktif.

Publik dikejutkan oleh kegaduhan konstelasi politik nasional akibat perseteruan tajam antara dua poros kekuatan partai politik nasional di DPR, yakni Koalisi Merah Putih (KMP) *versus* Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dalam memperebutkan beberapa isu strategis nasional, mulai dari pengesahan Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), Pengesahan RUU Pilkada dari langsung ke DPRD, perebutan pimpinan DPR dan DPRD. Semuanya dimenangkan oleh kubu KMP.

Tidak menjadi persoalan jika kemenangan KMP dalam kompetisi menguasai isu-isu strategis ini dilakukan secara tulus, karena demokrasi mensyaratkan adanya kompetisi secara tulus, fair dan terbuka. Menjadi aneh dan tak lazim dalam demokrasi jika kompetisi yang dilakukan oleh KMP ini ditujukan sebagai bagian dari dendam politik atas kekalahan dalam kompetisi memperebutkan kursi presiden dalam Pilpres 2104, antara kubu KMP yang mengukung Prabowo -Hatta Vs KIH yang menggusung Jokowi-JK.

Kemenangan KMP dalam memperebutkan semua isu strategis ini mencerminkan kuatnya dominasi KMP di tubuh DPR dan MPR dan akan menumbuhkan partai oposisi yang kuat dan permanen. Sehingga pemerintahan akan dapat berjalan dengan sehat.

Joko Widodo-HM Jusuf Kalla (Jokowi-JK) yang disokong oleh koalisi parpol minoritas di DPR yang tergabung dalam KIH hanya memiliki kursi di DPR sebanyak 207 kursi dari 560 kursi atau 37 %, terdiri dari PDIP (18,95 % suara dari 124.972.491 suara atau 109 kursi di DPR RI), Partai Nasdem (6,72% suara atau 35 kursi di DPR RI), PKB (9,01% suara atau 47 kursi DPR RI), Partai Hanura (5,26% suara atau 16 kursi DPR RI). Sedangkan KMP merupakan koalisi parpol mayoritas di DPR yang memiliki kursi 292 atau 52% dari 560 kursi DPR, terdiri dari Partai Gerindra (11,81 % suara atau 73

kursi), PPP (6,53%, 39 kursi), PAN (7,57% atau 49 kursi), PKS (6,79 % atau 40 kursi), dan Partai Golkar (14, 75% atau 91 kursi).

Namun realitasnya tidak demikian, koalisi yang dibangun KMP ini-pun tidak berlangsung lama, karena dua parpol anggota KMP, yaitu PAN dan PPP menyeberang haluan politik dan memilih bergabung dengan KIH parpol penyokong pemerintah Jokowi-JK.⁷¹⁵ Dengan demikian relasi antara KIH dan KMP telah mencair dan tak ada lagi partai oposisi di DPR. Bahkan koalisi yang dibangun antar parpol di DPR bubar dengan sendirinya.

2. Kabinet Berbasis Parpol

Pasca pemasangan capres Ir. H. Joko Widodo-HM Jusuf Kalla (Jokowi-JK) ditetapkan oleh KPU RI sebagai pemenang pilpres 2014, kini Jokowi tengah memanggul harapan publik untuk segera menyusun kabinet yang akan menemani dan menerjemahkan ide, program dan gagasan besarnya untuk mewujudkan konsep Tri Sakti Bung Karno: berkedaulatan dalam politik, berdikari secara ekonomi dan berkepribadian dalam kebudayaan, sebagaimana diucapkan Jokowi dalam pidato kemenangannya di Kapal Pinisi sehari setelah kemenangannya.

Susunan kabinet ini merupakan kunci keberhasilan pemerintahan Jokowi-JK lima tahun ke depan, jika gagal atau setidaknya tak mampu meramu dalam adonan yang tepat, maka bukan tidak mungkin justru akan menjadi beban yang mematik kegagalannya dalam mengusung visi-misi perubahan yang selalu diucapkannya pula pada setiap momen kampanye dan debat publik.

Harus diakui salah satu daya tarik publik untuk menetapkan pilihan pada Jokowi sebagai presiden RI ke 7 dalam Pilpres 2014 lalu adalah tawarannya pada publik untuk tak bersedia ditawan oleh kepentingan partai politik (parpol). Itulah sebabnya mengapa dalam pencalonannya Jokowi hanya diusung oleh koalisi segelintir parpol (PDIP, PKB, Nasdem, Hanura dan PKPI) itupun dengan tanpa syarat bagi-bagi kekuasaan politik. Publik berharap desain kabinet Jokowi ke depan adalah kabinet yang setidaknya memenuhi persyaratan tanpa transaksi politik.

715 "PAN Putuskan Bergabung dengan KIH", *Kompas*, 2 September 2015, hal. 2.

Dalam sistem pemerintahan presidensial sebagaimana tercermin dalam Pasal 17 Ayat (1), (2), (3) dan (4) UUD 1945 Pascaamandemen, presiden diberi otoritas hak prerogatif untuk menyusun kabinet tanpa boleh diintervensi oleh siapapun. Karena kabinet dalam sistem pemerintahan presidensial hanya bekerja dan bertanggungjawab kepada presiden. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer dimana susunan kabinet seorang perdana menteri sangat bergantung pada komposisi partai politik pengusungnya dan kursi di parlemen. Sebab kabinet dalam sistem ini tidak bertanggungjawab pada kepala pemerintahan (perdana menteri), melainkan kepada parlemen.

Artinya secara teori hukum ketatanegaraan dalam sistem pemerintahan presidensial, sebagaimana dinyatakan oleh Arend Lipjhart (1999),⁷¹⁶ seorang presiden sangat mungkin dapat menyusun kabinetnya berdasarkan selera presiden, bukan selera parpol pengusungnya, sebaliknya dalam sistem pemerintahan parlementer tak ada celah bagi perdana menteri untuk menyusun kabinetnya hanya berdasarkan selernya sendiri, melainkan perlu meminta persetujuan parpol di parlemen. Namun dalam prakteknya sistem pemerintahan presidensial yang berbasis multipartai dalam batas-batas penalaran politik, rasanya tidak mungkin menyusun kabinet tanpa melibatkan parpol pengusungnya dan juga komposisi kursi di parlemen. Sebab sistem pemerintahan presidensial dalam bekerja terutama dalam menyusun legislasi dan anggaran juga sangat bergantung pada relasinya dengan parlemen. Di titik inilah seorang presiden harus mampu menyusun kabinet dalam koalisi parpol yang efektif.

Itulah sebabnya kabinet Jokowi ke depan diharapkan adalah kabinet yang diramu dengan adonan yang efektif yang tidak memberikan insentif berlebih kepada partai pengusung, namun masih dalam batas yang wajar untuk memperhatikan komposisi kursi di DPR. Inilah yang dapat disebut sebagai komposisi kabinet dalam koalisi yang pas/terbatas (*minimal winning coalition*), bukan koalisi

716 Arend Lipjhart (1999) dalam *Pattern of Democracy Government Form Performance in Thirty-Six Countries* Yale University Press, New Haven and London.

yang terlalu gemuk (*oversized coalition*) atau, bahkan bukan koalisi yang terlalu kecil (*undersized coalition*).

Jokowi tentu diharapkan dapat memetik pelajaran berharga dari susunan kabinet pemerintahan SBY dalam satu dekade ini (2004-2014) yang menyusun kabinet berbasis koalisi parpol yang terlalu gemuk (*oversized coalition*) terdiri dari Demokrat, Golkar, PKB, PKS, PAN, PPP yang nyaris sempurna menguasai komposisi kursi di DPR lebih dari 75 persen. Namun realitasnya koalisi ini sangat rapuh dan rentan, karena tidak mencerminkan disiplin kuat untuk menyokong pemerintahan SBY.

Akibatnya SBY lebih banyak tersandera untuk menjinakkan parpol koalisi yang kadang sangat garang mengkritisi program pemerintah, namun di saat yang sama masih masih terikat dalam koalisi bersama pemerintah. Itulah mengapa di era ini pemerintahannya tidak dapat berjalan efektif, terlalu berhati-hati dan penuh pertimbangan dalam mengambil setiap keputusan. Bahkan SBY membiarkan dirinya ditekan dan diintervensi oleh parpol koalisi untuk dapat memasukkan kadernya dalam kabinet. Kehadiran 19 wakil menteri di era SBY meneguhkan kompromi politik. Akhirnya pemerintah SBY tersandera oleh kuatnya keberpihakan pada koalisi parpol, bukan pada koalisi dengan rakyat pemilihnya.

Belakangan ini Jokowi membuka konsultasi publik melalui sosial media untuk meminta usulan calon yang tepat untuk menjadi menteri dalam kabinet pemerintahan patut dipresiasi positif karena bukan saja akan memperkuat kontrol publik, akan terpaai menunjukkan kuatnya Jokowi pada upaya pelibatan publik dalam menyusun kabinet.

Publik berharap penyusunan kabinet di era Jokowi ini adalah kabinet yang mencerminkan profesionalisme atau *zaken cabinet*, bukan kabinet yang lebih didominasi oleh cekraman partai politik (*partytocracy*). Karena jika ini terjadi maka sesungguhnya hanya akan merepetisi kelemahan pemerintah SBY. Jokowi tak perlu khawatir akan diganggu oleh koalisi permanen bentukan Probowo-Hatta beberapa waktu yang lalu. Bukankah Jokowi memiliki pengalaman dalam berkomunikasi politik dengan parlemen pada saat menjadi

Gubernur DKI Jakarta, Jokowi hanya di sokong oleh dua parpol di DPRD DKI: PDIP dan Gerindra, namun karena prinsip dasar pemerintahnya adalah berkoalisi dengan rakyat, faktanya: semua programnya dapat berjalan dengan baik tanpa memperoleh gangguan cukup berarti dari parpol mayoritas di DPRD DKI.

Pengalaman Jokowi sebagai Gubernur DKI ini dapat dijadikan cermin dalam menyusun kabinetnya, kendati hanya disokong oleh minoritas parpol di DPR (PDIP, PKB, Nasdem dan Hanura) tidak berarti akan mudah diganggu oleh parpol koalisi parpol bentukan Prabowo-Hatta di DPR RI, apalagi dimakzulkan (*impeachment*) dari kursi presiden. Sebab pemakzulan dalam sistem presidensial menurut Pasal 7 A UUD 1945 Pascaamandemen tidaklah mudah karena harus menempuh sejumlah persyaratan rumit, yakni jalur politik di DPR/MPR dan hukum Mahkamah Konstitusi.

Publik juga berharap agar kabinet Jokowi ke depan selain mengutamakan profesionalisme juga mengedepankan faktor integritas, yakni keberanian Jokowi untuk hanya menempatkan tokoh-tokoh terbaik bangsa yang memiliki kredibilitas dan rekam jejak moral (*track record*) yang bersih, anti korupsi, sederhana, merakyat dan dapat dipercaya oleh publik. Lebih dari itu, komposisi kabinet Jokowi ke depan juga adalah kabinet yang lebih loyal pada Jokowi ketimbang pada instruksi pimpinan parpol.

Di sinilah relevansinya agar Jokowi terlebih dahulu perlu melakukan koalisi permanen dengan parpol yang saat ini mengusungnya, bukan berdasarkan pertimbangan untuk meraih kursi kekuasaan (*office seeking*), namun berdasarkan ideologi, kebijakan dan visi-misi yang sama dengan Jokowi (*policy blind coalition*). Semata-mata dimaksudkan agar koalisinya tak mudah retak di tengah jalan. Karena keretakan ini akan dapat membebani kinerja pemerintahannya ke depan yang tak efektif.

Namun realitasnya Presiden Jokowi dan Wakil Presiden Jusuf Kalla resmi mengumumkan susunan kabinetnya yang dinamakan Kabinet Kerja, Minggu (26/10/2014), di Istana Negara, Jakarta. Kabinet ini terdiri dari 34 kementerian, dengan empat menteri koordinator. Dari 34 kursi menteri di Kabinet Kerja, sebanyak 15 orang

berasal dari partai politik dan 19 orang dari kalangan profesional. Berikut daftar menteri Jokowi yang berasal dari partai politik:⁷¹⁷

Tabel 18
Kompisi Kabinet Jokowi

No.	Nama	Kementerian	Asal Partai	Keterangan
1	Tedjo Edy Purdijatno	Menkopolhukan	Nasdem	Diganti oleh Luhut Panjaitan (PDIP)
2	Puan Maharani	Menko Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	PDIP	
3	Tjahyo Kumolo	Mendagri	PDIP	
4	Yasonna H Laoli	Menkumham	PDIP	
5	Rini MS Suwandi	Men BUMN	PDIP	
6	AAGN Puspayoga	Menkop dan UKM	PDIP	
7	Saleh Husin	Menperindustrian	Hanura	
8	Hanif Dakhiri	Menaker	PKB	
9	Siti Nurbaya	Men KLH dan Kehutanan	Nasdem	
10	Yudi Crisnandi	Menpan	Hanura	
11	Fery Mursyidan Baldan	Men agraria dan tata ruang	Nasdem	
12	Marwan Ja'far	Men PDT dan Transmigrasi	PKB	
13	Lukman Hakim Saifudin	Menag	PPP	
14	Khofifah Indar Parawansa	Mensos	PKB	
15	Imam Nahrowi	Men Pemuda dan Olah Raga	PKB	

717 "Ini 15 menteri kabinet Jokowi yang berasal dari partai Politik", dalam <http://nasional.kompas.com/read/2014/10/26/18101431/Ini.15.Menteri.Jokowi.yang.Berasal.dari.Partai.Politik>. Diakses pada tanggal, 14 Oktober 2015.

Data ini menunjukkan bahwa Jokowi-JK gagal memanggul harapan publik untuk membentuk kabinet yang profesional (*zaken cabinet*) dan masih mengakomodasi kekuatan multipartai sebagaimana di praktekkan era pemerintahan SBY-Boediono pada tahun sebelumnya. Artinya laggam berbagi kekuasaan menteri kepada parpol masih dilakukan, kendati momentum untuk melepaskan diri dari jeratan parpol dapat dilakukan, namun momentum ini tak mampu dimanfaatkan oleh pemerintah Jokowi-JK.

Ini berarti komposisi kabinet Jokowi-JK juga adalah merupakan kabinet kompromi dalam rangka memperkuat dukungan partai-partai di DPR, agar DPR mendukung setiap kebijakan presiden. Praktek presidensial di era ini berbeda wataknya dengan era pemerintah sebelumnya. Akibatnya dari multipartai politik dalam pemilu.

3. Melemahnya Etika Penegak Hukum

Tak lama setelah presiden Jokowi melantik para menterinya, proses pergantian Kapolri dari Jenderal Sutarman ke Komjen Budi Gunawan (BG) menjadi perhatian publik, karena baru kali inilah dalam sejarah seorang calon Kapolri ditetapkan status hukumnya menjadi tersangka oleh KPK dalam dugaan kasus “Rekening Gendut”, persis saat mengikuti uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) di DPR RI.⁷¹⁸

Kuat dugaan nekadnya presiden Jokowi mengajukan calon tunggal Kapolri ke DPR ini lebih karena kuatnya tarikan kepentingan politik partai-partai penyokong presiden dalam pilpres 2014 lalu. Salah satu sinyalemen kuat adalah karena Komjen BG disokong dari salah satu partai kuat pendukung koalisi pemerintahan Jokowi.⁷¹⁹

Sehari kemudian secara aklamasi BG ditetapkan menjadi Kapolri dalam Sidang Paripurna DPR RI dan mengusulkan pada Presiden Jokowi untuk dilantik menjadi Kapolri. Namun dengan penuh kehati-hatian presien Jokowi menunda pelantikan BG dan menunjuk Komjen Badrodin Haiti menjadi Plt Kapolri menggantikan Jenderal Sutarman.

718 KPK Tetapkan Calon Kapolri Budi Gunawan Sebagai Tersangka, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2015/01/13/14354311/kpk.tetapkan.calon.kapolri.budi.gunawan.sebagai.tersangka>. Diakses ada tanggal, 14 Oktober 2015.

719 “Hari ini, Jokowi akan Bertemu Elit KIH Bahasa BG di Solo”, *Kompas*, 13 Februari 2015, hal, 2.

Selang beberapa hari kemudian Komjen BG mengajukan gugatan praperadilan atas status dirinya yang ditersangkakan oleh KPK, sehingga mengakibatkan haknya menjadi Kapolri ditunda pelantikannya oleh Presiden Jokowi.

Hakim tunggal Pengadilan Negeri Jakarta Selatan (PN Jaksel) Sarpin Rizaldi memenangkan gugatan Praperadilan yang diajukan oleh Komjen Budi Gunawan (BG) calon tunggal Kapolri yang ditetapkan status hukum tersangka oleh KPK dalam kasus “rekening gendut”. KPK kalah melawan Komjen BG.

Hakim Sarpin Rizaldi menerapkan ketentuan Pasal 77; Pasal 82; dan Pasal 93 UU No.8/1981 Tentang KUHAP yang telah rigid mengatur objek Praperadilan, yaitu untuk menguji sah dan tidaknya proses penangkapan, penahanan dan penyidikan dalam tindak pidana yang dilakukan oleh penuntut umum. Hakim Sarpin Rizaldi menafsirkan makna “penetapan status tersangka” pada Komjen BG ini sama dengan “penangkapan dan penahanan”. Padahal penuntut umum KPK belum pernah melakukan penangkapan dan penahanan terhadap Komjen BG dan baru ditetapkan sebagai tersangka, karena itu apa yang dilakukan KPK masih dapat dibenarkan menurut KUHAP.

Hakim Sarpin Rizaldi juga telah melampaui kewenangannya dalam pemeriksaan sidang hukum acara formal praperadilan, karena telah nyata mendorong kasus ini masuk dalam sidang hukum material sistem peradilan Tipikor. Hakim telah menafsirkan ketentuan UU No. 20/2001 Tentang Tipikor dengan menyatakan, bahwa jabatan Kabiro Pembinaan Karir Polri yang disandang Komjen BG pada tahun 2003-2006, bukan merupakan pejabat negara hanya tergolong Eselon II dan Komjen BG bukan aparat penegak hukum, karena itu hakim menetapkan kasus rekening gendut dan gratifikasi yang diduga dilakukan BG bukan merupakan subjek hukum yang dapat disidik oleh KPK sebab berdasarkan UU No.30/2002 Tentang KPK hanya berhak menyidik terhadap korupsi yang dilakukan oleh pejabat negara dan nilai korupsi di atas Rp.1 miliar rupiah.

Ketentuan UU No.2/2002 Tentang Kepolisian dinyatakan semua jabatan di tubuh Polri adalah aparat penegak hukum. Jika dibaca

secara utuh pula baik UU KPK maupun UU Tipikor dinyatakan, bahwa semua tindak korupsi dan gratifikasi yang dilakukan oleh aparat negara apapun kedudukannya dan seberapa besar jumlahnya tetap dianggap merupakan tindak pidana korupsi yang patut diduga merugikan keuangan negara. Karena itu, putusan praperadilan ini adalah putusan hukum yang menyesatkan publik terutama: salah dalam memaknai arti pejabat negara dan kerugian negara. Secara moral putusan praperadilan ini telah menyesatkan nalar pikir tentang arti korupsi dan kerugian negara. Jika putusan praperadilan ini dilaksanakan/eksekusi, maka akan melahirkan preseden buruk bagi siapapun untuk mengelak dituduh korupsi oleh KPK, karena bukan pejabat negara.

Lebih dari itu, akibat dari putusan praperadilan ini akan mendorong banyak orang yang ditetapkan status hukumnya tersangka oleh KPK untuk mengajukan gugatan praperadilan ke KPK. Karena ini, tergolong peradilan cepat dengan hakim tunggal dan diputus hanya dalam waktu tujuh hari, maka upaya ini akan menjadi primadona bagi para tersangka untuk menggugat KPK. Itu berarti, ke depan pengadilan negeri (PN) akan disibukkan untuk menyidangkan kasus gugatan praperadilan. Padahal dalam doktrin UU Kekuasaan Peradilan dan UU MA hakim dilarang menolak permohonan hukum.

Putusan praperadilan ini dapat dieksekusi sejak putusan Praperadilan ini dibacakan, maka Komjen BG tidak lagi berstatus sebagai tersangka berdasarkan putusan pengadilan. KPK tak perlu mengeluarkan surat penghentian penyidikan (SP3) sebab dalam UU No.30/2002 Tentang KPK tidak mengenal SP3 dan yang berhak mengeluarkan SP3 hanya Polri. Sedangkan domain penanganan kasus ini adalah di ranah KPK. Tanpa SP3 kasus korupsi yang diduga dilakukan oleh Komjen BG otomatis berhenti atas dasar putusan hakim Praperadilan ini.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 45 A Ayat (1) dan (2) Undang-Undang No.3/2009 Tentang Mahkamah Agung (UU MA) putusan Praperadilan PN Jaksel yang memenangkan Budi Gunawan saat ini tidak bisa diajukan kasasi, bahkan tidak bisa dijadikan acuan hakim dalam memutus perkara selanjutnya. Pasal 45 A ayat (1) UU MA

menegaskan, bahwa MA dalam tingkat kasasi mengadili perkara yang memenuhi syarat untuk diajukan kasasi, kecuali perkara yang oleh UU dibatasi pengajuannya. Dan Ayat (2) menyebutkan, bahwa perkara yang dikecualikan adalah putusan Praperadilan, perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 tahun dan/atau diancam pidana denda, serta perkara tata usaha negara yang obyek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah. Jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.

Lebih dari, masih diperkuat oleh Putusan MK Nomor 65/PUU-IX/2011 yang menyatakan, menghapus ketentuan Pasal 83 Ayat (2) KUHAP yang mengatur kewenangan penyidik/penuntut umum mengajukan banding atas putusan Praperadilan. MK beralasan acara Praperadilan adalah acara cepat, sehingga seharusnya tidak dapat dimohonkan pemeriksaan banding (baik oleh pemohon atau termohon). MK menilai Pasal 83 Ayat (2) KUHAP bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28 D Ayat (1) UUD 1945 Pascacacamandemen, karena tidak mempersamakan kedudukan warga negara di dalam hukum dan pemerintahan serta tidak memberikan kepastian hukum yang adil.

Pasal 83 Ayat (2) KUHAP telah memperlakukan secara berbeda antara tersangka/terdakwa dan penyidik/penuntut umum dalam melakukan upaya hukum banding terhadap putusan praperadilan. Pasal 83 Ayat (2) KUHAP ini tidak sesuai dengan filosofi diadakannya lembaga praperadilan yang justru menjamin hak-hak tersangka/terdakwa sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia. MK berpendapat untuk memperlakukan sama antara tersangka/terdakwa dan penyidik/penuntut umum dalam Pasal 83 Ayat (2) KUHAP terdapat dua alternatif. Pertama, memberikan hak kepada tersangka/terdakwa untuk mengajukan permohonan banding. Kedua, menghapuskan hak penyidik/penuntut umum untuk mengajukan permohonan banding.

Sesungguhnya filosofi diadakannya lembaga Praperadilan sebagai peradilan yang cepat adalah untuk memberikan perlakuan yang sama terhadap tersangka, terdakwa, penyidik, dan penuntut umum. Karena itu pula, pemberian hak banding hanya kepada pe-

nyidik/penuntut umum seperti diatur dalam Pasal 83 Ayat (2) bertentangan dengan UUD 1945.

Itulah sebabnya, kendati putusan hakim Praperadilan di PN Jaksel ini diduga oleh sebagian kalangan sangat kontroversial, namun putusan ini bersifat *final* dan *binding* yang tidak dapat dilakukan upaya hukum biasa. Karena penyidik KPK tidak bisa mengajukan upaya hukum terhadap putusan praperadilan ini berdasarkan UU MA dan putusan MK.

Atas dasar inilah kemudian presiden Jokowi dengan meminta pertimbangan dari sejumlah pihak memutuskan menetapkan Komjen Badrodin Haiti menjadi Kapolri baru dan memilih Komjen BG menjadi Wakapolri.

Persoalan kemudian meruncing dan kian gaduh, karena tak lama kemudian Polri menetapkan dua pimpinan KPK Abraham Samad dan Bambang Widjojanto sebagai tersangka masing-masing dalam kasus dugaan pemalsuan surat dan perekayasaan saksi dalam sidang di MK dalam perkara sengketa Pilkada Kota Waringin Barat, saat keduanya belum menjadi pimpinan KPK.

Segera setelah itu kegaduhan politik bergantung sangat masif, karena kuat dugaan ini terjadi karena adanya kriminalisasi oleh Polri sebagai akibat dari kasus Komjen BG.

Presiden Jokowi memilih merespon persetujuan KPK-Polri di Istana Bogor, (22/1/2014) yang menginginkan penegakan hukum secara objektif, Polri dan KPK perlu menjalankan hukum sesuai Undang-undang (UU) yang berlaku dan berlangsung secara transparan. Atas nama hukum objektif itulah yang mendasari presiden mengundang tujuh tokoh nasional di bidang hukum dan kemasyarakatan di Istana Negara pada hari Minggu malam untuk diminta masukan dan tanggapan terkait kisruh KPK-Polri ini.⁷²⁰

Presiden hendak menempatkan posisi kepala negara sebagai lembaga netral yang akan menampung aspirasi objektif dari kelompok masyarakat dalam melihat kasus persetujuan KPK-Polri. Dalam pertemuan dengan tujuh tokoh publik ini presiden kembali mene-

720 Kompas, 26 Januari 2015, hal. 2.

gaskan sikapnya agar semua lembaga hukum baik Polri, KPK, Kejaksaan dan MA untuk dapat menjaga wibawanya, tidak saling mengkriminalkan, bersikap transparan dan tidak saling mengintervensi, KPK-Polri harus saling bekerjasama dalam pemberantasan korupsi, institusi hukum harus bertindak sesuai UU, dan komitmen presiden untuk mengawasi dan mengawal proses hukum di KPK-Polri.

Pernyataan Presiden Jokowi tentang penegakan hukum objektif ini sesungguhnya bermakna untuk melindungi kedua institusi baik KPK, maupun Polri karena kedua institusi ini sama pentingnya dalam penegakan hukum di Indonesia. Polri tak boleh lumpuh dan hilang wibawanya dalam penegakan hukum, karena di tangan Polri hukum dapat berjalan. Demikian pula KPK tak boleh lemah dan surut kinerjanya dalam pemberantasan korupsi, karena di tangan KPK yang kuat dan independenlah pemberantasan korupsi akan dapat berlangsung secara signifikan.

Di titik ini sesungguhnya presiden Jokowi tak ingin menempatkan dirinya untuk mengintervensi terlalu jauh dalam penegakan hukum, sebab hukum yang baik hanya akan tunduk pada UU bukan pada kebijakan presiden. Itulah sebabnya pernyataan presiden ini mencerminkan kehati-hatian presiden dalam melihat persetujuan di dua institusi ini (KPK-Polri). Sikap kehati-hatian ini juga menunjukkan, secara filosofis bahwa presiden sebagai kepala negara tidak boleh subjektif atau bertindak atas nama kepentingannya sendiri, melainkan harus berada dalam posisi objektif, yaitu berada di tengah-tengah dalam memediasi semua persoalan yang terjadi dalam hubungan kelembagaan negara. Sebab jika presiden subjektif atau memihak pada salah satu institusi akan dapat berakibat merendahkan martabat institusi yang satu, namun menurunkan harga diri lembaga yang lain.⁷²¹

Objektifitas hukum yang dimaksud Presiden Jokowi ini sesungguhnya menyiratkan, bahwa posisi Polri dalam menangani kasus yang menimpa Wakil Ketua KPK BW ini harus berdasarkan pada apa yang seharusnya diperintah UU sesuai KUHP-KUHAP dan UU No. 2 Tahun 2009 Tentang Kepolisian, bukan atas dasar motif politik tertentu. Begitupula KPK dalam menetapkan status tersangka dalam

721 Agus Riewanto, "Hukum Objektif dalam Konflik KPK-Polri", *Media Indonesia*, 28 Januari 2014, hal, 10.

kasus “rekening gendut” terhadap calon tunggal Kapolri Komjen Budi Gunawan (BG) yang batal dilantik sebagai Kapolri oleh presiden diharapkan dapat berlangsung berdasarkan UU No.20 Tahun 2011 Tentang Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) dan UU No.30 Tahun 2003 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) dan bukan atas dasar motif kriminalisasi, apalagi berdasarkan pesan politik dari pihak-pihak tertentu yang hendak mengganjal karir Komjen BG dan menghancurkan wibawa institusi Polri.

Objektifitas hukum Ala Presiden ini juga dimaksudkan untuk dapat memberikan kepastian hukum dan menghindari spekulasi politik yang tidak perlu yang justru akan memantik ketidak nyamanan kedua institusi ini dalam menjalankan tugasnya masing-masing. Apalagi jika penanganan kasus ini berjalan lamban akan dapat memancing respon negatif publik pada salah satu institusi yang akibatnya dapat mendelegitimasi salah satu institusi penting ini. Jika ini yang terjadi yang merugi bukan hanya kedua institusin ini, melainkan akan dapat menurunkan wibawa hukum dan wibawa pemerintah secara umum. Sebab eksistensi pemerintah sesungguhnya sangat bergantung pada institusi hukum, jika institusi hukum lumpuh maka akan dapat merembet pada lumpuhnya jalan pemerintah.

Sikap presiden Jokowi dalam merespon perseteruan KPK-Polri ini mendapat respon buruk publik dan memberi nilai merah dalam penegakan hukum di era Presiden Jokowi, ini setidaknya dibuktikan oleh hasil survei dari Lembaga Survei Indonesia (LSI) yang menyebutkan 57, 11 % publik tak puas dalam penegakan hukum. Terutama dipicu oleh perseteruan antara KPK-Polri yang terus menjadi trending topik di media sosial dan lambannya respon Presiden Jokowi untuk menemukan solusi yang elegan.⁷²²

Sesungguhnya perseteruan KPK-Polri ini menunjukkan potret buram lemahnya etika antara aparat hukum dalam penegakan hukum di Indonesia. Lembaga-lembaga hukum kita mulai dari MA, MK, KY, Kejaksaan, Polri dan KPK tak pernah bersinergi dalam menjalankan hukum. Masing-masing lembaga memiliki ego sektoral tersendiri yang tak saling berbagai secara tegas dan menghormati diantara masing-masing institusi.

722 Koran Sindo, 24 Februari 2015, hal, 2.

Fakta-fakta ini menjelaskan di lembaga-lembaga hukum kita tengah mengalami krisis etika dan moral dalam penegakan hukum, yakni tidak menjalankan prinsip-prinsip perilaku ideal (*code of ethics*) dan pedoman perilaku (*code of conduct*) yang mulia untuk saling berkorespondensi, harmoni dan bersinergi dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya masing-masing tanpa harus merendahkan martabat lembaga lainnya.

Bukankah sejak lama Ronald Dworkin, ensensi hukum adalah moral/etik.⁷²³ Wujudnya adalah masing-masing lembaga penegak hukum harus saling bekerja secara sinergi dalam tugasnya. Bahkan kunci keberhasilan dalam penegakan, yakni menempatkan semua orang sama di depan hukum (*equality before the law*) dalam tiga wujud: keadilan hukum, kepastan hukum dan kemanfaatan hukum dimulai dari kehadiran lembaga-lembaga hukum yang mampu menjaga kode etiknya secara konsisten, bukan saling merendahkan.

Sebab menurut Earl Warren (1953-1969) dalam Jimly Assidique (2014:xii) menyatakan: “*Law Floats in sea of ethics*”, (hukum mengapung di atas samudera etika), hukum tidak mungkin tegak dengan keadilan, jika air samudera etika tidak mengalir atau tidak berfungsi dengan baik. Karena itu, etika lebih luas daripada hukum, bahkan dapat dipahami sebagai basis sosial bagi bekerjanya sistem hukum. Jika etika diibaratkan kapal, maka samudernya adalah hukum. Kelebihluasan etika daripada hukum ini juga dapat dipahami dari sandaran filosofis, bahwa setiap pelanggaran hukum dapat dikatakan juga merupakan pelanggaran etika, tetapi sesuatu yang melanggar etika belum tentu melanggar hukum. Etika merupakan rangkaian asas-asas moralitas yang tak tertulis, namun eksis dalam sanubari setiap individu yang beragama, karena pada umumnya berasal dari pandangan yang digali dari nilai-nilai moral setiap ajaran agama. Karena itu siapapun yang beragama sesungguhnya ia telah menamakan nilai-nilai etika.⁷²⁴

4. Tekanan Pragmatis dan Materialistis DPR

723 Ronald Dworkin (1986) dalam buku klasiknya *Law's Empire and Freedom's Law: The Moral Reading of The American Constitution*, Harvard University Press, USA.

724 Jimly Asshiddiqie, 2014, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethic's dan Constitutional and Constitutional Ethic's*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, hal. xii.

Posisi presiden Jokowi yang berasal dari partai minoritas di DPR membuat kerap memperoleh tekanan politik dari multipartai di DPR yang tergabung dalam Koalisi Merah Putih (KMP). Tekanan yang kerap dipertontonkan ke publik adalah terkait dengan permintaan menaikkan fasilitas anggaran DPR. Ini dilakukan DPR untuk segera mendapatkan pemulihan modal uang yang digunakan dalam proses pemilu 2014 yang sangat mahal. Jika hanya mengandalkan pendapatan konvensional dari gaji dan tunjangan bulanan tak mencukupi itulah sebabnya DPR merancang model yang rasional untuk menggerakkan anggaran APBN.

Salah satu kreasi DPR yang paling fantastis dan membuat publik teresentak adalah Usulan Program Pengembangan Daerah Pemilihan (UP2DP) atau dana aspirasi melalui pintu Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) sebesar Rp 11, 2 triliun atau Rp 15 miliar-Rp 20 miliar setiap anggota DPR yang diputuskan dalam rapat paripurna DPR beberapa waktu lalu.

Dana Aspirasi yang diusulkan DPR ini merupakan model korupsi berjamaah gaya baru yang dilakukan oleh seluruh anggota DPR. Sebab DPR periode 2014-2019 ini tak lagi memiliki kewenangan dalam pembahasan anggaran secara teknis dengan pemerintah dan lembaga negara. Putusan MK No.35/PUU-XI/2013 Tanggal 22 Mei 2014 MK antara lain telah membatalkan dua UU yakni UU No. 27/2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) dan UU No. 17/2003 Tentang Keuangan Negara. Dimana MK dalam amar putusannya melalui kedua UU yang dibatalkan itu menyatakan, antara lain: MK telah membatalkan kewenangan DPR terutama Badan Anggaran (BA) DPR untuk dapat membahas mata anggaran dalam RAPBN secara teknis bersama pemerintah yang mencakup kegiatan dan jenis biaya (satuan tiga) pada masing-masing kementerian dan lembaga pemerintah.⁷²⁵

Karena itu kehadiran usulan dana aspirasi DPR ini merupakan cara baru untuk dapat melakukan korupsi politik berjamaah guna memulihkan mendapatkan anggaran dari APBN. Sebab sebelum Putusan MK No. No.35/PUU-XI/2013 Tanggal 22 Mei 2014, anggota DPR periode 2009-2014 melalui Badan Anggaran (BA) dapat dengan

725 Agus Riewanto, "Dana Aspirasi Rawan Dikorupsi DPR", *Koran Jakarta*, 3 Juli 2015, hal. 6.

bebas dan leluasa meminta jatah uang APBN melalui kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah baik dalam bentuk menitipkan kegiatan siluman maupun dalam bentuk komisi/*fee* proyek, bahkan tak jarang ikut dalam proyek pemerintah. Seperti tercermin dalam kasus megakorupsi politik yang melibatkan sejumlah elit politisi kita dalam mendapatkan *fee* proyek pemerintah. Lihatlah misalnya, kasus Anas Urbaningrum, M. Nazaruddin, Andi Mallarangeng, Jero Wacik, Angelina Sondakh, Luthfi Hasan Ishak dan lain-lain.

Selain itu, pengusulan dana aspirasi telah secara nyata mendorong syahwat DPR untuk tetap ingin menguasai parlemen pada pemilu 2019 mendatang. Dana aspirasi yang cukup besar ini dipastikakan akan digunakan untuk memelihara dukungan politik konstituen di daerah pemilihan (Dapil) masing-masing anggota DPR. Sehingga akan melanggengkan usaha meraih kursi DPR dan sekaligus menutup peluang lahirnya calon-calon anggota DPR baru, karena Dapil yang merupakan tempat berkompetisi dalam pemilu telah dikapling, kuasai dan dipagari kawat berduri uang haram APBN oleh anggota DPR periode sebelumnya. Dana aspirasi ini telah memotivasi kuat politisi busuk untuk kian rakus untuk menggunakan uang sebagai cara meraih kursi DPR, padahal jamak diketahui pertarungan untuk menjadi anggota DPR bukan sekedar pertarungan uang dan modal material, melainkan pertarungan ide, gagasan, kapasitas, integritas dan kepemimpinan politik nasional serta uji kenegaraan. Dana aspirasi akan kian mengakapitalisasikan kursi parlemen sebagai kursi panas dan hanya dapat diraih oleh mereka yang memiliki modal uang yang besar. Ke depan kursi DPR tak lagi terhormat melainkan tercemar oleh perilaku para politisinya yang tak lagi memiliki keadapan publik dan sensitifitas moral akan penggunaan keuangan negara yang efektif dan efisien, bukan untuk berpesta politik belaka.

Tak pelak lagi, sesungguhnya motivasi usulan dana aspirasi ini adalah merupakan gaya baru korupsi berjamaah sistemik yang dirancang secara berjamaan oleh semua anggota DPR terutama ditujukan untuk mengembalikan modal uang dan bentuk material lainnya yang disebar ke Dapil mereka masing-masing ada pemilu 2014 lalu. Karenanya sulit bagi DPR untuk dapat mengembalikan

modal yang dikeluarkan untuk kampanye pemilu 2014 lalu itu, kecuali melakukan rekayasa sistemik melalui pengusulan dana aspirasi dari APBN.

Sebagaimana dinyatakan oleh pimpinan DPR, bahwa tujuan utama dana aspirasi ini adalah untuk memperjuangkan pemerataan dana distribusi pembangunan yang tak adil antara Jawa dan luar Jawa. Sesungguhnya tujuan ini mustahil dapat terwujud. Jika dibaca secara cermat berdasarkan ketentuan dalam UU No.12 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD untuk pemilu 2014 lalu dalam lampirannya dinyatakan tentang jumlah Daerah Pemilihan (Dapil) Pemilu 2014 adalah 77 Dapil. Dari 77 dapil tersebut Dapil terluas dan terbanyak adalah Jawa-Sumatera, sedangkan Maluku, Irian, Kalimantan, Nusa Tenggara, dan Sulawesi Dapilnya kurang dari separuh.

Maka konsekuensinya anggota DPR lebih didominasi mereka yang berasal dari Jawa-Sumatera ketimbang daerah lainnya. Itulah sebabnya jika dana aspirasi yang diusulkan DPR berkisar Rp. 11, 2 triliun dan masing-masing anggota DPR akan mendapatkan Rp. 20 miliar berhasil, justru akan kian membuat jurang ketimpangan pembangunan yang kian menguat terutama antara Jawa dan Luar Jawa.

Lihatlah fakta, Dapil Jawa akan mendapat dana Rp. 6,12 triliun atau 55 % dari total dana aspirasi. Jika ditambah dengan Dapil Sumatera yang akan mendapat dana Rp.2.400 miliar, maka total Dapil Jawa dan Sumatera akan menyerap dana aspirasi sebesar Rp. 8,5 triliun atau 76 % dari semua alokasi dana aspirasi. Sedangkan Dapil Irian, Maluku-Nusa Tenggara, Sulawesi dan Kalimantan, hanya mendapatkan dana aspirasi Rp.3,5 triliun atau 26 % dari alokasi dana aspirasi. Fakta ini memperlihatkan, bukankah justru hadirnya dana aspirasi ini akan kian membuat jurang ketidakadilan pembangunan antara di Dapil Jawa dan Luar Jawa.

Padahal secara ekonomi-politik pembangunan seharusnya pendanaan dana negara berupa fiskal *cash flow* tak diperlukan di daerah Jawa yang secara geografi dan geopolitik telah menikmati kelimpahan pembangunan, baik dalam bentuk infrastruktur maupun

maupun fasilitas ekonomi berkelanjutan. Sedangkan Dapil Luar Jawa seharusnya pemerintah menghadirkan dana fiskal yang besar untuk menciptakan infrastruktur dan fasilitas pertumbuhan ekonomi. Untuk Dapil Jawa negara hanya diperlukan hadir untuk menciptakan regulasi yang kuat agar investasi masuk ke daerah dan terjadi kompetisi ekonomi yang adil. Sedangkan Dapil luar Jawa negara perlu hadir dalam bentuk suntikan keuangan negara untuk mendorong stimulus pertumbuhan ekonomi dan pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Dari fakta ini saja sulit diterima akal sehat hadirnya dana aspirasi usulan DPR ini akan mampu mengangkat derajat keadilan pembangunan antara Jawa dan Luar Jawa, itulah sebabnya tak ada kata lain selain hadirnya dana aspirasi ini hanyalah keinginan DPR untuk turut serta menikmati dana APBN untuk mengembalikan modal dalam kampanye pemilu 2014 yang terkenal amat liberal, kapitalistik dan berbiaya mahal. Ini adalah cermin dari model gaya baru korupsi berjamaah semua anggota DPR.

Lebih dari itu, sesungguhnya hadirnya dana aspirasi ini adalah merupakan cermin dari upaya DPR untuk mencapuradukkan asas dan prinsip dasar sistem pemerintahan presidensial antara legislatif dan eksekutif dalam satu gerbong yang sama, yakni sama-sama mengelola keuangan negara. Padahal dalam prinsip presidensial telah menempatkan posisi antara DPR dan Presiden adalah saling kontrol (*checks balances*). Sejatinya DPR berfungsi mengawasi kinerja pemerintah untuk memastikan dalam melaksanakan keuangan negara yang bersumber dari APBN. Sedangkan pemerintah melaksanakan keuangan negara. Namun dengan keinginan DPR juga mengelola dana aspirasi bersumber dari APBN ini, maka terjadi tumpang tindih fungsinya dalam pengawasan dan pelaksanaan keuangan negara. Model ini berpotensi merusak sistem ketatanegaraan dan akan kian menyuburkan model korupsi berjamaah anggota DPR dengan gaya dan model baru.

Namun pemerintah presiden Ir. Joko Widodo menolak usulan dana aspirasi DPR ini. Melalui Sekretaris Negara Pratikno, menyatakan pemerintah menolak usulan dana aspirasi DPR ini karena kondisi

ekonomi global sedang merosot akibatnya anggaran negara akan diprioritaskan untuk kesejahteraan rakyat.⁷²⁶

BAB VII

MODEL HARMONISASI HUKUM PARTAI POLITIK DENGAN HUKUM PEMILU UNTUK PEMILU BERKUALITAS DAN PRESIDENSIAL EFEKTIF

BAGIAN ini akan diuraikan dari aspek konseptual agar sistem kepartaian, dan sistem pemilu dapat saling menopang, sekaligus harmoni dan selaras dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut menurut UUD 1945 pascaamandemen sehingga akan dapat mewujudkan pemerintahan yang efektif. Pertama akan diuraikan terlebih dahulu pilihan teori model harmonisasi dalam hukum dan kedua akan dijelaskan secara mendalam tentang gagasan ideal operasionalisasi model harmonisasi antara sistem kepartaian, sistem pemilu dengan sistem presidensial.

A. Konsep Model Harmonisasi Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu

Dalam penelitian ini upaya-upaya yang diajukan di masa depan (*ius constituendum*) untuk mengharmonisasikan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu dilakukan dengan model *tinkering harmonization*, yakni harmonisasi hukum melalui optimalisasi penerapan hukum yang ada (*existing law*) dengan beberapa penyesuaian, dengan pertimbangan efisiensi.⁷²⁷

Maksud optimalisasi penerapan hukum yang telah ada, yakni sistem kepartaian dalam Undang-undang tentang partai politik dan sistem pemilu dalam Undang-undang tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD

726 "Pengamat Tolak Dana Aspirasi, Jokowi Harus Antisipasi Gangguan parlemen", dalam <http://nasional.kompas.com/read/2015/06/29/14352781/Pengamat.Tolak.Dana.Aspirasi.Jokowi.Harus.Antisipasi.Gangguan.di.Parlemen>. Diakses pada tanggal, 14 Oktober 2015.

727 Kusnoe Goesniadhie S, 2006, "Harmonisasi Hukum dan Moralitas Bisnis Perbankan", dalam Jurnal IPS dan Pengajarannya, Volume 40 No.1, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Malang, hal, 26.

dan DPRD yang kini masih dianggap eksis sebagai Undang-undang yang mengatur tentang sistem kepartaian dan sistem pemilu di Indonesia tanpa harus membuat bentuk Undang-undang yang lain.

Maksud dilakukan beberapa penyesuaian agar UU tentang Partai Politik dan UU Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang mengatur sistem pemilu direvisi ulang agar lebih sesuai dengan tuntutan untuk mampu dan berdayaguna mengurai dan memecahkan kebuntuan problematik sistem ketatanegaraan yang muncul belakangan ini, yakni terjadinya ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia pascaamandemen UUD 1945 yang melahirkan sejumlah implikasi negatif yang berujung pada tidak efektifnya sistem pemerintahan presidensial di Era SBY-Boediono periode tahun 2009-2014 dan pemerintahan Jokowi-JK tahun 2014-2019.

Maksud pertimbangan efisiensi, yakni merevisi UU tentang Partai Politik dan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang mengatur sistem kepartaian dan sistem pemilu yang telah ada tanpa harus membuat bentuk undang-undang lain. Karena pembuatan bentuk undang-undang lain, bukan saja akan menguras energi akan tetapi juga menjadi tidak efisien. Oleh sebab itu, upaya yang dilakukan dalam gagasan buku ini adalah memasukkan beberapa materi baru ke dalam kedua undang-undang tersebut untuk menambal kekuranglengkapan atau kekurangmampuan kedua undang-undang itu dalam mengatasi problem ketatanegaraan yang muncul belakangan ini.

Dalam upaya *ius constituendum* penelitian ini akan dilakukan upaya mengharmonisasikan hal-hal yang bertentangan secara proporsional antara sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 pascaamandemen. Dimaksudkan agar dapat membentuk suatu sistem yang serasi dan harmoni sekaligus kerja sama sedemikian rupa antara berbagai elemen materi baru yang akan dimasukkan ke dalam undang-undang tentang sistem kepartaian dan sistem pemilu. Sehingga antara berbagai elemen itu dapat menghasilkan kesatuan sistem yang dapat saling menopang dan menunjang maksud dan tujuan dari kedua sistem tersebut, sehingga diharapkan

akan dapat mewujudkan pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 yang efektif.⁷²⁸

Upaya-upaya dimaksud akan didekati melalui politik hukum, yakni menelaah tentang pembaruan hukum terhadap ketentuan hukum yang telah ada, namun dianggap usang dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat.⁷²⁹

Dalam hal ini akan dilakukan upaya mengefektifkan dan mengharmonisasikan institusi-institusi politik, yakni partai politik, pemilu, dan sistem pemerintahan. Karena dalam pandangan Alfred Stepan dan Cindy Skach, politik yang demokratis dalam konteks kekinian tidak hanya bergantung pada capaian kondisi sosial dan ekonomi suatu bangsa saja, akan tetapi juga bergantung pada sejauh mana desain institusi-institusi politik tersebut dapat mempengaruhi efektifitas jalannya pemerintahan demokratis.⁷³⁰

B. Operasionalisasi Model Harmonisasi Hukum Partai Politik Dengan Hukum Pemilu

Upaya konkrit yang akan dilakukan untuk mengharmonisasikan antara sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial pascaamandemen UUD 1945 dengan mengoperasionalkan model *tinkering harmonization* adalah sebagai berikut:

728 Menurut L.M.Gandhi, harmonisasi dalam hukum mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equity, billijkheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum jika memang dibutuhkan, Lihat gagasan ini pada karya, L.M.Gandhi, *Harmonisasi Hukum....Op.Cit.*, hal, 4.

729 Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1985, "Politik Hukum Nasional...", *Op. Cit.*, hal, 1. Lihat pula, A.Ahsin Thohari dan Imam Syaokani, 2008, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hal, 46.

730 Alfred Stepan dan Cindy Skach, 1993, "Constitutional Frame Work and Democratic Consolidation; Parliamentarianism Versus Presidentialism", *World Politic Journal*, Vol.46 No.1 hal, 1. Dalam kepustakaan ilmu politik kontemporer, lembaga (*institutions*) dirumuskan sebagai aturan dan kendali yang membentuk interaksi manusia yang pada gilirannya akan mempengaruhi insentif perilaku. Aturan dan kendali perilaku ini akan mempengaruhi ketidakpastian dengan cara menetapkan struktur yang stabil dan dapat diperkirakan (*predictable*) bagi interaksi antar manusia. Tawar-menawar politik dan pertukaran politik hanya mungkin terjadi dalam stabilitas yang diciptakan oleh aturan kelembagaan yang telah berakar, yaitu peraturan (*undang-undang*) yang melahirkan perilaku yang mempola, stabil dan berulang-ulang dan dapat di prediksi. Lihat, Ramlan Surbakti, 2009, "Demokrasi Menurut Pendekatan Kelembagaan", dalam Andi Ramses (editor), 2009, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI, Jakarta, hal, 42

1. Model Pelembagaan Partai Politik dan Sistem Kepartaian

Partai politik merupakan agen utama bagi jalannya demokrasi dan sistem pemerintahan. Lembaga legislatif (DPR RI) yang merupakan representasi partai politik menjadi pusat transformasi politik Indonesia sejak tahun 1998. Sejak amandemen UUD 1945 dilakukan Parlemen (DPR/DPRD) dan Pemerintah Daerah (Pemda) merupakan dua institusi yang diberi kekuasaan besar pasca Orde Baru melebihi institusi yang lain.⁷³¹

Hampir semua jabatan politik dilahirkan dari rahim parlemen, baik jabatan di ranah eksekutif maupaun yudukatif dan komisi negara, mulai dari jabatan paglima TNI, Kapolri, Gubernur dan Deputi Bank Indonesia, Duta Besar, Hakim Agung, Hakim Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi dan lain-lain.

Lebih jauh Stephen Sherlock mengatakan:

*"Under the amended constitution, the DPR was added a range of powers that boosted the DPR's ability to scrutinise the activities of the executive and appoint senior state officials. In addition, it was given a role in selecting members of the supreme courts, the constitutional court and judicial commission. More controversially, the DPR was given power to approve the appointment of Indonesia ambassadors from foreign countries. It was also given the authority under various pieces of legislation to approve the appointment of the commanders of the armed forces, the chief of police, member of corruption eradication commission, and other officials".*⁷³²

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

731 Stephen Sherlock, 2010, "The Parliament In Indonesia's Decade of Democracy: People's Forum or Chamber of Cronies", in Edward Aspinall and Marcus Mietzner, (eds), 2010, Problems of Democratisation in Indonesia, Elections, Institutions and Society, ISEAS, Singapore, hal, 160.

732 Ibid., hal, 163

Besarnya peran partai politik di level kenegaraan ini, jika tidak diiringi oleh kualitas dan integritas politisi yang memadai, maka akan berimbas pada buruknya kualitas hasil seleksi pejabat politik.

Institusi DPR Pascaamandemen UUD 1945 juga telah diberikan otoritas yang relatif kuat dalam relasinya dengan eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan, baik otoritas berupa pembuatan produk legislasi, pengawasan maupun anggaran. Jika kualitas politisi di DPR tidak memadai dipastikan fungsi-fungsi itu hanya akan dimanfaatkan untuk ajang kontestasi kekuasaan, bahkan alat untuk meraih keuntungan ekonomi politik.

Dalam pembuatan produk legislasi misalnya, produk perundang-undangan hanya akan dibahas secara serius jika lebih menguntungkan, tak heran bila muncul praktek jual-beli pasal. Dalam pengawasan, kekuasaan ini hanya akan dijadikan ajang untuk mengertak, bukan untuk meluruskan jalannya roda pemerintahan untuk kepentingan publik dan kesejahteraan. Di titik ini muncul istilah politik kartel yang mencerminkan praktek saling melindungi kepentingan ekonomi politik masing-masing partai dan saling berbagi keuntungan.

Tak kalah uniknyanya dalam fungsi anggaran, yang terjadi adalah model perencanaan anggaran yang berbasis pada proyek untuk kepentingan pribadi dan pembiayaan partai politik.⁷³³ Dititik ini praktek mafia anggaran menjadi sesuatu yang jamak terjadi dan bahkan menjadi tren korupsi akhir-akhir ini.

Akhir-akhir ini partai politik tak memperoleh respon positif dari publik, karena skandal korupsi, rendahnya kualitas integritas pribadi, tanpa ikatan emosi yang kuat dengan konstituen, akibatnya tak mampu menyerap aspirasi publik di level kebijakan negara. Karena keterpilihan anggota DPR lebih disebabkan karena patronase politik dan kekuatan modal uang,⁷³⁴ Sehingga kinerja mereka lebih peka terhadap intrik politik dari pada pekerjaan-pekerjaan dasar berupa mendengar dan mewakili kepentingan konstituennya.

733 Marcus Mietzner, 2008, "Soldier, Parties and Bureaucrats: Illicit Fundraising in Contemporary Indonesia", in *South East Asia Research*, Vol.16 (2), hal, 225-254.

734 Lihat tulisan yang mengupas tentang hubungan partai politik, patronase dan uang melalui karya: Dodi Ambardi, 2012, "Partai, Patronase dan Politik Uang", *Kompas*, 21 Februari 2012, hal, 6. Dan Airlangga Pribadi, 2010, "Menghadang Patronase Politik", *Kompas*, 22 Mei 2010, hal, 6.

Seperti dinyatakan oleh Carothers, 2006:⁷³⁵

"Indonesia's main political parties remain almost archetypical embodiments of the standard lament about parties –they are intensely leaders-centric organization dominated by a small circle of elite politicians who hold onto their position atop parties seemingly indefinitely, are immersed in patronage politics, and who are far more devoted to political intrigue in the capital than prosaic work of trying to listen to and represent a base of constituents"

Perbaikan kualitas sistem kepartaian menjadi kunci bagi perbaikan kualitas praktek demokrasi dan jalannya roda pemerintahan. Tanpa upaya perbaikan kualitas sistem kepartaian, maka sesungguhnya sama saja tengah menunggu proses kemandekan demokrasi dan buruknya sistem pemerintahan. Karena itu yang dapat dilakukan adalah melakukan, yakni penguatan pelembagaan partai politik yang harus dilakukan secara simultan. Akan diuraikan secara jelas di bawah ini.

a. Menyederhanakan Jumlah Partai Politik

Dalam teori dibedakan antara parpol dan sistem kepartaian, parpol adalah organisasi yang bertujuan mempengaruhi dan mendapatkan kekuasaan yang dilakukan melalui pemilu, sedangkan sistem kepartaian adalah interaksi antar partai yang satu dengan yang lainnya dan berhubungan dengan sistem politik secara keseluruhan. Jadi parpol adalah organisasi dalam partai (internal organization), sedangkan sistem kepartaian sebagai lingkungan (external environmental).⁷³⁶

Sistem kepartaian di Indonesia yang ideal dalam hubungan dengan sistem ketatanegaraan adalah sistem kepartaian pluralisme moderat yang jumlahnya 5-7 parpol yang dipandang sesuai (compatible) dengan bentuk sistem pemerintahan presidensial sesuai amanat UUD 1945, akan tetapi juga sesuai (compatible) dengan struktur masyarakat Indonesia yang multi etnis dan agama (heterogent).⁷³⁷ Lebih dari itu, sistem kepartaian pluralisme moderat atau multipartai sederhana paling relevan dengan kamajemukan subideologi dalam masyarakat Indonesia

735 Dirk Tomsa, 2010, "The Indonesian Party System After The 2009 Election: Towards Stability", in Edward Aspinall and Marcuss Mietzner, (eds), 2010, Problems of Democratisation in Indonesia, Elections, Institutions and Society, ISEAS, Singapore, hal, 142.

736 Gustriadi, 2010, "Sistem Kepartaian dan Sistem Pemilu.....",Op.Cit, hal, 3.

737 Ramlan Subakti, 2008, Rekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan....Op.Cit, hal, 21.

pada satu sisi dan kesepakatan akan ideologi nasional Pancasila pada sisi yang lain. Juga paling sesuai bila dilihat dari segi efektifitas sistem partisipasi politik warga negara dan sistem perwakilan politik.⁷³⁸

Dengan model partai yang pluralisme moderat atau multipartai sederhana dengan jumlah antara 5-7 partai ini dipandang tetap tidak saja karena koalisi parpol yang memerintah dan koalisi yang menjadi oposisi lebih mudah dibentuk dan dilaksanakan tetapi juga karena perbedaan dan pertentangan kepentingan masih mendapat saluran yang memadai dan kesepakatan politik dalam berbagai kebijakan legislasi dan non-legislasi juga masih dapat dicapai melalui koalisi partai tersebut.⁷³⁹

Ke depan perlu dilakukan penyederhanaan jumlah parpol dengan mengikuti pembelahan ideologi partai-partai dalam tradisi politik di Indonesia selama pemilu masa orde lama (1955), Orde Baru (1971-1997) dan Orde Reformasi (1999-2009), yakni kelompok Islam Konservatif, Islam Modernis, Nasionalis Tengah dan Nasionalis Kerakyatan.⁷⁴⁰

Ada sejumlah manfaat penyederhanaan jumlah partai menjadi 5 (lima) ini,⁷⁴¹ setidaknya ada 2 (dua) manfaat. Pertama, dengan jumlah parpol yang kecil, tentunya akan meminimalisir kebingungan konstituen dalam menyalurkan aspirasi politiknya, sehingga akan berimplikasi pada efektifitas jalannya roda pemerintahan, karena keputusan-keputusan politik akan relatif mudah dinegosiasikan karena polarisasi lebih bersifat ideologis dan kompetisi tetap terjadi. Kedua, dengan jumlah parpol yang sedikit, maka proses pembentukan koalisi lebih mudah, kelak parpol di DPR hanya akan terdiri dari dua blok besar yang kalah dan yang menang, parpol yang menang akan diberi mandat memerintah dan yang kalah menempatkan diri sebagai oposisi.

738 Ramlan Surbakti, dkk, 2011, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, Jakarta, hal, 11.

739 Ramlan Surbakti, dkk, 2011, *Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, Jakarta, hal, 41.

740 Pramono Anung Wibowo, 2005, "Menyederhanakan Sistem Kepartaian", *Kompas*, 23 November 2005, hal, 6

741 "Sistem Presidensial, Jumlah Parpol Ideal, Maksimal Lima", *Kompas*, 31 Juli 2010, hal, 3

b. Memperkecil Cakupan Daerah Pemilihan (hidden threshold)

Salah satu elemen teknis pemilihan umum yang cukup penting dalam rangka untuk menyederhanakan jumlah parpol di DPR sehingga akan dapat mendukung efektifitas pemerintah adalah elemen Daerah Pemilihan (Dapil). Dapil adalah “wilayah kompetisi” bagi seluruh kontestan pemilu untuk meraih suara. Penetapan Dapil berpengaruh terhadap satu sistem pemilu, hubungan antara suara dengan kursi atau berapa jumlah wakil rakyat yang pantas mewakili satu Dapil, dan peluang satu parpol untuk merebut kursi. Lewat Dapil dapat pula diarahkan dan dikendalikan pembagian representasi politik atau sistem kepartaian.⁷⁴²

Penetapan Dapil dimulai dari penentuan kuota kursi, yaitu dengan membagi keseluruhan jumlah penduduk/pemilih dengan jumlah kursi yang diperebutkan. Berikutnya dengan menghitung jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu wilayah administrasi. Jumlah kursi untuk setiap wilayah administrasi diperoleh dengan membagi jumlah penduduk/pemilih wilayah administrasi bersangkutan dengan kuota kursi berikutnya, pembentukan Dapil diawali dengan penentuan besaran Dapil yang diharapkan, yaitu tentang seberapa banyak kursi yang hendak diperebutkan dalam setiap Dapil, untuk memenuhi itu, sebuah wilayah administrasi dapat dibagi-bagi ataupun digabungkan untuk membentuk sebuah Dapil sendiri.⁷⁴³

Dapil atau *Distric Magnitude*, biasanya dibagi dalam tiga kelompok, (a), Dapil yang kecil yang mengalokasikan kursi antara 2-5 kursi, (b), Dapil yang sedang yang mengalokasikan kursi antara 6-10 kursi, dan (c), Dapil yang besar yang mengalokasikan kursi diatas 10 kursi.⁷⁴⁴

Dapil adalah teknis pemilu yang seringkali lebih diperdebatkan dan dipersoalkan di banyak negara, karena Dapil dianggap dapat menentukan nasib hidup matinya seorang politisi dan parpol mendapat kursi dalam pemilu. Dapil dalam pemilu di

742 Pipit R.Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2005, Akal-Akalan Daerah Pemilihan, Perludem, Jakarta, hal, 5.

743 Ibid., hal, 16

744 Pipit R.Kertawidjaja, 2003, Alokasi Kursi, Kadar Keterwakilan Penduduk Dan Pemilih, ELSAM, Jakarta, hal, 19

banyak negara seringkali dimanipulasi oleh elit-elit atau kelompok dominan agar hanya kelompok/parpolnya saja yang dapat memperoleh keuntungan politik dari pembagian Dapil ini.

Dalam sejarah ada istilah *Gerrymandering* diambil dari pencetusnya seorang gubernur di Massachusset USA tahun 1815 Elbrigde Gerry yang dalam sejarah USA telah melakukan suatu siasat politik untuk mendesain Dapil, sehingga kelompoknya yang memperoleh keuntungan kursi dan yang lain terhalangi.⁷⁴⁵ Itulah sebabnya ketika terjadi manipulasi Dapil sering disebut sindrom *Gerrymandering*.

Karena begitu mudahnya Dapil dimanipulasi, padahal Dapil sangat urgen bagi kepentingan teknis dalam pemilu, maka IDEA sebuah Institusi International yang konsen dalam proses demokrasi dan sistem pemilu telah menetapkan standarnya secara universal, yaitu, (i), Memperhatikan prinsip keterwakilan; (ii), Prinsip kesetaraan suara; serta (iii), Prinsip timbal balik dan nondiskriminasi.⁷⁴⁶

Begitu pentingnya penentuan Dapil ini, tak pelak lagi disejumlah negara penentuan Dapil tidak diserahkan pada DPR, pemerintah atau KPU, melainkan membentuk suatu badan yang khusus, seperti di Jerman namanya "*waehlerkommission*" dan di Inggris namanya "Boudary Commission".⁷⁴⁷

Agar terciptanya penyederhanaan jumlah parpol di DPR, maka untuk pemilu tahun 2014 mendatang peninjauan ulang Dapil dapat dijadikan sebagai arena terselubung untuk penyederhanaan jumlah parpol secara alamiah, caranya adalah dengan menciutkan Dapil menjadi 3-6 kursi.

Dengan Dapil yang lebih kecil, diyakini anggota DPR akan lebih dekat dan bertanggung jawab kepada konstituen yang diwakilinya. Bahkan sejumlah menyepakati, instrumen besaran Dapil ini lebih obyektif untuk tujuan menyederhanakan sistem

745 Pipit R.Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2005., Op.Cit, hal, 9

746 Standar-standar International Pemilihan Umum, Pedoman Peninjauan Kembali Hukum Pemilihan Umum, IDEA, 2002, hal, 31-31.

747 Pipit R. Kertawidjaja, 2003, Alokasi Kursi.....Op.Cit, hal, 18

kepartaian ketimbang lewat instrumen ambang batas faktual. Karena didalam Dapil itu sendiri sebenarnya telah terkandung ambang batas, sederhananya, semakin sedikit kursi yang diperebutkan di sebuah Dapil, semakin sulit bagi parpol peserta milu untuk mendapatkan kursi.⁷⁴⁸

Pada pemilu tahun 2004 Dapil anggota DPR yang diperebutkan 3-12 kursi, pada pemilu tahun 2009 besarnya dkecilkan, setiap Dapil 3-10 kursi untuk DPR.⁷⁴⁹ Sedangkan untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota bertahan 3-12 kursi.⁷⁵⁰ Namun dengan alokasi kursi Dapil sebanyak itu, ternyata tidak mematikan nyali partai-parpol kecil untuk tetap bertarung dalam pemilu, bahkan masih berkesempatan memperoleh kursi, karena memang semakin besar Dapil dan tersedia kursi yang banyak akan memberi peluang partai-parpol kecil untuk berkesempatan memperoleh kursi. Sebaliknya semakin kecil Dapil dan kursi yang diperebutkan, maka parpol besar akan diuntungkan. Karena itulah maka partai-parpol kecil sangat berkeinginan agar Dapil kian luas dan kian banyak kursi yang diperebutkan. Cara ini menguntungkan partai-parpol kecil.

Dalam sistem pemilu proporsional, besaran Dapil dan formula alokasi kursi memiliki kaitan erat dengan tingkat kompetisi antar partai politik dalam memperebutkan kursi di Dapil tersebut. Rumus umum menyatakan, bahwa semakin kecil besaran Dapil, semakin tinggi tingkat persaingan; dengan demikian juga sebaliknya, semakin besar Dapil maka semakin rendah tingkat persaingan.⁷⁵¹

Maka idealnya Dapil pemilu mendatang diciutkan menjadi 3-6 kursi, model ini akan menjadi ambang batas tersembunyi (*hidden threshold*) dalam pembatasan parpol di DPR. Meskipun jumlah kursi di Dapil dikurangi (di ciutkan), suara seluruh pemilih tetap terakomodasi prinsip keterwakilan (*representation*) tetap terjaga, walaupun harga satu kursi di sebuah Dapil akan lebih mahal.

748 Sidik Pramono, 2011, "RUU Pemilu Memetakan (ulang) Daerah Pemilihan", Kompas, 15 September 2011, hal, 5

749 Pasal 22 Ayat (2) Undang-undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD

750 Pasal 25 Ayat (2) dan Pasal 29 Ayat (2) Undang-undang No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD

751 Didik Supriyanto dan August Mellaz, 2011, Ambang Batas Perwakilan Pengaruh ParliamentaryOp.Cit., hal, 12.

Terdapat 2 (dua) keuntungan menerapkan *hidden threshold* 3-6 kursi di Dapil ini,

Pertama, Secara teknis pemilu akan lebih menyederhanakan/memperkecil surat suara, jika alokasi 3-6 kursi per Dapil ada 30 parpol dan tiap-tiap parpol diperkirakan akan mengajukan 6 calon. Dengan demikian, nama calon yang tercantum dalam surat suara hanya 160 orang. Bandingkan dengan 3-10 kursi dalam pemilu 2009 lalu, jika masing-masing parpol mengajukan 10 calon dan ada 30 parpol maka surat suara akan berisi 450 orang. Ini akan mempersulit pemilih dalam memilih.

Kedua, Pengurangan kursi Dapil akan menguntungkan secara politis, karena rakyat dan wakilnya akan semakin dekat sebab cakupan Dapil semakin sempit. Masyarakat juga dapat lebih mengenal wakilnya, dan sebaliknya, anggota DPR akan lebih bertanggung jawab atas daerah dan rakyat yang diwakili.

Pengurangan alokasi kursi setiap Dapil menjadi 3-6 kursi, idealnya juga disertai dengan penambahan Dapil, jika dengan alokasi kursi per Dapil 3-10 kursi seperti pemilu 2009, saat ini Dapil DPR adalah 77, maka dengan alokasi kursi per Dapil 3-6 kursi, kelak jumlah Dapil akan bertambah menjadi 120 Dapil.

Penambahan Dapil ini akan berimplikasi pada Dapilnya menjadi kecil, dan kemungkinan akan dapat menguntungkan parpol besar dan menengah. Sebab kekuatan parpol besar dan menengah cenderung merata, sedangkan partai-parpol kecil kekuatannya tidak merata di setiap Dapil.

c. Mengubah Metode Penghitungan Suara dari Kuota ke Divisior

Metode penghitungan suara juga sangat penting dalam rangka menyederhanakan jumlah kursi di DPR, selain untuk kian mewujudkan fungsi keterwakilan di DPR, bagi negara-negara yang menganut sistem pemilu proporsional, metode penghitungan suara akan berpengaruh terhadap kadar proporsionalitas rakyat dan DPR.

Begitu pentingnya elemen teknis ini dalam pemilu, tak heran justru di banyak negara metode penghitungan suara jauh lebih

banyak memperoleh perhatian dan perdebatan dalam perancangan UU pemilu, itulah mengapa biasanya pakar Fisika dan Matematika ikut terlibat dalam penyusunan metode penghitungan suara. Karena itulah, metode penghitungan suara biasanya dikenal dengan Matematika pemilu, karena penyusunan metode pemilu yang digunakan di dunia adalah para pakar Matematika.⁷⁵²

Metode penghitungan suara yang disepakati dan dipakai diseluruh dunia, pada dasarnya terbagi dalam dua kategori, yaitu:

Pertama, metode kuota (*Large Remainders*) yang ditandai dengan penggunaan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) yang membagi jumlah suara sah dengan jumlah kursi yang dialokasikan di suatu dapil, dan selalu memiliki sisa suara yang memerlukan penghitungan tahap berikutnya untuk sisa suara/sisa kursi, yaitu memberikan pada sisa suara terbanyak (*Large Remainders*).⁷⁵³ Pada prinsipnya nilai BPP dalam metode kuota ini sangat bergantung pada hasil pemilu. Sistem ini cenderung berbelit-belit, namun memiliki kadar proporsionalitas yang tinggi.⁷⁵⁴ Adapun varian metode kuota ini diantaranya, Hamilton (AS) dan Hare (Inggris) dengan menerapkan BPP, Niemeyer (Jerman). Sehingga dikenal metode varian Hamilton/Hare/Niemeyer.⁷⁵⁵

Kedua, metode Divisor (*Highest Everage*) atau rata-rata tertinggi, metode ini dioperasionalkan dengan cara memberi bilangan pembagi tertentu yang tetap, cara ini tidak dikenal BPP maupun sisa suara, sebab suara langsung dirangking dan dibagi. Adapun varian penghitungan model ini diantaranya *D'hondt*, *Saint Lague* (murni) dan *Danis* (swiss).⁷⁵⁶ Metode mula-mula diperkenalkan oleh Webster dan Saint Lague, sehingga dikenal dengan metode Divisor varian Webster/St Lague.⁷⁵⁷

Dalam pemilu 2009 lalu yang menggunakan model BPP dan dilakukan dengan 3 (tiga) tahap adalah cermin dari penggu-

752 Pipit Rochijjat Kartawidjaja, 2003, Alokasi Kursi Kadar Keterwakilan..., Op.Cit, hal, 3 – 6

753 Ibid., hal 31 - 37

754 Harun Husein, 2011, "Berhitung Secara Fair", Republika, 12 Juli 2011, hal, 23

755 Ramlan Surbakti, dkk, 2011, Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi, Kemitraan Bagi Tata Pembaruan Pemerintah, Jakarta, hal, 19.

756 Harun Husein, 2011, "Berhitung.....", Op.Cit., hal, 23

757 Ibid., hal, 19.

naan metode *kuota varian Hare*.⁷⁵⁸ Cara ini digunakan khusus untuk pemilu anggota DPR, dengan varian menarik sisa suara ke tingkat Propinsi pada penghitungan dua tahap pertama, hanya peserta pemilu dengan minimal 50 persen BPP yang bisa memperoleh kursi. Model *Kuota Varian Hare* untuk pemilu 2009 ini, bukan saja telah menimbulkan kerumitan yang luar biasa, seperti tercermin dari penafsiran yang berbeda di Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan KPU saat sejumlah kalangan menggugat atas putusan KPU. Akan tetapi juga melahirkan konflik yang berkepanjangan, seperti tercermin dalam kasus “Mafia Pemilihan Umum” dalam kasus penetapan calon di Dapil I Sulawesi Selatan, yang melibatkan Andi Nurpati (Anggota KPU), Hakim MK, Panitera MK dan calon.⁷⁵⁹

Lebih dari itu, cara ini juga telah melahirkan disproportionalitas dalam keterwakilan, misalnya sebuah Parpol besar mendapatkan suara 230 ribu dan partai kecil yang mendapatkan suara 31 ribu suara, bisa bernasib sama-sama mendapatkan suara, sebab suara partai besar sudah habis terserap pada penghitungan tahap pertama. Misalnya, harga kursi melalui BPP-nya 200 ribu, maka suara parpol besar itu telah serap sebanyak 200 ribu pada penghitungan tahap pertama. Sehingga sisa suara sebanyak 30 ribu untuk tahap kedua, saat kursi dibagi dengan sistem rangking sisa suara terbanyak (*Large Remainders*), kursi justru diberikan kepada parpol kecil yang hanya memiliki sisa suara 31 ribu.

Pemilu tahun 2014 mendatang idealnya penghitungan suara dirubah menjadi menggunakan Metode *divisor*. Metode ini baik dengan varian *D’Hondt*, *Saint Langue*, maupun varian lainnya, BPP maupun sisa suara tidak dikenal. Sebab suara yang dihitung dengan Bilangan Pembagi Tetap (BPT) berupa angka serial, kemudian kursi diberikan kepada parpol pemilik suara terbesar pertama, kedua, dan seterusnya sampai habis. Tak ada cerita kursi yang tak habis terbagi. Metode ini sangat sim-

758 Pasal 205 Ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), Pasal 206, 207, 208, 209 dan 210 UU No.10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

759 Agus Riwanto, 2011, “Kejahatan Merekayasa Produk Hukum”, Media Indonesia, 24 Juni 2011, hal, 30, Agus Riwanto, 2011, “Menggugat Legitimasi Pemilihan Umum 2009”, Media Indonesia, 25 Juli 2011, hal, 30 dan Agus Riwanto, 2011, “Tabir Dokumen Palsu MK”, Suara Merdeka, 23 Juli 2011, hal, 4

ple dan mudah dan tidak melahirkan virus masalah terutama pada saat penghitungan sisa suara, karena model tidak mengenal sisa suara terbesar (*Large Remainders*) melainkan berdasar perolehan rata-rata tertinggi (*Highest Everage*).⁷⁶⁰

Dalam konteks perbandingan sebenarnya metode kuota ini banyak ditinggalkan, sebagai contoh Amerika Serikat telah meninggalkan cara ini sejak tahun 1964 dan beralih ke Metode *Divisor*. Karena metode ini dianggap bisa atau disproporsional. Salah satu alasan Metode *Divisor* lebih dipilih oleh banya negara-negara karena metode ini, selain dikenal paling akurat dan netral, juga karena merupakan metode yang diakui anti terhadap bias yang biasa muncul dalam penghitungan matematika mengenai alokasi kursi dan perolehan kursi parpol.⁷⁶¹ Metode *divisor* ini layak untuk dijadikan alternatif dalam perubahan UU pemilu 2014 mendatang.

2. Model Pembaruan Sistem Pemilihan Umum

Jika tujuan utama dari gagasan ideal pengaturan sistem Pemilihan Umum adalah dalam rangka untuk menopang efektifitas sistem pemerintahan presidensial versi UUD 1945 pasca amandemen. Maka upaya ideal yang bisa dilakukan adalah melakukan “rekayasa sistem pemilihan” untuk menggambarkan pengembangan dan implementasi ketentuan-ketentuan konstitusional dan legal untuk mewujudkan kerangka sistem pemilu yang disepakati untuk lebih baik berdasarkan prioritas-prioritas tertentu yang disepakati dalam sistem ketatanegaraan di suatu negara.⁷⁶²

Disain ini dimaksudkan untuk menggantikan sistem pemilu proporsional “terbuka murni” (*proporsional representation system*) varian (*opened list*) yang digunakan pada pemilu tahun 2009. Sistem *proporsional representation* (PR) ini, bukan saja telah melahirkan ketidakharmonisan dengan keinginan sistem kepartaian, yakni sistem PR “setengah terbuka” yang memberi ruang pada peran parpol

760 Harun Husein, 2011, “Demi Keadilan Atas Nama Proporsionalitas”, Republika, 12 Juli 2011, hal, 24 - 25

761 August Mellaz dan Pipit R Kartawigjaja, 2008, “Daerah pemilihan, Proporsionalitas, dan Fragmentasi Kepartaian”, dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi khusus 2008, hal, 129.

762 Alan Wall, 2008, *Engineering Electoral Systems: Problems and Possibilities and Pitfalls*, NIMD Knowledge, Den Haag, hal, 6.

dalam menentukan calon terpilih, sedang sistem PR “Terbuka murni” nyaris menghilangkan peran parpol dalam menentukan calon jadi, karena bergantung pada pemilih yang menggunakan model suara terbanyak.

Lebih dari itu, sistem PR varian terbuka murni tahun 2009 dan 2014 lalu itu melahirkan kerumitan dan kesulitan yang sangat problematik, ketika dilaksanakan, paling tidak 5 (lima) problem penerapan sistem PR varian terbuka murni ala Indonesia, yaitu: (1) Surat suara terlalu banyak memuat banyak calon; (2) Penghitungan suara yang lamban dan sulit; (3) Penentuan perolehan kursi yang bermasalah; (4) Penetapan calon terpilih bermasalah; dan (5) Banyaknya sengketa hasil Pemilihan Umum di MK.⁷⁶³

Untuk mengatasi aneka problem di atas, sekaligus untuk menongkatkan kinerja sistem presidensial yang efektif. Maka idealnya harus mampu mendesain sistem pemilu yang lebih cocok (*compatible*) dengan budaya di Indonesia, situasi sosial-politik, serta psikologi elit politik dan pemilih di Indonesia.

Sistem pemilu mayoritas/pluralitas atau *First Past The Post* (FPTP) atau Distrik adalah sistem yang dianggap oleh para ahli memiliki daya guna pada efisiensi, tingginya keterwakilan rakyat *versus* wakil rakyat, dan menghasilkan pemenang mayoritas dan pada derajat tertentu dapat melahirkan Dwi Partai, karenanya akan dapat menunjang sistem pemerintahan presidensial yang lebih efektif dengan adanya dua kutub partai di parlemen, satu berkuasa dan yang lain otomatis menjadi oposisi. Namun sistem Distrik ini dirasa tidak tepat untuk dilaksanakan dalam konteks Indonesia, karena akan membuat bias keterwakilan rakyat Indonesia yang multi etnik atau heterogen. Sistem Distrik lebih tepat dilaksanakan di negara-negara yang tradisi politiknya telah mapan, seperti Amerika Serikat atau di negara yang memiliki kecenderungan budaya politik yang homogen, seperti di Inggris dan bekas negara-negara jajahan Inggris lain, baik di Eropa maupun di Afrika (*Westminster*).

Namun menggunakan sistem proporsional varian terbuka murni juga dirasa tak tepat karena mengandung aneka potensi konflik

763 Hadar Gumay, dkk, 2011, Op.Cit, hal, 4 – 5

dan problem teknis seperti digambarkan di atas. Karena itu sistem yang ideal adalah (1) Merubah sistem pemilu proporsional ke sistem pemilu campuran (*Mixed Member Proportional System*;) dan (2) Menyelenggarakan Pemilu serentak secara nasional dan dipisah dengan pemilu lokal.

a. Merubah Pemilu Proporsional ke Pemilu Campuran

Sistem pemilu campuran ini diusulkan untuk menambal kekurangan dari sistem pemilu tahun 2009 dan 2014 lalu, yakni yang menerapkan sistem pemilihan umum campuran (*Mixed Member Proportional/MPP*), seperti diterapkan di Jerman, Selandia Baru, Meksiko, Venezuela, Albania, Bolivia, Hongaria, Italia, dan Selandia Baru.

Sistem MPP ini adalah ihtiar mengambil sisi-sisi positif dari kedua sistem ini, dengan saling menutupi kekurangannya. Yang dikejar dari sistem Proporsional varian daftar urutan (*List*) adalah derajat keterwakilan, sedangkan dari Sistem pemilu mayoritas/pluralitas atau *First Past The Post* (FPTP) atau Distrik adalah akuntabilitas wakil rakyat terhadap konstituennya. Karena sistem ini menggabungkan kelebihan masing-masing sistem PR dan FPTP, maka akan tetap dimungkinkan Caleg populer dapat terpilih, seperti artis lewat jalur distrik atau Caleg tidak populer lewat jalur daftar urutan.⁷⁶⁴

Sama seperti sistem proporsional terbuka murni, dalam MMP pemilih sama-sama diberikan hak untuk memilih calon dari parpol sekaligus. Namun, pilihan terhadap parpol dan calon tidaklah parallel. Pemilih bisa saja memilih partai A tetapi untuk calon dari partai B. Dalam MMP, calon dinominasikan dalam dua jalur, yaitu jalur distrik (seperti sistem FPTP) dan jalur daftar nomor urutan (seperti sistem PR).⁷⁶⁵

Penghitungan perolehan kursi parpol didasarkan pada proporsionalitas, sementara penetapan calon terpilih berdasarkan perolehan suara terbanyak, dan nomor urutan. Komposisinya 50:50 (*fifty – fifty*). Jadi, separuh kursi DPR di dapat dari pemi-

764 Harun Husein, 2011, "Pemilu Murah dan Sederhana", Republika, 18 Maret 2011, hal, 23.

765 Hadar Gumay, 2011, Op.Cit., hal, 3

lihan langsung di dapil-dapil dan separuh kursi di perebutkan berdasarkan nomor urut. Jika jumlah kursi DPR masih tetap 560 kursi, jumlah dapil otomatis bertambah menjadi 280 dapil. Sebanyak 280 kursi itu diisi oleh mereka yang memperoleh suara terbanyak di dapil sebanyak 280 kursi, kursi sisanya diisi dari hasil penghitungan sisa perolehan suara parpol dan caleg terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut.⁷⁶⁶

Secara teknis kepemiluan model MMP ini dapat merujuk pada hasil kajian Cetro, misalnya parpol A memperoleh 20 persen suara, maka parpol tersebut berhak mendapat 20 persen kursi. Basis penghitungan proporsionalnya bisa dilakukan untuk tiap-tiap propinsi (33 Propinsi) umpamanya di DKI di perebutkan 10 kursi DPR. Bila Parpol A memperoleh 20 persen suara parpol tersebut berhak atas 2 kursi. Suara yang diberikan kepada calon secara langsung akan menentukan calon terpilih. Karena partai A mendapat 2 kursi di DKI, harus dicari siapa calon dari partai A yang menang di distrik-distrik di Propinsi DKI. Bila ada satu calon partai A menang di satu dapil, maka satu kursi yang dimenangkan akan diisi oleh calon yang bersangkutan. Kursi satu lagi, akan diisi oleh calon partai A yang berasal dari daftar calon, rangking pertama atau urut ke 1. Bila tidak ada calon-calon partai A yang menang di Dapil, maka kursi diberikan kepada yang dicalonkan di jalur daftar. Mereka yang ditempatkan di urutan pertama dan kedua dari daftar calon Propinsi DKI berhak atas kursi tersebut.⁷⁶⁷

Proses penghitungan suara dan penetapan perolehan kursi dalam MMP jauh lebih sederhana dibandingkan proporsional terbuka (PR). Secara teori, perolehan suara Parpol tidak akan bercampur aduk dengan perolehan suara calon yang banyak terjadi dalam praktek penghitungan suara dalam pemilu 2009, karena calon berada di kolom surat suara yang berbeda. Perolehan suara parpol benar-benar didasarkan pada pilihan terhadap parpol tersebut. Bila pemilih hanya memilih calon, suaranya tidak menjadi milik parpol yang mengajukan calon.⁷⁶⁸

766 "Proporsional Campuran Ideal Mendekatkan Wakil Rakyat dengan Konstituen", Kompas, 13 Oktober 2011, hal, 3

767 Hadar Gumay, 2011., Op.Cit, hal, 3.

768 Ibid., hal, 3

Kelak surat suara juga akan lebih kecil dengan menggunakan sistem MMP ini, karena dengan selebar surat suara akan terdiri dari dua bagian, yaitu bagian kiri dan kanan. Bagian kiri berisi nama calon anggota DPR dan asal partainya sebagai cermin sistem distrik. Sisi kanan berisi kolom nomor dan nama parpol sebagai cerminan sistem proporsional. Pemilih akan memilih satu nama pada bagian kiri dan satu partai dibagian kanan.

Model MMP ini akan dapat mawadahi pelembagaan sistem kepartaian karena masih memberi ruang kepada pengurus parpol untuk berperan menentukan nomor urut melalui proporsional dari sisi yang lain yang memberi kesempatan pada calon-calon untuk merebut hati pemilih melalui distrik. Pemilih juga diberi ruang untuk memilih berdasarkan seleranya. Cara ini dimungkinkan untuk merubah perilaku pemilih (*voting behaviour*) menuju rasional.⁷⁶⁹

Menurut Federico Ferara, sistem MMP ini akan dapat mengakomodasi “*the best of both world*”, karena dalam kurun waktu 1990-2004 telah terjadi pergantian sistem dari PR, FPTP ke MMP sebanyak 40 negara, yaitu 9 di Afrika, 12 di Asia, 1 di Ocean, 12 di Eropa, 3 di Amerika Utara, dan 3 di Amerika Selatan.⁷⁷⁰ Karena itu, MMP ini layak dipertimbangkan sebagai alternatif pilihan sistem Pemilihan Umum Indonesia di masa mendatang.

b. Menerapkan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah

Sistem pemilu adalah instrumen politik yang disepakati para ahli sebagai sarana pembentukan badan perwakilan dan pemerintah. Desain Undang-Undang pemilu selalu memiliki fungsi setidaknya-tidaknya adalah untuk membantu mewujudkan pemerintahan yang efektif (*effective government*) dan legitimasi,

769 Gagasan ini lihat, Refly Haru, 2009, “Memilih Sistem Pemilihan Umum dalam Periode Transisi”, dalam Jurnal Konstitusi, Vol.II, No.I Juni 2009, Sekjen MK, Jakarta.

770 Federico Ferara, 2005, *Mixed Electoral System: Contamination and It's Consequences*, Palgrave Macmillan, New York, hal, 24, sebagaimana di kutip oleh Nico Harjanto, 2006, “Sistem Pemilihan Umum Campuran”, dalam Indra J.Piliang, 2006, *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, CSIS, Jakarta, hal, 57.

baik dalam bentuk sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial.⁷⁷¹

Dalam UUD 1945 pascaamandemen Indonesia telah menyepakati bahwa sistem pemerintahannya adalah presidensial.⁷⁷² Namun dengan sistem yang dijalankan saat ini tidak efektif, sebagaimana tercermin pada uraian di bab-bab sebelumnya. Ke depan perlu dipikirkan sebuah sistem pemilu yang lebih produktif menopang efektifitas sistem pemerintah terutama skema hubungan antara presiden dan DPR.

Menurut Fiorina waktu pemilihan anggota parlemen dan presiden sebagai faktor utama penyebab terjadinya pemerintahan terbelah (*divided government*). Menurutny pemerintah terbelah terjadi ketika anggota legislatif dan pejabat eksekutif dipilih pada periode waktu yang berbeda dan atau cara yang tidak sama.⁷⁷³ Jadi model sistem apapun sepanjang dilakukan dalam tenggat yang berbeda akan turut mempengaruhi jumlah dukungan mayoritas anggota parlemen terhadap presiden terpilih.

Oleh sebab itu, ke depan idealnya sistem pemilu Indonesia diatur melalui UU Pemilu dengan dilakukan secara serentak antara pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden yang dipisah dengan pemilu lokal, yaitu memilih anggota DPR, DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota.

Selama ini pelaksanaan pemilu legislatif dan presiden dilakukan secara berbeda atau terpisah. Model ini akan memberi peluang adanya presiden yang dipilih langsung berasal dari partai minoritas di DPR. Sehingga membuat dukungan politik pada presiden melemah. Berujung pada pemerintah tidak efektif karena energi presiden lebih banyak dicurahkan untuk melakukan kompromi politik agar memperoleh dukungan mayoritas di DPR. Padahal desain ketatanegaraan versi UUD 1945 pas-

771 Lihat gagasan ini diantaranya, Aurel Croissant, 2002, Op.Cit, hal, 121, Andrew Renold, 2011, Sistem Pemilu, Op, Cit, hal, 21, Dieter Nohlen, Election and Electoral...Op, Cit, Ramlan Surbakti, 2008, Perekayasaan Sistem Pemilu...,Op, Cit, hal, 21, Alan Wall, 2008, Engineering Electoral System,.....Op, Cit, hal, 8.

772 MPR RI, 2003, Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, Latar Belakang, Proses dan hasil Perubahan Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, Sekjen MPR RI, Jakarta, hal, 25.

773 Ramlan Surbakti, dkk, 2011, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu.....Op.Cit., hal, 10.

caamandemen, presiden diwajibkan memperoleh dukungan DPR dalam menjalankan roda pemerintahan sehari-hari kebutuhan akan dukungan DPR ini terlihat jelas, tatkala UU dibuat bersama antara presiden dan DPR dan kebijakan non legislasi lainnya, seperti perlunya saran dan “restu” DPR dalam penempatan sejumlah pejabat negara.

Gagasan pelaksanaan pemilu serentak ini diilhami oleh pengalaman di negara-negara Amerika Latin, seperti Uruguay dan Argentina, dimana kedua negara ini memiliki kultur politik yang hampir sama dengan Indonesia. Mereka pernah memiliki dwi partai di parlemen, dan pernah memiliki multipartai. Namun keduanya tidak menyokong efektifitas pemerintah. Karena efektifitas pemerintah di Amerika Latin tergantung pada dua kombinasi, yakni, Pertama, tingginya tingkat legitimasi eksekutif dari pemilih dan Kedua, kuatnya dukungan parlemen untuk bekerjasama dan pembuatan legislasi dan non legislasi.⁷⁷⁴

Dua kombinasi ini dapat dilakukan dengan cara melaksanakan pemilu secara serentak pada hari yang sama untuk memilih presiden dan DPR, serta pisah dengan pemilu lokal (memilih Kepala Daerah dan DPRD). Ternyata cara ini bukan saja menghasilkan presiden terpilih memperoleh legitimasi kuat dari pemilih, namun juga dukungan signifikan di parlemen. Kombinasi legitimasi pemilih dan parlemen ini pada akhirnya mendorong efektifitas pemerintahan presidensialisme, sekaligus berkontribusi secara positif dalam penyederhanaan dan pelembagaan sistem kepartaian.⁷⁷⁵

Secara teoritik, jika pelaksanaan pemilu nasional (pemilih presiden dan DPR) dilaksanakan serentak pada hari yang sama, berpeluang bagi parpol untuk mendapatkan suara signifikan dalam pemilu legislatif. Ini terjadi karena efek yang disebut “*coattails*”, dimana preferensi pemilih terhadap kandidat preferensi pemilih terhadap kandidat presiden juga akan diberikan kepada caleg atau dari daftar partai yang sama. Efek ini meng-

774 August Mellaz, 2007, “Efektifitas Pemerintahan dan Pelembagaan Sistem Kepartain Melalui Pelaksanaan Keserentakan Pemilu Nasional, dalam, [http:// Augustmellar.multiplyjournal.com/item/4](http://Augustmellar.multiplyjournal.com/item/4), hal. 2. Diakses, 30 November 2011.

775 August Mellaz, 2007, *Ibid.*, hal, 5.

untungkan tidak hanya parpol besar, namun termasuk bagi parpol kecil, terlebih jika calon presiden yang diusung merupakan figur populer. Maka partai yang mencalonkannya akan mendapatkan berkah ikutan atau yang disebut efek “*coattails*”.⁷⁷⁶

Sama dengan yang terjadi di Indonesia, sistem presidensialisme Amerika Latin dianggap sebagai sistem politik aliamiah. Karena faktor pemilihan presiden dianggap penting, dimana pilpres akan memberi pengaruh pada pileg dan selanjutnya sistem kepartaian. Keeratan kaitan antara ketiga variabel (presiden-parlemen-sistem kepartaian) merupakan efek ketergantungan yang dapat diatasi ataupun diukur melalui tiga derajat: (i), keserentakan, (ii), waktu pelaksanaan, (iii), kertas suara pencoblosan yang sama. Semakin serentak pelaksanaan pemilu, maka semakin tinggi isu pemilihan presiden dalam mempengaruhi pileg dan tingkat konsentrasi sistem kepartaian.⁷⁷⁷

Berbagai faktor menjadi latar belakang, sekaligus dianggap sebagai keuntungan dari pelaksanaan pemilu serentak, berdasarkan pengalaman di negara-negara Amerika Latin menghasilkan kecenderungan:⁷⁷⁸

Pertama, Tingkat legitimasi presiden terpilih menjadi kuat, baik secara populer (pemilih) maupun dukungan parlemen.

Kedua, Besarnya kemungkinan presiden terpilih secara langsung pada putaran pertama (terutama pada sistem pluralitas).

776 Tentang *Coattails* dapat dibaca juga karya, Matt Golder, 2006, “Presidential Coattails and Legislative Fragmentation”, *American Journal political Science*, vol, 1 1 Januari 2006, hal,34-38

777 August Mellaz, 2007, *Op.Cit.*, hal, 5

778 *Ibid.*, hal, 6-7

Ketiga, Efek penyederhanaan sistem kepartaian, melalui: (a). insentif bagi parpol untuk beraliansi membentuk koalisi, maupun bergabung baik dalam pemilihan presiden maupun pemilihan legislatif, dan (b). mempersempit wilayah kompetisi dan jumlah parpol dalam meraih kursi legislatif.

Kelebihan dari keserentakan pelaksanaan pemilu itu, maka ia menjadi alternatif ideal dalam perbaikan sistem pemilu Indonesia ke depan, paling tidak menurut August Mellaz, memiliki 4 (empat) urgensi:

Pertama, penguatan fokus terhadap isu jika pelaksanaan pemilu lokal dipisah, maka UU lokal menjadi fokus utama tidak ada lagi pencampuran antara isu nasional dengan isu lokal. Kedua, akan mendorong desentralisasi kewenangan yang akan menguatkan pelemagaan kepartaian. Ketiga, sebagai mekanisme evaluasi terhadap kebijakan nasional, dimana tidak semua kebijakan nasional dapat diterima publik lokal, karena itu biasanya parpol pendukung presiden yang berada pada tingkat lokal menjadi tidak populer, sehingga kurang mendapat dukungan dalam pemilu, sebegitu pula sebaliknya. Keempat, dapat mengurangi fragmentasi politik. Karena ketika pilpres

dan pileg dilaksanakan bersama-sama secara otomatis akan mengurangi insentif bagi pembentukan koalisi antar parpol.⁷⁷⁹

Menurut Valina Sinka Subekti mantan anggota Panitia *Adhoc* Badan Pekerja MPR (PAH BP MPR) yang merupakan badan yang dibentuk oleh MPR untuk melakukan amandemen UUD 1945 mengatakan, bahwa sesungguhnya PAH I MPR telah menyetujui dilaksanakannya pemilu serentak, yakni pilpres dan pileg dilaksanakan secara bersama-sama dalam hari dan tanggal yang sama. Keinginan pemilu serentak ini dapat dibaca dari ketentuan Pasal 22 E UUD 1945 pascamandemen yang berbunyi; “Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD”. Pasal 22E UUD 1945 ini seharusnya dibaca bersamaan dengan ketentuan Pasal 6A UUD 1945 yang berbunyi; “Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta Pemilu sebelum pelaksanaan pemilu”. Dengan ketentuan ini diharapkan sebelum pelaksanaan pileg, setiap parpol sudah memiliki usulan pasangan calon presiden dan wakil presiden.⁷⁸⁰

Diharapkan rakyat pemilih memiliki waktu lebih panjang untuk mengenali setiap pasangan calon dan parpol-parpol dapat bekerja keras mempromosikan sosok dan program kerja calon presiden dan wakil presidennya yang sudah ditentukan sebelum pileg diselenggarakan.

Realitasnya Pasal 22E UUD 1945 dan Pasal 6A UUD 1945 ini dimaknai berbeda oleh pembuat UU bidang politik, sehingga melahirkan desain pemilu yang terpisah antara pilpres dan pileg dengan tenggat waktu 6 (enam) bulan. Sehingga berakibat pada fragmentasi parpol dan biaya yang mahal. Cara ini berarti telah memaknai UUD 1945 sesuai dengan keinginan pembuatnya (*original intent*).

Karena pemilu legislatif (pileg) dan pemilu presiden (pilpres) diselenggarakan dalam tenggat yang berbeda membuat seo-

779 August Mellaz dan Pipit R.Kertawidjaja, 2008, "Daerah Pemilihan....Op,Cit, hal,130-131

780 Valina Sinka Subekti, 2010, "Komplikasi Sistem Presidensial", dalam http://petapolitik.com/news/komplikasi_sistem_presidensial, 2 November 2010. Diakses Tanggal 2 November 2011

lah-olah pileg jauh lebih penting dari pada pilpres. Sebab hasil pileg dan komposisi kursi di DPR menjadi prasyarat bagi diberlakukannya pemilu presiden. Dengan demikian pileg diposisikan sebagai pemilu mayor, sedangkan pemilu presiden hanyalah pemilu minor. Padahal dalam sistem presidensial, pileg dan pilpres masing-masing mempunyai kedudukan dan peran yang setara sebagai wahana untuk mendapatkan basis legitimasi kekuasaan legislatif bagi parlemen dan basis legitimasi kekuasaan eksekutif bagi presiden.⁷⁸¹

Pemahaman berbeda antara pembuat Undang-Undang Pemilihan Umum dengan perancang amandemen Undang-Undang Dasar 1945 itu karena dalam panitia khusus RUU Pemilu tidak ada yang menjadi anggota PAH I MPR, lebih dari itu karena pembuat UU Pemilu tidak memiliki wawasan kebangsaan yang kuat dan memiliki visi membangun sistem ketimbang mengejar kepentingan politik jangka pendek.⁷⁸²

781 Ramlan Surbakti, dkk, 2011, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu..., Ibid., hal, 37.

782 Valina Sinka Subekti, 2010, "Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden Serentak", dalam http://www.seputar_indonesia.com/ediscetak/content/view/365036/.

Tabel: 19
Format Penyederhanaan Pemilu Serta Kelemahan dan Kekuatannya

PEMILU	KELEMAHAN Proses Pemilu	KELEMAHAN Hasil Pemilu	KEKUATAN Proses Pemilu	KEKUTAHAN Hasil Pemilu
Partai Nasional Pemilihan umum untuk anggota DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota, Wakil Presiden dan Wakil Gubernur dan Wakil Bupati dan Wakil Walikota	Membuat pemilu sangat kompleks: pemilih sulit bersikap rasional: parpol kesulitan mengajukan calon, penyelenggara pemilu menanggung beban pekerjaan yang jenisnya banyak dan volumenya besar.	Membuat konfigurasi politik hasil pemilu legislatif dan eksekutif tidak jelas. Mendorong politik transaksional. Tidak mendorong parpol untuk meningkatkan kinerja.	Menekan biaya pemilu menjadi murah.	Membuat pemilu sangat kompleks: pemilih sulit bersikap rasional, parpol tidak selektif memilih calon anggota legislatif, penyelenggara pemilu menanggung beban pekerjaan yang jenis dan volumenya besar. Pemilu eksekutif membuat pemilih bingung menghadapi proses pencalonan dan pasangan calon
Partai-Pemilu Pemilihan umum untuk anggota DPRD, Kabupaten/Kota. Pemilihan umum untuk Gubernur/ Wakil Bupati/ Wakil Walikota/	Membuat pemilu legislatif kompleks: pemilih sulit bersikap rasional, parpol tidak selektif memilih calon anggota legislatif, penyelenggara pemilu menanggung beban pekerjaan yang jenis dan volumenya besar. Pemilu eksekutif membuat pemilih bingung menghadapi proses pencalonan dan pasangan calon	Menciptakan pemerintahan terbelah di tingkat nasional maupun daerah, sehingga pemerintah tidak efektif bekerja. Mendorong Parpol untuk meningkatkan kinerja karena kontrol pemilih hanya terjadi dalam lima tahun sekali.	Menekan biaya pemilu menjadi murah.	Membuat pemilu sangat kompleks: pemilih sulit bersikap rasional, parpol tidak selektif memilih calon anggota legislatif, penyelenggara pemilu menanggung beban pekerjaan yang jenis dan volumenya besar. Pemilu eksekutif membuat pemilih bingung menghadapi proses pencalonan dan pasangan calon
Nasional- Pemilu Pemilihan umum Nasional anggota Dewan Perwakilan Rakyat Presiden/ Wakil Presiden. Pemilu pemilihan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Walikota	Mengurangi kompleksitas pemilu: tidak maksimal karena pemilih masih menghadapi jumlah parpol dan calon yang banyak	Membuka peluang perbedaan rezim pemerintah nasional dan daerah, karena parpol terpilih dalam pemilu nasional bisa tidak terpilih dalam pemilu daerah.	Mengurangi kompleksitas pemilu: pemilih menjadi rasional, parpol selektif mengajukan calon, penyelenggara menanggung beban pekerjaan seimbang. Menekan biaya pemilu menjadi murah.	Membuat pemilu sangat kompleks: pemilih sulit bersikap rasional, parpol tidak selektif memilih calon anggota legislatif, penyelenggara pemilu menanggung beban pekerjaan yang jenis dan volumenya besar. Pemilu eksekutif membuat pemilih bingung menghadapi proses pencalonan dan pasangan calon

Sumber: Ramlan Surbakti, dkk (2011)⁷⁸³

783 Ramlan Surbakti, Dkk, 2011, Op.Cit, hal, 55.

N
il

entasi
sangat
regangan
di lima
ghindari
rpol berke-

entasi
rendah,
politik
kali dalam
urangi
ernal
i dalam

ng tercip-
n terbelah.
intah
g parpol
rerja. Men-
si politik
n.

Berdasarkan analisis kekuatan dan kelemahan dalam tabel format pemilu di atas dapat dilihat bahwa pemisahan pemilu nasional dan lokal mremberi dampak yang positif. Bahkan dari aspek teknis penyelenggaraannya sekalipun jauh lebih mudah, misalnya dari aspek administrasi KPU lebih sederhana karena masing-masing hanya akan menyediakan 2 surat suara, 2 kotak suara, 2 macam format penghitungan, dan 2 macam berita acara, dari aspek psikologi petugas KPPS, karena hanya 2 format penghitungan maka tidak menimbulkan kejenuhan dan terhindar dari kesalahan/lebih cepat dan dari aspek penyediaan logistik, karena hanya memerlukan 2 macam jenis logistik, pengerjaannya bisa lebih cepat dan menyediakan waktu distribusi yang lebih cepat.⁷⁸⁴

Model penyederhanaan waktu penyelenggaraan pemilu Nasional dan Pemilu Daerah akan dapat menjadi solusi atas kompleksitas persoalan pemilu selama ini.

Pertama, di level parpol, (parpol akan memiliki waktu yang memadai dalam menyiapkan calon yang berkualitas, sekaligus dekat dengan konstituen pemilihnya juga akan dapat menghasilkan besarnya dukungan akar rumput (*party identification*).

Kedua, di level pemilih, akan dapat membantu pemilih untuk mempermudah untuk menentukan pilihan calon dan juga menghindari kejenuhan politik, karena pemilu selama ini yang berlangsung 5 kali dalam lima tahun, yakni (1) Pemilu DPR, DPD dan DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota; (2) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; (3) Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur; (4) Pemilu Bupati dan Wakil Bupati serta Pemilu Walikota dan Wakil walikota; dan (5) bagi yang tinggal di pedesaan masih di tambah Pemilihan Kepala Desa. Cara ini telah terbukti melahirkan kejenuhan politik dengan kian besarnya angka golput setiap pemilu. Maka dengan model pemilu ini rakyat hanya akan memilih 2 kali dalam 5 tahun.⁷⁸⁵

784 Ibnu Tricahyo, 2009, Reformasi Pemilu, Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal, In-Trans Publising, Malang, hal,106-108.

785 Agus Riewanto, 2011, "Urgensi Pemilu Serentak Nasional dan Lokal", Suara Pembaruan, hal, 4.

Ketiga, di level penyelenggara pemilu, model ini akan kian mermurahkan biaya pemilu, konflik politik akibat pemilu tidak kerap terjadi, dan dalam sosialisai teknis pemilu akan dapat dilakukan secara optimal dan dipastikan akan kian mendorong pada kesuksesan penyelenggaraan pemilu.

Lebih dari itu model ini diyakini akan membawa dampak positif pada hasil pemilu dimana kelak dapat membantu terbentuknya pemerintahan yang dapat bekerja secara efektif karena miliki presiden memiliki dukungan yang kuat dan mayoritas di DPR (*presidential majority*) disebabkan oleh efek ikutan (*co-attail effect*). Komposisi partai-partai di DPR dipastikan akan sama dengan partai-partai pendukung presiden. Cara ini juga akan mendorong lahirnya jumlah partai yang sederhana (multipartai sederhana) di DPR sehingga mempermudah koordinasi dan konsolidasi antara DPR-Presiden dalam relasi kerja menutrut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian akan cenderung menghindari fragementasi dan polarisasi kepentingan politik akibat sedikitnya aktor politik yang bermain di DPR.⁷⁸⁶

Dilihat dari aspek konstitusional sesungguhnya model penyelenggaraan pemilu nasional dan daerah ini tidak bertentangan dengan UUD 1945 pascaamandemen karena berdasarkan sejumlah ketentuan pasal dalam UUD 1945 yang mengatur bidang politik, pemilu dan pengisian jabatan politik diantaranya adalah Pasal 2 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 18 Ayat (3), Pasal 18 Ayat (4), Pasal 19 Ayat (1), Pasal 22C Ayat (1), Pasal 22E Ayat (1), Pasal 22E Ayat (2), Pasal 22E Ayat (3), Pasal 22E Ayat (4) dan Pasal 24C Ayat (1).⁷⁸⁷

Melalui Pasal-Pasal dalam UUD 1945 Pascaamandemen tersebut dapat ditarik tiga kesimpulan penting:⁷⁸⁸

Pertama, hanya pada jabatan presiden dan wakil presiden, UUD 1945 menyebutnya secara jelas mengenai masa jabatan, yakni lima tahun. Sedangkan mengenai masa jabatan peja-

786 Ibid., hal, 4.

787 Ramlan Surbakti, dkk, 2011, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu...Op.Cit, hal, 56.

788 Ibid., hal, 56-57.

bat yang dipilih melalui pemilu, yaitu anggota DPR, DPD dan DPRD serta Gubernur dan Bupati serta Walikota UUD 1945 tidak secara jelas membatasi masa jabatannya.

Kedua, UUD 1945 tidak memformat secara khusus tentang pengelompokan (penyatuan atau pemisahan) pemilu. Konstitusi hanya menyebut tujuan pemilu adalah memilih anggota DPR, DPR, dan DPRD serta presiden dan wakil presiden.

Ketiga, pemilu untuk memilih anggota DPD, DPR, dan DPRD, serta presiden dan wakil presiden, diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Dalam hal ini, waktu lima tahun dihitung dari satu pemilu ke pemilu berikutnya yang mana konstitusi tidak menyebut titik awal pemilu, melainkan dihitung berdasarkan praktek pemilu yang sudah berlaku. Dalam praktek pemilu, kurun waktu lima tahun pemilu juga tidak merujuk pada hari tanggal, dan bulan yang sama dari pemilu satu ke pemilu lima tahun berikutnya.

Mahkamah Konstitusi (MK) pada 24 Januari 2014 lalu, telah memutuskan beberapa pasal dalam UU No.42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi berlaku, karena bertentangan dengan UUD 1945, baik dilihat dari aspek penafsiran semantik, gramatikal maupun *original intent*. Oleh karena itu, MK memutuskan perlunya pemilu serentak, namun baru akan dilaksanakan pada pemilu 2019 dan seterusnya.⁷⁸⁹

Putusan MK ini melahirkan polemik di antara elit politik peserta pemilu, maupun pemerhati hukum tata negara, karena terkesan putusan ini sangat politis. Bagi yang kontra berpendapat, bahwa jika MK menganggap UU No.42/2008 ini bertentangan dengan UUD 1945, maka seharusnya MK memerintahkan agar pemilu serentak berlaku pada tahun 2014 ini dan tidak menundanya hingga lima tahun mendatang (2019). Sedangkan bagi yang pro berpandangan, bahwa putusan MK ini mencerminkan kenegarawanan MK, karena MK berani me-

789 Media Indonesia, 25 Januari 2014, hal, 1. Kritik dan apresiasi atas putusan MK tentang Pemilu serentak ini diuraikan oleh Agus Riewanto, 2014 "Implikasi Hukum Pasca Putusan MK Tentang Pemilu Serentak, Media Indonesia, 29 Januari 2014, hal, 6.

nunda pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 mengingat tahapan pemilu 2014 telah berlangsung dan bila dipaksakana pemilu serentak akan dapat membuat kegaduhan politik dan kekecauan pelaksanaan pemilu 2014.

Paling tidak terdapat sejumlah implikasi politik hukum yang akan segera menghadang sesaat setelah putusan MK yang bersifat final dan mengikat ini diberlakukan.

Pertama, putusan MK ini akan berimplikasi pada lahirnya gerakan nasional menolak hasil pemilu 2014 dari elit politik parpol peserta pemilu 2014 yang gagal dalam kompetisi pemilu ini. Karena merasa bahwa UU No.42/2008 telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak berkekuatan hukum mengikat, namun realitasnya masih dijadikan dasar untuk pelaksanaan pilpres 2014 mendatang. Lebih dari itu, pemilu 2014 tidak dilaksanakan serentak. Padahal amar putusan MK menyatakan, bahwa pemilu yang dihendaki oleh UUD 1945 pascaamandemen adalah pemilu serentak bukan pemilu terpisah. Kalau pemilu 2014 pelaksanaannya dipisah antara pileg dan pilpres, maka secara otomatis kehilangan sandaran yuridisnya. Karena itu, bukan tidak mungkin kelak banyak pihak akan menganggap hasil produk pemilu 2014 adalah inkonstitusional. Gerakan ini akan membahayakan stabilitas politik dan bahkan akan dapat memicu pada ketidakpercayaan rakyat pada lembaga-lembaga demokrasi.

Kedua, putusan MK ini akan berimplikasi pada perlunya segera DPR dan pemerintah untuk mempersiapkan aneka produk Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang pemilu serentak untuk pemilu 2019 mendatang. Karena pemilu serentak menghendaki adanya regulasi tentang pileg dan pilpres yang terkodifikasi. Sementara hari ini kedua UU itu terpisah, UU Pilpres menggunakan UU No.42/2008 sedangkan Pileg menggunakan UU No.12/2012 tentang pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD. Pengkodifikasian kedua UU ini tidak cukup hanya men-sinkronkan antar pasal saja, akan tetapi juga mengharmonisasikan substansi nilai dari proses penyelenggaraan (*electoral process*) dan sistem penyelenggaraannya (*electoral law*). Lebih dari

sinkronisasi, harmonisasi dan juga korespondensi antara kedua UU ini dengan UU organik lainnya yang mengatur bidang politik, yakni UU Partai Politik, UU Penyelenggara Pemilu, UU MPR, DPR, DPD dan DPRD serta UU tentang Pemerintahan Daerah. Jadi putusan MK ini akan berakibat pada melebarnya ke dalam aneka revisi terhadap UU yang lain.

Ketiga, implikasi putusan MK ini juga akan memicu pada perlunya penyelenggaraan pemilukada secara serentak di seluruh Indonesia. Sebab sistem pemilihan eksekutif nasional dan legislatif nasional harus sinkron dengan model pemilihan eksekutif dan legislatif lokal. Keinginan sinkronisasi model pemilihan serentak ini adalah merupakan amanat dari sistem pemerintahan presidensial yang dalam negara kesatuan republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 Pascaamandemen. Jika pemilu serentak hanya diberlakukan untuk pileg dan pilpres sedangkan pileg lokal dan pemilukada tidak dilakukan serentak, maka akan dapat menimbulkan kerancuan sistem pemerintahan yang dianut dan akibatnya akan membahayakan jalannya roda pemerintahan yang efektif. Di titik ini diperlukan segera merevisi UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk segera dipecah menjadi tiga UU, yakni: UU tentang Pemilukada, UU tentang Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan UU tentang Keuangan Daerah.

Keempat, implikasi dari putusan MK ini juga akan mendorong pada perbaikan kinerja hakim Mahkamah Konstitusi (MK), karena pemilu dilaksanakan serentak, baik nasional maupun lokal. Maka akibatnya sengketa hasil pemilu yang diajukan kepada MK pasti meningkat 100 persen. Di titik ini dapat dipastikan 9 (sembilan) hakim konstitusi akan kewalahan dalam menangani seketa hasil pemilu. Padahal sebagaimana diatur dalam UU Pemilu dan hukum acara di MK, bahwa sengketa hasil pemilu penyelesaiannya di batasi waktunya. Karena itu, adalah merupakan kewajiban untuk meninjau ulang UU No.23/2004 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana di ubah menjadi UU No.8 /2011 tentang perubahan ketiga UU Mahkamah Konstitusi. Peninjuaan ini ditujuakan pada kemungkinan menam-

bah jumlah hakim konstitusi atau mendirikan pengadilan khusus pemilu yang berada di bawah payung Mahkamah Agung (MA) atau Mahkamah Konstitusi (MK) dan dapat membuat perwakilannya di sejumlah propinsi sebagaimana pengadilan tindak pidana korupsi.

Kelima, implikasi dari putusan ini adalah perlunya meninjau kembali masa kerja Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) di semua tingkatan. Karena pemilu serentak akibat putusan MK ini akan diberlakukan, maka kelak pemilu di Indonesia hanya akan berlangsung dua kali dalam 5 (lima) tahun, yaitu: pemilu serentak untuk memilih presiden dan wakil presiden dan Anggota DPR, DPD dan DPRD serta pemilu serentak untuk memilih kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota). Maka konsekuensinya pekerjaan KPU dan Bawaslu menjadi ringan dan masa kerja lima tahun menjadi terlalu lama. Di titik ini diperlukan gagasan untuk memperpendek masa kerja KPU dan Bawaslu menjadi 2-3 tahun saja, atau menjadikan institusi KPU dan Bawaslu menjadi badan *ad hoc* yang bekerja saat adanya event pemilu saja. Ini dimaksudkan semata-mata untuk menghemat biaya penyelenggaraan pemilu. Karena borosnya anggaran pemilu 60 persen diantaranya dipergunakan hanya untuk membayar honor penyelenggara pemilu dari pusat hingga di daerah dan di Tempat Pemungutan Suara (TPS).

Di atas segalanya putusan MK tentang pemilu serentak ini bersifat final dan mengikat, karena itu putusan ini suka dan tidak suka harus dilaksanakan oleh semua pihak. Korekasi dan akibat dari putusan MK ini menjadi pembelajaran kita untuk kian memperbaiki dan menyiapkan regulasi yang lebih baik untuk pemilu 2019 mendatang.

3. Model Pembaruan Sistem Lembaga Perwakilan.

Sistem pemerintahan presidensial akan dapat bekerja efektif selain ditopang oleh sistem kepartaian, sistem pemilu juga sistem perwakilan. Karena ketiganya sebagai kesatuan sistem yang tidak terpisahkan.

Sistem perwakilan yang ideal untuk menopang efektifitas sistem pemerintahan presidensial adalah; (1), Adanya koalisi antar parpol di DPR yang permanen dan strategis yang diatur dalam UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; (2), Melembagakan sistem oposisi dan diatur ke dalam UU MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3)

a. Membangun Koalisi Antar Parpol Permanen dan Strategis.

Ke depan perlu dilembagakan koalisi antar parpol di DPR, ini dapat dimulai dengan pola dukungan parpol-parpol terhadap calon presiden dan wakil presiden dilakukan sebelum pelaksanaan pilpres dan pileg. Ini dimaksudkan agar koalisi antar parpol tidak berdasarkan pada faktor untuk meraih kekuasaan semata (*politic belind coalition*), akan tetapi diarahkan pada preferensi tujuan kebijakan yang hendak direalisasikan (*policy based coalition*).

Setidak-tidaknya terdapat 3 (tiga) persyaratan agar koalisi antara partai politik di DPR dapat berlangsung secara solid, yaitu: Pertama, memiliki basis sosial yang kuat pada akar rumput. Kedua, jumlah warga negara yang mengidentifikasi diri dengan partai politik (*party identification*) tersebut cukup tinggi, dan loyalitas anggota fraksi kepada partai politik (disiplin partai yang kuat) masing-masing cukup tinggi.⁷⁹⁰

Menurut Sofian Effendi, 2012, demokrasi mayoritas versi UUD 1945 pascaamandemen yang dilaksanakan melalui pemilihan langsung telah bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi. Menyimpang dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 dan telah menyuburkan budaya kontradiktif pada kelompok elit. Misalnya, perpecahan di dalam dan antar partai, pertikaian dalam pilkada, pertengkaran antara pimpinan lembaga negara, serta menonjolnya semangat kepentingan individu, golongan dan daerah. Demokrasi ini jelas tak menciptakan stabilitas pemerintah yang amat diperlukan bangsa ini. Sebaliknya justru menjadi ancaman bagi keutuhan NKRI.⁷⁹¹

790 Ramlan Surbakti, dkk 2011, Merancang Sistem Politik Demokratis....Op.Cit., hal, 12.

791 Sofian Effendi, 2012, Reformasi Tata Pemerintahan, Menyiapkan Aparatur Negara Untuk Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal, 39.

Untuk masyarakat yang majemuk yang para elitnya menganut budaya politik koalisional atau bersemangat gotong-royong, maka penerapan demokrasi ala Arendt Lipjhart, yakni model demokrasi konsosiasional (*consociational democracy*) yang secara bebas dapat diterjemahkan menjadi demokrasi kekeluargaan atau demokrasi gotong-royong melalui pemilihan umum.⁷⁹²

Demokrasi konsosiasional sama dengan demokrasi konsensus dalam semangat gotong-royong, tetapi mrengunakan cara pemilihan yang berbeda. Demokrasi konsensus menggunakan cara pemilihan tidak langsung sedangkan demokrasi konsosiasional menerapkan pemilihan langsung. Demokrasi permusyawaratan perwakilan sebagaimana ditetapkan oleh UUD 1945 adalah bentuk demokrasi konsensus.⁷⁹³

Karakteristik paling penting demokrasi konsosiasional (*consociational democracy*) adalah *power-sharing* melalui koalisi besar (*government by grand coalition*). Dalam masyarakat plural kepentingan politik jauh menonjol dari masyarakat homogen. Sehingga menuntut kerjasama melalui koalisi besar dalam pemerintahan negara. Yang berbeda dalam pembentukan koalisi pemerintahan antara model demokrasi mayoritas dengan demokrasi konsosiasional adalah, dalam demokrasi mayoritas koalisi ditujukan untuk mendominasi kekuasaan, sedangkan dalam demokrasi konsosiasional koalisi dilakukan untuk saling asah, dan saling asuh antara elit bangsa.⁷⁹⁴

Demokrasi konsosiasional adalah solusi tepat dalam mengatasi persoalan kemacetan pemerintahan SBY dalam hubungannya dengan DPR yang cenderung *deadlok*.⁷⁹⁵ Karena menurut penganjurnya Arendt Liphart dalam studi empirisnya yang diadakan di 36 negara, model demokrasi ini berjalan dengan efektif baik dalam pemerintahan parlementer dan presidensial serta di negara federal dan di negara kesatuan.⁷⁹⁶

792 Ibid., hal, 39.

793 Ibid., hal, 39

794 Ibid., hal, 39

795 Ibid., hal, 40

796 Lihat, Arendt Lijphart, 1997, *Consociational Democracy*, London, Leeland Standford Yunior University.

Selama ini, sejak pemerintahan SBY periode 2004-2009 dan periode 2009-2014 koalisi masih berbasis pada *office seeking* (meraih dan membagi kekuasaan) semata, maka koalisi model ini tidak bertahan lama dan hanya akan berkawan saat merespon isu-isu publik yang menguntungkan parpol koalisi, namun berce-rai, bahkan bertikai saat merespon legislasi dan non legislasi yang merugikan kepentingan parpol koalisi. Koalisi model ini mirip “gelang karet” yang dapat tarik ulur dan muler-mungkret dan tolak-tarik. Inilah koalisi pragmatis.

Koalisi pragmatis itu seperti dipertontonkan oleh koalisi partai-partai penyokong SBY yang terdiri dari 7 parpol yaitu, Partai Demokrat (148 kursi), PKS (57 kursi), PAN (46 kursi), PPP (37 kursi), PKB (28 kursi), dan Golkar (107 kursi), maka total dukungan pada pemerintah SBY adalah 428 kursi atau 75 persen dari total 560 kursi DPR, secara logika matematika koalisi ini kuat, karena disokong parpol mayoritas. Namun, dalam logika politik, koalisi ini tidak solid, karena koalisi ini yang amat besar (*oversized coalition*).⁷⁹⁷ Dimana pemerintah SBY mengikutsertakan hampir semua parpol koalisi ke dalam kabinet.

Koalisi kebesaran (*oversized coalition*) ala SBY ini alih-alih mengefektifkan jalannya pemerintah, melainkan justru Kabinet SBY sangat gemuk dan lamban dalam merespon kebijakan publik, ditambah dengan energinya lebih banyak dicurahkan untuk melayani kepentingan-kepentingan parpol, maka kian mempersulit dan menyandera pemerintahannya.

Tidak aneh bila diantaranya pendukung koalisi itu sendiri tanpa merasa bertanggung jawab sebagai bagian dari koalisi tidak merasa bersalah menentang kebijakan pemerintah. Seperti ditunjukkan dalam kasus pembentukan panitia khusus hak angket dalam *bail out* Century, dan panitia khusus hak angket mafia pajak. Bahkan, pasca peristiwa itu dibentuk Sekretaris Gabungan (Setgab) parpol koalisi.⁷⁹⁸ Namun tetaplah tidak efektif karena mengandung beberapa persoalan:

797 Arend Lijpard, 1999, *Pattern of Democracies, Government Form.....*, Op.Cit, hal, 93-96

798 “Pembentukan Setber adalah Kreasi Politik”, Kompas, 11 Mei 2011, hal, 3 dan “Sekber Kacaukan Konstitusi, Tiga Jenis Rapat Setber Koalisi”, Kompas, 12 Mei 2011, hal, 3

Pertama, perbedaan pemahaman tentang esensi koalisi. Indikasi adalah pernyataan yang dilontarkan beberapa politisi, bahwa koalisi hanya terjadi di pemerintahan, dan bahwa koalisi hanya dilakukan presiden. Kedua, persepsi mengenai etika koalisi. Argumen yang kerap muncul oleh parpol koalisi yang berbeda arah adalah bahwa koalisi tidak boleh membungkam sikap kritis parlemen. Ketiga, kepemimpinan dan manajemen koalisi yang lemah dan minimalis. Keempat, aspek komunikasi yang tidak produktif, dan Kelima, kecenderungan Sekretaris Gabungan (Setgab) menjadi elitis karena hanya bersifat reaktif dalam merespon isu-isu elitis.⁷⁹⁹

Problem koalisi penyokong SBY seperti itu, disebabkan oleh tiga hal, sebagaimana dinyatakan oleh Ramlan Surbakti: Pertama, tiadanya waktu pembentukan koalisi yang solid saat mengusung calon presiden yang hanya satu setengah bulan. Kedua, koalisi di bangun bukan berdasar platform politik, hanya berdasarkan kursi, sehingga rawan pengkhianatan. Ketiga, presiden terpilih tersandera oleh parpol-parpol yang selalu memainkan dukungan di DPR.⁸⁰⁰

Secara kelembagaan, Indonesia tidak murni menganut sistem presidensial. Karena disatu sisi, presiden memiliki otoritas dan kekuasaan cukup substansial. Namun disisi yang lain, dalam membuat dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan, presiden masih sangat bergantung kepada parlemen (DPR). Konsekuensinya, presiden terpilih harus mengikuti alur pikir sistem parlementer dalam membentuk dan menjalankan roda pemerintahan. Karena bergantung kepada parlemen, presiden merasa harus membangun koalisi dengan partai-partai yang memiliki kekuatan di parlemen. Padahal, tradisi koalisi lebih banyak dipakai dalam sistem parlementer.⁸⁰¹ Oleh karena itu, sistem pemerintahan kita menurut UUD 1945 memang presidensial, tetapi langgamnya parlementer.

799 Bima Aria Sugiarto, 2011, "Setgab dalam Format Koalisi Presidensial", dalam <http://www.pan.or.id/index.php?.com=home.detail.66> . Diakses Tanggal 31 November 2011

800 Sistem Presidensialisme yang lemah, dalam http://antaranews.com/berita/129340341/sistem_presidensialisme_yang_lemah, Diakses pada tanggal 17 Maret 2011.

801 Kacung Marijan, 2010, "Sistem Presidensial, Bermasalah ?" dalam Kompas, 28 Juli, hal, 6.

Denny Indrayana,⁸⁰² meyakini bahwa tidak pernah ada sistem presidensial yang murni, sebagaimana sistem pemerintahan parlementer yang murni. Kemurnian hanya ada dalam tataran konseptual, tidak ada dalam realitas. Yang justru eksis adalah perpaduan karakteristik keduanya menjadi sistem semi-presidensial. Dalam kenyataannya, sistem presidensial sangat mungkin mempunyai karakter parlementer, demikian pula sebaliknya.

Sampai pada akhirnya Denny Indrayana mengecam:

"... yang perlu dicatat adalah suatu kesalahan jika mempercayai adanya sistem pemerintahan yang murni..."⁸⁰³

Sebaliknya dalam penelitian ini meyakini, bahwa sistem pemerintahan itu ada yang murni, bahkan ketika bercampur harus dimurnikan, justru tugas ilmuwan adalah menemukan kemurniannya. Sebab dengan kejelasan sistem pemerintahan yang dianut suatu bangsa akan mempermudah menemukan jalan untuk mengatasi problem dan kebuntuan ketatanegaraan yang ditimbulkannya. Salah satu sebab dari kemacetan (*political gridlock*) relasi presiden-DPR sejak diperkenalkannya sistem multipartai ekstrim yang berimplikasi pada tak berjalannya pemerintahan presidensial yang efektif adalah karena ketidakmampuan bangsa ini dalam memperjelas sistem pemerintahannya, apakah presidensial murni, parlementer atau semi-presidensial.

Seolah-olah pencarian sistem pemerintahan berada pada ujung jalan yang tak bertepi. Seharusnya bangsa Indonesia perlu segera menyudahi pencarian sistem pemerintahannya, lalu mematapkannya serta menjalankan secara konsisten. Padahal jelas dalam UUD 1945 pascaamandemen Indonesia menganut sistem presidensial murni.⁸⁰⁴ Bahkan PAH III BP MPR menetapkan kesepakatan dasar dalam mengamandemen UUD 1945, salah satunya adalah mempertahankan sistem pre-

802 Denny Indrayana, 2012, "Sistem Presidensial Yang Adil dan...", Op.Cit., hal, 3.

803 Ibid., hal, 3.

804 Saldi Isra, 2010, Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatkannya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajawali Press, Jakarta, hal, 63

sidensial dan tidak mengalihkan ke sistem parlementer atau mencampurnya menjadi semi-presidensial.⁸⁰⁵

Dalam amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR justru memperkuat dan kian mempurifikasikan sistem presidensial.⁸⁰⁶ Itu artinya tidak ada alasan untuk mengatakan bahwa sistem pemerintahan yang dianut Indonesia pascaamandemen UUD 1945 bukan kabur, melainkan nyata dan jelas, yakni presidensial murni (*empowering the presidency*).⁸⁰⁷ Tugas ilmuwan hukum tatanegara adalah menjaga kemurnian sistem presidensial ini dengan terus mengupayakan agar presiden (eksekutif) memiliki daya tawar dan relasi yang seimbang (*checks and balances*) dengan DPR (legislatif).

Kedua lembaga ini diposisikan sama kuat dan berimbang sehingga tidak melahirkan politik saling menyandera dan tirani DPR atas Presiden sebagaimana kita saksikan saat ini. Maksud perimbangan kewenangan ini adalah agar tidak ada salah satu cabang yang mendominasi cabang yang lain, sehingga yang tampak adalah rivalitas kekuasaan antara kedua cabang tersebut.⁸⁰⁸

Salah satu kekuatan dan efektifitas jalannya sistem pemerintahan presidensial murni di Amerika Serikat (sebagai salah satu contoh ideal negara di dunia yang menganut sistem presidensial)⁸⁰⁹ adalah selain menerapkan model demokrasi mayoritas dengan ditopang oleh sistem dua partai yang berkuasa dan yang beroposisi, juga karena kemampuan dari para desainer ketatanegaraan Amerika Serikat melalui konstitusinya,

805 .PAH III BP MPR menetapkan kesepakatan dasar dalam mengamandemen UUD 1945, yaitu: (1) tidak mengubah bagian pembukaan UUD 1945; (2) tetap mempertahankan NKRI; (3) perubahan dilakukan dengan cara adendum (setiap pasal baru hasil amandemen akan selalu disertai pasal aslinya. Tujuannya agar konteks historis dapat dilestarikan sehingga masih tetap dapat terus dipelajari oleh generasi mendatang); (4) mempertegas sistem presidensial; dan (5) penjelasan UUD 1945 ditiadakan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal. Lihat, Valina Sinka Subekti, 2008, Menyusun Konstitusi Transisi....., Op.Cit., hal, 85.

806 Agus Riewanto, 2007, "Purifikasi Sistem Presidensial", Suara Karya, 9 April 2007, hal, 6.

807 Lihat, Blair Andrew King, 2004, "Empowering The Presidency: Interests and Perceptions In Indonesia's Constitutional Reforms, 1999-2002", Dissertation, Graduate School of The Ohio State university, hal, 230-236.

808 Nurliah Nurdin, 2009, "Rivalitas Kekuasaan Presiden dan Legislatif dalam Sistem Presidensial Amerika Serikat, Analisis Pendekatan Konstitusional", dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 31 tahun 2009, Pengurus Pusat Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (PP MIPI), Jakarta, hal, 37.

809 Jimly Assididqie, 2007, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Buana Ilmu Populer, Jakarta, hal, 316.

yang mampu melahirkan politik rivalitas antara parlemen-presiden dalam relasinya untuk menjalankan roda pemerintahan.

Hubungan rivalitas kekuasaan presiden dan legislatif digambarkan oleh James A. Thurner:⁸¹⁰

"The framers of the Constitution bequeathed to us of the most enduring rivalries in government, that between the presidency and congress. The constitution separates the three branches of government (legislatif, executive and judicial) but combines their functions, creating conflict and shared powers. The president and the congress are organized differently, and they are jealous of their constitutional prerogatives".

("kerangka konstitusi telah membagi pemerintahan antara presiden dan kongres. Konstitusi membagi tiga cabang pemerintah, eksekutif, legislatif dan yudikatif) tetapi menggabungkan fungsi mereka, menciptakan konflik dan pembagian kekuasaan presiden dan kongres diatur secara berbeda dan mereka bersaing dalam hak prerogatif").

Pembuat konstitusi telah memberikan hubungan rivalitas dalam pemerintahan yang hadir pada presiden dan kongres. Konstitusi memisahkan ketiga cabang pemerintah (eksekutif, legislatif dan yudikatif), tetapi menyatukan fungsi mereka, menciptakan konflik dan pembagian kekuasaan. Presiden dan kongres mempunyai organisasi yang berbeda tetapi mereka saling iri atas hak-hak istimewa yang telah diatur dalam konstitusi.⁸¹¹

Kekuasaan yang ada di Amerika Serikat sengaja didesain untuk terpisah, ketiganya sama-sama kuat dan independen, namun tetap harus dapat bekerjasama.

Seperti dinyatakan oleh Brinkley:⁸¹²

"Consider next the separation of powers, a means of organizing government at the center of political system where power is shared among executive, legislative, and judicial branches, all for some purpose mutually dependent, for other purposes independent of one another..."

810 James A. Thurner, 1996, *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relation*, Congressional Quarterly Press, hal, 3, Sebagaimana dikutip oleh Nurliah Nuridin, 2009, "Rivalitas Kekuasaan Presiden dan Legislatif dalam Sistem Presidensial Amerika Serikat, Analisis...Op.Cit., hal, 37-38.

811 *Ibid.*, hal, 38.

812 Alan Brinkley, Nelson W. Polsby and Kathleen M. Sullivan, 1997, *The Federalist Papers Essays in Defences of The Constitution*. W.W. Norton and Company, p, 31, sebagaimana dikutip oleh Nurliah Nuridin, 2009, "Rivalitas Kekuasaan Presiden dan Legislatif dalam Sistem Presidensial Amerika Serikat, Analisis...Op.Cit., hal, 39.

(“..Pemisahan kekuasaan berarti organisasi dalam pemerintah yang menjadi pusat sistem politik dimana kekuasaan dibagi ke dalam cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif, semuanya dimaksudkan untuk saling bergantung, pada maksud lain juga untuk saling independen satu sama lain..”

Hampir semua kebijakan pemerintah di Amerika Serikat yang digulirkan presiden selalu diimbangi oleh kebijakan alternatif dari DPR, sehingga melahirkan politik rivalitas yang produktif dan mendidik rakyat. Sehingga yang muncul kepermukaan fungsi kontrol parlemen atas presiden bukan kontrol yang koruptif melainkan kontrol yang efektif dan produktif.

Kekuasaan presiden dan kongres yang penting dan besar dalam pemerintahan Amerika Serikat, sesungguhnya tidak semua diatur secara detail di dalam konstitusi, namun ada praktek yang *constitutionally unwritten* yang disepakati dan dihormati dalam menjaga relasi antara presiden dan kongres. Misalnya, dalam hal keputusan di Senate, maka ada ketentuan tidak tertulis kekuasaan untuk menentukan lebih banyak di tangan anggota Senate yang paling senior dan anggota senate yang lebih muda akan cenderung atau dikondisikan untuk hanya mengikuti.⁸¹³

Praktek adanya ketentuan yang tak tertulis, namun seolah menjadi konstitusi adalah pembatasan masa jabatan presiden di Amerika Serikat paling banyak 2 kali 4 tahun masa jabatan. Ini baru diatur pada tahun 1950-an melalui Amandemen konstitusi. Kendati dalam sejarah selama belum ada konstitusi yang mengatur pembatasan pembatasan masa jabatan, telah banyak presiden yang tak bersedia berkuasa lagi, karena mereka berpegang pada moral dan tahu diri. Seperti, presiden George Washington dan Roosevelt dapat terpilih tiga kali, tetapi mereka tidak bersedia.⁸¹⁴

Berbagai studi yang didasarkan pada fakta empirik di sejumlah negara terutama Amerika Latin menunjukkan, paduan sistem presidensial dengan multipartai memang problematik. Ini akan cenderung melahirkan konflik antar lembaga presiden

813 Nurliah Nurdin, 2009, “Rivalitas Kekuasaan Presiden....”, Op.Cit., hal, 38.

814 Sofian Effendi, 2007, “Sistem Presidensial Tidak Bisa Diterapkan dalam Sistem Multipartai”, dalam Majalah Figur, Edisi XI Tahun 2007, Jakarta, hal 15.

dan parlemen serta menghadirkan demokrasi yang tidak stabil. Konfigurasi presidensial-multipartai akan melahirkan presiden minoritas (*minority president*) dan pemerintahan terbelah (*divided government*), kondisi dimana presiden sangat sulit mendapatkan dukungan politik di parlemen.⁸¹⁵ Sebagaimana tercermin dalam uraian pada bab VI.

Kombinasi sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai ekstrim, lemahnya pelembagaan sistem kepartaian dan sistem pemilu proporsional yang disproportionalitas telah menjadi penyebab utama tidak dapat terwujudnya efektifitas sistem pemerintahan.

Karenanya pemerintahan yang efektif dalam penelitian ini jika dirumuskan dalam bahasa sederhana adalah pemerintahan efektif (PE), ditopang dengan sistem kepartaian dan sistem pemilu yang harmoni (H + SK + SP) dan kebijakan pemerintah di bidang legislasi dan non-legislasi tanpa tekanan politik atau Kemadirian Pemerintah yang tinggi dari tekanan politik (K). Atau dalam bahas matematisnya adalah: **(PE = H + SK + SP + K)**.⁸¹⁶

Koalisi yang ideal di masa depan adalah koalisi yang permanen dan bersifat strategis, bukan saja dimaksudkan untuk memenangkan pemilu dan membentuk fraksi mayoritas di DPR, melainkan juga untuk memungkinkan terselenggaranya pemerintahan secara stabil dan efektif serta berkesinambungan sekaligus demokratik.⁸¹⁷

Menurut Arbi Sanit, koalisi strategik ini berbeda dengan koalisi sementara (*ad hoc*) dan pragmatis yang lebih mengandalkan saling pemahaman (*gentlement agreement*) antar elit parpol un-

815 Hanta Yudha AR, "Kerentanan Presidensial-Multipartai", dalam Kompas, tanggal 28 Juli 2010, hal, 7.

816 Bandingkan dengan rumusan pemerintahan efektif menurut Denny Indrayana, 2012, yaitu, sistem presidensial yang adil dan demokratis adalah sistem presidensial efektif (PE) yang memerlukan kewenangan konstitusional (KK, constitutional power), dukungan politik (DP, political support) di samping tentunya, kontrol (K, control). Atau dengan meminjam rumusan bahasa matematis: PE = KK + DP + K. Lihat, Denny Indrayana, 2012, "Sistem Presidensial Yang Adil dan Demokratis", Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Diucapkan di depan Rapat Terbuka Majelis Guru Besar Universitas Gadjah Mada pada tanggal 6 Februari 2012 di Yogyakarta, hal, 2.

817 Arbi Sanit, 2009, "Urgensi Koalisi Strategik" dalam Jurnal Ilmu pemerintahan, Edisi 31 tahun 2009, MIPI, Jakarta, hal, 19

tuk beraliansi, maka koalisi ini dikukuhkan berdasarkan kontrak tertulis yang muatannya antara lain.⁸¹⁸

Pertama, *platform* politik sebagai penyesuaian ideologi yang berfariasi, untuk dijadikan pegangan sikap dan tingkah laku bersama. Kedua, tatanan baru kepemimpinan, sebagai penyesuaian hirarki kepemimpinan terdahulu menjadi susunan kepemimpinan koalisi strategis (jangka panjang). Ketiga, pola pembagian kekuasaan bersama, yang sudah dan akan diperoleh dalam perjuangan politik. Keempat, strategi perjuangan bersama sebagai kombinasi dari kiat perjuangan anggota koalisi. Kontrak diberlakukan sebagai AD/ART oleh segenap jajaran koalisi.

Tampaknya koalisi adalah pilihan eksepsional yang harus dilakukan di Indonesia sepanjang sistem pemilu yang dianut adalah proporsional yang berpotensi melahirkan pemenang minoritas di DPR sebagai akibat multipartai. Karena itu koalisi adalah model baru dalam politik Indonesia karena dinamika politik yang amat sulit diatasi untuk memperkuat dan mengefektifkan pemerintahan.⁸¹⁹

Koalisi strategis dan permanen ini harus terus berlanjut baik sebelum maupun pasca pemilihan presiden dan berdasarkan pengalaman dibanyak negara koalisi yang kuat hanya mampu terwujud jika disertai kepemimpinan yang kuat dan tingkat kedisiplinan tinggi dalam menjalankan kontrak politik antar parpol koalisi.⁸²⁰

Koalisi ini diatur dalam UU yang lebih detail tentang penjataan posisi pemerintahan jika ada koalisi dua partai. Misalnya UU mengatur, bahwa presiden adalah jabatan untuk pemenang pertama pemilihan legislatif (ini jika pilreg dan pilpres tidak diberlakukan serentak) dan wakil presiden untuk pemenang kedua, komposisi kabinet dibagi berdasarkan prosentase perolehan suara dua pemenang ini jika koalisi dari dua parpol,

818 Ibid., hal, 20

819 Denny JA, 2009, "Coalition Required for a Strong Government", The Jakarta Post, 4 Desember 2009

820 Jose Foweraker, 1998, "Institutional Design, Party System, Governability: Differentiating the Presidential Regime of Latin America", Britis Annual of Political Science, 28 (4) (Oct, 1998) hal, 656-674, Cambrigde University Press

maka posisi Menteri Koordinasi (Menko) diserahkan kepada partai ketika, dan komposisi kabinet diatur melalui prosentase kekuatan masing-masing tiga parpol di DPR dan seterusnya.

Koalisi yang diatur dalam UU itu juga harus mengatur lebih detail lagi, misalnya jika ada satu parpol menang pemilu lebih dari 50 persen suara, maka parpol itu sendiri diminta untuk menyusun pemerintahan. Namun jika tidak ada yang menang lebih dari 50 persen, maka parpol pemenang pertama dan pemenang kedua diminta berkoalisi menyusun pemerintahan, jika gabungan dua partai juga belum mencukupi koalisi minimal (50 persen+1) atau minimal *winning coalition*.⁸²¹ Maka parpol pemenang pertama, kedua dan ketiga diminta untuk menyusun kabinet dan seterusnya.

UU juga mesti mengatur tentang usia koalisi adalah untuk satu periode masa pemerintah secara penuh (5 tahun). Koalisi hanya dapat berganti setelah pemilu tergantung dari partai yang menang di pemilu berikutnya. Namun partai manapun yang menang, ketentuan koalisi tetap harus sesuai dan tunduk dan ketentuan UU ini.

Koalisi demikian dapat produktif, karena mampu memberikan dukungan riil bagi penyelenggaraan pemerintahan secara lebih efektif dalam masa jabatan presiden dan wakil presiden.⁸²²

b. Membangun Sistem Oposisi di DPR

Dalam dunia politik, dikenal hukum besi, kekuasaan punya kecenderungan untuk menindas dan korupsi, kekuasaan absolut sudah pasti akan cenderung menindas dan kian korup. Sebagaimana disebut Lord Acton: *Power ten to corrupt, power absolute corrupt absolute*, itulah sebabnya mengapa secara teori, lahirnya pemerintahan yang kuat memang harus diimbangi dengan kekuatan oposisi yang kuat. Tanpa itu maka bukan pemerintahan yang kuat yang akan lahir, melainkan pemerintahan yang oteriter dan korup.

821 Arend Lijpard, 1993, *Pattern of Democratics....*, Op.Cit, hal, 93

822 Sexio Yuni Noor Sidqi, 2008, "Anomaly Sistem Presidensial Indonesia (Evaluasi Praktek Politik Parlemen)", *Jurnal Hukum*, No.1 Vol.15 Januari 2008, hal, 51

Saatnya kini melahirkan tatanan demokratis dengan mendorong lahirnya tradisi oposisi untuk mengimbangi partai politik yang memerintah. Sehingga ke depan akan mendorong kemunculan dua jenis partai di DPR yang satu memerintah dan yang lain beroposisi dalam sistem politik Indonesia.⁸²³

Pertama, menghindari agar semua parpol tidak silau dan terhipnotis dalam meraih dan terlibat dalam rente kekuasaan politik, cara ini akan berdampak buruk bagi demokrasi di Indonesia, antara lain macetnya kontrol masyarakat melalui parpol di DPR.

Kedua, kehadiran parpol oposisi ini bertujuan pula untuk dapat menjadikan saluran dan mengakomodasi suara kritis dari kalangan akademis, LSM dan masyarakat. Kekuatan diluar struktur negara memerlukan kekuatan formal untuk terlibat dalam hidup bernegara, peran itulah yang dilaksanakan oleh partai oposisi di DPR.

Ketiga, kehadiran parpol oposisi di DPR, sekaligus berfungsi untuk menumbuhkan program-program alternatif, sebagai upaya untuk menandingi program-program pemerintah yang berkuasa dan menumbuhkan politik saling kontrol (*checks and balances*) yang terlembaga di DPR. Model ini juga untuk menghindari lahirnya potensi pemerintahan yang otoritas dan DPR yang hanya cenderung tukang ketok palu (*rubber stamp*) atas kehendak pemerintah.

Keempat, kehadiran parpol oposisi ini akan melunturkan persepsi yang selama ini berakar kuat di kalangan politisi di Indonesia, bahwa terlibat dalam cabang kekuasaan lebih menarik dan memberi berkah dalam bentuk akses terhadap sumber daya ekonomi, ketimbang menjadi oposisi. Oposisi sering dikonotasikan dengan tersumbatnya akses partai pada sumber daya ekonomi, baik yang ada di sektor swasta, maupun melalui penguasaan pada jabatan-jabatan publik, hadirnya oposisi di DPR akan menepes stigma buruk itu dan beralih pada keyakinan-

823 Ramlan Subakti, 2008, *Rekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan.....Op.Cit.*, hal, 21.

an politik, bahwa menjadi oposan juga tidak kalah mulia dan terhormat daripada partai yang berkuasa.⁸²⁴

Cara ideal dan elegan untuk menghadirkan partai oposisi di DPR ini dapat dilakukan melalui tindak lanjut dari model koalisi yang di paparkan di atas, dengan melahirkan dua blok kekuatan partai-partai koalisi di DPR, yakni blok yang menang dalam pemilu, maka parpol ini otomatis menjadi parpol penguasa dan berhak mengendalikan dan menyusun jalannya roda pemerintahan selama lima tahun penuh, dan blok yang kalah otomatis menjadi partai oposisi di DPR.

Ini semata-mata ditujukan untuk melahirkan partai mayoritas baik yang menguasai pemerintah maupun DPR atau dengan istilah lain meminjam ungkapan Affan Gaffar sebagai demokrasi “tidak lumrah” (*uncommon democracy*). Dikatakan demikian, karena demokrasi ini menginginkan ada satu partai dominan yang mampu mengguguli partai-partai lainnya di pemerintah dan DPR, sehingga partai dominan ini akan mampu memiliki *bargaining* politik yang tinggi atas lawan-lawan politiknya untuk menggulirkan program-program kebijakan publik tanpa di jeda.⁸²⁵ Lalu yang lain menarik diri menjadi partai oposisi di DPR. Inilah yang disebut oleh Giovanni Sartori sebagai “*out-distances all other*”, sehingga “*this party is dominant in that it is significantly stronger than the other*”.⁸²⁶

Mendesain dua model blok partai oposisi dan memerintah ini, dapat dilakukan dengan belajar dari negara-Negara lain, seperti:

Pertama, di Amerika Latin, yakni Chile, ini adalah gambaran negara paling sukses di dunia dalam menjalankan efektifitas pemerintahan presidensial berbasis mutipartai.⁸²⁷ Di sana pemilu terakhir dilaksanakan pada 11 Desember 2005 dengan diikuti oleh 4 (empat) gabungan parpol yaitu, (1), kekuatan

824 Lihat gagasan ini, Agus Riwanto, 2009, “Lonceng Kematian Politik Oposisi” dalam Media Indonesia, 11 September 2009, hal, 23.

825 Affan Gaffar, 2006, Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal, 354.

826 Lihat Giovanni Sartori, 1976, Parties and Party System, Canbrigde University Press, London, hal, 193. Sebagaimana di kutip oleh Affan Gaffar, 2006, Ibid., hal,355

827 Scott Mainwaring, 1993, Presidensialism, Multipartism.....,Op.Cit, hal, 202

independen regional yang terdiri dari Aliansi Nasional Independen, dan Partai Aksi Regional Chile. (2), Konstraksi Partai untuk Demokrasi terdiri dari 4 (empat) parpol. (3), Koalisi parpol bersama kita bisa melakukan lebih, beranggotakan 3 (tiga) parpol; dan (4), Aliansi untuk Chile beranggotakan 2 (dua) parpol.⁸²⁸

Kedua, Philipina, pemilu di gelar pada 10 Mei 2010, diikuti 29 parpol, terdiri atas empat koalisi dan 18 calon independen. Keempat koalisi itu adalah: (1), koalisi lakas kanpi terdiri atas 2 parpol Kristen dan Muslim. (2), koalisi parpol liberal terdiri dari 2 (dua) parpol. (3), koalisi Partai Nasionalis terdiri dari 4 (empat) parpol, dan (4), Koalisi PMP terdiri dari 2 (dua) parpol.⁸²⁹

Ketiga, Malaysia, pemilu dilaksanakan pada 8 Maret 2008, diikuti oleh puluhan parpol, namun mengkutub menjadi dua blok, yaitu: (1), Barisan Nasional (UMNO) yang beranggotakan 14 parpol berbasis etnis, India, China, dan Melayu, dan (2), koalisi Pakatan Rakyat terdiri dari 3 parpol. Barisan Nasional atau biasa dikenak dengan UMNO ini selalu menjadi oposisi.⁸³⁰

Cara melahirkan oposisi ini di banyak negara lain, diatur tertulis dalam UU politik masing-masing menamakan istilah yang berbeda untuk menyebut gabungan parpol-parpol ada yang menyebut koalisi, aliansi, konfederasi, dan atau federasi.⁸³¹ Indonesia dapat belajar dan memetik dari pengalaman negara-negara tersebut untuk melakukan stabilitas pemerintah sekaligus efektifitas pemerintahan presidensialnya.

4. Membangun Kodifikasi Perundang-Undangan Bidang Politik

Harmonisasi antara sistem kepartaian, sistem pemilu, ditambah sistem perwakilan dan sistem pemerintahan presidensial akan da-

828 Harun Husein, 2011, "Gabungan Partai Sebagai Peserta Pemilu", *Republika*, 9 Mei 2011, hal, 24-25

829 *Ibid.*, hal, 24

830 *Ibid.*, hal, 25

831 "Koalisi strategis lebih rasional", *Republika*, 9 Mei 2011, hal, 26 dan "Konfederasi adalah formula ideal", *Republika*, 9 Mei 2011, hal, 28

pat produktif dalam menyokong efektifitas jalannya roda pemerintahan dalam produk legislasi dan non legislasi adalah sebuah keniscayaan yang tidak dapat ditawar lagi.

Harus diakui selama ini, proses reformasi ketatanegaraan terutama dalam desain kelembagaan politik demokrasi dalam 3 (tiga) komponen di atas tidak dilakukan secara sistematis, melainkan parsial dan tambal sulam. Maka yang terjadi adalah sistem ketatanegaraan tanpa desain besar (*grand design*). Akibatnya ketiga komponen itu seolah-olah berdiri sendiri dalam garis pemisah tegas yang tidak saling bersinggungan antar satu dengan yang lain. Sistem yang satu tidak menyokong sistem yang lain bahkan saling bernegasi.

Jika Indonesia menginginkan sistem ketatanegaraan yang progresif, meminjam istilah Satjipto Rahardjo, yakni mendahulukan manusia, mengabdikan untuk kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat. Hukum tata Negara yang ideal harus mengatur sistem yang memusahkan sebanyak mungkin orang, lebih banyak mendengar dan memahami. Kinerja HTN haruslah mengakomodasi sistem yang lebih demokratis, dapat menjawab kebutuhan akan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.⁸³²

Maka harmonisasi antar sistem itu, didekati dengan menggunakan desain hukum sebagai panglimanya, bukan didekati melalui aspek politik yang berjangka pendek semata. Harmonisasi antar sistem itu, sekaligus secara ideal dimaksudkan untuk menegaskan, bahwa mengelola desain kelembagaan politik yang demokratis di bawah payung sistem ketatanegaraan harus dilakukan secara holistik dan komprehensif dari hulu ke hilir.

Harmonisasi antar sistem itu dapat dilakukan dengan cara mengkodifikasi hukum pemilu, dengan melakukan penggabungan semua peraturan-peraturan hukum terkait dengan pemilu. Maka kelak akan tercipta satu sistem pemilu yang seragam dan dapat bertahan

Kelak tidak ada lagi regulasi bidang politik yang saling menyebar di mana-mana sehingga tidak harmoni antar pasal dan substansi pengaturannya, misalnya soal Daftar Pemilih Tetap (DPT) ternyata ia diatur dalam semua UU bidang politik, begitu pula soal kampa-

832 Bambang Sadono, 2010, "Hukum Tata Negara Progresif", Suara Karya, 17 Mei 2011, hal, 6

nye, pelaporan dana kampanye, logistik, tata cara pemberian suara dan penghitungan suara.

Karena itu, maka menurut Jimly Assidique, kodifikasi regulasi sistem dan kepartaian dan pemilu dilakukan dengan menyusun kitab besar hukum pemilu, yakni penyatuan regulasi Undang-Undang Pemilihan Umum presiden, Undang-Undang Pemilihan Umum legislatif, Undang-Undang pemilukada, Undang-Undang Partai Politik, Undang-Undang penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Undang-undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai satu kesatuan yang tidak saling terpisah. Tentu tujuannya adalah agar tidak terjadi tumpang tindih (*overlapping*) yang sinkron dan harmonis. Dengan begitu UU bidang politik akan saling menopang maksud dan tujuan secara filosofis, sosiologis dan politis bagi kepentingan penataan kelembagaan politik yang demokratik.⁸³³

Menurut Irman Putra Sidin dan Veri Junaedi, kodifikasi UU bidang politik ini akan memotong kebiasaan dan rutinitas 5 (lima) tahunan menjelang pemilu, seperti saat ini untuk selalu melakukan revisi terhadap UU bidang politik. Selain berubah-ubahnya UU bidang politik setiap menjelang pemilu, ini mencerminkan adanya paradigma yang salah dari DPR yang seolah-olah memahami UU bidang politik mesti diubah karena dinamika politik cepat berubah. Cara ini jelas tidak paradigmatik, karena logika yang kental adalah logika kepentingan politik kelompok bukan kepentingan bangsa dan negara.⁸³⁴

Presiden SBY dalam acara konferensi ke-7 Hakim Mahkamah Konstitusi Asia, juga mengingatkan para politisi agar UU yang mengatur penyelenggaraan pemilu seharusnya tidak selalu berubah-ubah, sehingga lebih mudah dipakai rakyat dan memberikan kepastian penyelenggaraan pemilu yang berkualitas dan penegakan supremasi itu menjadi penopang pentingnya bagi demokrasi.⁸³⁵

Sebelum membuat UU bidang politik yang permanen, maka diperlukan cetak biru (*blue print*) content yang paling tepat dan baik bagi kepentingan kelembagaan politik demokrasi di Indonesia.⁸³⁶

833 "Jimly: Perlu Dibuat Kitab Hukum Pemilu", Kompas, 15 April 2010, hal, 4

834 "Perlu Mengawal Kodifikasi Hukum Pemilu", Kompas, 16 November 2010, hal,4

835 "SBY, Undang-Undang Pemilu Jangan Berubah, Undang-Undang Pemilu Harus Beri Kepastian", Kompas, 14 Juli 2010, hal, 2

836 "Perlu Cetak Biru Pemilu, Pemilu Masih Banyak Kelemahan", Kompas, 15 Juli 2010, hal, 2.

Guna menghindari rutinitas pergantian peraturan tentang sistem kepartaian dan sistem pemilu setiap menjelang pemilu, maka para pengambil kebijakan perlu menyusun peraturan kedua sistem itu secara permanen melalui kodifikasi hukum bidang politik. Sehingga produk UU ini akan lebih fungsional dan bertahan lama, tentu saja diperlukan kesepakatan bersama agar perubahan terhadap UU ini hanya dapat dilakukan secara terbatas terkait dengan isu-isu krusial, misalnya karena bertambahnya jumlah penduduk, maka diperlukan penambahan kursi di DPR dan DPRD, penambahan daerah pemilihan, karena kemajuan ekonomi maka perlu diatur pembatasan sumbangan dana kampanye. Sebaliknya juga perlu disepakati isu-isu yang tak perlu dirubah dalam jangka panjang, misalnya penerapan sistem pemilu dan varian-variannya, metode penghitungan kursi dan penyelenggara pemilu yang independen, bukan dari unsur partai politik dan pemerintah.

Cetak biru itu bisa dimulai dengan melihat tujuan akhir dari diciptanya UU bidang politik, yakni; Pertama, untuk menopang jalannya sistem pemerintahan presidensial yang efektif sehingga presiden dapat bekerja tanpa gangguan dari gurita kepentingan partai-parpol, atau tegaknya sistem presidensial.⁸³⁷ Jika UUD 1945 pascaamandemen menyebutkan sistem pemerintahannya adalah presidensial, maka yang perlu dilakukan adalah menurunkan sistem itu kedalam UU Sistem Kepartaian, UU Sistem Pemilihan Umum, dan Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD untuk didesain saling konsisten, sinkron dan koheran.⁸³⁸

Sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia pascaamandemen UUD 1945 memiliki ciri sebagai berikut:

1. Mengubah proses pemilihan presiden / wakil presiden dari pemilihan dengan sistem perwakilan (MPR) menjadi pemilihan secara langsung.⁸³⁹
2. Membatasi periodisasi masa jabatan presiden/wakil presiden.⁸⁴⁰

837 Jakob Tobing, 2010, "Menegakkan Sistem Presidensial", Suara Pembaruan, 9 Maret 2010, hal, 6

838 Regulasi Pemilu, Kodifikasi Hukum Pemilu Perlu Dilakukan", Kompas, 15 April 2010, hal, 2.

839 Pasal 6 A UUD 1945 Pascaamandemen

840 Pasal 7 UUD 1945 Pascaamandemen

3. Memperjelas mekanisme pemakzulan (*impeachment*) presiden dan wakil presiden.⁸⁴¹
4. Larangan bagi presiden untuk membubarkan DPR.⁸⁴²
5. Memperbarui atau menata ulang eksistensi MPR hanya sebagai forum *joint of session*,⁸⁴³

Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial yang menganut faham saling kontrol (*checks and balances*) antara presiden dan DPR ini seharusnya diturunkan ke dalam norma-norma desian institusi politik dan ketatanegaraan, terutama ke dalam norma sistem kepartaian dan sistem pemilu. Sehingga antara sistem tersebut tidak saling menyimpangi melainkan saling menopang sebagai satu kesatuan sistem. Dengan demikian akan mampu mewujudkan pemerintahan yang efektif.⁸⁴⁴ yakni pemerintah yang mampu dalam melaksanakan suatu kebijakan melalui kualitas pelayanan publik, layanan sipil dan tingkat independensi dari tekanan-tekanan politik dan kualitas perumusan kebijakan publik antara presiden dan parlemen dan implementasinya, serta komitmen pemerintah dalam menjalankan kebijakan-kebijakannya.⁸⁴⁵

Lebih lanjut Andrew B. Whitford and Soo-Young Lee, 2008 mendefinisikan pemerintahan yang efektif adalah:

*"...government effectiveness indicator is to capture the capacity of the state to implement sound policies by measuring the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies..."*⁸⁴⁶

Pelaksanaan kebijakan presiden dalam pemerintahan terkait dengan kemampuan untuk mewujudkan visi, misi dan program pembangunan bangsa yang dirumuskan oleh setiap pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dijanjikan kepada rakyat melalui kampanye pemilu. Visi, misi dan program pembangunan bangsa itu

841 .Pasal 7 A UUD 1945 Pascaamandemen

842 .Pasal 7 C UUD 1945 Pascaamandemen

843 Pasal 24 UUD 1945 Pascaamandemen

844 Arbi Sanit, 2009, "Sistem Pemilihan Umum dan Perwakilan Politik" dalam Andy Ramses dan LA Bakry, 2009, Politik dan Pemerintahan Indonesia, MIPI, Jakarta, hal, 224.

845 Andrew B. Whitford and Soo-Young Lee, 2008, "The Efficiency And Inefficiency of Democracy In Making Governments Effective: Cross-National Evidence", Paper Presented at The Annual Meeting of American Political Science Association, Toronto, Ontario, Canada, September, hal, 6-7.

846 Ibid., hal 7.

dirumuskan sesuai dengan Pasal 4 Ayat (2) UU No. 25 Tahun 2004 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.⁸⁴⁷

Kedua, untuk meminimalisasi kesulitan teknis penyelenggaraan pemilu. Di titik ini yang perlu dilakukan adalah menghindari pengulangan substansi pengaturan bidang politik dan pemilu yang tersebar diberbagai UU bidang politik. Ini berakibat pada kesulitan teknis di lapangan untuk penyelenggaraan pemilu dan juga mempersulit bagi rakyat memahami, melaksanakan, dan mengontrol jalannya pemilu di Indonesia.

Minimnya partisipasi politik rakyat dalam pemilu dan rendahnya peran rakyat dalam mengontrol kecurangan-kecurangan pemilu dan keculasan pejabat publik, karena sulitnya rakyat mengerti dan memahami UU bidang politik. Sehingga persoalan politik menjadi arena elit politik yang hanya dapat dimengerti oleh kalangan terbatas, karena UU bidang politik tidak diatur secara sistemik dan komprehensif.

847 Ramlan Surbakti, 2011, "Membangun Pemerintahan Presidensial Yang Efektif Melalui Desain Sistem Pemilihan Umum", Partnership Policy Paper No.3/2011, Kemitraan Partnership-The Partnership for Governance Reform, Jakarta, hal. 2.

BAB VIII

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penyebab terjadinya ketidakharmonisan antara sistem kepartaian dengan sistem pemilu di Indonesia untuk pemilu 2009 dan 2014, karena isi norma pasal-pasal di dalam kedua undang-undang tersebut asas-asasnya tidak harmoni atau tidak selaras antara konsep filosofinya dengan prakteknya. Padahal asas dalam hukum sangat urgen, sebab asas hukum adalah merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Karena itu pula, asas hukum mengandung nilai-nilai dan etis yang menjadi panduan untuk menjalankan sebuah produk legislasi. Asas dalam sistem kepartaian adalah: (1) multipartai sederhana; (2) menguatkan pelembagaan sistem kepartaian; dan (3) sistem pemilu proporsional terbuka terbatas. Ini adalah asas yang tepat (*compatible*) untuk mendukung efektifitas sistem pemerintahan presidensial menurut UUD Pasca-amandemen. Namun asas ini tidak menjadi landasan politik hukum dalam merancang UU sistem pemilu, dimana asas dalam sistem pemilu adalah: (1) multipartai ekstrim; (2) melemahkan pelembagaan sistem kepartaian; dan (3) sistem pemilu proporsional terbuka murni yang disproportional. Karena itu asas di dalam UU sistem pemilu ini tidak tepat (*incompatible*) untuk menyokong terwujudnya efektifitas sistem

pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 Pasacamandemen. Dilihat secara filosofis kedua UU Ini tidak saling menopang sebagai satu kesatuan sistem, sehingga tidak tercapai harmonisasi antara maksud dan tujuan utama disain kedua sistem tersebut. Fenomena ketidakharmonisan kedua UU ini menunjukkan, bahwa para

pembuat UU (DPR RI) telah gagal memenuhi asas filosofi dalam politik hukum legislasi. Asas-asas dalam UU sistem kepartaian dirancang lebih baik dalam mendukung sistem presidensial, namun dimentahkan dalam merancang UU sistem pemilu. Sebab bagi legislator, UU sistem kepartaian dianggap bukan UU yang mengatur secara langsung arena kompetisi untuk meraih kursi di parlemen, sedangkan UU sistem pemilu adalah UU yang mengatur secara langsung sistem, prosedur dan teknis meraih kursi di parlemen, karena itu pada saat merancang UU ini tidak memperhatikan asas-asas dalam UU sistem kepartaian, melainkan partai-partai di DPR berjuang sekuat tenaga untuk dapat meraih kursi di pemilu 2009 dan 2014 dengan memasukkan agenda kepentingan (*hiden agenda*) di antara partai-partai yang terlibat dalam perancangan UU pemilu. Karena itu, nuansa pengesahan UU sistem pemilu lebih kental aspek kompromistis dan transaksional, dibandingkan dengan UU sistem kepartaian. Hal ini dapat dibuktikan pengesahan UU pemilu tidak dilakukan dengan musyawarah mufakat, melainkan dilakukan dengan cara *voting* karena tidak tercapai kesepakatan antar fraksi di DPR. Sedangkan UU sistem kepartaian dalam pengesahannya tidak dilakukan *voting*, melainkan dengan musyawarah mufakat, karena antar fraksi tidak terjadi perdebatan panjang dan mudah mencapai kesepakatan. UU sistem pemilu ini adalah UU bidang politik yang akan mengatur proses dan model kompetisi antara partai politik dalam pemilu tahun 2009 dan 2014, sementara itu pembuat UU ini adalah juga mereka yang akan berkompetisi, karena itu pastilah mereka akan mencari celah yang menguntungkan secara politis. Dengan demikian maka, produk legislasi UU sistem pemilu adalah dari partai politik, oleh partai politik dan hanya untuk kepentingan partai politik di DPR RI. Bukan untuk kepentingan bangsa dan negara. Inilah fenomena politik hukum legislasi Indonesia dalam merancang UU bidang politik.

2. Pengaruh disharmoni antara UU sistem kepartaian dengan UU sistem pemilu tersebut, ketika dilaksanakan di lapangan melalui penyelenggaraan pemilu tahun 2009 adalah: (1) biaya pemilu mahal; (2) tingginya suara tidak sah; (3) kecurangan dalam pemilu tinggi; (4) kesulitan dan kerumitan dalam rekapitulasi; (5) sengketa hasil

pemilu di Mahkamah Konstitusi tinggi; (6) konstelasi politik terus berubah dan pemilih tak setia; dan (7) lahirnya politik kartel dan materialisme politik. Pengaruhnya pada pemilu 2014, yaitu: (1) problem teknis pemilu tinggi; (2) Politik uang melemahkan legitimasi pemilu; (3) Penurunan Golput tidak sebenarnya; (4) Golput pemenang defakto pemilu; (5) Sengketa Pemilu di MK meningkat; dan (6) Pemilih tanpa ideologi meningkat. Ada pun pengaruhnya terhadap sistem presidensial menurut UUD 1945 pascaamandemen adalah; (1) sistem presidensial tidak kompatibel dengan sistem multipartai ekstrim; (2) sistem presidensial tidak kompatibel dengan pelembagaan partai politik yang lemah; dan (3) sistem presidensial tidak kompatibel dengan sistem pemilu terbuka murni yang disproporsional. Sedangkan pengaruhnya terhadap sistem pemerintahan presidensial di era SBY-Boediono periode 2009-2014 adalah: (1) sistem pemerintahan presidensial berpraktek parlementer; (2) tekanan politik melemahkan hak prerogatif presiden; (3) koalisi pragmatis yang rapuh; (4) ketegangan relasi presiden-DPR; dan (5) korupsi politisi nasional dan daerah. Adapun pengaruhnya pada pemerintahan Jokowi-JK periode 2014-2019 adalah: (1) koalisi rapuh, tanpa opisisi; (2) kabinet berbasis parpol; (3) Melemahkan etika penegak hukum; dan (4) Tekanan pragmatis dan materialistis DPR.

3. Model harmonisasi hukum partai politik dan hukum pemilu untuk mewujudkan pemilu berkualitas dan sistem pemerintahan presidensial yang efektif dilakukan dengan memilih model Tinkering Harmonization, yakni harmonisasi hukum melalui optimalisasi penerapan hukum yang ada (existing law) dengan beberapa penyesuaian, dengan pertimbangan efisiensi. Dalam hal ini diperlukan revisi terhadap UU tentang Partai Politik dan UU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dengan memasukkan berbagai isi norma baru sesuai dengan prioritas tujuan pemilu untuk mewujudkan pemerintahan presidensial yang efektif. Ada pun operasionalisasi model harmonisasi tersebut dilakukan dengan cara sebagai berikut: (1) pelembagaan partai politik dan sistem kepartaian melalui; penyederhanaan jumlah partai politik; memperkecil cakupan daerah pemilihan (hidden threshold), mengubah metode penghi-

tungan suara dari kuota ke devisor; (2) model pembaruan sistem pemilu melalui; merubah sistem pemilu proporsional ke sistem pemilu campuran dan pemilu serentak nasional dan daerah; (3) model pembaruan sistem lembaga perwakilan melalui: membangun koalisi parpol permanen dan strategis di DPR; membangun sistem oposisi di DPR; dan (4) harmonisasi melalui kodifikasi perundang-undangan bidang politik.

B. Implikasi

1. Implikasi Teoritis

Secara teoritis implikasi perlunya harmonisasi antara sistem kepartaian dan sistem pemilu adalah:

- a. Penelitian ini merupakan studi tentang harmonisasi sistem hukum yang difokuskan pada bidang kajian hukum tata negara yang bersinggungan dengan aspek politik, yakni sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 Pascaamandemen. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa adanya fakta ketidakharmonisan antara kedua sistem itu, ketika dikaji lebih mendalam dari aspek asas-asas yang terkandung di dalam kedua UU tersebut. Dimana asas dalam UU Kepartaian yaitu (1) multipartai sederhana; (2) menguatkan pelebagaan sistem kepartaian; dan (3) sistem pemilu proporsional terbuka terbatas. Sedangkan asas dalam UU Pemilu yaitu : (1) multipartai ekstrim; (2) melemahkan pelebagaan sistem kepartaian; dan (3) sistem pemilu proporsional terbuka murni yang disproportional. Ketidakharmonisan kedua UU ini secara teori menunjukkan bahwa pembuat UU DPR dan Pemerintah tidak melakukan kajian yang utuh dan komprehensif dari aspek asas dan filosofisnya terlebih dahulu dalam merancang kedua UU tersebut. Yang melibatkan komponen bangsa yang luas, mulai dari akademisi politik dan hukum, peneliti sistem pemilu dan partai politik serta masyarakat luas. Padahal secara teoritik setiap produk perundang-undangan yang mengatur bidang sama seharusnya memiliki asas yang sama agar mudah dilaksanakan. Sehingga

maksud dan tujuan lahirnya kedua UU yang sama itu dapat mencapai prioritas tujuan yang sama.

- b. Ketidakharmonisan antara produk UU Kepartaian dengan UU Pemilu ini secara teori menunjukkan bahwa kedua UU ini buruk secara substansial, karena asas-asas antara pasal dan kedua UU ini tidak sama maksud dan tujuannya. Akibatnya kedua UU ini ketika dilaksanakan di lapangan dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014 tidak kompatibel antara konsep dan tujuannya. Sehingga hasil pemilu tahun 2009 dan 2014 menghasilkan komposisi partai-partai di DPR yang multipartai ekstrim yang terpolarisasi. Sehingga menyulitkan koordinasi dan konsolidasi antara presiden dan DPR dalam melaksanakan program kerja legislasi maupun non legislasi dan berujung pada tak efektifnya sistem pemerintahan SBY-Boediono periode tahun 2009-2014 dan pemerintahan Jokowi-JK tahun 2014-2019.
- c. Implikasi terjadinya ketidakharmonisan di level asas antara UU No.2 Tahun 2008 dan UU No.10 Tahun 2008 ini adalah menimbulkan kompleksitas persoalan dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2009 dan 2014 baik di tingkat penyelenggara, calon, partai politik maupun pemilih sehingga pemilu tahun 2009 kehilangan kepercayaan publik. Ketidakharmonisan kedua UU ini juga berimplikasi pada tak kompatibelnya dengan teori sistem pemerintahan presidensial yang menuntut ada multipartai sederhana, penguatan pelembagaan partai politik dan sistem proporsional terbuka terbatas. Pada gilirannya ketidakharmonisan kedua UU itu juga berimplikasinya tak berjalan secara efektif sistem pemerintahan presidensial, karena kebijakan legislasi dan non legislasi yang dirancang presiden tak dapat dijalankan secara sempurna, karena waktunya lebih banyak dipergunakan untuk kompromi politik dengan komposisi multipartai ekstrim di DPR dalam rangka untuk menghindari kekuasaan dari ancaman pemakzulan (*impeachment*). Akibatnya barter politik dan budaya politik transaksional menjadi tren politik yang tak dapat dihindari. Pilihan terhadap sistem pemerintahan presidensial dengan kombinasi multi-

partai ekstrim secara teori sebagaimana dikemukakan para ahli perbandingan politik dan hukum tata negara juga mengalami resiko munculnya presiden terpilih yang tidak mendapat dukungan suara mayoritas di DPR (*minority president*). Kondisi ini memaksa presiden membentuk pemerintahan koalisi antara partai presiden dan partai-partai yang menguasai kursi di DPR, namun biasanya koalisi ini lebih bersifat *ad hoc*, pragmatis dan tanpa ikatan ideologis (*office seeking*). Karena itu, koalisi hanya akan terlihat solid saat menyikapi isu-isu tertentu, namun tidak secara total dan utuh. Koalisi secara teoritik tidak lazim dilakukan dalam sistem presidensial dan hanya lazim di dalam sistem parlementer. Karena itu, pemerintahan SBY-Boediono periode 2009-2014 yang terpilih dengan suara mutlak lebih dari 60 % suara dalam pemilu langsung presiden tahun 2009 sebenarnya tak perlu melakukan koalisi dalam penyusunan kabinet, hal serupa diulang pada pemerintahan Jokowi-JK 2014-2019 sebab kenyataannya dukungan partai di DPR dan di kabinet berbeda. Koalisi ini lebih disebabkan karena keinginan untuk mengakomodasi semua kawan dan lawan politik serta lemahnya kepemimpinan politik presiden terpilih. Ini menunjukkan adanya realitas praktek parlementer dalam sistem presidensial.

2. Implikasi Praktis

Secara praktis implikasi perlunya harmonisasi antara sistem kepartaian dan sistem pemilu dengan sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945 Pascaamandemen adalah:

- a. Agar dapat mewujudkan pengaturan sistem kepartaian dan sistem pemilu serta sistem pemerintahan sebagai satu kesatuan sistem yang saling menopang maksud dan tujuannya. Dimana tujuan dibentuk sistem kepartaian adalah untuk mengkomodasi kebebasan hak sipil dan politik dalam berorganisasi dan berpendapat, alat untuk mengagregasi kepentingan, pendidikan politik serta rekrutmen pemimpin politik. Kelak partai politik adalah merupakan peserta pemilu, karena itu pemilu adalah sarana pergantian kepemimpinan politik dan keterwakilan politik di parlemen. Hubungan antara partai

politik dan pemilu adalah keduanya merupakan sarana untuk membentuk formasi sistem pemerintahan apakah presidensial atau parlementer. Karena itu antara sistem kepartaian, pemilu dan pemerintahan adalah satu kesatuan sistem dalam membentuk susunan ketatanegaraan. Dengan adanya harmonisasi ketiganya, maka bentuk pengaturannya melalui produk UU kelak tidak saling bernegasi, stabil, harmonis, sinkron, koheren dan konsisten dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia pascaamandemen UUD 1945.

- b. Adanya realitas ketidakharmonisan antara UU yang mengatur bidang politik yang sama ini, ebagaimana tercermin dari buku ini. Maka sesungguhnya masih terdapat jumlah yang cukup banyak terjadi ketidakharmonisan asas-asas antar berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia di berbagai bidang. Karenanya, penelitian tentang harmonisasi hukum masih perlu dilanjutkan di bidang-bidang hukum yang lain guna pembangunan sistem hukum nasional menjadi satu kesatuan sistem hukum yang serasi, selaras dan harmoni antara maksud dan tujuan yang ingin dicapai dari suatu produk hukum.
- c. Guna menciptakan relasi yang seimbang antara presiden dan DPR dalam skema sistem pemerintahan presidensial murni menurut UUD 1945, maka diperlukan prioritas fungsi kinerja DPR agar lebih produktif di bidang legislasi daripada bidang pengawasan dan anggaran. Tujuannya adalah agar target Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dalam setiap masa kerja DPR dapat terpenuhi sekaligus agar dapat menghindari potensi bahaya hubungan kolusif, bukan konstruktif antara DPR dan DPR dalam bidang pengawasan dan penganggaran. Karena fungsi DPR dalam bidang pengawasan dan anggaran lebih banyak dipergunakan DPR untuk memperlihatkan supremasinya di atas presiden. Dalam rangka memprioritaskan fungsi kinerja DPR di bidang legislasi ini diperlukan model pemberdayaan DPR dan pemerintah agar memiliki ilmu dan keterampilan di bidang *legal drafting*, *supporting team* legislasi yang memadai dan birokrasi yang mampu menopang kinerja legislasi.

C. Saran

1. Agar tak terulang lagi adanya produk UU yang tidak harmoni dasarnya, seperti tercermin dalam UU sistem kepartaian dan UU sistem pemilu, maka para perancang UU perlu untuk lebih mengutamakan pada kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan politik partai-partai di DPR saat merancang UU bidang politik ini. Lebih dari itu, terlebih dahulu perancang kedua UU ini perlu menetapkan prioritas tujuan pemilu, yaitu untuk membantu terwujudnya pemerintahan yang efektif (*effective government*) dari pada tujuan keterwakilan politik (*political representation*) saat merevisi Undang-undang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Dengan demikian isi norma pasal-pasal baru dalam revisi UU ini akan lebih fokus. Sehingga ketika UU ini dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemilu akan menghasilkan prioritas tujuan pemilu yang dimaksud.
2. Perlu dilakukan kodifikasi peraturan perundang-undangan bidang politik yang memuat tentang UU Partai Politik, UU Pemilu Legislatif, UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta UU MPR, DPD DPR dan DPRD dalam satu kitab Undang-undang. Ini dimaksudkan agar dapat meminimalisir rutinitas revisi terhadap UU politik setiap menjelang pemilu dan proses pengesahan produk UU bidang politik tidak bernuansa kompromistis dan transaksional antara fraksi di DPR. Perlu banyak melibatkan para ahli di bidang politik dan hukum serta perluasan pelibatan partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU) bidang politik tersebut. Ini dimaksudkan agar UU bidang politik tidak bias kepentingan bagi partai-partai perancang UU ini di DPR, lebih objektif dan lebih fungsional untuk kepentingan bangsa dan negara.
3. Untuk menghindari adanya realitas supremasi DPR atas Presiden (*legislative heavy*). Maka perlu dibangun mekanisme relasi ketatanegaraan antara DPR dan presiden yang seimbang dan saling kontrol (*checks and balances*) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya masing-masing dan menghindari jalanya sistem pemerintahan presidensial berpraktek parlementer akibatnya sistem pemerintahan tidak efektif. Maka ke depan perlu dilakukan amandemen kembali terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945 yang bernuansa sistem

parlementarian dalam sistem presidensial, untuk memurnikan sistem presidensial. Seperti kewajiban presiden untuk memperhatikan pertimbangan DPR dalam pengangkatan pejabat negara yang berubah menjadi pemilihan dan pengujian (*fit and proper test*) di DPR mulai dari pengangkatan Gubernur BI, Panglima TNI, Kapolri, Duta Besar dan Pimpinan Komisi-Komisi Negara. Ini adalah tafsiran lebih luas dari Pasal 20A Ayat (1) DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Pasal 20A Ayat (1) perlu diamandem kembali untuk dijabarkan lebih tepat dan terinci terutama pada soal pengawasan, karena pengawasan yang dilakukan DPR saat ini cenderung menjadi alat untuk melemahkan fungsi dan kewenangan presiden yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan di eksekutif dan administrasi negara, karena pada akhirnya para pejabat itu bertanggungjawab pada presiden sebagai pemimpin eksekutif. Kemudian amandemen terhadap Pasal 20 Ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) yang merupakan pasal yang mengatur tentang RUU dibahas bersama antara presiden dan DPR, namun posisi presiden lemah sebab jika RUU yang telah disetujui tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari, RUU itu sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Pasal ini perlu amandemen kembali dengan cara mengeluarkan presiden dalam pembahasan RUU. Dimana dalam konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) DPR diberi tugas untuk membuat UU dan presiden adalah pelaksana UU. Sebagai kompensasi atas dikeluarkannya presiden dalam pembahasan RUU, maka presiden perlu diberi hak untuk dapat menolak atau “*memveto*” RUU, jika presiden menganggap RUU itu sulit untuk dilaksanakan. Sebaliknya DPR juga diberi hak menolak atau “*memveto*” kembali presiden dengan syarat disetujui oleh 2/3 anggota DPR. Perlu pula dilakukan amandemen kembali terhadap Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, peserta pemilu anggota DPR dan DPRD adalah partai politik. Pasal ini mengesankan kehadiran partai politik hanyalah menjadi peserta pemilu yang berarti partai politik lebih mengutamakan fungsi meraih kekuasaan politik ketimbang fungsi partai politik sebagai sarana pendidikan politik, sosialisasi program politik dan penyelesaian konflik. Karena itu, Pasal ini perlu dirubah dengan mencangkokkan fungsi-fungsi partai politik selain fungsi

peserta pemilu. Dengan menempatkan fungsi partai politik di level UUD 1945 akan lebih kuat daya ikatnya ketimbang hanya di dalam level UU. Ini dimaksudkan agar institusi partai politik ditempatkan pada posisi yang cukup penting perannya sebagai sarana mengelola dan mengatur aspek-aspek kenegaraan dan kemasyarakatan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Wahab Khallaf, 1963, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, Kairo, Dar al-Nashar.
- Abdul Gaffar Karim, 2009, "Pemilu: Sebuah Token of Membership" dalam *Sigit Pamungkas, Perihal Pemilu*, Laboratorium JIP UGM, Jogjakarta, hal, V-VI.
- Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta.
- A.Hafiz Anshary AZ, 2010, *Buku Saku Pemilu 2009*, Setjen KPU RI, Jakarta
- Adam, Rainer, 2007, "DPRD dan Partai Politik", dalam *Sebatian Salang, Potret Partai Politik di Indonesia, Asesmen Terhadap Kelembagaan, Kiprah dan Sistem Kepartaian*, Forum Politisi-Friedrich Naumann Stiftung.
- Adam Schmidt, 2011, "Indonesia's 2009 Election: Performance Challenges and Negative Precedents, in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem of Democratisation in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore.
- Adi Sulistiyono, 2007, *Mengembangkan Paradigma Non-Litigasi di Indonesia*, Sebelas Maret University Press, Surakarta.
- Artidjo Alkostar, 2008, *Korupsi Politik Di Negara Modern*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Afan Gaffar, 2006, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ahsin Thohari, A. dan Imam Syaukani, 2008, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Press, Jakarta
- _____, 2010, "Menggugat Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu 2009 (Evaluasi Kritis Pemilu 2009 dari Aspek Filosofi, Teori dan Fungsi Pemilu)", dalam *Widya P.Setyanto dan Halomoan Pulungan, 2010, Representasi Kepentingan Rakyat pada Pemilu Legislatif 2009, Dinamika Politik Lokal di Indonesia*, Yayasan Percik-Ford Foundation, Salatiga.

- _____, 2005, “Motif Politik Dibalik PP Pilkada”, dalam Ari Pradanawati (Penyunting), 2005, Pilkada Langsung Tradisi Baru Demokrasi Lokal, Kompas, Surakarta
- Andy Ramses M dan La Bakry, Politik dan Pemerintahan Indonesia, Masyarakat Ilmu Pemerintahan (MIPI), Jakarta.
- Anies Baswedan, 2010, “Kata Pengantar” dalam Harta Yudha AR, 2010, Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi: Studi Tentang Kombinasi Sistem Presidensial dan Multipartai di Indonesia Era Pemerintahan Yudhoyono, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Arbi Sanit, 2009, “Sistem Pemilihan Umum dan Perwakilan Politik” dalam Andy Ramses dan LA Bakry, 2009, Politik dan Pemerintahan Indonesia, MIPI, Jakarta.
- _____, 1997, Partai, Pemilu dan Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- _____, 2009, “Urgensi Koalisi Strategik” dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 31 tahun 2009, MIPI, Jakarta
- Bambang Sutiyoso, 2006, Metode Penemuan Hukum, Upaya Mewujudkan Hukum Yang Pasti dan Berkeadilan, UII Press, Yogyakarta.
- Bambang Cipto, 1996, Propek dan Tantangan Partai Politik, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Barkan, Joel, 1996, “Pemilu di Masyarakat Agraris” dalam Ichlasul Amal, (edi), 1996. Teori-Teori Mutakhir Parpol, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 2004, Hukum Positif di Indonesia, Suatu Kajian Teoritik, UII Press, Yogyakarta.
- _____, 1995, Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia, LPPM Unisba, Bandung
- Bessell, Sharon, 2010, “Increasing The Proportion of Woman in The National Parliament: Oppurtunities, Barriers and Challenges”, in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, Problem or Democratization in Indonesia, Election, Institutions, and Society, Institute of South East Asian Studies, Singapore.
- Burhanuddin Muhtadi, 2013, Perang Bintang 2014, Konstelasi dan Prediksi Pemilu dan Pilpres, Naoura Books, Jakarta.
- Carey, John M and Mattew Soberg Shugart, 1992, Presidents and Assemblies:Constitutional Design and Electoral Dynamic, Cambride University Press, New York.

- Cata Backer, Larry, 2007, *Harmonizing Law in an Era of Globalization, Convergence, Divergence and Resistance*, Carolina Academic Press, USA.
- Croissant, Aurel, 2002, "Introduction" in *Electoral politics in Southeast & East Asia*, (Ed): Aurel Croissant, Friedrich-Ebert-Stiftung, Office for Regional Co-operation in Southeast Asia – Singapore.
- Chris Siner Keytimu, "Restrukturisasi Kepartaian", *Kompas*, 22 Agustus 2007.
- Dahlan Thaib, 2004, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta
- Diamond, Larry, 2010, "Indonesia's Place in Global Democracy", in Edward Aspinall (edts), 2010, *Problem of Democratisation In Indonesia, Elections, Institutions and Society*, ISAS, Singapore.
- Denny Indrayana, 2006, *Negara Antara Ada Dan Tiada, Reformasi Ketatanegaraan*, PT Gramedia-Kompas, Jakarta.
- Dedy N. Hidayat. 2003. *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik-Klasik*, Departemen Ilmu Komunikasi, Fisip-UI, Jakarta
- Nohlen, Dieter, 1999, *Election and Electoral System*, New Delhi, Macmillan.
- Didik Supriyanto, 2009, "Pemaksimalan Kuota 30 persen Perempuan di Parlemen, Dilema Perumusan Variabel Teknis Pemilu dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008, dalam Andy Ramses M (eds), 2009, *Politik Dan Pemerintahan Indonesia*, AIPI, Jakarta.
- Diaz, Mercedes Mateo, J. Mark Payne, and Daniel Zovatto. 2007. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America, The Inter-American Development Bank, and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, and the David Rockefeller Center for Latin American Studies*, Harvard University Press, Washington D.C.
- Douglas V. Verney, 1979 "Parliamentary Government And Presidential Government" in Arend Lijphard (eds), 1992, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press.
- David R Mayhew, 1991, *Divided Are Government: Party Control, Law making, and Investigation*, Yale University Press, New Haven
- Didik Supriyanto dan August Mellaz, 2011, *Ambang Batas Perwakilan Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu, Perludem*, Jakarta.

- Dworkin, Ronald, 1986, *Law's Empire and Freedom's Law: The Moral Reading of The American Constitution*, Harvard University Press, USA.
- Ebenstein, 1985, *Today's isms, Communism, Facism, Capitalism, Socialism* Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, New York.
- E Fernando M.Manulang, 2010, *Korporatisme dan Undang-Undang Dasar 1945*, CV. Nuansa Aulia, Bandung.
- _____, 2007, *Mengapai Hukum Berkeadilan, Tinjauan Hukum Kodrati dan Antinomi Nilai*, PT Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Edie Toet Hendratno. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- E Harrison, Lawrance and Samuel P.Huntigton, (eds), 2000, *Culture Matters: How Value Shape Human Progress*, Bassic Books, 387 Park Avenue South, New York.
- Fernita Darwis, 2009, *Pemilihan Spekulatif, Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, PT.Afabeta, Bandung.
- Firmansyah, 2008, *Mengelola Parpol, Komunikasi Dan Positioning Ideology Politik Di Era Reformasi*, Yayasan Obor, Jakarta.
- F.Sugeng Istanto, 2007, *Penelitian Hukum*, CV Ganda, Yogyakarta.
- Ferara, Federico 2005, *Mixed Electoral System: Contamination and It's Consequences*, Palgrave Macmilan, New York.
- FS. Swantoro, 2004, "Meneropong Sistem Kepartaian Indonesia 2020", dalam Soegeng Sarjadi dan Sukardi Rinakit, 2004, *Meneropong Indonesia 2020*, Soegeng Sarjadi Syndicate, Jakarta,
- Fuller, Lon. L, 1971, *The Morality of Law*, Yale University, New Haven, conn.
- Gill, Guy S.Goodwin, 2006, *Free and Fair Elections*, New Expanded Edition, Inter-Parliamentary Union, Geneva.
- Griffiths, Anne, dan Franz von Benda-Bechmann, Keebet von Benda Bechmann. 2005. *Mobile People, Mobile Law, Exspanding Legal Relations in Contracting World*. England:Ashgate.
- Garne, Bryan (eds), 2004, *Blacks Law Dictionary*, Thomson West
- H.A Mukti Fajar, 2008, *Partai Politik dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, In-Trans Publishing, Malang
- H. Rieken William. 1962. *The Theory at Political Coalitions*, Yale University Press, New Haven.

- Hamdan Zoelva. 2005. *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konsitusi Press, Jakarta.
- Heald, David, 2004, *Demokrasi dan Tatanan Global, dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan*, Penerjemah Damanhuri, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Haggard, Stephan, Mathew D. McCubbins, and Matthew Soberg Shugart. 2001. "Policy Making in Presidential Systems". In *Presidents, Parliaments, and Policy*. Ed. by Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hadar Gumay, Dkk, 2011, *Laporan Kajian Undang-undang Pemilu: Sebuah Rekomendasi Terhadap Revisi Undang-undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota*, Cetra, Jakarta.
- Indra Ismawan, 1999, *Money Politic, Pengaruh Uang Dalam Pemilu Presiden*, Jogjakarta.
- Ibrahimsyah Amirudin (2008), *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta.
- Ichlasul Amal (ed.), 1988, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Tiara Wacana, Yogyakarta
- Imam Syaukani dan Ahksin Thohari, 2008, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Press, Jakarta.
- Ibnu Tricahyo, 2009, *Reformasi Pemilu, Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, In-Trans Publising, Malang.
- Irawan Soehartono, 1995, *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- J.Suyuthi Pulungan, 1994, *Fiqih Siyasaah: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2014, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi, Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethic's dan Constitutional and Constitutional Ethic's*, PT. Sinar Grafika, Jakarta.
- , 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (telaah perbandingan konstitusi berbagai negara)*, Cet.1, Jakarta: UI-PRESS,

- _____, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, PSH Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- _____, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta.
- _____, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu.
- Juniarso Ridwan, 2009, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, PT.Nuansa, Bandung.
- Jazid Hamidi, 2006, *Hermeneutika Hukum*, UII Press, Yogyakarta.
- Joel, D. Barkan, 1996, "Pemilu di Masyarakat Agraris" dalam *Ichlasul Amal*, (edi), 1996. *Teori-Teori Mutakhir Parpol*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Joko J.Prihatmoko, 2005, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung, Filosofi, Sistem dan Problema Penerapan di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Leo Suryadinata, 2002, *Election and Politics in Indonesia*, ISAS, Singapore
- Lijphart, Arend, 1993, "Introduction" in *Parlementary Vs Presidential Government*, Oxford University Press
- Larry Daimond, 2010, "Indonesia's Place in Global Democracy" in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem of Democratisation in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore.
- Kantor, Harry, 1992, "Efforts Made by Variou Latin American Countries to Limit the Power of The President", in , Arend Lijphart, 1992, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press
- Kelsen, Hans, 1973, *General Theory of Law and State*, Ruseel, New York, 1973
- Keebet, Franz and von Benda-Beckmann, 2005, "Democracy in Flux: Time, Mobility and Sedecentralization of Law in Minangkabau, Indonesia" dalam Franz von Benda-Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann and Anne Griffiths, "Mobile People, Mobile Law, Expanding Legal Relation in a Contracting World, Ashgatehal, USA.
- Khusnul Mar'iah, 2010, "Politik Institusionalisasi Penyelenggara Pemilu di Indonesia, Studi Model Birokrasi KPU Pasca Reformasi", dalam Andy Ramses dan La Bakri, (editor), 2010, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, AIPI Jakarta.

- Kacung Marijan, 2010, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cet. Ke IV.
- Kusnoe Goesniadhie S, 2006, "Harmonisasi Hukum dan Moralitas Bisnis Perbankan", dalam *Jurnal IPS dan Pengajarannya*, Volume 40 No.1, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Malang.
- _____, 2006, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan: Lex Specialis Suatu Masalah*, JP Book, Surabaya.
- Kuskrido Ambardi, 2009, *Mengungkap Politik Kartel, Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, PT.Gramedia, Jakarta, hal, 28.
- L.Fuller, Lon, 1971, *The Morality of Law*, Yale University, New Haven, conn
- Linz, Juan J. 1992. "The Perils of Presidentialism" dalam Arend Lijphart (eds), 1992, *Parlementary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, hal,120.
- _____, 1994. "Presidential or parliamentary: Does It a Difference ?", in Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (eds), *The Failure Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- _____, 1996, and Alfred Stepan, 1996, *Problem of Democratic Position and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*, Baltimore and London:John Hopkins University Press.
- Larry, Cata Backer, 2007, *Harmonization Law in an Era of Globalization, Convergence Divergence, and Resistance*, Durham, North Caroline Academic Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Pattern of Democracy Government Form and Performace in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London.
- _____, 1997, *Consociational Democarcy*, London, Leeland Standford Yunior University.
- Lukman Hakim, 2010, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia, Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara Yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Stara Press, Malang.

- Larserud, Stina and Rita Tophorn, 2007, *Designing For Equality Best-Fit, Medium Fit, and Non- Favourable Combinations of Electoral System and Gender Quotas*, International IDEA, Stockholm.
- Mietzner, Marcus and Edward Aspinall, 2010, "Problem of Democratization in Indonesia : an Overview" in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem or Democratization in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore.
- Moch.Nurhasim, 2009, "Pemilu 2009, Perubahan Peta Politik dan Masalah Keterwakilan Politik" dalam Hamdar Basyar dan Fredy BL.Tobing (cditor), 2009, *Kepemimpinan Nasional, Demokratis dan Tantangan Global*, AIPI-Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Marsh, David and Gerry Stoker (ed), 1995, *Theory and Methods In Political Science*, Macmillan Press Ltd, Hampshire and London.
- Mainwaring, Scott.1990."Presidentialism in Latin America" in Arend Lijphard (eds), 1992, *Parlementary Versus Presidential Governement*, Oxford University Press.
- _____, and Timothy R.Scully, 1995, "Introduction: Party System in Latin America," in Scott Mainwaring and Timothy R.Scully, (eds), 1995, *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*, Standford University Press, Standford CA.
- Myron, Wiener, 1995, "Affirmative Action", dalam Seymour M.Lipset (eds), 1995, *The Encyclopedia at Democracy, Vol I*, Washington DC, Congressional Quarterly.
- Moh. Mahfudz MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- _____, 2006, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.
- _____, 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, PT.Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2000. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- M.Yusuf Musa, 1963, *Nizam al Hukmi Fi al- Islam Kairo:Dar al-Kitab al-Arabi*
- Mukthie Fadjar, 2008, *Parpol dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, In-Trans Publishing, Malang.

- Munawir Sjadzali, 1993, *Islam dan Tata Negara, Sejarah dan Pemikirannya*, UI Press, Jakarta.
- MPR RI, 2003, *Panduan Dalam Mensyaratkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses Dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretaris Jendral MPR RI, Jakarta.
- McCubbins, Mathew D. and Gary W Cox. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge University Press, New York.
- Mark Payne, J, et all, 2002, *Democracies in Development Politics and Reform in Latin America, The inter-America Development Bank and International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, The John Hopkins University Press, Washington D.C
- Mietzner, Marcus, 2008, "Soldier, Parties and Bureaucrats: Illicit Fundraising in Contemporary Indonesia", in *South East Asia Research*, Vol.16 (2),
- Nohlen Dieter.1995. "Voting Right", dalam Seymour Martin Lipset (eds), 1995, *The Encyclopedia of Demokrasi*, Vol IV, Washington DC, Congressional Quarterly Inc.
- Nazaruddin Syamsuddin, 2009, *Bukan Tanda Jasa, Sebuah Otobiografi*, Enesce, Jakarta,
- Nur Hidayat Sardini, 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta.
- Nurliah Nurdin, 2009, "Analisis Penerapan Sistem Presidensial Dalam Menjaga Stabilitas Pemerintahan, Dalam Andy Romses M dan La Bakry, (eds), 2009, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI, Jakarta.
- Nico Harjanto, 2006, "Sistem Pemilihan Umum Campuran", dalam Indra J.Pilliang, 2006, *Disain Baru Sistem Politik Indonesia*, CSIS, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT Rajawali Press, Jakarta.
- _____, 2011, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta
- _____, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta.

- Norris, Pippa, 1997, "Choosing Electoral System Proportional, Majoritarian, and Mixed System", In *International Political Science Review*, Vol,18, No, 3
- Nurliah Nurdin, 2009, "Analisis Penerapan Sistem Presidensial Dalam Menjaga Stabilitas Pemerintahan, Dalam Andy Romses M dan La Bakry, (eds), 2009, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI, Jakarta
- Olson, Mancur, 2011, *Power and Prosperity : Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*, Oxford University Press, Oxford
- Power, Timothy J and Barry Ames. 2009. "Parties and Governability" dalam Paul Webb and Stephen White, (eds), 2009, *Party Politics in New Democracies*, Oxford, USA : Oxford University Press.
- Patrick, Ziegen Hain, 2008, *The Indonesian Parliament and Democratization*, ISAS, Singapore.
- Paiman Napitupulu, 2007, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, PT Alumni, Bandung.
- Pipit R.Kartawidjaja dan Sidik Pramono, 2005, *Akal-Akalan Daerah Pemilihan, Perludem*, Jakarta.
- _____, 2003, *Alokasi Kursi, Kadar Keterwakilan Penduduk Dan Pemilih*, ELSAM, Jakarta.
- Przeworski, Adam et al. 1994. "What Make Democracy Endure ?" in Larry Diamond, Marc F Plattner (eds) *Consolidating in The Third Wave Democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Priyo Budi Santoso, 2009, "Gagasan Perubahan Sistem Pemilu dan Rekrutmen Parpol" dalam Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumoroto, *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi Yang Profesional*, Gaya Media-MAP UGM, Yogyakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Riswanda Imawan, 2011, "Quo Vadis Demokrasi Indonesia" dalam Cornalis Lay (eds), *Polgov, JPP, UGM*, Yogyakarta.
- Rusminah, 1985, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", dalam Padmo Wiyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Rae, Douglas. 1976. *The Political Consequence at Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven.

- Reni Dwi Purnomowati, 2005, Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia, Rajawali Pes, Jakarta.
- Reynold, Andrew, 1996, "Pembelaan Terhadap Proporsionalitas" dalam Ichlasul Amal, (edi), 1996. Teori-Teori Mutakhir Parpol, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- _____, dkk, 2001, Sistem Pemilu, Penerbit IDEA, UN, dan IFES, Jakarta.
- Ramlan Surbakti, 2008, Perencanaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia (Partnership for Governance Reform Indonesia), Jakarta.
- _____, 2009, "Demokrasi Menurut Pendekatan Kelembagaan", dalam Andi Ramses (edittor), 2009, Politik dan Pemerintahan Indonesia, MIPI, Jakarta.
- _____, 2009, "Perkembangan Parpol Indonesia" dalam Andy Ramses (editor), 2009, Politik dan Pemerintahan Indonesia, MIPI, Jakarta.
- _____, 2009, "Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu Legislatif 2009", dalam Widya P.Setyanto dan Halomoan Pulungan, 2009, Representasi Kepentingan Rakyat pada Pemilu Legislatif 2009, Dinamika Politik Lokal di Indonesia, Yayasan Percik-Ford Foundation, Salatiga
- _____, 2009, "Ketidakpastian Hukum dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2009", dalam Andy Ramses M dan La Bakry, Politik dan Pemerintahan Indonesia, Masyarakat Ilmu Pemerintahan (MIPI), Jakarta.
- _____, 2009, "Perkembangan Partai Politik Indonesia", dalam Andy Ramses M dan La Bakry, Politik dan Pemerintahan Indonesia, MIPI, Jakarta.
- _____, dkk, 2011, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Daerah, Kemitraan Untuk Tata Pemerintahan, Jakarta
- _____, 2008, Rekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis, Partership Governance Reform Indonesia, Jakarta,
- _____, dkk, 2011, Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta

- _____, dkk, 2011, *Membangun Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, Jakarta
- _____, dkk, 2011, *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi, Kemitraan Bagi Tata Pembaruan Pemerintah*, Jakarta
- John Rawls, 1971, *Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- Ramdansah, 2010, *Sisi Gelap Pemilu 2009 Potret Aksesori Demokrasi Indonesia*, Rumah Demokrasi, Jakarta
- Rianto Adi, 2005, *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta, Granit.
- Ruslan Saleh. 1996. *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional*, Karya Dunia Fikri, Jakarta.
- Rule, Wilma, and Michael Zimmerman (eds), 1994, *Electoral System in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities* : Greenarod Press, Westport CT.
- Rizal Sukma, 2011, "Indonesia's 2009 Elections: Defective System, Resilient Democracy", in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem of Democratisation in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore
- Robert A Dahl, 1992, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor, Jakarta.
- Sartori, Giovanni, 1997, *Comparative Constitutional Engineering : An Inquiry In To Structure, Incentive And Outcome*, New York Press.
- _____, 1976, *Parties and Party System, A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge
- S Lev, Daniel, 1988, "Partai-Partai di Indonesia Pada Masa Demokrasi Parlemerter (1950-1957) dan Demokrasi Terpimpin (1957-1965)", dalam Ichasul Amal, (Eds), 1988, *Teori-Teori Muthakir Partai-Partai*, Tiara Wacana, Yogyakarta
- Schmidt, Adam, 2010, "Indonesia's 2009 Election : Performance Challengers and Negative Precedent, in Edward Aspiniae and Marcus Mietzner,(eds), 2010, *Problems of Democratisation in Indonesia, Election, Institutions and Society*, ISEAS, Singapore.
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamuji. 2006. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- _____, 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soehino, 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, BPFE, Yogyakarta.

- Sudikno Mertokusumo. 1996. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Suharsimi Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sugiyono, 2008, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*, PT. Alfabeta, Bandung.
- Sutrisno Hadi, 1991, *Metode Research, Andy Offset*, Yogyakarta.
- Syamsudin Haris, 2005, "Proses Pencalonan Legislatif Lokal: Pola, Kecenderungan dan Profil Caleg" dalam Syamsudin Haris, (eds), 2005, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai : Proses Nominasi dan seleksi Caleg Pemilu 2004*, Gramedia, Jakarta
- Sigit Pamungkas, 2010, *Pemilu Perilaku Pemilih dan Kepartaian*, IDW, Yogyakarta.
- _____, 2009, *Perihal Pemilu*, Laboratorium JIP, Fisipol, UGM, Yogyakarta.
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlemerter dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta
- Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung.
- _____, 2009, *Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta
- Sanafiah Faisal: 1990, *Penelitian Kualitatif*, PT Rosda Karya Bandung.
- Sherlock, Sthepen. 2007. *The Indonesian Parliament After Two Election : What has Really Change? CDI Policy Papers on Political Governance*, vol, 2007, No.1.
- _____, 2010, "The Parliament In Indonesia's Decade of Democracy: People's Forum or Chamber of Cronies", in Edward Aspinall and Marcus Mietzner, (eds), 2010, *Problems of Democratisation in Indonesia, Elections, Institutions and Society*, ISEAS, Singapore
- _____, 2004. "The 2004 Indonesian Elections: How the System Works and What the Parties Stand For". In *The Centre for Democratic Institutions, Research School of Social Sciences, Australian National University, Canberra, February 2004*.
- Skach, Cindy and Alfred Stepan. 1994. "Presidential and Parliamentary in Comparative Perspective" in Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (eds), *The Failure Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore.

- Shugart, Matthew Soberg and Scott Mainwaring, 1997, *Presidentialism Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.
- _____, and John M Carey, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*, Cambridge University Press, New York.
- _____, Haggard, Stephan, and Mathew D. McCubbins,. 2001. "Policy Making in Presidential Systems". In *Presidents, Parliaments, and Policy*. Edts by Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scully, Timothy R (editors) and Scot Mainwaring. 1995. *Buliding Democratic Institution: Party System in Latin America*, Stanford University Press.
- Suparman Marzuki, 2011, *Tragedi Politik Hukum HAM*, Pustaka Pelajar- Pusham UII Jogjakarta.
- Strong, CF. 1966. *Modern Political Constitution*, London, Sidwick and Jackson.
- Suyatno, 2004 *Menjelajahi Demokrasi*, Liebe Book Press, Yogyakarta.
- Stones, Julius, 1950, *Province and Fuction of Law, Law as Logic Justice and Social Control, A Study of Jurisprudence*, Sydney, Maitland Publication PTY, Ltd
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Sekretariat Jenderal KPU RI, 2010, *Buku Profil Logistik Pemilu 2009*, Setjen KPU RI, Jakarta
- Sofian Effendi, 2012, *Reformasi Tata Pemerintahan, Menyiapkan Aparatur Negara Untuk Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Tim Penyusun Kamus, *Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa*, 1995, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua*, Perum Balai Pustaka, Jakarta.
- Tim Pustaka Phoenix, 2011, *Phoenix Advanced Dictionary*, PT Media Pustaka Phoenix, Cet Ke V, Jakarta.
- Tim LIPI, 1998, *Menata Ulang Negara : Usulan LIPI*, PT. Mizan, Bandung.
- Tim Pusat Kajian Politik, 2008, *Kerangka Penguatan Parpol di Indonesia*, FISIP UI, Jakarta.

- Todung Mulya Lubis, 2006, "Tidak Ada Artinya Hukum Tanpa Filsafat Hukum", dalam Charles Himawan, 2006, *Hukum Sebagai Panglima*, PT Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Tophorn, Rita and Stina Larserud, 2007, *Designing For Equality Best-Fit, Medium Fit, and Non-Favourable Combinations of Electoral System and Gender Quotas*, International IDEA, Stockhlom.
- Tagepera, Rein and Shugart Matthew Soberg.1989. *Seats and Votes*, Yale University Press, New Haven.
- Thomas T, Mackie dan Richard Rose, 1982, *The Internasional Almanac of Electoral History*. Fcts and File, New York.
- Tomsa, Dirk, 2010, "The Indonesian Party Sytsem After The 2009 Elections: Toward Stability", in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (editors), 2010, *Problem of Democratisation in Indonesia, Election, Institutions, and Society*, Institute of South East Asian Studies, Singapore.
- V. Verney, Douglas, 1979 "Parlementary Government And Presidential Government" in Arend Lijphard (eds), 1992, *Palementary Versus Presidential Governement*, Oxford University Press
- Wasistiono Sadu, 2005, "Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Masa Reformasi (1999-2004)" dalam Anhar Gonggong (ed) *Pasang Surut Otonomi Daerah- Sketsa Pengalaman 100 Tahun*, Institute For Local Development, Jakarta.
- Wall, Alan. 2008. *Engineering Electoral Systems: Problems and Possibilities and Pitfalls*, NIMD Knowledge, Den Haag.
- Wirama Iryans Abidin,2005, *Politik Hukum Pers Di Indonesia*, Grasindo, Jakarta
- W Cox, Gary and Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge University Press, New York.
- Winters, Jefry, 2010, *Oligarchy*, Cambrigde University Press, Oxford.
- Yuda, Hanta, AR, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati, dari Dilema ke Kompromi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Disertasi
- Aulia A Rachman, 2007, *Sistem Pemerintahan Presidensil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945, Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi dan Tipe Konstitusi*", Disertasi pada Program Doktor

- Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, tahun 2007.
- Ellydar Chaidir, 2007, "Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
- Saldi Isra, 2009, "Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada (UGM) Yogyakarta, tahun 2009.
- Eddy Purnama, 2007, "Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya Dengan Negara-Negara Lain", Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Padjajaran (Unpad) Bandung tahun 2007.
- Marzuki, 2007, "Pengaruh Sistem Pemilihan Umum Terhadap Keterwakilan Politik Masyarakat pada DPRD-DPRD di Propinsi Sumatera Utara", Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara (USU) Medan, tahun 2007.
- Moh. Mahfud MD, 1993, "Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia", Disertasi Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada (UGM) Yogyakarta, tahun 1993..
- Jurnal Internasional dan Nasional
- Antonio Cheibub, Jose, Adam Przeworzki, and Sebastian M. Saiegh, 2004, "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism", dalam *British Journal of Political Science*, No. 34.
- _____, 2002, "Minority Government, Deadlock Situations, and The Survival of Presidential Democracies", *Comparative Political Studies*, No, 35, Vol, 284
- Arbi Sanit, 2009, "Urgensi Koalisi Strategik" dalam *Jurnal Ilmu pemerintahan*, Edisi 31 tahun 2009, MIPI, Jakarta.
- Antonius Made Tony Supriyatna, 2009, "Menguatnya Kartel Politik Para "Bos", dalam *Jurnal Prisma*, Vol, 28 Oktober 2009, LP3ES.
- August Mellaz dan Pipit R Kartawigjaja, 2008, "Daerah pemilihan, Proporsionalitas, dan Fragmentasi Kepartaian", dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi khusus 2008.

- Christopher, J. Dagg, 2007. "The 2004 Elections in Indonesia: Political Reform and Democratisation" dalam *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 48, No. 1, April 2007.
- Bille, Lars, 2011, "Democratizing and Democratic Procedure: Myth or Reality, Candidate Selection in Western Europe Parties, 1960-1990" in *Journal of Party Politics*, Vo. 7. No.3.
- Dahlerup, Drude and Lenita Friedenval, 2005 "Quota As a Fast Track To Equal Representation for Woman", in *International Journal of Feminist Politics*, Vol. 7 No.12.
- Foweraker, Jose, 1998, "Institutional Design, Party System, Governability: Differentiating the Presidential Rezime of Latin America", *Britis Annual of Political Science*, 28 (4) (Oct, 1998) Cambrigde University Press.
- Fackry Ali, 1995, "Keharusan Demokrasi dalam Islam di Indonesia, *Jurnal Ulumul Qur'an*, VI, 1.
- Golder, Matt. 2006. "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation", *American Journal political Science*, vol, 1 1 Januari 2006.
- Hasrul Hanif, "Linkage Klientalistik dalam Politik Kepartaian di Indonesia Kontemporer", dalam *Jurnal Politika: Jurnal Pencerahan Politik untuk Demokrasi*, Volume 6 No. 1 Tahun 2010, Akbar Tandjung Institute, Jakarta,
- Harun Alrasid, 2004, "Tinjauan Yuridis Mengenai Perangkat Undang-Undang Pemilihan Umum" dalam *Jurnal Ilmu-ilmu Sosial Unisia* No.51/XXVII/I/2004, UII, Yogyakarta.
- Haines, Fiona (eds), 2008 "Problematizing Legitimacy and Authority in Law and Policy," *Journal Law and Policy*, Vol.30 No.1 Januari 2008.
- Iwan Gardono Sudjatmoko, 1996, "Reformasi Sistem Pemilu Indonesia" dalam *Jurnal Masyarakat Sosiologi* No.4 Tahun 1996 Fisip UI, Jakarta.
- Irna Irmalina Daud, 2009, "Peningkatan Kualitas Hubungan Partai Politik dan Parlemen Untuk Membangun Parlemen yang Efektif", dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi: 31 Tahun 2009, MIPI, Jakarta.
- J. Linz, Juan, 1990, "The Virtue of Parliamentary", *Journal of Democracy* I (4).
- _____, 1990. "The Perils of Presidentialism", *Jounal of Democracy*.1 Winter.

- _____, 1994, "Presidential or parliamentary: Does It a Difference ?, in Juan J.Linz and Arturo Valenzuela (eds), *The Failure Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Khairul Fahmi, "Prinsip-prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilu Anggota Legislatif", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol, 2 No, 3, Juli 2010,
- Kusnoe Goesniadhie S, 2006, "Harmonisasi Hukum dan Moralitas Bisnis Perbankan", dalam *Jurnal IPS dan Pengajarannya*, Volume 40 No.1, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Malang
- Lenita, Friedenval and Drude Dahlerup. 2005. "Quota As a Fast Track To Equal Representation for Woman", in *International Journal of Feminist Politics*, Vol. 7 No.12.
- Lili Romli, 2010, "Evaluasi Pemilu Legislatif 2009 : Tinjauan atas Proses Pemilu, Strategi kampanye, Perilaku Pemilih, dan Konstelasi Politik Hasil Pemilu, dalam *Jurnal Penelitian Politik*, Vol 7, No.1, 2010, P2P-LIPI, Jakarta
- Marzuki Lubis, "Tinjauan Perspektif Disain Format Hukum Pemilu Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No.22-24/PUU-VI/2008" Dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume I, Nomor 1, Juli 2009, MKRI, Jakarta.
- Marsh, M, 2002, "Electoral Context", in *Electoral Studies Journal*, No.21: 2002,
- Marcus, Mietzner, 2008 , "Comparing Indonesia's Party Systems of The 1950's and The Post Soeharto Era: From Centrifugal to Centripetal Inter Party Competition," *Journal of Southeast Asia Studies*, Vol, 39 No, 3 The National University of Singapore.
- Mainwaring Scott.1993."Presidentialism, multipartism, and Democracy: The Difficult Combination, in *Comparative Political Studies Journal*, Vol, 26 No.2 July 1993.
- Muryanto Amin, 2008, "Sistem Proporsional Terbuka "Murni", Ancaman Bagi Parpol, Catatan Untuk Sistem Pemilu 2009 dalam RUU Usulan Pemerintah", dalam *Jurnal Politik Wawasan*, Februari 2008, Vol.13 No.3, Fisip Universitas Sumatera Utara, Medan.
- M. Alfian Alfian, 2009 "Otokritik Demokrasi Ekstra Liberal Pemilu 2009", dalam *Jurnal Negarawan*, No.11 Tahun 2009, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta.

- Moch.Nurhasim, 2009, "Dilema Sistem Pemilihan Umum 2009" dalam Jurnal Penelitian Politik, Vol, 6 No.1 Tahun 2009, Pusat Penelitian Politik (P2P), Lembaga Ilmu Penelitian Indonesia (LIPI), Jakarta
- Norris, Pippa. 2006. "The Impact of Electoral Reform on Woman Representative" in *Acta Political Journal*, Vol, 2 No.1
- Nohlen, Dieter, 1995, "Voting Right", dalam Seymour Martin Lipset (eds), 1995, *The Encyclopedia of Democracy*, Vol IV, Washington DC, Congressional Quarterly Inc.
- Nuruddin Hady, 2009, "Penentuan Calon Berdasarkan Suara Terbanyak dan Implementasinya Terhadap Permohonan Sengketa Hasil Pemilu" dalam *Jurnal Konstitusi*, Vo.II No.1, Juni 2009, MK, Jakarta
- Nurliah Nurdin, 2009, "Rivalitas Kekuasaan Presiden dan Legislatif dalam Sistem Presidensial Amerika Serikat, Analisis Pendekatan Konstitusional", dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi 31 tahun 2009, Pengurus Pusat Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (PP MIPI), Jakarta.
- Paige John Son Tan, 2000 "Political Society Parties and Democracy", *Journal of Democracy*, Vol, II. No.1.
- Refly Haru, 2009, "Memilih Sistem Pemilihan Umum dalam Periode Transisi", dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol.II, No.I Juni 2009, Sekjen MK, Jakarta.
- Randall, Vicky and Lars Svasand, 2002, "Party Institutionalization In New Democracies", In *Party Politics Journal*, Vo. 8.No.1,
- Ramlan Surbakti, 2006, "Sistem dan Proses Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung", dalam *Jurnal Ilmu Politik*, AIPI, Jakarta.
- Sexio Yuni Noor Sidqi, 2008, "Anomaly Sistem Presidensial Indonesia (Evaluasi Praktek Politik Parlemen)", *Jurnal Hukum*, No.1 Vol.15 Januari 2008.
- Sudi Fahmi, 2003, "Menuju Keseimbangan Hubungan Antar Legislatif dan Eksekutif" dalam *Jurnal Hukum Republika*, No.4 Vol.2 Tahun 2003.
- Skach, Cindy and Affred Stepan.1993."Constitutional Framework and Democratic Consolidation Parlemtarism Versus Presidentialism" in *Journal of World Politics*, Vol.46 No.1.
- Soebagio, 2009, "Distorsi Dalam Transisi Demokrasi di Indonesia" dalam *Jurnal Makara, Sosial Humaniora*, Vo. 13, No.2, Desember 2009.
- S Katz, Richard dan Mair Peter.1996. "Cadre, Cath-all ar Cartel? A Rejoinder, *Party Politic of Journal*, Vol, 2 No.4.

- _____, 1995, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy" in *Journal of Party Politics* Vol, 2.
- Stepan, Alfred and Cindy Skach, 1993, "Constitutional Framework and Democratic Consolidation Parleментарism Versus Presidentialism" in *Journal of World Politics*, Vol.46 No.1
- Sebastian, M. Saiegh Jose Antonio Cheibub, and Adam Przeworzki. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism", dalam *British Journal of Political Science*, No. 34.
- Shugart, Matthew Soberg, and Juan Linz, 1997, "Presidentialism, and Democracy: A Critical Apraisal", in *Comparative Politics*, Vol. 29, No 4 July.
- Tan, Paige John Son.2000. "Political Society Parties and Democracy", *Journal of Democracy*, Vol, II. No.1.
- TA. Legowo, 2008, "Pemilihan Umum dan Perwakilan Politik" dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi Khusus Tahun 2008, PSHK Jakarta.
- Tavist, Margit, 2006 "Party System Change Testing a Model Of New Party Entry" in *Journal of Party Politics*, Vol. 12 No.1.
- Wiener, Myron, 1995, "Affirmative Action", dalam Seymour M.Lipset (eds), 1995, *The Encyclopedia at Democracy*, Vol I, Washington DC, Congressional Quarterly.
- Wantchekon, Leonard, 2003, "Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Benin", in *World Politics Journal* 55 (April 2003).
- Veri Junaidi, 2015, "Potret Pemilu Dalam Sengketa", dalam *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Jurnal # 7/Januari 2015.
- Makalah, Laporan Penelitian dan Kertas Kerja
- Aidt, Toke, Asatryan, Zareh, Badalyan, Lusine, and Friedrich Heinemann, Friedrich, 2015, "Vote Buying or (Political) Business (Cycles) as Usual ?", in *Discussion Paper No. 15-017*, March 2015, Centre for European Economic Research.
- Abdul Hakim Garuda Nusantara. 1985. "Politik Hukum Nasional", Makalah Disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu), Diselenggarakan YLBHI-LBH Surabaya, 24 September.
- Ahmad M. Ramly, 2008, "Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan", Makalah Dipresentasikan pada *Semiloka Keselamatan dan Kesehatan Kerja 2008*, Diselenggarakan oleh

- Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nasional, di Hotel Bumikarsa, Jakarta pada tanggal 11-13 Maret 2008.
- Andrew King, Blair, 2004, "Empowering The Presidency: Interest and Perceptions In Indonesia Constitutional Reforms, 1999-2002". Dissertation in The Graduate School of The Ohio State University.
- Cetro, 2007, Naskah Akademik Pemerintah Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Cetro, Jakarta, 8 Mei.
- Cahyo Pamungkas, 2009, Reproduksi, Relasi, Dominasi dalam Pemilu: Pertarungan Politik dan Simbolik, Makalah Disampaikan dalam Seminar International Bertema "Representasi Kepentingan rakyat pada pemilu 2009", Diselenggarakan Yayasan Percik, Salatiga, 28-30 Juli 2009.
- Danne Novendhi, 2011, "Materialisme Politik, Studi Tentang Orientasi Dan Pengaruhnya Terhadap Proses Politik Pada Pemilu Legislatif Tahun 2009", Skripsi, Jurusan Sosiologi, FISIP, UNS, tidak terbit.
- Dede Mariana, 2008, "Partisipasi Publik dan Budaya Politik Pemilih dalam Pilpres 2009", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional XXII, Diselenggarakan oleh AIPI di Banjarmasin pada Tanggal, 15-16 April 2008.
- Denny Indrayana, 2007, "Bangunan Koalisi Yang Efektif, Bukan "presidensial" Atawa "Presidensialan", Makalah Disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara, Bertema "Melanjutkan Perubahan UUD 1945 Negara RI 1945" Diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (Pusako), FH Unand bekerjasama dengan DPD RI, di Bukit Tinggi pada Tanggal 11-13 Mei 2007.
- _____, 2012, "Sistem Presidensial Yang Adil dan Demokratis", Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Diucapkan di depan Rapat Terbuka Majelis Guru Besar Universitas Gadjah Mada pada tanggal 6 Februari 2012 di Yogyakarta.
- Fathoni, 2009 "Distorsi Kepentingan Rakyat dalam Demokrasi Perwakilan : Kritis legitimasi Anggota Legislatif" Makalah Seminar Internasional, disampaikan dalam Seminar International Bertema "Representasi Kepentingan rakyat pada pemilu 2009", Diselenggarakan Yayasan Percik, Salatiga, 28-30 Juli 2009.

- Hadar Gumay, Dkk, 2011, Laporan Kajian Undang-undang Pemilu: Sebuah Rekomendasi Terhadap Revisi Undang-undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Cetro, Jakarta.
- Haye, Jenifer and Chris Lawrence. 2000. "Regime Stability and Presidential Government: A Preliminary Analysis", Paper Presented at the 72nd Annual Meeting at The Southern Political Science Association, Georga, Atlanta, 8-11 November.
- Hari Purwadi, 2009, "Perspektif Antropologis, Sejarah, dan Perbandingan Hukum: Hukum dalam Proses Globalisasi", Bahan Kuliah Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UNS, tidak diterbitkan.
- Hasyim Asy'ari, 2007, "Sistem Pemilu Ramah Perempuan: Sebuah Gagasan" Makalah disampaikan dalam Seminar tentang "Pendidikan Politik Bagi Perempuan" diselenggarakan oleh Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbanglinmas) Kabupaten Pati, di Hotel Gitrany Perdana, Pati pada 30 April 2007.
- J. Kristiadi, 2008, "Politik Hukum dan Koalisi Parpol", Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional Dan Temu Hukum Nasional IX Yang Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada Tanggal 20-21 November 2008, di Yogyakarta.
- Joko J. Prihatmoko, 2009 "Ancaman Krisis Dan Ikhtiar Sistem Komisi Pemilihan Umum Dalam Pengembangan Demokrasi Elektoral Formal", Makalah disampaikan dalam diskusi bertema : "Wajah Demokrasi Di Indonesia" Diselenggarakan Oleh Balai Pelestarian Sejarah Dan Nilai Tradisional, Yogyakarta", di Semarang pada tanggal 30-31 Maret 2009.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Cet. Ke IV.
- Kacung Marijan, 2008, Partisipasi Publik, Budaya Politik Pemilih, dan Demokrasi di Indonesia, Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional XXII, Diselenggarakan oleh AIPI di Banjarmasin pada Tanggal, 15-16 April 2008.
- L.M. Gandhi, 1995, "Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif", Makalah Pidato Diucapkan pada Upacar Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta pada tanggal 14 Oktober 1995

- Lawrence, Chris and Jenifer Haye, 2000, "Regime Stability and Presidential Government: A Preliminary Analysis", Paper Presented at the 72nd Annual Meeting at The Southern Political Science Association, Georgia, Atlanta, 8-11 November.
- Laila Kholid Alfirdaus, 2008 "Representasi Politik Perempuan: Analisis Teori dan Regulasi " Makalah Seminar Internasional ke X Tentang "Kepentingan Rakyat Pada Pemilu 2009" Percik, Salatiga, 28-30 Juli 2009.
- Maswadi Rauf, 2003, "Perkembangan Undang-undang Bidang Politik Pascaamandemen UUD 1945" Makalah, Disajikan dalam Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional Ke VIII, Diselenggarakan oleh BPHN di Denpasar, Bali pada tanggal 14 – 18 Juli 2003.
- Moh. Fajrul Falaakh, 2003, "Presidensial Dan Proses Legislasi Pasca Revisi Konstitusi: Parlemen Lewat Pintu Belakang", Makalah, Disampaikan Dalam Seminar Nasional Bertema: "Meluruskan Jalan Reformasi", Diselenggarakan di UGM, 25-27 September, Yogyakarta.
- Marcus Mietzner, 2009, "Indonesia's 2009 Election: Populism, Dynasties, and The Consolidated of the Party System, Analysis, Lowy Institute for International Policy, Sydney, May.
- Maiwaring, Scott. 1990. "Politician, Parties and Electoral System: Brazil in Comparative Perspectives", Working Paper 141.
- _____, 1992. "Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy: The Case of Brazil", Working Paper 174.
- Morlino, Leonardo, 1989, "Democratic Consolidation and Democratic Theory" Paper prepared for the conference "Problems Of Democratic Consolidation: Spain and The New Southern Europe", Bad Homburg, Germany.
- Moh. Mahfud MD, 1993, Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia, Disertasi untuk Memperoleh Derajat Doktor dalam Ilmu Hukum pada Universitas Gadjah Mada pada 25 Juni 1993.
- Mietzner, Marcus, 2009 "Between Populism, Charisma, and "Money Politics: President Yudhoyono and the Evaluation of Indonesian Party System, Paper Work Wednesday Lunch, at Lowy ANU, 22 April 2009.

- Norris, Pippa, 1997, "Choosing Electoral System Proportional, Majoritarian, and Mixed System", In *International Political Science Review*, Vol, 18, No, 3.
- Purwanti Kusuma, 2009, "Marginalized Woman's Opinion about 2009 General Election and the Meaning of 30 Percent Quota for Women Representative in the Legislative" Makalah Seminar International ke-X Bertema "Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu Legislatif 2009" Di Selenggarakan Oleh Lembaga Percik, Salatiga, Pada Tanggal 28-30 Juli 2009.
- Pratikno, 2009, "Rekonsolidasi Reformasi Indonesia, Kontribusi Studi Politik dan Pemerintahan dalam Menopang Demokrasi dan Pemerintahan Efektif" Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM Yogyakarta Diucapkan tanggal, 21 Desember 2009.
- Perez, Linan Anibal & Scott Mainwaring, 1997, *Party Discipline in The Brazilian Constitutional Congress*, Working Paper 235.
- Patrick Ziegen Hain, 2008, *The Indonesian Parliament and Democratization*, ISAS, Singapore, hal, 164, dan Stephen Sherlock, 2007, *The Indonesian Parliament After Two Election : What has Really Change? CDI Policy Papers on Political Governance*, Vol, 2007, No.1
- Ramlan Surbakti, 2011, "Membangun Pemerintahan Presidensial Yang Efektif, Melalui Desain Sistem Pemilihan Umum", Partnership Policy Paper No.3/2011, Kemitraan Partnership-The Partnership for Governance Reform, Jakarta
- Syamsuddin Harris, 2008, "Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden – DPR", Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional ke XXII AIPI Bertema: "Pemilihan Presiden 2009: Pemantapan Sistem Politik Demokrasi dan Pengokohan Reformasi, Diselenggarakan di Banjarmasin, pada Tanggal 15-16 April 2008.
- Sherlock, Stephen, 2009, "Parties and Election in Indonesia 2009, The Consolidation of Democracy, in Research Paper, No 35, 16 Juni 2008. Departement of Parliamentary Service, Parliamentary of Australia.
- Schuller, Andreas, 1995, "Under-and Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Proposition Concerning New and Old Party System", Working Paper # 213-March 1995.

- Sofian Effendi, 2004, "Sistem Pemerintahan Negara Kekeluargaan" Makalah, Disampaikan dalam Orasi Ilmiah Dies natalis Ke 18 Universitas Wangsa Manggala, Yogyakarta, bertema: "Revitalisasi Nilai Luhur Budaya Bangsa Sebagai Landasan Jati Diri Bangsa Indonesia, Disampaikan pada tanggal 9 Oktober 2004.
- _____, 2007, "Sistem Presidensial Tidak Bisa Diterapkan dalam Sistem Multipartai", dalam Majalah Figur, Edisi XI Tahun 2007, Jakarta, hal 15.
- T.A Legowo, 2008, "Pemilu 2009, Konsolidasi Demokrasi Dan Perwakilan Politik", Makalah Disampaikan dalam Seminar Nasional AIPI ke XXI bertema "Masalah Kepemimpinan, Demokratis dan Kebangsaan di Indonesia", Di selenggarakan oleh AIPI di Makasar pada tanggal 11-12 November 2008.
- Thita M.Mazya, 2009 "Jujur Hancur, Curang Cemerlang, Sepotong Pengalaman Menjadi Caleg di Daerah Pemilihan V Kabupaten Tangerang" Makalah Seminar International ke-X Bertema "Representasi Kepentingan Rakyat Pada Pemilu Legislatif 2009" Di Selenggarakan Oleh Lembaga Percik, Salatiga, Pada Tanggal 28-30 Juli 2009.
- Timothy D.Sisk, 2008, "Election In Fragile States: Between Voice and Violence", Paper Prepered For The International Studies Association Annual Meeting, San Francisco, California, March 24-28.
- With Ford, Andrew B. and Lee Soo Young. 2008. "The Efficiency And Inefficiency Of Democracy In Making Government Effective Cross National Evidence" Paper Presented at The Annual Meeting of American Political Science Assosiation, Toronto, Ontario, September, 2008.
- Artikel dan Berita Media Massa
- Adnan Buyung Nasution, 2007, "Demokrasi Bukan Hanya Cara Semata", Kompas, 4 Desember 2007.
- _____, 2011, "Demokrasi Konstitusional", PT.Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- _____, 2010, "Pansus Century, Kemajuan Demokrasi", Kompas, 2 Maret.
- Airlanga Pribadi, 2010, "Menghadang Patronase Politik", Kompas, 22 Mei 2010
- Amzulian Rifai, 2012, "Ligitimasi Wakil Menteri", Kompas, 8 Februari 2012.

- Agus Riwanto, "Hukum Objektif dalam Konflik KPK-Polri", Media Indonesia, 28 Januari 2014.
- , Dana Aspirasi Rawan Dikorupsi DPR", Koran Jakarta, 3 Juli 2015.
- , "Penegakan Hukum dan Kecurangan Pemilu 2014", Media Indonesia, 19 April 2014.
- , "Menyoal Kecurangan Pemilu 2014", Republika, 30 April 2014.
- , 2012, "Tahun Pergulatan Revisi UU Pemilu", Media Indonesia, 3 Januari
- _____, 2011, "Motif Dendam Politik Pemilu 2009", Suara Merdeka, 4 Oktober.
- _____, 2011, "Prospek Instruksi Presiden", Suara Merdeka, 26 Juli.
- _____, 2011, "Kejahatan Merekayasa Produk Hukum", Media Indonesia, 24 Juni.
- _____, 2011, "Menggugat Legitimasi Pemilihan Umum 2009", Media Indonesia, 25 Juli.
- _____, 2011, "Tabir Dokumen Palsu MK", Suara Merdeka, 23 Juli 2011.
- _____, 2011, "Menggugat Legalitas Wakil Menteri", Suara Merdeka, 27 Oktober
- _____, 2011, "Prospek Instruksi Presiden", Suara Merdeka, 25 Januari.
- _____, 2011, "Menyelamatkan Partai Politik dari Korupsi", Suara Pembaruan, 8 Agustus.
- _____, 2011, "Urgensi Pemilu Serentak Nasional dan Lokal", Suara Pembaruan
- _____, 2010, "Rumitnya Memakzulkan Presiden", Suara Pembaharuan.
- _____, 2010, "Alergi Impeachment Presiden", Suara Merdeka.
- _____, 2010 "Prospek Penegakan Hukum Skandal Century Pasca Rekomendasi DPR", Media Indonesia, 17 Maret.
- _____, 2010 "Politik Versus Hukum Skandal Bank Century", Suara Pembaruan, 25 Februari.
- _____, 2010, "Pilkada Biang Korupsi", Suara Merdeka, 16 Agustus.
- _____, 2009, "Lonceng Kematian Politik Oposisi" dalam Media Indonesia, 11 September.
- _____, 2009, "Sisi Positif Black Propaganda", Jawa Pos, 3 Juli.
- _____, 2009 "Tentang Penyelamatan Pemilu Itu", Suara Merdeka, tanggal 12 Agustus.
- _____, 2009, "Peta Golput di Jawa Tengah Pemilu 2009", Suara Merdeka 13 Februari.

- _____, 2009, "Sisi Positif Black Propaganda", Jawa Pos, 3 Juli.
- _____, 2009, "Desain Ketatanegaraan Keterwakilan Politik Perempuan Pemilu 2009", Media Indonesia, 26 Maret.
- _____, 2009, "Keterwakilan Perempuan di Pemilu 2009", Wawasan, 28 November.
- _____, 2009, "Putusan MK dan Kemenangan Demokrasi Pemilu 2009", Media Indonesia, 3 Februari.
- _____, 2008, "Hakim MK dan UU Pemilu", Wawasan, 5 April.
- _____, 2008, "Desain Kampanye Modern", Suara Merdeka, 7 April.
- _____, 2008, "Jateng Menanti Cagub Perempuan", Suara Merdeka, 21 April.
- _____, 2008, "Caleg dan Prilaku Korupsi", Kompas, 22 Oktober.
- _____, 2008, "Solusi Keistimewaan DIY" Joglosemar, 12 Februari.
- _____, 2007, "Purifikasi Sistem Presidensial", Suara Karya, 9 April.
- _____, 2007, "Demokrasi Politik Vs Demokrasi Budaya", Kompas, 15 Maret.
- _____, 2007, "Mendesain Kekuasaan DIY", Suara Merdeka, 17 April.
- _____, 2006, "Pemilihan Raja Kembar di Keraton Solo, Mungkinkah?" Kompas, 2 September.
- AGN. Dwipayana, 2010, "Ambang Batas Partai Kartel", Suara Pembaharuan, 6 Juli.
- Akbar Tanjung, 2009, "Suara Terbanyak Pada Pemilu Legislatif 2009" Suara Pembaharuan, 5 Januari.
- Ani Sutjipto, 2009, "Kerumitan Pemilu Akibat Putusan MK", Republika, 10 Januari.
- Adi Sulistiyono, 2009, "Meneropong Legitimasi Pemilu", Suara Merdeka, 20 April.
- Budiman Tanurejo, 2009, "Kontroversi Pemilu, Setelah Dugaan Kecurangan Jadi Isu", Kompas, 24 April.
- Bambang Sadono, 2010, "Hukum Tata Negara Progresif", Suara Karya, 17 Mei 2011.
- Bambang Widjoyanto, 2009, "Mengabaikan Hak Pilih Pelanggaran HAM", Kompas, 12 April.
- Bambang Kesowo, 2010, "Kemangkusan Pemerintah" Kompas, 19 Januari.
- Burhanudin Muhtadi, 2010, "Disilusi Kelas Menengah", Media Indonesia, 25 Oktober .
- Budiarto Danujaya, 2007, "Reideologi Politik", Kompas, 25 Juni.

- Denny Indrayana, 2009, "Menegakkan Daulat Rakyat", Kompas, 6 Januari.
- Djayadi Hanan, 2010, "Koalisi Sistem Presidensial", Kompas, 11 Mei.
- Denny J.A, 2009, "Coalition Required for a Strong Government", The Jakarta Post, 4 Desember 2009
- Denni Pinontoan, 2009 "Dilema Sistem Suara Terbanyak dalam Pemilu 2009, Kabar Indonesia, 6 Januari.
- Dodi Ambardi, 2012, "Partai, Patronase dan Politik Uang", Kompas, 21 Februari
- Fitriyah, 2009, "Kualitas Penyelenggara Pilpres" Suara Merdeka, 31 Mei.
- Febri Diansyah, 2011, "Segerobak Intruksi Presiden", Kompas, 13 Juli.
- Harun Husein, 2011, "Ambang Batas Bersifat Relatif, Angka Parliamentary Threshold (PT) yang Tinggi Maupun Rendah Bisa Berefek Sama", Republika, 4 Mei 2011.
- _____, 2011, "Demi keadilan atas nama Proporsionalitas" Republika, 12 Juli.
- _____, 2011, "Pemilu Murah dan Sederhana", Republika, 18 Maret.
- _____, 2011, "Gabungan Partai Sebagai Peserta Pemilu", Republika, 9 Mei.
- _____, 2011, "Bumi Hangus Suara Melampaui Batas" Republika, 4 Mei.
- _____, 2011, "Berhitung Secara Fair", Republika, 12 Juli.
- Hanta Yudha AR. 2010, "Kerentanan Presidensial-Multipartai", Kompas, tanggal 28 Juli.
- "Hari ini, Jokowi akan Bertemu Elit KIH Bahasa BG di Solo", Kompas, 13 Februari 2015.
- Ikrar Nusa Bakti, 2009, "Implikasi Politik Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", Kompas, 22 Januari.
- _____, 2009, "Implikasi Politik Pasca Putusan MK", Kompas, 22 Januari.
- Jakob Tobing, 2010, "Menegakkan Sistem Presidensial", Suara Pembaruan, 9 Maret.
- J.Kristiadi, 2011, "Menuju Negara Partitokrasi", Kompas, 11 Oktober.
- Kacung Marijan, 2010 "Bangunan Koalisi SBY Rapuh", Jawa Pos, 4 Januari.
- _____, 2010, "Demokrasi Vs Efisiensi", Kompas, 23 Desember.
- _____, 2010, "Penyederhanaan Partai", Kompas, 15 Juni.
- _____, 2010, "Sistem Presidensial, Bermasalah ?", Kompas, 28 Juli.
- _____, 2010 "Bangunan Koalisi SBY Rapuh", Jawa Pos, 4 Januari.

- _____, 2010, “Sistem Presidensial, Bermasalah ?” dalam Kompas, 28 Juli.
- M. Hernowo, 2010, “Presidensial -Multipartai, Sistem atau Kepemimpinan”, Kompas, 28 Juli.
- Mohammad Sobary, 2011, “Kabinet Keluh Kesah”, Kompas, 6 Oktober.
- M. Qodari, 2008, “(Tak) Berharap pada UU Pemilu”, Kompas, 3 Maret.
- M. Fadjroel Rachman, 2009 “Merayakan Golput 2009”, Kompas, 14 April,
- Mahbubani, Kishore, 2008, “Keajaiban Demokrasi Indonesia”, Koran Tempo 27 September.
- Munafrizal Manan, 2011, “Buruk Negara Cermin Masyarakat”, Kompas, 20 Juni.
- Pramono Anung Wibowo, 2005, “Menyederhanakan Sistem Kepartaian”, Kompas, 23 November.
- PS. Swantoro, 12, “Ambang Batas Asal Jadi”, Suara Merdeka, 24 April 2012
- Ramlan Subekti, 2010 “Ambang Batas Masuk DPR, Apa Yang Hendak Dicapai?”, Suara Pembaruan, 6 Juli.
- _____, 2010, “Mahkamah Konstitusi Pembuat Undang-Undang?”, Kompas, 9 Agustus.
- _____, 2009, “Pembagian Kursi dan Penetapan Calon Terpilih DPR”, Kompas, 24 April.
- _____, 2009, “Sistem Pemilu Rentan Masalah”, Kompas, 5 September.
- _____, 2010, “Gurita Kepentingan Parpol”, Kompas, 15 Juli.
- _____, 2010, “Sistem Kompetisi Partai Politik Peserta Pemilu, Kompas, 27 Desember.
- Sidik Pramono, 2011, “RUU Pemilu Memetakan (ulang) Daerah Pemilihan”, Kompas, 15 September.
- _____, 2012, “Pilihan Sistem Cerminan Ketidakpercayaan”, Kompas, 26 April.
- _____, 2012, “Revisi Tanpa Koreksi yang Memadai”, Kompas, 25 April
- _____, 2012, “Compang-Camping Desian Desain Semusim”, Kompas, 28 April
- _____, 2012, “Kuota Versus Divisor”, Kompas, 17 April
- Sigit Pamungkas, 2008 “Korupsi dan Politikus”, Kompas, 7 Agustus
- Saldi Isra, 2012, “Sekarat Daulat Rakyat”, Kompas, 24 April 2012
- Syamsuddin Haris, 2008, “Presidensial Cita Rasa Parlementer”, Kompas, 28 November 2008.
- _____, 2009, “Membaca Hak Angket DPR”, Kompas, 8 Desember.

- _____, 2009, “Memahami format Kabinet”, Kompas, 21 Oktober
- _____, 2009, “Tantangan Kabinet SBY”, Seputar Indonesia, 21 Oktober
- _____, 2008, “Nepotisme Ancam Demokrasi”, Kompas, 29 Desember.
- _____, 2008, “UU Pemilu dari Partai untuk Partai”, Kompas, 3 Maret.
- _____, 2009, “Pilpres dan Problem Presidensial” dalam Kompas, 22 Mei
- _____, 2008, “Presidensial Cita Rasa Parlementer”, Kompas, 28
November.
- _____, 2012, “Resiko Ambang Batas Nasional”, Kompas, 16 Maret 2012.
- _____, 2012, “Ambang Batas Parlemen”, Sindo, 18 April 2011
- Yasraf Amir Pilliang, 2009, “Narsisme Politik”, Kompas, 1 Januari.
- _____, 2009, “Peta Fisika Politik”, Kompas, 6 Juni.
- Yudi Latief, 2009, “Politik Narsistik”, Kompas, 16 Juni.
- Yusril Ihza Mahendra, 2012, “Wakil Menteri: Norma yang Dilanggar”,
Kompas, 10 Februari 2012.
- “Bukan dipersatukan ideologi”, Kompas, Tanggal, 25 Oktober 2011.
- “Bola Panas Century yang Kian Meredup”, Media Indonesia, 30 Mei 2011.
- “Biaya Pilkada Rp.15 Triliun”, Kompas, 24 Juli 2010.
- “Dilema Suara Terbanyak”, Seputar Indonesia, Tanggal 24 Desember 2008.
- “DPR Sahkan Revisi Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu”, Kompas, 21
September 2011.
- “DPR Sahkan Anggota Pansus Angket Century”, Media Indonesia, 5
Desember 2009.
- “DPR Persalahkan Sistem Bendahara parpol Tidak Boleh di Badan Anggaran
DPR”, Kompas, 24 Februari 2012.
- “DPR Siapkan Argumentasi Hadapi Uji Materi”, Kompas, 20 April 2012
- “Dana Gelap bagi Parpol, Pertanggungjawaban Dana Kampanye Tidak
Diatur”, Kompas, 10 Desember 2011
- “Dari Parpol Tidak Bisa Independen, Mundurpun Sulit Lepas Dari Pengaruh
Parpol”, Kompas, 6 Oktober 2011
- “Elit Politik Tolak Pemilu”, Kompas, 10 April 2009.
- “Gamawan: Pilkada Diefektifkan”, Kompas, 22 Juli 2010
- “Hasil Pemilu Banten Nuansa Kekerabatan Politik Lokal”, Kompas, 26 Juli
2009.
- “Instruksi Presiden Tidak Jalan”, Kompas 8 Juli 2011.
- “Jimly: “Perlu Dibuat Kitab Hukum Pemilu”, Kompas, 15 April 2010.
- “Jusuf Kalla Menyangkal”, Media Indonesia, 31 Agustus 2009.
- “Koalisi strategis lebih rasional”, Republika, 9 Mei 2011.

- “Kinerja Parlemen Kian Memburuk, Rakyat Diminta Melihat Kondisi DPR”,
Kompas 10 Oktober 2011.
- “Konfederasi adalah formula ideal”, Republika, 9 Mei 2011.
- “Kompromi Partai Besar”, Kompas, 5 April 2012.
- “Kita Geser Sehari Saja Dianggap Masalah”, Forum Keadilan Edisi, 12 Tahun
2008.
- “Kepala Daerah Tolak Kenaikan BBM Terancam Dipecat”, Republika, 26
Maret 2012.
- “Ketua MK Moh.Mahfud MD, Mensinyalir Praktek Jual-Beli Pasal di DPR”,
Suara Merdeka, 18-19 November 2011.
- “Kenapa Kepala Daerah Tersangkut Korupsi ?”, Kompas, 24 Januari 2011.
- “Kaderisasi Koruptor Berlangsung Sistematis, Harus Ada Kemauan Politik”,
Kompas, 10 Desember 2011.
- “KPK Tangkap Sekda Kota Semarang”, Media Indonesia, 25 November
2011.
- “KPK Tangkap Dua Anggota DPRD dan Sekda Kota Semarang”, Suara
Merdeka, 25 November 2011.
- ”Lobi Fraksi Belum Berhasil, RUU Pemilu Bakal Diputuskan Lewat Voting,
Kompas, 4 April 2012,
- “Moh.Mahfud MD: Sistem Politik Jadi Titik Lemah, Mafia Hukum”,
Kompas, 8 Oktober 2011
- “Modus dan Enam Celah Korupsi Anggaran DPR”, Media Indonesia, 21
Agustus 2011.
- “Mereka Yang Selalu Ada Saat Pemilu “ Mbayangke Ngitung Awang-
Awangen”, Suara Merdeka tanggal 9 April 2009.
- “Mencari Sistem Pemilu yang Efektif dan efisien, Wawasan, 5 November
2010.
- “Masyarakat Kian Permisif Korupsi”, Kompas, 15 Juli 2011.
- “Negara Mengarah Kleptokrasi”, Kompas, 14 Juni 2011.
- “Parpol Perlu Di Evaluasi”, Kompas, 22 Juli 2011.
- “Panitia 9 Terbentuk untuk Mengusut Century”, Media Indonesia, 2
Desember 2009.
- “Parpol Terbelah dalam Revisi Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu”,
Kompas, 2 Januari 2010.
- “Presiden SBY Tersandera Partai Koalisi”, Harian Pelita, 3 Mei 2010
- “PAN Putuskan Bergabung dengan KIH”, Kompas, 2 September 2015.

- “Sistem Presidensial Dipadukan Dengan Sistem Kepartaian Yang Bersifat Sederhana, Ini Baru Cocok” Kompas, 31 Juli 2010.
- “Sistem Presidensial, Jumlah Parpol Ideal, Maksimal Lima”, Kompas, 31 Juli 2010.
- “Parliamentary Threshold (PT) 5 persen Akan Ubah Peta Politik Pemilu 2014”, Koran Tempo, 27 Desember 2010.
- “Perlu Mengawal Kodifikasi Hukum Pemilu”, Kompas, 16 November 2010.
- “Perlu Cetak Biru Pemilu, Pemilu Masih Banyak Kelemahan”, Kompas, 15 Juli 2010.
- “Pembentukan Setber adalah Kreasi Politik”, Kompas, 11 Mei 2011.
- “Proporsional Campuran Ideal Mendekatkan Wakil Rakyat dengan Konstituen”, Kompas, 13 Oktober 2011.
- “Perlu Cetak Biru Pemilu, Pemilu Masih Banyak Kelemahan”, Kompas, 15 Juli 2010.
- “Presiden SBY, Meminta Melayani Kepentingan Bangsa”, Kompas, 11 Oktober 2009
- “Pembentukan Setber adalah Kreasi Politik”, Kompas, 11 Mei 2011.
- “Runtuhnya Ideologi Parpol”, Kompas Tanggal 25 Oktober 2011.
- “Rapat Gabungan Menyepakati Pembentukan Panitia Angket”, Media Indonesia, 27 Oktober 2009
- “Regulasi Pemilu, Kodifikasi Hukum Pemilu Perlu Dilakukan”, Kompas, 15 April 2010.
- “Regulasi Pemilu, Kodifikasi Hukum Pemilu Perlu Dilakukan”, Kompas, 15 April 2010.
- “Rocky Gerang, 2008, “Bersama Kita Bisa-Berpisah Sudah Biasa”, Kompas, 5 April.
- “RUU Pemilu, Tahapan Pemilu 2014 Mundur”, Kompas, 6 Oktober 2011.
- “RUU Pemilu Melalui Voting, Fraksi-Fraksi Beda Pandangan”, Kompas, 11 April 2012
- “SBY, Undang-Undang Pemilu Jangan Berubah, Undang-Undang Pemilu Harus Beri Kepastian”, Kompas, 14 Juli 2010.
- “SBY Rangkul Gerindra dan Hanura”, Media Indonesia, 13 April 2012
- “Sekber Kacaukan Konstitusi, Tiga Jenis Rapat Setber Koalisi”, Kompas, 12 Mei 2011.
- “UU Pemilu, Pemerintah yang Kuat Sulit Lahir”, Kompas, 25, April 2012.
- ”Undang-Undang Baru Diskriminatif”, Kompas, 14 april 2012

“Verifikasi Parpol, Kemenkumham Tolak Disebut Langgar UU”, Kompas, 25 November 2011.

“Verifikasi Bisa Digugat”, Kompas, 18 November 2011

“Wapres Khawatir Rumitnya Penghitungan Suara”, Republika, 30 Maret 2009.

“132 Transaksi Mencurigakan, Milik Bupati, Wali Kota, Gubernur Tahun 2007-2011”, Kompas, 10 Juni 2011

Internet

AA.Oka Mahendra, 2008, “Paradigma Baru Undang-Undang No.2 Tahun 2008” dalam (<http://www.djpp.depukumham.go.id/htn-dan-puu/508-paradigma-baru-uu-no-2-tahun-2008-tentang-partai-politik-html>) . Diakses pada tanggal 12 September 2011.

August Mellaz, 2007, “Efektifitas Pemerintahan dan Pelembagaan Sistem Kepartaian Melalui Pelaksanaan Kesenentakan Pemilu Nasional, dalam, [http:// Augustmellar.multiplyjournal.com/item/4.hal](http://Augustmellar.multiplyjournal.com/item/4.hal), 2. Diakses, 30 November 2011.

_____, “Efektifitas Pemerintahan dan Pelembagaan Sistem Kepartaian Melalui Pelaksanaan Kesenentakan Pemilu Nasional” dalam [http:// images.augustmellaz.multiply.multiplycontent.com/attachment/0/SISP@woKCGkAAB0fYGg1/Efektivitas%20Pemerintahan%20 Melalui%20Kesenentakan%20Pemilu.pdf?nmid=106364799](http://images.augustmellaz.multiply.multiplycontent.com/attachment/0/SISP@woKCGkAAB0fYGg1/Efektivitas%20Pemerintahan%20Melalui%20Kesenentakan%20Pemilu.pdf?nmid=106364799), diakses tanggal, 10 April 2011.

Agus Riewato, “Tiga Faktor Golput Turun Pemilu 2014”, Koran Kontan, 13 Mei 2014. Lihat juga: <http://nasional.kontan.co.id/news/tiga-alasan-mengapa-golput-pemilu-2014-turun>. Diakses pada tanggal, 8 Oktober 2015.

Bima Aria Sugiarto, 2011, “Setgab dalam Format Koalisi Presidensial”, dalam <http://www.pan.or.id/index.php?.com=home.detail.66> . Diakses Tanggal 31 November 2011.

Bivitri Susanti, 2007, “Menyoal Kompetisi Politik Dalam Proses Legislasi di Indonesia, dalam <http://www.parlemen.net>. Ulasan Mingguan, Diakses pada 10 Oktober 2011.

Budiarto Rizka Rizqi Tia, tt, “Partai Politik dan Sistem Kepartaian” dalam <http://www.pakbudiarto.com/ikip/sistemkepartaian.pdf/>, diakses pada tanggal 12 Februari 2012.

Croissant, Aurel and Wolfgang Merkel, “Political Party Formation in Presidential and Parliamentary System” dalam <http://library.tes>.

- de/pdf-files/bueros/philippinen/50072.pdf. Diakses pada tanggal, 4 April 2011, pukul 13.54 Wib.
- “Diskusi UU Parpol dan Kebebasan Berserikat Warga Negara”, dalam <http://www.p2d.org/index.php/kon/53-32-juli-2011/276-diskusi-uu-parpol-dan-kebebasan-berserikat-warga-negara.html>. Diakses pada tanggal 3 Juni 2012.
- Fealy, Greg, 2015, “Indonesia’s Legislative Elections: The Importance of Money and Personalities”, 2 Mei 2014, in http://www.internationalaffairs.org.au/australian_outlook/indonesias-legislative-elections-the-importance-of-money-and-personalities/. Diakses pada tanggal, 8 Oktober 2015.
- Governance Indicators for 1996-2005” World Bank Policy Research Working Paper, and “A Decade of Measuring the Quality of Governance”, September 2006. Dalam www.govindicators.org, diakses tanggal, 21 Agustus 2010.
- Gustiandri, 2010, Gustriandri, “Sistem Kepartaian dan sistem Pemilu di Indonesia”, dalam <http://gustiandri.blogspot.com/2010/10/sistem-kepartaian-dan-sistem-pemilu-di.html>. Diakses pada tanggal 11 Februari 2011.
- ”Golkar Paling banyak Langgar Aturan”, di <http://www.wartabuana.com/read/41846-golkar-paling-banyak-langgar-aturan-pemilu.html>. Diakses pada tanggal, 10 Oktober 2015.
- <http://www.kpu.go.id>, diakses pada tanggal 27 Desember 2009
- Ikras Nusa Bakti, 2009, “Membangun Kabinet Efektif dan Sukses” dalam <http://ikrasnusabakti.wordpress.com/2009/09/24/membangun-kabinet-efektif-sukse/net>. Di akses pada tanggal 19 Oktober 2011.
- _____, 2009, “Kursi kabinet untuk parpol”, dalam <http://ikrasnusabakti.wordpress.com/2009/09/15/kursi-kabinet-untuk-partai-koalisi/>. Di akses, pada tanggal 20 Oktober 2011.
- Ini 15 Menteri Kabinet Jokowi yang berasal dari partai Politik, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2014/10/26/18101431/Ini.15.Menteri.Jokowi.yang.Berasal.dari.Partai.Politik.Diakses>, tanggal, 14 Oktober 2015.
- Ilham Endra, ”Sistem Pemerintahan” dalam <http://ilhamendra.wordpress.com/2009/03/12/sistem-pemerintahan/>. Diakses pada tanggal, 21/11/2010.

- Kacung Marijan, 2012, "UU Pemilu, Partai Kecil, dan MK, dalam <http://pmlseapaper.pressmart.com/mediaindonesia/PUBLICATIONS/MI/MI/2012/04/30/ArticleHtmls/UU-Pemilu-Partai-Kecil-dan-MK-30042012031005.shtml?Mode=1>. Diakses pada tanggal, 2 Juni 2012.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi September 2006. "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005" World Bank Policy Research Working Paper, and "A Decade of Measuring the Quality of Governance", September 2006. Dalam www.govindicators.org, diakses tanggal, 21 Agustus 2010.
- KPK Tetapkan Calon Kapolri Budi Gunawan Sebagai Tersangka, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2015/01/13/14354311/kpk.tetapkan.calon.kapolri.budi.gunawan.sebagai.tersangka>. Diakses tanggal 14 Oktober 2015.
- KPPS Kesulitan Hitung Suara, dalam <http://www.gatra.com>, diakses Tanggal 24 September 2011
- KPPS Kesulitan Hitung Suara, dalam <http://www.indowarta.com>, diakses Tanggal 24 September 2011
- Moch. Nurhasim, "menyempurnakan Sistem Proporsional" dalam <http://www.lipi.go.id>, diakses, 29 September 2009.
- Mainwaring Scott, and Mariano Torcal, 2005, "Party System Institutionalization and party System Theory After The Third Wave of Democratization", in http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/4/0/4/4/pages40441/p40441-1.php. Diakses pada tanggal, 7 April 2011.
- Naerkerl, Wolfgang and Aurel Croissant. 2010. "Political Party Formation in Presidential and Parliamentary System, in <http://library-tes-de/pdf-files/gueros/philipinen/50072.pdf>. Diakses pada tanggal 4 April 2011.
- Pengamat Tolak Dana Aspirasi dalam, <http://nasional.kompas.com/read/2015/06/29/14352781/Pengamat.Tolak.Dana.Aspirasi.Jokowi.Harus.Antisipasi.Gangguan.di.Parlemen>. Diakses tanggal, 14 Oktober 2015.
- "Politik uang di Pemilu 2014 Dinilai Vulgar", di <http://nasional.kompas.com/read/2014/04/13/1801547/Politik.Uang.di.Pemilu.2014.Dinilai.Lebih.Vulgar>. Diakses pada, 12 Oktober 2015.

- Ratna Noviani, 2009, "Pola Kampanye Para Caleg: Panggung Hiburan Gaya Narsistik", dalam <http://epajak.org/ada/politik-Indonesia/pola-kampanye-para-caleg>, 14 Maret 2009, diakses pada tanggal 15 Juli 2009.
- "Rahman Tolleng: UU Parpol Rintang Kebebasan Berserikat", dalam <http://id.berita.yahoo.com/rahman-tolleng-uu-parpol-rintang-kebebasan-berserikat-064020273.html>. Diakses tanggal 3 Juni 2012.
- Sistem Presidensialisme yang lemah, <http://www.antaranews.com/berita/129340341/sistem-presidensialisme-yang-lemah>. Diakses tanggal 17 Maret 2011.
- Sistem Presidensialisme yang lemah, dalam http://antaranews.com/berita/129340341/sistem_presidensialisme_yang_lemah, Diakses pada tanggal 17 Maret 2011.
- Schedler, Andreas, 2011, "Under And Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Proportions Concerning New and Old Party System", in <http://webcache.googleusercontent.com/search?hl=id&q=cache:n-a55fPmFYgJ:http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.119.6592&rep=rep1&type=pdf+Andreas+Schedler,+Under+And+Over+Institutionalization%3A+Some+Ideal+Typical+Proportions&ct=clnk>. Diakses pada tanggal, 7 April 2011.
- Sistem Presidensialisme yang lemah, <http://www.antaranews.com/berita/129340341/sistem-presidensialisme-yang-lemah>. Diakses tanggal 17 Maret 2011
- Theodore, Benjuino, 2009, "Sistem Pemilu Yang Pernah Ada di Muka Bumi Ini ", dalam <http://blogpemilu2009.blogspot.com/2009/01/sistem-pemilu-yang-pernah-ada-di-muka.html>. Diakses pada tanggal 9/4/2011, pukul.7:08.
- Thornly, Andrew, 2014, "Nine Takeaways From The Legislative Election", The Asia Foundation, di <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/IndonesiaElections.pdf>, hal, 6-7. Diakses pada tanggal, 9 Oktober 2015.
- Valina Sinka Subekti, 2010, "Komplikasi Sistem Presidensial", dalam http://petapolitik.com/news/komplikasi_sistem_presidensial, 2 November 2010. Diakses Tanggal 2 November 2011.
- Wicipito Setiyadi, "Peran Parpol Dalam Penyelenggaraan Pemilu Yang Aspiratif Dan Demokratis" dalam <http://www.djbp.depkuham>.

go.id/htn-dan-puu/507-peran-partai-politik-dalam-penyelenggaraan-pemilu-yang-aspiratif-demokratis-html. Diakses pada tanggal 12 September 2011.

W.Riawan Tjandra, 2011, "Menata Ulang Sistem Kepartaian", dalam http://anax1a.pressmart.net/mediaindonesia/MI/MI/2011/05/11/ArticleHtmls/11_05_2011_021_003.shtml?Mode=0. Diakses pada tanggal 2 Juni 2012.

Zafrulloh Salim, 2008 "Dampak Sistem Multipartai Dalam Kehidupan Politik Indonesia", dalam <http://www.djpp.depukumham.go.id/htn-dari-puu/506-dampak-sistem-multipartai-dalam-kehidupan-politik-indonesia>. Diakses pada tanggal 11 September 2011.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan terhadap UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPD, DPR dan DPRD

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPD, DPR dan DPRD

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu

Putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No.16/PUU-V/2007 Tanggal 23 Oktobe 2007 tentang Pemberlakuan Pasal 9 Ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tidak Bertentangan dengan UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No.12/PUU-VI/2008 Tanggal 10 Juli 2008 tentang Pembatalan Ketentuan pasal 316 huruf d UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPR dan DPRD.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No.110-111-112-113/PUU-VII/2009, tanggal Agustus 2009, tentang Konstitusionalitas Bersyarat Penghitungan Perolehan Kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Pada Tahap Kedua Bagi Partai Politik Pemilu Legislatif.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No.22-24/PUU-VI/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Berdasarkan Suara Terbanyak yang membatalkan Pasal 214 UU No.10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang diputuskan pada tanggal, 23 Desember 2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No. 51-52-59/PUU-6-2008 tentang Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh Parpol dan Pelaksanaan Pemilu Presiden setelah Pemilu Legislatif, tanggal, 18 Februari 2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No.81/PUU-IX/2011 Tentang Pembatalan pasal 11 huruf i, Pasal 85 huruf I dan Pasal 109 Ayat (4) huruf c, d dan e dan Ayat (5) serta Pasal 109 Ayat (11) UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) No.3/PUU-VII/2009 tentang Persyaratan Ambang Batas Perolehan Suara dalam Pemilihan Umum Legislatif.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) Nomor 15/PUU-IX/2011 tentang putusan dalam perkara permohonanPenguji-

an Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tanggal 4 Agustus 2011.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang Pengusulan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh Partai Politik dan Pelaksanaan Pemilu Presiden Setelah Pemilu Legislatif.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) No.15 P/HUM/2009 Tanggal 18 Juni 2009, tentang Pembatalan 22 huruf c dan Pasal 23 Ayat (1) dan (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis dan Pengumuman Hasil Pemilu, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Pengganti Calon Terpilih Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Tanggal 16 Maret 2009.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI) No.18 P/HUM/2009 Tanggal 24 Juni 2009 tentang Pasal 25 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis dan Pengumuman Hasil Pemilu, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Pengganti Calon Terpilih Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Tanggal 16 Maret 2009, Pembentukannya Bertentangan Dengan pasal 205 Ayat (5), (6) dan (7) UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPR dan DPRD.

Peraturan dan Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.149/SK/KPU/2008 tanggal 9 Juli 2008 tentang Penetapan Parpol Peserta Pemilihan Umum.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.20 Tahun 2008 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2009.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.9 Tahun 2008 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.20 Tahun 2008 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Pemilihan Umum Tahun 2009.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.35 Tahun 2008, Tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu DPR dan DPRD

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.13 Tahun 2009, bahkan pemerintah pernah mengeluarkan Perpu No. 1 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.10 Tahun 2008.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 15 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis dan Pengumuman Hasil Pemilu, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Pengganti Calon Terpilih Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Tanggal 16 Maret 2009.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.19 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, tanggal 30 Juni 2008.

Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum No. 259/Kpts/KPU/2009 Tentang Penetapan Kursi DPR RI Hasil Pemilu Tahun 2009 tanggal 16 Juni 2009.

Risalah Rapat Pembahasan RUU dan Ketetapan MPR

Sekretariat Jenderal DPR RI, 2007, Risalah Laporan Ketua Panitia Khusus Partai Politik (Ganjar Pranowo) dalam Rapat Paripurna DPR RI Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan tentang Rancangan Undang-undang Partai Politik dan Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta.

_____, 2007, Risalah Pendapat Akhir Fraksi Partai Golkar DPR- RI dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta.

_____, 2007, Risalah Pendapat Akhir Fraksi PDIP DPR- RI dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta.

_____, 2007, Risalah Pendapat Akhir Fraksi Partai Demokrat DPR- RI dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Partai Politik, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta.

_____, 2007, Risalah Pendapat Akhir Fraksi Partai Persatuan Pembangunan DPR RI terhadap RUU tentang Partai Politik, Sekjen DPR RI, Jakarta.

_____, 2007, Risalah Pendapat Akhir Fraksi Partai Amanat Nasional DPR RI terhadap RUU tentang Partai Politik, Sekjen DPR RI, Jakarta.

- _____, 2007, Risalah Pendapat Akhir Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR RI terhadap RUU tentang Partai Politik, Sekjen DPR RI, Jakarta,
- _____, 2007, Risalah Pendapat Akhir Sidang Paripurna Fraksi Damai Sejahtera DPR RI dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan tentang Rancangan Undang-undang Partai Politik, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta.
- _____, 2007, Risalah Pandangan Akhir Tahap II/Persetujuan Fraksi Partai PPP dalam Rapat Paripurna DPR RI tentang Rancangan Undang-undang Partai Politik, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta.
- _____, 2007, Risalah Pandangan Akhir Tahap II/Persetujuan Fraksi Partai Golkar dalam Rapat Paripurna DPR RI tentang Rancangan Undang-undang Partai Politik, pada tanggal, 6 Desember 2007, Setjen DPR RI, Jakarta.
- _____, 2007, Risalah Pendapat Akhir Pemerintah Pada Pembicaraan Tingkat II Pengambilan Keputusan atas RUU tentang Partai Politik menjadi Undang-undang, pada 6 Desember 2007, Setjen, Jakarta.
- Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, Risalah Pendapat Akhir Fraksi Golkar DPR RI Dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan terhadap Terhadap Rancangan Undang-undang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Setjen DPR RI, Jakarta.
- _____, 2008, Risalah Pendapat Akhir Fraksi Demokrat DPR RI Dalam Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan terhadap Terhadap Rancangan Undang-undang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, Setjen DPR RI, Jakarta.
- _____, 2008, Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi Partai Golkar terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta.
- _____, 2008, Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi Partai PDIP terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta.
- _____, 2008, Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi Partai Demokrat terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta.
- _____, 2008, Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi Partai PPP terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta

- _____, 2008, Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi PAN terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta
- _____, 2008, Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi PKB terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta
- _____, 2008, Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir Fraksi PKS terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta
- _____, 2008, Risalah Rapat Paripurna Pendapat Akhir FBPD terhadap RUU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dibacakan pada hari Kamis, 28 Februari 2008, Setjen DPR RI, Jakarta
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia/Tap MPR No.XIV/MPR/RI/Tahun 1998 Tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia/Tap MPR No III/MPR/RI/1998 tentang Percepatan Pemilu.

DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

- Gambar 1. Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif ~28
- Gambar 2. Keluarga Sistem Pemilu ~58
- Gambar 3. Kerangka Berpikir ~86
- Gambar 4. Identitas Parpol Peserta Pemilu 2014 ~145
- Tabel 1. Kelebihan dan Kekurangan Dari Sistem Pemilu ~59
- Tabel 2. Perbandingan Eksistensi Parpol di Indonesia 1999-2009 ~110
- Tabel 3. Pandangan Parpol Soal RUU Pemilu ~140
- Tabel 4. Perbandingan Sistem Penentuan Calon Terpilih Antara sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi ~170
- Tabel 5. Prediksi Simulasi Perolehan Kursi Tahun 2014 Berdasarkan Perolehan Kursi Tahun 2009 ~197
- Tabel 6. Performa Pemilu Tahun 2009 Berdasarkan Standar Internasional ~200
- Tabel 7. Beban Pekerjaan KPU dalam Pemilu 2009 ~209
- Tabel 8. Perbandingan Suara Sah & Tidak Sah Pemilu Tahun 1999-2009 ~213
- Tabel 9. Perbandingan Pelanggaran Administrasi Pemilu Tahun 2004 dan Pemilu Tahun 2009 ~218
- Tabel 10. Perbandingan Pelanggaran Pidana Pemilu Tahun 2004 dan Pemilu Tahun 2009 ~218
- Tabel 11. Statistika Perkara Perselisihan Hasil Pemilu Tahun 2009 di Mahkamah Konstitusi ~222
- Tabel 12. Dimensi Perilaku Partai dalam Sistem Kepartaian Kompetitif Vs Sistem Kepartaian Terkartelisasi ~233
- Tabel 13. Identitas Pemilu 2014 ~236
- Tabel 14. Komposisi Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) Periode Tahun 2009-2011 ~260

- Tabel 15. Komposisi Menteri KIB Pasca Perombakan Kabinet ~264
- Tabel 16. Dinamika Koalisi Dukungan Capres dan Cawapres dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 ~273
- Tabel 17. Korupsi Yang Melibatkan Sejumlah Anggota DPR ~289
- Tabel 18. Komposisi Kabinet Jokowi-JK ~304
- Tabel 19. Format Penyederhanaan Pemilu Serta Kelemahan dan Kekuatannya ~340

BIODATA PENULIS



Dr. Agus Riwanto, adalah Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret (UNS) Surakarta dan Program Pascasarjana Ilmu Hukum UNS. Menyelesaikan pendidikan S3 (Doktor) Ilmu Hukum FH UNS dengan predikat “Cumlaude” (2012), S2 Hukum Islam Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2003), S1 Fakultas Syariah Jurusan Perbandingan Madzhab dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (2000) dan S1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (2001). Pernah bekerja sebagai Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kab. Sragen Prop. Jawa Tengah (2008-2013), Anggota KPU Kab. Sragen Prop. Jawa Tengah (2003-2008), PNS di Kementerian Agama RI (2000-2013) dan Pembela Umum YLBHI-LBH Yogyakarta (1997-2000). Pernah menerima penghargaan Nominator Pemuda Award Bidang Intelektual dari DPD HIPMI dan DPD KNPI Prop. Jateng (2005) dan penerima penghargaan alumni berprestasi “Assalaam Award” dari PPMI Assalaam Surakarta (2015). Narasumber di berbagai seminar internasional dan nasional. Menulis beberapa buku dan jurnal nasional terakreditasi, serta menulis lebih dari 700-an artikel sejak tahun 1998-sekarang di publikasikan di Koran Kompas, Republika, Media Indonesia, Seputar Indonesia, Bisnis Indonesia, Suara Pembaruan, Sinar Harapan, Suara Karya, Kontan, The Jakarta Post, Koran Jakarta, Investor Daily, Joglosemar, Bernas, Solopos, Suara Merdeka, Wawasan, dan Kedaulatan Rakyat.