

Jurnal **ETIKA** & **PEMILU**

Volume 1, Nomor 2 - AGUSTUS 2015

Untuk Kemandirian, Integritas dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu

PILKADA & RESTORATIVE JUSTICE



**MENAKAR KUALITAS
PEMILUKADA:
MENSTRUKTURKAN SEBUAH
KONTESTASI POLITIK
YANG BERINTEGRITAS**

Mukhtar Sarman

**MENAKAR INDEPENDENSI
PENYELENGGARA PEMILU
DALAM PEMILIHAN KEPALA
DAERAH SERENTAK 2015**

Muh. Salman Darwis

**PENETAPAN PEMILIH PADA
PEMILIHAN KEPALA DAERAH
SERENTAK DALAM PERSPEKTIF
DEMOKRASI KONSTITUSIONAL**

Arifudin

**PENGARUH PILKADA SERENTAK
TERHADAP PERTUMBUHAN
DEMOKRASI DI INDONESIA**

Suyanto Londrang

**MAHKAMAH ETIK SEBAGAI
PENJAGA DAN PENEGAK ETIKA
DALAM BERNEGARA**

Achmad Edi Subiyanto

**KEKUATAN PUTUSAN DKPP
SEBAGAI PERADILAN ETIK
DALAM KERANGKA RESTORATIVE
JUSTICE PASCA PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 115/PHPU.D-XI/2013
DAN PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR**

31/PUU-XI/2013

Achmadudin Rajab

**SUSUNAN REDAKSI/
BOARD OF EDITOR**

PIMPINAN UMUM/General Chief
Jimly Asshiddiqie

Pimpinan Redaksi/Chief Editors
Nur Hidayat Sardini

Dewan Redaksi/Editorial Board
Anna Erliyana
Valina Singka Subekti
Saut Hamonangan Sirait
Endang Wihdatiningtyas
Ida Budhiati

Mitra Bestari/Peer Review
Komaruddin Hidayat
Yudi Latief
Irman Putrasidin
August Mellaz

**Penanggungjawab/
Officially Incharge**
Gunawan Suswantoro
Ahmad Khumaidi

**Redaktur Pelaksana/
Managing Editor**
Mohammad Saihu

Redaktur/Editors
Firdaus
Rahman Yasin
Fery Fatmura
Syopiannya Jaya Putra

Management Redaksi
Yusuf HDS
Dini Yamashita
Osbin Samosir

Data & Naskah
Arif Ma'ruf Suha
Titis Aditya Nugroho
Ferry YM.
Diah Widyawati
Umi Nadzifah
Arif Syarwani

Tata Bahasa
Irmawanti

Penerjemah/Translator
Arwani Suratman

Dokumentasi & Arsip
Sandhi Setiawan
Astuti

Sirkulasi
Rahmat Hidayat

Tata Letak/Layout & Sampul:
SoeDESAIN

Redaksi mengundang para akademisi, penyelenggara pemilu, pengamat/penggiat pemilu atau aktivis pro demokrasi, dan mereka yang berminat untuk berpartisipasi dengan mengirimkan karya tulis, hasil penelitian, disertasi, tesis, skripsi.

Naskah ditulis sesuai ketentuan pedoman penulisan, dan dikirim melalui email dengan menyertakan foto diri ke alamat Redaksi.

Jurnal "Etika & Pemilu" diterbitkan terbatas oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia, dan oleh pihak-pihak yang secara sukarela memiliki kesamaan visi dan misi DKPP.

VISI:

- 1) Diseminasi kebijakan, program dan gagasan DKPP selaku lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu (Pasal 1 ayat (22) UU 15/2011).
- 2) Expose hasil kajian dan penelitian terkait urgensi penegakan kode etik bagi penyelenggara negara dan upaya menata kembali sistem kepemiluan di Indonesia menuju negara demokrasi modern.

MISI:

Terbitnya Jurnal Ilmiah (Nasional + Internasional) tentang Etika dan Pemilu sebagai *University of Industry Democracy*.

DAFTAR ISI

EDITORIAL _____ 2

TULISAN UTAMA (MAIN ARTICLES)

MENAKAR KUALITAS PEMILUKADA: MENSTRUKTURKAN SEBUAH KONTESTASI POLITIK YANG BERINTEGRITAS _____ 7
Mukhtar Sarman

MENAKAR INDEPENDENSI PENYELENGGARA PEMILU DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK 2015 _____ 22
Muh. Salman Darwis

PENETAPAN PEMILIH PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI KONSTITUSIONAL _____ 36
Arifudin

PENGARUH PILKADA SERENTAK TERHADAP PERTUMBUHAN DEMOKRASI DI INDONESIA _____ 50
Suyanto Londrang

MAHKAMAH ETIK SEBAGAI PENJAGA DAN PENEGAK ETIKA DALAM BERNEGARA (Sebuah Wacana Pengadilan Etik di Indonesia) _____ 68
Achmad Edi Subiyanto

KEKUATAN PUTUSAN DKPP SEBAGAI PERADILAN ETIK DALAM KERANGKA RESTORATIVE JUSTICE PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 115/PHPU.D-XI/2013 DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 31/PUU-XI/2013 _____ 88
Achmadudin Rajab

MENAKAR HUKUM PROGRESIF DALAM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU DI DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU _____ 103
Titis Adityo Nugroho

TULISAN UMUM (GENERAL ARTICLES)

KONSTRUKSI HUKUM PEMBatasan HAK POLITIK DALAM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF DI INDONESIA _____ 117
Sunny Ummul Firdaus

MEMBANGUN KEMBALI MARTABAT MANUSIA SEBAGAI ETIKA DI BALIK KARAKTER HUKUM PROGRESIF BAGI PENYELENGGARA PEMILU _____ 129
Wahyu Nugroho

MIMBAR

Satu Tulisan dalam tiga Edisi (Vol 2 – 4) - *Edisi Pertama*

KULIAH ETIKA _____ 139

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP RI)

GAGASAN PENGUATAN SISTEM ETIKA PROFESI DAN JABATAN DI SEKTOR PUBLIK (PUBLIC OFFICES AND SECTORS)

PUBLIKASI

- **RESENSI: KONSOLIDASI DEMOKRASI PASCA REFORMASI** _____ 145
Susi Dian Rahayu

- **BIODATA PENULIS** _____ 149

- **PEDOMAN PENULISAN** _____ 152

- **CALL FOR PAPERS** _____ 153

Opini yang dimuat dalam Jurnal "Etika & Pemilu" tidak mewakili pendapat resmi DKPP

Sistem peradilan pada umumnya menganut sistem *adversarial*. Sebagai konsekuensinya, pengadilan menjadi 'medan perang' antara penggugat/pengadu/penuntut dengan tergugat/teradu/terdakwa. Pada akhirnya, putusan pengadilan akan mengarah pada siapa menang siapa kalah (*win-lose solution*). Putusan pengadilan dipandang sebagai representasi dari keadilan. Meski seringkali keadilan yang dihasilkan adalah keadilan prosedural, bukan keadilan substansial. *Restorative justice* melihat ketidaksempurnaan ini dan menawarkan sebuah paradigma baru dalam melihat sebuah perkara. Dalam konteks *restorative justice*, para pihak diberikan tempat, suaranya didengar, putusan pun diarahkan pada pemulihan para pihak, baik yang dirugikan, maupun yang melakukan agar menyadari, menyesali perbuatan dan bertanggung jawab atas kerugian sebagai akibat dari perbuatannya.

Dalam banyak literatur, Albert Eglash adalah tokoh yang pertama kali tercatat menggunakan istilah *restorative justice*. Para pendukung (*advocate*) *restorative justice* juga bersepakat bahwa terminologi *restorative justice* muncul pertama kalinya dalam makalah Eglash di tahun 1977 berjudul *Beyond Restitution-Creative Restitution*¹ yang dipresentasikan dalam

¹ Kecuali Daniel W. Van Ness and Karens Heetderks Strong yang, pada awalnya, menulis yang sama sampai kemudian mereka membuat catatan klarifikasi dalam catatan kaki pada buku edisi ke-4 mereka yang mencatat bahwa Eglash sebenarnya mengembangkan idelnya tentang *creative restitution* (pada makalahnya tahun 1975), sebuah model *restorative justice*, dalam seri publikasi makalahnya tahun 1958 dan 1959 Ann Skelton (2005) telah menelusuri sumber Eglash dan menemukan bahwa istilah *restorative justice* muncul dalam sebuah buku tahun 1956, ditulis dalam bahasa Jerman yang telah diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul *The Biblical Doctrine of Justice and Law*, dilutis oleh Heinz-Horst Schrey, Hanz Hermann Walz & W.A. Whitehouse. Lihat lebih lanjut dalam Daniel W Van Ness and Karen Heetderks Strong, *Restoring*

sebuah konferensi tentang restitusi di tahun 1975.² Dalam makalahnya, Eglash mendeskripsikan tiga bentuk keadilan: (1) *retributive justice*; (2) *distributive justice*³; dan (3) *restorative justice*. Keadilan yang pertama mengandalkan penghukuman sebagai cara untuk mengatasi kejahatan/pelanggaran. Sementara yang kedua menyandarkan pada *therapeutic treatment* perlakuan pada pelaku.⁴ Ketiga, *restorative justice*, mengajukan restitusi sebagai sarana untuk menangani kejahatan. Eglash kemudian menamakan model restitusi ini sebagai *creative restitution*, yang kemudian mengarah pada penyebutan *restorative justice*. Ia menulis bahwa *restorative justice* berbeda dengan dua gagasan sebelumnya. Sebagai contoh, baik keadilan retributif maupun distributif berfokus pada perbuatan

Justice, An Introduction to Restorative Justice (4th edn, Anderson Publishing 2010) 22.

² Makalah ini kemudian dipublikasikan dalam sebuah antologi tahun 1977 berjudul *Restitution in Criminal Justice, A critical Assessment of Sanctions*.

³ *Distributive justice* disini harus diartikan sebagai terminologi yang berbeda dengan *distributive justice* sebagai antonim dari *commutative justice* dalam konteks hukum publik di-*vis-a-vis*-kan dengan hukum privat (*civil law*). Nampaknya Eglash merujuk pada gagasan mazhab Neo-Kalsik saat menyebut *distributive justice* yang fokus pada pelaku daripada perbuatan sebagaimana pandangan mazhab klasik. Eglash adalah seorang psikolog, kebanyakan sarjana hukum dan kriminolog menyebutnya sebagai *rehabilitative justice*, bukan *distributive justice*. Lihat misalnya Steve Mulligan yang menulis "[restorative justice] lebih mudah dipahami dengan melihat pada tujuan dan asas-asasnya yang dikomparasikan dengan paradigma yang mendahuluinya: *retributive* dan *rehabilitative*." Lihat Steve Mulligan, 'From Retribution to Repair: Juvenile Justice and the History of Restorative Justice' (2009) 31.U.La Verve L. Rev.139.

⁴ *The most effective penal reform for most criminal law scholars had been accomplished in modern society by shifting the focus of sentencing from punishment for reasons of desert to punishment as a means of rehabilitation and reform. It was a reform of the purpose of punishment from distributive to rehabilitative.* Lihat lebih detail dalam Wesley Cragg, *The Practice of Punishment, Toward a Theory of Restorative Justice* (Routledge 1992) 80.

pelaku, sementara restorative justice berfokus pada kerusakan atau konsekuensi dari perbuatan pelaku, dan dampaknya terhadap korban. Dalam perspektif korban, keadilan retributif dan distributif mengabaikan peran korban, tidak melibatkan korban kecuali hanya sebagai saksi. Sementara *restorative justice* memosisikan korban dan kepentingannya sebagai sesuatu yang penting untuk dipertimbangkan, dan memberikan peran untuk mendapatkan keadilan.⁵

Restorative justice kemudian menjadi sebuah paradigma keadilan baru yang terus berkembang dengan beragam variasi bentuknya. Salah satu perkembangan *restorative justice* adalah lahirnya model *the maximalist* yang dibedakan dari model *the purist*. Model murni (*purist*) adalah model yang umum kita pahami selama ini. Model ini didasarkan pada definisi Toni Marshal "*restorative justice is a process whereby all the parties with a stake in a particular offense come together to resolve collectively how to deal with the aftermath of the offense and its implications for the future.*"⁶ Inti dari model *purist* adalah putusan yang dibuat harus disepakati oleh semua pihak tanpa adanya paksaan. Semua pihak harus secara sukarela setuju untuk bertemu dan merumuskan jalan terbaik untuk pemulihan keadilan. Jika salah satu pihak menolak untuk bertemu atau menolak untuk secara bersama-sama merumuskan penyelesaian yang terbaik untuk semua pihak, maka pelaksanaan *restorative justice* tidak bisa dipaksakan untuk dilaksanakan. Sebagai sebuah perkembangan dari buntutnya model *purist* saat menemukan adanya

ketidaksetujuan secara sukarela dari salah satu pihak (*voluntary consent*), sebuah model lain berusaha menerobos kebhuntuan *the purist*, model yang kemudian dinamakan *the maximalist*. Model *maximalist* didasarkan pada pengertian *restorative justice* yang dirumuskan Lode Walgrave "***all activities oriented to realize justice by restoring harm brought by a crime.***"⁷ Kata "*all activities*" dalam pengertian tersebut diperluas menjadi seluruh upaya yang dapat dilakukan untuk memulihkan keadilan.

Dengan demikian segala upaya dapat dilakukan termasuk upaya yang dapat dipaksakan tanpa melihat apakah pelaku setuju atau tidak setuju dengan suatu keputusan mengenai dirinya. Implementasi model *maxi-malist* bisa diterapkan dalam bentuk putusan hakim yang memaksa teradu/terdakwa untuk melakukan perbaikan/pemulihan pada korban dan pihak lain yang terkena imbas dari perbuatannya. Menariknya disaat aliran *maximalist* masih merupakan pengembangan wacana di kalangan pendukung *restorative justice*, DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) telah dapat melakukan *restorative justice* dalam kerangka *maximalist*.

DKPP dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu, kewenangannya diatur dalam Bab V Pasal 109 sampai Pasal 115. DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Penyelenggara Pemilu sendiri adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan, Presiden dan Wakil Presiden,

⁷ Ibid.

⁵ Lihat lebih lanjut dalam Albert Eglash, 'Beyond Restitution-Creative Restitution' in Joe Hudson and Burt Galaway (eds), *Restitution in Criminal Justice: A Critical Assessment of Sanctions* (Lexington Books, 1977) 91-99. www.lorennwalker.com/blog/?p=117.

⁶ Adam Crafword and Jo Goodey (eds), *Integrating a Victim Perspective within Criminal Justice*. *International Debates* (Ashgate Publishing 2000) 273-77.

Gubernur, Walikota, Bupati secara demokratis.⁸ Oleh karenanya, DKPP berperan penting untuk memastikan kemandirian, integritas dan kredibilitas penyelenggaraan pemilihan umum, menjamin etika Penyelenggara Pemilu tetap terjaga dalam rangka menghasilkan pemilihan umum yang berkualitas. Dalam rangka mewujudkan dan menegakkan kehormatan penyelenggara Pemilu tersebut DKPP diberikan kewenangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 112 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 untuk menjatuhkan sanksi berupa teguran tertulis; pemberhentian sementara; atau pemberhentian tetap terhadap penyelenggara pemilu yang melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Dalam praktiknya, DKPP memberikan sanksi sesuai kadar kesalahannya.

Dalam kerangka *restorative justice* keseluruhan sanksi tadi bisa dilekatkan sebagai bentuk pemulihan para korban (Pengadu) dari kebijakan atau pun perilaku Penyelenggara Pemilu yang melanggar kode etik. Kebutuhan para pengadu (*victim's need*) sangat beragam, mulai dari yang ringan hingga yang berat pada tuntutan pemberhentian tetap. Terkadang, Pengadu hanya minta didengarkan oleh Teradu untuk bisa berkeluh kesah, menumpahkan semua kekesalan yang selama ini tidak terwadahi dalam sebuah forum. Pada dasarnya, nilai-nilai *restoratif justice* dapat diterapkan pada tiap tingkatan sanksi sepanjang masih dalam kriteria *restorative justice* yang bersifat memulihkan keadaan. DKPP misalnya, dapat memberikan sanksi pemberhentian sementara dengan catatan bahwa sedapat mungkin penyelenggara pemilu yang diberikan sanksi tersebut melakukan perbaikan, pemulihan atas akibat yang telah ditimbulkannya. Hal ini dapat dilakukan mengingat sifat sanksi pemberhentian

sementara bersifat *conditional* (bersyarat). Syarat tersebut berkaitan dengan pemulihan yang harus dilakukan, baik terhadap korban (pengadu), lembaga penyelenggara pemilu, dan bahkan terhadap dirinya sendiri untuk dapat memperbaiki kesalahan yang telah dilakukannya berkaitan dengan perbuatan melanggar etik (*unethical conduct*).

Jadi dalam sanksi pemberhentian sementara, Teradu diberikan kesempatan untuk 'kembali ke jalan yang benar' dengan cara memulihkan keadilan atas pihak-pihak yang telah dirugikan. Perintah atau kewajiban untuk memperbaiki keadaan tersebut dicantumkan dalam putusan tanpa mempertimbangkan persetujuan Teradu. Model seperti ini sebenarnya adalah model *maximalist* dalam *restorative justice*, sesuatu yang masih menjadi wacana di kalangan penggagas dan pendukung (*proponent*) *restorative justice* model *maximalist*. Pada akhirnya, DKPP dapat menjatuhkan sanksi pemberhentian tetap pada Penyelenggara Pemilu sebagai bentuk pemulihan kehormatan lembaga penyelenggara pemilu, memulihkan kepercayaan publik. Hal ini memang di luar dari pemahaman *restorative justice* pada umumnya karena meniadakan peran 'pelaku' untuk memulihkan keadaan. Tetapi langkah tersebut diambil manakala kesalahan Teradu amat sangat fatal dalam melanggar kode etik dan dipandang tidak dapat memulihkan keadaan sehingga upaya pemulihannya yang seharusnya dilakukan Teradu diambil alih. Tercatat tidak kurang dari 336 Penyelenggara Pemilu (per 10 November 2015) diberhentikan tetap dari jabatannya sebagai bentuk pemulihan kehormatan lembaga Penyelenggara Pemilu.

8 Pasal 1 angka 5 UU 15 Tahun 2011.

TULISAN UTAMA (MAIN ARTICLES)

Berisi Topik Utama yang ditetapkan Tim Redaksi; dihasilkan dari program Call for Papers; dalam rangka membangun keselarasan dinamika politik, hukum dan demokrasi yang berkembang di masyarakat (bottom up). Pola bottom up dimaksudkan agar nilai-nilai demokrasi benar-benar bersifat mendasar, struktural dan tidak terpolarisasi oleh hasrat membangun Negara atau pemerintahan yang lebih mengarah pada kepentingan politik. Pola bottom up menjadi penting karena pendekatan top down seperti yang dipraktikkan pada masa orde baru hanya akan mendistorsi aspirasi masyarakat.

This main article contains the main topic selected by Editorial Team; resulting from Call for Papers program in order to develop a harmony of political dynamics, law and democracy emerged in community. Bottom up pattern is intended that values of democracy are literally fundamental, structural and not polarized by desire to build a state or government that lead to political interest. Bottom up pattern becomes important because of top down approach as practiced in the new order era, would only distort aspirations of the people.

MENAKAR KUALITAS PILKADA: MENSTRUKTURKAN SEBUAH KONTESTASI POLITIK YANG BERINTEGRITAS

MEASURING THE QUALITY OF LOCAL ELECTION: A STRUCTURED OF INTEGRITY POLITICAL CONTEST

Mukhtar Sarman

ABSTRAK/ABSTRACT

Tulisan ini menjelaskan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) serentak adalah perintah Undang Undang Nomor 8 Tahun 2015. Namun secara konseptual mekanisme pemilihan kepala daerah di Indonesia itu tidak seharusnya dilakukan serentak. Hal itu bukan hanya berkaitan dengan lemahnya logika yang mendasarinya, tetapi juga adanya kesalahkaprahan dalam memaknai politik demokratis di ranah lokal. Pilkada tidak sepatutnya disetarakan dengan pemilihan Presiden yang harus dilaksanakan serentak secara nasional. Pilkada, karena sifat lokalitasnya, sebenarnya bersifat unik, yang kadangkala harus disikapi dengan arif sebagai kontestasi politik yang bisa jadi berbeda kondisi aktualnya antar satu Pilkada dengan Pilkada lainnya. Justru itu, kebijakan Pilkada serentak sebenarnya jadi tanda tanya apabila dikaitkan dengan kualitas demokrasi lokal yang diemban.

This paper describes the Regional Head Election (Local Election) is an order of Constitution No. 8 of 2015. However, conceptually the mechanism of local elections in Indonesia should not be done simultaneously. It is not just related to the weakness of the underlying logic, but also the misconceptions of understanding of political democratic in the local sphere. Local election should be inappropriately equated with the Presidential elections that has to be held simultaneously nationwide. Local elections, because its nature is locality, in fact it is unique, which sometimes must be addressed wisely as political contestation that could be different between the actual condition of one election to another election. Precisely, the policy of simultaneous local elections actually a question mark when linked with the quality of local democracy carried.

Kata kunci: Pilkada, Serentak, Politik, Integritas
Keyword: Local election, Politic, Integrity

A. PENDAHULUAN

Pemerintah, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, yang mewakili rezim Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), diam-diam sejak tahun 2010 telah merancang undang-undang yang mencoba menegasikan sistem Pilkada yang berpola pemilihan langsung oleh rakyat pemilih pemilik suara.¹ Merujuk pada rancangan undang-undang (RUU) yang diajukan ke DPR,² jelas sekali rezim SBY 'tidak nyaman' dengan eksese yang ditimbulkan oleh sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Mereka berasumsi, sistem Pilkada itu berdampak pada: (1) biaya yang luar biasa besar yang mesti ditanggung oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan Pilkada, (2) terjadinya praktik politik uang yang merusak tatanan sosial masyarakat, (3) banyaknya pejabat Kepala Daerah yang terjebak dalam tindak pidana korupsi, karena ingin mengembalikan modal kampanye, dan (4) kontestasi politik melalui Pilkada rawan konflik sosial. Oleh sebab itulah, Kementerian Dalam Negeri mengajukan RUU yang bermaksud mengembalikan sistem

¹ Ada proses transformasi akronim 'pemilihan kepala daerah' itu di ranah publik, mulai dari Pilkada, kemudian Pilkada Langsung, dan Pilkada; dan semua akronim itu sebenarnya tidak ada dalam Undang-Undang. Saya lebih memilih akronim Pilkada, karena Pilkada bisa dilakukan secara tidak langsung ketika menjadi kewenangan DPRD; sedangkan Pilkada selalu bermakna dilibatkannya secara langsung seluruh rakyat yang memiliki hak pilih dalam proses pemilihan Kepala Daerah.

² Berdasarkan Program Legislasi Nasional Tahun 2011 (Prolegnas 2011), Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada) menempati urutan ke-42, dengan Pemerintah sebagai pemrakarsanya. Namun draf RUU Pilkada ini mulai dibahas di DPR RI pada tanggal 6 Juni 2012.

pemilihan Kepala Daerah melalui otoritas DPRD, sebagai representasi rakyat di suatu daerah. Argumentasi yang diajukan oleh Kementerian Dalam Negeri, sistem pemilihan Kepala Daerah melalui DPRD itu pun "demokratis" juga, sebagaimana maksud konstitusi.³

Kendati demikian, gagasan rezim SBY itu ternyata tidak bisa diterima begitu saja oleh kalangan politisi di Parlemen. Upaya mengembalikan sistem pemilihan Kepala Daerah kepada sistem lama, yakni menjadi ranah DPRD, (semula) ditolak oleh hampir seluruh fraksi di Parlemen (kecuali tentu saja Partai Demokrat, sebagai partai pendukung utama kebijakan SBY). Tetapi setelah Pemilu Presiden 2014 usai, dengan kekalahan di pihak mereka yang menamakan diri sebagai "Koalisi Merah Putih" (KMP), ternyata persoalan sistem pemilihan Kepala Daerah marak kembali dan mengeras menjadi alat tawar-menawar kepentingan politik. Tibatiba kelompok parpol yang tergabung dalam KMP bersetuju dengan RUU yang menghendaki sistem pemilihan kepala daerah dikembalikan menjadi otoritas DPRD. Suasana Parlemen pun gaduh. Apalagi setelah fraksi Partai Demokrat mengajukan sepuluh syarat baru menjelang pemungutan suara.⁴

³ Konstitusi Republik Indonesia, yakni UUD 1945 pasal 18 menyatakan bahwa, "Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih dengan cara demokratis"; alias tidak disebutkan "harus secara langsung" atau "secara tidak langsung".

⁴ Menurut kalangan pengamat, tindakan fraksi Partai Demokrat kala itu hanya akal-akalan fraksi itu supaya seolah-olah memperjuangkan aspirasi rakyat. Apalagi kalangan *civil society* menolak keras gagasan RUU yang dianggap tidak menghargai kedaulatan rakyat. Dan banyak sekali demo yang dilakukan

Pada akhirnya, RUU tentang Pilkada itu disepakati menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pilkada (lihat kronologinya dalam *Majalah Tempo*, 5 Oktober 2014).

Namun dinamika politik sehubungan dengan sikap Pemerintah dan (anggota) DPR atas UU tentang pemilihan Kepala Daerah itu rupanya terus berlanjut. Atas nama demokrasi di Indonesia yang sudah mulai membaik, pada tanggal 2 Oktober 2014 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menganulir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tersebut dengan meneken Perppu Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Perppu Pilkada) dan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Perppu Pemda).⁵ Sesuai dengan peraturan yang ada, Perppu tersebut dapat diterima atau ditolak oleh Parlemen. Rupanya angin politik di Parlemen yang berubah-ubah pada akhirnya cenderung menerima Perppu tersebut. Pada tanggal 20 Januari 2015, Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (hasil Pemilu 2014) resmi menyetujui Perppu tersebut menjadi undang-undang. Sebanyak 442 anggota Dewan yang menghadiri Rapat Paripurna menetapkan aturan yang dibuat pada masa Pemerintahan Susilo Bambang

oleh kelompok mahasiswa di berbagai daerah yang menyatakan penolakan serupa.

⁵ Sebelum RUU tentang Pilkada itu disahkan menjadi UU, eskalasi penolakan RUU tentang Pilkada mengeras menjadi kecaman kepada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono sebagai "tidak pro kedaulatan rakyat". Karena itu munculnya Perppu tersebut diduga karena Susilo Bambang Yudhoyono tidak ingin dipersalahkan oleh publik atas munculnya UU Pilkada yang mengamputasi peran rakyat pemilih.

Yudhoyono itu menjadi Undang-Undang nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Pertanyaannya, apakah ada yang salah dari sistem Pilkada, sehingga hampir selalu dirombak setiap kali ada pergantian rezim? Tulisan berikut ini ingin menganalisis isu tersebut dari perspektif struktural dalam konteks mendudukkan masalahnya pada kaidah kontestasi politik yang berintegritas.⁶

B. SEKILAS TENTANG DEMOKRASI YANG BAIK

Pemilu (Pemilihan Umum) pada dasarnya bukan hanya mengutamakan *output*, tetapi seharusnya juga dapat menjamin bahwa elit yang baru akan jauh lebih baik daripada elit yang digantikannya. Dalam kaitan itulah lalu penting untuk disepakati sebuah kriteria yang disebut kualitas demokrasi. Kalau tidak, maka Pemilu hanya akan menghasilkan apa yang disebut Przeworski (1991) sebagai sebuah "Demokrasi minimalis", yang mengindikasikan telah dipenuhinya prosedur politik demokratis namun kualitas demokrasinya tidak dipersoalkan. Przeworski berargumentasi bahwa penyelenggara Pemilu bisa saja membuat kesalahan yang menyebabkan nilai-nilai normatif demokrasi tidak bisa diwujudkan karena Pemilu tidak bisa ditunda. Karena itu, argumentasi tentang

Pendekatan struktural meyakini bahwa struktur nilai (norma) menentukan perilaku aktor atau agen, sehingga apabila ingin mengubah perilaku elit politik misalnya, harus diubah terlebih dahulu nilai atau norma yang mengikat tindakan mereka.

demokrasi minimalis tentu saja tidak membayangkan sebuah demokrasi yang berkualitas tinggi.

Dengan kata lain, Pemilu itu jelas penting peranannya dalam membangun kehidupan politik yang demokratis. Pertanyaannya, bagaimana caranya membangun kehidupan politik yang demokratis itu tanpa harus terjebak pada tirani kedaulatan? Wacana yang berkembang kemudian memberikan resolusi, bahwa yang dibutuhkan adalah Pemilu yang berkualitas. Pemilu yang berkualitas adalah Pemilu yang mampu menunjukkan dipergelarkannya demokratisasi politik yang baik (*good democracy*), baik dalam prosedurnya maupun dalam dinamika politiknya. Dalam konteks itu Morlino (2002) menawarkan kategori yang dapat digunakan untuk menilai kualitas demokrasi (lihat Tabel 1). Merujuk pada sejumlah ilmuwan politik sebelumnya, antara lain Robert Dahl, Morlino berargumentasi bahwa kebebasan (*freedom*) dan kesetaraan (*equality*) adalah dua hal pokok dalam demokrasi, dan dua hal itu dianggap sebagai inti definisi normatif dari kualitas demokrasi. Dua hal tersebut selanjutnya bisa dikelompokkan dalam hak-hak politik, hak-hak sipil, dan hak-hak sosial. Hak-hak politik antara lain hak untuk terlibat dalam Pemilu sebagai pemilih, hak untuk terlibat dalam Pemilu sebagai kandidat, dan hak untuk dipilih oleh publik. Tetapi dalam sebuah demokrasi yang berkualitas baik, hak politik adalah yang utama dibanding hak-hak lainnya. Adapun hak-hak sipil bisa menyangkut persoalan di luar isu politik, seperti

misalnya hak privasi; dan hak sosial termasuk juga hak untuk mendapatkan layanan kesehatan dan mendapatkan pekerjaan. Sedangkan implementasi dari kesetaraan (*equality*) lebih dimaksudkan sebagai nilai yang berkaitan dengan adanya jaminan keadilan yang diterima karena setiap orang setara ketika berada di bawah hukum.

Tabel 1. Kategorisasi untuk Mengukur Kualitas Demokrasi

Rule of Law	Accountability	Freedom	Equality	Results
+				<i>Effective</i>
-				<i>Inefficient</i>
+	+			<i>Responsible</i>
-	-			<i>Irresponsible</i>
+	+	+		<i>Legitimate</i>
-	-	-		<i>Illegitimate</i>
+	+		+	<i>Free</i>
-	-		-	<i>Reduced</i>
+	+	+	+	<i>Egalitarian</i>
-	-	-	-	<i>Unequal</i>
+	+	+	+	<i>Perfect</i>
-	-	-	-	<i>Imperfect or minimal</i>

(+) *high presence* (-) *the lack*

Sumber: diadopsi dari Morlino, 2002.

Itulah sebabnya, dalam pandangan Morlino, tiga dimensi lainnya, yakni aturan hukum (*rule of law*), akuntabilitas (*accountability*), dan daya tanggap (*responsiveness*), adalah dimensi prosedural yang menentukan kualitas demokrasi yang intinya ada pada dimensi kebebasan (*freedom*) dan kesetaraan (*equality*). Hubungan tiga dimensi pendukung itu dibayangkan saling mempengaruhi. Masalahnya adalah, hasil pertautan fungsional seluruh dimensi yang menentukan kualitas demokrasi tersebut tidak begitu jelas

mendudukan posisi peran kelompok pemilih; dan apakah para elit ~ khususnya aktor politik yang berperan

sebagai kandidat ~ diberi peran lebih penting untuk menentukan kualitas demokrasi dimaksud.

Tabel 2. Dimensi-Dimensi Kualitas Demokrasi

Kategori Dimensional	Dimensi Konsep	Dimensi Operasional
Dimensi Prosedural	Rule of law	Setiap aktivitas politik harus didasarkan pada aturan hukum yang jelas, berdasarkan asas keadilan bagi semua, tanpa kecuali.
	Participation	Warga negara berhak terlibat dalam proses kontrol kebijakan yang dibuat pemerintah, dan hal itu dimulai dengan keterlibatan mereka dalam sebuah Pemilu
	Competition	Dimungkinkannya persaingan terbuka (dan jujur) untuk mendapatkan posisi yang berkaitan dengan legitimasi kekuasaan di ranah publik, antara lain melalui prosedur Pemilu
	Vertical Accountability	Adanya kewajiban pemimpin politik yang terpilih melalui Pemilu untuk mempertanggungjawabkan setiap kebijakan politiknya ketika ditanyakan oleh warga pemilih atau lembaga-lembaga konstitusional yang ada.
	Horizontal Accountability	Adanya hak warga negara untuk mengevaluasi kinerja pemerintah sebagai pemegang mandat kedaulatan rakyat.
Dimensi Substantif	Freedom	Adanya kebebasan bagi setiap warga negara untuk menyampaikan aspirasi politiknya.
	Equality	Adanya kesetaraan bagi setiap warga negara untuk terlibat dalam proses Pemilu, baik sebagai konstituen atau sebagai aktor yang akan bertarung dalam rangka mendapatkan posisi kekuasaan di ranah publik.
Dimensi Proses Politik	Responsiveness	Adanya transparansi dan tanggung jawab yang berkaitan dengan penggunaan sumberdaya-sumberdaya untuk menjalankan pemerintahan yang akuntabel.

Sumber: diadopsi dari Diamond & Morlino, 2004.

Morlino bersama dengan Diamond (Diamond & Morlino, 2004) kemudian mengembangkan lebih lanjut dimensi-dimensi yang bisa digunakan untuk mengukur kualitas demokrasi (lihat Tabel 2). Dimensi yang ditawarkan oleh Diamond dan Morlino itu memang lebih jelas pemilihannya, namun tetap saja tidak mudah untuk diaplikasikan untuk mengukur kualitas demokrasi ketika dikaitkan dengan bagaimana praktisnya di suatu negara yang berbeda-beda kondisi obyektifnya. Pasalnya, merujuk pada Diamond dan Morlino, sebenarnya tidak jelas benar siapa yang dapat menjamin suatu Pemilu dan *output*-nyabisaberualitas, karena Pemilu dan demokrasi politik

itu sebuah sistem yang melibatkan berbagai macam institusi yang secara fungsional saling terkait namun pada sisi lain cenderung bebas mandiri.

Morlino (2010) dalam tulisannya kemudian, mencoba memberikan penjelasan yang lebih kontekstual, bahwa definisi kualitas demokrasi itu lebih baik dikaitkan dengan gagasan empiris terkait yang paling cocok dari aturan hukum yang diadopsi. Tolok ukur 'kualitas', harus dipahami dalam makna yang berbeda-beda, yakni: (1) kualitas yang menyangkut aspek prosedural ~ dalam pengertian produknya adalah hasil dari proses; (2) karakteristik struktural dari produk ~ yang penekanannya terutama

pada konten; (3) kualitas produk ~ yang didasarkan pada kepuasan yang dinyatakan oleh pengguna. Dengan demikian Morlino sampai pada pengertian bahwa kualitas demokrasi itu sebenarnya ditentukan oleh prosedur, konten, dan hasilnya (Morlino, 2010:50).

Namun perlu digarisbawahi, cara mengukur kualitas demokrasi semacam itu hanya salah satu perspektif dalam wacana akademis. Penting untuk diingatkan bahwa, diskusi tentang kualitas demokrasi atau kedalamannya harus dibedakan dari penilaian kinerja demokrasi, yang sering bertumpu pada kriteria eksklusif prosedural (Lijphart, 1999). Pokok persoalan terletak pada perspektif, apakah kita cukup puas dengan demokrasi prosedural, atau lebih menaruh perhatian pada aspek yang lebih substantif, yang menyangkut kedalaman demokrasi, yang diidentifikasi Diamond dan Plattner (2001) sebagai 'perbedaan demokrasi global'. Secara diam-diam ada pergeseran pemikiran dari para analis, bahwa sebagian mereka mulai menaruh perhatian yang lebih besar pada aspek demokratisasi yang lebih substantif, berupa konsolidasi dari gagasan dan teori demokrasi, menyangkut kaitan yang lebih luas dari sekadar demokrasi adalah untuk merefleksikan hak kedaulatan rakyat (Barak, 2006; Olson, 2006).

C. PILKADA DALAM KONTEKS KONTESTASI YANG BERINTEGRITAS

Pilkada adalah bagian dari "proyek demokratisasi" di Indonesia pasca tumbangannya rezim Orde Baru.

Keberhasilan (atau kegagalan) model Pilkada dianggap menjadi salah satu faktor penentu bagaimana kualitas demokrasi di negeri ini, karena tumbuh-kembangnya demokrasi (secara nasional) sesungguhnya ditentukan oleh bagaimana nilai-nilai demokrasi berakar dengan baik di tingkat lokal. Penilaian tentang kualitas demokrasi itu bukan hanya menyangkut bagaimana prosedur dari proses demokratisasi, tetapi juga manfaatnya, apakah telah sesuai dengan capaian yang diharapkan. Sejak diterapkannya sistem Pilkada di Indonesia pada tahun 2005, terbukti banyak kontroversi yang menyertainya yang berkaitan dengan tidak idealnya pelaksanaan kontestasi politik di ranah lokal itu (lihat misalnya Erb, 2009). Kontroversi yang seringkali dipicu oleh pelanggaran Pilkada itu secara konseptual dapat dinilai 'rumpang'.⁷ Kerumpangan pilkada itu dapat dilihat dari banyaknya sengketa Pilkada yang disertai oleh kecurangan dan praktik politik uang yang dilakukan oleh para pemain yang terlibat dalam kontestasi politik tersebut. Pilkada yang rumpang memang tidak berarti bahwa kontestasi politik di ranah lokal itu patut dinilai gagal, tetapi sekurang-kurangnya ia menjustifikasi adanya gejala defisit

⁷Istilah 'rumpang' sebenarnya tidak ada padanannya dalam leksikon politik. Tetapi kondisi 'rumpang' dalam konteks demokrasi dan politik demokratis dapat dirujuk pada gejala yang diidentifikasi Huntington sebagai 'pembusukan politik' (*political decay*), yakni suatu kondisi yang menggambarkan melemahnya kemampuan institusi-institusi politik yang ada untuk mengelola aksi dari faksi-faksi politik yang bertarung berebut kekuasaan, sehingga yang terjadi kemudian adalah konflik-konflik anarkis dan kekacauan politik (Lihat Samuel Huntington, 1965. "Political Development and Political Decay." *World Politics*, 17, pp.386-430).

demokrasi yang bermakna kurang bermutunya Pilkada.

Kementerian Dalam Negeri (era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono) telah mengevaluasi pelaksanaan sistem Pilkada, dan selama 10 tahun terakhir pelaksanaannya ternyata memberikan dampak buruk sebagai berikut:

- (1) Sistem Pilkada menyebabkan demokrasi mahal, dan ia harus ditanggung negara;
- (2) Kontestasi politik antar kandidat cenderung berbiaya tinggi, karena adanya praktik “politik uang”;
- (3) Kepala Daerah yang terpilih melalui Pilkada banyak yang tersangkut masalah hukum, karena terindikasi melakukan tindak pidana korupsi;
- (4) Adanya konflik horizontal akibat sengketa Pilkada yang melibatkan massa pendukung kandidat yang berbeda; dan,
- (5) Adanya ekses lanjutan menyangkut PNS di lingkungan Pemda yang tidak mendukung salah satu kandidat, yang kebetulan memenangkan kontestasi Pilkada, akhirnya dipindahtugaskan oleh Kepala Daerah yang memenangkan kontestasi. Disebutkan sebagai contohnya adalah PNS di Pemda Palembang.

Semua argumentasi Kemendagri tentang mudarat sistem Pilkada itu dapat dibantah, dan dibuktikan sebagai rasionalisasi yang dipaksakan. Sistem Pilkada memang menyebabkan besarnya biaya yang ditanggung oleh Pemerintah, apabila tidak dilakukan perbaikan sistem pelaksanaannya. Berdasarkan data Kemendagri hingga Desember 2012, Indonesia terdiri

dari 410 kabupaten dan 98 kota yang tersebar di 34 provinsi. Dengan kata lain, bisa terjadi 542 pemilihan Kepala Daerah, atau minimal rata-rata 108 Pilkada per tahun, atau sekitar dua Pilkada setiap minggu. Hitungannya, kalau biaya rata-rata satu Pilkada itu misalkan 3 milyar rupiah, berapa triliun rupiah yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah. Tetapi banyak pihak sudah menawarkan jalan keluar. *Pertama*, Pilkada dapat dilaksanakan secara serentak. Banyak pihak yang percaya bahwa hal itu dapat memangkas biaya penyelenggaraan.⁸ *Kedua*, BPPT (Badan Pengkajian dan Pengembangan Teknologi) telah menyatakan bahwa *e-voting* (apabila dilaksanakan, dan secara teknis bisa dilaksanakan) dapat menghemat anggaran Pilkada hingga 50%. Mengapa tidak mempertimbangkan opsi *e-voting* saja, daripada mengganti sistem pemilihan konvensional (berbasis kertas suara) dengan sistem serupa yang dinilai sebagai pemborosan(?) itu.

Argumentasi tentang sistem Pilkada menyebabkan munculnya praktik “Politik uang” juga dapat dibantah. Argumentasi tersebut jelas mereduksi masalah, dan tidak memahami substansi masalah “Politik uang” sebagai pilihan rasional bagi kandidat yang tidak ingin kalah dalam kontestasi. Pengalaman tahun 1999, ketika DPRD diberi otoritas untuk memilih Kepala

⁸ Saya pribadi agak meragukan argumen tentang biaya penyelenggaraan Pilkada serentak pasti lebih murah. Sebab, selama sistem pemilihan tetap mengandalkan prosedural berbasis kertas suara dengan sebaran tempat pemungutan suara berbasis komunitas terkecil seperti RT/RW yang membutuhkan petugas penyelenggara harus hadir di tempat itu, maka faktor efisiensi tentu tidak dapat menjadi prioritas.

Daerah, cenderung melegalkan praktik suap-menyuap di kalangan anggota Dewan dengan kandidat yang ingin dipilih jadi Kepala Daerah. Dengan kata lain, “Politik uang” dalam arti suap-menyuap politik itu terjadi tidak ada kaitannya dengan penerapan sistem pemilihan, melainkan terutama menyangkut rasionalitas pelakunya.

Argumentasi bahwa sistem Pilkada menyebabkan banyak Kepala Daerah tersangkut masalah tindak pidana korupsi, juga bisa disebut sebagai argumentasi yang dibuat-buat. Memang data Kemendagri menyebutkan bahwa pada periodisasi 2004 – 2012 ada 290 kasus korupsi yang menjerat Kepala Daerah. Tetapi menurut komisioner KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), kasus korupsi yang diduga punya hubungan ‘agak langsung dengan Pilkada’, biasanya yang berkaitan dengan kasus penyuapan. Misalnya, kasus Yesaya Sombuk dari Biak Numfor yang disuap. “Dalam data KPK, 81 persen kasus korupsi Kepala Daerah berkaitan dengan perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kewenangan sesuai Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi”.⁹ Artinya, tidak berhubungan langsung dengan Pilkada.

Argumentasi tentang adanya konflik horizontal akibat sengketa Pilkada yang melibatkan massa pendukung, juga dibantah oleh banyak pengamat, tidak terkecuali oleh *The Habibie Center*. Memang benar kontestasi politik harus diimplementasikan secara damai sebagai hal penting bagi

kelangsungan kehidupan demokrasi di suatu negara. Akan tetapi, hal itu bukan lantas berarti diandaikan dengan meniadakan sama sekali potensi konflik horizontal. Hal yang paling penting harus dipahami terkait konflik bukan bagaimana cara memusnahkan konflik, tapi bagaimana cara mengelola konflik tersebut. Konflik sebagai konsekuensi dari gesekan kepentingan dalam sebuah kontestasi politik bukanlah hal yang tabu. Yang terpenting bagaimana konflik itu harus dituntaskan secara terlembaga, bukan melalui cara-cara kekerasan. *The Habibie Center* menyebutkan tidak ada satu data penelitian pun yang menunjukkan sistem Pilkada memberikan kontribusi paling besar terhadap terjadinya konflik horizontal di Indonesia. Konflik di sejumlah daerah yang pernah muncul selama 10 tahun pelaksanaan sistem Pilkada lebih cenderung bersifat elitis. Belum pernah ada konflik di tingkat akar rumput (*grass root*), yang disebabkan kasus Pilkada, yang menjadi ancaman besar bagi kelangsungan integrasi bangsa.

Sedangkan adanya eksekusi lanjutan menyangkut karir PNS di lingkungan Pemda yang tidak mendukung salah satu kandidat, yang kebetulan memenangkan kontestasi Pilkada, harus dibaca sebagai gejala terbatas yang kasuistis. Kendati demikian, saya ingin berargumen, bahwa solusinya adalah jangan diizinkan pejabat inkumban ikut dalam kontestasi Pilkada. Hanya kandidat yang berstatus inkumban yang berpeluang untuk mengintimidasi kalangan PNS

⁹ Wawancara JPNN dengan Bambang Widjojanto, Wakil Ketua KPK, tanggal 25 September 2014 (JPNN. Com. 26 September 2014).

Pemda setempat. Oleh karena itu saya berpendapat, lebih tepat untuk mengatasi kemungkinan hal itu terjadi adalah dengan dibuatnya aturan bahwa jabatan Kepala Daerah itu cukup satu periode saja.

Oleh karena itu, saya ingin berargumentasi tentang Pilkada yang berintegritas. Pilkada yang berintegritas serupa dengan kontestasi politik yang mengutamakan integritas moral para pelakunya, sehingga *output* dari mekanisme tersebut adalah terpilihnya pemimpin publik yang punya martabat karena memenangi sebuah kontestasi politik secara jujur dan akuntabel. Titik kritis dari Pilkada berintegritas ini adalah bagaimana agar penyelenggara Pilkada bisa mengaktualisasikan prinsip-prinsip demokrasi sebagai kode etik dalam menyelenggarakan sebuah Pemilu. Dengan kata lain, pihak penyelenggara harus punya komitmen untuk menjamin terselenggaranya Pilkada yang bebas (dari segala bentuk intimidasi) serta jujur (dalam arti bebas dari segala kecurangan) dan adil (bagi semua peserta). Memang sampai saat ini belum ada definisi umum yang disepakati para ilmuwan menyangkut *lema* etika dalam kontestasi politik (lihat misalnya Asshiddiqie, 2013). Dalam tataran implementasi, etika biasanya hanya dikaitkan dengan aspek hukum, tetapi bukan dengan relasi kekuasaan.

Dalam khasanah teori politik, semua hal yang disyaratkan dalam definisi demokrasi yang berintegritas itu sedikit banyak terefleksi dalam konsep "*deepening democracy*" (lihat misalnya Annan, 2012). Konsep

deepening democracy itu meliputi kaidah-kaidah yang menyangkut: (a) penyelenggaraan Pemilu yang bebas, (b) terciptanya akuntabilitas demokrasi, (c) dapat diterapkan sepenuhnya prinsip *rule of law*, dan (d) adanya penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia. Diasumsikan, apabila kaidah-kaidah itu dapat dilaksanakan dengan baik akan memberi dampak positif pada munculnya "rasa percaya" bahwa Pemilu yang diselenggarakan oleh pihak penyelenggara adalah Pemilu yang bebas dan jujur. Pada akhirnya, berawal dari kepercayaan atas kualitas Pemilu itulah ia dapat menjadi katalis yang kuat untuk terciptanya pemerintahan yang lebih baik, keamanan yang lebih terjamin dan pembangunan manusia yang lebih besar. Dengan kata lain, Pemilu yang berintegritas adalah penyelenggaraan Pemilu yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi (dalam arti pengakuan atas hak kebebasan memilih yang sifatnya universal) dan kesetaraan politik yang tercermin dalam standar dan perjanjian internasional, bersifat profesional dan tidak memihak, serta menerapkan prinsip transparansi dalam persiapan dan administrasi seluruh siklus Pemilu.

Secara operasional akidah-kaidah tersebut diformulasikan lebih lanjut pada upaya mengutamakan integritas moral dari para pelaku utama kontestasi. Oleh karena itu pula sebenarnya model kontestasi yang berintegritas seharusnya jugadipahami dan terefleksikan dalam perilaku para elit politik dan aktor (kandidat) yang terlibat dalam suatu kontestasi politik.

Logikanya, tak mungkin kontestasi berintegritas itu akan terwujud kalau hanya pihak penyelenggara yang dituntut syarat harus memiliki integritas yang menyangkut komitmen untuk menyelenggarakan Pilkada yang akuntabel, sedangkan para pihak lainnya tidak terikat dengan syarat tersebut.

D. MULTI TAFSIR PILKADA BERINTEGRITAS

Kalau baca dengan seksama, Perppu Nomor 1 Tahun 2014 memberikan indikasi adanya niat Pemerintah (baca: rezim SBY) untuk menerapkan Pemilu yang berintegritas. Hal itu terungkap dalam sejumlah ketentuan, misalnya:

1. Adanya uji publik calon kepala daerah agar dapat mencegah calon yang integritasnya buruk dan kemampuannya rendah. (Pasal 1 angka 2, Pasal 3 ayat (2), Pasal 5 ayat (3) huruf b, dan Pasal 7 huruf d);
2. Pembatasan kampanye terbuka agar menghemat biaya dan mencegah konflik horizontal (Pasal 69);
3. Pengaturan akuntabilitas penggunaan dana kampanye (Pasal 74, Pasal 75 dan Pasal 76);
4. Larangan politik uang dan biaya sewa parpol pengusung yang dapat berdampak pada tindakan penyalahgunaan wewenang (Pasal 47);
5. Larangan kampanye hitam yang dapat menimbulkan konflik horizontal (Pasal 68 huruf c);
6. Larangan pelibatan aparat birokrasi yang menyebabkan Pilkada tidak netral (Pasal 70);

Semua gagasan tentang Pilkada yang baik, yang secara konseptual bisa dimaknai sebagai Pilkada berintegritas, itu kemudian ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, sebagai proses legislasi yang menjadi kewenangan DPR. Akan tetapi, beberapa gagasan tentang Pilkada yang berintegritas itu tiba-tiba “dipermasalahan” dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, yang merupakan revisi dari UU nomor 1 Tahun 2015.

Sebagai contoh, syarat uji publik yang sebelumnya diatur dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2014 dan UU nomor 1 Tahun 2015 dihapus. Alasan politisi DPR, tahapan uji publik dianggap tak perlu lantaran menjadi kewenangan partai ketika proses penjaringan calon kepala daerah. Asumsinya, tahapan uji publik tak lagi diperlukan lantaran calon yang maju diyakini sudah terseleksi ketat. Instrumen ambang batas kemenangan dan syarat pengajuan calon, dianggap sudah cukup untuk menyaring calon. Sedangkan syarat dukungan untuk calon independen dinaikkan 3,5 persen, dari minimal 3 persen menjadi 6,5-10 persen dari jumlah penduduk, tergantung pada jumlah penduduk. Demikian juga dengan syarat pengajuan dari partai, aturan yang baru harus didukung partai atau gabungan partai yang memiliki 20 persen kursi di DPR atau 25 persen suara pada Pemilu.

Kontroversi juga menyertai sejumlah UU Nomor 8 Tahun 2015. Sebagai contoh, dalam UU Nomor 8 juga diatur syarat mengikuti Pilkada serentak dan

sanksi bagi calon yang mengundurkan diri. Juga tentang waktu pelaksanaan pilkada serentak. Bersamaan dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 itu berlaku pula Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Dengan berlakunya kedua UU tersebut, PNS di seluruh Indonesia, harus mengundurkan diri dari PNS, bila mengikuti hajatan politik Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota.

Melihat adanya kerugian dan diskriminasi yang ditimbulkan kedua UU tersebut, 14 Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada Universitas Nusa Cendana (Undana), memutuskan melakukan uji materil atau *judicial review* terhadap kedua UU tersebut. Pada tanggal 31 Maret 2015, permohonan *judicial review* sudah didaftarkan di Mahkamah Konstitusi (MK). Alasan mereka adalah, hak-hak dasar sebagai warga negara Indonesia telah dirampas, dengan berlakunya UU No. 5 Tahun 2014 dan UU No. 8 Tahun 2015. Kedua UU tersebut dianggap telah mengekang dan merampas hak PNS untuk maju dalam Pilkada Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Karena itu mereka yang mengajukan *judicial review* berargumen, "UU ASN dan UU Pilkada mencederai hak-hak kami sebagai PNS, terutama hak-hak terlibat dalam pemerintah dan melakukan pelayanan publik. Dengan *konstitusional review* ini, maka pasal 119, pasal 123 UU ASN dan pasal 7 huruf t UU Pilkada, dinyatakan tidak berkekuatan hukum tetap."¹⁰

¹⁰ Permohonan tersebut akhirnya dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi, tetapi anggota TNI, Polri, Pegawai BUMN, dan PNS (tetap) harus

Di antara kontroversi yang paling menyita perhatian adalah pasal "Politik dinasti". Pasal dimaksud adalah pasal 7 Huruf r yang menyatakan tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana bagi calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota) dengan penjelasan, yaitu yang memiliki ikatan perkawinan dan darah lurus ke atas, ke bawah, dan ke samping. Yang termasuk dalam persyaratan tersebut adalah suami/istri, orangtua, mertua, paman, bibi, anak, menantu, adik, kakak, dan ipar kecuali jeda satu periode (lima tahun).¹¹ Tetapi pasal tersebut kemudian digugat karena dinilai membatasi hak politik seseorang untuk menjadi calon kepala daerah atau calon wakil kepala daerah, baik di level provinsi maupun kabupaten/kota, dan melanggar konstitusi terutama Pasal 28D Ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Pasal kontroversial yang berkaitan dengan 'politik dinasti' akhirnya mendapatkan payung hukum, ketika Mahkamah Konstitusi menge-

mengundurkan diri setelah ditetapkan menjadi calon kepala daerah (Lihat Putusan No. 46/PUU-XIII/2005, Berita Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tanggal 10 Juli 2015).

¹¹ Mereka yang mendukung gagasan ini berpedoman pada fakta bahwa persoalan politik dinasti tersebut telah mencederai prinsip demokrasi itu sendiri. Bahkan ada pengamat yang mengatakan bahwa tren politik kekerabatan atau politik dinasti itu sebagai gejala *neopatrimonialistik*. Benihnya sudah lama berakar secara tradisional, yakni berupa sistem patrimonial, yang mengutamakan regenerasi politik berdasarkan ikatan genealogis ketimbang *merit system*, dalam menimbang prestasi.

luarkan fatwanya bahwasanya larangan bagi keluarga petahana untuk mencalonkan diri itu melanggar UUD 1945, dan karena itu pasal tersebut harus dibatalkan dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 pasal 7 Huruf r.¹²

Dengan kata lain, gagasan untuk menyelenggarakan Pilkada yang berintegritas, yang diakomodir dalam UU Nomor 8 Tahun 2015, diam-diam dinihilkan oleh mereka yang berkepentingan atas kekuasaan, dan didukung oleh hakim Mahkamah Konstitusi yang berpijak pada alasan legal formal.

E. PILKADA SERENTAK: SEBUAH KONTRA ARGUMEN

Gagasan tentang Pilkada serentak diakomodir dalam Undang Undang Nomor 8 Tahun 2015, yang merupakan revisi dari UU nomor 1 Tahun 2015. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 disebutkan, Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan setiap 5 tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. "Pemilihan diselenggarakan melalui dua tahapan, yaitu tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan," demikian bunyi Pasal 5 Ayat (1).

Diterakan dalam UU ini aturan pemilihan serentak sebagai berikut: pemilihan gubernur dan wakil

gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember tahun 2015. Kemudian, pemungutan suara serentak dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari 2017. Pasal 201 Ayat (7) UU tersebut menegaskan, bahwa "Pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta wali kota dan wakil walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama tahun 2027," demikian bunyi pasal 201 ayat (7) UU itu.¹³ Sedangkan untuk pembiayaan Pilkada akan didukung dana APBD dan dibantu APBN.

Pilkada serentak sebenarnya mengandung problem baru, paling tidak untuk tiga perkara. *Pertama*, Pilkada serentak akan menimbulkan konsekuensi tata pemerintahan yang rumit, sehubungan dengan berakhirnya masa jabatan Gubernur di beberapa provinsi. Jikalau Pilkada tidak serentak, maka Gubernur yang

¹³ Tapi masalahnya, apakah tidak akan ada perubahan UU lagi tentang pemilihan kepala daerah. Banyak pengamat meragukan skenario yang dibuat dalam UU nomor 8 Tahun 2015 itu, karena tabiat pembuat UU adalah berganti rezim berubah pula peraturan perundangan yang ada.

¹² Para pakar hukum berbeda pendapat, ada yang mengatakan Putusan MK itu sudah tepat, seperti misalnya pendapat Prof. Mahfud MD, mantan ketua MK (*Kompas.com*, 8 Juli 2015); tetapi ada pula yang menyayangkannya karena dinilai tidak tepat, seperti misalnya pendapat Jimly Asshiddiqie, mantan ketua MK lainnya, karena putusan MK itu dianggap kontraproduktif dengan proses modernisasi kultur politik di Indonesia (*Tribunnews.com*, 19 Juli 2015).

berakhir masa jabatannya barangkali hanya beberapa orang saja, dan pejabat pelaksana tugas dengan cukup mudah dipilih dari pejabat eselon satu yang ada di Kementerian Dalam Negeri. Tetapi dengan adanya kebijakan Pilkada serentak, maka mencari pejabat pelaksana tugas menjadi tidak mudah. Walaupun hanya hitungan bulan, tetapi pejabat pelaksana tugas itu terpaksa rangkap jabatan. Apakah “rangkap jabatan” itu tidak mengganggu tugas utama oknum pejabat yang bersangkutan? Kalau dia jujur dan berintegritas, rangkap jabatan itu tentu menyebabkan salah satu jabatan akan terbengkalai.

Kedua, jikalau terjadi sengketa Pilkada di berbagai tempat, betapa repotnya Mahkamah Konstitusi untuk menangani perkara, padahal Mahkamah Konstitusi dibatasi waktu untuk menyidangkannya.

Ketiga, jikalau Pilkada dilaksanakan hanya satu hari untuk seluruh Indonesia, dan apalagi kalau disamakan tanggal pelaksanaannya dengan Pemilu-Pemilu lainnya, maka pertanyaannya, buat apa diadakan lembaga KPUD dan Bawaslu tingkat provinsi di seluruh Indonesia. Apa yang harus mereka kerjakan untuk mengisi waktu sepanjang tahun?

Oleh karena itu, saya ingin berpendapat bahwa Pilkada serentak itu sebenarnya meragukan hakikat Pemilu yang berintegritas. Pilkada berintegritas itu dari perspektif penyelenggara (dan sebenarnya juga para pihak yang terlibat di dalam kontestasi politik itu) menekankan urgensinya pada kinerja pihak

penyelenggara harus merujuk pada asas kemandirian, jujur dan adil, memberikan kepastian hukum, mampu menunjukkan tertib administrasi, berpihak kepada kepentingan umum, mengutamakan keterbukaan, proporsionalitas dan akuntabilitas, serta mampu bekerja dengan prinsip efisiensi dan efektivitas.

Dengan melihat gejala yang muncul ke permukaan, saya ingin mengajukan argumentasi lebih lanjut, bahwa Pilkada serentak merupakan simplikasi dari kesulitan menterjemahkan demokrasi kerakyatan dari sudut pandang kepentingan elit yang (ingin) berkuasa. Para pemikir praksis demokrasi boleh jadi berpikir pragmatis, yakni dengan mengubah Undang-Undang yang menjadi landasan praktis Pilkada, maka secara otomatis segenap eksponen akan mendukung perubahan yang mereka rencanakan dalam skenario kontestasi politik. Boleh jadi pula mereka tidak begitu hirau bahwa tindakan mereka itu sebenarnya mengkhianatis semangat demokratisasi yang tujuan idealnya adalah ingin mempraktikkan Pemilu yang berintegritas agar kontestasi politik yang terjadi menghasilkan pemimpin politik yang bermartabat.

F. PENUTUP

Barangkali hanya ada di Indonesia, pemilihan kepala daerah di banyak Daerah dalam wilayah negara diadakan serentak, seolah-olah pemilihan Kepala Daerah itu diserupakan dengan urgensi pemilihan Presiden yang harus melibatkan seluruh anak negeri dan dilaksanakan dalam waktu yang

bersamaan. Kita mestinya tidak harus bangga dengan “keunikan” tersebut, karena ia merupakan kesalahkaprahan dalam memaknai praksis demokrasi politik Pilkada yang seharusnya berciri lokal. Kesalahkaprahan itu boleh jadi muncul karena para pemikir demokrasi yang merancang skenario Pilkada mengabaikan substansi politik demokratis di ranah lokal. Kesalahkaprahan itu terlihat paling tidak dalam tiga perkara berikut:

Pertama, gagasan Pilkada serentak itu cenderung terjebak dalam waham bahwa Pemerintah Pusat (dan KPU) seolah-olah harus dilibatkan, sehingga lalu mengandaikan tidak ada minggu yang abstain tanpa Pilkada. Karena itu, betapa sibuknya Pemerintah Pusat. Padahal Pilkada itu adalah perhelatan politik demokrasi lokal. Artinya, yang terutama terlibat dalam perhelatan itu adalah elit politik lokal beserta dengan KPUD dan jajaran Bawaslu setempat. Kalaupun rakyat pemilih diasumsikan mesti terlibat di dalamnya, niscaya tidak lebih dari tiga kali dalam lima tahun mereka terlibat di dalam kegiatan Pemilu (untuk memilih Kepala Daerahnya dan Presiden serta anggota Parlemen). Dan mestinya, Pemerintah Pusat (Kementerian Dalam Negeri dan pihak penyelenggara seperti KPU dan Bawaslu) tidak terlalu terlibat, karena tinggal menerima laporan pelaksanaan jajaran di bawahnya.

Kedua, gagasan Pilkada serentak itu cenderung menafikan potensi kemampuan pihak penyelenggara untuk melaksanakan Pilkada yang berintegritas. Padahal apabila kita percaya bahwa penyelenggara Pilkada telah memahami prinsip terse-

but, kita pun mestinya percaya bahwa mereka mampu mencegah segala kerumpangan yang menyertai kontestasi politik tersebut.

Ketiga, dalam wacana Pemilu yang berintegritas, bukan hanya pihak penyelenggara yang diwajibkan memiliki integritas, tetapi juga para elit politik yang terlibat dalam kontestasi politik tersebut. Karena itu, kebijakan Pilkada serentak seolah-olah hanya meletakkan tanggung jawab (dan kesalahan, apabila terdapat kekurangan) pada pihak penyelenggara saja. Sedangkan pihak lain, terutama elit politik yang terlibat dalam kontestasi, dianggap boleh mengabaikan hal itu.

Saya ingin berargumen lebih lanjut, bahwa dengan membaca kerangka pikir para perumus Undang-Undang yang dituangkan dalam kebijakan tentang Pilkada serentak, tak pelak lagi tanpa disadari mereka telah terjebak kesalahkaprahan bahwa mereka terlalu mereduksi masalah sistem pemilihan Kepala Daerah sebagai masalah teknis bagaimana sirkulasi berkekuasaan dijalankan. Ada empat gejala yang menjustifikasi hal itu. *Pertama*, wacana sistem pemilihan Kepala Daerah hanya didasarkan pada logika yuridis formal. *Kedua*, implikasi terpenting dari diterapkannya sistem pemilihan Kepala Daerah semata-mata dilihat dari segi beban anggaran biaya yang mesti ditanggung pemerintah. *Ketiga*, aspek demokrasi yang diperhatikan dalam hubungan pemilihan Kepala Daerah hanya mementingkan aspek prosedural, tetapi mengabaikan substansinya. *Keempat*, implikasi politik dalam konteks pemilihan

Kepala Daerah tidak diartikulasikan dalam kerangka demokratisasi yang berorientasi pada keterlibatan rakyat.

Dengan “membaca” sejumlah masalah yang menyelimuti sistem Pilkada di Indonesia itu, yang sejatinya mirip “cacat bawaan” karena aturan main yang diwarisi sistem itu masih tercampur dengan *gen Orde Baru*, jelaslah bahwa kebijakan Pilkada serentak bukanlah sebuah jalan keluar. Bahkan ditinjau dari perspektif Pemilu yang berintegritas, Pilkada serentak bukannya memperbaiki kualitas demokrasi di Indonesia, karena yang terpraktikkan tak lebih dari peragaan betapa dangkalnya pemahaman kita atas tuntutan praktik demokrasi politik yang diidamkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Annan, Kofi A., 2012. *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Geneva).
- Asshiddiqie, Jimly, 2013. *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*. PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Barak, Aharon, 2006. *The Judge in A Democracy* (Princeton University Press).
- Diamond, Larry & Marc F. Plattner (eds), 2001. *The Global Divergence of Democracies*. (John Hopkins University Press, Baltimore and London).
- Diamond, Larry & Leonardo Morlino, 2004. “The Quality of Democracy”. (*CDDRL Working Paper*. Number 20, 21 September 2004. Stanford Institute on International Studies).
- Diamond, Larry & Leonardo Morlino (eds), 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. (John Hopkins University Press, Baltimore).
- Erb, Maribeth & Priyambudi Sulistyanto (eds), 2009. *Deepening Democracy in Indonesia?: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. (ISEAS Publishing, Singapore).
- Fung, Archon & Erik Olin Wright, 2003. *Deepening Democracy: International Innovations in Empowered Participatory Governance*. (Verso, London and New York).
- Huntington, Samuel, 1965. “Political Development and Political Decay.” *World Politics*, 17, pp.386-430).
- Liddle, William, 2012. *Memperbaiki Mutu Demokrasi di Indonesia: Sebuah Perdebatan*. (Yayasan Paramadina, Jakarta).
- Lijphart, 1999. *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. (Yale University Press, New Haven and London).
- Morlino, Leonardo, 2002. What is a “Good” Democracy? Theory and Empirical Analysis. (Makalah pada *Conference on “The European Union, Nations State, and the Quality of Democracy, Lesson from Southern Europe”*: October 31-November 2, 2002. University of California, Berkeley).
- Morlino, Leonardo & G. Palombella 2010. *Rule of Law and Democracy: Inquiries into – Internal and External Issues*. (Brill, Leiden-Boston).
- Przewoski, Adam, 1991. *Democracy and the Market*. (Cambridge University Press, Cambridge).

MENAKAR INDEPENDENSI PENYE- LENGGARA PEMILU DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK 2015

MEASURING THE INDEPENDENCE OF ELECTION ORGANIZER IN LOCAL ELECTION OF 2015

Muh. Salman Darwis

ABSTRAK/ABSTRACT

Dalam menyongsong penyelenggaraan Pilkada serentak 2015, ada beberapa kekhawatiran akan independensi penyelenggara Pemilu dalam melindungi hak konstitusional pasangan calon kepala daerah dan kemurnian dukungan partai politik dan rakyat terhadap pasangan calon. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat yuridis-normatif dengan menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun analisis data dilakukan dengan menganalisis bahan hukum secara kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan ada 2 (dua) hal yang berpotensi mencederai independensi penyelenggara Pemilu; Pertama, politik anggaran digunakan sebagai medium untuk mempengaruhi independensi dan performance lembaga penyelenggara Pemilu. Kedua, proses rekrutmen penyelenggara Pemilu yang dilaksanakan sebatas formalitas mendorong keberpihakan penyelenggara Pemilu. DKPP harus mengambill langkah strategis dan progresif dengan menilai independensi dan kecermatan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan dalam menyelesaikan sengketa Pilkada dan menilai ketidakpatuhan KPU Daerah melaksanakan keputusan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan.

To welcome the upcoming simultaneous local elections of 2015, there are some concerns regarding the independence of the election organizers in protecting the constitutional rights of regional head candidates and political party support as well as the purity of the people support against the candidates. This research is legal-normative juridical using secondary data consists of primary legal materials, secondary law, and tertiary legal materials. The data analysis was done by analyzing the legal materials qualitatively. The study concluded that there are two (2) things that could potentially harm the independence of election organizers; First, the political budget is used as a medium to affect the independence and performance of election organizer. Second, the process of recruitment of election organizers held, merely a formality to encourage the alignments of election organizers. DKPP must be strategic and progressive in taking steps to assess

the independence and accuracy of Provincial Election Supervisory Body / Election Supervisory Committee in resolving the dispute over the elections and assess noncompliance Local Election Commission in implementing the verdict made by the Provincial Election Supervisory Body / Election Supervisory Committee.

Kata Kunci: Independensi, Penyelenggara Pemilu, Pilkada.

Keyword : Independence, Election Organizer, Local election

A. PENDAHULUAN

Lembaga penyelenggara Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 15 Tahun 2011)¹ dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada),² yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) beserta jajarannya, Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu RI) beserta jajarannya dan Dewan Kehormatan Pemilihan Umum (DKPP).

Desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yang meliputi tiga (3) institusi yang sejajar tersebut (KPU, Bawaslu RI, DKPP) merupakan kesatuan fungsi

dalam mewujudkan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada yang jujur dan adil. Adapun kelembagaan KPU dan Bawaslu RI beserta jajarannya berhubungan langsung dengan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada (*electoral management body*), sedangkan kelembagaan DKPP tidak secara langsung berhubungan dengan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada.

Dalam konteks pembagian kewenangan, UU No 15 Tahun 2011 dan UU Pilkada telah membagi kewenangan penyelenggara Pemilu secara terukur, dalam arti ditentukan keluasaan dan kedalamannya. KPU beserta jajarannya sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menerbitkan keputusan dalam lingkup tahapan penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, meliputi tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan.

Bawaslu RI beserta jajarannya memiliki kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu. Selain itu UU No 15 Tahun 2011, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

¹ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246.

² Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656). Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 57 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678).

Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 8 Tahun 2012),³ dan UU Pilkada telah memberikan legitimasi bagi institusi Bawaslu beserta jajarannya untuk menyelesaikan sengketa non hasil Pemilu dan Pilkada (*the election unresult decision*).

Sedangkan DKPP merupakan lembaga *semi-judisial* atau *quasi yudisial*, khususnya dibidang etika penyelenggara Pemilu.⁴ DKPP dibentuk untuk menjaga kemandirian, kredibilitas, integritas, dan menegakkan kode etik (*code of ethics* atau *code of conduct*) penyelenggara Pemilu.

Keberadaan DKPP merupakan respon terhadap lemahnya moral penyelenggara Pemilu serta perbaikan kualitas demokrasi di Indonesia. Pertimbangan yang melandasi pembentukan kelembagaan DKPP sebagai salah satu lembaga penyelenggara Pemilu tersebut menunjukkan bahwa pedoman etika serta moral yang mengprasyaratkan independensi dan profesionalitas penyelenggara Pemilu dan Pilkada tidak mampu diimplementasi dengan baik oleh KPU dan Bawaslu beserta jajarannya.

Perihal lemahnya independensi dan profesionalitas penyelenggara Pemilu menjalankan amanah konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945) dalam

³ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316.

⁴ Jimly Asshiddiqie, "Pengenalan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu", Forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia disampaikan di Jakarta, Februari tahun 2013, hlm. 8.

mewujudkan Pemilu dan Pilkada yang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi secara utuh (demokrasi substansial), disebabkan adanya praktik kecurangan (*fraud*) meliputi: **(a)**. Praktik suap-menyuap/gratifikasi oleh pihak-pihak yang berkepentingan (*interestgroups*) kepada penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu beserta jajarannya) untuk kemenangan pasangan calon tertentu; **(b)**. Politik balas budi sebagai imbalan atas ketepilihannya sebagai penyelenggara Pemilu; **(c)**. Faktor kedekatan dan kekerabatan (*afiliasi*) penyelenggara Pemilu dengan pengurus partai politik, pejabat pemerintah daerah, dan tim sukses, yang membuka celah keberpihakan penyelenggara Pemilu.

Hal tersebut terkonfirmasi dari langkah (*performance*) kelembagaan DKPP yang memecat penyelenggara Pemilu yang terbukti melakukan kecurangan yang sekaligus melanggar ketentuan kode etik penyelenggara Pemilu. Ketua DKPP Jimly Asshiddiqie menyatakan DKPP selama 3 tahun ini sudah menerima 1.659 aduan dari masyarakat melibatkan 1.891 orang penyelenggara Pemilu yang diduga melanggar kode etik.⁵ Tidak semua aduan itu disidangkan, melainkan hanya sebanyak 521 aduan. Setelah melewati rangkaian pemeriksaan dan sidang, hanya sekitar 20% pelanggaran yang diberi sanksi. Sementara itu, pelanggaran lainnya diberi rehabilitasi. Ada 327 penyelenggara Pemilu yang

⁵ Ervan Bayu "Dalam 3 Tahun DKPP Pecat 327 Penyelenggara Pemilu", <http://bola.gatra.com/politik-1/pemilu-1/dkpp-1/240-peristiwa/151393-dalam-3-tahun-dkpp-pecat-327-penyelenggara-pemilu.html>, diakses pada tanggal 16 November 2015.

dipecat DKPP.

Fakta ini tentu berbanding terbalik dengan semangat perbaikan kualitas penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, padahal penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada sebagai saluran perwujudan kedaulatan rakyat harus diselenggarakan oleh lembaga kredibel yang mampu meneguhkan kepercayaan rakyat, peserta Pemilu maupun Pilkada atas hasil kontestasi politik. Oleh karena itu, penting memastikan lembaga penyelenggara Pemilu menjunjung tinggi independensi diatas semua kepentingan, agar semua keputusan yang diambilnya semata-mata demi melindungi hak konstitusional partai politik, pasangan calon, dan rakyat (*constitutional protection*).

Menyikapi permasalahan ini menimbulkan pertanyaan baru bagi kita semua, yakni: bagaimana menakar independensi penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu beserta jajarannya) dalam menyongsong Pilkada langsung serentak 2015 yang tinggal menghitung hari (tanggal 9 Desember 2015). Pertanyaan ini penting untuk di jawab karena keberhasilan penyelenggaraan Pilkada serentak 2015, salah satunya ditentukan oleh penyelenggara Pemilu yang independen dan profesional.

Selain itu, menarik juga untuk menganalisis dan memaparkan tantangan dan harapan (*expectations*) akan eksistensi kelembagaan DKPP dalam mengawal dan menegakkan etika penyelenggara Pemilu (independensi), sehingga Pilkada langsung serentak dapat terselenggara dengan jujur dan adil (*free and fair election*).

Berdasarkan pemaparan itu, peneliti memutuskan membatasi fokus kajian ini pada dua (2) hal: *Pertama* menganalisis secara yuridis independensi Penyelenggara Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada serentak; dan *Kedua* bagaimana tantangan dan harapan terhadap kelembagaan DKPP dalam rangka penegakan kode etik penyelenggara Pemilu yang bertujuan mewujudkan penyelenggara Pemilu yang independen.

B. RUMUSAN MASALAH

Adapun rumusan masalah yang dibahas oleh penulis sebagai berikut :

1. Bagaimana menakar independensi Penyelenggara Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada serentak?
2. Apa tantangan dan harapan terhadap kelembagaan DKPP dalam rangka penegakan kode etik penyelenggara Pemilu yang bertujuan mewujudkan penyelenggara Pemilu yang independen?

C. METODE PENELITIAN

Penelitian yang dalam bahasa inggris disebut dengan *research*, pada hakekatnya merupakan sebuah upaya pencarian. Lewat penelitian (*research*) orang mencari (*search*) temuan-temuan baru, berupa pengetahuan yang benar (*truth, true knowledge*), yang dapat dipakai untuk menjawab suatu pertanyaan atau untuk memecahkan masalah.⁶ Menurut Morris L. Cohen sebagaimana dikutip oleh M. Syamsudin, penelitian hukum

⁶ M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1.

adalah sebuah proses menemukan hukum yang mengatur aktivitas pengaulan manusia (melibatkan aturan yang diberlakukan oleh negara dan komentar yang menjelaskan atau menganalisis aturan ini).⁷

Adapun penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat yuridis-normatif dengan menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.⁸ Analisis data dilakukan dengan menganalisis bahan hukum kepustakaan melalui dokumen resmi (putusan), buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan, serta pengumpulan data, melalui media elektronik yang berhubungan dengan masalah yang diteliti yang dianalisis secara kualitatif.

D. HASIL ANALISIS

D.1. Menakar Independensi Penyelenggara Pemilu

D.1.1. Pengertian Asas Independensi Penyelenggara Pemilu

Menurut Poerwadarminta, kata independen berarti merdeka, berdiri sendiri, dan mempunyai kedudukan yang terjamin melaksanakan program dan perannya.⁹ Jadi secara umum independensi selalu dikolerasikan dengan prinsip merdeka dan mandiri.

⁷ Ibid., hlm. 29.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Ke-4, Predana Media Group, Jakarta, hlm. 141.

⁹ WJS Poerwadarminta, 2005, *Kamus Umum Berbahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 443.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie prinsip independensi tidak sekedar bermakna “merdeka, bebas, imparial, atau tidak memihak” dengan individu, kelompok atau organisasi kepentingan apapun atau tidak tergantung atau dipengaruhi. Independen bermakna pula sebagai kekuatan/power, paradigma, etika, dan spirit menjamin suatu proses atau hasil dari Pemilu merefleksikan kepentingan rakyat, bangsa, dan negara, sekarang dan akan datang.¹⁰

Berangkat dari pengertian di atas, terdapat dua makna dari prinsip independensi, yaitu: **Pertama**, profesionalisme dalam bekerja, dan **Kedua**, terhindar dari benturan kepentingan, pengaruh, dan tekanan dari pihak manapun. Adapun, dalam konteks independensi yang harus dipelihara dan dipertahankan oleh lembaga yang diberi independen, meliputi tiga (3) hal, yaitu: independensi institusional, independensi fungsional, dan independensi personal.¹¹

Independensi institusional atau struktural adalah bahwa penyelenggara Pemilu bukan bagian dari institusi negara yang ada, tidak menjadi sub-ordinat atau tergantung pada lembaga negara atau lembaga apapun. Independensi fungsional dimaksudkan bahwa penyelenggara Pemilu tidak boleh dicampuri atau diperintah dan ditekan oleh pihak manapun dalam melaksanakan Pemilu, dan independensi personal

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Ilmu Hukum Tata Negara II*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 185.

¹¹ Suparman Marzuki, “Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis”, *Jurnal Hukum No. 3*, Vol 15 Juli 2008, hlm. 399.

adalah bahwa seseorang yang menjadi komisioner penyelenggara Pemilu adalah personal yang imparisial, jujur, memiliki kapasitas dan kapabilitas.

Dalam kaitannya dengan independensi sesuai dengan konteks penelitian ini, maka peneliti akan menjabarkan potensi-potensi yang dapat mencederai independensi penyelenggara Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada serentak 2015, sebagai berikut:

D.1.2. Politik Anggaran Mempengaruhi Independensi Penyelenggara Pemilu.

Secara umum alokasi anggaran untuk menunjang kinerja KPU Provinsi/Kabupaten/Kota (KPU Daerah) dan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan Pilkada serentak 2015 dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan didukung melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).¹² Lebih lanjut Pasal 200 ayat (1) UU Pilkada mempertegas pendanaan Pilkada serentak 2015 dibebankan pada APBD yang berbunyi "Pendanaan kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang dilaksanakan pada tahun 2015 dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah".¹³

¹² Lihat Ketentuan Pasal 166 UU Pilkada

¹³ Sikap Pemerintah dan DPR selalu berubah-ubah dalam menentukan sumber pendanaan kegiatan Pilkada, akan tetapi khusus Pilkada Serentak 2015 tetap dibebankan pada APBD. Dalam kurun waktu 6 bulan, pengaturan umum pendanaan pilkada mengalami perubahan-perubahan selama proses pembentukan dan penetapan UU Pilkada. Akan tetapi, khusus pengaturan pendanaan Pilkada Serentak 2015 yang dibebankan pada APBD secara prinsip tidak berubah.

Menindaklanjuti amanah UU Pilkada tersebut, pada tanggal 19 Mei 2014, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2015, yang menghimbau kepada kepala daerah untuk secara khusus mengalokasikan anggaran kegiatan Pilkada tahun 2015 (termasuk dana pengamanan Pilkada) dalam APBD 2015 (Lampiran V Angka 23).

Penempatan nomenklatur anggaran kegiatan Pilkada dalam APBD ditempatkan pada pos belanja hibah. Pengelolaan anggaran pilkada terkait penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban belanja kegiatan Pilkada melalui APBD, pemerintah daerah, KPU Daerah dan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diubah menjadi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011.

Dari berbagai aturan (*legal order*) yang dipaparkan di atas memberikan legitimasi pendanaan Pilkada melalui APBD. Hal tersebut meninggalkan beberapa permasalahan (*problem*) yang dapat mencederai independensi penyelenggara Pemilu. Walaupun secara konseptual dan yuridis anggotanya (komisioner) KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dan Bawaslu

Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota diseleksi dan dilantik oleh KPU/KPU Provinsi dan Bawaslu/Bawaslu Provinsi. Namun ketergantungan KPU Daerah dan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota atas alokasi anggaran penyelenggaraan Pilkada yang dibebankan pada APBD berpotensi menggiring penyelenggara Pemilu masuk ke dalam pusaran politisasi anggaran.

Akibatnya terjalin hubungan yang mesra dan saling menguntungkan (*simbiosis mutualisme*) antara calon *incumbent* (sedang menjabat) dengan penyelenggara Pemilu guna memanipulasi perolehan suara untuk memenangkan salah satu pasangan calon atau penghilangan hak konstitusional sebagai pasangan calon, padahal syarat pencalonannya telah terpenuhi tetapi secara sengaja dikesampingkan oleh pihak penyelenggara.

Selain itu, melalui medium alokasi anggaran sering juga dipergunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk melakukan penekanan dan mengintimidasi independensi penyelenggara Pemilu. Pola ini terjadi karena adanya kesadaran kolektif akan pentingnya anggaran yang memadai sebagai penunjang kinerja penyelenggara Pemilu dalam memuaskan semua pihak atas penyelenggaraan pemilihan.

Ke depan, untuk menyukseskan penyelenggaraan Pilkada serentak 2015 diperlukan pengawasan yang ketat (efektif dan efisien) dalam rangka penguasaan dan pembagian alokasi anggaran oleh pemerintah

daerah melalui perpanjangan tangan pemerintah pusat (Kementerian Dalam Negeri), karena dampak negatif dari politik anggaran tidak hanya mempengaruhi independensi tapi juga mempengaruhi *performance* kelembangaan penyelenggara Pemilu.

Perihal permasalahan alokasi anggaran tersebut, ketua Bawaslu Muhammad pernah mengeluhkan perimbangan pengalokasian anggaran oleh pemerintah daerah. Ketua Bawaslu merasa kinerja Panitia Pengawas Pemilihan masih dipandang sebelah mata oleh pemerintah daerah. Banyak pemerintah yang masih menganggap KPU Daerah yang paling penting daripada Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota.¹⁴ Hal ini berimbas pada alokasi anggaran yang diberikan pemerintah daerah. Terdapat perbedaan anggaran antara KPU dan Panitia Pengawas Pemilihan.¹⁵ Padahal dalam penyelenggaraan Pilkada, peranan Panitia Pengawas Pemilihan juga penting dalam memastikan terselenggaranya Pilkada serentak 2015 secara jujur dan adil.

D.1.3. Proses Rekrutmen Penyelenggara Pemilu di Daerah

Apabila menilik data DKPP yang telah menyidangkan 521 aduan dan memecat 327 penyelenggara Pemilu, maka dapat disimpulkan bahwa ada yang salah dengan proses rekrutmen penyelenggara Pemilu di daerah.

¹⁴ Raynaldo Ghiffari Lubabah, "Bawaslu: Pemda Masih Menganggap KPU Lebih Penting dari Panwaslu", <http://www.merdeka.com/politik/bawaslu-pemda-masih-menganggap-kpu-lebih-penting-dari-panwaslu.html>, diakses pada tanggal 17 November 2015.

¹⁵ *Ibid.*

Pertanyaannya kemudian, adalah pada titik mana kesalahan proses rekrutmen penyelenggara Pemilu di daerah tersebut.

Sebelum menjawab pernyataan itu, perlu dipahami bahwa dalam mewujudkan lembaga penyelenggara Pemilu yang independen diperlukan sumber daya manusia yang berintegritas, imparsiial dan menjunjung tinggi kode etik penyelenggara Pemilu, karena kemandirian institusi (independensi Institusional) dan kemandirian anggota (independensi personal) saling mempengaruhi. Oleh karena itu, penting menentukan mekanisme rekrutment yang tepat untuk mencapai tujuan tersebut (independensi penyelenggara Pemilu). Dari perspektif deontologis terdapat 2 hal yang harus diperhatikan dalam memilih komisioner penyelenggara Pemilu: *Pertama*, penguatan proses seleksi dan penguatan sistem yang mendukung seleksi.¹⁶

Selama ini mekanisme rekrutmen penyelenggara Pemilu dilaksanakan melalui tim seleksi yang dibentuk secara khusus untuk menyeleksi penyelenggara Pemilu. Pada titik inilah kesalahan dalam proses rekrutmen penyelenggara Pemilu di daerah, fakta empiris dilapangan membuktikan bahwa di beberapa daerah pembentukan tim seleksi ditujukan terbatas bersifat formalitas belaka atau mengugurkan kewajiban. Salah satu parameter yang dapat dijadikan acuan terlihat dari latar belakang komposisi

¹⁶ R Nazriyah, "Kemandirian Penyelenggara Pemilu (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011)", Jurnal Hukum, Edisi Khusus, Vol 18 Oktober 2011, hlm. 122.

tim seleksi yang kebanyakan tidak memiliki pengalaman (*track record*) dan keilmuan di bidang kepelimuan.

Selain itu, ditenggarai adanya praktik titipan yang dilakukan pemerintah daerah agar seseorang dapat menjadi komisioner KPU di daerah. Ini tegaskan oleh Komisioner KPU Ferry Kurnia Rizkiyansyah yang menyatakan "berharap pemerintah daerah tidak campur tangan dan menitipkan orang kepercayaannya dalam proses seleksi KPU daerah".¹⁷

Salah contoh empiris praktik penyimpangan proses rekrutmen penyelenggara Pemilu (KPU Daerah) terjadi di wilayah Provinsi Jawa Timur, tepatnya di Kabupaten Sidoarjo, Kota Surabaya, Kabupaten Pasuruan, Kabupaten Ngawi, Kabupaten Ponorogo, dan Kota Batu. Di daerah tersebut muncul aksi protes terhadap proses rekrutmen KPU Daerah di wilayah tersebut dengan tuduhan yang seragam, yakni KPU Provinsi Jawa Timur sudah memiliki/menetapkan orang-orang untuk ditempatkan di KPU Kabupaten/Kota, sehingga proses rekrutmen hanya bersifat formalitas saja.¹⁸

Misalnya di Kabupaten Ponorogo, para peserta rekrutmen KPU Kabupaten Ponorogo yang kecewa dengan proses rekrutmen dan menggunakan jasa pengacara untuk mengusut

¹⁷ Deytri Robekka Aritonang, "Jangan Ada Titipn Jadi Anggota KPU Daerah", <http://nasional.kompas.com/read/2013/08/03/1548277/KPU.Jangan.Ada.Titipan.Jadi.Anggota.KPU.Daerah>, diakses pada tanggal 18 November 2015.

¹⁸ Widhi, "Rekrutmen Anggota KPU Kab Kota di Jatim Mencurigakan", <http://suarapubliknews.net/politik/item/1950-rekrutmen-anggota-kpu-kab-kota-di-jatim-mencurigakan>, diakses pada tanggal 18 November 2015.

kepalsuan tersebut. Mereka juga dikabarkan sudah mengirim surat ke KPU Provinsi Jawa Timur dan KPU pusat untuk meminta seleksi anggota KPU Kabupaten Ponorogo itu diulang.¹⁹ Sedangkan di Kota Batu, ada salah satu peserta yang masuk 10 besar, namun dirinya belum lima tahun keluar dari kepengurusan partai politik. Padahal syarat untuk ikut penerimaan itu salah satunya adalah bukan anggota partai politik atau paling tidak sudah keluar dari partai politik selama lima tahun.²⁰

Implikasi dari serangkaian proses seleksi yang tidak inheren dengan semangat penguatan sistem rekrutmen penyelenggara Pemilu tersebut, menghasilkan/menghadirkan komisioner penyelenggara Pemilu yang berpihak, dan tidak memiliki kapasitas dan kapabilitas dalam menyelenggarakan Pilkada. Padahal filosofis proses rekrutmen yang baik itu menutup celah (meminimalisir) keberpihakan dan memperkuat kemandirian penyelenggara Pemilu.

Menurut penulis pada situasi ini, diperlukan proses evaluasi guna memperbaiki berbagai kelemahan dalam mekanisme rekrutmen penyelenggara Pemilu di daerah, karena pengeluaran anggaran oleh negara untuk kepentingan rekrutmen penyelenggara Pemilu harus sejalan lurus dengan keterpilihan sosok-sosok terbaik yang independen dan imparial. Jangan sampai pembiayaan besar yang dikeluarkan, malah inkonsisten dengan komitmen kemandirian penyelenggara

Pemilu.

Ke depan opsi evaluasi yang dapat ditempuh oleh *stakeholder* terkait, yaitu: **Pertama**, memperketat pengawasan internal melalui mekanisme supervisi kelembagaan dari KPU Pusat dan Bawaslu RI pada setiap tahapan proses rekrutmen penyelenggara Pemilu di daerah. Dimulai dengan memastikan:

- a) Komposisi tim seleksi yang memiliki latar belakang keilmuan dibidang kepemiluan atau memiliki pengetahuan tentang etika penyelenggara Pemilu (kode etik);
- b) Anggota penyelenggara Pemilu yang terpilih memiliki kemantapan komitmen memperkuat independensi penyelenggara Pemilu; dan
- c) Tidak adanya intervensi atau titipan (preferensi) dari pihak-pihak tertentu, baik itu dari pemerintah daerah maupun partai politik;

Kedua, mendorong terciptanya akuntabilitas dan transparansi dalam proses rekrutmen dengan membuka ruang partisipasi publik (masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat) selear-lebarnya untuk melaksanakan pengawasan yang bersifat eksternal, dengan memberikan masukan/kritik terbuka, apabila terdapat kekeliruan dan permasalahan rekam jejak calon komisioner penyelenggara Pemilu di daerah;

Ketiga, terhadap segala aduan/kritikan masyarakat atas adanya dugaan penyalahgunaan kewenangan dalam proses rekrutmen penyelenggara Pemilu. Harus direspon secara cepat oleh *stakeholder* terkait, karena ke-

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

lambatan respon akan memperkuat dugaan adanya penyalahgunaan kewenangan oleh penyelenggara Pemilu dan berpotensi menimbulkan konflik di tengah masyarakat.

Ketiga point ini urgen untuk dilaksanakan demi menjaga kepercayaan publik (*public trust*) terhadap hasil penyelenggaraan Pilkada serentak 2015 dan konsistensi aturan hukum (*rule of law*) dengan pelaksanaannya (*das sein* dan *das sollen*).

Sedangkan solusi jangka pendek yang dapat dikedepankan dalam menyongsong penyelenggaraan Pilkada serentak 2015, yaitu melakukan evaluasi kinerja secara berjenjang terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan penyelenggara Pemilu, dengan menilai penerapan peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan tahapan pendaftaran calon, verifikasi pasangan calon (KPU Daerah) dan penyelesaian sengketa dalam proses Pilkada (Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota). Hasil evaluasi tersebut digunakan untuk memberikan sanksi terhadap anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota, yang diketahui secara terang dan jelas telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan kode etik penyelenggara Pemilu.

Mekanisme pembinaan internal pada institusi KPU dan Bawaslu ini seyogyanya diefektifkan guna mengakomodasi keinginan dan harapan publik atas independensi penyelenggara Pemilu dalam penyelenggaraan Pilkada. KPU dan Bawaslu

tidak boleh hanya menunggu dan membebankan pembinaan itu kepada kelembagaan DKPP untuk melaksanakannya, melalui pendekatan putusan DKPP berupa sanksi atau rehabilitasi, sanksi yang dimaksud dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap.²¹

D.2. Tantangan dan Harapan Kelembagaan DKPP dalam Penegakan Kode Etik penyelenggara Pemilu yang Bertujuan Mewujudkan Penyelenggara Pemilu yang Independen.

D.2.1. Kelembagaan DKPP.

DKPP dibentuk melalui UU 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara khusus tugas dan wewenang DKPP adalah, memeriksa, mengadili, dan memutus pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan mengawal independensi jajaran KPU dan Bawaslu dari pusat hingga daerah. Keberadaan DKPP merupakan sarana bagi peserta pemilu untuk mempersoalkan keberpihakan penyelenggara Pemilu, sekaligus memberikan ruang bagi penyelenggara Pemilu untuk membela kepentingannya atas tuduhan yang dilimpahkan kepadanya. Oleh sebab itu, tanggung jawab DKPP dalam penegakan kode etik penyelenggara Pemilu ialah menciptakan situasi politik Pemilu yang berlangsung demokratis.

Tugas dan kewenangan DKPP, berdasarkan Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman

²¹ Lihat Pasal 112 ayat (10) dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011

Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu:

- a) Menerima pengaduan/laporan dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara Pemilu.
- b) Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pemeriksaan pengaduan/laporan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu yang berbunyi.
- c) Menetapkan putusan. dan
- d) Menyampaikan putusan kepada pihak terkait untuk ditindak lanjuti.

DKPP menerima setiap pengaduan atau laporan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dari para pelapor atau pengadu dan juga rekomendasi Bawaslu. Adapun pihak-pihak dalam klasifikasi pengadu dan pelapor, antara lain :

- a) Penyelenggara Pemilu.
- b) Peserta Pemilu.
- c) Tim kampanye.
- d) Masyarakat.
- e) Pemilih.

D.2.2. Harapan dan Tantangan DKPP dalam Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015.

Sejak diundangkannya UU No. 15 Tahun 2011, Undang No. 8 Tahun 2012 dan UU Pilkada, kewenangan Bawaslu beserta jajarannya diperkuat dengan kewenangan baru, yaitu; menyelesaikan sengketa non hasil Pemilu dan Pilkada (*the election un-result decision*). Dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, dibebberapa kasus sengketa penetapan calon peserta Pilkada serentak 2015 banyak ditemukan indikasi/dugaan Bawaslu/

Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota inkonsisten dalam penerapan hukum Pilkada dan mengabaikan Fatwa Mahkamah Agung.

Salah satunya, berkenaan legal standing pemohon sengketa penetapan calon peserta Pilkada. Dalam pelaksanaannya persoalan legal standing ini ditafsirkan berbeda-beda oleh masing-masing Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota di daerah. Padahal demi memberikan jaminan atas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum, Mahkamah Agung melalui Fatwa Nomor 15/Tuaka.TUN/V/2015, telah menyatakan “pasangan calon yang sudah mendaftarkan diri ke KPU, namun tidak ditetapkan sebagai peserta pemilihan memiliki legal standing untuk mengajukan sengketa ke Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota”.²²

Pada posisi ini DKPP harus mengambil peran strategis dan langkah progresif dengan masuk menilai independensi dan kecermatan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota menerapkan hukum dalam menyelesaikan kasus konkret (sengketa penetapan calon peserta Pilkada serentak 2015), karena seluruh proses pengambilan keputusan Bawaslu Provinsi dan keputusan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota wajib dilakukan melalui proses yang transparan dan

²² Ragam sengketa dalam proses Pilkada didominasi sengketa penetapan calon peserta Pilkada yang disebabkan adanya dualisme kepemimpinan partai politik (Partai Golongan Karya dan Partai Persatuan Pembangunan). Misalnya di Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Mamuju Utara, Kabupaten Poso dan lain-lain.

dapat dipertanggungjawabkan.²³

Selain itu, DKPP juga perlu masuk menilai ketidakpatuhan KPU Daerah melaksanakan/mengeksekusi keputusan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota, karena keputusan Bawaslu Provinsi dan keputusan Panitia Pengawas Pemilihan mengenai penyelesaian sengketa pemilihan merupakan keputusan terakhir dan mengikat (*final and binding*).²⁴ Artinya keputusan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota mempunyai nilai eksekutorial yaitu setara hukum yang wajib dilaksanakan oleh para pihak yang bersengketa.

Hal tersebut dipertegas dalam Fatwa Mahkamah Agung No 115/Tuuka.TUN/V/2015 kepada Bawaslu RI terkait dengan sengketa dalam proses Pilkada, yang menyatakan bahwa KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota tidak dapat mengajukan permohonan sengketa tata usaha negara ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Artinya, KPU tidak diperkenankan melakukan upaya banding terhadap keputusan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota dan hanya calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dapat menempuh upaya hukum banding. Dalam fatwa Mahkamah Agung juga dinyatakan bahwa Bawaslu RI tidak dapat menyelesaikan penyelesaian sengketa yang ada di Bawaslu Provinsi atau Panitia Pengawas Pemilihan Kabupaten/Kota.

DKPP perlu mengambil langkah ini (menilai penerapan hukum penyelesaian sengketa dalam proses Pilkada dan ketidakpatuhan KPU Daerah) guna melindungi hak konstitusional pasangan calon Pilkada serentak 2015 dan kemurnian dukungan partai politik maupun rakyat. Harapan dan tantangan ini harus dijawab oleh DKPP, karena rakyat Indonesia telah mempercayakan harapan terwujudnya penyelenggara Pemilu yang beretika dan berintegritas (independen) kepada institusi DKPP.

Lebih lanjut, harapan dan tantangan rakyat atas terwujudnya independensi penyelenggara Pemilu tersebut juga harus dimaknai secara menyeluruh (*holistik*) dan menjadi tanggung jawab bersama oleh lembaga penyelenggara Pemilu, yakni dengan menjalin koordinasi/sinergitas yang baik diantara penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP) melalui mekanisme saling mengendalikan serta menghormati dalam hubungan kelembagaan demi terwujudnya Pilkada serentak 2015 yang jujur dan adil (*checks and balances*). Karena, pola hubungan yang tidak sehat bukan tidak mungkin dimanfaatkan oleh pasangan calon kepala daerah untuk mendapatkan keuntungan politik dari buruknya pola hubungan dan koordinasi lembaga penyelenggara Pemilu.

E. PENUTUP

E.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian (hasil pembahasan) di atas tentang menakar independensi penyelenggara Pemilu dalam Pilkada serentak 2015, maka

²³ Lihat Pasa 144 ayat (2) UU Pilkada.

²⁴ Lihat Pasal 144 ayat (1) UU Pilkada.

peneliti dapat menyimpulkan, sebagai berikut:

1. Dalam kaitannya dengan independensi sesuai dengan konteks penelitian ini, maka peneliti akan menjabarkan potensi-potensi yang dapat mencederai independensi penyelenggara Pemilu, yaitu: **Pertama**, pendanaan Pilkada serentak 2015 yang dibebankan pada APBD meninggalkan beberapa permasalahan (*problem*) yang dapat mencederai independensi penyelenggara Pemilu, karena berpotensi menggiring penyelenggara Pemilu masuk ke dalam politisasi anggaran. **Kedua**, Selama ini mekanisme rekrutment penyelenggara Pemilu dilaksanakan terbatas bersifat formalitas belaka atau mengugurkan kewajiban. Implikasinya dari serangkaian proses seleksi tersebut tidak menghasilkan/menghadirkan komisioner penyelenggara Pemilu independen, imparial, memiliki kapasitas dan kapabilitas.
2. DKPP harus mengambil peran strategis dengan masuk menilai independensi dan kecermatan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan menerapkan hukum dalam menyelesaikan sengketa Pilkada dan menilai ketidapatuhan KPU Daerah melaksanakan keputusan Bawaslu Provinsi/Panitia Pengawas Pemilihan.

E.2. Saran

1. Pemerintah Pusat melalui Kementrian Dalam Negeri harus memperketat pengawasan yang

bersifat efektif dan efisien dalam rangka penggunaan dan pembagian alokasi anggaran Pilkada serentak 2015 oleh pemerintah daerah.

2. KPU dan Bawaslu perlu memperkuat mekanisme pembinaan internal melalui evaluasi kinerja menjelang tahapan pemungutan suara Pilkada serentak 2015.

DAFTAR PUSTAKA

- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Ilmu Hukum Tata Negara II*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, "Pengenaln Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu", Forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia disampaikan di Jakarta, Februari Tahun 2013.
- M. Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan Ke-4, Predana Media Group, Jakarta.
- R Nazriyah, "Kemandirian Penyelenggara Pemilu (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011)", *Jurnal Hukum*, Edisi Khusus, Vol 18 Oktober 2011.
- Suparman Marzuki, "Peran Komisi Pemilihan Umum dan Pengawas Pemilu yang Demokratis", *Jurnal Hukum* No. 3, Vol 15 Juli 2008.
- WJS Poerwadarminta, 2005, *Kamus Umum Berbahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Deytri Robekka Aritonang, "*Jangan Ada Titipn Jadi Anggota KPU Daerah*", <http://nasional.kompas.com/read/2013/08/03/1548277/KPU.Jangan.Ada.Titipan.Jadi.Anggota.KPU.Daerah>, diakses pada tanggal 18 November 2015.

Ervan Bayu "*Dalam 3 Tahun DKPP Pecat 327 Penyelenggara Pemilu*", <http://bola.gatra.com/politik-1/pemilu-1/dkpp-1/240-peristiwa/151393-dalam-3-tahun-dkpp-pecat-327-penyelenggara-pemilu.html>, diakses pada tanggal 16 November 2015.

Raynaldo Ghiffari Lubabah, "*Bawaslu: Pemda Masih Menganggap KPU lebih Penting dari Panwaslu*", <http://www.merdeka.com/politik/bawaslu-pemda-masih-menganggap-kpu-lebih-penting-dari-panwaslu.html>, diakses pada tanggal 17 November

Widhi, "*Rekrutmen Anggota KPU Kab Kota di Jatim Mencurigakan*", <http://suarapubliknews.net/politik/item/1950-rekrutmen-anggota-kpu-kab-kota-di-jatim-mencurigakan>, diakses pada tanggal 18 November 2015.

PENETAPAN PEMILIH PADA PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI KONSTITUSIONAL

DETERMINATION OF VOTERS OF LOCAL ELECTION IN CONSTITUTIONAL DEMOCRACY PERSPECTIVE

Arifudin

ABSTRAK/ABSTRACT

Indonesia adalah negara yang menjamin kedaulatan rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Pelaksanaan kegiatan bernegara yang akan melibatkan rakyat secara langsung merupakan konsekuensi nyata dari landasan yang dibangun atas nama rakyat dan cerminan negara demokrasi konstitusional. Sebagai negara demokrasi konstitusional, kegiatan pemilihan baik dalam skala nasional maupun daerah akan dilaksanakan atas kehendak rakyat dan hukum yang berlaku. Dinyatakan di dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, bahwa semua warga negara sama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Namun dalam kegiatan berdemokrasi sering mengabaikan hak memilih warga negara, di antaranya perihal penetapan pemilih dalam pelaksanaan pemilihan. Ada syarat-syarat yang ditentukan oleh negara terhadap warga negara yang hendak memilih. Apakah syarat-syarat tersebut sesuai dengan perspektif demokrasi konstitusional atau justru telah mencederai hak memilih warga negara? Penelitian ini dilakukan secara yuridis normatif untuk menemukan jawaban atas rumusan masalah tersebut. Kesimpulannya adalah penetapan pemilih dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak 2015 telah sesuai dengan perspektif demokrasi konstitusional.

Indonesia is a sovereign country as the provisions of Article 1 (2) of the 1945 Constitution. The implementation of state activities that will involve the people directly is the real consequences of base that was built on behalf of the people and the reflection of the democratic constitutional state. As a democratic constitutional state, the election activities both in the national and regional/local scale will be implemented over the will of the people and the law. Stated in Article 27 paragraph (1) of the 1945 Constitution that all citizens are equal before the law and government and shall abide by the law and government without any exception. But in democratic activities often ignore the voting rights of citizens, among them is regarding determination

of voters in elections. There are conditions determined by the state against the citizens who want to choose. Are these requirements suitable to the perspective of constitutional democracy or it has harmed the voting rights of citizens? This research was conducted normatively to find answers to the problem formulation. The conclusion is the determination of the voters in the implementation of local elections simultaneously in 2015 has been appropriate with the perspective of constitutional democracy.

Kata kunci : Demokrasi Konstitusional, Hak Memilih, Penetapan Pemilih.
Keyword : Constitutional Democracy, Right of vote, Voter determination

A. PENDAHULUAN

A.1. Latar Belakang

Prinsip dari kemerdekaan adalah kebebasan untuk menentukan nasib sendiri dan berhak tanpa ada syarat apa pun untuk menggapai cita-cita mulia. Rakyat yang merdeka adalah mereka dengan kekuatannya membangun dan menentukan arahnya sendiri untuk meraih kesejahteraan sosial sebagai cita-cita mulianya, termasuk rakyat yang ada di daerah. Tuntutan zaman dan perkembangan ilmu pengetahuan tentang negara telah menggiring pemikiran para sarjana hukum, bahwa tidak ada lagi yang jauh lebih baik dalam penerapan bentuk pemerintahan yang dapat merealisasikan kesejahteraan rakyat selain dari bentuk pemerintahan rakyat atau lebih dikenal dengan demokrasi. Bentuk pemerintahan demokrasi menjadi satu-satunya cara yang diyakini oleh banyak negara untuk dapat meraih kesejahteraan.¹

¹ Perkembangan demokrasi oleh adanya partisipasi yang tinggi dari penduduk dewasa dalam proses politik dan sebagian lagi akibat dari penyerbarluasan pendidikan, pendidikan kewarganegaraan dalam sistem demokrasi. Lihat Harbison dan Mayers, **Education, Manpower, and Economic Growth: Strategis of Human Resources Development** (New York: McGraw Hill Books Co. Inc., 1964), hal. 133.

Model pemerintahan yang dipimpin oleh Raja/Rex² lambat laun mulai ditinggalkan, seperti yang banyak terjadi di Asia dan Timur Tengah yang banyak mengubah bentuk pemerintahannya menjadi demokrasi.

Model dari bentuk pemerintahan demokrasi yang menjadi titik utama dalam upaya menyejahterakan rakyat menjadi objek utama di kalangan akademis untuk dikaji secara cermat. Bukan lagi menjadi sesuatu yang tabu ketika formulasi dalam konsep demokrasi hingga saat ini terus berkembang dan dikembangkan. Perpaduan antara prinsip negara demokrasi dan negara hukum³ menjadi suatu kolaborasi yang ideal demi mensistematisasi kekuasaan rakyat oleh hukum, dan tidak terjadi suatu kesewenangan oleh orang/kelompok tertentu yang mengatasnamakan kekuasaan rakyat. Inilah yang kemudian berkembang

² Lihat H.L.A Hart, **Konsep Hukum**, Cetakan ke V. Penerjemah: M. Khozim, (Bandung: Nusa Media); 2013, hal. 82.

³ Pemahaman tentang negara hukum telah berkembang cukup lama yakni sejak pertama kali dikemukakan oleh Plato pada tahun 429 SM. Lihat, Von Schmid, **Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum**, Cetakan Keenam (Jakarta : PT. Pembangunan, 1988), hal. 11.

sebagai formulasi dasar dari konsep demokrasi konstitusional.

Negara yang menganut paham demokrasi konstitusional akan melihat bahwa rakyat yang memiliki kuasa tertinggi. Pelaksanaanya dilakukan dengan sistem yang tertata rapi dan kuat tetapi tidak terpusat pada satu kekuasaan tertentu yang terumuskan di dalam sebuah konstitusi. Ciri khas dari negara demokrasi konstitusional adalah pemerintahnya memiliki kekuasaan yang dibatasi dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.⁴ Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; atau sering disebut pemerintahan berdasarkan konstitusi (*Constitutional Government*). Jadi, *Constitutional Government* sama dengan *Limited Government* atau *Restrained Government*.⁵

Konstitusi merupakan suatu dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan organisasi,⁶ yang disebut negara. Demikian pula negara, pada umumnya selalu memiliki konstitusi.⁷ Pentingnya

⁴ Miriam budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), 2008, hal 107

⁵ *Ibid.*

⁶ Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, (London: Blackstone Press Ltd), 1997, hal. 3.

⁷ Bahkan negara yang tidak memiliki satu naskah konstitusi tertulis dan terkodifikasi seperti Inggris, sebagaimana dikemukakan oleh Phillips Hood and Jackson sebagai berikut: “*a body of laws, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the State and that regulate the relations of the various State organs to one another and to the private citizen.*” Hal ini memaknai bahwa walaupun inggris sebagai negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis tetap menggunakan unsur lain yang dianggapnya sebagai konstitusi. Kebiasaan dan konvensi kenegaraan adalah bagian daripada unsur yang menjadi

konstitusi sebagai instrumen dalam penyelenggaraan negara juga memengaruhi model pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia. UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia merupakan dokumen hukum dan dokumen politik yang memuat cita-cita, dasar-dasar, dan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehidupan nasional,⁸ termasuk di dalamnya mengatur tentang pemilihan kepala daerah⁹ sebagai sarana penyalur hak politik rakyat di daerah yang memiliki hak untuk menjadi kepala daerah ataupun menentukan kepala daerahnya.

Indonesia sebagai negara yang berdaulat rakyat sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)¹⁰ memosisikan warga negaranya sebagai pemilik kuasa. Oleh karena itu, warga negara Indonesia memiliki hak luhur untuk menentukan siapa yang menjadi “pekerja” untuk menangani urusan kenegaraan. Hak luhur yang dimaksud adalah hak untuk memilih dalam pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu) maupun dalam pemilihan kepala daerah. Tiap-tiap warga negara haram untuk diabaikan hak pilihnya oleh negara dalam pelaksanaan kedaulatannya tersebut, mengingat tiap-tiap warga negara adalah satu

konstitusi Inggris. O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, 7th ed., (London: Sweet and Maxwell), 1987. hal. 5

⁸ Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (New York: Oxford University Press, 1998), hal. 2-7.

⁹ Pemilihan kepala daerah diatur secara umum di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

¹⁰ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.

kesatuan individu yang disebut sebagai rakyat sebagai pemegang daulat. Pengakuan terhadap hak pilih warga negara secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Jaminan terhadap hak pilih warga negara yang disampaikan oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan bukti yang nyata bahwa hak pilih warga negara patut untuk dijunjung tinggi dan dijaga oleh negara. Sehingga tindakan pengabaian terhadap hak pilih warga negara dapat disebut sebagai tindakan kejahatan terhadap hak asasi manusia.

Demi menjamin persamaan dan keadilan warga negara sebagai bagian dari prinsip demokrasi konstitusional, maka hak pilih warga negara dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2015 (Pilkada 2015) terhadap proses penetapan pemilih dapat dipastikan bagi setiap warga negara telah terakomodir secara utuh tanpa terkecuali, baik dari aspek SARA (Suku, Ras, Agama, dan Antargolongan) maupun dari aspek formalistik. Kepastian ini menjadi penting, mengingat penetapan pemilih merupakan suatu parameter tingkatan derajat demokrasi pada negara yang menganut paham pemerintahan rakyat. Semakin sedikit pemilih yang tidak terdaftar dalam data pemilih, maka semakin tinggi nilai demokrasinya, dan sebaliknya semakin besar pemilih yang tidak

terdaftar dalam data pemilih, maka nilai demokrasinya rendah.

Mewujudkan jaminan kepada warga negara terhadap hak pilihnya dapat dilakukan dengan melakukan penetapan pemilih yang faktual dan valid. Penetapan pemilih yang faktual adalah dengan pendataan yang didasarkan pada data terbaru, terkini, dan memastikan semua warga negara yang telah memenuhi syarat terdaftar sebagai pemilih. Sedangkan penetapan pemilih yang valid adalah penetapan berdasarkan data yang benar-benar ada dan jumlahnya tepat. Bukan merupakan data yang fiktif dan tidak terverifikasi. Artinya tidak ada kelompok yang termarginalkan dalam upaya penetapan pemilih.

Seperti halnya yang terjadi pada penetapan pemilih pada rezim Orde Baru, terdapat beberapa kelompok masyarakat termarginalkan hak politiknya yang disebabkan oleh garis politik masa lalunya yang pernah dilarang. Kelompok dimaksud adalah warga yang di cap oleh negara sebagai anggota/bagian eks-Partai Komunis Indonesia (eks-PKI). Begitu pula pada zaman Orde Lama. Pada zaman yang dipimpin oleh Soekarno tersebut sempat dirumuskan bahwa hanya sekelompok orang yang bisa menulis saja yang bisa menggunakan hak memilihnya untuk pemilihan anggota legislatif. Ketentuan tersebut tercantum dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya. Dapat terlihat dengan jelas bahwa pada 2 (dua) periode pemerintahan yang berbeda

terdapat pelanggaran hak memilih warga negaranya dalam pelaksanaan hajatan rakyat tersebut.

Beranjak pada pola penetapan pemilih saat ini, yakni dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2015 (Pilkada 2015) juga ditetapkan beberapa kualifikasi bagi warga yang berhak memilih. Kualifikasi sebagai pemilih telah ditetapkan secara terperinci dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Namun apakah penetapan pemilih dalam Pilkada 2015 ini telah sesuai dengan amanah konstitusi atau justru syarat-syarat tersebut telah mencederai hak memilih warga negara?

Sejalan dengan pokok pikiran tersebut, maka dalam penelitian ini akan fokus pada pokok masalah konstruksi hukum penetapan pemilih dalam Pilkada 2015 dalam perspektif demokrasi konstitusional.

B. METODE PENELITIAN

B.1. Jenis dan Sumber Data

Dalam pendekatan ini dilakukan telaah terhadap data sekunder berupa dokumen atau literatur, yang dilakukan dengan cara mengumpulkan informasi yang diperoleh melalui peraturan perundang-undangan, data-data tertulis, buku-buku, hasil seminar, hasil penelitian, pengkajian dan tulisan atau referensi lain, serta penelusuran data dan informasi melalui *website* yang berkai-

tan dengan persoalan yang dibahas.

Data sekunder yang sudah diperoleh dianalisis secara kualitatif dan selanjutnya dipaparkan untuk keperluan penarikan kesimpulan. Adapun teknik penarikan kesimpulan yang digunakan adalah teknik deduktif, di mana peneemuan suatu hal/kasus digunakan untuk keperluan generalisasi masalah.

C. PEMBAHASAN

C.1. Hak Memilih Warga Negara

Hak politik merupakan wewenang untuk memengaruhi penyusunan tujuan negara. Di sini, individu ikut berpartisipasi secara langsung atau tidak langsung dalam penyusunan tatanan hukum yang di situ "kehendak negara" diungkapkan.¹¹ Hak politik sebagai hak pribadi dari tiap individu dijamin oleh hukum internasional maupun hukum dasar negara yang mengklaim menganut paham demokrasi.

Indonesia sebagai negara hukum sangat menjunjung tinggi hak asasi manusia. Hak asasi manusia merupakan "*Human Rights could be generally defined as those rights which are inherent in our nature and without which we cannot live as human beings*". Artinya bahwa hak asasi manusia secara umum sebagai hak yang melekat pada diri manusia. Tanpa adanya hak-hak tersebut manusia tidak dapat hidup sebagai manusia.¹² Indonesia mengatur hak asasi manusia di dalam konstitusinya yakni Undang-Undang

¹¹ Lihat Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*. (Bandung: Nusa Media), 2013. hal. 157.

¹² United Nation, *Human Rights Question and Answer*. (New York: United Nations Department of Public Informations), 1993.

Dasar 1945¹³, sebagaimana halnya juga konstitusi negara-negara di dunia.¹⁴ Pandangan terhadap hak asasi manusia tidak hanya menjadi penting di Indonesia saja. Konsep hukum internasional juga melindungi hak asasi dalam memilih. Satu di antaranya adalah International Covenant On Civil And Political Rights (ICCPR 1966). Di ICCPR 1966 mengatur mengenai hak politik dalam memilih untuk berperan serta dalam Pemilihan. Pasal 25 ICCPR 1966 menyebutkan bahwa: *"Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk tanpa pembedaan apapun seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ICCPR dan tanpa pembatasan yang tidak wajar baik untuk berpartisipasi dalam menjalankan segala urusan umum baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas, selanjutnya untuk memilih dan dipilih pada pemilihan berkala yang bebas dan dengan hak pilih yang sama dan universal serta diadakan melalui pengeluan suara tertulis dan rahasia yang menjamin para pemilih untuk menyatakan kehendak mereka dengan bebas, dan untuk mendapatkan pelayanan umum di negaranya sendiri pada umumnya atas dasar persamaan.* Ketentuan di atas ditujukan untuk menegaskan bahwa hak memilih merupakan hak asasi. Pembatasan, penyimpangan, peniadaan, dan penghapusan hak tersebut merupakan

¹³ Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa: segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

¹⁴ Kuntjoro Purbopranoto, *Hak-Hak Asasi Manusia dan Pancasila*, (Jakarta: Pradnya Paramita), 1979, hal. 64

bentuk pelanggaran hak asasi warga negara.

Pengaturan hak asasi manusia di Indonesia ditetapkan sebagai tanggung jawab negara. Oleh karena itu, Indonesia wajib mengonsepsikan implementasi dari ketentuan peraturan perundang-undangan dalam pemenuhan hak asasi dari tiap warga negaranya.¹⁵ Kewajiban negara, khususnya pemerintah adalah memastikan kebebasan bagi setiap warga negara untuk mengikuti Pemilihan, termasuk jika terdapat masalah hukum, baik administrasi Pemilihan maupun pelanggaran hukum lain. Hak asasi manusia harus dipandang esensial dalam konteks Pemilihan. Tidak hanya terkait memilih atau memberikan suara, namun Pemilu itu sendiri harus diselenggarakan dengan prasyarat HAM.¹⁶

Kelompok-kelompok yang rentan akan pengabaian oleh negara terhadap hak politik warga negara merupakan kelompok yang bisa menjadi barometer kepedulian negara dalam menjamin keterpenuhan hak memilih dalam Pemilihan¹⁷. Adanya ruang

¹⁵ Herlambang Perdana Wiratraman, *Konstitusi Tanggung Jawab Negara Dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Hukum Yuridika Vol. 20, No. 1, Januari 2005

¹⁶ Lihat KomnasHAM, *Hasil Pemantauan dan Penyelidikan Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Pemilu 2014*, yang disampaikan pada diskusi dengan DKPP, 15 Januari 2015, di Kantor DKPP, Jakarta. Hal. 2

¹⁷ Kelompok yang rentan diabaikan hak konstitusionalnya adalah pengungsi internal (internally displaced persons, IDPs), kelompok minoritas (*Minorities*) diantaranya kelompok minoritas agama, etnis, LGBT, Pekerja, Buruh, dan Pekerja Migran (*Migran Workers*), Masyarakat Adat (*Indigenous Peoples*), disabilitas, warga Negara yang kebebasannya dibatasi (Narapidana dan Tahanan), mereka yang sakit dan dirawat di rumah sakit, termasuk penghuni rumah sakit jiwa, warga yang tinggal di lokasi perbatasan negara, penghuni lokalisasi dan panti jompo, warga yang

untuk melakukan pembatasan terhadap hak yang melekat pada setiap orang dan warga negara Indonesia melahirkan pengaturan bahwa hak memilih tersebut dimungkinkan untuk tidak melekat pada semua warga negara Indonesia. Artinya, hak memilih diberikan batasan oleh negara, tetapi negara tidak serta merta melakukan pembatasan tanpa adanya pertimbangan bahwa hak memilih merupakan bagian dari prinsip demokrasi dan sebagai hak asasi manusia yang harus dipenuhi dan dijamin keterpenuhan hak tersebut oleh negara.

C.2. Hak Memilih dan Administrasi Pemilihan

Persoalan hak pilih dalam penggolongannya masuk pada masalah-masalah publik. Masalah-masalah publik ini menjadi fokus kajian atau bidang studi “hukum administrasi negara”.¹⁸ C.F. Strong melalui bukunya berjudul *Modern Political Constitutions*, menyampaikan bahwa “*The Modern Of Constitution*” *Administrative Law, says one, is the body of rules wick regulate the relations of the administrative authority towards private citizens, and determines the position of state officials, the right and liabilities of private citizens in their dealings with*

tinggal di wilayah konflik agraria, dan/atau konflik tanpa batas: eks tahanan politik atau korban peristiwa tahun 1965; dan warga Negara yang buta huruf. Lihat Komnasham, *Hasil Pemantauan dan Penyelidikan Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Pemilu 2014*, yang disampaikan pada diskusi dengan DKPP, 15 Januari 2015, di Kantor DKPP, Jakarta. Hal. 3

¹⁸ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia Buku 1 Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara), 2003. Hal 2.

*these official as representatives of the state and the procedure by wick these rights and liabilities enforced.*¹⁹ Pandangan C.F. Strong tentang hukum administrasi adalah sebagai instrumen yang akan mengatur manusia dalam status kewargaan, mengenai hak dan kewajibannya, posisi negara dengan rakyat, dan lain-lain.

Peran administrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara pada zaman modern ini merupakan kenyataan yang tidak bisa dinegasikan. Pentingnya administrasi antara lain disebabkan oleh kebutuhan dan kenyataan di antaranya berkaitan dengan pola kehidupan yang terorganisasi yang berkaitan dengan pola kehidupan modern dan cara berpikir serta bekerja sama secara rasional. Cara berpikir dan bekerja secara rasional menuntut penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi modern. Semua dimaksudkan untuk mewujudkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan dalam mencapai tujuan mulia²⁰.

Tujuan negara tidak lepas dari hajat hidup bersama (*public interests*) berupa kesejahteraan sosial yang menyentuh kehidupan sosial, ekonomi, politik, keamanan, keadilan, kesederajatan, dan sebagainya. Proses tujuan negara yang melibatkan pemerintah dan masyarakat tersebut berlangsung melalui sistem administrasi negara yang menentukan posisi dan peran tertentu, baik kepada para penyelenggara pemerintahan negara maupun warga negara dan

¹⁹ C.F Strong, *Modern political constitutions*, (London: Sidwick and Jackson), 1972, hal. 254

²⁰ *Ibid.*

corak hubungan antarkeduaanya.

Pelaksanaan tertib administrasi negara dalam mengatur hak-hak warga negara disampaikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, termasuk juga dengan pengaturan mengenai hak memilih. Administrasi pemilihan sesungguhnya bertujuan untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/ atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tertib administrasi berperan untuk memberikan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia dan warga negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Administrasi juga menjadi sebuah filter dalam mengatur dan menentukan tiap-tiap warga negara dalam penggunaan hak memilihnya. Selektivitas untuk memfilter dan menentukan siapa saja warga negara yang sudah bisa menggunakan hak memilihnya. Bisadalamhalkematangan kepribadian, sehingga ditentukan bahwa mereka yang berumur cukup (paling rendah rata-rata 17-21 tahun) atau lebih adalah mereka yang pantas dan berhak menggunakan hak memilihnya. Sebaliknya, tiap warga negara yang belum berumur 17 tahun, maka mereka belum menggunakan hak memilih meskipun mereka sebagai warga negara yang sah menurut undang-undang.

MK melalui putusannya Nomor: 102/PUU-VII/2009 mengatakan bahwa administrasi pemilihan sesungguhnya tidak boleh menghalangi hak konstitusional warga dalam memilih. Putusan MK tersebut telah membuat dan menetapkan bahwa pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT diperbolehkan dengan menggunakan KTP atau identitas lain yang bisa dipertanggungjawabkan. Dengan demikian walaupun MK mengabaikan administrasi, tetapi tetap dipersyaratkan dengan menggunakan identitas dan penggunaan hak memilih pada waktu khusus. Hal ini membuktikan bahwa dalam penyelenggaraan negara tidak bisa terlepas dari adanya keterikatan dengan administrasi. Negara tidak bisa melepas begitu saja hak warga negara tanpa melibatkan administrasi yang berfungsi mengatur dan melindungi. MK juga mensyaratkan bahwa administrasi boleh saja diterapkan asalkan tetap didasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional, serta tidak berlebihan. Pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan maksud "semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Dengan demikian, administrasi pemilihan tetap dimungkinkan melakukan pembatasannya, namun sebagai mungkin untuk diminimalisasi aturan yang membatasi dengan tidak

mengabaikan kepastian dari hasil pelaksanaan pemilihan. Hubungan hak memilih dengan administrasi Pemilihan merupakan hubungan yang saling bersinergi untuk mencapai Pemilihan yang berintegritas dan dapat dipertanggungjawabkan kepada khalayak luas (*stakeholder*).

Hubungan hak memilih dengan administrasi Pemilihan adalah jika administrasi difungsikan sebagai filter dalam mengatur dan menentukan tiap-tiap warga negara dalam penggunaan hakmemilihnya. Tiap-tiap pelaksanaan Pemilihan memiliki kualifikasi yang berbeda pada masanya, tergantung pada kondisi dan pemahaman pemangku kepentingan saat itu. Penetapan pemilih dikualifikasikan berdasar pada tingkat pengetahuan dan peran negara dalam melakukan filterisasi warga negara yang dapat menggunakan hak memilihnya. Hubungan antara hak memilih dengan administrasi Pemilihan merupakan hubungan sinergitas untuk menjamin kepastian, baik dari aspek teknis, yakni hasil penghitungan suara pemilih yang akurat, maupun dari aspek substansi, yakni menjamin kepastian kualitas dalam penyelenggaraan Pemilihan. Dengan adanya administrasi yang tertib, Pemilihan dapat dipertanggungjawabkan dengan jelas dan berpotensi positif untuk mewujudkan Pemilihan yang adil berintegritas. Akan tetapi peran serta administrasi dalam Pemilihan tidak boleh ada ruh birokratisasi, karena birokratisasi merupakan satu cara paksaan dengan menerapkan hukum dan aturan yang berlebihan atas ting-

kah laku administratif yang menjelma sebagai rintangan dalam penerapan demokrasi konstitusional.²¹

C.3. Penetapan Pemilih yang Demokratis

Pelaksanaan pemilihan dalam prespektif UUD 1945 dan standar dalam Pemilihan/Pemilu internasional dari berbagai deklarasi dan konvensi internasional, regional, serta Deklarasi dan Konvensi PBB tentang Hak Asasi Manusia dan dokumen hukum lain seperti: a) Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia tahun 1948; b) Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik tahun 1960; c) Konvensi Eropa tahun 1950 (bersama Protokolnya) untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi; d) Dokumen Pertemuan Copenhagen tahun 1990 dari Konferensi Dimensi Manusia pada Konferensi untuk Keamanan dan Kerja Sama Eropa (CSCE); e) Deklarasi Amerika tahun 1948 tentang Hak dan Kewajiban Manusia; f) Konvensi Amerika tahun 1969 tentang Hak Asasi Manusia; dan g) Piagam Afrika tahun 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat²² adalah sama-sama mengutamakan hak warga negara untuk berperan serta dalam pemilihan, baik hak untuk memilih maupun hak untuk dipilih. Pelaksanaan pemilihan yang menghargai dan

²¹ Lihat David E Apter, *The Politics of Modernization, University of Chicago*. Diterjemahkan oleh Sulistyono dan Wardah Hafidz. (Jakarta: PT. Gramedia), 1987, hal. 465

²² International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. (Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2002, Hal 7.

mengutamakan hak warga negara untuk memilih dan dipilih tanpa adanya suatu pembedaan, diskriminasi rasial, dan lain sebagainya yang menegasikan hak asasi manusia dalam kancah pesta rakyat adalah capaian utama yang hendak dicapai dari ditetapkannya asas pemilihan yang demokratis menurut UUD 1945 dan standar dalam Pemilu internasional. Dengan demikian telah jelas posisi hak memilih warga negara dalam perspektif UUD 1945 dan standar dalam Pemilu internasional sangat penting dalam pelaksanaan pemilihan.

Dalam penetapan pemilih yang demokratis konstitusional sebagaimana diamanahkan dalam UUD 1945 dan standar dalam Pemilu internasional, penyelenggara Pemilu dituntut mampu mengonstruksi dan memformulasikan data pemilih yang akurat, tanpa ada abstraksi yang dapat menghalangi dan mencederai hak memilih warga negara. Instrumen yang memiliki dan menentukan peran penting dalam pelaksanaan Pemilihan di antaranya adalah pemilih. Pemilih merupakan subjek dalam pelaksanaan Pemilihan yang menjadi bahan fokus dalam mengukur tingkatan kualitas Pilkada 2015 yang demokratis.

Penetapan pemilih dituntut dapat mengakomodasi masyarakat yang memang berhak menggunakan hak pilihnya dan dilakukan dengan adil dan tidak terlepas dari asas-asas pemilihan dalam konstitusi dan aturan-aturan internasional dalam pemilihan/Pemilu. Penetapan pemilih sebagaimana disampaikan oleh Hans Kelsen dalam bukunya *Teori Umum*

tentang Hukum dan Negara dapat diklasifikasikan sebagai berikut²³: 1. bersifat universal; 2. seadil mungkin; 3. sekecil mungkin individu yang dikecualikan dari hak memilih; 4. usia minimum memperoleh suara serendah mungkin; 5. tidak mengecualikan individu-individu tertentu; 6. bobot suara dari setiap pemilih memiliki nilai yang sama dengan pemilih lain.

C.4. Analisis Konstruksi Hukum Penetapan Pemilih dalam Pilkada 2015

Dalam pelaksanaan penetapan pemilih dalam Pilkada 2015, syarat untuk menjadi pemilih ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Akan tetapi secara lebih perinci, perihak penetapan pemilih dalam Pilkada 2015 ini ditetapkan oleh peraturan yang ada di bawahnya, yakni Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil

²³ Lihat Hans Kelsen, *Teori Hukum*, Lock Cit. Hal 413

Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (PKPU No. 14/2015). Pada PKPU 14/2015 menyebutkan bahwa warga yang dapat memilih dalam Pemilihan adalah sebagai berikut:

1. WNI yang pada hari pemungutan suara pada Pemilihan genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih.²⁴
2. Untuk dapat menggunakan hak memilih dalam Pemilihan, WNI harus terdaftar sebagai pemilih, kecuali yang ditentukan lain dalam undang-undang.²⁵
3. Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat:²⁶
 - a. tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya yang harus

dibuktikan dengan surat keterangan dokter.²⁷

- b. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- c. berdomisili di daerah pemilihan paling kurang 6 (enam) bulan sebelum disahkannya DPS yang dibuktikan dengan KTP atau dokumen kependudukan dari instansi yang berwenang;
- d. tidak sedang menjadi anggota TNI, atau Kepolisian NRI.

Analisis penilaian terhadap konstruksi hukum penetapan pemilih dalam perspektif demokrasi konstitusional dalam penetapan pemilih pada Pilkada 2015 dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

ANALISIS KONSTRUKSI HUKUM PENETAPAN PEMILIH PADA PILKADA 2015			
Penetapan Pemilih	Analisis	Keterangan	Kesimpulan
Warga Negara Indonesia	Status kewarganegaraan yang ditetapkan sebagai syarat pemilih merupakan syarat yang bersifat umum, sehingga ketentuan status kewarganegaraan adalah hal yang lumrah dan bersifat umum pada negara-negara demokratis lainnya.	bersifat universal, dan tidak bertentangan dengan ketentuan penetapan pemilih yang sesuai dengan perspektif demokrasi konstitusional.	"penetapan pemilih yang mencerminkan demokrasi konstitusional"
Telah berumur 17 tahun/ sudah kawin;	Batasan umur yang ditetapkan sebagai syarat pemilih merupakan syarat yang bersifat umum. Begitu pula ketentuan terhadap warga negara yang memiliki hak memilih setelah berstatus sudah/ telah kawin. Ketentuan tersebut merupakan pertimbangan dari tingkatan kedewasaan dan kemampuan warga negara dalam menentukan pilihan wakil/pemimpinnya.	bersifat universal, dan tidak bertentangan dengan ketentuan penetapan pemilih yang sesuai dengan perspektif demokrasi konstitusional.	
tidak terganggu ingatannya.	Tiap-tiap warga negara yang menggunakan hak, maka akan melekat suatu kewajiban yang mesti dipikulnya, yaitu suatu tanggungjawab. Warga negara yang terganggu jiwa/ ingatannya akan sulit dimintai pertanggung jawaban. Sehingga pengecualian terhadap mereka yang terganggu ingatannya untuk ditetapkan sebagai pemilih adalah alasan yang dapat diterima secara universal, dan pengecualian yang diamini oleh logika hukum.	bersifat universal, dan tidak bertentangan dengan ketentuan penetapan pemilih yang sesuai dengan perspektif demokrasi konstitusional.	

²⁴ Pasal 3, Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

²⁵ *Ibid.* Pasal 4 ayat (1)

²⁶ *Ibid.* Pasal 4 ayat (2)

²⁷ *Ibid.* Pasal 4 ayat (3)

ANALISIS KONSTRUKSI HUKUM PENETAPAN PEMILIH PADA PILKADA 2015			
Penetapan Pemilih	Analisis	Keterangan	Kesimpulan
tidak sedang dicabut hak memilihnya oleh putusan pengadilan;	Hak dapat dilaksanakan ketika dikehendaki oleh hukum. Pencabutan terhadap hak merupakan kewenangan pengadilan sebagai lembaga yang berwenang memberikan putusan terhadap penerapan hukum, termasuk pula pada alas hak yang melekat pada warga negara dapat dilakukan pencabutan. Sehingga, pengecualian terhadap warga negara yang divonis dan dicabut hak memilihnya adalah kejadian yang sejalan dengan logika hukum dan demokrasi konstitusional.	bersifat universal, dan tidak bertentangan dengan ketentuan penetapan pemilih yang sesuai dengan perspektif demokrasi konstitusional.	
terdaftar dalam daftar pemilih, atau jika tidak terdaftar bisa menunjukan KTP/identitas lainnya (Pasal 57 UU No. 1/2015)	Tiap warga negara memiliki hak dan nilai yang sama dalam proses pemilihan. Warga negara yang telah diberikan hak yang sama oleh negara merupakan tindakan yang menghormati dan menghargai, serta menyadari bahwa hak warga negara harus dijunjung setinggi-tingginya, demi terwujudnya masyarakat yang demokratis dan berkeadilan.	ketentuan penetapan pemilih ini tidak ada sama sekali pertentangan dengan penetapan pemilih yang sesuai dengan perspektif demokrasi konstitusional.	

Data diolah dari berbagai sumber

Dari analisis tersebut dapat disimpulkan bahwa adanya cerminan penetapan pemilih yang demokratis konstitusional. Adapun yang menjadi syarat penyaring atau filter bagi warga negara Indonesia dalam menggunakan hak pilihnya sangat logis dan selaras dengan logika hukum. Seperti warga negara yang memiliki gangguan jiwa/ingatannya tentu tindakannya tidak bisa menggunakan hak pilihnya, karena segala tindakannya tidak dapat dipertanggungjawabkan, karena jiwa/ingatannya sedang sakit.

D. PENUTUP

D.1. Kesimpulan

Hak pilih merupakan hak konstitusional warga negara. Tidak ada hal apa pun yang dapat menghalangi, apalagi meniadakan selama tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Tindakan yang menghalangi atau meniadakan hak

pilih merupakan tindakan penistaan terhadap nilai-nilai demokrasi konstitusional. Karena sesungguhnya dalam nilai-nilai demokrasi sangat menghargai terhadap hak dasar warga negara, termasuk di dalamnya hak pilih.

Konstruksi Hukum dalam Penetapan Pemilih dalam realitasnya didasarkan pada tingkat perkembangan hukum dan kondisi politik pada tiap zamannya. Pengetahuan mengenai siapa saja warga negara dan dalam tingkatan apa warga negara berhak untuk dapat menggunakan hak memilihnya merupakan suatu pengetahuan dan pemahaman negara dalam memilih. Dalam hal penetapan pemilih bagi warga negara yang mengalami gangguan jiwa/ingatan diberikan hak untuk memilih merupakan sebuah konstruksi hukum penetapan pemilih yang mengabaikan kualitas Pemilihan.

Hak berakibat pada tanggung jawab. Demikian pula, warga ne-

gara yang memiliki gangguan jiwa tentu tindakannya tidak bisa dipertanggungjawabkan, karena jiwanya sedang sakit. Memilih tidak sekadar memilih, tetapi memilih didasari dengan jiwa yang sehat dan pertimbangan melalui pemikiran yang sehat, agar penggunaan hak oleya dapat dipertanggungjawabkan. Dalam pemahaman dalam disiplin hukum, seperti dalam hukum pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2) KUHP, orang yang mengalami gangguan jiwa tidak dapat dihukum, karena mereka jiwanya sedang sakit/pikirannya kurang sempurna, sehingga tidak dapat diminta pertanggungjawaban. Sedangkan di dalam hukum perdata, orang yang mengalami gangguan jiwa dalam melakukan perbuatan hukum dianggap tidak cakap dalam melakukan perbuatan hukum. Oleh karenanya, penetapan pemilih yang telah diformulasikan sedemikian rupa dalam pelaksanaan Pilkada 2015 ini telah sesuai dengan prespektif demokrasi konstitusional.

D.2. Saran

Penetapan pemilih dalam pelaksanaan Pilkada 2015 yang telah dirumuskan dalam ketentuan perundang-undangan agar tetap menjaga konsistensinya, termasuk dalam pelaksanaannya di lapangan, agar regulasi yang baik tersebut tidak hanya menjadi lipstik sebagai pemanis dalam berdemokrasi, namun dalam pelaksanaan di lapangan justru sangat jauh dari harapan.

DAFTAR PUSTAKA

- Barendt, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, (New York: Oxford University Press, 1998).
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama), 2008.
- E Apter, David, *The Politics of Modernization, University of Chicago*. Penerjemahk: Sulistyono dan Wardah Hafidz. (Jakarta: PT. Gramedia), 1987.
- Hart, H.L.A, *Konsep Hukum*, Cetakan ke V. Penerjemah: M. Khozim, (Bandung: Nusa Media), 2013.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2002.
- Kelsen, Hans, *Teori Hukum Murni*, (Bandung: Nusa Media), 2013.
- Mayers, and Harbison, *Education, Manpower, and Economic Growth: Strategies of Human Resources Development* (New York: McGraw Hill Books Co. Inc), 1964.
- Nation, United, *Human Rights Question and Answer*. (New York: United Nations Department of Public Informations), 1993.
- Phillips, O. Hood, *Constitutional and Administrative Law*, 7th ed., (London: Sweet and Maxwell), 1987.
- Purbopranoto, Kuntjoro, *Hak-Hak Asasi Manusia dan Pancasila*, (Jakarta: Pradnya Paramita), 1979.

Republik Indonesia, Badan Pengawas Pemilu, *Pedoman Pengawasan Pemilu 2009*. (Jakarta: Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia), 2009.

Republik Indonesia, Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia Buku 1 Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara), 2003.

Schmid, Von, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, Cetakan Keenam (Jakarta : PT. Pembangunan), 1988.

Strong, C.F, *Modern political constitutions*, (London: Sidwick and Jackson), 1972.

Thompson, Brian, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, (London: Blackstone Press ltd), 1997.

U.S. Department of State, Biro Program Informasi Internasional, *Pemilu Amerika Serikat, Sebuah Paparan Singkat*, 2012.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1948 Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Dan Pemilihan Anggauta-Anggautanya

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Peraturan KPU Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Sumber Lainnya

Isra, Saldi, Keterangan Ahli Tertulis, *DPKTB: Upaya Menyelamatkan Hak Pilih Warga Negara*. Keterangan disampaikan pada sidang DKPP dalam perkara Pemilu presiden dan wakil presiden Tahun 2014, di Aula Kementerian Agama, 2014.

Republik Indonesia, Komnas HAM, *Hasil Pemantauan dan Penyelidikan Hak Konstitusional Warga Negara Dalam Pemilu 2014*, yang disampaikan pada diskusi dengan DKPP, 15 Januari 2015, di Kantor DKPP, Jakarta.

Wiratraman, Herlambang Perdana, *Konsesi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Hukum Yuridika Vol .20, No. I, Januari 2005

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor. 102/PUU-VII/2009 perihal pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

International Covenant On Civil And Political Rights (ICCPR 1966)

PENGARUH PILKADA SERENTAK TERHADAP PERTUMBUHAN DEMOKRASI DI INDONESIA

THE IMPACT OF SIMOULTANOUS LOCAL ELECTION FOR THE GROWTH OF DEMOCRACY IN INDONESIA

Suyanto Londrang

ABSTRAK/ABSTRACT

Pemilihan kepala daerah secara langsung dan serentak tahap pertama akan segera dilaksanakan dalam waktu dekat. Payung hukum sebagai dasar penyelenggaraan pilkada raya pun sudah tersedia. Institusi polri dan aparat penegak hukum lainnya telah menyatakan siap dalam mengamankan pelaksanaannya dan menuntaskan sengketa hasil pilkada. Terlebih lembaga-lembaga yang memikul tanggung jawab pelaksanaan pemilihan umum, sudah sejak awal bersiap dengan segala daya dan upaya demi kelangsungan dan keberhasilan pilkada model baru ini. Meskipun pilkada langsung dan serentak merupakan pertama kalinya bagi masyarakat Indonesia, namun ini sungguh sangat berarti karena dapat menjadi tolok ukur, sudah sejauh mana keberhasilan pendidikan politik di Indonesia. Terlebih kesiapan para politisi dan partai politik sebagai pengemban tanggung jawab dalam melakukan pendidikan politik kepada seluruh rakyat Indonesia.

The first phase of simultaneous local be held in near future. The law of the election as the basis to organize it also has been made. Institutions such as police and other law enforcement officials have expressed their readiness to secure its implementation and take over the dispute over election results. Moreover, the institutions that take responsibility for the implementation of the election, has been since the beginning prepared with all the resources and efforts for the success of the election of this new model. Although this direct elections and simultaneous is first for the Indonesian people, but this is extremely significant because it can be an indicator, on how far the succes of political education in Indonesia. Furthermore, the readiness of politicians and political parties that has the responsibility in political education to all Indonesian people.

Kata kunci: pengaruh, pilkada serentak, demokrasi

Keyword: Impact, Simultanous Local election, Democracy

A. PENDAHULUAN

A.1. Latar Belakang

Sebelum tahun berganti, setidaknya akan ada 269 daerah di Indonesia menggelar pemilihan kepala daerah langsung dan serentak tahap pertama. Di sisi lain sistem pemilihan umum kepala daerah di Indonesia masih belum menemukan bentuk idealnya. Satu pihak ada arus kepentingan yang menginginkan kepala daerah dipilih oleh DPRD, di lain pihak ada yang ingin tetap mempertahankan agar kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat seperti yang sudah berjalan selama ini, belakangan muncul pemikiran dari sebagian kelompok yang menghendaki pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung dan serentak.

Kita masih mencatat terbitnya UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan agar kepala daerah dipilih oleh DPRD. Kemudian di penghujung masa jabatannya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang tujuannya untuk menghapus kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah. Untuk memberikan kepastian hukum, Presiden juga menerbitkan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kemudian di awal tahun 2015 setelah melalui pembahasan di DPR RI disahkanlah Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tersebut menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015 lalu kemudian muncul UU Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Perubahan sistem pemilihan kepala daerah secara serentak sebagaimana kesepakatan antara ketiga lembaga Negara yaitu Pemerintah, DPR RI dan DPD RI tersebut tentu tidak serta merta dapat dilaksanakan. Mengingat Negara Indonesia adalah Negara hukum maka setiap penyelenggaraan pemilu harus memiliki payung hukum. Payung hukum dimaksud adalah sebagai dasar yuridis pelaksanaan hajat rakyat tersebut dan sebagai dasar untuk melegitimasi pasangan pemimpin daerah yang nantinya terpilih atau memenangkan kontestasi politik.

Munculnya sebuah aturan hukum tidak lepas dari kontrol masyarakat terlebih masyarakat Indonesia sekarang ini sudah mengetahui politik dan sadar untuk melibatkan diri dalam setiap kegiatan yang memiliki keterkaitan dengan kepentingan rakyat banyak. Benturan demi benturan pemikiran yang mewakili kepentingan subjektif setiap komunitas akan terus mewarnai transformasi social politik dan hukum yang berkembang ditengah masyarakat.

Hal itu terbukti dari banyaknya penolakan terhadap UU Nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti UU Nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota. Proses dialektika dalam kancah pergerakan perubahan yang berlangsung sistemik memang sesuatu yang wajar dan rasional. Akan tetapi jika hal itu muncul menjelang pelaksanaan hajat besar yang disebut pilkada kemungkinan dapat mengganggu

tahapan proses yang akan terjadi atau setidaknya memberikan dampak psikologis terhadap lembaga-lembaga yang mengemban tanggung jawab penyelenggaraan pilkada yang akan datang.

Sebagaimana manusia yang memiliki alat perlengkapan untuk bergerak dan bekerja, maka organisasi Negara pun memiliki alat perlengkapan. Alat perlengkapan itu untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan Negara. Alat perlengkapan Negara dapat disebut dalam ragam istilah: organ, lembaga, badan, forum, instansi, institusi tambahan (*state auxiliaries*), komisi-komisi Negara, badan-badan independen (*independent staat bodies* atau *self regulatory bodies*). Quangos (*Quaso outonomous non governmental organizations*) state enterprise.¹

Hukum politik yang berlaku sekarang ini pada hakikatnya telah bergeser dari hukum yang otoriter menjadi hukum yang demokratis. Hukum yang otoriter bersifat tertutup dan didasarkan pada mekanisme politik sentralistis. Kekuasaan adalah corong hukum dan hubungan politik adalah atas bawah. Dalam kekuasaan politik yang otoriter hukum dan konstitusi dilaksanakan secara semantic. Pelaksanaan konstitusi menurut **Karl Lowenstein** dapat didasarkan pada nilai semantik. Berdasarkan nilai semantik yang ditonjolkan adalah formalism konstitusi. Konstitusi dilaksanakan tetapi hanya untuk kepentingan politik. seringkali muncul kecurigaan dari

masyarakat bahwa kebijakan dan hukum yang dibuat untuk mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah sesungguhnya disesaki berbagai kepentingan untuk memperluas dan melanggengkan kekuasaan semata.

Sejatinya legislasi berperan penting bagi implementasi konstitusi, diantaranya memperjelas dan memperinci norma konstitusi serta mengatur implementasinya. Legislasi adalah instrument atau "kaki tangan" konstitusi (*daily constitution*) atau di Amerika Serikat disebut dengan *basic constitution*.³

Di Indonesia seringkali pembuatan UU didasarkan pada kepentingan atau pesanan tertentu, setidaknya banyak penelitian dan kajian menemukan data seperti itu. Sehingga kerap kali sebuah UU tidak diterima oleh sekelompok masyarakat tertentu karena dianggap tidak sesuai dengan keinginan masyarakat itu sendiri.

Menurut **Van Der Vlies** legislasi yang baik perlu memperhatikan prinsip (asas-asas) penyusunannya, yang terdiri dari asas formal dan asas material. Asas formal terkait dengan persiapan dan proses pembuatan peraturan perUUan. Asas-asas material berhubungan dengan isi atau materi muatan peraturan perUUan, diantaranya:

1. Asas Tujuan yang Jelas

- a) Ketepatan letak peraturan perUUan dalam konteks kebijakan umum pemerintahan;

¹ Jurnal Hukum & Pembangunan, Tahun ke - 35 Nomor 3 Juli-September 2005, hal.276.

² Ibid, Hal. 321.

³ Mohammad Fajrul Falaakh, Pertumbuhan dan Model Konstitusi, serta Perubahan UUD 1945 Oleh presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi, Gajahmada University Prees, hal.82.

- b) Tujuan khusus peraturan perUUan yang akan dibuat;
 - c) Tujuan dari bagian-bagian peraturan perUUan yang akan dibuat.
2. Asas organ/ Lembaga yang tepat, Asas ini menegaskan perlunya kejelasan wewenang organ/ Lembaga yang menetapkan peraturan perUUan yang bersangkutan.
 3. Asas Perlunya pengaturan, Asas ini meminta urgensi pembuatan peraturan perUUan karena ada alternative lain dalam menyelesaikan suatu masalah pemerintahan.
 4. Asas dapat dilaksanakan, Asas ini merupakan usaha untuk dapat ditegakanya peraturan perUUan yang bersangkutan. Sebab tidak ada artinya suatu peraturan perUUan yang tidak dapat dilaksanakan.⁴

B. PERMASALAHAN

Pesta demokrasi kali ini bisa dibilang terbesar sepanjang sejarah perjalanan bangsa ini menggelar hajat politik lokal. Semua serba belum terukur akan seperti apa dan bagaimana praktiknya nanti. Namun setidaknya kita semua bisa menyaksikan rakyat semakin siap dan terbuka dalam menyambut perubahan sistem pilkada.

Pertanyaanya kemudian, apakah para elit potik kontestan pilkada langsung dan serentak kali ini sudah siap menghadapi konsekuensi kalah dan menang dalam pertarungan politik. Apakah mereka dapat menggunakan nalar demokrasi dalam

menyikapi kekalahan dengan tidak memobilisasi masa yang dapat berpotensi menimbulkan banyak kerugian?

Selain itu, apakah prinsip-prinsip demokrasi dapat ditegakkan oleh penyelenggara pilkada sehingga tertutup celah-celah yang memungkinkan terjadinya praktik curang yang dapat mencederai nilai sakral demokrasi?

C. PEMBAHASAN

C.1. Tahap Awal Pelaksanaan Pilkada

Pemilihan kepala daerah langsung dan serentak akan diselenggarakan dalam waktu dekat. Gelombang pertama akan digelar pada bulan Desember 2015, ini dikhususkan untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 serta pada semester pertama tahun 2016. Kemudian. Gelombang kedua akan dilaksanakan pada Februari 2017 itu untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua tahun 2016 dan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2017. Gelombang ketiga akan dilaksanakan pada Juni 2018 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2018 dan 2019. Gelombang keempat akan dilaksanakan pada 2020 untuk kepala daerah hasil pemilihan Desember 2015. Gelombang kelima akan dilaksanakan pada 2022 untuk kepala daerah hasil pemilihan pada Februari 2017. Gelombang keenam akan dilaksanakan pada 2023 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2018.

⁴ Ibid, Hal. 83.

Kemudian, dilakukan pilkada serentak secara nasional pada 2027.

Pilkada langsung dan serentak untuk memilih gubernur, bupati dan walikota secara nasional akan dimulai pada tahun 2027. Dan kemudian secara periodik akan terus dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Akan tetapi dalam perjalanannya sewaktu-waktu ketentuan mengenai mekanisme sistem pemilihan kepala daerah dapat saja berubah.

Menurut data Kementerian Dalam Negeri menyebutkan terdapat 541 daerah otonom di tingkat provinsi, kabupaten dan kota yang jumlah kepala daerahnya habis masa jabatannya pada tahun 2015 sebanyak 204 daerah, kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2016 sebanyak 100 daerah. Kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2017 sebanyak 67 daerah, yang habis masa jabatannya pada tahun 2018 sebanyak 118 daerah, dan yang habis masa jabatannya pada tahun 2019 sebanyak 52 daerah.

Kepala daerah yang habis masa jabatannya pada tahun 2015, misalnya sebanyak 204 daerah yang akan menyelenggarakan pilkada langsung dan serentak, terdiri atas delapan provinsi, 170 kabupaten, dan 26 kota.

Kedelapan provinsi tersebut adalah, Sumatera Barat berakhir masa jabatan gubernur pada 15-08-2015, Kepulauan Riau akan berakhir pada 19-08-2015, Jambi akan berakhir pada 03-08-2015, Bengkulu akan berakhir pada 29-11-2015, Kalimantan Utara akan berakhir pada 22-04-2015, Kalimantan Tengah akan berakhir

pada 04-08-2015, Kalimantan Selatan akan berakhir pada 08-08-2015, dan Sulawesi Utara akan berakhir pada 20-09-2015.

Sementara untuk pemilihan bupati/wali kota menyebar di 196 kabupaten/kota di 31 provinsi yakni di 14 kabupaten/kota di Sumatera Utara yaitu Kota Medan (berakhir masa jabatan pada 26-07-2015), Kabupaten Serdang Bedagai (05-08-2015), Kabupaten Tapanuli Selatan (12-08-2015), Kabupaten Toba Samosir (12-08-2015), Kota Binjai (13-08-2015), Kabupaten Labuhan Batu (19-08-2015), Kabupaten Asahan (19-08-2015), Kota Sibolga (26-08-2015), Kabupaten Pakpak Bharat (25-08-2015), Kabupaten Humbang Hasundutan (26-08-2015), Kabupaten Samosir (15-09-2015), Kota Pematangsiantar (22-09-2015), Kabupaten Simalungun (25-10-2015), dan Kabupaten Labuhanbatu Utara (15-11-2015).

Lalu pilkada di 13 kabupaten/kota di Sumatera Barat yakni Kabupaten Solok (berakhir masa jabatan pada 02-08-2015), Kabupaten Dharmasraya (12-08-2015), Kota Bukittinggi (13-08-2015), Kabupaten Solok Selatan (20-08-2015), Kabupaten Pasaman Barat (27-08-2015), Kabupaten Pasaman (29-08-2015), Kota Solok (31-08-2015), Kabupaten Pesisir Selatan (17-09-2015), Kabupaten Sijunjung (22-09-2015), Kabupaten Tanah Datar (26-09-2015), Kabupaten Padang Pariaman (25-10-2015), Kabupaten Agam (26-10-2015), dan Kabupaten Lima Puluh Kota (11-11-2015).

Kemudian empat kabupaten/kota

di Provinsi Riau yakni Kabupaten Kepulauan Meranti (berakhir masa jabatan 30-07-2015), Kabupaten Indragiri Hulu (03-08-2015), Kabupaten Bengkalis (05-08-2015), dan Kota Dumai (12-08-2015); tujuh kabupaten/kota di Sumatera Selatan yakni Kabupaten Penunggal Abab Lematang Ilir (22-04-2014), Kabupaten Musirawas Utara (23-10-2014),

Kabupaten Ogan Komering Hulu (22-08-2015), Kabupaten Ogan Ilir (22-08-2015), Kabupaten Oku Selatan (23-08-2015), Kabupaten Oku Timur (23-08-2015), dan Kabupaten Musi Rawas (05-09-2015).

Enam kabupaten/kota di Provinsi Bengkulu yakni Kabupaten Mukomuko (15-08-2015), Kabupaten Seluma (16-08-2015), Kabupaten Kepahiang (30-08-2015), Kabupaten Lebong (30-08-2015), Kabupaten Bengkulu Selatan (16-09-2015), dan Kabupaten Rejang Lebong (17-09-2015).

Delapan kabupaten/kota di Lampung yakni Kabupaten Pesisir Barat (22-04-2014), Kabupaten Lampung Selatan (06-08-2015), Kota Metro (20-08-2015), Kabupaten Way Kanan (23-08-2015), Kabupaten Lampung Timur (02-09-2015), Kabupaten Pesawaran (20-09-2015), Kota Bandar Lampung (15-09-2015), dan Kabupaten Lampung Tengah (12-11-2015);

Berikutnya empat kabupaten di Kepulauan Bangka Belitung yakni Bangka Selatan (30-08-2015), Belitung Timur (06-09-2015), Bangka Tengah (24-09-2015), dan Bangka Barat (06-12-2015) serta tiga kabupaten di Kepulauan Riau yakni Kepulauan Anambas (09-08-2015), Bintan (10-

08-2015), dan Lingga (11-08-2015).

Lalu pilkada di lima kabupaten di Jawa Barat yakni Pangandaran (22-04-2014), Sukabumi (29-08-2015), Indramayu (12-12-2015), Bandung (15-12-2015), dan Karawang (27-12-2015). lanjutnya 16 kabupaten/kota di Jawa Tengah yakni Kota Semarang (19-07-2015), Kabupaten Rembang (20-07-2015), Kabupaten Kebumen (26-07-2015), Kabupaten Purbalingga (27-07-2015), Kota Surakarta (28-07-2015), Kabupaten Boyolali (03-08-2015), Kota Pekalongan (09-08-2015), Kabupaten Blora (11-08-2015), Kabupaten Kendal (23-08-2015), Kota Magelang (29-08-2015), Kabupaten Sukoharjo (01-09-2015), Kabupaten Semarang (28-09-2015), Kabupaten Wonosobo (30-10-2015), Kabupaten Purworejo (30-10-2015), Kabupaten Wonogiri (01-11-2015), dan Kabupaten Klaten (02-12-2015).

Sementara tiga kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta yakni di Bantul (27-07-2015), Gunung Kidul (28-07-2015), dan Sleman (10-08-2015). Kemudian pilkada di 16 kabupaten/kota di Jawa Timur yakni Kabupaten Ngawi (berakhir masa jabatan pada 27-07-2015), Kota Blitar (03-08-2015), Kabupaten Lamongan (09-08-2015), Kabupaten Jember (11-08-2015), Kabupaten Ponorogo (12-08-2015), Kabupaten Kediri (19-08-2015), Kabupaten Situbondo (06-09-2015), Kabupaten Gresik (27-09-2015), Kota Surabaya (28-09-2015), Kabupaten Trenggalek (04-10-2015), Kota Pasuruan (18-10-2015), Kabupaten Mojokerto (18-10-2015), Kabupaten Sumenep (19-10-2015),

Kabupaten Banyuwangi (21-10-2015), Kabupaten Malang (26-10-2015), dan Kabupaten Sidoarjo (01-11-2015).

Sedangkan di provinsi Banten, terdapat dua kabupaten/kota yakni Kota Cilegon (20-07-2015) dan Kabupaten Serang (28-07-2015).

Lima kabupaten/kota di Bali yakni Kabupaten Karang Asem (berakhir masa jabatan pada 21-07-2015), Badung (05-08-2015), Bangli (05-08-2015), Tabanan (09-08-2015), dan Kota Denpasar (11-08-2015).

Berikutnya enam kabupaten/kota di NTB yakni di Lombok Utara (02-08-2015), Bima (09-08-2015), Kota Mataram (10-08-2015), Sumbawa Barat (13-08-2015), Dompu (18-10-2015), dan Lombok Tengah (27-11-2015).

Sementara di NTT delapan kabupaten, yakni di Malaka (22-04-2014), Belu (17-02-2014), Manggarai Barat (30-08-2015), Sumba Timur (31-08-2015), Manggarai (14-09-2015), Ngada (14-09-2015), Sumba Barat (21-09-2015), dan Timor Tengah Utara (21-12-2015).

Lalu enam kabupaten di Kalimantan Barat yakni di Kapuas Hulu (berakhir masa jabatan pada 04-08-2015), Bengkayang (10-08-2015), Sekadau (16-08-2015), Melawi (19-08-2015), Sintang (26-08-2015), dan Ketapang (30-08-2015), satu kabupaten di Kalimantan Tengah yakni Kotawaringin Timur (25-10-2015).

Tujuh kabupaten/kota di Kalimantan Selatan yakni di Kabupaten Banjar (06-08-2015), Kabupaten Kotabaru (10-08-2015), Kota Banjarbaru (11-08-2015), Kota Banjarmasin (12-08-

2015), Kabupaten Balangan (13-08-2015), Kabupaten Hulu Sungai Tengah (31-08-2015), Kabupaten Tanah Bumbu (20-09-2015)

Di Kalimantan Timur terdapat lima kabupaten/kota, yakni di Mahakam Ulu (22-04-2014), Kutai Kartanegara (30-06-2015), Paser (31-08-2015), Berau (15-09-2015), dan Kota Samarinda (23-11-2015); dua kabupaten di Kalimantan Utara yakni di Tana Tidung (18-01-2015) dan Bulungan (01-09-2015).

Kemudian pilkada serentak di lima kabupaten/kota di Sulawesi Utara yakni di Bolmong Timur (04-10-2015), Minahasa Utara (10-12-2015), Kota Manado (10-12-2015), Minahasa Selatan (14-12-2015), dan Bolmong Selatan (16-12-2015).

Tujuh kabupaten/kota di Sulawesi Tengah yakni di Banggai Laut (22-04-2014), Morowali Utara (23-10-2014), Tojo Una-Una (29-08-2015), Poso (30-08-2015), Toli-Toli (14-09-2015), Kota Palu (11-10-2015), dan Sigi (22-11-2015).

Sedangkan di Sulawesi Selatan tercatat 10 kabupaten, yakni di Pangkajene Kepulauan (08-08-2015), Barru (10-08-2015), Maros (11-08-2015), Gowa (13-08-2015), Luwu Timur (27-08-2015), Tana Toraja (27-09-2015), Kepulauan Selayar (30-09-2015), Soppeng (16-10-2015), Luwu Utara (03-11-2015), dan Bulukumba (09-11-2015).

Enam kabupaten di Sulawesi Tenggara yakni di Kolaka Timur (22-04-2014), Buton Utara (10-06-2015), Konawe Selatan (12-08-2015), Muna (16-09-2015), Konawe Kepulauan

(23-10-2014), termasuk tiga daerah otonom baru di Muna Barat, Buton Selatan, dan Buton Tengah.

Tiga kabupaten di Provinsi Gorontalo yakni di Kabupaten Gorontalo (30-08-2015), Bone Bolango (18-09-2015), dan Pohuwato (22-09-2015); tiga kabupaten di Sulawesi Barat yakni di Mamuju Tengah (08-07-2014), Mamuju Utara (05-10-2015), dan Mamuju (08-10-2015).

Sedangkan di Provinsi Maluku, pilkada serentak dijadwalkan di dua kabupaten yakni Seram Bagian Timur (berakhir masa jabatan pada 13-09-2015) dan Kepulauan Aru (30-10-2014); enam kabupaten/kota di Maluku Utara yakni di Pulau Taliabu (22-04-2014), Kota Ternate (10-08-2015), Halmahera Timur (30-08-2015), Kepulauan Sula (15-09-2015), Halmahera Utara (11-10-2015), dan Kota Tidore Kepulauan (08-11-2015).

Sedangkan di Papua tercatat empat kabupaten, yakni di Nabire (04-05-2015), Asmat (09-11-2015), Keerom (13-11-2015), dan Warofen (15-11-2015); dan tujuh kabupaten di Papua Barat yakni di Pegunungan Arfak (22-04-2014), Manokwari Selatan (22-04-2014), Sorong Selatan (15-11-2015), Raja Ampat (16-11-2015), Kaimana (23-11-2015), Teluk Bintuni (25-11-2015), dan Fakfak (06-12-2015).⁵

C.2. Sumber Pembiayaan

Menurut UU Nomor 8/20015 tentang Pilkada, pendanaan kegiatan Pilkada dibebankan pada APBD dan dapat didukung oleh APBN. Dengan demikian pemerintah pusat hanya

⁵ www.kemendagri.go.id

akan menambah atau menambal biaya yang tidak bisa di danai oleh APBD.

Oleh karena itu beberapa waktu lalu Presiden memerintahkan Menko-polhukam, Mendagri, Kapolri, dan Menkeu secepatnya berkoordinasi tentang masalah penganggaran untuk keamanan ini. Sehingga tidak lagi ada gonjang-ganjing yang menyebabkan tahapan pilkada terganggu.

Sebelumnya melalui surat edaran KPU RI nomor 1667/KPU/XI/2014 tertanggal 4 November 2014. Dalam surat edaran itu meminta KPU Kabupaten/Kota yang masuk Pilkada serentak tahun 2015 untuk terus melanjutkan koordinasi terkait alokasi anggaran sehingga masuk dalam APBD 2015.

KPU Gorontalo misalnya menganggarkan biaya pilkada serentak di tiga kabupaten di provinsi itu yakni di Kabupaten Gorontalo (berakhir masa jabatan pada 30-08-2015), Bone Bolango (18-09-2015), dan Pohuwato (22-09-2015) sekitar Rp30 miliar.

Namun demikian tidak semua usulan anggaran dari KPU daerah disetujui pemerintah daerah setempat, misalnya, yang dihadapi oleh KPU di 10 kabupaten di Sulawesi Selatan. KPU Gowa mengajukan Rp18 miliar untuk pilkada serentak di kabupaten itu tahun ini tetapi yang disetujui oleh pemerintah daerah setempat sebesar Rp15 miliar.

KPU Bulukumba menganggarkan Rp19,4 miliar dan yang disetujui Rp9,8 miliar, KPU Selayar mengajukan Rp17,6 miliar dan yang disetujui Rp9 miliar, KPU Maros mengajukan Rp15,7 miliar dan disetujui Rp10 miliar, KPU

Pangkep mengajukan Rp21,2 miliar dan yang disetujui Rp17 miliar, KPU Barru mengajukan Rp18,9 miliar dan yang disetujui Rp12 miliar, KPU Soppeng mengajukan Rp20,8 miliar dan disetujui Rp15,8 miliar, KPU Tana Toraja mengajukan Rp19,5 miliar dan disetujui Rp10 miliar, KPU Luwu Utara mengajukan Rp14,5 miliar dan disetujui Rp8 miliar, dan KPU Luwu Timur mengajukan Rp20 miliar dan yang disetujui oleh pemerintah daerah setempat sebesar Rp18,7 miliar.

Anggaran biaya pemilihan kepala daerah serentak di enam kabupaten dan satu kota di Sulawesi Tengah pada 2015 mencapai Rp126,1 miliar dan sudah termasuk pembiayaan hingga kemungkinan putaran kedua, kata Sekretaris KPU Sulawesi Tengah Muhammad Nurbakti.

Anggaran pilkada di tingkat provinsi, kabupaten/kota yang telah disetujui oleh masing-masing pemerintah daerah kemudian akan ditetapkan secara nasional. Bila lebih hemat dan efisien tentu merupakan perkembangan yang baik dalam pembiayaan demokrasi di negeri ini.⁶

C.3. Polemik Pilkada Serentak

Pemilihan kepala daerah serentak mempunyai kelebihan dan kekurangan. Positifnya penyelenggaraan pilkada serentak berpengaruh positif terhadap perencanaan pembangunan karena menjadi lebih bersinergi antara pusat dan daerah sehingga rakyat tidak perlu berulang kali datang ke bilik suara.

Pilkada serentak juga dapat mengefisiensi biaya dan waktu.

Pelantikan dapat dilakukan serentak oleh presiden, dan atau menteri dalam negeri dan atau oleh gubernur.

Sementara ini negatif pelaksanaan pilkada serentak adalah, jika terjadi kerusuhan yang bersamaan dapat mengancam stabilitas nasional. Selain itu, dari segi pengawasan relatif lebih sulit.

Pilkada serentak tahun ini merupakan pengalaman pertama bagi Indonesia, sehingga belum ada rujukannya. Meski demikian, Pilkada serentak diharapkan mampu mewujudkan akuntabilitas dan efisiensi demokrasi. Selain itu, Pilkada serentak juga diharapkan mampu mewujudkan pemerintahan yang baik serta meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁷

Di sisi lain pilkada serentak harus dikembalikan ke khitah. Perdebatan menjemukan pemilihan kepala daerah serentak dewasa ini terjebak hanya sekitar masalah yang berkaitan dengan intrik politik, seperti dugaan upaya mengganjal pilkada karena partai belum siap akibat kepengurusan rangkap, usul pilkada ditunda karena pertanggung jawaban Komisi Pemilihan Umum di daerah tidak beres, anggaran yang belum keluar, dan isu yang paling panas adalah fenomena calon tunggal. Membiarkan perdebatan terperangkap pada isu periferi akan semakin membuat perpolitikan nasional masuk dalam pusaran turbulensi politik yang mengacaukan kiblat politik. Arah perdebatan menjadi pragmatis sensasional, bukan substansi yang seharusnya menjadi

⁷ Siti Zuhro, Peneliti Bidang Politik LIPI, Rakyat Merdeka, hal.6.

⁶ www.kpu.go

arah penyempurnaan penyelenggaraan an pilkada yang komprehensif.

Oleh sebab itu, sebaiknya per-bincangan harus mengacu kembali kepada khitah atau garis haluan perjuangan bangsa sehingga pilkada dapat dilakukan secara serentak. Pertama pilkada mewujudkan peme-rintahan daerah yang efektif, melembagakan dan memperdalam demokrasi local. Pemilu buka sekedar demokrasi ritual yang memuja prosedur politik melegitimasi penguasa, melainkan bagian dari pendidikan politik rakyat.

Publikpun semakin sadar bahwa hak memilih selalu sejalan dengan kewajiban dan kemampuan mengontrol penguasa daerah secara terus menerus. Kedua menghasilkan kepala daerah yang berkualitas dan dekat dengan rakyat. Perlu diingat, mutu dan harkat kepala daerah adalah komitmennya yang konsisten terhadap upaya penyejahteraan masyarakat. Pemilu local merupakan upaya pemimpin politik setempat mempertajam daya empati terhadap kehendak dan keprihatinan rakyat guna membuat kebijakan yang berpihak kepada kepentingan publik.

Ketiga, aktualisasi representasi kpentingan local sehingga kebijakan di daerah lebih eksplisit berpihak pada interes spesifik rakyat. Keempat, meningkatkan daya saing kemandirian daerah sesuai keunggulan dan kearifan local. Jadi opsi apapun yang dipilih untuk mengatasi persoalan dalam pilkada serentak ini harus dalam prespektif mengembalikan pilkada ke khitahnya.

Sudah menjadi rahasia umum kandidat harus menyediakan “uang perahu” untukmendapatkandukungan parpol. Padahal, besaran mahar politik sudah melewati batas nalar manusia sehat. Fenomena peran sentral capital dalam proses politik sudah saatnya dihentikan. Karena itu penyelesaian persoalan pilkada serentak harus tunduk pada garis haluan serta alasan paling mendasar dasar dilakukannya pilkada serentak dan langsung.⁸

C.4. Uji Materi UU Pilkada

UU Nomor8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota ,menjadi UU (UU Pilkada) yang baru saja diterbitkan pemerintah sudah dipersoalkan melalui penggunaan hak melakukan uji materiil. AMahkamah Konstitusi dengan kewenangannya menguji UU terhadap UUD 1945 telah memulai tahapan sidang pendahuluan pada tanggal 30 September lalu.

Permohonan yang diregistrasi dengan nomor perkara 115/PUU-XIII/2015 ini diajukan oleh Pasangan Calon Bupati-Wakil Bupati Timor Tengah Utara atas nama Raymundus Sau Fernandes-Aloysius Kobes, Calon Bupati-Wakil Bupati Blitar atas nama Rijanto-Marhaenis, dan Calon Wakil Bupati Tasikmalaya atas nama Ade Sugianto beserta pendukungnya.

Menurut para Pemohon Pasal 50 ayat (8) dan ayat (10), Pasal 52 ayat (2), serta Pasal 54 ayat (4) UU

⁸ Dikutip dari artikel J Kristiadi dalam Surat Kabar Kompas, hal. 4.

Pilkada merupakan pangkal terjadinya fenomena penundaan Pilkada karena keberadaan pasangan calon tunggal. Ketentuan tersebut pun telah menyebabkan Pemohon berpotensi tidak dapat melanjutkan ke tahap selanjutnya proses Pilkada Serentak Tahun 2015, karena tidak ada calon lain yang mendaftar sebagai Calon Bupati dan Wakil Bupati di daerah pemilihan masing-masing Pemohon.

Sebelumnya, pada Selasa 29 September lalu, MK telah mengabulkan sebagian permohonan uji materi UU Nomor 8 Tahun 2015 (UU Pilkada) yang diregistrasi dengan nomor 100/PUU-XIII/2015 dan dimohonkan oleh akademisi Effendi Ghazali.

Dalam putusannya, MK menyatakan Pilkada yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon dapat dilaksanakan apabila telah diusahakan dengan sungguh-sungguh terpenuhinya syarat paling sedikit dua pasangan calon. Untuk itu, Pilkada tidak lagi semata-mata digantungkan pada keharusan paling sedikit adanya dua pasangan calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah.

Menurut Mahkamah, dalam UU Pilkada, tampak bahwa pembentuk UU ingin kontestasi Pilkada setidaknya diikuti dua pasangan calon. Namun, pembentuk UU tidak memberikan jalan keluar apabila syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi.

Dengan demikian, akan ada kekosongan hukum manakala syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi. MK menilai adanya kekosongan hukum tersebut

telah mengancam tidak terlaksananya hak hak rakyat untuk dipilih dan memilih karena dua alasan.

Pertama, penundaan ke Pemilihan serentak berikutnya sesungguhnya telah menghilangkan hak rakyat untuk dipilih dan memilih pada Pemilihan serentak saat itu. Kedua, apabila penundaan demikian dapat dibenarkan, tetap tidak ada jaminan bahwa pada Pemilihan serentak berikutnya itu, hak rakyat untuk dipilih dan memilih akan dapat dipenuhi.

Pasalnya, penyebab tidak dapat dipenuhinya hak rakyat untuk dipilih dan memilih itu tetap ada, yaitu ketentuan yang mempersyaratkan paling sedikit adanya dua pasangan calon dalam kontestasi Pilkada.

Oleh karena itu, menurut MK, Pilkada yang ditunda sampai pemilihan berikutnya hanya karena tak terpenuhinya syarat paling sedikit dua pasangan calon bertentangan dengan UUD 1945.

C.5. Tentang Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang dibentuk berdasarkan Pasal 24C UU Dasar 1945 perubahan ketiga. Pembentukannya dikukuhkan dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UU

Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UU Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, serta wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UU Dasar.⁹

C.6. Penyelesaian Sengketa

Di dalam UU Nomor 1 Tahun 2015: "Pasal 157 ayat (1) menyebutkan, *"Perkara perselisihan pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus"*. Ayat (2) menyebutkan, *"Badan peradilan khusus sebagaimana ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak nasional"*. Ayat (3) menyebutkan, *"Perkara perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi sampai dibentuknya badan peradilan khusus"*. Ayat (4) menyebutkan, *"Peserta pemilihan dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil perhitungan perolehan suara oleh KPU provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kepada Mahkamah Konstitusi"*.

Meskipun sebelumnya MK dalam putusannya telah menghapus Pasal 236 C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) dan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terkait dengan kewenangan MK mengadili sengketa Pemilu. Namun dengan adanya UU Pilkada terbaru, sudah

tegas mengamankan MK kembali menangani sengketa Pilkada.

Proses penyelesaian sengketa dalam pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan wakil walikota dilaksanakan dalam tiga tahapan.

Proses ini merupakan hal yang baru dalam pemilihan sebelumnya, yang ditentukan dalam Peraturan KPU (PKPU) dan disesuaikan dengan ketentuan yang sudah diatur dalam UU Pilkada Nomor 8 Tahun 2015.

Proses penyelesaian sengketa TUN (Tata Usaha Negara) ini, melampaui prosedur penyelesaian administrasi terlebih dahulu oleh Bawaslu. Apabila tidak dapat menerima keputusan Bawaslu dapat diajukan banding kepada PTTUN, dan kasasi pada Mahkamah Agung.

Proses tersebut sudah disesuaikan dengan waktu yang telah dibuat dalam PKPU selama 82 hari, dan itu disesuaikan dengan UU Nomor 8 Tahun 2015, yaitu proses di Panwaslu Kabupaten/Kota atau Bawaslu Provinsi selama 18 hari.

12 hari itu untuk memeriksa dan menerbitkan keputusan, di luar 12 hari itu ada kebutuhan 6 hari untuk memberikan pelayanan, kepada pencari keamanan 3 hari untuk mengajukan permohonan kalau permohonannya belum lengkap bisa diperbaiki lagi dalam jangka waktu 3 hari jadi 18 hari.

Selanjutnya, jika tidak merasa puas dengan hasil yang ditentukan oleh Panwaslu dan Bawaslu, maka bisa mengajukan banding ke PTTUN dengan

⁹ www.mahkamahkonstitusi.go.id.

proses 3 hari mengajukan gugatan, 3 hari memperbaiki gugatan dan kemudian penyelesaian perkaranya dilaksanakan selama 30 hari.

Jadi waktunya selama 36 hari terus setelah itu, kalau tidak puas dengan PTTUN maju ke Mahkamah Agung. UU mengatakan 7 hari untuk mengajukan kasasi, kemudian Mahkamah Agung menyelesaikan dalam waktu 30 hari, jadi kasasinya 37 hari.¹⁰

Adapun pasal 157 UU Pilkada mengatur tahapan penyelesaian sengketa pilkada serentak maksimal selama 36 hari. Berikut rinciannya:

1. Keberatan peserta pilkada atas hasil penghitungan perolehan suara diajukan ke empat Pengadilan Tinggi yang sudah ditunjuk.
2. Permohonan pembatalan diajukan maksimal 72 jam setelah penetapan perolehan suara oleh KPU.
3. Perbaikan dokumen keberatan maksimal 48 jam sejak permohonan diterima Pengadilan Tinggi.
4. Keputusan sengketa pilkada di pengadilan tinggi paling lama 14 hari sejak permohonan diterima.
5. Peserta pilkada yang tidak puas dengan keputusan Pengadilan Tinggi diberi waktu 3 hari untuk mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung.
6. Mahkamah Agung memutus sengketa pilkada maksimal 14 hari. Sifat keputusan final dan mengikat.¹¹

¹⁰ www.kabarpilkada.com

¹¹ UU RI No 8 Tahun 2015, Pasal 157.

C.7. Dinamika

Hasil riset **Center for Religious and Cross-cultural Studies (CRCS)** Universitas Gadjah Mada bertajuk "Politik Lokal dan Konflik Keagamaan". Hasil riset yang dirilis Februari 2015 ini berusaha melihat konflik keagamaan dan relasinya dengan pilkada di tiga wilayah: Sampang, Bekasi, dan Kupang.

Di Sampang isu Syiah, Bekasi isu pendirian gereja, dan Kupang tentang pendirian masjid. Dalam semua kasus tersebut, pilkada mempertemukan kekuatan-kekuatan berbeda dalam kepentingan bersama menekan kelompokkorban, umumnya kelompok minoritas. Riset ini juga mengingatkan bahaya politik intoleransi semacam itu: antagonisme dan polarisasi berdasar sentimen komunal dalam jangka panjang.

Mengapa ujaran kebencian perlu dilawan? Karena daya rusaknya tidak hanya terhadap struktur demokrasi, tetapi juga terhadap nilai-nilai kemanusiaan itu sendiri. Warga dunia melihat dengan ngilu apa yang terjadi dalam perang atau kasus pelanggaran berat seperti Rwanda.

Dalam tragedi yang terakhir, 800.000 warga suku Tutsi dan Hutu moderat dibantai dalam seratus hari. Sebelumnya ujaran-ujaran kebencian diserukan lewat radio Mille Collines. Demi mencegah peristiwa berulang, tahun 1976 PBB mengadopsi larangan ujaran kebencian dalam Pasal 20 Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik. Kovenan ini kita ratifikasi tahun 2005.

Kita patut bersyukur bahwa polemik dan perdebatan panjang mengenai pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara serentak telah menghasilkan banyak perbaikan. UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah sudah direvisi DPR. Salah satu poin penting dalam revisi UU tersebut adalah memutuskan pilkada serentak digelar dalam beberapa tahap. Tahap pertama berlangsung Desember 2015. Tahap itu diperuntukkan bagi wilayah dengan masa jabatan kepala daerah yang berakhir pada 2015 hingga semester pertama 2016.

Tahap kedua, pilkada serentak digelar Februari 2017. Tahap itu diperuntukkan bagi masa jabatan kepala daerah yang berakhir pada semester kedua 2016 dan 2017. Untuk tahap ketiga, pilkada serentak dihelat pada Juni 2018 di semua wilayah dengan akhir masa jabatan 2018 dan 2019. Pengaturan tahap tersebut bertujuan supaya pilkada serentak seluruh Indonesia bisa terlaksana pada 2027.

Selain itu, poin penting dalam revisi UU tersebut adalah pilkada berlangsung hanya satu putaran; pencalonan menggunakan sistem paket (kepala daerah dan wakil); syarat dukungan penduduk calon perseorangan ditingkatkan menjadi 3,5 persen; tidak ada ambang batas kemenangan; adanya pelarangan politik dinasti; sengketa pilkada masih ditangani Mahkamah Konstitusi (MK) sebelum adanya peradilan khusus pada 2027; dan uji publik dihapus.

Sebagaimana diungkapkan dalam kolom *Jati Diri Jawa Pos* (25/2), dari regulasi UU tersebut, sesungguhnya sudah ada nuansa efisiensi tenaga dan anggaran pelaksanaan pilkada serta upaya mencegah nepotisme dalam pemerintahan. Pasalnya, pilkada yang hanya berlangsung satu putaran serta secara serentak akan sangat menghemat biaya. Begitu pula, ketegangan yang tercipta tidak akan berkepanjangan hingga dua putaran seperti yang sering terjadi.

Meski demikian, justru karena pilkada berlangsung satu putaran dan secara serentak itulah potensi konflik sekaligus pelanggaran sangat besar. Dengan diberlakukannya pilkada secara serentak, TNI-Polri akan kewalahan bila konflik juga terjadi secara serentak. Sebab, jika dibandingkan dengan pilpres dan pileg, pilkada merupakan pesta demokrasi yang paling rawan menimbulkan konflik.

Beruntung dualisme kepengurusan Partai Golkar sudah diselesaikan secara internal, bila hal tersebut tidak segera diselesaikan, potensi konflik dalam pilkada tidak hanya terjadi antarkandidat yang berbeda partai, tapi sesama kader di partai yang sama. Begitu pula, dengan diberlakukannya pilkada satu putaran, setiap kandidat pasti berusaha semaksimal-maksimalnya dan mengerahkan seluruh energi untuk bisa menang. Pada titik inilah, tidak tertutup kemungkinan segala cara akan ditempuh, termasuk cara-cara kotor dan culas.

Tentu, bila dipetakan, kecurangan dalam pilkada sesungguhnya dapat

dibagi dua, yakni kecurangan saat pilkada dan kecurangan pra-pilkada. Kecurangan saat pilkada dimulai ketika sang kandidat sudah ditetapkan KPU sebagai peserta (kandidat) pilkada dan berlangsung hingga pemungutan suara. Dalam hal ini, kecurangan bisa berupa kampanye hitam, politik uang, intimidasi, hingga manipulasi hasil perolehan suara.

Namun, yang kerap luput dari pantauan adalah kecurangan pra-pilkada. Sebagaimana pernah diungkapkan Prof Mahfud MD (2012) dalam sebuah kuliah umum, ada beberapa modus kecurangan pra-pilkada. Pertama, praktik kecurangan yang hanya melibatkan kontestan atau orang yang bertarung. Misalnya, bagi calon perorangan, untuk mengumpulkan kartu tanda penduduk (KTP) sebagai salah satu syarat, ternyata KTP-nya diambil dari bank, bukan dari dukungan yang bersangkutan.

Kedua, kecurangan yang melibatkan penyelenggara negara seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU). Misalnya, KPU memaksakan orang yang tidak memenuhi syarat diikutkan dalam pilkada. Atau sebaliknya, orang yang memenuhi syarat dicoret atau didiskualifikasi. Kecurangan tersebut berhubungan dengan hukum acara di MK. Jika kepesertaan seorang calon dibatalkan, orang tersebut tidak memenuhi syarat dalam kedudukan hukum untuk beperkara.

Karena itu, untuk mengantisipasi berbagai potensi kecurangan tersebut, dibutuhkan pengawasan ekstra supaya pesta demokrasi di tingkat lokal yang berlangsung secara serentak

kali ini dapat berjalan sebagaimana mestinya. Tentu, tugas pengawasan tidak boleh diserahkan hanya kepada Bawaslu semata. Publik luas juga harus ikut memantau pilkada supaya dapat berjalan dengan jujur dan adil serta terhindar dari segala praktik kecurangan.

UU Pilkada yang baru itu diharapkan bisa dijadikan alat untuk memperbaiki tatanan demokrasi supaya lebih baik. Jangan sampai ada pihak-pihak yang masih saja "bermain" dengan mencari kelemahan UU tersebut untuk berbuat curas. Tentu, faktor utama agar pilkada nanti bisa berjalan seperti yang diharapkan sangat bergantung pada penyelenggara pemerintah dan rakyat. Sebagus apa pun konsep dan aturan yang dibuat tidak menjamin pelaksanaan pilkada akan jauh lebih baik.

Sebab, aturan dan UU hanya sebuah alat dan regulasi. Bagaimanapun, sukses tidaknya pilkada serentak nanti sangat bergantung pada aktor-aktor di dalamnya, termasuk sumbangsih masyarakat luas untuk senantiasa mengawasi sekaligus mengawal jalannya demokrasi di tingkat lokal itu.

Sebab, seperti kata Samuel P. Huntington (1997), sebagai negara demokrasi baru, Indonesia saat ini dapat dikatakan sukses melalui fase krisis transisi dari otoritarianisme ke demokrasi. Kesuksesan demokrasi kita saat ini tentu jangan sampai ternodai praktik-praktik kecurangan dan keculasan dalam pilkada. Semoga.

Yang terpenting pemilihan kepala daerah sekarang ini bukan semata-mata melanggengkan ritual politik

local. Lebih dari itu melalui pilkada langsung dan serentak ini diharapkan dapat memberi pengaruh positif terhadap pertumbuhan demokrasi di Indonesia.

D. PENUTUP

D.1. Kesimpulan

Keuntungan secara politik, social budaya dan ekonomi melalui pilkada langsung dan serentak ini dapat dicapai apabila semua pihak menyadari bahwa pilkada kali ini bukan sekedar ajang penentuan kalah menang dalam sebuah pertarungan politik. Akan tetapi ada capaian lebih besar yang ingin sama-sama diraih yaitu hadirnya pemimpin daerah yang benar-benar pilihan rakyat dan bertanggung jawab terhadap tugas beratnya dalam menghadapi dan mencari solusi terhadap persoalan-persoalan di daerah yang dipimpinya. Akan tetapi jika tujuannya sebatas kepentingan kekuasaan semata, maka rakyat dan Negara hanya akan menderita kerugian akibat amarah tak terkendali. Beban biaya politik tinggi tapi tidak mampu menghadirkan pemimpin daerah berkualitas kerugian lainnya adalah rusaknya tatanan demokrasi secara massif.

Tantangan lainnya ada pada penyelenggara pilkada, netralitas dan kejujuran mereka harus benar-benar dijaga. Mekanisme pemilihan kepala daerah langsung dan serentak ini memiliki sisi baik dan sisi buruk. Jika model ini berhasil dijalankan sesuai harapan maka banyak hal positif bisa dipetik oleh rakyat Indonesia. Seperti penghematan biaya politik, rakyat

bisa focus dengan aktifitasnya karena tidak disibukan dengan urusan politik setiap saat. Itu semua dapat terwujud jika praktik pelaksanaan pilkada tidak ternodai oleh kecurangan-kecurangan khususnya yang dilakukan penyelenggara pilkada. Profesionalisme dan tanggung jawab wajib dipegang teguh oleh setiap anggota KPU, Bawaslu dan DKPP dalam menjalankan tupoksinya masing-masing.

Sudah saatnya bangsa ini keluar dari paradigma lama yang bertolak pada pandangan, berpolitik adalah untuk mencapai tujuan yang disebut capaian politik. Yaitu terejawantahnya kepemilikan kekuasaan, wilayah, wibawa dan pengaruh, pengikut, serta uang. Kenyataan-kenyataan ini seolah abadi mengikuti perkembangan sejarah bangsa dan Negara kita.¹² ada kesan menonjol dimasyarakat kita khususnya kaum elit politik, mereka lebih mengutamakan nilai kebendaan.¹³ ini terlihat dari sikap para politikus lebih senang mengambil jalan memintas. Perwujudannya antara lain praktik suap, "serangan fajar," dan korupsi.

Para pemuda calon pemimpin perlu mengetahui dan memahami realitas politik ini untuk bekalnya dalam belantara politik di Indonesia. Agar tetap berpandangan bahwa, agama dan moralitas adalah landasan dasar yang imperative dari politik.

Perlu disegarkan kembali! Generasi tahun 1928 adalah generasi pencetus sumpah pemuda yang berjuang demi keinginan bernegara. Generasi tahun

¹² Djuanda, Kitab Capaian Politik, hal.2.

¹³ Soerjono Soekanto, Sosiologi Hukum dalam Masyarakat, Rajawali Prees, Jakarta. 1980. hal. 114.

1945 berjuang untuk melaksanakan gagasan sumpah pemuda. Generasi zaman kemerdekaan adalah generasi Pembina dan Pengisi kemerdekaan.¹⁴ Inilah tugas insane Indonesia yang era sekarang ini.

D.2. Saran

Bangsa ini sudah pernah melewati beragam orde pemerintahan dengan segala model dan bentuk kepemimpinan yang terejawantahkan melalui karakteristik undang-undang dan kebijakan dalam menentukan format pemilihan kepala daerah di Indonesia. Sebut saja misalnya dimasa orde baru dibawah kepemimpinan Suharto mekanisme pemilihan kepala daerah cenderung diwarnai arus pemikiran sentralistik. Sehingga proses demokrasi seperti "mandeg." Demokrasi diterjemahkan diterjemahkan dengan kata kedaulatan rakyat yang diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Itu yang selalu digembar-gemborkan dimedia masa yang sarat dengan monopoli. Padahal demokrasi dalam arti ini hanya menggambarkan satu segi dari demokrasi, sedangkan demokrasi dalam arti yang sebenarnya memiliki makna lebih luas. Sebab demokrasi pada hakekatnya berupa suatu mentalitas untuk membina suatu kehidupan dalam masyarakat; mentalitas dalam arti cara berpikir, bersikap dan berbuat.

Memasuki era reformasi ruang-ruang kebebasan menjadi lebih

terbuka, masyarakat tidak lagi sekedar menjadi obyek politik, melainkan sebagai subyek yang turut aktif secara langsung didalam menentukan kepala daerahnya yang populer disebut "Pilkada Langsung." Setelah sekian lama berjalan model pilkada langsung masih dianggap kurang sesuai dengan mengedepankan dalil-dalil pembenaran berupa alasan, efisiensi anggaran, optimalisasi kinerja pemerintah daerah, dan efektifitas waktu dan masih banyak lagi alasan lainnya.

Mulai era pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla sekarang ini, masyarakat kembali diperkenalkan dengan bentuk pemilihan kepala daerah model baru, yaitu Pemilihan "Kepala Daerah Secara Langsung dan Serentak" praktis ini merupakan "barang" baru dan belum pernah terekam di alam pikir masyarakat Indonesia. Termasuk segala kemungkinan yang akan terjadi nantinya.

Realita kehidupan memang tidak mungkin keluar dari kodrat perubahan. Yang perlu disadari bersama dalam kaitanya dengan penerapan pilkada langsung dan serentak ini adalah bahwa, bangsa ini mewarisi wasiat kemurnian dari segala kearifan yang ada di bumi Indonesia dan mewujudkan dalam lima sila Pancasila. Kelima sila dari pancasila itu harus selalu menjadi pedoman dalam menjalankan kegiatan politik pilkada serentak, sehingga dalam praktiknya nanti semua elemen yang terlibat didalam pelaksanaanya dari awal hingga akhir tetap berpegang pada semboyan Bhineka Tunggal Ika. Tidak karena kalah dalam pilkada lantas bermetamorfosa menjadi

¹⁴ Gorys Keraf, Komposisi, Nusa Indah, Flores, NTT.1993.hal.96.

srigala bagi manusia lainnya” *homo homini lupus.*” Seperti pendapat Thomas Hobbes.¹⁵

DAFTAR PUSTAKA:

Fajrul Falaakh Mohammad, 2014, *“Pertumbuhan dan Model Konstitusi, serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi”*, Gajahmada University Prees.

Jurnal Hukum & Pembangunan, 2005, Tahun ke – 35 Nomor 3 Juli-September.

¹⁵ I Dewa Gede Atmadja, Ilmu Negara : Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Negara. Setara Malang, 2012. hal.26.

Djuanda, Kitab Capaian Politik.

Keraf Gorys, 1993, Komposisi, Nusa Indah.

Soekanto Soerdjono, 1980, Sosiologi Hukum dalam Masyarakat, Rajawali Prees.

Atmadja I Dewa Gede, Ilmu Negara : Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Negara. Setara Malang

www.mk.go.id.

www.pilkada.com.

www.kemendagri.go.id.

Surat Kabar Kompas.

Surat Kabar Rakyat Merdeka.

MAHKAMAH ETIK SEBAGAI PENJAGA DAN PENEGAK ETIKA DALAM BERNEGARA (Sebuah Wacana Pengadilan Etik di Indonesia)

ETHICS COURT AS ETHICS GUARD AND ENFORCEMENT IN A STATE FRAMEWORK (A Discourse Ethics Court in Indonesia)

Achmad Edi Subiyanto

ABSTRAK/ABSTRACT

Indonesia mempunyai dua pelaku kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Kekuasaan kehakiman setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menjadi kekuasaan yang sangat fundamental dalam menegakkan keadilan. Dalam susunan kekuasaan negara kekuasaan kehakiman juga tetap ditempatkan pada kekuasaan yang mandiri bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Selain itu, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh MK. Perubahan UUD 1945, juga melahirkan lembaga negara baru yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yaitu Komisi Yudisial (KY) yang bersifat mandiri dan berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Seiring dengan perkembangan zaman, ke depan KY dapat dipertimbangkan menjadi sebuah Mahkamah Etik yang berwenang mengadili perkara pelanggaran etika yang dilakukan oleh pejabat negara atau pejabat public.

Indonesia has two judicial power, namely the Supreme Court (MA) and the Constitutional Court (MK). Judicial authority after the Amendment of the Constitution of the Republic of Indonesia 1945 (UUD 1945) became a very fundamental authority in upholding justice. In the structure of state power, the judicial authorities also remain to be placed on an independent authority, free from interference of other powers. In addition, the judicial power is done by the Supreme Court and other judicial bodies under its subordinate in the form of general courts, religious courts, military courts, administrative courts, and by constitution court. The amandement of 1945 constitution, also encourage to a new state institution whose functions related to the judicial authorities, namely the Judicial Commission (KY) which is independent and

has the authority to propose the appointment of supreme judges and other authorities in order to guard and uphold the honor, dignity, and the behavior of judges. Along with the times changed, in future KY can be considered to be an Ethics Court with its jurisdiction towards ethical infringement cases committed by state or public officials.

Kata kunci: Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Mahkamah Etik

Keys word: Supreme Court, Constitutional Court, Judicial Commission, Ethic Court

A. PENDAHULUAN

Salah satu prinsip negara hukum adalah adanya kekuasaan kehakiman yang independen dan imparsiial, yang kemudian independensi dan imparsiialitas tersebut diberikan oleh UUD 1945 kepada badan peradilan sebagai penyelenggara dan pribadi hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Independensi dan imparsiialitas tersebut diperlukan semata-mata karena fungsinya dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia, setelah perubahan pertama sampai dengan keempat yang berlangsung dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, memiliki perubahan yang signifikan dan drastis jika dibandingkan dengan sebelum perubahan, sehingga dalam proses perubahan sebagian pakar hukum tata negara menganggap sebagai pembuatan undang-undang dasar baru, karena dinilai terlalu banyak yang diubah dan ditambah. Adanya UUD 1945 baik sebelum dan sesudah perubahan sehubungan dengan lembaga-lembaga negara, jika diteropong dari realitas ketatanegaraan

akan memiliki implikasi-implikasi atau konsekuensi berbeda, karena semua masuk dalam suatu sistem yang menjadi perangkat kesatuan. Implikasi tersebut juga menjadi alat ukur kemapanan berdemokrasi di suatu negara.

Salah satu perubahan UUD 1945 dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 adalah perubahan pasal-pasal dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Perubahan UUD 1945 tersebut membawa konsekuensi pada perubahan susunan lembaga negara, terutama lembaga negara yang fungsinya terkait dengan pelaku kekuasaan kehakiman dalam menyelenggarakan negara.

B. KEKUASAAN KEHAKIMAN SEBELUM PERUBAHAN UUD 1945

Kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman¹. Kekuasaan kehakiman hanya terdiri atas badan-badan pengadilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Lembaga

¹ Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang".

Mahkamah Agung tersebut, sesuai dengan prinsip *independent of judiciary* diakui bersifat mandiri dalam arti tidak boleh diintervensi atau dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan lainnya, terutama pemerintah². Sejak awal kemerdekaan, kekuasaan kehakiman di Indonesia diniatkan sebagai cabang kekuasaan yang terpisah dari lembaga-lembaga politik, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden. Dalam ajaran pembagian kekuasaan³, kekuasaan kehakiman (lembaga yudikatif) yang merdeka tetap harus ditegakkan baik sebagai asas dalam negara berdasarkan atas hukum maupun untuk memungkinkan kekuasaan kehakiman menjamin agar pemerintahan tidak dilaksanakan secara sewenang-wenang.

Kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 adalah salah satu badan penyelenggara negara, yang dipegang oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan penyelenggara negara kekuasaan kehakiman. Suatu asas yang penting bagi kekuasaan kehakiman sebagai badan penyelenggara negara adalah asas kekuasaan yang merdeka. Pentingnya independensi sebuah

lembaga peradilan dalam penegakan hukum dan keadilan tidak hanya tercermin dalam pencantumannya pada konstitusi sebagai hukum tertinggi pada hukum positif sebuah negara. Instrumen-instrumen hukum internasional juga banyak yang mencantumkan pengaturan atas pentingnya lembaga peradilan yang independen.⁴

Sebelum Perubahan UUD 1945 asas ini tidak ditemukan dalam ketentuan UUD, akan tetapi dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945, yang menyatakan:

“Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim”.

Sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, Pasal 24 menyatakan:

- (1) *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.*
- (2) *Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.*

Dalam ketentuan tersebut di atas tidak dinyatakan secara tegas bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka. Lemahnya payung hukum terhadap independensi dan imparialitas lembaga kekuasaan kehakiman pada era

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hlm. 237.

³ Ajaran Trias Politika dilahirkan oleh pemikir Inggris Jhon Locke dan oleh pemikir Perancis de Montesquieu dijabarkan dalam bukunya *L'Esprit des Lois*, yang mengandung maksud bahwa kekuasaan masing-masing lembaga negara yang menurut ajaran tersebut adalah: 1) badan legislatif, yaitu badan yang bertugas membentuk Undang-undang; 2) badan eksekutif yaitu badan yang bertugas melaksanakan undang-undang; 3) badan yudikatif, yaitu badan yang bertugas mengawasi pelaksanaan Undang-undang, memeriksa dan megadilinya.

⁴ Ahmad Fadlil Sumadi, *Bunga Rampai Mahkamah Konstitusi dan Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2011), hlm. 6.

Orde Baru menyebabkan lembaga kekuasaan kehakiman tersebut mudah diintervensi oleh lembaga-lembaga di luar peradilan. Oleh karena itu, pada tahun 2001, Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan perubahan ketiga terhadap UUD 1945 terutama Bab tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu Pasal 24 dan Pasal 25.

C. KEKUASAAN KEHAKIMAN SETELAH PERUBAHAN UUD 1945

Susunan kekuasaan negara setelah Perubahan UUD 1945 menampilkan perubahan yang sangat fundamental. Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah kedudukannya dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga *join session* antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat dipertegas kewenangannya baik dalam fungsi legislasi maupun fungsi pengawasan. Aturan tentang Badan Pemeriksa Keuangan ditambah, selain itu UUD 1945 setelah perubahan memunculkan lembaga-lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemilihan Umum, Bank Indonesia dan Komisi Yudisial. Kekuasaan kehakiman di Indonesia mengalami perkembangan dan perubahan dengan adanya perubahan UUD 1945 yang mengubah sistem penyelenggaraan negara di bidang yudikatif atau kekuasaan kehakiman sebagaimana termuat dalam BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C dan Pasal 25. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, kekuasaan kehakiman yang semula dilakukan oleh pengadilan dalam

lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara dengan Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi kemudian berubah menjadi kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah pelaksana kekuasaan kehakiman baru yang disebut Mahkamah Konstitusi.⁵

Kekuasaan kehakiman setelah perubahan UUD 1945 menjadi kekuasaan yang sangat fundamental dan sebagai bagian dari poros kekuasaan yang mempunyai fungsi menegakkan keadilan. Kekuasaan kehakiman dalam susunan kekuasaan negara menurut UUD 1945 setelah perubahan tetap ditempatkan pada kekuasaan yang mandiri bebas dari campur tangan kekuasaan lain. Dalam susunan kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang baru, kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung (MA), badan-badan peradilan lain dibawah MA, yaitu peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan militer, dan peradilan agama serta Mahkamah Konstitusi.⁶ Kemudian untuk menjangkau hakim-hakim agung yang profesional dan mempunyai integritas terhadap

⁵ Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".

⁶ *Ibid.*

profesinya sebagai penegak hukum dan keadilan, terdapat lembaga yang khusus diadakan untuk rekrutmen calon-calon hakim agung yaitu Komisi Yudisial.⁷

Semula, Bab tentang Kekuasaan Kehakiman dalam UUD 1945 hanya mempunyai dua pasal yaitu Pasal 24 dan Pasal 25. Perubahan dilakukan dengan cara mengubah dan menambah pasal dan ayat, sehingga dalam bab tersebut terdapat 5 (lima) pasal, yaitu Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C, dan Pasal 25. Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri merupakan syarat yang harus ada pada negara yang mendeklarasikan bahwa dirinya merupakan Negara hukum. Pernyataan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri merupakan salah satu hasil Perubahan UUD 1945 khususnya Pasal 24 yang setelah diubah selengkapnya berbunyi:

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

⁷ Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim".

hakiman diatur dalam undang-undang.

Pasal tersebut merupakan landasan bagi independensi kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri. Merdeka dalam arti bahwa Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (2) dalam menjalankan fungsinya terlepas dari pengaruh pemegang kekuasaan yang lain dan mandiri dalam arti berkuasa untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Hal ini merupakan konsekuensi dari pemisahan kekuasaan negara yang tertuang dalam UUD 1945.

Dalam menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman, Bab IX UUD 1945 menyebutkan bahwa ada tiga lembaga negara yang termasuk dalam lingkup kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Namun, menurut Pasal 24 ayat (2), hanya MA dan badan peradilan di bawahnya serta MK yang merupakan penyelenggara kekuasaan kehakiman, sedangkan KY tidak memiliki kewenangan tersebut sehingga badan ini sering disebut sebagai lembaga ekstrasudisial. Untuk menjalankan fungsinya tersebut Mahkamah Agung selaku pemegang kekuasaan kehakiman dibantu oleh badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara. Dengan demikian pengadilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman adalah salah satu unsur

penting dalam sebuah negara yang berdasarkan hukum, dan hanya pengadilan yang memenuhi kriteria mandiri (*independent*), netral (*impartiality*), dan kompeten yang dapat menjamin pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Dalam pandangan Bagir Manan ada beberapa tujuan yang ingin dicapai dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka ini⁸;

1. Sebagai bagian dari sistem pemisahan atau pembagian kekuasaan diantara badan-badan penyelenggara negara, kekuasaan kehakiman diperlukan untuk menjamin dan melindungi kebebasan individu;
2. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk mencegah penyelenggara pemerintahan bertindak sewenang-wenang dan menindas;
3. Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menilai keabsahan suatu peraturan perundang-undangan sehingga sistem hukum dapat dijalankan dan ditegakkan dengan baik.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana pernyataan Bagir Manan di atas bukan hanya dimaksudkan untuk melindungi kebebasan individu, membatasi tindakan pemerintah agar tidak melampaui undang-undang dan menciptakan kebebasan dan kemandirian penyelenggara kekuasaan kehakiman semata, akan tetapi hal

⁸ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, (Bandung: LPPM Universitas Islam Bandung, 1995), hlm. 45.

itu juga merupakan pelaksanaan dari ketentuan UUD yang lain, yang menjamin kebebasan individu, dan pencegahan tindakan pemerintah yang sewenang-wenang dengan mendasarkan pada Negara Hukum. Dengan demikian pelaksanaan kebebasan kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut merupakan bagian tak terpisahkan dari pelaksanaan sistem yang terkandung dalam UUD 1945 dan juga sesuai dengan nilai-nilai yang dijunjung oleh dunia internasional melalui *The Universal Declaration of Human Rights*.

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia⁹. Kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945 di Indonesia dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Masing-masing kewenangan lembaga pelaksana dan lembaga negara yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman tersebut ditentukan oleh UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan sebagaimana terurai di bawah ini.

C.1. Mahkamah Agung

Sebagaimana telah diuraikan di atas, Mahkamah Agung merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia sebagaimana dimaksud

⁹ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 64.

dalam UUD 1945 Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24A ayat (1) dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman serta Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA).

Pasal 24A

(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Kewenangan Mahkamah Agung tersebut kemudian dielaborasi lagi dalam UU MA antara lain sebagai berikut meliputi:

- a. Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:
 - permohonan kasasi;
 - sengketa tentang kewenangan mengadili;
 - permohonan peninjauan kembali.
- b. Menguji peraturan perundang-undangan yang di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- c. kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Terdapat pengecualian dalam pengajuan permohonan kasasi, ada perkara-perkara tertentu yang tidak dapat

diajukan permohonan kasasi, perkara tersebut adalah:

- putusan praperadilan;
- perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau diancam pidana denda;
- perkara tata usaha negara yang objekgugatannya berupakeputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.

Mahkamah Agung berwenang juga:

- melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawahnya dalam menjalankan kekuasaan kehakiman;
- melakukan pengawasan organisasi, administrasi badan peradilan yang ada di bawahnya;
- meminta keterangan tentang hal-hal yang berkaitan dengan teknis peradilan dari semua badan yang berada di bawahnya;
- memberi petunjuk, teguran, atau peringatan kepada pengadilan di semua badan yang berada di bawahnya;
- memberikan pertimbangan hukum kepada presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi;
- dapat memberi keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan.

Dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman, Mahkamah Agung merupakan pengadilan tertinggi dari semua lingkungan peradilan. Segala urusan organisasi, administrasi, dan finansial

Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.

C.2. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang lahir setelah Perubahan UUD 1945 sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia. Wacana pembentukan MK sebenarnya sudah ada pada saat pembahasan Undang-Undang Dasar di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Prof Moh. Yamin sebagai salah satu anggota BPUPKI telah mengemukakan pendapat bahwa Mahkamah Agung (dahulu disebut Balai Agung) perlu diberi kewenangan untuk “membanding” Undang-Undang, namun ide ini ditolak anggota lain yaitu Prof. R. Soepomo berdasarkan dua alasan, yaitu Undang-Undang Dasar yang disusun pada waktu itu tidak menganut Trias Politica dan pada saat itu jumlah sarjana hukum belum banyak dan belum memiliki pengalaman mengenai hal itu.¹⁰

Pada saat pembahasan Perubahan UUD 1945 muncul lagi pendapat pentingnya MK karena adanya perubahan mendasar dengan beralihnya supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada supremasi hukum maka perlu disediakan sebuah mekanisme institusional dan konstitusional serta hadirnya lembaga negara yang mengatasi kemungkinan sengketa antar lembaga negara

yang mempunyai derajat yang sama serta saling mengimbangi dan saling mengendalikan (*checks and balances*). Siring dengan itu muncul desakan agar tradisi pengujian peraturan perundang-undangan perlu ditingkatkan tidak hanya sebatas pada peraturan di bawah Undang-Undang melainkan juga atas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kemudian kewenangan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar diberikan kepada sebuah mahkamah tersendiri di luar MA.

Ide pembentukan MK mendapat respon positif dan menjadi salah satu materi perubahan Undang-Undang Dasar, akhirnya pembentukan MK menjadi kenyataan dengan disahkannya Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C dan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 yang pada pokoknya menyatakan, pelaksana kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah MK. Kemudian kewenangan MK dinyatakan dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, yaitu:

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus

¹⁰ Jimly Assididjic, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 581.

pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

(2) *Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.*

C.3. Komisi Yudisial

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa salah satu wujud agenda reformasi tahun 1998 adalah UUD 1945 telah mengalami beberapa kali perubahan yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Perubahan dari UUD 1945 tersebut adalah adanya perubahan serta penambahan lembaga-lembaga negara, salah satunya adalah Komisi Yudisial. Dalam Pasal 24B hasil Perubahan Ketiga UUD 1945, ditegaskan adanya ide pembentukan KY sebagai lembaga konstitusional baru yang sederajat kedudukannya dengan lembaga konstitusional lainnya. Komisi Yudisial dibentuk dengan harapan untuk menegakkan kehormatan dan perilaku para hakim. Dalam hal ini KY berfungsi sebagai pengawas. Posisi KY sangatlah strategis atau fundamental. Komisi Yudisial menjadi institusi yang diberi peran mengawasi kinerja hakim¹¹. Berkaitan dengan fungsi KY, maka perlu melakukan langkah-langkah pembaharuan yang berorientasi kepada terciptanya lembaga peradilan yang sungguh-sungguh bersih dan berwibawa guna menjamin

¹¹ Abdul Wahid dan Moh. Muhibbin., *Etika Profesi Hukum, Rekonstruksi Citra Peradilan di Indonesia*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2009), hlm. 285.

masyarakat dan para pencari keadilan memperoleh keadilan dan diperlakukan secara adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Komisi Yudisial merupakan lembaga yang mandiri. Sejalan dengan itu, KY memang mempunyai peranan penting dalam upaya mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan hakim agung serta pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif guna menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Pengawasan oleh KY ini pada prinsipnya bertujuan agar hakim agung dan hakim dalam menjalankan wewenang dan tugasnya sungguh-sungguh didasarkan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kebenaran, dan rasa keadilan masyarakat serta menjunjung tinggi kode etik profesi hakim.¹² Bersamaan dengan Perubahan UUD 1945 sebagai genealogis kemunculan KY yang merupakan lembaga negara yang dilahirkan dari reformasi di Indonesia, KY merupakan lembaga negara yang sama posisinya dengan lembaga negara lain. Sebagai lembaga negara, KY mendapatkan tugas dan kewenangannya dalam UUD 1945 dan dituangkan lebih lanjut dalam Undang-

¹² Dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 16 Agustus 2006 Nomor 005/PUU-IV/2006, kewenangan untuk menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim, tidak lagi dimiliki oleh Komisi Yudisial. Komisi Yudisial tidak lagi mempunyai kewenangan antara lain: pengawasan terhadap perilaku hakim; pengajuan usulan penghapusan sanksi terhadap hakim; pengusulan penghargaan kepada hakim atas prestasi dan jasanya khususnya terhadap Hakim Konstitusi. Semuanya dikembalikan ke lembaga masing-masing untuk mengawasi perilaku hakim, yang selama ini tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Latar belakang pembentukan KY merupakan bagian penting dari komitmen bangsa untuk dilakukannya reformasi multi dimensional dalam kehidupan sosial, ekonomi, politik, budaya dan hukum, serta, keprihatinan yang mendalam atas praktik peradilan yang tidak mencerminkan moralitas keadilan. Agenda besar reformasi yang bergulir di tahun 1999, bertujuan untuk membangun Indonesia yang lebih kuat adil dan sejahtera. Tugas dan wewenang KY di beberapa negara pada intinya yaitu mengusulkan atau merekomendasikan calon hakim agung dan melakukan pengawasan terhadap para hakim. Tujuan utama dibentuknya KY adalah (1) Komisi Yudisial dibentuk agar dapat melakukan monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam spektrum yang seluas-luasnya dan bukan hanya monitoring secara internal, (2) Komisi Yudisial menjadi perantara (*mediator*) atau penghubung antara kekuasaan pemerintah (*executive power*) dan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan apapun juga khususnya kekuasaan pemerintah, (3) Dengan adanya KY, tingkat efisiensi dan efektivitas kekuasaan kehakiman akan semakin tinggi dalam banyak hal, baik yang menyangkut rekrutmen dan monitoring hakim agung maupun pengelolaan keuangan kekuasaan kehakiman, (4) Terjaganya konsistensi

putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus, yaitu KY, dan (5) Dengan adanya Komisi Yudisial, kemandirian kekuasaan kehakiman (*judicial power*) dapat terus terjaga, karena politisasi terhadap perekrutan hakim agung dapat diminimalisasi dengan adanya KY yang bukan merupakan lembaga politik, sehingga diasumsikan tidak mempunyai kepentingan politik.

Komisi Yudisial diberikan kewenangan oleh UUD 1945 dalam Pasal 24B, yaitu:

(1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Peranan KY dalam Pasal 24B UUD 1945 dari segi kewenangan yang kedua menentukan bahwa "... mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim". Dari ketentuan tersebut, dapat dielaborasi menjadi (i) menjaga kehormatan hakim; (ii) menjaga keluhuran martabat hakim; (iii) menjaga perilaku hakim; (iv) menegakkan kehormatan hakim; (v) menegakkan keluhuran martabat hakim; dan (vi) menegakkan perilaku hakim. Dalam Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 dikatakan sebagai berikut: "*Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan*

selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden”.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial juga diatur mengenai keterlibatan masyarakat dalam proses perekrutan Hakim Agung, hal tersebut terlahir dikarenakan evaluasi dari sistem rekrutmen hakim pada masa Orde Baru yang berlandaskan yang berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung¹³ yang memperlihatkan beberapa kelemahan, diantaranya:

1. Tidak ada parameter yang obyektif untuk mengukur kualitas dan integritas calon hakim agung;
2. Adanya indikasi praktik *droping* nama, dimana hakim agung akan memberikan nama kepada Mahkamah agung dengan harapan Ketua Mahkamah Agung memberikan perhatian kepada kandidat dan memasukkan namanya dalam daftar; dan
3. Adanya indikasi jaringan, pertemanan, hubungan keluarga, dan sebagainya yang menyebabkan pemilihan tidak dilakukan secara obyektif.

Untuk itu perlu melibatkan masyarakat dalam proses rekrutmen Hakim Agung sehingga dalam UU KY dalam Pasal 17 ayat (3) yang menyatakan, “*Masyarakat berhak memberikan informasi atau pendapat terhadap calon Hakim Agung dalam jangka waktu 30 (tigapuluh) hari terhitung sejak pengumuman*

¹³ Undang-Undang *a quo* telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;

sebagaimana diatur ayat (2)”. Masyarakat dalam memberikan masukan terhadap calon-calon hakim agung kepada KY untuk dilakukan pengkajian. Dalam hal tersebut usulan nama calon hakim agung diajukan oleh KY kepada DPR dan bersifat mengikat, artinya DPR wajib dan hanya dapat memilih bakal calon diantara daftar nama calon hakim agung yang diajukan oleh KY.¹⁴

D. EMBRIO PENGADILAN ETIK DI INDONESIA

Perubahan UUD 1945 tersebut merupakan perwujudan dari aspirasi masyarakat yang menghendaki adanya perubahan karena dianggap tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Salah satu hasil dari Perubahan UUD 1945 yang dilakukan empat kali tersebut adalah adanya pernyataan bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum.¹⁵ Pernyataan tersebut membawa konsekuensi bahwa penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Salah satu ciri dari Negara Hukum baik *rechstaat* maupun *the rule of law* selalu mempersyaratkan adanya kekuasaan kehakiman yang independen dan mandiri. Atas dasar tersebut pada Perubahan Ketiga UUD 1945 ketentuan Pasal 24 memberikan jaminan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan terbebas dari campur tangan kekuasaan

¹⁴ A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta: Elsam, 2004), hlm. 46.

¹⁵ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

manapun guna menegakkan hukum dan keadilan¹⁶. Namun demikian kemerdekaan kekuasaan kehakiman tersebut bukan berarti tanpa batas tetapi harus memperhatikan rambu-rambu akuntabilitas, transparansi, profesionalitas, dan integritas moral. Dengan demikian setelah Perubahan UUD 1945 kekuasaan kehakiman dijalankan sesuai dengan pesan dan filosofi perubahan itu sendiri yaitu dalam rangka menegakkan hukum dan menjamin terpenuhinya rasa keadilan masyarakat. Perubahan UUD 1945 telah melahirkan dua pelaku kekuasaan kehakiman, yaitu MK dan MA. Kedua pelaku kekuasaan kehakiman tersebut mempunyai kewenangan yang berbeda. Ada lembaga negara atau badan yang mempunyai kewenangan mengadili sebagaimana dilakukan oleh kedua lembaga pelaku kekuasaan kehakiman tersebut akan tetapi permasalahan yang diperiksa atau diadili adalah mengenai pelanggaran etika sebagaimana diuraikan secara singkat di bawah ini.

D.1. Komisi Yudisial

Salah satu kewenangan konstitusional KY yang dinyatakan dalam Pasal 24B UUD 1945 adalah mengusulkan pengangkatan hakim agung. Kewenangan KY tersebut mengusulkan calon hakim agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian bila menyetujui calon tersebut diserahkan kepada Presiden untuk ditetapkan sebagai hakim

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtisar Baru van Hoeve, 1994), hlm. 25.

agung.¹⁷ Mekanisme penjurian terhadap calon hakim agung tersebut merupakan perwujudan dari sistem negara demokrasi, yaitu sistem seleksi hakim agung yang melibatkan masyarakat secara transparan. Dalam negara demokrasi, sistem pemilihan dan rekrutmen pejabat negara, termasuk hakim agung, idealnya harus melibatkan masyarakat dalam seleksi penentuan pejabat negara tersebut. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang pada pokoknya menyatakan, hakim adalah pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman¹⁸. Makna kata "hakim" tersebut menurut ketentuan umum dalam Undang-Undang *a quo* adalah hakim pada Mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya.¹⁹ Oleh karena hakim secara umum adalah pejabat negara maka mekanisme rekrutmen hakim dapat dilakukan sistem yang sama dalam rekrutmen hakim agung. Mekanisme tersebut dapat dilakukan antara lain, dengan mengumumkan setiap jabatan yang

¹⁷ Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diputuskan pada Kamis, 9 Januari 2014, antara lain amarnya menyatakan, "Pasal 8 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, selengkapnyapun menjadi: (2) Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.

¹⁸ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹⁹ *Ibid*, Pasal 1 ayat (5)

lowong di lingkungan peradilan, mempublikasikan nama dan latar belakang calon, proses seleksi dan kriteria pemilihan, serta mengundang masyarakat untuk memberi masukan dan menanggapi kualifikasi calon. Di samping itu harus ada pemisahan secara tegas antara lembaga yang bertanggung jawab menyeleksi dan mengusulkan calon hakim, dengan lembaga yang bertanggung jawab memilih dan mengangkatnya, yang sekarang ini oleh UUD 1945 diberikan kewenangan tersebut kepada KY.

Dalam upaya menjaga kehormatan dan wibawa pengadilan dan hakim di Indonesia, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh MA bersama dengan KY harus lebih efektif, sehingga akan tercipta pengadilan yang bersih dan bebas dari pengaruh pihak-pihak lain. Salah satu fungsi KY yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dalam melakukan pengawasan terhadap hakim dapat disimpulkan bahwa keberadaan lembaga KY merupakan kebutuhan dan konsekuensi logis dari tuntutan ke arah pemerintahan yang lebih menjamin keseimbangan dalam sistem peradilan di Indonesia. Monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman dengan melibatkan masyarakat dengan spektrum yang seluas-luasnya, sekaligus menjadi mediator antara kekuasaan pemerintah dengan kekuasaan kehakiman sehingga tidak terintimidasi dari pengaruh kekuasaan apapun, dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas kekuasaan kehakiman baik yang menyangkut rekrutmen dan monitoring hakim serta kemandirian

kekuasaan kehakiman dapat terus terjaga terhadap politisasi perekrutan hakim sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

Dalam konteks penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, pengawasan dapat diartikan secara luas sebagai salah satu aktivitas fungsi manajemen untuk menemukan, menilai dan mengoreksi penyimpangan yang mungkin terjadi atau yang sudah terjadi berdasarkan standard yang sudah disepakati dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian pengawasan akan memberikan nilai tambah bagi peningkatan kinerja para hakim dalam mewujudkan rasa keadilan.²⁰

Komisi Yudisial dibentuk sebagai konsekuensi politik hukum (*legal policy*) untuk membangun sistem *check and balances* di dalam struktur kekuasaan kehakiman.²¹ Sesuai fungsinya, KY dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas kekuasaan kehakiman yang independen dan diharapkan berperan penting dalam mewujudkan demokrasi dan negara hukum dengan modal dasar sebagai lembaga konstitusi (*constitutional body*).²² Di lain pihak, kita melihat bagaimana Komisi Yudisial (KY) yang mencoba mengadopsi sistem pengadilan etik model Amerika

²⁰ Imam Anshori Saleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Setara Press, Malang, 2014. Hlm. 126.

²¹ Zainal Arifin, *Fungsi Komisi Yudisial Dalam Reformasi Peradilan Sebelum dan Sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi*, dimuat di <http://komisiyudisial.go.id>.

²² Muhammad Fadjrul Falaakh, *Beberapa Pemikiran Untuk Revisi Undang-Undang Komisi Yudisial Republik Indonesia*, dalam *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial*, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2006, hlm. 216-217.

Serikat. Amerika dan negara-negara Eropa hampir semuanya memiliki lembaga pengadilan berupa *Judicial Commission* dan di Indonesia namanya Komisi Yudisial. Artinya, era modern ini terdapat berbagai negara belahan dunia mencari pola-pola pengadilan kode etik secara bagus yang tentu dengan maksud mengatasi krisis norma bernegara. Australia merupakan salah satu negara Asia yang menerapkan sistem ini. Di mana Komisi Yudisial Australia di ketuai langsung oleh Mahkamah Agung atau dalam istilah Australia disebut *High Code* dan di masing-masing negara bagian juga mempunyai lembaga ini dan bersifat independen hanya saja tetap menjadi bagian yang tak terpisahkan. Oleh karenanya, pola-pola pembentukan lembaga-lembaga penegakan kode etik di negara lain, umumnya belum masuk pada tingkat pengertian *rule of law*, *rule of ethics*, *code of law*, dan *code of ethics*.²³ Komisi Yudisial sebaiknya mengembangkan tradisi penanganan kasus dengan bersifat transparan, dan oleh karena itu, sedang dilakukan secara terbuka untuk umum. Kita perlu membangun kesadaran yang tentu tidak hanya bagi penyelenggara negara di dalam menjalankan tugas berdasarkan *rule of law and the rule of ethics*, tetapi kita juga bertekad membangun tradisi politik etik dengan tujuan memperkuat basis etika penyelenggara negara agar fungsi norma bisa berjalan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Rajawali Press, Jakarta, 2013, hlm. 45.

Sekarang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah cukup banyak berdiri lembaga-lembaga penegak kode etik dalam jabatan-jabatan publik. Namun demikian, semua lembaga penegak kode etik tersebut, sebagian besar masih bersifat pro-forma. Bahkan sebagian di antaranya belum pernah menjalankan tugasnya dengan efektif dalam rangka menegakkan kode etik yang dimaksud. Salah satu sebabnya ialah lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut tidak memiliki kedudukan yang independen, sehingga kinerjanya tidak efektif. Karena itu, sebagai solusinya, lembaga-lembaga penegak kode etik tersebut harus dikonstruksikan sebagai lembaga peradilan etik yang diharuskan menerapkan prinsip-prinsip peradilan yang lazim di dunia modern, terutama soal transparansi, independensi, dan imparialitas. Oleh sebab itu lembaga KY, sebagai lembaga negara yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, ke depan dapat dipertimbangkan sebagai lembaga peradilan etik yang kewenangannya menyelesaikan masalah-masalah atau pelanggaran etika yang dilakukan oleh pejabat publik di semua instansi, tidak hanya perilaku hakim sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Salah satu tujuan pemikiran tersebut adalah agar sistem ketatanegaraan kita didukung oleh sistem hukum dan sistem etik yang bersifat fungsional. Perkembangan sistem norma etik dari kebiasaan yang tumbuh dalam praktik hidup secara tidak tertulis, lama kelamaan muncul kebutuhan untuk menuliskan kaidah-

kaidah etika tersebut dalam bentuk kode etik dan pedoman perilaku yang konkret dan dapat difungsikan sebagai sarana pengendalian dan penuntun perilaku ideal dalam kehidupan bersama.²⁴ Sistem demokrasi yang kita bangun diharapkan dapat ditopang oleh tegak dan dihormatinya hukum dan etika secara bersamaan.

D.2. Mahkamah Kehormatan Dewan

Mahkamah Kehormatan Dewan dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) dibentuk bertujuan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, susunan dan keanggotaan MKD terdiri atas semua fraksi dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota setiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota MKD berjumlah 17 (tujuh belas) orang dan ditetapkan dalam rapat paripurna. Pimpinan MKD merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan MKD terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 2 (dua) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MKD dalam satu

paket yang bersifat tetap berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Setiap fraksi dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan MKD. Bahwa Putusan MKD didasarkan atas:

- a. asas kepatutan, moral, dan etika;
- b. fakta dalam hasil sidang Mahkamah Kehormatan Dewan;
- c. fakta dalam pembuktian;
- d. fakta dalam pembelaan; dan
- e. Tata Tertib dan Kode Etik.

D.3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum

Keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) bukanlah hal baru karena sebelumnya sudah ada yang namanya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum sejak 2008. Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum adalah institusi etik difungsikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara pemilihan umum. Namun, wewenangnya tidak begitu kuat, lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan bersifat *ad hoc*. Kemudian pada tahun 2011 Pemerintah, DPR, lembaga yudikatif, dan lembaga-lembaga pemantau Pemilu mendorong dengan meningkatkan kapasitas wewenang dan memastikan institusi penegak etik tersebut menjadi tetap dan tidak hanya menangani kode etik pada Komisi Pemilihan Umum (KPU) tetapi juga Badan Pengawas Pemilihan Umum di tiap tingkatan melalui produk

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, 2014: Jakarta, hlm. vii.

hukum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dengan terbentuknya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu²⁵. DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilihan umum.

DKPP terdiri dari:

- a. 1 (satu) orang unsur KPU;
- b. 1 (satu) orang unsur Bawaslu;
- c. 1 (satu) orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR;
- d. 1 (satu) orang utusan Pemerintah;
- e. 4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau 5 (lima) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap.

DKPP menyusun dan menetapkan satu kode etik untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas anggota penyelenggara pemilihan umum. Kode etik bersifat mengikat serta wajib dipatuhi oleh anggota penyelenggara pemilihan umum. DKPP bersidang untuk melakukan pemeriksaan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan

penyelenggara pemilihan umum. Tugas DKPP meliputi:

- a. menerima pengaduan dan/atau lapordugaanadanyapelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilihan umum;
- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilihan umum;
- c. menetapkan putusan; dan
- d. menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Kemudian DKPP mempunyai wewenang untuk:

- a. memanggil penyelenggara pemilihan umum yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan
- c. memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilihan umum yang terbukti melanggar kode etik.

D.4. Peneak Kode Etik Pejabat Publik dan Pejabat Negara

Pengertian jabatan publik haruslah dipahami lebih luas daripada jabatan negara atau jabatan dalam struktur dan sistem kelembagaan organisasi negara. Jabatan organisasi non-negara yang bersifat privat tetapi berhubungan erat dengan kepentingan umum dapat juga dikaitkan dengan pengertian jabatan publik, meskipun

²⁵ Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

tidak dapat disebut sebagai jabatan negara dalam pengertian yang lazim. Jabatan dalam organisasi partai politik atau jabatan dalam organisasi profesi yang sifat kegiatannya ataupun bidang aktifitasnya berkenaan dengan kepentingan publik yang luas dapat juga disebut sebagai jabatan publik yang lebih luas yang mencakup pengertian jabatan negara dan jabatan publik non-negara.²⁶

Secara harfiah, *'public office'* tidak lain adalah jabatan publik atau jabatan umum, yaitu suatu posisi yang berhubungan dengan rakyat sebagai keseluruhan (*a position concerning the people as a whole*). Namun sebagai istilah hukum, perkataan *"public office"* ini mengandung muatan mulai dari pengertian yang paling sempit sampai yang paling luas²⁷. Dalam pengertian yang sempit, istilah ini biasa dikaitkan dengan pengertian *"pejabat negara"* yang secara administrasi ditentukan secara limitatif sebagai pejabat negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang khusus karena berhubungan dengan ketentuan mengenai hak administratif berupa tunjangan keuangan dan hak-hak protokoler, sedangkan secara umum, *"public office"* memang biasa diartikan sebagai *"a position or occupation established by law or by the act of a government body, for the purpose of exercising the authority of the government in the service of the public"*. Namun dalam praktik di

Amerika Serikat seperti tercermin dalam pelbagai putusan pengadilan, pengertian *'public office'* dapat juga dipahami secara lebih terbatas. Pertama, *'public officer'* dibedakan dari *"public employee"*. Kedua, pemegang jabatan publik ditentukan berdasarkan kewenangannya untuk membuat keputusan atas nama negara atau kepentingan publik. Jika jabatan dimaksudkan hanya bersifat *'advisory'* yang berisi pertimbangan yang tidak mengikat atau rekomendasi yang tidak memaksa dalam proses pengambilan keputusan, jabatan tersebut tidak dipandang sebagai *"public office"*²⁸.

Dalam menjalankan tugas negara baik pejabat negara maupun pejabat publik keduanya mempunyai aturan internal yang dituangkan dalam kode etik. Masing-masing kode etik berisi aturan yang berbeda-beda mengenai etika profesi. Perbedaan tersebut tidak hanya pada muatan kode etik tetapi juga dalam penegakan kode etik tersebut²⁹. Ke depan penyelesaian dan penegakan kode etik tersebut dapat dilakukan oleh satu lembaga atau badan yang khusus menyelesaikan mengenai pelanggaran kode etik dalam sebuah Mahkamah Etik. Penyelesaian pelanggaran kode etik dalam satu lembaga atau badan di luar atau terpisah dengan institusi profesi dimaksudkan agar terhindar dari konflik kepentingan instansi profesi yang bersangkutan. Kedudukan Mahkamah Etik dalam

²⁶ Jimly Asshidiqie, "Liberalisasi Sistem Pengisian Jabatan Publik", Makalah disampaikan dalam rangka Konferensi Hukum Tata Negara ke-2, di Unand, Padang, September 2015.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Beberapa contoh kode etik yaitu, Kode Etik Hakim, Kode Etik Notaris, Kode Etik Advokat, Kode Etik Kedokteran, dan masih banyak lagi kode etik profesi lainnya.

sistem ketatanegaraan tersebut dapat ditempatkan ke dalam bagian dari kekuasaan kehakiman di Indonesia.

E. PENUTUP

Kekuasaan kehakiman atau kekuasaan yudikatif merupakan bagian dari kekuasaan yang ada di Indonesia, yaitu kekuasaan legislatif dan eksekutif. Kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman. Setelah perubahan UUD 1945, kekuasaan kehakiman tersebut selain dilakukan oleh Mahkamah Agung juga dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Selain itu lahirnya KY juga menjadi salah satu pendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang independen dan imparial, yaitu dengan melakukan seleksi calon hakim agung. Dengan diubahnya UUD 1945, Komisi Yudisial merupakan lembaga baru yang sengaja dibentuk untuk menangani urusan terkait pengangkatan hakim agung serta penegakan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim.

Berdasarkan hal tersebut di atas, secara umum dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 dan perubahannya telah mengatur mekanisme penyelenggaraan ketatanegaraan yang terkait dengan hubungan kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif secara seimbang. Atau dengan kata lain, terdapat hubungan *check and balance* antara ketiga lembaga tersebut. Namun demikian terkait dengan wacana perubahan kelima UUD 1945, perlu dipertimbangkan adanya penataan

kembali terhadap kewenangan lembaga pelaku kekuasaan kehakiman maupun lembaga yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana diuraikan di atas dalam perubahan UUD 1945 yang akan datang. Oleh sebab itu lembaga KY, sebagai lembaga negara yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, ke depan dapat dipertimbangkan sebagai lembaga peradilan etik (Mahkamah Etik) yang kewenangannya menyelesaikan masalah atau pelanggaran etika yang dilakukan oleh pejabat publik dan pejabat negara di semua instansi, tidak hanya perilaku hakim sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Selama ini penyelesaian terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh pejabat negara maupun pejabat publik diselesaikan melalui sebuah dewan atau majelis yang dibentuk oleh instansi yang bersangkutan. Penyelesaian tersebut dapat menimbulkan tidak independennya dewan atau majelis dalam menyelesaikan permasalahan pelanggaran kode etika tersebut.

Secara prinsip tujuan dari kemerdekaan yudisial adalah untuk memfasilitasi tiga nilai tertentu. *Pertama*, kemerdekaan yudisial merupakan kondisi yang diperlukan untuk memelihara negara hukum. *Kedua*, dalam suatu pemerintahan konstitusional, hanya hukum yang secara konstitusional memiliki legitimasi yang harus ditegakkan dan pengadilan harus memiliki kemampuan untuk melakukan tugas dalam memutuskan hukum tersebut. Karena itu, terdapat kebutuhan agar

pengadilan memiliki kemerdekaan untuk membatalkan aturan hukum yang melanggar nilai-nilai tersebut. Ketiga, dalam negara demokrasi, pengadilan harus memiliki otonomi yang kuat dalam menolak godaan untuk memberikan penghormatan terlalu banyak pada pemegang kekuasaan ekonomi atau politik. Sebagai sebuah wacana pengadilan yang menyelesaikan adanya pelanggaran etik yang dilakukan oleh pejabat negara maupun penjabat publik, Mahkamah Etik diharapkan dapat menjaga dan menegakkan etika para pejabat negara dan pejabat publik dalam menyelenggarakan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*;

-----, *Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*;

-----, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*;

-----, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial*;

-----, *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor*

3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;

Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009*;

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtisar Baru van Hoeve, 1994;

-----, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007;

-----, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005;

-----, *Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*, Rajawali Press, Jakarta, 2013;

-----, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014;

Azhary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992;

MD., Moh. Mahfud, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009;

Manan, Bagir, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Bandung: LPPM Universitas Islam Bandung, 1995;

Sumadi, Ahmad Fadlil, *Bunga Rampai Mahkamah Konstitusi dan Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2011;

Saleh, Imam Anshori, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Setara Press, Malang, 2014;

Muhammad Fadjrul Falaakh, *Beberapa Pemikiran Untuk Revisi Undang-Undang Komisi Yudisial Republik Indonesia*, dalam *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial*, Komisi Yudisial RI, Jakarta, 2006;

Thohari, A. Ahsin, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: Elsam, 2004;

Wahid, Abdul., dan Moh. Muhibbin, *Etika Profesi Hukum, Rekonstruksi Citra Peradilan di Indonesia*, Malang: Bayumedia Publishing, 2009;

Zainal Arifin, *Fungsi Komisi Yudisial Dalam Reformasi Peradilan Sebelum dan Sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi*, dimuat di <http://komisiyudisial.go.id>.

KEKUATAN PUTUSAN DKPP SEBAGAI PERADILAN ETIK DALAM KERANGKA RESTORATIVE JUSTICE PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 115/PHPU.D-XI/2013 DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 31/PUU-XI/2013

DKPP VERDICT POWER AS COURT OF ETHIC WITHIN THE FRAMEWORK OF RESTORATIVE JUSTICE IN THE AFTERMATH OF THE CONSTITUTIONAL COURT VERDICT NUMBER 115/PHPU.D-XI/2013 AND THE CONSTITUTIONAL COURT VERDICT NUMBER 31/PUU-XI/2013

Achmadudin Rajab

ABSTRAK/ABSTRACT

DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. DKPP memiliki salah satu kewenangan yakni mengeluarkan putusan yang bersifat final dan mengikat. Kekuatan putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat ini adalah jawaban bagi penataan sistem demokrasi ditengah krisis kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemilu. Dalam pelaksanaan tugasnya bahkan putusan DKPP kemudian berkembang memiliki nilai Restorative Justice yang tak lain dan tak bukan sebagai solusi dari kebutuhan masyarakat akan suatu lembaga tersendiri yang dapat memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik dari warga negara. Adapun pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 dan Nomor 31/PUU-XI/2013, kekuatan putusan DKPP ini menjadi terkoreksi sehingga perlu kiranya adanya suatu penguatan kedepan.

DKPP are to handle the offense code of conduct for general election and constituting a unit function the election. DKPP has one of the authority namely issued the ruling that be final and binding. The power of the award dkpp who be final and binding this is the answer for the arrangement a democratic system in the center of the crisis public confidence in the election. In the implementation of the duty even decisions dkpp evolved having value restorative justice who are nothing but and not not as solution of people needs for an institution separate can understand and respect the civil rights and politic of citizens. As for after the verdict the constitutional court no. 115/PHPU.D-XI/2013 and no. 31/puu-xi/ 2013, the power of the award dkpp this to be corrected so it needs may to a strengthening fore.

Kata Kunci: Putusan, Final dan mengikat, Keadilan restoratif.
Keywords: verdict, final and binding , restorative justice.

A. PENDAHULUAN

A.1. Latar Belakang Masalah

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) adalah salah satu jenis lembaga baru yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*)¹ yakni fungsi regulatif, administratif dan fungsi penghukuman. Hal ini sesuai jenis lembaga baru yang menjalankan fungsi campuran sebagaimana dinyatakan oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie dalam bukunya berjudul *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. DKPP menjalankan fungsi administrative, juga bersifat regulatif yakni membuat peraturan kode etik yang mengikat keseluruhan penyelenggara pemilu beserta jajarannya. DKPP juga mempunyai fungsi penghukuman karena DKPP bisa menjatuhkan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang dianggap melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Sesuai dengan Pasal 111 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, salah satu tugas DKPP adalah menetapkan putusan. Putusan DKPP tersebut dalam Pasal 112 ayat (12) dinyatakan bersifat final dan mengikat. Adapun sanksi dalam putusan tersebut dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap. DKPP dan putusannya yang bersifat final dan mengikat adalah jawaban atas sistem demokrasi ditengah krisis kepercayaan publik terhadap penyelenggara pemilu adalah jawaban

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal 339

dari kebutuhan masyarakat akan suatu lembaga tersendiri yang mempunyai integritas tinggi dan memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik dari warga negara agar kehormatan pemilihan umum dapat terjaga dan mengawal martabat Pemilu yang demokratis dalam konteks *check and balances* di antara lembaga penyelenggara Pemilu. Sebelumnya Dewan Kehormatan KPU bersifat *ad hoc* dan biasanya baru hadir ketika direkomendasikan oleh Pengawas Pemilu. Bahkan rekomendasi kode etik yang dikeluarkan oleh Bawaslu seringkali tidak ditanggapi oleh pihak penyelenggara Pilkada yang berwenang membentuknya.

DKPP dalam pelaksanaan tugasnya yakni mengeluarkan putusan terkait pelanggaran kode etik bagi penyelenggara pemilu baik itu KPU beserta jajarannya dan Bawaslu beserta jajarannya, sempat beberapa kali mengeluarkan putusan yang mengandung *restorative justice*. Putusan tersebut tak hanya berisi sanksi berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap, namun putusan tersebut justru mengandung nilai pemulihan hak calon misalnya dalam hal calon tersebut adalah calon kepala daerah yang tidak diloloskan. Putusan DKPP yang mengandung nilai *Restorative Justice* dapat terlihat dalam No.74/DKPP-PKE-II/2013 terkait Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur Tahun 2013 dan Putusan No.83-84/DKPP-PKE-II/2013 terkait Pilkada Kota Tangerang Tahun 2013.

A.2. Permasalahan

Dari latar belakang penelitian yang telah dikemukakan di atas, adapun permasalahan yang akan di bahas, adalah:

1. Bagaimanakah kekuatan sifat Putusan DKPP pasca Putusan Mahkamah Nomor 31/PUU-XI/2013?
2. Sejauhmana kewenangan DKPP dalam mengeluarkan putusan yang bersifat *Restorative Justice* pasca Putusan Mahkamah Nomor 115/PHPU.D-XI/2013?

A.3. Tujuan

Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui:

1. Kekuatan sifat Putusan DKPP pasca Putusan Mahkamah Nomor 31/PUU-XI/2013.
2. Kewenangan DKPP dalam mengeluarkan putusan yang bersifat *Restorative Justice* pasca Putusan Mahkamah Nomor 115/PHPU.D-XI/2013.

A.4. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan permasalahan dalam tulisan ini maka pengkajian dilakukan dengan menganalisis putusan-putusan DKPP yang bersifat *Restorative Justice* sesuai pengalaman yang pernah dialami sendiri oleh penulis, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 dan Nomor 31/PUU-XI/2013, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara.

Permasalahan dan analisa dalam tulisan ini disajikan secara deskriptif analitis yakni memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai DKPP sebagai peradilan etik dan putusan yang bersifat *Restorative Justice* serta kemungkinan untuk penerapan kedepan.

B. PEMBAHASAN

B.1. Kerangka Konseptional

B.1.1. Konsep Negara Hukum

Konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Omanuel Kant, Paul laband, Julius Stahl, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*Rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "*The Rule of law*". Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *Rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting yaitu Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), Pemerintah berdasarkan Undang-Undang (UU), Adanya pembagian kekuasaan, dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah "*The Rule of Law*", yaitu *Supremacy of Law*, *Equality be for the Law*, dan *Due process of Law*.²

Dari Prinsip *Rechtsstaat* yang dikembangkan Julius Stahl diatas yang pada pokoknya dapat digabungkan

² Jimly Asshddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi press, Jakarta, Oktober 2006. hal 122.

dengan prinsip *Rule of Law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri dari negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan oleh *The international Command of Jurrist* prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*Independence and Inpaartiality of Judiciary*) yang pada zaman sekarang dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara Demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap penting untuk negara hukum menurut (*The International Command of Jurrist*) yaitu meliputi Negara harus tunduk pada hukum, Pemerintah menghormati hak-hak individu, dan Peradilan yang bebas dan tidak memihak.³

Konsep *rule of law* tumbuh dalam tradisi hukum common law yang berdasar pada prinsip hukum tidak tertulis. Terdapat tiga pilar utama prinsip *rule of law*, pertama, supremasi absolut atau predominasi dari *regular law*; kedua, persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ketiga, konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*. Inti dasarnya adalah perlindungan hak-hak individu melalui tindakan peradilan dan parlemen untuk membatasi posisi *crown* dan pejabat-pejabatnya. Dalam konsepsi negara hukum (*rule of law*), peradilan diposisikan sebagai penjaga keberlangsungan penyelenggaraan ketertiban umum untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak asas.

³ *Ibid*, hal 152.

Berbasis pada pemikiran di atas, maka konsepsi negara hukum tersebut jelas meletakkan asas legalitas/asas keabsahan menjadi pilar utama negara hukum. Dalam upaya menjaga prinsip keabsahan (*wetmatig/rechtmatig*) ini, maka semua institusi negara harus melaksanakan kewenangannya sesuai dengan dasar hukum kewenangannya agar tidak terjadi tindakan yang bersifat "inkonstitusional. Agar penyelenggaraan negara menjadi tertib maka kekuasaan negara didistribusikan (*wachtdeeling*) oleh konstitusi kepada organ-organ negara dengan batasan kewenangan masing-masing serta dilarang saling mencampuri (*power limit power*).

B.1.2. Konsep *Restorative Justice*

Konsep pendekatan restoratif merupakan suatu perkembangan dari pemikiran manusia yang didasarkan pada tradisi-tradisi peradilan dari peradaban bangsa-bangsa Arab purba, bangsa Yunani dan bangsa Romawi dalam menyelesaikan masalah termasuk penyelesaian masalah tindak pidana. Istilah umum tentang pendekatan restoratif diperkenalkan untuk pertama kali oleh Albert Eglash seorang psikolog pada tahun 1977 dalam tulisannya tentang ganti rugi atau pampasan (*reparation*). Albert Eglash dalam tulisannya tersebut menyatakan bahwa *restorative justice* adalah suatu alternatif pendekatan restitutif terhadap pendekatan keadilan retributif dan keadilan rehabilitatif.

Restorative justice ini sangat peduli dengan usaha membangun

kembali hubungan-hubungan setelah terjadinya tindak pidana, tidak sekedar memperbaiki hubungan antara pelaku dan masyarakat.⁴ Pemulihan hubungan ini bisa didasarkan atas kesepakatan bersama antara korban dan pelaku. Pihak korban dapat menyampaikan mengenai kerugian yang dideritanya dan pelaku pun diberi kesempatan untuk menebusnya, melalui mekanisme ganti rugi, perdamaian, kerja sosial, maupun kesepakatan-kesepakatan lainnya. Kenapa hal ini menjadi penting? Karena proses pemidanaan konvensional tidak memberikan ruang kepada pihak yang terlibat, dalam hal ini korban dan pelaku untuk berpartisipasi aktif dalam penyelesaian masalah mereka. Setiap indikasi tindak pidana, tanpa memperhitungkan eskalasi perbuatannya, akan terus digulirkan ke ranah penegakan hukum yang hanya menjadi yurisdiksi para penegak hukum. Partisipasi aktif dari masyarakat seakan tidak menjadi penting lagi, semuanya hanya bermuara pada putusan pemidanaan atau punishment tanpa melihat esensi.

Jadi dapat disimpulkan bahwa *restorative justice* itu hadir dari ketidakpuasan pada sistem peradilan pidana yang telah ada, dimana tidak melibatkan pihak-pihak yang berkonflik, melainkan hanya antara negara dengan pelaku. Pada sistem peradilan pidana yang telah ada ini, korban dan masyarakat tidak

dilibatkan dalam penyelesaian konflik, berbeda dengan *restorative justice* dimana korban dan masyarakat dilibatkan sebagai pihak untuk menyelesaikan konflik. Perkara pidana di Indonesia diselesaikan melalui sistem peradilan pidana dimana sistem peradilan pidana dimaksud menurut Mardjono Reksodiputro adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan, sehingga fokus dari sistem peradilan pidana Indonesia sekedar mengedepankan penghukuman.⁵

C. ANALISIS

C.1. Putusan DKPP yang Mengandung Nilai *Restorative Justice*

C.1.1. Putusan No.74/DKPP-PKE-II/2013

Putusan DKPP No.74/DKPP-PKE-II/2013 adalah putusan DKPP pertama yang mengandung nilai *restorative justice*. Putusan ini diajukan oleh Pengadu atas nama Dra. Hj. Khofifah Indar Parawansa, Drs. H. Herman Suryadi Sumawiredja, Tim Pemenangan Pasangan Khofifah Indah Parawansa-Herman Suryadi Sumawiredja, dan warga masyarakat Jawa Timur terhadap para Teradu yakni masing-masing Ketua dan Anggota KPU Provinsi Jawa Timur. Adapun dalam salah satu amar Putusan DKPP No.74/DKPP-PKE-II/2013 terdapat salah satu poin yang bernilai *Restorative Justice* yang berbunyi

⁵ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan)* dalam buku *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, kumpulan karangan buku ketiga (Jakarta, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 2007), hal. 84.

⁴ Albert Eglash, *Beyonde Restitution: Creative Restitution*, Lexington, Massachusset-USA, hlm 95, yang dikutip oleh Rufinus Hotmaulana Hutauruk, 2013, *Penanggulangan Kejahatan Korporasi melalui Pendekatan Restoratif*. 1977.

“Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia untuk melakukan peninjauan kembali secara cepat dan tepat terhadap Keputusan KPU Provinsi Jawa Timur sesuai maksud, prinsip dan etika penyelenggara pemilu **dalam rangka pemulihan hak konstitusional** Dra. Hj. Khofifah Indar Parawansa dan H. Herman Suryadi Sumawiredja”.⁶

Pemulihan hak tersebut jika dianalisis didasari atas sejumlah pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Teradu yang telah menghilangkan hak konstitusi yang dimiliki oleh pasangan Dra. Hj. Khofifah Indar Parawansa dan H. Herman Suryadi Sumawiredja yang sebenarnya telah memenuhi persyaratan. *Restorative Justice* bukan hanya menciderai demokrasi, tetapi merupakan pembunuhan hak politik seseorang. Sehingga, dengan mendasarkan diri pada keterangan, bukti-bukti dan pendapat ahli di dalam persidangan tersebut, terhadap keputusan mayoritas anggota KPU Jatim yang kemudian menjadi keputusan KPU Jatim yang “menghilangkan” hak politik Khofifah-Herman, DKPP dengan kesadaran dan keyakinan penuh berpendapat, bahwa negara berkewajiban memulihkan hak tersebut. Negara harus menempuh segala upaya untuk mengembalikan hak politik warga negara atas nama Khofifah-Herman sebagai pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, agar hak politik warga negara tidak dibunuh

negara melalui penyelenggara negara dalam penyelenggaraan Pemilu.⁷

C.1.2. Putusan No.83-84/DKPP-PKE-II/2013

Putusan DKPP No.83-84/DKPP-PKE-II/2013 adalah putusan DKPP kedua setelah putusan Putusan DKPP No.74/DKPP-PKE-II/2013 yang mengandung juga nilai *restorative justice*. Tak bisa dipungkiri bahwa pemulihan hak yang dilakukan oleh DKPP terhadap pasangan Dra. Hj. Khofifah Indar Parawansa dan H. Herman Suryadi Sumawiredja sehingga bisa ikut berkompetisi dalam pelaksanaan Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur Tahun 2013, telah menjadi daya tarik tersendiri bagi para pencari keadilan karena cara-cara lain misalnya lewat Peradilan Tata Usaha Negara dianggap terlampau lama dari sisi waktu dan kepastian hukum. Putusan DKPP No.83/DKPP-PKE-II/2013 diajukan oleh Pengadu atas nama Ir. H. Ahmad Marju Kodri dan Putusan DKPP No.84/DKPP-PKE-II/2013 diajukan H. Arief R. Wismansyah, Bsc., M.Kes. dan Drs. H. Sachrudin. Sedangkan para Teradunya adalah Ketua dan 3 (tiga) orang Anggota KPU Kota Tangerang.

Adapun dalam salah satu amar Putusan DKPP No.83-84/DKPP-PKE-II/2013 terdapat salah satu poin yang bernilai *Restorative Justice* yang berbunyi “**Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Banten untuk memulihkan dan mengembalikan hak konstitusional** Bakal Pasangan Calon H. Arief R. Wismansyah-H. Sachrudin dan Bakal

⁶ Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 74/DKPP-PKE-II/2013, Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu KPU Provinsi Jawa Timur, 31 Juli 2013, hal 85-86.

⁷ *Ibid.*, hal 82

Pasangan Calon H. Ahmad Marju Kodri-Gatot Suprijanto untuk menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilu Walikota dan Wakil Walikota Tangerang Tahun 2013 dengan tanpa merugikan Pasangan Calon Peserta Pemilu Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2013 lain yang telah ditetapkan sebelumnya".⁸

Pemulihan hak tersebut jika dianalisis didasari atas sejumlah pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh para Teradu yang telah menghilangkan hak konstitusi bakal pasangan calon H. Ahmad Marju Kodri-Gatot Suprijanto padahal telah memenuhi seluruh persyaratan yang ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan dalam hal ini terutama mengenai syarat dukungan partai yang cukup termasuk dari Partai Hanura. Sedangkan untuk bakal pasangan calon H. Arief R. Wismansyah-H. Sachrudin, para Teradu tidak meloloskan walaupun telah memenuhi seluruh persyaratan yang ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan dalam hal ini terutama mengenai syarat surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi pegawai negeri sipil.⁹

C.2. Implikasi Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XI/2013 dan 31/PUU-XI/2013 terhadap Kekuatan Putusan DKPP

⁸ Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor No.83-84/DKPP-PKE-II/2013, Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu KPU Kota Tangerang, 6 Agustus 2013, hal 64.

⁹ *Ibid.*, hal 57.

C.2.1. Implikasi Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XI/2013

Amar putusan Mahkamah Konstitusi dan Pendapat Mahkamah dalam Pertimbangan Hukum putusan Mahkamah Konstitusi adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Bahkan dalam prakteknya seringkali Mahkamah Konstitusi menggunakan Pendapat Mahkamah pada putusan sebelumnya dalam membangun argumentasi putusan sebagai wujud *yurisprudensi* yang menunjukkan konsistensi pemikiran bagi Mahkamah Konstitusi. Hal ini dapat dicontohkan misalnya Mahkamah Konstitusi hingga saat ini disetiap putusannya selalu mendasari pada Pendapat Mahkamah Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007 dalam hal mengukur parameter kerugian konstitusional yang merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh Pemohon dalam *judicial review* suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945.

Dalam Putusan MK Nomor 115/PHPU.D-XI/2013, Pemohon memersoalkan kekuatan Putusan DKPP No.83-84/DKPP-PKE-II/2013 yang telah membuat H. Arief R. Wismansyah-H. Sachrudin dan bakal pasangan calon H. Ahmad Marju Kodri-Gatot Suprijanto agar bisa ikut berkompetisi dalam pelaksanaan Pilkada Walikota dan Wakil Walikota Tangerang Tahun 2013. Putusan DKPP yang mengadung nilai *retoratif justice* tersebut dianggap oleh Pemohon sebagai Putusan yang cacat hukum dan tidak memiliki kekuatan mengikat bagi Teradu dalam

putusan tersebut dalam hal pemulihan hak calonnya. Pendapat Mahkamah dalam putusan tersebut menyatakan bahwaberdasarkanketentuanUndang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, adalah jelas bahwa DKPP hanya berwenang untuk memutuskan pelanggaran etik yang dilakukan penyelenggara Pemilu dan tidak mempunyai kewenangan untuk menilai dan memutus hasil keputusan KPU maupun hasil keputusan Bawaslu yang terkait dengan kewenangannya dalam penyelenggaraan Pemilu.

Mahkamah Konstitusi kemudian berpendapat bahwa keputusan KPU selain dari penetapan mengenai hasil perolehan suara Pemilu adalah merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang apabila terjadi sengketa merupakan lingkup kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). DKPP sebagai lembaga yang oleh Undang-Undang hanya diberikan kewenangan untuk memutuskan pelanggaran etik, tidak dapat memutuskan sengketa keputusan KPU yang dikeluarkan dalam lingkup kewenangannya. Menurut Mahkamah, keputusan DKPP yang demikian dalam kasus a quo adalah keputusan yang cacat hukum, karena melampaui kewenangannya yang diberikan oleh Undang-Undang, sehingga tidak mengikat dan tidak wajib diikuti. DKPP adalah organ tata usaha negara yang bukan merupakan lembaga peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 UUD 1945 yang memiliki kekuasaan yang merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan.¹⁰

Putusan 115/PHPU.D-XI/2013 tersebut telah membatasi fungsi, tugas, dan wewenang DKPP hanya berdasarkan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dimana DKPP diidealkan berperan sebagai lembaga penjaga dan penegak kode etik penyelenggara Pemilu, dengan demikian kewenangan DKPP adalah sebagai Mahkamah Etik (*court of ethics*) bukan Mahkamah Keadilan (*court of justice*) maupun Mahkamah Sistem (*court of law*). Sehingga Mahkamah Konsititudalampendapatnyatersebut mengambil kesimpulan bahwa DKPP tidaklah berwenang untuk mengadili kelalaian dan kesalahan KPU daerah yang menyebabkan bakal pasangan calon dirugikan ada benarnya.

Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa lembaga yang berwenang mengadili keputusan KPU daerah yang merugikan bakal pasangan atau pasangan calon dalam Pemilu adalah Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini didasarkan sesuai Pasal 2 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur mengenai pengecualian keputusan TUN tidak termasuk hasil Pemilu. Dengan demikian keputusan KPU pusat, daerah yang menyangkut ketetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan keputusan tata

Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013, Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Tangerang Tahun 2013, 1 Oktober 2013, hal 111.

¹⁰ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah*

usaha negara, sehingga dapat diadili di Peradilan Tata Usaha Negara.

Hal ini juga tertuang dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Tahun 2010. Sehingga dengan demikian, dapat dianalisis bahwa Putusan MK No. 115/PHPU.D-XI/2013 telah memberikan implikasi yakni batasan tegas bahwa DKPP Putusan DKPP yang memiliki nilai *retoratif justice* adalah putusan yang cacat hukum dan tidak memiliki kekuatan mengikat.

C.2.2. Implikasi Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013

Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013 adalah Putusan yang secara nyata mengoreksi dalam hal kekuatan dari Putusan DKPP. Pemohon dalam Putusan MK Nomor 31/PUU-XI/2013 adalah Ramdansyah S.S., S.Sos., S.H., MKM. seorang mantan Ketua Panwaslu Provinsi Jakarta dalam Pilkada DKI Tahun 2012 yang dijatuhi sanksi pemberhentian tetap oleh DKPP melalui Putusan Nomor 15/DKPP-PKE-I/2012. DKPP dalam putusan tersebut menilai bahwa Ramdansyah S.S., S.Sos., S.H., MKM dalam melaksanakan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2012 tidak profesional, tidak cermat, dan lalai dalam menjalankan tanggung jawabnya sebagai Ketua Panwaslu Provinsi DKI Jakarta sebagaimana tertuang dalam Sumpah/janji sebagaimana tercantum dalam Pasal 98 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang mengharuskan seorang Pengawas

Pemilu bekerja dengan sungguh-sungguh, jujur, adil, dan cermat dalam menjalankan tugas-tugasnya.

Dalam Putusan DKPP Nomor 15/DKPP-PKE-I/2012 tersebut Ramdansyah S.S., S.Sos., S.H., MKM selaku Teradu mengakui dalam persidangan DKPP bahwa dirinya telah mendampingi Tim Fauzi Bowo-Nachrowi Ramli di Sentra Pelayanan Kepolisian (SPK) dikarenakan bahwa dalam kasus iklan APPSI adalah laporan dari tim kampanye Fauzi Bowo-Nachrowi Ramli. Sebaliknya dalam menangani laporan pengaduan dari tim kampanye Joko Widodo-Basuki Tjahja Purnama ke Polda Metro Jaya, Teradu hanya mengirimkan Staf Panwas Provinsi DKI dan Divisi penanganan pelanggaran dari Panwaslu Jakarta Pusat bukan Teradu langsung yang membuat laporan kepolisian di SPK. Hal inilah mencerminkan sikap dari Teradu yakni Ramdansyah S.S., S.Sos., S.H., MKM selaku Ketua Panwas DKI yang terbukti memberikan perlakuan yang berbeda kepada Tim Pasangan Jokowi-Ahok dengan bertindak secara tidak cermat, tidak adil, dan tidak setara sehingga menimbulkan ketidakpastian dan kecurigaan yang mengganggu citra lembaga Pengawas Pemilu sebagai penyelenggara Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2012.¹¹

Putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat membuat Ramdansyah

¹¹ Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 15/DKPP-PKE-I/2012, Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu Panwaslu Provinsi DKI Jakarta, 31 Oktober 2012, hal 22-23.

S.S., S.Sos., S.H., MKM yang merasa dirinya tidak melakukan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu tidak memiliki tempat maupun peluang untuk banding atas putusan yang dijatuhkan kepadanya. Alhasil kemudian Ramdanyah S.S., S.Sos., S.H., MKM yang diberhentikan oleh DKPP kemudian menggunakan metode *judicial review* Mahkamah Konstitusi pada perkara Nomor 31/PUU-XI/2013 untuk menguji frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Mahkamah Konstitusi pada perkara Nomor 31/PUU-XI/2013 telah mengoreksi kekuatan putusan DKPP yang sebelumnya bersifat final dan mengikat sebagaimana tertuang dalam amar putusannya. Dalam Pertimbangan Hukum putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menggunakan Pendapat Mahkamah dalam Putusan 115/PHPU.D-XI/2013 yang juga berkaitan dengan Putusan DKPP dalam Pilkada Kota Tangerang Tahun 2013 yang memiliki nilai *restoratif justice*. Mahkamah Konstitusi sesuai dalam pendapat putusan tersebut menyatakan bahwa DKPP adalah organ tata usaha negara yang bukan merupakan lembaga peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 UUD 1945 yang memiliki kekuasaan yang merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sehingga dengan putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat tidaklah dapat disamakan dengan final dan mengikatnya putusan lembaga peradilan.

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa putusan final dan mengikat DKPP tidak dapat disamakan dengan putusan final dan mengikat dari lembaga peradilan pada umumnya oleh karena DKPP adalah perangkat internal penyelenggara Pemilu yang diberi wewenang oleh Undang-Undang. Sifat final dan mengikat dari putusan DKPP haruslah dimaknai final dan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu dalam melaksanakan putusan DKPP. Adapun keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang bersifat konkrit, individual, dan final yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN. Apakah peradilan TUN akan memeriksa dan menilai kembali putusan DKPP yang menjadi dasar keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, maupun Bawaslu, hal tersebut adalah merupakan kewenangan peradilan TUN.¹² Sehingga dengan demikian, dapat dianalisis bahwa Putusan MK No. 31/PUU-XI/2013 telah memberikan implikasi yakni mengoreksi kekuatan sifat final dan mengikat pada Putusan DKPP. Final dan mengikat Putusan DKPP tidak dapat disamakan dengan final dan mengikat dari lembaga peradilan, melainkan final dan mengikat yang setara dengan keputusan pejabat TUN.

¹² Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013*, Pengujian Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 3 April 2014, hal 73.

C.3. Penguatan Dasar Hukum Putusan DKPP Kedepan

C.3.1. Reformulasi DKPP Secara Kelembagaan

Salah satu perubahan mendasar dalam revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu adalah upaya lembaga legislatif dan eksekutif dalam melakukan perbaikan kualitas penyelenggaraan Pemilu dengan meningkatkan posisi Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU) dari lembaga yang bersifat *ad hoc* menjadi lembaga yang bersifat permanen yakni DKPP. Berdasarkan risalah revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, penulis menemukan bahwa *ratio legis* lahirnya DKPP adalah sebagai wujud tindak lanjut dari Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap UUD NRI 1945 yang diajukan oleh Nur Hidayat Sardini, S. Sos, M.Si., Wahidah Suaib, S.Ag, M.Si., SF. Agustiani Tio Fridelina Sitorus, S.E., Bambang Eka Cahya Widodo, S.IP, M.Si. Wiryaningsih, SH, M.H. Para pemohon adalah Ketua dan Anggota Bawaslu RI.

Pendapat Mahkamah dalam putusan tersebut banyak yang menjadi cikal bakal kedepannya bentuk dari DKPP, salah satunya adalah mengenai DKPP yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 22 Nomor 15 Tahun

2011 tentang Penyelenggara Pemilu. *Ratio legis* berasal dari Pendapat Mahkamah Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 yang menguraikan bahwa Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, "*Pemilihan umum di diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri*". Kalimat "*suatu komisi pemilihan umum*" dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.¹³ Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas.¹⁴ Menilai bahwa keberadaan DK-KPU tidaklah efektif dan sebagaimana Pendapat Mahkamah dalam Putusan MK No. 11/

¹³ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010*, Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 18 Maret 2010, hal 111.

¹⁴ *Ibid.*

PUU-VIII/2010 keberadaan Dewan Kehormatan yang bersifat permanen adalah penting, maka keberadaan DKPP adalah merupakan kebutuhan yang tidak dapat ditawar kembali.

Adapun pasca putusan Mahkamah Konstitusi 115/PHPU.D-XI/2013 dan 31/PUU-XI/2013 Putusan DKPP yang semula secara tegas bersifat final dan mengikat sesuai amanat Pasal 112 ayat (12) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan kemudian berkembang memiliki nilai-nilai pemulihan hak (*restoratif justice*) seakan-akan telah kehilangan mahkotanya. Hal ini tentu berdampak terhadap DKPP itu sendiri, karena Putusan DKPP sebagai sebuah produk lembaga tak lagi ditakuti oleh para penyelenggara Pemilu karena kepastian hukumnya dapat dibanding melalui Peradilan TUN. Hal ini tidak sesuai dengan semangat awal pembuat undang-undang bahwa kehadiran DKPP yakni lembaga yang mewujudkan wujud *check and balances* diantara lembaga penyelenggara Pemilu. Oleh karena itu menjelang revisi Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu yang akan mulai dibahas pada tahun 2016 nanti, penting kiranya dilakukan reformulasi lembaga DKPP secara kelembagaan. Perlu diperjelas posisi DKPP bilamana diperbandingkan dengan lembaga peradilan pada umumnya, posisi lembaga DKPP apakah akan memiliki sekretariat yang melekat, dan juga penguatan dari putusan DKPP. Penguatan Putusan DKPP adalah penting karena jangan sampai menimbulkan multitafsir karena bagaimanapun 'putusan' ada-

lah vonis dan hal ini berbeda dengan 'keputusan' yang merupakan produk dari pejabat TUN.

C.3.2. Dasar Hukum Kewenangan Restorative Justice

Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCL menyatakan bahwa penegakan hukum Indonesia bisa dikatakan "*communis opinio doctorum*", yang artinya bahwa penegakan hukum yang sekarang dianggap telah gagal dalam mencapai tujuan yang diisyaratkan oleh Undang-Undang.¹⁵ Oleh karena itu, diperkenankanlah sebuah alternatif penegakan hukum, yaitu *Restorative Justice System*, dimana pendekatan yang digunakan adalah pendekatan sosio-kultural dan bukan pendekatan normatif. Yang kemudian menjadi pertanyaan bagi kita, apakah mungkin DKPP memiliki putusan yang bersifat *restoratif justice*? Jawabannya adalah mungkin hal ini dapat terlihat dari objek perkara yang ditangani oleh DKPP yang terbatas hanya kepada persoalan perilaku pribadi atau orang per orang pejabat atau petugas penyelenggara pemilihan umum. Objek pelanggaran etika yang dapat diperkarakan serupa dengan kualifikasi tindak pidana dalam sistem peradilan pidana, yaitu menyangkut sikap dan perbuatan yang mengandung unsur jahat dan melanggar hukum yang dilakukan oleh perseorangan individu secara sendiri-sendiri atau pun bersama-sama yang dipertanggung-jawabkan juga secara

¹⁵ Dinyatakan oleh bagirmanan, dalam buku kumpulan tulisan: Rudi Rizky (ed), *refleksi Dinamika Hukum (Rangkaian Pemikiran dalam Dekade Terakhir)*, Perum Percetakan Negara Indonesia, Jakarta, 2008. him 4

individu orang per orang. Dengan perkataan lain, yang dapat dituduh melanggar kode etik adalah individu, baik secara sendiri-sendiri atau pun secara bersama-sama, bukan sebagai satu institusi, melainkan sebagai orang per orang.

Adapun Indonesia adalah negara *civil law* dimana peraturan perundang-undangan menjadi yang utama daripada putusan pengadilan. Dengan demikian dasar penerapan hukum yang utama adalah peraturan perundang-undangan. Jika melihat dari peraturan perundang-undangan yang ada, baru dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak yang menyebutkan secara jelas dan tegas keberadaan *restorative justice*, yakni dalam Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut "Sistem Peradilan Pidana Anak wajib mengutamakan pendekatan Keadilan Restoratif". Oleh karena diperlukan penguatan kewenangan bagi DKPP dalam hal ini dasar hukum yakni pencantuman *retoratif justice* dalam revisi Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu yang akan mulai dibahas pada awal tahun 2016 nanti. Dengan hal ini jelas DKPP akan memiliki landasan yang kuat secara atributif dari undang-undang sehingga putusan DKPP kedepan yang bersifat *retoratif justice* tidak dianggap oleh Mahkamah Konstitusi kedepan sebagai putusan yang cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagaimana Pendapat Mahkamah dalam putusan MK No. 115/PHPU.D-XI/2013.

D. PENUTUP

D.1. Simpulan

1. Pasca Putusan Mahkamah Nomor 31/PUU-XI/2013, kekuatan Putusan DKPP yang semula secara tegas dalam Pasal 112 ayat (12) dinyatakan bersifat final dan mengikat telah terkoreksi. Putusan DKPP dipersamakan dengan keputusan pejabat TUN dan dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN.
2. Pasca Putusan Mahkamah Nomor 115/PHPU.D-XI/2013, DKPP yang sempat beberapa kali mengeluarkan putusan yang mengandung nilai *restorative justice*, yakni mengandung nilai pemulihan hak calon misalnya dalam hal calon tersebut adalah calon kepala daerah yang tidak diloloskan secara tegas dibatasi. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam menyatakan bahwa Putusan DKPP yang mengandung nilai *restorative justice* adalah Putusan yang cacat hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

D.2. Saran

1. Perlu dilakukan reformulasi lembaga DKPP secara kelembagaan dalam revisi Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu, hal-hal yang perlu diatur lebih lanjut adalah mengenai posisi DKPP bilamana diperbandingkan dengan lembaga peradilan pada umumnya, posisi lembaga DKPP apakah akan memiliki sekretariat yang melekat, dan juga penguatan dari

putusan DKPP. Penguatan Putusan DKPP adalah penting karena jangsan sampai menimbulkan multitafsir karena bagaimanapun 'putusan' adalah vonis dan hal ini berbeda dengan 'keputusan' yang merupakan produk dari pejabat TUN.

2. Dalam revisi Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu perlu juga dilakukan penguatan kewenangan bagi DKPP dalam hal inidasarhukumyaknipencantuman *retoratif justice*. Hal ini Dengan hal ini merupakan keharusan karena Indonesia adalah negara *civil law* dimana peraturan perundang-undangan menjadi yang utama daripada putusan pengadilan. Sehingga kedepannya DKPP akan memiliki landasan yang kuat secara atributif dari undang-undang terkait kewenangan mengeluarkan putusan yang bersifat *retoratif justice*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

_____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konsstitusi press, 2006.

_____, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer, 2009

_____, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, cetakan 1, Yogyakarta : FH UII Press, 2004.

Bari Azed, Abdul, *Sistem-Sistem Pemilihan Umum*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok, 2000.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Cet.2, Jakarta: Gramedia, 1990.

Eglash, Albert. *Beyonde Restitution: Creative Restitution*, Lexington, Massachusset-USA, 1977.

Reksodiputro, Mardjon. *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Peran Penegak Hukum Melawan Kejahatan)* dalam buku *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, kumpulan karangan buku ketiga*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 2007.

Rizky, Rudi (ed). *refleksi Dinamika Hukum (Rangkaian Pemikiran dalam Dekade Terakhir)*. Jakarta: Perum Percetakan Negara Indonesia, Jakarta, 2008.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

_____, *Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986,

TLN No. 3344.

_____, *Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380.

_____, *Undang-undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 51 Tahun 2009, LN No. 160 Tahun 2009, TLN No. 5079.

_____, *Undang-undang Tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 Tahun 2003, LN No 98 Tahun 2003, TLN No. 4316.

_____, *Undang-undang Tentang Penyelenggara Pemilu*, UU No. 15 Tahun 2011, LN No. 101 Tahun 2011, TLN No. 5246.

Putusan

Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 115/PHPU.D-XI/2013*, Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Tangerang Tahun 2013.

_____, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013*,

Pengujian Undang Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010*, Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, *Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 74/DKPP-PKE-II/2013*, Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu KPU Provinsi Jawa Timur.

_____, *Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor No.83-84/DKPP-PKE-II/2013*, Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu KPU Kota Tangerang.

_____, *Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 15/DKPP-PKE-I/2012*, Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu Panwaslu Provinsi DKI Jakarta.

MENAKAR HUKUM PROGRESIF DALAM PENEGAKAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU DI DKPP RI

MEASURING PROGRESSIVE LAW IN CODE OF ETHICS ENFORCEMENT OF ELECTION ORGANIZER BY ETHIC COUNCIL OF ELECTION ORGANIZER

Titis Adityo Nugroho

ABSTRAK/ABSTRACT

Masalah etika dalam bangsa ini merupakan salah satu hal yang menjadi perhatian. Salah satunya adalah etika penyelenggara Pemilu. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI) menjadi lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu. DKPP RI menjalankan tugas dan kewenangannya dalam bentuk peradilan kode etik, dimana DKPP RI memeriksa dan memutuskan terhadap dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Terdapat putusan DKPP RI yang malah menghukum Pengadu dan bukan menghukum Teradu. Atas hal itu DKPP RI dianggap tidak sesuai dengan peraturan yang ada. Namun demikian, DKPP RI telah melakukan sebuah terobosan hukum demi menciptakan keadilan substantif seperti yang terdapat dalam hukum progresif. Hukum progresif tersebut ada karena kearifan dan kreativitas DKPP RI dalam memaknai peraturan serta kemampuannya dalam menentukan keutamaan kepentingan/kebutuhan sosial/masyarakat yang harus dilayani oleh hukum.

Ethical issues in this nation is one thing that becomes main concern, one of them is the ethical of election organizer. DKPP RI as an institution established to carry out the duties and authority in enforcing the code of ethic for the election organizers. DKPP RI run its duty and authority in the form of court of ethics, where DKPP RI examines and decides againts on the infringements of ethics done by the election organizers. There is also verdict of DKPP RI instead to punish the complainants and not punish the complaine. On that DKPP RI is considered incompatible with the existing regulations. However, DKPP RI has made a breakthrough of law in order to create substantive justice as it is contained in progressive law. The progressive law exists because of the wisdom and creativity of DKPP RI in defining the rules as well as the ability to determine the priority of the interests / social needs / community to be served by law.

Kata kunci: hukum progresif, DKPP RI, kode etik.

Keyword : Law Progressive, Ethic Council of Election Organizer, Code of ethics

A. PENDAHULUAN

Setelah ditetapkan Tap MPR Nomor: VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa tanggal 9 November 2001, muncul semangat penyadaran tentang arti penting tegaknya etika dan moral dalam kehidupan berbangsa. Dalam Tap MPR tersebut disebutkan bahwa Etika Kehidupan Berbangsa merupakan rumusan yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal, dan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar dalam berpikir, bersikap, dan bertindak laku dalam kehidupan berbangsa.

Salah satu yang menjadi pokok pengaturan dalam Tap MPR tersebut adalah etika politik dan pemerintahan. Etika politik dan pemerintahan dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggung jawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa. Etika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara. Sehingga diharapkan kepada setiap pejabat dan elite politik untuk dapat bersikap jujur, amanah, sportif,

siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati, dan siap untuk mundur dari jabatan publik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara moral kebijakannya bertentangan dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dalam perkembangannya, perhatian terhadap etika telah merambah dunia kepemiluan, terhadap penyelenggara Pemilu khususnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU 15/2011), pada tanggal 12 Juni 2012 Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia (DKPP RI) dibentuk. Menurut UU 15/2011, DKPP RI merupakan sebagai salah satu dari kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu selain KPU dan Bawaslu. Berkaitan dengan etika, DKPP RI dalam menjalankan tugasnya memiliki tugas diantaranya untuk menerima, memeriksa dan memutuskan terhadap dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.¹ DKPP RI dalam rangka penegakan kode etik penyelenggara Pemilu menjalankan fungsi kuasi peradilan, yaitu lembaga yang mempunyai sifat mengadili tetapi tidak disebut pengadilan.

Hadirnya DKPP RI memberikan sebuah kepastian dan keadilan hukum terhadap pencari keadilan terkait pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Karena DKPP RI merupakan satu-satunya lembaga sebagai lembaga formal yang diberi wewenang untuk mengelola permasalahan kode etik penyelenggara Pemilu. DKPP RI sebagai kuasi peradilan, merupakan bagian dari suatu sistem sosial yang

¹ Lihat Pasal 111 ayat (3) UU 15/2011.

bersama-sama dengan masyarakat mengatur dan menyelesaikan permasalahan yang terjadi terutama terkait dengan kode etik penyelenggara Pemilu, sehingga peran DKPP RI harus responsif terhadap dinamika masyarakat. Menurut Jeremo Frank, tujuan utama membuat institusi peradilan menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial tidak lain merupakan pencapaian untuk mendorong per-luasan fungsi sosial dari hukum itu sendiri. Sehingga nalar hukum yang dijalankan dapat mencakup nilai keadilan sosial.²

Dalam menjalankan fungsi peradilannya, DKPP RI mengacu kepada Peraturan DKPP RI Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum (Peraturan DKPP RI 1/2013). Di mana dalam Peraturan tersebut, DKPP menjalankan fungsinya dalam hukum beracara untuk melakukan menerima dan melakukan verifikasi (formal dan materiil) terhadap pengaduan, dan melakukan sidang kode etik penyelenggara Pemilu.

Sidang dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dilakukan terhadap pengaduan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu, di mana dalam sidang tersebut DKPP RI menggali permasalahan sedalam-dalamnya untuk mencari fakta terkait dugaan pelanggaran. Dalam penggalan permasalahan, DKPP RI melibatkan pengadu, teradu, saksi, pihak terkait dan juga didukung dengan alat bukti. Sebagaimana lembaga peradilan, pada akhir pemeriksaan dalam sidang kode etik penyelenggara Pemilu, DKPP RI akan memutus dugaan pelanggaran

tersebut sebagai bukti kepastian hukum kepada pengadu dan teradu. Namun demikian, dalam praktiknya terdapat putusan DKPP RI yang tidak menghukum teradu, tetapi justru menghukum pengadu. Di mana hal tersebut tidak diatur dalam Peraturan DKPP RI 1/2013.

Dalam putusannya, DKPP RI yang memutus di luar dari apa yang diatur apakah sebuah kesalahan atau justru sebuah terobosan dalam penegakan hukum yang progresif akibat hukum positif yang belum mengakomodasi sesuai realitas yang ada di lapangan, nantinya akan dibahas dalam kaitannya antara hukum progresif yang ditimbulkan dalam proses penegakan kode etik penyelenggara Pemilu yang dilakukan oleh DKPP RI.

B. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode Yuridis Normatif yaitu dengan mengumpulkan bahan-bahan atau data-data dari tulisan-tulisan hukum dan literatur hukum.

C. PEMBAHASAN

C.1. Hukum Progresif di Indonesia

Pada sistem hukum modern, keadilan (*justice*) sudah dianggap diberikan dengan membuat hukum positif (undang-undang). Dengan kata lain, keadilan yang akan ditegakkan ditentukan melalui hukum positif. Dalam konteks sosial kemasyarakatan, hubungan-hubungan dan tindakan pemerintah kepada warga negaranya didasarkan pada peraturan dan prosedur yang bersifat *impersonal* dan *impartial*.³ Karakter utama hukum

² Philippe Nonet & Philip Selznik, 2007, *Hukum Responsif*, ctk. Pertama, Nusamedia Bandung, hlm. 83.

³ Satjipto Rahardjo, 20 Desember 1998, "*Hukum dan Birokrasi*", Makalah pada diskusi Panel Hukum dan Pembangunan dalam Rangka Catur Windu Fakultas

modern adalah rasional. Rasionalitas ini ditandai oleh sifat peraturan yang prosedural. Prosedur, dengan demikian menjadi dasar legalitas yang penting untuk menegakkan apa yang disebut dengan keadilan, bahkan prosedur menjadi lebih penting dari pada bicara tentang keadilan (*justice*) itu sendiri. Dalam konteks ini upaya mencari keadilan (*searching for justice*) bisa jadi gagal hanya karena terbentur pelanggaran prosedur. Semua penanganan kasus harus sesuai dengan prosedur yang berlaku, demikian ungkapan yang mempresentasikan betapa pentingnya prosedur demi menjamin rasionalitas hukum. Sebaliknya segala bentuk upaya lain mencari kebenaran dalam upaya menetapkan keadilan. Di luar peraturan hukum yang berlaku, tidak dapat diterima dan dianggap sebagai *out legal thought*.⁴

Pada awalnya sistem hukum positif dipandang bisa memberikan harapan untuk mengatur berbagai persoalan pada masyarakat modern sehingga (diprediksikan) bisa mencapai ketertibandalamhidupbermasyarakat. Namun demikian, pada kenyataannya dan dalam perkembangannya, sifat hukum positif yang netral dan liberal, justru menjadikan hukum modern semakin “terasing” dari realitas-realitas yang terus berkembang semakin pesat.⁵

Di luar negara-negara Eropa Kontinental, model hukum positif sebagai ciri hukum modern semakin tidak “ampuh” dalam mengatasi

perkembangan kasus-kasus yang dipicu oleh perubahan sosial akibat pesatnya kemajuan teknologi. Oleh sebab itu negara-negara maju seperti Amerika Serikat mencoba untuk memformulasikan sistem hukumnya dengan apa yang disebut “*Anglo-American Common Law*”. Sebab utama kegagalan model hukum modern dalam mengantisipasi perubahan sosial akibat pesatnya teknologi di bidang transportasi, komunikasi dan informasi adalah sifatnya yang cenderung otonom, sehingga tidak fleksibel dan dengan sendirinya sulit untuk menjadi responsif terhadap perkembangan rasa keadilan.⁶

Negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila, yang bertujuan mencapai masyarakat yang adil, makmur, dan merata, baik dari segi materil dan sprituil. Dalam pemikiran inilah hukum dibentuk untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh warga negara di Indonesia. Dengan artian seluruh komponen proses hukum di Indonesia berorientasi pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tidak tercapainya keadilan yang diamanatkan dalam pancasila inilah menyebabkan hukum progresif lahir sebagai wujud ketidakpuasan atas kualitas penegakan hukum di Indonesia.⁷

Kehadiran konsep hukum progresif bukanlah sesuatu yang lahir tanpa sebab hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran (*searching for the truth*) yang tidak dapat, tidak pernah berhenti. Menurut pandangan Satjipto Rahardjo, hukum progresif

Hukum UNDIP, Hlm. 5.

⁴ Dey Ravena, Mencandra Hukum Progresif Dan Peran Penegakan Hukum Di Indonesia, Makalah, Hlm. 4.

⁵ Achmad Ali, 2002, Keterpurukan Hukum di Indonesia: Penyebab dan Solusinya, Ghalia Indonesia, Jakarta, Hlm. 19

⁶ Al. Wisnubroto, 2014, Dasar-Dasar Hukum Progresif Materi Sekolah Hukum Progresif Angkatan I, Hlm. 5.

⁷ Matitah, 2013, Mahkamah Konstitusi dari *Negative Legislature* ke *Positive Legislature*. Konpress, Jakarta, hlm. 36.

dapat dipandang sebagai konsep yang mencari jati diri, bertolak dengan realitas empirik tentang bekerjanya hukum di tengah masyarakat berupa ketidakpuasan terhadap kineja dalam kualitas penegak hukum.⁸ Di tengah ketidakberdayaan paradigma hukum positivistik legalistik dalam mengatasi masalah penegak hukum di Indonesia, maka dalam posisi demikian dibutuhkan penegakan hukum progresif. Pengamatan selama ini menunjukkan meskipun bangsa ini telah meneriakkan supremasi hukum dengan keras, hasilnya tetap amat mengecewakan.⁹

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa hukum progresif merupakan salah satu jalan keluar akibat kebuntuan yang dihadapi dalam sistem hukum positif dalam proses penerapannya di masyarakat yang mengedepankan keadilan secara prosedural yang mutlak berdasarkan peraturan/undang-undang semata. Dalam hal ini hukum adalah sesuatu hal yang harus mempunyai tanggung jawab yang tinggi terhadap tuntutan sosial masyarakat.

Menurut Satjipto Rahardjo wajah hukum progresif dapat diidentifikasi sebagai berikut:¹⁰

1. Kajian hukum progresif berusaha mengalihkan titik berat kajian hukum yang semula menggunakan optik hukum menuju ke perilaku.
2. Hukum progresif secara sadar menempatkan kehadirannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat, meminjam

⁸ Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, Hlm. 3.

⁹ Syukri Akub dan Baharuddin Baharu, 2012, *Wawasan Due Proses Of Law Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta, Hlm. 24.

¹⁰ Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, Hlm.6-8.

istilah Nonet & Selznick bertipe responsif.

3. Hukum progresif berbagai paham dengan *legal realism* karena hukum tidak dipandang dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dari dinilai dan tujuan sosial yang ingin dicapai dan akibat yang timbul dari bekerjanya hukum.
4. Hukum progresif memiliki kedekatan dengan *sociological jurisprudence* dari Rescoe Pound yang mengkaji hukum tidak hanya sebatas pada studi tentang peraturan tetapi keluar dan melihat efek dari hukum dan bekerjanya hukum.
5. Hukum progresif memiliki kedekatan dengan teori hukum alam, karena peduli terhadap hal-hal yang "*meta-juridical*".
6. Hukum progresif memiliki kedekatan dengan *critical legal studies* namun cakupannya lebih luas.

Spirit pembebasan yang dibawa oleh hukum progresif dirasa penting, karena berangkat dan realitas bahwa tipe, cara berpikir asas dan teori hukum yang dikembangkan di Indonesia mencerminkan dominasi positivisme. Bahkan dalam penyelenggaraan *adiministration of justice* pun, juga didominasi oleh positivisme. Berangkat dari realitas ini, karena dipandang bahwa dengan model ini hukum dinilai belum berhasil menyelesaikan persoalan dalam pencapaian kesejahteraan manusia, maka kehadiran hukum progresif dimaksudkan untuk membebaskannya.¹¹

Hukum progresif tidak menerima hukum sebagai institusi yang mutlak serta final, melainkan sangat

¹¹ Syukri Akub dan Baharuddin Baharu, *Op Cit*, Hlm. 28.

ditentukan oleh kemampuan hukum untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran tersebut, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan hukum dapat diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat, dan lain-lain. Hukum tidak ada untuk hukum itu sendiri, tetapi untuk manusia.¹²

Keadaan Indonesia yang heterogen yang terdiri atas berbagai suku yang beragam melahirkan sebuah konsekuensi logis terkait timbulnya corak hukum yang beragam pula. Atas hal tersebut maka keadaan hukum nasional (hukum positif) yang kita miliki sekarang dianggap menjadi asing dan tidak efektif serta tidak dapat memberikan rasa keadilan, karena dianggap hanya berpangkal pada aspek kepastian hukum. Hal tersebut dapat diakibatkan dari warisan sistem hukum yang dibawa kolonial Belanda, yang menempatkan hukum nasional sebagai penyeragaman hukum tanpa memperhatikan aspek keberagaman dan psikologi masyarakat.

Sistem hukum Indonesia (hukum nasional) menurut para pakar tidak memihak pada sistem hukum manapun, namun dalam kenyataannya hukum nasional kita cenderung mengarah pada hukum positif atau *civil law* Eropa Kontinental. Tetapi hal tersebut dianggap tidak cocok jika dilihat dengan perspektif kebudayaan. Oleh sebab itu, ide untuk membentuk hukum yang sesuai dengan konteks ke-

Indonesia-an terus digagas. Gagasan tersebut di antaranya adalah hukum responsif dan hukum progresif.

Gagasan hukum progresif akan menjadi efektif manakala kita mau merombak total sistem hukum kita dengan mendekati diri pada konsep *common law*. Pendekatan tersebut tidaklah secara saklek kita gunakan, tetapi melalui peranan konsep, bagaimanapun konteks *common law* di negara asalnya tetap berbeda dari konteks negara kita. Hukum suatu bangsa memiliki basis karakternya sendiri yang muncul karena keterikatannya pada basis sosialnya. Basis sosial tersebut meliputi unsur-unsur yang bersifat fisik atau psikis. Unsur-unsur fisik terdiri dari hal-hal yang termasuk ke dalam geografi dan demografis bangsa bersangkutan. Termasuk unsur psikis, semisal nilai-nilai yang dijunjung tinggi, ide, kecenderungan psikologis dan tradisi.¹³

Atas penjelasan di atas, maka hukum progresif dalam konsep hukum untuk manusia merupakan sesuatu yang cukup relevan bagi kondisi sistem hukum Indonesia saat ini. Dimana penegak hukum juga dituntut untuk melakukan terobosan. Hukum nasional saat ini menempatkan hukum yang tidak dapat dipengaruhi oleh dinamika. Namun, dalam praktiknya konteks sosial masyarakat di Indonesia terus berubah dan dinamis, dan jika hal tersebut tidak diperhatikan maka hukum hanya akan menjadi sebuah kekakuan yang hanya akan menciptakan keadilan secara prosedural semata.

¹² Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, Hlm. 6.

¹³ Satjipto Rahardjo, 2009, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia*, Genta Publishing, Yogyakarta, Hlm. 135.

Menurut Satjipto Rahardjo, masalah hukum bisa dilihat pula sebagai suatu problem sosial. Perubahan sosial berhubungan dengan masalah waktu, dengan kata lain perubahan sosial itu tidak timbul dengan serta merta begitu saja melainkan proses kejadiannya sudah bisa diikuti sejak lama sebelumnya, irama perubahan di antaranya; (1) perubahan yang beringsut, (2) perubahan yang luas, (3) perubahan revolusioner, dan seterusnya. Dalam pendapat yang lain ada beberapa fase tipologi perubahan, yaitu perubahan-perubahan norma-norma; (1) individual, (2) kelompok, (3) masyarakat.¹⁴

Kita tidak dapat memperlakukan masyarakat sebagai benda mati yang kepadanya dapat dilakukan tindakan apa saja. Masyarakat itu adalah sesuatu yang hidup dan memiliki dinamikanya sendiri. Hukum adalah pantulan masyarakat, hukum tertanam dan berakar dalam masyarakat. Setiap kali hukum dan cara berhukum itu dilepaskan dari konteks masyarakatnya, maka kita akan dihadapkan pada cara hukum yang tidak substansial. Hukum itu berhubungan dengan manusia dan oleh karena itu bagaimana suatu komunitas itu melihat tempat individu dalam masyarakat sangat menentukan cara bangsa-bangsa berhukum.¹⁵

Keberadaan hukum progresif di Indonesia dipandang sebagai sebuah cara atau bentuk pendayagunaan hukum untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat.

¹⁴ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, Hlm. 40.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum dan Perilaku Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang baik*, Kompas, Jakarta, Hlm. 121.

Karena dengan penerapan hukum progresif, maka akan menanggalkan pola penegakan hukum secara “kacamata kuda” dan mengubahnya dengan menggunakan cara pandang yang utuh dalam membaca aturan dan merekonstruksi fakta. Sehingga dalam masalah-masalah hukum, penafsiran atau sudut pandang yang bersifat kreatif dan inovatif sangat diperlukan untuk membuat suatu terobosan dan “lompatan” pemaknaan hukum menjadi sebuah konsep yang tepat dalam menjangkau hukum yang bermoral kemanusiaan.

C.2. Hukum Progresif dalam Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu di DKPP RI

Pada pembahasan sebelumnya telah disebutkan bahwa DKPP RI menjalankan fungsi peradilan (kuasi peradilan), di mana DKPP RI memeriksa dan memutuskan terhadap dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. Oleh sebab itu, DKPP RI dapat dikatakan melaksanakan penegakan hukum terkait kode etik penyelenggara Pemilu.

Dalam sistem hukum di mana pun di dunia, keadilan selalu menjadi objek perburuan, khususnya melalui lembaga pengadilannya. Keadilan adalah hal yang mendasar bagi bekerjanya suatu sistem hukum. Sistem hukum tersebut sesungguhnya merupakan suatu struktur atau kelengkapan untuk mencapai konsep keadilan yang telah disepakati bersama.¹⁶ Demikian pula yang terjadi di DKPP RI, yang ingin menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu dalam sistem peradilan etik

¹⁶ Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, hlm. 270.

yang menghasilkan putusan yang berkeadilan bagi seluruh pihak.

Merumuskan konsep keadilan progresif dalam peradilan kode etik di DKPP RI adalah bagaimana menciptakan keadilan yang substantif dan bukan keadilan prosedur. Karena keadilan progresif bukanlah keadilan yang menekan pada prosedur melainkan keadilan substantif.

Kuatnya cara berpikir legal positivisme di kalangan hakim menyebabkan hakim hanya berpegang pada bunyi teks peraturan hukum secara eksplisit dan sempit serta tidak berupaya mencari makna dalam menafsirkan aturan hukum itu secara lebih luas atau progresif. Di sisi lain, pengalaman selama ini menunjukkan bahwa pemberantasan korupsi tidak jarang justru dihambat atau dikalahkan oleh penggunaan asas dan doktrin tertentu yang masuk dalam ranah ilmu dan teori hukum. Dalam praktik apa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum (polisi, jaksa, advokat, hakim) sangat ditentukan oleh *mindset* atau paradigma yang ada di kepala-kepala mereka. Paradigma menentukan bagaimana mereka membaca dan memaknai hukum yang digunakan. Peraturan yang sama dapat dibaca secara berbeda oleh orang-orang dengan paradigma yang berbeda.¹⁷

Problem yang hukum yang telah menjadi sebuah paradigma tersebut tidak cukup jika hanya diselesaikan melalui proses hukum yang sederhana dan biasa-biasa saja, apalagi terkait masalah kode etik. Oleh karena itu perlu dicarikan alternatif penyelesaian baru yang mampu menyelesaikan permasalahan tersebut secara me-

madai. Dengan kata lain diperlukan perubahan pola pikir dari pola pikir legal positivism menuju ke pola pikir progresif.

Soetandyo Wignyosoebroto menyatakan agar paradigma kerja hakim di Indonesia sudah waktunya berubah dan diubah. Hakim bukan lagi sebatas bereksistensi sebagai mulut yang membunyikan kalimat-kalimat undang-undang (*le juge est uniquement la bouche qui prononce le mots de lois*). Hakim juga bukan piranti yang dirancang untuk berlogika dan bekerja secara mekanik, melainkan manusia seutuhnya yang punya kepekaan pada ihwal kemanusiaan dan kepedulian sosial. Kalaupun hakim itu harus membaca bunyi kata-kata yang tertera secara tekstual di buku undang-undang, hakim harus pula belajar dan pandai membuat interpretasi yang tidak harfiah (konotatif), agar mampu mengungkap norma-norma sosial yang secara kontekstual melatari setiap preskripsi undang-undang. Hakim modern yang terdidik untuk melayani kebutuhan hukum masyarakat yang berkultur majemuk, bukanlah kepanjangan tangan badan legislatif. Hakim diharapkan dapat memainkan peran sebagai agen yang mampu mengantar hukum undang-undang yang diproduksi di pusat ditransformasi ke dalam suatu ekspresi kearifan dan keadilan yang bisa diterima oleh warga masyarakat setempat.¹⁸

Dalam kaitannya untuk mewujudkan hukum progresif di DKPP RI, majelis sidang DKPP RI dalam bebe-

¹⁷ Satjipto Rahardjo, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, Hlm. 137-138.

¹⁸ Soetandyo Wignyosoebroto, 2010, *Mempersoalkan Keadilan dalam Amar Putusan Hakim dalam Wajah Hakim dalam Putusan, Studi atas Putusan Hakim Berdimensi Hak Asasi Manusia*. PUSHAM UII, Yogyakarta, hlm. 141-142.

rapa putusannya terdapat hal yang perlu dikaji. Hal tersebut adalah dimana majelis sidang DKPP RI yang menghukum pengadu dan bukan menghukum teradu. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 dan angka 5 Peraturan DKPP RI 1/2013 jelas disebutkan bahwa:

pengadu adalah:

penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, pemilih, dan/atau rekomendasi DPR yang menyampaikan pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu; dan

teradu adalah:

anggota KPU, anggota KPU Provinsi, KIP Aceh, anggota KPU Kabupaten/Kota, KIP Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan, dan/atau anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri yang diduga melakukan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.

Dari penjelasan pengadu dan teradu berdasarkan Peraturan DKPP RI 1/2013 diatas, maka dapat dimaknai bersama bahwa status pengadu adalah yang menyampaikan pengaduan tentang dugaan adanya pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, sedangkan teradu adalah penyelenggara Pemilu yang diduga melanggar kode etik. Sehingga jelas disini kedudukan hukum antara pengadu dan teradu.

Dalam penulisan ini, penulis ingin mengaitkan hukum progresif di DKPP RI dalam hal putusannya, terutama putusan yang menghukum

pengadu. Putusan DKPP RI Nomor 35/DKPP-PKE-III/2014, pengadu dalam putusan tersebut adalah Yoshep Twenty (Ketua KPU Kabupaten Sarmi) dan Odhy Yesaya Demetouw (Anggota KPU Kabupaten Sarmi). Sedangkan yang menjadi teradu adalah Ferdinand F Yawan (Anggota KPU Kabupaten Sarmi), Marhun Lapoando (Anggota KPU Kabupaten Sarmi), dan Bithsael Maraou (Anggota KPU Kabupaten Sarmi). Dalam kesimpulan pengaduannya, pengadu menyampaikan bahwa para teradu telah bertindak tidak profesional karena membubuhi tipe-ex pada form C1 yang berhologram, sehingga oleh pengadu dianggap para teradu telah melanggar kode etik penyelenggara Pemilu.

Namun berdasarkan fakta sidang pemeriksaan, DKPP RI berkeyakinan bahwa para teradu tidak terbukti melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan justru telah melakukan tugasnya. Dalam sidang pemeriksaan pula didapatkan sebuah fakta bahwa para pengadu yang membawa lari dokumen negara secara diam-diam, tanpa melalui rapat Pleno dan sama sekali tidak diketahui 3 (tiga) komisioner lain. Sehingga dalam Putusan DKPP RI, pengaduan pengadu ditolak seluruhnya, para teradu direhabilitasi dan para pengadu justru dijatuhi hukuman pemberhentian tetap atau dipecat.

Pemberhentian tetap atau pemecatan ini bukan tanpa alasan. Berdasarkan pertimbangan putusan yang menyatakan bahwa Pengadu tidak dapat dilepaskan dari kewajiban tersebut dan harus menanggung konsekuensi dari tindakannya yang terbukti salah, baik terhadap aduan atas sesama penyelenggara maupun

tindakan lain yang terbukti di dalam sidang pemeriksaan. Artinya, Pengadu dalam kapasitas dan kedudukannya sebagai penyelenggara Pemilu, dapat dikenakan sanksi, apabila di dalam sidang pemeriksaan terbukti melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Merujuk dari putusan DKPP RI tersebut diatas, apabila kita sandingkan dengan Pasal 42 ayat (3) dan ayat (4) Peraturan DKPP RI 1/2013 terkait amar putusan yang menyatakan bahwa teradu yang terbukti melanggar diberikan sanksi teguran tertulis; pemberhentian sementara; atau pemberhentian tetap. Kemudian teradu yang tidak terbukti melanggar akan dilakukan rehabilitasi terhadapnya. Dalam ketentuan tersebut jelas tidak ada hal yang mengatur bahwa amar putusan atau bahkan hukuman yang diberikan kepada pengadu. Namun demikian DKPP RI melakukan terobosan hukum selaku kewenangannya dalam menegakkan kode etik penyelenggara Pemilu yang menghukum bahkan memecat pengadu yang notabene sebagai penyelenggara Pemilu.

Bila dicermati dalam Pasal 2 Peraturan DKPP RI 1/2013 yang menyatakan Persidangan Kode Etik diselenggarakan dengan prinsip cepat dan sederhana. Maka hal tersebut (putusan memecat pengadu) bisa menjadi alasan. Karena menurut penulis, hal yang sudah didapatkan dalam fakta sidang pemeriksaan yang ternyata menunjukkan bahwa pengadu melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Maka demi terlaksananya prinsip cepat dan sederhana tersebut, tidak perlu diadakan sidang pemeriksaan baru

dengan menyatakan pengadu sebagai teradu. Atau bahkan menunggu sampai ada pihak lain mengadukan pengadu karena melakukan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Sehingga kiranya DKPP RI dalam hal ini telah menerapkan apa yang terkandung dalam hukum progresif sebagaimana yang telah dibahas diatas.

Hukum progresif dalam penegakan kode etik penyelenggara Pemilu di DKPP RI, maka diperlukan pelaku hukum yang arif dan kreatif, hal tersebut diperlukan untuk penafsiran yang luas dan kreatif terhadap aturan-aturan yang demikian itu. Penegakan kode etik penyelenggara Pemilu dalam koridor hukum progresif adalah berusaha mencari dan menemukan keadilan dalam batas dan ditengah keterbatasan kaidah-kaidah hukum yang ada. Oleh sebab itu kearifan dan kreatifitas dalam memaknai peraturan serta kemampuan menentukan keutamaan kepentingan/kebutuhan sosial/masyarakat yang harus dilayani oleh hukum, adalah kekuatan semangat dari hukum progresif.

Dalam kaitannya dengan putusan tersebut dan hukum progresif, maka DKPP RI secara tidak langaung telah menunjukkan kreatifitasnya sebagai lembaga penegak kode etik penyelenggara Pemilu untuk tidak hanya "mengeja undang-undang/peraturan". Tetapi jauh lebih dari itu, karena DKPP RI memaknai hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan kemanusiaan yang peka dan responsif terhadap keadaan sosial. Karena memadukan peraturan dan kenyataan dengan adil tidaklah mudah. Dimana sebuah kenyataan tidaklah selalu dapat dipasang dalam *frame* sebuah peraturan. Sehingga

pertimbangan salah dan benar berdasarkan peraturan belum tentu menolong. Atas hal tersebut, maka keputusan harus diambil dengan amat memperhitungkan konteks yang ada, bila dihadapkan pada hal tersebut hampir mustahil memperoleh keputusan yang adil hanya dengan mengandalkan pertimbangan legalistik semata.

Atas hal tersebut, menurut Satjipto Rahardjo Hakim menjadi faktor penting dalam menentukan, bahwa pengadilan di Indonesia bukanlah suatu permainan (*game*) untuk mencari menang, melainkan mencari kebenaran dan keadilan. Keadilan progresif semakin jauh dari cita-cita “pengadilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan” apabila membiarkan pengadilan didominasi oleh “permainan” prosedur. Proses pengadilan yang disebut *fair trial* di negeri ini hendaknya berani ditafsirkan sebagai pengadilan dimana hakim memegang kendali aktif untuk mencari kebenaran.¹⁹ Atas dasar pendapat tersebut, DKPP RI sebagai “sang pengadil” pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu menempatkan dirinya sebagai lembaga untuk mencari kebenaran dan keadilan yang tidak terbatas oleh keadilan prosedural, karena dalam hal ini DKPP RI berani untuk melakukan terobosan hukum demi terciptanya keadilan.

D. PENUTUP

D.1. Simpulan

1. Keadilan menurut hukum progresif adalah keadilan substantif. Keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban. Nilai-nilai

¹⁹ Satjipto Rahardjo, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, hlm. 276.

keadilan tersebut berasal langsung dari masyarakat dan bukan nilai-nilai keadilan yang tekstual dan hitam putih yang memiliki makna terbatas. Bukan keadilan prosedur yang didapat melalui berbagai macam prosedur-prosedur yang terkadang mengaburkan nilai-nilai keadilan itu sendiri.

2. Hukum progresif yang ada di Indonesia merupakan sebuah pendayagunaan hukum untuk terciptanya keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat. Sehingga dalam proses pembangunan hukum progresif diperlukan sebuah terobosan oleh penegak hukum itu sendiri dengan bentuk kreativitas dan kearifan dalam memaknai hukum sehingga dapat tercapai suatu konsep yang tepat dalam menjangkau hukum yang bermoral kemanusiaan.
3. Dalam menjalankan tugasnya sebagai quasi peradilan, dimana DKPP RI memeriksa dan memutus terhadap dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. DKPP RI dalam memutus telah melakukan sebuah tindakan yang terkandung dalam hukum progresif.
4. DKPP RI dalam memutus perkara kode etik penyelenggara Pemilu yang menghukum pengadu, mengesampingkan peraturan yang ada sebagai bentuk pemaknaan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan kemanusiaan yang peka dan responsif terhadap keadaan sosial yang tidak hanya mengandalkan pertimbangan legalistik semata.

D.2. Saran

Oleh karena hukum progresif adalah hukum yang membebaskan

dalam arti merobohkan tatanan hukum yang lama dan membangun kembali tatanan hukum yang lebih baik, maka pengembangan hukum progresif memerlukan sebuah gerakan intelektual untuk mewujudkan tradisi ber hukum yang lebih baik.

Saat ini DKPPRI dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam penegakan kode etik penyelenggara Pemilu telah melaksanakan hal tersebut dan patut untuk dipertahankan. Meski harus dibenturkan dengan sistem hukum positivistik, namun demi terciptanya keadilan substantif yang bertujuan kemanusiaan, langkah-langkah seperti ini (terobosan hukum) perlu dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Akub, Syukri dan Baharuddin Baharu, 2012, *Wawasan Due Proses Of Law Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta.
- Ali, Achmad, 2002, *Keterpurukan Hukum di Indonesia: Penyebab dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Matitah, 2013, Mahkamah Konstitusi dari *Negative Legislature* ke *Positive Legislature*. Konpress, Jakarta.
- Nonet, Philippe & Philip Selznik, 2007, *Hukum Responsif*, ctk. Pertama, Nusamedia Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Hukum dan Perilaku Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang baik*, Kompas, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial Suatu Tinjauan*

Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia, Genta Publi-shing, Yogyakarta.

- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manu-sia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, 2010, *Mempersoalkan Keadilan dalam Amar Putusan Hakim dalam Wajah Hakim dalam Putusan, Studi atas Putusan Hakim Berdimensi Hak Asasi Manusia*. PUSHAM UII, Yogyakarta.

Makalah

- Rahardjo, Satjipto, 1998, "*Hukum dan Birokrasi*", Makalah pada diskusi Panel Hukum dan Pembangunan dalam Rangka Catur Windu Fakultas Hukum UNDIP.
- Ravena, Dey, Mencandra Hukum Progresif Dan Peran Penegakan Hukum Di Indonesia, Makalah
- Wisnubroto, Al., 2014, *Dasar-Dasar Hukum Progresif Materi Sekolah Hukum Progresif Angkatan I*.

Peraturan

- MPR Nomor: VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Peraturan DKPP RI Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

TULISAN UMUM (GENERAL ARTICLES)

Topik Bebas; expose hasil kajian dan penelitian terkait pemikiran hukum, politik dan demokrasi, khususnya dalam upaya menata kembali sistem pemilihan di Indonesia menuju negara demokrasi modern. Naskah dapat berupa disertasi, tesis atau skripsi, juga hasil penelitian mandiri (Karya Ilmiah).

Free Topics: Exposing the result of study and research related to legal thought, politic and democracy, particularly in an attempt to reorganize electoral system in Indonesia towards modern democratic state. A manuscript can be a dissertation, thesis, or essay, and also independent research (scientific work)

KONSTRUKSI HUKUM PEMBATAAN HAK POLITIK DALAM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF DI INDONESIA

LAW CONSTRUCTION IN POLITICAL RIGHTS RESTRICTIONS ON GENERAL LEGISLATIVE ELECTIONS IN INDONESIA

Sunny Ummul Firdaus.

ABSTRAK/ABSTRACT

Pemilihan umum merupakan pesta demokrasi lima tahunan yang menjadi salah satu alat demokrasi. Namun pelaksanaan pemilu tidak luput dari munculnya berbagai polemik dalam mekanisme penyelenggaraannya. Kondisi masyarakat Indonesia yang masih pluralistik dan tingkat kesadaran politik masyarakat yang masih rendah perlu mendapatkan perhatian yang serius. Penelitian ini adalah penelitian doktrinal bersifat preskriptif yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan kemudian dianalisis secara kualitatif. Penelitian ini menyimpulkan permasalahan pengaturan parliamentary threshold dan relevansinya terhadap pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis.

The general election is a democratic celebration of five years which became one of the tools of democracy. However, the elections did not free from the emergence of various polemics in mechanism of its implementation. The conditions of Indonesian society that still pluralistic and the level of political awareness of the people are still low really need serious attention. This research is prescriptive doctrinal referring to laws and regulations by using the primary and secondary law. The legal materials collected through library research and qualitative analytic. The study concluded on the problem on parliamentary threshold arrangement issues and their relevance to the implementation of democratic elections.

Kata kunci: Konstruksi hukum, hak politik, Pemilu legislatif.

Keyword : Law construction, political right, legislative

A. PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Polemik tentang penyederhanaan partai politik kembali mencuat ke permukaan ebelum pelaksanaan Pemilihan Umum 2009. Terakhir, yang menjadi materi perdebatan adalah soal ketentuan *parliamentary threshold*. Ketentuan ambang batas perolehan kursi parlemen itu tercantum dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Pasal itu menyatakan bahwa partai politik peserta Pemilihan Umum harus memenuhi sekurang-kurangnya 2,5 persen suara dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sebanyak 11 partai politik peserta Pemilihan Umum 2009 mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Partai Politik ini menilai ketentuan *Parliamentary Threshold* berpotensi membatasi hak politik warga negara. Namun, MK menolak peninjauan kembali ketentuan itu. Memang sulit untuk tidak mengatakan bahwa rencana pengajuan uji materi itu sangat terkait erat dengan kepentingan jangka pendek ke-11 partai politik tersebut. Padahal, semestinya proses pengembangan demokrasi harus diletakkan dalam kerangka kepentingan bangsa yang lebih besar, yaitu memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Karena menurut beberapa pihak sistem pemerintahan presidensial hanya akan dapat berjalan efektif jika didukung oleh sistem multipartai sederhana.

Menurut Dr. Sutradara Gintings dan Prof. Dr. Ryaas Rasyid dalam jurnal *Legislasi Indonesia* yang ditulis oleh Agung Gunandjar Sudarsa, *parliamentary threshold* merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk di parlemen. Perhitungannya dilakukan setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, kemudian dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Ketentuan tersebut baru diterapkan dalam Pemilihan Umum 2009 dengan dirumuskan secara implisit dalam Pasal 202 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah¹.

Penerapan *parliamentary threshold* dinilai beberapa pihak bisa memasung proses demokrasi yang baru berlangsung sejak reformasi 1998. Penerapan *parliamentary threshold* juga dinilai tidak mengakomodasi kepentingan seluruh komponen potensi politik bangsa. Menurut pengamat politik dari *Institute Development for Local Parliament* (IDELP) Agustinus Tamo Mbapa, di Jakarta, Selasa (23/10), dikuatirkan penerapan *parliamentary threshold* pada Pemilihan Umum 2009, akan membawa implikasi buruk terhadap proses demokrasi. Partai politik yang merasa besar akan terjadi hegemoni dan terjadi kristalisasi fragmentasi kepentingan di parlemen

¹ Agung Gunandjar Sudarsa, "Sistem Mutipartai di Indonesia", (<http://www.djpp.depkmham.go.id/htn-dan-puu/83-sistem-multipartai-di-indonesia.html>), diakses pada hari Senin, tanggal 4 Januari 2010, Pukul 10.44 WIB.

oleh kelompok-kelompok yang sama baik di tingkat DPR, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota².

Penerapan *parliamentary threshold* di tingkat bawah mempunyai potensi konflik horizontal karena ketika ada calon yang terpilih tetapi karena tidak memenuhi *parliamentary threshold*, akhirnya calon terpilih itu tidak bisa duduk di parlemen. Selain itu kesulitan lain untuk menerapkan *parliamentary threshold* adalah bagaimana pengaturan kursi di parlemen. Pembentuk Undang-Undang dinilai tidak konsisten dengan kebijakan-kebijakannya dan terkesan bereksperimen serta belum mempunyai desain yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan sistem kepartaian sederhana yang hendak diciptakannya. Sehingga setiap menjelang Pemilihan Umum selalu diikuti dengan pembentukan Undang-Undang baru di bidang politik, yaitu Undang-Undang mengenai Partai Politik, Undang-Undang mengenai Pemilihan Umum, dan Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan MD3.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan tersebut, penulis menuangkan gagasannya dalam esai yang berjudul **“Konstruksi Hukum Pembatasan Hak Politik dalam Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia.”**

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut, dapat dirumuskan sebuah

² Frederich Batari, “Pro Kontra Sistem *Parliamentary Threshold*”, (<http://frierichbatari.blogspot.com/2007/11/pro-kontra-sistem-parliamentary.html>), diakses tang-gal 11 Januari 2010.

permasalahan pengaturan *parliamentary threshold* dan relevansinya terhadap pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis.

C. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum doktrinal yang bersifat preskripsi dan terapan. Menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Penulisan hukum ini menggunakan bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang serta bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penulisan hukum ini dengan menggunakan teknik studi pustaka/studi dokumen (*library research*) kemudian dianalisis secara kualitatif.

D. HASIL ANALISIS

Salah satu asas dalam negara hukum adalah asas legalitas, yaitu bahwa tanpa adanya dasar aturan (Undang-Undang) yang mengatur lebih dulu tentang suatu hal maka dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah tidak berwenang untuk melakukan tugas dan wewenangnya bahkan menyalahi

aturan yang telah ada. Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum, gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk Undang – Undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyatnya. Negara hukum sendiri menuntut agar penyelenggaraan negara oleh pemerintah harus didasarkan atas Undang – Undang sekaligus dengan memberikan jaminan terhadap hak dasar rakyat yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar. Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif³.

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, merupakan penyatuan dua kata yaitu *demos* dan *kratos*. Yang mana *demos* mempunyai arti rakyat, dan *kratos/kratein* mempunyai arti kekuasaan/berkuasa. Jadi bila diartikan dari segi bahasa, demokrasi mempunyai arti rakyat yang berkuasa atau *government of role by the people* yang bisa diartikan dalam bahasa Indonesia kurang lebihnya yaitu pemerintahan yang berasal dari rakyat. Dalam pemerintahan di suatu negara yang sebenarnya berkuasa adalah rakyatnya, yang mana rakyat melalui perwakilannya yang dipilih melalui Pemilihan Umum menjalankan pemerintahan di suatu negara dengan cita menuju kesejahteraan rakyatnya,

³ Ibid halaman 78

sehingga pantas kalau model pemerintahan ini disebut sebagai pemerintahan dari rakyat dan untuk rakyat.

Konsep demokrasi ditumbuhkan pertama kali dalam praktek negara kota di jaman Yunani dulu yaitu di negara kota Athena (50 SM – 350 SM). Pada tahun 431 SM, Pericles seorang negarawan terkenal Yunani pada saat itu dari Athena, mendefinisikan demokrasi dengan mengemukakan beberapa kriteria:

- (1) Pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung;
- (2) Kesamaan di depan hukum;
- (3) Pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan, dan pandangan;
- (4) penghargaan terhadap suatu pemerintahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kehidupan individual⁴.

Perkembangan selanjutnya, istilah demokrasi mengalami perkembangan yang dinamis dan pergeseran ke arah moderen pada masa kebangkitan kembali dan *renaissance*/pencerahan di eropa. Pada masa ini ditandai dengan kemunculan pemikiran-pemikiran besar tentang hubungan antara penguasa/negara dengan rakyat. Antara lain adalah pemikiran baru yang provokatif tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1527-1569), serta pemikiran tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan dari Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke

⁴ Hartoyo, Analisis terhadap Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Ditinjau Dari Sistem Demokrasi Gramedia Jakarta 2004 halaman 16

(1632-1704), Montesquieu (1689-1755), Jean Jacques Rousseau (1712-1778) (Hartoyo, 2004: 16). Pemikiran-pemikiran yang brilian inilah yang telah memberikan sumbangan pada perkembangan konsepsi demokrasi yang masih tetap bertahan pada masa sekarang yaitu di abad dua puluh satu ini. Pemikiran-pemikiran ini mempunyai kerangka teoritik yang kuat karena dengan melihat secara tepat realitas di lapangan, sehingga aktual dan bertahan lama sebagai konsep demokrasi yang ideal, walaupun tidak menutup kemungkinan akan dapat digantikan oleh pemikiran yang lebih maju karena ilmu yang mengkaji demokrasi ini terus dikembangkan sampai sekarang dan disesuaikan dengan jamannya.

Demokrasi akan senantiasa tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas kehidupan masyarakat maka semakin rumit dan tidak sederhana pula demokrasi didefinisikan. Salah satu hasil akomodasi pendefinisian demokrasi terhadap tingkat perkembangan masyarakat adalah semakin tergesernya kriteria partisipasi langsung rakyat dalam formulasi kebijakan oleh model perwakilan. Secara fungsional, posisi dan peran penguasa atau negara juga mengalami pergeseran ke arah posisi dan peran serta yang lebih besar dan menentukan.

Demokrasi dalam pengertian sebagai sebuah ide politik yang menjabarkan permasalahan di atas, secara jelas diuraikan oleh Robert A.

Dahl dalam studinya, ia mengajukan lima kriteria demokrasi sebagai sebuah ide politik yaitu:

- (1) Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
- (2) Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
- (3) Pembelaan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
- (4) Kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuatan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat;
- (5) Pencakupan, yaitu terliputnya semua masyarakat termasuk orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam definisi di atas bahwa Dahl lebih mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan, dan jaminan persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi⁵.

Lyman Tower Sargent juga memberikan definisi terhadap demokrasi yang berada pada lingkup pengertian yang hampir sama. Menurut

⁵ Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol Rajawali* Per Jakarta hal 10 - 11

Sargent, demokrasi mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, adanya persamaan hak diantara warga negara, adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara, adanya sistem perwakilan yang efektif, dan akhirnya adanya sistem pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip ketentuan mayoritas⁶.

Pemilihan umum adalah sebuah sarana untuk mewujudkan Demokrasi harus menjalankan ide politik tersebut dalam pelaksanaannya. Sehingga pemilu yang Demokratis itu tidak semata mata menentukan siapa yang akan duduk diparlemen melainkan pemilihan umum yang dapat merepresentasikan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu pemilihan umum harus dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang.

Tujuan penyelenggaraan pemilihan umum pada prinsipnya adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, melaksanakan hak warga negara dan menjadikan peralihan kepemimpinan pemerintah berjalan dengan tertib, aman dan damai. Berkaitan dengan pola pengisian keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat, maka Pemilihan umum dalam menentukan anggota-anggota di Lembaga Perwakilan Rakyat dapat digolongkan ke dalam dua sistem yaitu⁷:

⁶ Lyman Tower Sargent, *Ideologi Politik Kontemporer Sebuah Analisis Komparatif Airlangga Jakarta* 1987 hal 50

⁷ Nikmatul Huda, "Politik Ketatanegaraan

D.1. Sistem Pemilihan Organis

Menurut Wolhoff, sistem pemilihan organis ini dilandasi oleh pokok pikiran bahwa:

- a). Rakyat dalam suatu Negara dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam beraneka ragam persekutuan hidup seperti genealogi (keluarga), teritorial (daerah), fungsional spesialis (cabang industri), lapisan lapisan social (buruh, tani) dan lembaga-lembaga sosial (LSM/ORNOP).
- b). Persekutuan – persekutuan hidup inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih. Artinya yang mempunyai kewenangan atau hak untuk mengurus hak pilih. Artinya yang mempunyai kewenangan atau hak untuk mengutus wakil-wakilnya duduk sebagai anggota Lembaga Perwakilan Rakyat adalah Persekutuan – persekutuan hidup tersebut.
- c). Partai partai politik dalam struktur kehidupan kemasyarakatan seperti ini tidak dibutuhkan keberadaannya. Hal ini disebabkan mekanisme pemilihan diselenggarakan dan dipimpin sendiri oleh masing-masing persekutuan hidup tersebut

D.2. Sistem Pemilihan Mekanis

Menurut Wolhoff, sistem pemilihan mekanis berpangkal tolak dari pemikiran bahwa:

- a). Rakyat di dalam suatu Negara dipandang sebagai massa individu-

Indonesia", (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 271-273.

- individu yang sama.
- b). Individu-individu inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih aktif.
 - c). Masing-masing individu berhak mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan untuk satu Lembaga Perwakilan Rakyat.
 - d). Dalam Negara liberal mengutamakan individu-individu sebagai kesatuan otonomi dan masyarakat dipandang sebagai kesatuan otonomi dan masyarakat dipandang sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual. Sedangkan di dalam Negara sosialis komunis lebih mengutamakan totaliteit kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu-individu dalam totaliteit kolektif ini.
 - e). Partai politik atau organisasi politik berperan dalam mengorganisir pemilih, sehingga eksistensinya (keberadaannya) sangat diperlukan, baik menurut sistem satu partai, dua partai ataupun multipartai.

Sedangkan sistem pemilihan mekanis ini biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum, yaitu:

D.2.1. Sistem Distrik

Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan kursi yang tersedia diparlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memiliki satu orang wakil

dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik atau organisasi peserta Pemilihan Umum. Oleh karena itu, sistem ini biasa disebut "*single-member constituency*". Pihak yang menjadi pemenang atau calon terpilih adalah pihak yang memiliki suara mayoritas dalam distrik tersebut⁸.

D.2.2. Sistem Proporsional

Penulis akan menguraikan Sistem pemilihan proporsional karena dilihat coraknya pemilihan umum di Indonesia lebih mengarah pada sistem ini. Sistem Proporsional adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi Peserta Pemilihan Umum) sesuai dengan imbangan perolehan suara yang didapat partai politik atau organisasi Pemilihan Umum yang bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum ini disebut juga dengan "sistem berimbang"⁹.

Sistem Representasi Proporsional atau populer disebut proporsional atau perwakilan berimbang adalah metode transfer suara pemilih ke kursi di parlemen sesuai dengan proporsi perolehan suara pemilih. Dibanding dengan sistem distrik, sistem proporsional lebih banyak digunakan oleh negara-negara di dunia. Pertimbangan utama negara-negara yang mempergunakan sistem ini biasanya berangkat dari keberatan terhadap sistem distrik yang tingkat

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.180

⁹ Ibid hlm.181.

disproporsionalitasnya sangat tinggi. Sistem proporsional hanya bisa diterapkan untuk pemilihan suatu badan atau lembaga yang jumlah anggotanya cukup banyak. Ini berbeda dengan sistem distrik, yang bisa digunakan untuk baik untuk pemilihan parlemen maupun wakil tunggal.

Cara kerja sistem Representasi Proporsional adalah *pertama*, menentukan alokasi jumlah kursi pada satu distrik atau daerah pemilihan. Dalam sistem Representasi Proporsional, daerah pemilihan ini lazimnya menggunakan dasar wilayah administrasi. Di Indonesia pada pemilihan parlemen nasional, daerah pemilihan didasarkan pada wilayah propinsi. *Kedua*, menentukan besarnya kuota untuk menentukan berapa suara yang dibutuhkan partai politik agar mendapatkan satu kursi di parlemen. Besarnya kuota pada suatu daerah pemilihan tergantung pada besarnya jumlah penduduk yang menggunakan hak suaranya dan jumlah kursi yang diperebutkan oleh partai-partai politik.

Aspek penting dari sistem ini adalah adanya hak politik yang disebut *universal suffrage*. *Universal suffrage* diartikan bahwa setiap warga negara yang telah memenuhi syarat menurut UU, memiliki hak yang sama tanpa dibedakan suku, agama, ras, golongan dan latar belakang sosial lainnya, kecuali bagi mereka yang dicabut hak-hak politiknya. Di samping itu juga bisa membangkitkan partisipasi politik warganya. Varian dari sistem proporsional representatif ini meliputi: (Reynolds and Reilly, 1997)

- 1) List Proportional Representation (List PR);
- 2) Mixed Member Proportional (MMP); dan
- 3) Single Transferable Vote (STV).

Sistem *List Proportional Representative* (List PR) pada dasarnya ada dua bentuk, yaitu sistem daftar tertutup (*closed list system*) dan sistem daftar terbuka (*open list system*). Dalam sistem daftar tertutup, para pemilih harus memilih partai politik peserta Pemilihan Umum, dan tidak bisa memilih calon legislatif. Dalam sistem ini, para calon legislatif biasanya telah ditentukan dan diurutkan secara sepihak oleh partai politik yang mencalonkannya.

Disamping kedua sistem tersebut di atas, masih dijumpai adanya sistem lain, yaitu sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Sistem semacam ini dikembangkan di Indonesia dalam melaksanakan Pemilihan Umum tahun 2004 mekanisme sistem ini hampir sama dengan sistem proporsional, akan tetapi dalam menentukan wakil-wakilnya yang duduk di DPR, partai politik hanya mengajukan calon-calon dalam daftar yang disusun berdasarkan abjad bukan nomor urut. Sedangkan untuk Pemilihan Umum tahun 2009 dengan menggunakan sistem proporsional terbuka terbatas, dimana mekanismenya sama dengan Pemilihan Umum tahun 2004.

Sementara pada sistem daftar terbuka (*open list system*), para pemilih bukan hanya dapat memilih partai politik yang diminati, namun juga berkesempatan menentukan sendiri calon legislatif yang disukainya.

Dengan demikian, pemilih di samping memilih tanda gambar partai juga memilih gambar kandidat legislatif. Oleh sebab itu, partai politik tidak dapat menentukan secara sepihak calon-calon dan daftar urutan calon, karena hal itu sangat bergantung pada pemilih.

Terkait dengan sistem pemilu tersebut di atas untuk menterjemahkan pelaksanaannya harus kembali kepada landasan filosofis pembentukan UU no 10 tahun 2008 tentang Pemilu yaitu bahwa Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyalur aspirasi politik rakyat serta anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai penyalur aspirasi keanekaragaman daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selain itu bahwa pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Relevansi *parliamentary threshold* terhadap pelaksanaa pemilu yang demokratis tidak dapat dilepaskan dari mekanisme dan alasan dalam menetapkan angka dalam ketentuan *parliamentary threshold*. Syarat untuk menetapkan ambang batas tidak semata mata berdasarkan sebuah alasan untuk memperkuat sistem persedensial yang telah dipilih oleh masyarakat Indonesia. Kehendak

rakyat dalam hal ini jangan hanya diwakili oleh anggota parlemen yang saat ini menduduki kursi DPR. Jika Hal tersebut terjadi dikhawatirkan akan ada interest politik untuk memperkuat kedudukan partai politik yang saat ini menjadi anggota parlemen. Penelitian dan Kajian yang mendalam terkait syarat dan ketentuan *parliamentary threshold* sangat diperlukan. Keterlibatan seluruh partai politik yang telah lolos verifikasi oleh Kementerian Hukum dan HAM akan merepresentasikan kedaulatan rakyat.

Sel tema memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, selain *rechtszekerheid beginsel*, *gelijkheid beginsel*, dan *het beginsel van de dienende overheid*, dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain masalah kesejahteraan rakyat¹⁰. Hal yang tak kalah penting adalah pembentuk Undang undang harus menentukan parameter atau alat ukur secara terbuka:

1. Pembatasan hak warga negara terhadap keterwakilannya di parlemen.
2. Manfaat dari beban atas hak dibatasi
3. Terwujudnya tujuan hukum yang hendak dicapai dari pembatasan hak tersebut.

Ketentuan tentang *parliamentary threshold* di masing-masing negara umumnya dipengaruhi oleh kebe-

¹⁰ Ni'matul Huda, Teori Hukum dan Konstitusi PT Raja Grafindo Jakarta 2006 hal 77-78

radaan kultural dan historis negara tersebut berdiri. Tidak ada besaran resmi bagi suatu negara mengenai penerapan *parliamentary threshold*. Beberapa referensi mengenai *parliamentary threshold* di beberapa negara menunjukkan variable yang berbeda. Negara-negara di dunia yang menerapkan *parliamentary threshold*, tidak ada batas mutlak bagi setiap negara. Batas mutlak ini tidak membubuhkan adanya suatu keharusan bagi setiap negara untuk menerapkannya. Hal yang lazim ada adalah terdapat pengecualian dari mekanisme *parliamentary threshold*¹¹

Di Indonesia *Parliamentary threshold* merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk di parlemen. Jadi, setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, lalu dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Ketentuan tersebut diterapkan dalam Pemilihan Umum 2009, ketentuan tersebut dirumuskan secara implisit dalam Pasal 202 Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah¹². Adapun bunyi dari pasal tersebut adalah:

1. Partai Politik Peserta Pemilihan Umum harus memenuhi ambang

¹¹ Council of Europe, *State of human rights and democracy in Europe*, (Strasbourg: Council of Europe, 2007), h.166 dalam fadila isnan dkkhttp://reformasihukumindonesia.blogspot.com/ diunduh 24 Maret 2011 pukul 11.00 WIB

¹² Agung Gunandjar Sudarsa, "Sistem Mutipartai di Indonesia", (<http://www.djpp.depkmham.go.id/htn-dan-puu/83-sistem-mutipartai-di-indonesia.html>), diakses pada hari Senin, tanggal 4 Januari 2010, Pukul 10.44 WIB.

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

Sedangkan di beberapa negara menerapkan ambang batas penempatan anggota parlemen oleh partai politik sangat bervariasi dimulai dari angka 2 % sampai dengan 5 % angka tersebut tidak dapat di jelaskan dari mana perolehannya yang pasti angka tersebut telah disepakati oleh parlemen yang merupakan perwujudan dari kehendak rakyat. Oleh karena itu, prinsip yang terkandung di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 agar pelaksanaan pemilihan umum berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas dasar prinsip demokrasi, langsung umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil harus menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

E. PENUTUP

E.1. Simpulan

Parliamentary threshold merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk di parlemen. Perhitungannya dilakukan setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, kemudian dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Ketentuan tentang *parliamentary threshold* bagi partai

politik untuk dapat mendudukkan anggotanya di parlemen menuai pro dan kontra. Penerapan *parliamentary threshold* dinilai beberapa pihak dapat memasung proses demokrasi yang baru berlangsung sejak reformasi 1998. Penerapan *parliamentary threshold* juga dinilai tidak mengakomodasi kepentingan seluruh komponen potensi politik bangsa.

Relevansi *parliamentary threshold* terhadap pelaksanaa pemilu yang demokratis tidak dapat dilepaskan dari mekanisme dan alasan dalam menetapkan angka dalam ketentuan *parliamentary threshold*. Syarat untuk menetapkan ambang batas tidak semata mata berdasarkan sebuah alasan untuk memperkuat sistem persedensial yang telah dipilih oleh masyarakat Indonesia. Kehendak rakyat dalam hal ini jangan hanya diwakili oleh anggota parlemen yang saat ini menduduki kursi DPR. Jika hal tersebut terjadi dikhawatirkan akan ada kepentingan politik untuk memperkuat kedudukan partai politik yang saat ini menjadi anggota parlemen.

E.2. Saran

1. Diperlukannya keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan, dan jaminan persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur – unsur pokok demokrasi.
2. Penelitian dan Kajian yang mendalam terkait syarat dan ketentuan *parliamentary threshold* sangat diperlukan. Keterlibatan

seluruh partai politik yang telah lolos verifikasi oleh Kementerian Hukum dan HAM akan merepresentasikan kedaulatan rakyat

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Asshiddiqie Jimly, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta : Sekretariat

Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.181.

Batari, Frederich “Pro Kontra Sistem *Parliamentary Threshold*”, (<http://friederichbatari.blogspot.com/2007/11/pro-kontra-sistem-parliamentary.html>), diakses tanggal 11 Januari 2010.

Council of Europe, *State of human rights and democracy in Europe*, (Strasbourg:

Council of Europe, 2007), h.166 dalam fadila isnan <http://reformasihukumindonesia.blogspot.com/> diunduh 24 Maret 2011 pukul 11.00 WIB

Hartoyo. 2004. *Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPR Ditinjau Dari Sistem Demokrasi: Skripsi*. UNS: Surakarta.

Huda, Ni'matul. 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. FH UII Press: Yogyakarta.

Sargent, Lyman Tower. 1987. *Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis Komparatif*. Air-langga: Jakarta.

Sudarsa, Agung Gunandjar, “ *Sistem Mutipartai di Indonesia*”, (<http://www.djpp.depkumham.go.id/htn-dan-puu/83-sistem-multipartai-di-indonesia.html>), diakses pada hari Senin, tanggal 4 Januari 2010, Pukul 10.44 WIB.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945

_____. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah _____ . Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

_____. Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Lain-Lain:

Putusan Mahkamah Konstitusi perkara 3/PUU-VII/2009.

MEMBANGUN KEMBALI MARTABAT MANUSIA SEBAGAI ETIKA DI BALIK KARAKTER HUKUM PROGRESIF BAGI PENYELENGGARA PEMILU

REBUILDING THE HUMAN DIGNITY AS ETHIC BEHIND THE CHARACTER PROGRESSIVE LEGAL FOR ELECTION ORGANIZERS

Wahyu Nugroho

ABSTRAK/ABSTRACT

Etika penyelenggara Pemilu menjadi parameter keberhasilan penyelenggara Pemilu guna menjalankan prinsip-prinsip negara hukum dan tegaknya pilar-pilar demokrasi berdasarkan UUD 1945, melalui proses pergantian rezim kekuasaan, baik pemilihan presiden dan wakil presiden maupun pemilihan anggota di lembaga perwakilan (DPR, DPD & DPRD). Penyelenggara Pemilu berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011 terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis. Selain itu, ditambah dengan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 (uji materiil UU No. 22 Tahun 2007 sebelum revisi). Kristalisasi etika penyelenggara Pemilu dalam satu kode etik disusun dan ditetapkan oleh DKPP sebagai peradilan etik dalam rangka menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu baru dipahami secara formal, namun belum menyentuh pemahaman bahkan implementasi yang lebih substansial, yakni membangun martabat manusia. Tulisan ini akan menitiktekan kepada kekuatan hukum progresif, bertitik tolak hukum yang bermoral kemanusiaan. Dalam hal ini yang menjadi objeknya adalah moralitas dan martabat dari penyelenggara Pemilu.

The ethics of election organizers become a barometer of the success of the election organizers in implementing the principles rule of law and upholding the pillars of democracy based on 1945 Constitution, namely through a process of regime change of power, both the election of president and vice president as well as the election of members in the legislature (DPR, DPD and DPRD). The election organizers based on constitution No. 15 in 2011 consisted of the General Election Commission (KPU) and the Election Supervisory Body (BAWASLU) as an integral function of the administration of elections to choose members of the House of Representatives, Regional

Representatives Council, Regional House Member, the President and the Vice President directly by the people, as well as to elect Governors, Regents, and the Mayor democratically, completed with Ethic Council of Election Organizer (DKPP) based on the decision of the Constitutional Court No. 11 / PUU-VIII / 2010 (judicial review of Law No. 22 of 2007 before the revision). The crystallization ethics election organizers in one code of ethics formulated and established by DKPP as judicial ethics in order to maintain the independence, integrity and credibility of the election organizers newly understood formally, but it has not reached the understanding even the implementation in more substantive, that is to build the human dignity. In this paper, the author will focus against the power of progressive law, starts from a moral humanitarian law, in this case the object is the morality and dignity of election organizers.

Kata kunci: penyelenggara Pemilu, etika, hukum progresif, martabat, manusia

Keyword: Election organizers, Ethic, Progressive law, dignity, human

A. PENDAHULUAN

Manusia dan etika merupakan sinergitas komponen kehidupan yang bertaut satu dengan yang lainnya. Manusia dalam realitas aktivitasnya selalu disinonimkan dengan etika yang melekat pada dirinya. Aktivitas perilaku seseorang selalu dibingkai dalam nilai-nilai etika, sehingga takaran nilai kemanusiaan seseorang diletakkan pada nilai-nilai etika yang dimiliki dan diimplementasikan.

K. Berten dalam bukunya berjudul etika, menjelaskan konsep etika berasal dari bahasa Yunani, *ethos* dalam bentuk tunggal yang berarti adat kebiasaan, akhlak yang baik, dan *te etha* dalam bentuk jamak artinya adat kebiasaan. Pengertian etika persis sama dengan pengertian moralitas. Moralitas berasal dari kata Latin *mos* yang dalam bentuk jamaknya *mores* berarti adat istiadat atau kebiasaan.¹

¹ K. Berten, *Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm. 3.

Jadi, dalam pengertian pertama ini yaitu pengertian harfiahnya, etika dan moralitas sama-sama berarti sistem nilai tentang bagaimana manusia harus hidup baik sebagai manusia yang telah diinstitusionalisasikan dalam sebuah adat istiadat kebiasaan, yang kemudian terwujud dalam pola perilaku secara ajek dan terulang dalam kurun waktu yang lama sebagaimana layaknya sebuah kebiasaan.² Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, etika diartikan ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak).³

Secara konseptual, kode etik yang disusun pada dasarnya adalah norma perilaku yang sudah dianggap benar atau sudah mapan, dan tentunya akan lebih efektif apabila norma perilaku tersebut dirumuskan sedemikian

² A. Sony Keraf, *Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya*, Yogyakarta: Kanisius, 2005, hlm. 14.

³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1997.

baiknya, sehingga memuaskan pihak-pihak yang berkepentingan. Kode etik yang disusun merupakan kristalisasi perilaku yang dianggap benar menurut pendapat umum, karena berdasarkan pertimbangan profesi yang bersangkutan. Dengan demikian, kode etik dapat mencegah kesalahpahaman dan konflik, sebaliknya juga berguna sebagai bahan refleksi nama baik profesi.

Dalam penyelenggaraan Pemilu, kode etik disusun dan ditetapkan, kemudian ditegakkan oleh DKPP kepada penyelenggara Pemilu yang terdiri atas KPU beserta jajarannya dan Bawaslu beserta jajarannya. Kompleksitas dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilukada, menuntut adanya standarisasi kerja yang independen, profesionalitas dan berintegritas. Dalam rangka membangun martabat manusia, pene-gakan etika penyelenggara Pemilu menjadi suatu keharusan. Apabila terjadi pelanggaran etika secara masif dan terstruktur perilaku dari penyelenggara Pemilu dan Pilkada, maka akan merusak tatanan berdemokrasi menuju demokrasi substansial. Hemat penulis, persoalan etika atau moralitas adalah saripati dan atau kristalisasi dari sebuah norma-norma hukum yang berderet dalam bentuk pasal-pasal di dalam peraturan perundang-undangan.

Kerangka konseptual pembangunan etika/moralitas manusia, dalam hal ini penyelenggara Pemilu, memiliki arti yang sama dengan spirit yang dibangun hukum progresif yang meletakkan perilaku manusia sebagai objek utama. Profesor Satjipto

Rahardjo sebagai peletak dasar gagasan hukum progresif di Indonesia menyebutkan, hukum progresif tidak melihat hukum sebagai suatu produk final, melainkan secara terus-menerus masih harus dibangun (*law in the making*).⁴ Oleh karena itu, ia lebih melihat hukum sebagai proses berdasarkan optik sosiologis, proses dan pembangunan tidak harus melalui hukum. Progresivisme bertolak dari pandangan kemanusiaan, bahwa manusia pada dasarnya adalah baik, memiliki sifat-sifat kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama sebagai modal penting dalam membangun kehidupan ber hukum dalam masyarakat. Ber hukum yang dimaksud bukan hanya membuat peraturan dan kemudian dilaksanakan, melainkan lebih dari itu, yakni ber hukum dengan menggunakan etika dan hati nurani. Jadi, melihat realitas dalam momentum pesta demokrasi selama ini melalui Pemilu dan Pilukada, telah terjadi disorientasi diantara penyelenggara Pemilu. Dengan demikian, dibutuhkan suatu terobosan yang progresif di tengah krisis integritas dan disorientasi, salah satunya dibutuhkan penyelenggara Pemilu yang ber hukum dengan menggunakan etika dan hati nurani, serta menjadikan martabat manusia sebagai panduan.

Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara saat ini, dibutuhkan suatu pemikiran dan tindakan yang progresif dalam konteks penyelenggaraan Pemilu yang secara konstitusional merupakan pergantian rezim peme-

⁴ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Cet.2, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2007, hlm. 228.

rintahan dan anggota di lembaga perwakilan. Tindakan yang progresif tentunya diorientasikan kepada tujuan kehidupan bernegara yang terkait dengan penyelenggaraan Pemilu yakni memajukan kesejahteraan umum. Dalam kajian filsafat, penyelenggara Pemilu perlu memahami aksiologi sebagai *output* dari serangkaian pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden, memilih anggota di lembaga perwakilan serta memilih kepala daerah, yakni memajukan kesejahteraan umum. Proses yang sedang membangun mencapai tujuan bernegara tersebut idealnya menuju ke arah yang lebih baik, salah satunya ditopang oleh penyelenggara Pemilu yang bermartabat.

B. METODE

Metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, dengan didukung adanya putusan Mahkamah Konstitusi serta pengamatan terhadap gejala-gejala sosial atas pelaksanaan Pemilu dan Pilkada yang telah berlangsung di Indonesia. Setelah penulis menyampaikan pokok-pokok pikirannya, dianalisis menggunakan analisis deskriptif kualitatif, yang mengolaborasikan antara yuridis normatif dengan yuridis sosiologis.

C. HASIL PENELITIAN

C.1. Kemandirian dan martabat penyelenggara Pemilu

Pada waktu regulasi tentang penyelenggara Pemilu diatur di

dalam UU No. 22 Tahun 2007, sanksi terhadap pelaku pelanggaran kode etik dijatuhkan oleh dewan kehormatan yang dibentuk KPU. Dalam kasus Pemilu 2009 terhadap beberapa anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang dilaporkan Bawaslu melanggar kode etik, KPU mau membentuk Dewan Kehormatan. Namun ketika anggota KPU sendiri yang dilaporkan Bawaslu, KPU tidak bersedia membentuk Dewan Kehormatan. Akibatnya, proses penanganan kasus-kasus pelanggaran kode etik berhenti, Bawaslu pun tidak dapat berbuat banyak.⁵ Inilah yang melatarbelakangi mengapa UU yang sekarang ini UU No. 15 Tahun 2011 mempermanenkan DKPP, meskipun disadari atau tidak setiap saat terjadi pelanggaran kode etik.

Dalam kaitannya dengan kemandirian secara kelembagaan, ditegaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011 yang menguji UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, pada Pasal 11 huruf I dan Pasal 85 huruf i, terkait dengan makna Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menegaskan sifat penyelenggara Pemilu salah satunya adalah mandiri, yang jika merujuk pada latar belakang historis proses perubahan UUD 1945, terkait erat dengan konsep non-partisan. Kemandirian adalah tidak memihak kepada partai politik atau kontestan mana pun, karena KPU adalah lembaga penyelenggara Pemilu dan partai politik adalah peserta Pemilu.

⁵ Lihat: NurHidayat Sardini, "Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia", Jakarta: Fajar Media Press, 2011.

Konsep mandiri atau non-partisan menegaskan bahwa penyelenggara pemilihan umum tidak boleh berpihak kepada salah satu peserta Pemilu.

Selanjutnya di dalam Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 yang menguji materi UU No. 22 Tahun 2007 sebelum perubahan dari UU saat ini (UU No. 15 tahun 2011) telah mendekonstruksi posisi lembaga penyelenggara Pemilu, *pertama*, penyelenggara Pemilu terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. *Kedua*, posisi ketiga lembaga penyelenggara tersebut setara dan mandiri, sehingga *ketiga*, proses rekrutmen masing-masing anggota badan tersebut harus diatur kembali demi menjaga kemandiriannya. MK menilai bahwa keberpihakan penyelenggara Pemilu kepada peserta Pemilu akan mengakibatkan *distrust* serta menimbulkan proses dan hasil yang dipastikan tidak *fair*, sehingga menghilangkan makna demokrasi yang berusaha diwujudkan melalui Pemilu yang “langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”.

Apabila Pemilu diselenggarakan oleh lembaga yang terdiri atau beranggotakan para peserta Pemilu itu sendiri adalah hal yang tidak sejalan dengan logika dan keadilan. Meskipun bukan sesuatu yang niscaya, adanya keterlibatan partai politik sebagai penyelenggara Pemilu akan membuka peluang keberpihakan (*conflict of interest*) penyelenggara Pemilu kepada salah satu kontestan.

Paradigma hukum progresif “memberikan perhatian besar terhadap perilaku manusia dalam hukum” dapat dilihat pada putusan MK No. 81/PUU-IX/2011 yang bersifat antisipatif terhadap kemungkinan perilaku manusia yang dapat melanggar prinsip kode etik penyelenggara Pemilu, yakni terdapat konflik kepentingan (*conflict of interest*) keanggotaan penyelenggara Pemilu khususnya DKPP dari unsur partai politik maupun unsur pemerintahan. Kemandirian penyelenggara Pemilu erat kaitannya dengan integritas yang ada pada diri penyelenggara Pemilu, sehingga martabat dari penyelenggara Pemilu dapat terjaga.

Apabila keanggotaan DKPP diisi oleh peserta Pemilu, berpotensi menyandera atau mengancam kemandirian penyelenggara Pemilu, karena pihak partai politik sebagai peserta Pemilu yang seharusnya diawasi dapat berperan menjadi pihak yang mengawasi KPU dan Bawaslu. Hal ini tentu akan menimbulkan ketidakleluasaan bagi penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan tugasnya. MK juga berpendapat bahwa unsur pemerintah dalam keanggotaan dewan kehormatan seharusnya ditiadakan, mengingat keberadaan pemerintah (eksekutif) dalam sistem politik Indonesia tidak dapat dipisahkan dari keberadaan partai politik pemenang Pemilu.

MK menyatakan Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, dan huruf e UU No. 15 Tahun 2011 sepanjang bagian kalimat “4 (*empat*) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik

yang ada di DPR berjumlah ganjil atau.....dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap”bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Dengan demikian Pasal 109 ayat (4) selengkapnya dibaca: “DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:

- a. 1 (satu) orang unsur KPU;
- b. 1 (satu) orang unsur Bawaslu;
- c. 5 (lima) orang tokoh masyarakat”.

Putusan terhadap ketentuan Pasal 109 ayat (4) UU No. 15 Tahun 2011 di atas membawa konsekuensi terhadap Pasal 109 ayat (4) huruf e, Pasal 109 ayat (5), dan Pasal 109 ayat (11).

C.2. Penyelenggara Pemilu yang berkarakter progresif

Satjipto Rahardjo menganjurkan untuk merumuskan kembali strategi atau siasat hukum yang akan diimplementasikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta melakukan peninjauan kembali basis teori hukum yang menjadi dasar pembangunan sistem hukum nasional.⁶ Penyelenggara Pemilu dalam hal ini KPU dalam menyelenggarakan Pemilu, Bawaslu & DKPP sebagai *quasi* peradilan dalam menghadapi suatu kasus pelanggaran Pemilu, sengketa Pemilu maupun pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, hendaknya menggunakan optik sosiologis, melakukan terobosan dan pembebasan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa “hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya,dan

⁶ Satjipto Rahardjo, “Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan”, Edisi Perdana Majalah Hukum Progresif, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, 2005, hlm. 4.

hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia”.⁷

Fenomena sosial dalam setiap momentum pesta demokrasi lokal maupun nasional, ditemukan adanya gradasi moral/etika penyelenggara Pemilu. Etika atau moral yang selama ini menjadi dasar terbentuknya hukum. Jika etika atau moral menjadi buruk, maka akan berakibat perilaku-perilaku buruk diantara penyelenggara Pemilu, sehingga jauh dari spirit kebahagiaan manusia, bahkan martabat manusia. Perilaku yang buruk dari penyelenggara Pemilu akan menurunkan martabat manusia.

Menjadi penting untuk ditekankan bahwahukum progresif adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, ini jelas penekanan yang tidak dapat ditawar-tawar. Hal ini sangat erat dengan pembangunan mental, pembangunan fisik bagus, tetapi mental buruk tidak ada artinya. Oleh karena hukum progresif perlu diletakkan didegup jantung para penyelenggara Pemilu dengan cara-cara:

- a. Pembaharuan, penyegaran atau perombakan cara berpikir manusia;
- b. Peningkatan, pembinaan ataupun pengarahan dalam cara kerja manusia; dan
- c. Penataran, pemantapan, ataupun adanya penyajian dan penemuan prakarsa-prakarsa baru.

Jadi, hukum progresif lebih memilih konsep perubahan dan pengubah

⁷ *Ibid.*, hlm. 6.

Karl Renner yang mengikuti modus “*gradually working out*” daripada “*changing the role*”

Membangun martabat manusia, yakni penyelenggara Pemilu dengan sendirinya menata dan menyusun supaya lebih baik, membentuk mental agar lebih maju, sadar dan mengisi jiwa dari masyarakat yang serba tergantung menjadi masyarakat yang telah sanggup berdiri sendiri. Pondasi dari kesadaran mental menurut ajaran filsafat atau ilmu jiwa adalah perbaikan akhlak, pembinaan moral, tegasnya pembinaan karakter dari penyelenggara Pemilu agar menjadi penyelenggara Pemilu yang bermoral tinggi. Dalam hal ini karakter hukum progresif yang melekat pada diri penyelenggara Pemilu akan tetap hidup, karena selalu berada pada status “*law in the making*” dan tidak pernah bersifat final.

D. PENUTUP

D.1. Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa penyelenggara Pemilu dalam hal ini KPU dalam menyelenggarakan Pemilu, Bawaslu sebagai pengawas Pemilu & DKPP sebagai peradilan etik dalam menghadapi suatu kasus pelanggaran Pemilu, sengketa Pemilu maupun pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, hendaknya menggunakan optik sosiologis, melakukan terobosan dan pembebasan. Pembebasan dari penyelenggara Pemilu tersebut didasarkan pada prinsip bahwa “hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya, ...dan hukum

itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia”. Menjadi penting untuk ditekankan bahwa hukum progresif adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, ini jelas penekanan yang tidak dapat ditawar-tawar. Hal ini sangat erat dengan pembangunan mental, pembangunan fisik bagus, tetapi mental buruk tidak ada artinya. Oleh karena hukum progresif perlu diletakkan didegug jantung para penyelenggara Pemilu dengan cara-cara: Pembaharuan, penyegaran atau perombakan cara berpikir manusia; Peningkatan, pembinaan ataupun pengarahan dalam cara kerja manusia; dan Penataran, pemantapan, ataupun adanya penyajian dan penemuan prakarsa-prakarsa baru.

DAFTAR PUSTAKA

- K. Berten, *Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- A. Sony Keraf, *Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya*, Yogyakarta: Kanisius, 2005.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1997.
- Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Cet.2, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2007.
- Nur Hidayat Sardini, “*Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*”, Jakarta: Fajar Media Press, 2011.
- Satjipto Rahardjo, “*Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*”, Edisi Perdana Majalah Hukum Progresif,

Program Doktor Ilmu Hukum
Undip, 2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi

UU No. 15 tahun 2011 tentang
Penyelenggara Pemilu.

MIMBAR

Mimbar dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah panggung kecil tempat berkhotbah (berpidato); juga berarti tempat melahirkan pikiran dan menyatakan pendapat (seperti surat kabar). Rubrik Mimbar ini akan berupa 2 (dua) sambutan, pendapat/gagasan/ide yang disajikan dalam Catatan Tertulis atau hasil wawancara langsung (verbatim). Narasumber: 1 komisioner DKPP, dan 1 Pakar.

Mimbar in Great Dictionary of the Indonesian Language is a small platform to preach (speech); it also means as a place to think out and express an opinion (like a newspaper). This Mimbar's Rubric will contain two (2) acknowledgements, opinion/ notion/idea presented in written notation or direct interviews (verbatim). Resource persons: 1 commissioner of DKPP and 1 expert.



Jimly Assiddiqie

Ketua Dewan Kehormatan
Penyelenggara Pemilu (DKPP)
Republik Indonesia

Satu (1) Tulisan dalam tiga (3) Edisi

Edisi Pertama

GAGASAN PENGUATAN SISTEM ETIKA PROFESI DAN JABATAN DI SEKTOR PUBLIK (*PUBLIC OFFICES AND SECTORS*)

Etik sudah cukup lama berkembang menjadi wacana yang diperdebatkan dalam pelbagai profesi hukum, politik, filsafat, administrasi publik, dan sektor-sektor lainnya. Pengertian selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip untuk mengevaluasi sesuatu perbuatan baik atau buruk, benar atau salah. Etik berkaitan dengan standar-standar pertimbangan mengenai nilai benar dan salah yang harus dijadikan pegangan bagi seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Nilai-nilai etik itu dapat dibedakan antara nilai yang bersifat normatif (*normative ethics*) dan nilai bersifat deskriptif (*descriptive ethics*). '*Normative ethics*' menggambarkan standar-standar tentang perbuatan yang benar dan salah, sedangkan

'*descriptive ethics*' berkenaan dengan penyelidikan empiris mengenai keyakinan-keyakinan moral seseorang. '*Descriptive ethic*' berusaha menentukan seberapa besar porsi warga masyarakat yang percaya bahwa pembunuhan itu selalu salah, sedangkan '*normative ethics*' berusaha menentukan apakah dapat dibenarkan untuk memegang kepercayaan yang demikian itu.

Menurut sejarahnya, tradisi membangun etika positif berupa prinsip-prinsip etika dan perilaku yang dirumuskan sebagai standar yang diidealkan bagi para anggota suatu komunitas profesi atau jabatan tertentu yang membutuhkan kepercayaan publik, pada mulanya muncul dalam praktik di Inggris, dan kemudian dikembangkan dalam

arti yang lebih modern di Amerika Serikat. Bidang profesi yang pertama kali memperkenalkan sistem etika positif ini adalah di dunia kedokteran (*medical ethics*). Namun ide awal mengenai etika kedokteran ini pertama kali sebenarnya berasal dari banyak sarjana, termasuk dari pemikiran Muslim al-Ruhawi dan al-Razi (Rhazes) pada abad pertengahan. Bahkan buku pertama tentang '*medical ethics*' yang ditulis umat manusia adalah buku "*the Conduct of a Physician*" (*Adab al-Tabib*) karya al-Ruhawi pada abad ke-9H.

Pada akhir abad ke-18, adalah physician Inggris, Thomas Percival, yang merancang '*code of medical ethics*' yang pertama kali dalam pengertian modern. Ia menulis kode etik itu pertama kali pada tahun 1794 dan memperluas isinya pada tahun 1803 dengan memperkenalkan istilah '*medical ethics*' dan '*medical jurisprudence*'. Pada tahun 1815, Pemerintah Inggris mengeluarkan UU tentang Apoteker pertama kali, dan sejak itu, mulailah dunia kedokteran dan kesehatan diatur resmi oleh negara, termasuk mengenai sistem etikanya. Hal ini dikembangkan pula di Amerika Serikat. Pada tahun 1846, *American Medical Association* (AMA) didirikan dan untuk pertama kali disusun suatu kode etik organisasi yang berisi kewajiban-kewajiban dan hak-hak para physician. Pada tahun berikutnya, yaitu 1847, atas laporan Dr. John Bell, naskah kode etik tersebut disahkan menjadi '*Code of Medical Ethics*' dan bahkan '*Code of (Professional) Ethics*' pertama dalam sejarah modern.

Profesi kedua yang tercatat paling awal membangun sistem etika profesi ini adalah profesi akuntan. Dalam ilmu akuntansi, yang biasa dianggap sebagai 'the father of accounting' adalah Luca Pacioli yang menulis buku tentang etika akuntansi pertama kali pada tahun 1494, yaitu buku "*Summa de Arthmetica, Geometri, Proportione, et Proportionalita*". Tetapi, dalam pengertian modern, kode etik akuntan baru ada setelah dibentuknya *American Association of Public Accountant* (AAPA). Organisasi profesi ini didirikan pada tahun 1887, dan kode etik pertama yang ditulis dan disahkan untuk mendidik para anggotanya pada tahun 1905, tetapi kode etik yang lebih efektif yang tertuang dalam anggaran dasar (*bylaws*) organisasi, baru ditetapkan pada tahun 1907 bersamaan dengan ulangtahun AAPA yang ke-20. Nama organisasi ini beberapa kali mengalami perubahan dan terakhir berubah menjadi *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA) sampai sekarang.

Profesi ketiga yang membentuk kode etik profesi ini adalah profesi hukum. Pada tahun 1854, Hakim George Sharswood menulis esai berjudul "*Legal Ethics*". Dari buku ini muncul ide untuk menyusun kode etik hukum di pelbagai negara bagian. Negara bagian pertama Amerika Serikat yang menyusun dan mengesahkan kode etik profesi hukum ini adalah negara bagian Alabama, yaitu pada tahun 1887. Pada tahun 1854, *American Bar Association* (ABA) didirikan, dan baru pada tahun 1908 atau 54 tahun

kemudian menyusun dan mengesahkan berlakunya kode etika professional yang disebut pertama kali sebagai "*Canons of Professional Ethics*". Kode Etik American Bar ini juga merujuk kepada tulisan George Sharswood tentang "*Legal Ethics*" tersebut di atas.

Selama abad ke-20, ide tentang kode etika ini berkembang pesat di semua bidang profesi, di dunia bisnis, dan bahkan di lingkungan kekuasaan pemerintahan negara. Bahkan, sekarang, dari 50 negara bagian Amerika Serikat, sudah ada 42 negara bagian yang membangun infra-struktur etik berupa kode etik dan kode perilaku, dilengkapi dengan terbentuknya Komisi Etika yang bersifat permanen dalam rangka mengembangkan dan menegakkan kode etika tersebut sebagai institusi yang bersifat mandiri (*independent oversight commission*). Ke-8 negara bagian lainnya, meskipun tidak memiliki Komisi Etika yang khusus, tetap memiliki kode etika dan kode perilaku yang pelaksanaannya dikoordinasikan sendiri oleh sekretaris negara bagian (*secretary of state*) atau komite etik yang bersifat tidak tetap.

Sistem kode etik dan kode perilaku terus berkembang dalam praktik di semua bidang kehidupan, baik di ranah dunia usaha (*market*), di ranah masyarakat (*civil society*) maupun di sektor publik dan dalam penyelenggaran kekuasaan pemerintahan negara (*state*). Dalam ranah negara pun, sistem kode etik dan infra-struktur etik ini berkembang, baik di lingkungan cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif,

serta di lembaga-lembaga atau agencies yang bersifat independen. Di bidang kehakiman, misalnya, kita bahkan telah mengadopsi ide pembentukan Komisi Yudisial yang bersifat permanen dan secara khusus diatur dalam Pasal 24B UUD 1945. Di lingkungan DPR dan DPD, kita juga membentuk Badan Kehormatan. Di lingkungan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi terdapat pula Majelis Kehormatan Hakim (MKH) yang bersifat adhoc.

Gejala pembentukan komisi-komisi atau institusi-institusi penegak kode etik ini, baik yang bersifat permanen ataupun yang bersifat adhoc atau sewaktu-waktu diperlukan, mencerminkan makin berkembangnya kesadaran umat manusia mengenai pentingnya sistem etika profesional itu ditegakkan secara efektif. Hal ini lah yang mendorong United Nations menetapkan secara resmi rekomendasi Sidang Umum (*General Assembly*) pada tahun 1996, yang menganjurkan agar semua negara anggota PBB membangun apa yang disebut infra-struktur etik untuk jabatan-jabatan publik (*ethics infra-structure in public offices*). Hal ini tentu sangat berpengaruh ke seluruh dunia, sehingga semua negara - dewasa ini - terus mengadakan upaya pembentukan kode etik di pelbagai bidang dengan didukung oleh institusi-institusi penegakannya dalam praktik. Dengan demikian, sistem kode etik yang sudah dikenal sejak awal abad ke-19 sampai akhir abad ke-20, mengalami revitalisasi lebih lanjut dengan dukungan kelembagaan yang

memungkinkan sistem etika benar-benar diterapkan secara fungsional dan ditegakkan secara efektif.

Namun, dalam perkembangan mutakhir di hampir semua negara di dunia, fungsionalisasi sistem kode etika profesi dan etika jabatan publik ini belum dikonstruksikan sebagai suatu proses peradilan (norma etika) seperti yang dikenal dalam sistem norma hukum yang dilengkapi dengan mekanisme peradilan yang efektif. Itu sebabnya, mekanisme penegakan kode etik yang dimaksud, dimana-mana di seluruh dunia, masih bersifat sangat tertutup sesuai dengan karakteristik pengertian etika itu sendiri yang masih dipahami sebagai sistem norma yang bersifat privat, sebagai norma yang pemberlakuannya didasarkan atas kesadaran internal yang bersifat sukarela (*volutair*). Karena itu, keberlakuan norma etika (*ethical norms*) biasa dibedakan dengan norma hukum (*legal norms*) dari segi daya pakasanya, yaitu jika hukum dianggap '*imposed from without*', maka keberlakuan etika dipandang bersifat '*imposed from within*' atau dari dalam kesadaran para subjek yang secara sukarela mengikatkan diri padanya.

Namun, dengan perkembangan sistem kode etika dan kode perilaku yang diberlakukan secara resmi sejak abad ke-19 dan ke-20, dapat dikatakan bahwa pemberlakuannya di samping mengandung unsur yang bersifat '*imposed from within*' juga sekaligus memuat hal-hal yang dipaksakan oleh kekuasaan resmi negara atau '*imposed*

from without'. Di Amerika Serikat, sejak tahun 1907, ketentuan etika profesi akuntan sudah dimuat dalam Anggaran Dasar atau 'Bylaws' organisasi AAPA yang berlaku mengikat bagi semua anggota. Bahkan di Irlandia sekarang juga sudah ada undang-undang resmi yang mengatur hal ini, yaitu dengan *Ethics in Public Offices Act 1995*, yang mekanisme penegakan kode etika dapat dipaksakan dengan dukungan kekuasaan negara.

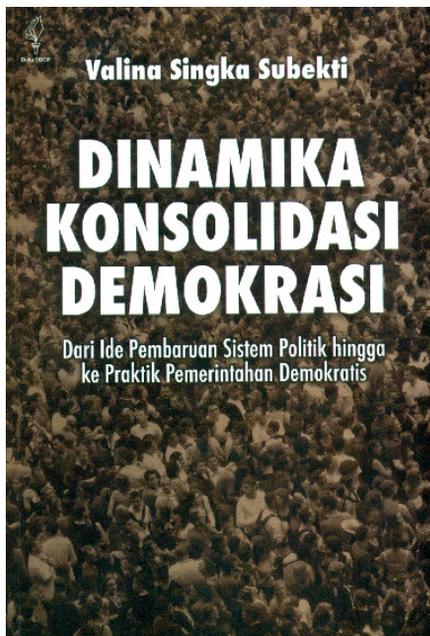
Karena itu, sekarang sudah saatnya bagi para sarjana hukum untuk mengembangkan pemikiran dengan serius agar sistem etika ini dapat menjadi alternatif baru dalam upaya melengkapi dan menopang bekerjanya sistem hukum yang dipraktikkan selama ini dalam upaya mengontrol dan membimbing serta mengarahkan perilaku ideal manusia dalam kehidupan bersama. Sistem norma etika ini lebih lanjut perlu dikembangkan dengan dukungan mekanisme peradilan menurut prinsip-prinsip peradilan modern yang diharuskan bersifat independen, terbuka, imparial, berintegritas, dan profesional, dan sebagainya. Dengan demikian, di samping adanya pengertian mengenai '*rule of law*', sudah saatnya kita mengembangkan pula pengertian baru, yaitu '*rule of ethics*'. '*Rule of law*' mencakup pengertian adanya '*code of law*' dan '*court of law*', sedangkan dalam konsepsi '*rule of ethics*' harus tercakup pula pengertian adanya '*code of ethics*' and '*court of ethics*'.

PUBLIKASI

- RESENSI
- BIODATA PENULIS
- PEDOMAN PENULISAN
- CALL FOR PAPERS

RESENSI

Konsolidasi Demokrasi Pasca Reformasi



-
- Judul : **Dinamika Konsolidasi Demokrasi
(Dari Ide Pembaruan Sistem Politik Hingga ke Praktik
Pemerintahan Demokratis)**
- Penulis : Dr. Valina Singka Subekti, M.Si
- Penerbit : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015
- Jumlah : 316 Halaman
- Peresensi : **Susi Dian Rahayu**
-

Sejak berakhirnya rezim Orde Baru pada tahun 1999, sistem demokrasi yang salah satunya di representasikan melalui Pemilihan Umum kini relatif lebih baik pelaksanaannya. Betapa tidak, bila pada masa Orde Baru hanya ada tiga Partai dengan Golkar yang selalu muncul sebagai pemenang Pemilu, pasca runtuhnya rezim Soeharto ini sistem kepartaian negara kita berubah menjadi sistem multi partai. Partai-partai tumbuh bagai jamur di musim hujan, tak hanya itu Penyelenggara Pemilu yang pada masa Orde Baru

dilaksanakan oleh Pemerintah, kini Penyelenggara Pemilu dilaksanakan oleh suatu lembaga otonom yang bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Setelah sukses dengan perhelatan Pemilu tahun 1999 dengan PDI P keluar sebagai pemenang, tahun 2004 Indonesia kembali membuat terobosan dengan melaksanakan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden untuk pertama kali. Terobosan tersebut juga diikuti dengan dilaksanakannya Pemilihan Kepala Daerah secara langsung pada tahun 2005. Pergeseran-

pergeseran tersebut menjadikan Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia, setelah Amerika Serikat dan India. Indonesia sebagai negara dengan penduduk terbanyak keempat di dunia dengan jumlah penduduk 3,5% dari total penduduk dunia disertai topografi dan kondisi geografis yang terdiri dari pulau-pulau mampu melaksanakan pesta demokrasi hanya dalam satu hari secara serentak di seluruh Indonesia. Hal ini menjadikan Indonesia sebagai salah satu percontohan dunia dalam hal pelaksanaan Pemilu.

Kini, lebih dari 16 tahun Indonesia telah mengalami fase transisi demokrasi dari era Orde Baru menuju era Reformasi, dalam kurun waktu yang tak sebentar itu Indonesia terus berbenah dalam hal menapaki jalan demokrasi prosedural menuju demokrasi substansial. Sejak 1999 hingga 2014 Indonesia telah melaksanakan empat kali Pemilu yakni (1999, 2004, 2009 dan 2014) dan ratusan kali Pilkada langsung, namun harus diakui bahwa perjuangan menuju demokrasi substansial yang terkonsolidasi tidaklah mudah.

Dr. Valina Singka Subekti, M.Si melalui bukunya yang berjudul "Dinamika Konsolidasi Demokrasi" menjelaskan betapa terjal dan berlikunya proses menuju konsolidasi demokrasi substansial menuju pemerintahan yang demokratis di negeri ini. Berbagai isu terkait Pemilu, Hukum, Konstitusi, Demokratisasi, Gender, dan isu-isu strategis lainnya ia jabarkan dalam buku ini.

Menurut Penulis yang juga

merupakan Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Pemilu yang berkualitas baik dari segi penyelenggara maupun penyelenggaraannya merupakan pintu gerbang demokrasi, Karena Pemilu yang berkualitas lah yang mampu menghasilkan pejabat dan atau pemerintahan yang memiliki legitimasi dan mandat tanggung jawab pada kehidupan rakyat, sesuai roh UUD 1945. Namun, untuk menghasilkan Pemilu yang berkualitas tidaklah mudah terdapat berbagai tantangan yang dihadapi baik dari sisi Penyelenggara, kandidat, Partai Politik maupun Pemilih. Dari sisi penyelenggara misalnya, menurut UU No 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, menyebutkan bahwa yang dimaksud Penyelenggara Pemilu ialah KPU beserta jajarannya dan Bawaslu beserta jajarannya, sedangkan DKPP merupakan satu kesatuan fungsi dari Penyelenggara Pemilu tersebut yang dibentuk sejak 12 Juni 2012. Namun, sejak didirikan hingga November 2015, DKPP telah menerima kurang lebih 1873 Pengaduan pelanggaran kode etik yang ditujukan kepada Penyelenggara Pemilu. Meskipun aduan ini tidak semua memenuhi syarat untuk disidangkan, ataupun jika disidangkan tidak terbukti melakukan pelanggaran, perlu digarisbawahi bahwa tingginya angka pengaduan mengindikasikan ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja Penyelenggara Pemilu.

Sedangkan dari sisi Partai Politik, Parpol seharusnya memahami bagaimana idealnya berperansentral sebagai

penyalur aspirasi rakyat, memberikan solusi terhadap masalah rakyat, serta menyiapkan kader berkualitas yang siap pakai. Namun, pada praktiknya parpol secara umum berkriteria masih miskin ideologi dan justru berkoalisi dengan parpol lain yang berbeda *platform*, dan hanya beraktivitas tinggi ketika menghadapi Pemilu atau Pilkada. Kandidat dan Pemilih bagai dua mata koin yang tak dapat dipisahkan, seorang kandidat butuh pemilih dan pemilih akan memilih kandidat. Untuk itu, kualitas pemilih akan menentukan kualitas kandidat yang terpilih. Masalahnya, berdasarkan survey yang dirilis LSI, 60% pemilih di Indonesia adalah tidak tamat/tamat SD, tingkat pendidikan tersebut pula lah yang kelak mempengaruhi perilaku memilih masyarakat.

Selain dalam aspek pemilihan, perubahan mendasar pada era reformasi ini juga ditandai dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi. Dalam tulisannya Valina menjelaskan terkait pembentukan MK dan peran penting MK dalam mewujudkan pemilu yang demokratis dan mengawal pelaksanaan aspek kedaulatan rakyat sebagai yawa konstitusi. Sebagai tokoh yang pernah berpengalaman dalam mengawal amandemen UUD 1945, penulis juga memiliki perhatian serius terkait komplikasi sistem presidensial di era reformasi. Di era Reformasi terjadi perubahan mendasar terkait sistem tata negara sebagai hasil amandemen UUD 1945 yang bertujuan mengantar Indonesia menuju demokrasi, diantaranya dengan: mengatur kembali distribusi kekuasaan *trias politica*

dan memperkuat sistem presidensial melalui integrasi dengan sistem pemilu yang dinilai mampu menyederhanakan sistem partai. Pemilu serentak dinilai dapat menciptakan koalisi partai permanen berdasarkan nilai ideologi, serta mendorong pembentukan partai pendukung pemerintah dan partai oposisi, hingga akhirnya dapat menyederhanakan jumlah partai. *Electoral Threshold*, *Parliamentary Threshold*, dan memperkecil ukuran dapil juga dinilai mampu mendukung upaya tersebut.

Hal yang tak kalah menarik di era Reformasi ialah lahirnya DPD sebagai representasi perwakilan daerah. Meskipun sebelumnya telah ada DPR, namun banyaknya jumlah penduduk dan kondisi geografis yang luas disertai penduduk yang heterogen kehadiran DPD sangat diperlukan. Selain membutuhkan DPR sebagai representasi penduduk, Indonesia juga membutuhkan DPD yang diharapkan dapat mengantarkan aspirasi dan kepentingan daerah yang sangat beragam ke tingkat nasional, mampu membantu memecahkan persoalan terkait hubungan pusat dan daerah, serta melindungi kepentingan kelompok tertentu di daerah dari dominasi kekuasaan mayoritas.

Keterwakilan rakyat melalui DPR dan DPD dinilai sudah tepat jika didasarkan atas sistem tata negara, praktik universal demokrasi tidak langsung, serta asas keseimbangan terkait kepentingan penduduk dan eksistensi daerah. Namun, ketidakharmonisan hubungan antara DPR dan DPD inilah yang masih

harus dievaluasi dan diperbaiki oleh Indonesia.

Sebagai aktivis perempuan, dalam buku ini Valina juga menjelaskan terkait hubungan gender dan politik. Definisi politik yang terletak di ruang publik dan pelabelan perempuan yang seharusnya berperan di ruang domestik mensubordinasikan perempuan dari kontribusi perempuan untuk mempengaruhi kebijakan publik. Ilmu dan praktik politik pun, serta definisinya menjadi steril dari perempuan. Tidak heran kemudian jika perempuan yang selama ini telah termarjinalkan secara kolektif menuntut persamaan perlakuan dan keadilan atas berbagai ketimpangan struktural dan budaya, guna mencari solusi atas permasalahan yang dihadapi oleh perempuan. Menurut Penulis, salah satu upaya yang telah diterapkan Indonesia untuk meningkatkan keterwakilan politik perempuan ialah dengan kebijakan afirmatif.

Lebih lanjut, dalam buku ini Valina juga menjelaskan bahwa demokrasi dapat dimaknai sebagai alat untuk

memantapkan wawasan kebangsaan atau memantapkan pemahaman tentang persoalan-persoalan yang tengah dihadapi bangsa, seperti terhambatnya perkembangan demokrasi secara substansial akibat partai dan parlemen yang belum mampu mengartikulasi kepentingan rakyat. Reformasi dan pemberdayaan partai politik dinilai akan mampu menjadi salah satu cara yang mampu menyetarakan Indonesia dengan bangsa lain di dunia. Pemilu dan Pilkada memperlihatkan kemerdekaan politik. Namun, kemerdekaan berpolitik baru bisa dibilang berkualitas jika kekuasaan yang digunakan untuk perbaikan kualitas hidup rakyat, yang ditunjukkan oleh kinerja partai politik dan parlemen untuk memperjuangkan aspirasi rakyat. Oleh sebab itu, negara dituntut untuk mengembangkan dan menanamkan model pendidikan politik yang mampu membentuk budaya politik partisipatif dan bermartabat, melalui sinergi dengan beragam pihak (keluarga, lembaga pendidikan, partai politik, serta organisasi *civil society*).

BIODATA PENULIS

MUKHTAR SARMAN

Lahir di Barabai (Kalsel), 05 Juli 1961; adalah *Lektor Kepala Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin dan anggota Tim Pemeriksa DKPP dari unsur tokoh masyarakat. Latar belakang pendidikan: Sarjana Admi-nistrasi Negara* dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lambung mangkurat Banjarmasin (1984), *Magister Sains Sosiologi Pedesaan* dari Institut Pertanian Bogor (1994), *Tailor programme tentang Local Economic Resources Development* di Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS) Erasmus University, Rotterdam, Belanda (2005), *Short course tentang Infrastructure Development of Public and Private Partnership* di Faculty of Engineering Miyazaki University, Jepang (2009), *Doktor Ilmu Politik* dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (2015). Bibliografi & Karya Pemikiran Reflektif yang dipublikasikan; sejumlah bukureferensi untuk mahasiswa tentang masalah sosial budaya, kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat, antara lain: *Dimensi Kemiskinan* (1998), *Masalah Penanggulangan Kemiskinan* (2000), *Sistem Sosiokultural Indonesia Masa Kini* (2005), *Program Pemberdayaan Masyarakat Berbasis LERD* (2008), *Dinamika Pedesaan* (2008), *Kolaborasi Pemerintah, Swasta & Komunitas* (2009). Ia juga menulis sejumlah buku catatan kritis tentang isu sosial politik, antara lain: *Menuju Puncak Kekuasaan: Catatan Ringan dari Pilkada Kalsel* (2005), *Mencari Kebenaran Menuai Kecaman: Di Balik Kontroversi Perda Ramadhan* (2006), *Pejabat Bukan Selebriti* (2007), *Sang Wakil Rakyat* (2008), *KPUD Undercover* (2008), *Mencari Sang Pemimpin* (2009), *Pileg Over Dosis: Catatan Pemilu 2009* (2009); *Atas nama Kehormatan: Sebuah*

Esai Politik (2010), *Pemilu Kada-Kada* (2010), *Banalitas Nasionalisme* (2011), *Nasionalisme dan Restorasi Kebangsaan: Menuju Indonesia Baru* (2011), *Banalitas Kontestasi Politik* (2014).

* Korespondensi:
mohtar_sar@yahoo.co.id

MUH. SALMAN DARWIS

Lahir di Polewali Mandar, 14 April 1989; adalah *Peneliti Hukum di Sidin Constitution*. Latar Belakang Pendidikan; tahun 1995-2000, Sekolah Dasar Negeri 1 Polewali Mandar, tahun 2001-2004 : Pondok Pesantren Modern Al-Ikhlash Campalagian, tahun 2004-2007 : SMA Negeri 2 Mamuju. Kuliah S1 tahun 2007-2011 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, dan menyelesaikan Magister Hukum Litigasi Universitas Gadjah Mada pada tahun 2012-2014.

* Korespondensi:
saldie.darwis@gmail.com

ARIFUDIN

Lahir di Bekasi, 8 November 1988; tercatat aktif sebagai salah satu dosen pada Fakultas Hukum Universitas Islam As-syafi'iyah, Jakarta. Sebelum-nya, sejak November 2012 hingga Januari 2015 Penulis pernah bekerja sebagai staf Persidangan di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu. Selain itu, saat ini Penulis juga aktif di beberapa organisasi, salah satunya sebagai Ketua Umum di Yayasan Pusat Pengkajian Perundang-undangan (YPKPU).

* Korespondensi:

ACHMADUDIN RAJAB

Calon Perancang Peraturan Perundang-Undangan Bidang Politik, Hukum, dan HAM Sekretariat Jenderal DPR RI

* Korespondensi:
achmadudin.rajab@gmail.com

SUYANTO LONDARNG

Magister Ilmu Hukum Universitas Pancasila Jakarta. Sebelumnya Bekerja di Komisi Hukum Nasional (KHN RI Tahun 2009 - 2014) sebagai Penulis dan Editor Newsletter DESAIN HUKUM, Laporan Hasil Penelitian, Annual Report (Laporan Tahunan), dan buku-buku lain yang diterbitkan KHN. Pernah juga menjadi wartawan, dan kini aktif sebagai lawyer dan terlibat dalam suatu penelitian di salah satu Kementerian Negara.

Korespondensi:

yans1311@gmail.com

ACHMAD EDI SUBIYANTO.

Mengawali pendidikan sekolah dasar di Kudus, Jawa Tengah. Kemudian sekolah menengah tingkat pertama diselesaikan di Kudus dan sekolah menengah tingkat atas diselesaikan di Jakarta. Pada Tahun 1997, Penulis menyelesaikan studi Strata Satu (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Jakarta. Kemudian studi Strata Dua (S-2) diselesaikan pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (UMJ), dengan konsentrasi Hukum Tata Negara (HTN) Tahun 2011. Penulis sedang menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang. Saat ini Penulis sebagai Panitera Pengganti Tingkat II pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Penulis aktif dalam kegiatan mengajar, antara lain, pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta, pengajar materi "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi", pada Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta, bekerja sama dengan Persatuan Advokat Indonesia (Peradi), serta sebagai Fasilitator dalam Pendidikan dan Latihan (Diklat) Penyelesaian Perkara Perselisihan

Hasil Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2014, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI bekerja sama dengan partai politik Pemilihan Umum Tahun 2014. Selain sebagai pengajar, Penulis juga menjadi Anggota Tim Sosialisasi Mahkamah Konstitusi, pada acara sosialisasi "Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan" antara lain, di Kedutaan Besar Republik Indonesia Damaskus, Syria, Tehran, Iran, dan Riyadh, Saudi Arabia, pada Juni 2010.

* Korespondensi:

TITIS ADITYO NUGROHO

Lahir di Jakarta 4 September 1984; *Mahasiswa Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Jayabaya*. Menyelesaikan Sekolah Dasar ditahun 1996, Sekolah Menengah Pertama ditahun 1999 dan Sekolah Menengah Atas tahun 2002. Dilanjutkan kuliah di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, masuk pada tahun 2002 dan lulus pada tahun 2007. Masa kuliah aktif dalam organisasi mahasiswa intrakampus (BEM) ataupun ekstra kampus (HMI). Pada tahun 2009 terdaftar sebagai CPNS Kementerian Hukum dan HAM dan ditempatkan di Direktorat Litigasi (Ditjen PP) sebagai analis peraturan perundang-undangan yang sehari-harinya melakukan pembuatan *Legal Opinion*. Pada tahun 2010 mengikuti program kegiatan pendidikan dan pelatihan penyusunan dan peraturan perundang-undangan selama 3 (bulan) sebagai syarat untuk menjadi perancang peraturan perundang-undangan. Pada tahun 2013 diperbantukan/dipekerjakan di DKPP RI sebagai Kepala Sub Bagian Analisis dan Verifikasi Pengaduan Wilayah I.

* Korespondensi:

titid.adityo.nugroho@gmsil.com

SUNNY UMMUL FIRDAUS

Lahir di Solo, 21 Juni 1970, Jabatan

Penata Muda Tingkat I/III-c, Pangkat/
Golongan Lektor pada Fakultas Hukum
Universitas Surakarta Solo.

* Korespondensi:
sunny_fh@uns.ac.id atau
firdaussunny@yahoo.com

WAHYU NUGROHO

Lahir di Wonogiri, 20 Juni 1986. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum Islam di Institut Agama Islam Negeri Walisongo Semarang tahun 2009, dengan predikat istimewa. Alumnus Pondok Pesantren Al-Muayyad Surakarta ini memiliki prestasi selama dalam masa studi, yang akhirnya menyabet penghargaan sebagai wisudawan terbaik berprestasi. Semangat untuk terus belajar itu membuat penulis terpilih sebagai penerima Beasiswa Unggulan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang dan selesai tahun 2011. Pernah bekerja sebagai staff legal bagian advokasi non litigasi dan penyuluhan hukum di Lembaga Bantuan Hukum Jawa Tengah (LBH Jateng) tahun 2009. Mantan aktivis Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Semarang ini semenjak mendalami ilmu hukum di almamater pascasarjananya aktif dalam forum diskusi komunitas Kaum Tjipian pemikiran Satjipto Rahardjo sampai menyentuh ke ranah filsafat hukum dan postmodernisme. Pengajar muda ini pernah memenangkan Hibah Penelitian Dosen Pemula oleh DIKTI tahun anggaran 2012 tentang *"Konsistensi Political Will Pemerintah RI pasca Ratifikasi HAM Internasional"*, dan pemenang Hibah Penelitian DPD RI tahun 2014 dengan judul: *"Background Paper Naskah Akademik Prolegnas Komite I DPD RI"*. Penulis menerbitkan buku terbarunya: *"Aspek Sosiologi Hukum dalam Penegakan Hukum Lingkungan"*. Wakil Sekretaris Umum Korps Alumni Himpunan Mahasiswa

Islam (KAHMI) Kota Depok ini giat menulis di berbagai jurnal, diantaranya: Jurnal Yudisial Komisi Yudisial, Jurnal Legislasi Indonesia Kementerian Hukum dan HAM, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Jurnal Hukum UNISSULA, Jurnal Supremasi Hukum Usahid, Jurnal Kewirausahaan Usahid, Media Kampus, serta beberapa artikel hukum di majalah Konstitusi. Penulis aktif sebagai anggota Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia (ASHI) dan peneliti hukum di Satjipto Rahardjo Institute dengan visinya "menguak tabir hukum untuk manusia: menjadi organisasi keilmuan hukum progresif". Sekarang, anak muda berjiwa perantau ini sehari-hari bekerja sebagai Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta, Staf Ahli Pimpinan Komite I Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI dan Peneliti PUSTOKUM (Pusat Studi Tokoh Pemikiran Hukum) Jakarta. Ilmu hukum yang selalu bersintesa dengan lingkungannya membuat penulis gemar berdiskusi seputar sosiologi hukum, teori hukum dan filsafat hukum dalam jagad penegakan hukum di Indonesia.

* Korespondensi:
nugie_hukum@yahoo.co.id

SUSI DIAN RAHAYU

Lahir di Musi Banyuasin, Sumatera Selatan pada 26 Juli 1991. Ia menyelesaikan study S1 nya pada program Ilmu Pemerintahan konsentrasi Perilaku Politik di Universitas Diponegoro, Semarang. Saat masih di bangku kuliah, ia aktif dalam berbagai riset baik dibidang kepemiluan maupun non pemilu. Kecintaannya terhadap ilmu Politik bermula ketika SMA ia selalu *remidial* (mengulang) mata pelajaran Kewarganegaraan. Saat ini ia tercatat sebagai salah satu staf DKPP RI dan awardee beasiswa LPDP, Kementerian Keuangan RI.

* Korespondensi:
ayusya.elok@yahoo.com

PEDOMAN PENULISAN JURNAL “ETIKA & PEMILU”

Jurnal “ETIKA & PEMILU” adalah Jurnal Ilmiah (scientific journal) yang akan menjadi jurnal internasional, diterbitkan terbatas oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia melalui APBN, dan untuk kepentingan yang lebih luas dalam upaya turut mendorong demokratisasi di Indonesia, dapat diterbitkan oleh pihak-pihak yang secara sukarela memiliki kesamaan visi dan misi DKPP.

VISI; 1) diseminasi kebijakan, program dan gagasan DKPP selaku lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu (Pasal 1 ayat (22) UU 15/2011); 2) expose hasil kajian dan penelitian terkait urgensi penegakan kode etik bagi penyelenggara negara dan upaya menata kembali sistem kepemiluan di Indonesia menuju negara demokrasi modern.

MISI: 1) terbitnya Jurnal Ilmiah (Nasional + Internasional) tentang Etika dan Pemilu sebagai *University of Industry Democracy*; 2) menggagas Lembaga Pemilu sebagai *Quadro Political State* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yakni menjadikan Pemilu sebagai electoral branch atau *democratic election*.

Jurnal “ETIKA & PEMILU” ditujukan bagi penyelenggara pemilu, pakar dan para akademisi, praktisi, penyelenggara Negara, kalangan LSM, serta pemerhati dan penggiat Pemilu.

Jurnal ETIKA & PEMILU hadir dalam upaya memenuhi persyaratan akreditasi jurnal ilmiah (scientific journal), yang diklasifikasikan dalam 2 (dua) rubrik, yaitu: **1. TULISAN UTAMA** berisi 80 % karya ilmiah yang ditelaah oleh Mitra Bestari, dan **2. TULISAN BEBAS** berisi 20 % naskah yang terbagi dalam rubrik; MIMBAR, WAWANCARA KHUSUS, OPINI KOMISIONER, RESENSI, DAN KULIAH ETIKA.

Untuk memudahkan koreksi naskah, berikut ini panduan dan contoh penulisan yang perlu diperhatikan:

1. **TULISAN UTAMA**, berisi karya ilmiah atau hasil kajian dan penelitian. Ditulis dengan jumlah 15 halaman, font: Bookman Old Style, spasi 1,5 spasi, huruf 12, kertas A4).
2. **TULISAN BEBAS**, ditulis redaksi, berisi materi pendukung yang dibagi dengan beberapa rubrik pilihan, yakni: MIMBAR, WAWANCARA, OPINI KOMISIONER, RESENSI, KULIAH ETIKA. Masing-masing ditulis dengan jumlah antara 3 - 4 halaman, font: Bookman Old Style, spasi 2, huruf 12)

FORMAT TULISAN UTAMA

Untuk kesamaan penyajian, format tulisan utama JURNAL “ETIKA & PEMILU” adalah sebagai berikut:

1. judul,
2. pengarang dan afiliasi institusi,
3. abstrak,
4. pendahuluan,
5. metode,
6. hasil analisis,
7. penutup (kesimpulan dan saran),
8. rujukan/*reference* (catatan kaki/*footnote*, daftar pustaka),
9. biodata penulis
10. foto penulis

ONTOH Catatan Kaki (footnote)

1. Nur Hidayat Sardini, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics' dan 'Constitutional Law and Constitutional Ethics*. Sinar Grafika, Jakarta, 2014. hal 132.
2. Nenu Tabuni, *Demokrasi Tanpa Bercak Darah: Pesan Damai Pilkada Perdana Intan Jaya*, Kandil Semesta, Bekasi, 2014, hlm. 216.
3. Neil J. Salkind, *Teori-Teori Perkembangan Manusia: Pengantar Menuju Pemahaman Holistik*, Nusa Media, Bandung, 2014, hal. 678.
4. Werner Menski, *Perbandingan Hukum dalam Konteks Global: Sistem Eropa, Asia dan Afrika*, Nusa Media, Bandung, 2012, hal. 35.

CONTOH Daftar Pustaka

3. Asshiddiqie, Jimly. 2014. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi: Perspektif Baru tentang 'Rule of Law and Rule of Ethics' dan 'Constitutional Law and Constitutional Ethics'*. Jakarta: Sinar Grafika.
4. Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*. Yogyakarta: LP3ES.
5. Hidayat Sardini, Nur. 2012. *Restorasi penyelenggara Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Fajar Media Press.
6. Hidayat Sardini, Nur. 2015. *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: LP2AB.
7. Mustansyir, Rizal. dan Misnal Munir. 2008. *Filsafat Ilmu* Cet. VII. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
8. Verba, Sidney. dan Norman H. Nie. 1972. *Participation in America*. New York: Harper and Row
9. Verba, Sidney. Kay Lehman Schlazman, and Henry A. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in America Politics*. Cambridge, Mass/London, England: Harvard University Press.

DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU REPUBLIK INDONESIA

CALL FOR PAPERS

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disebut DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu (Pasal 1 ayat (22) UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu).

Dalam rangka diseminasi kebijakan, program dan gagasan DKPP, serta kampanye tentang urgensi peradilan etika bagi penyelenggara negara dan upaya menata kembali sistem kepemiluan di Indonesia menuju negara demokrasi modern, DKPP akan menerbitkan "**JURNAL ETIKA & PEMILU**".

DKPP mengundang para akademisi, penyelenggara pemilu, LSM atau aktivis pro demokrasi dan penggiat pemilu, untuk berpartisipasi dengan mengirimkan karya tulis, hasil penelitian, tesis atau disertasi.

Topik pilihan:

1. KEPP Bagi Aparatur Sipil Negara Penyelenggara Pemilu.
2. Etika Menjaga Netralitas dan Imparsialitas bagi Aparatur Sipil Negara dan Pimpinan Penyelenggara Pemilu.
3. Etika Menjaga Kerahasiaan Hasil Rapat Penyelenggara Pemilu.
4. Peran Media Massa dalam Pilkada
5. Keterbukaan Informasi Publik dalam Pilkada
6. Perempuan dan Pilkada dalam Perspektif Kesetaraan Gender.
7. Pilkada dalam Perspektif Ekonomi Politik
8. Kode Etik DKPP dalam Perspektif Agama.
9. Memahami Psikologi Pengadu (Justice Seeker) dalam Perkara KEPP.
10. Lain-lain, terkait peradilan etika bagi penyelenggara negara, sistem pemilu dan tentang demokrasi di Indonesia.

Ketentuan umum penulisan

1. Mengirimkan karya ilmiah atau hasil penelitian. Ditulis maksimal 20 halaman, font: Bookman Old Style, spasi 1,5, huruf 12. Format penulisan terdiri dari; judul, pengarang dan afiliasi institusi, abstrak, pendahuluan, metode, hasil analisis, penutup (kesimpulan dan saran), rujukan/reference (catatan kaki, daftar pustaka), biodata penulis.
2. Waktu pengiriman Penulisan:
3. Karya Ilmiah dikirim melalui email: jurnal.etika@dkpp.go.id.
4. Karya ilmiah yang dimuat akan mendapatkan honorarium dari APBN.
5. Hal-hal yang belum tertuang dalam **Call for Papers** dapat dikomunikasikan melalui email: jurnal.etika@dkpp.go.id



**DEWAN KEHORMATAN PENYELENGGARA PEMILU (DKPP)
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. M.H. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat
Tlp. +62 21 3192245 , Fax. Fax. +62 21 3192245
Website: www.dkpp.go.id

ISSN : 2460 - 0911

